

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

HELCA LÍCIA SILVA ALVES

Políticas Públicas para agricultura familiar na Bahia: avanços e retrocessos frente à dinâmica da gestão pública federal.

SALVADOR

2021

Helca Lícia Silva Alves

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA
FAMILIAR NA BAHIA: AVANÇOS E
RETROCESSOS FRENTE À DINÂMICA DA
GESTÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Gabriela Fernandes Feliciano Murua

Salvador

2021

Ficha Catalográfica

ALVES, Helca Lícia Silva

Políticas Públicas para agricultura familiar na Bahia: avanços e retrocessos frente à dinâmica da gestão pública federal. Helca Lícia Silva Alves. Salvador: FLACSO/FPA, 2021

Quantidade de folhas f.:110

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Dra Gabriela Fernandes Feliciano Murua.

Helca Licia Silva Alves

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
AGRICULTURA FAMILIAR NA
BAHIA: AVANÇOS E
RETROCESSOS FRENTE À
DINÂMICA DA GESTÃO
PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y
Políticas Públicas, Faculdade
Latino-Americana de Ciências
Sociais, Fundação Perseu Abramo,
como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster em Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em:

___/___/___

Dra. Gabriela Murua
Orientadora FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. José Antônio Lobo dos Santos
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Tatiana Ribeiro Velloso
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof. Dr. Wilson Mazalla (suplente)
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

**Dedico este trabalho ao meu filho Marx Alves Hassegawa e às
minhas filhas Erina Masayo Alves Hassegawa e Nailah Alves
Nascimento.**

**Para que saibam da importância que os estudos têm em
nossas vidas.**

AGRADECIMENTOS

As vezes “inventamos” de fazer algo que, a princípio, diz respeito somente à nossa própria dinâmica de vida. Mas não. Sem a ajuda daqueles e daquelas que estão ao nosso entorno, torna-se impossível realizar nossos sonhos e desejos. Por isso, pela gentileza e colaboração ofertadas, agradeço aqui a algumas pessoas:

Aos meus pais e familiares, por tudo na vida, sobretudo por terem cuidado de minha pequena Nailah nas tantas horas em que necessitei.

Ao meu companheiro Carlos Alberto Lima Conceição, que suportou todas as minhas ausências nas conversas e nas horas de lazer e de entretenimento (e reclamou do nervosismo).

Aos mestres e mestras que alicerçaram o meu saber ao longo de toda minha formação educacional e acadêmica.

A minha querida orientadora, que realmente orientou-me nas minhas divagações, levando-me ao caminho da construção do conhecimento.

Aos entrevistados e entrevistada, que tanto enriqueceram este estudo. Agradecimento extensivo à suas assessorias.

Aos e às colegas de trabalho, que estiveram alijados de minha criatividade produtiva por um tempo.

A toda equipe de coordenadores (as), professores(as) e colegas da FLACSO e da Fundação Perseu Abramo.

À agricultura familiar baiana e aos gestores públicos, minha inspiração.

As populações envolvidas no processo de exclusão assim fortalecido acabam por relacionar suas carências e vicissitudes ao conjunto de novidades que as atingem. Uma tomada de consciência torna-se possível ali mesmo onde o fenômeno da escassez é mais sensível. Por isso, a compreensão do que se está passando chega com clareza crescente aos pobres e aos países pobres, cada vez mais numerosos e crescentes. Daí o repúdio à ideia e às práticas políticas que fundamentam o processo socioeconômico atual e a demanda, cada vez mais pressurosa, de novas soluções. (SANTOS, 2005, p 118)

RESUMO

No Brasil as políticas públicas para agricultura familiar variaram desde o início, na década de 1990, passando por um período de ampliação, nos anos 2000, até o declínio após 2015. Essa pesquisa investigou as iniciativas do governo da Bahia frente à estas dinâmicas, concluindo que as políticas públicas estaduais buscaram se adequar ao cenário federal. Observou-se que, embora tenham ocorrido investimentos, mesmo no período pós golpe, muitos elementos do conjunto demandado para o desenvolvimento da agricultura familiar ainda carecem de atendimento por parte do governo estadual.

PALAVRAS CHAVE: Governo, políticas públicas, agricultura familiar.

ABSTRACT

In Brazil, public policies for family farming varied from the beginning in the 1990s, going through a period of expansion, in the 2000s, until the decline after 2015. This research investigated the initiatives of the government of Bahia in the face of these dynamics, concluding that state public policies sought to adapt to the federal scenario. It was observed that, although there were investments, even in the post-coup period, many elements of the set demanded for the development of family agriculture still lack assistance from the state government.

KEYWORDS: Government, public policies, family farming.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa político do Brasil com destaque para o estado da Bahia	14
Figura 2	Número de cisternas construídas no Brasil com verba federal	50
Figura 3	Evolução dos setores na atividade econômica da Bahia – 1960 a 2016	64

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1	Principais programas e ações para a agricultura familiar no Brasil.	31
Tabela 1	Quantitativo de agricultores familiares atendidos pelo governo federal, entre os anos de 2015 a 2017, no Brasil.	55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número de estabelecimentos rurais na Bahia em 2017	15
Gráfico 2	Evolução do Pronaf no Brasil, em valores e contratos	41
Gráfico 3	Montante de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA – Brasil e Grandes Regiões (2003-2017). (Em R\$ milhões)	52
Gráfico 4	Gastos liquidados em ações de assistência técnica e extensão rural no Brasil	53
Gráfico 5	Valor total investido no Pronaf de 1999 a 2017, no Brasil.	54
Gráfico 6	Montante de recursos do Pronaf aplicados na Bahia (1999 a 2005)	67
Gráfico 7	Comparativo da emissão de DAP na Bahia entre os anos 2008 e 2013	73
Gráfico 8	Número de agricultores indenizados do Programa Garantia Safra na Bahia entre os anos de 2003 a 2013	74
Gráfico 9	Valores de investimentos por programa PPA 2016~2019/Bahia (em mil reais)	81
Gráfico 10	Número total de contratos do Pronaf na Bahia entre 2013 e 2017	84
Gráfico 11	Número total de adesões ao Garantia Safra na Bahia entre 2013 e 2017	85
Gráfico 12	Número total de famílias beneficiadas por ATER na Bahia entre 2016 e 2020	88
Gráfico 13	Evolução dos investimentos no programa Garantia Safra na Bahia. 2015 a 2020.	88
Gráfico 14	Número de emissão de Documento de Aptidão a Agricultura Familiar (DAP) na Bahia, entre 2017 a 2020	89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BAHIATER	Empresa Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
COOTRAF	Cooperativa de Trabalho, Assessoria Técnica e Educacional para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar
DAP	Documento de aptidão do agricultor familiar
DATER	Departamento Nacional de Assistência Técnica
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
FAO	A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FETAG	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PFL	Partido da Frente Liberal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura
UDR	União Democrática Ruralista

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1. A CONCEITUAÇÃO DE AGRICULTURA FAMILIAR NO ESCOPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS	20
CAPÍTULO 2: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	30
2.1 Públicas para agricultura familiar no Brasil: 1996 a 2015	30
2.2. Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: 2016 aos dias atuais	46
CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA	63
3.1 Políticas públicas para agricultura familiar na Bahia: 1990 a 2015	63
3.2 Políticas públicas para agricultura familiar na Bahia –do pós Golpe de 2016 aos dias atuais	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXOS	108
Anexo I. Questionário utilizado para entrevistas semiestruturadas com parlamentares e ex-ministros	108
Anexo II. Questionário utilizado para entrevistas semiestruturadas com gestores ou ex-gestores públicos	109
Anexo III. Questionário utilizado para entrevistas semiestruturadas com representantes dos segmentos sociais da agricultura familiar na Bahia	110

INTRODUÇÃO

A construção dessa dissertação, assim como sua metodologia, carrega bastante inspiração em minha trajetória enquanto mulher que acessou a universidade e atua junto a órgãos públicos. Fiz agronomia, curso que abandono no último semestre, e geografia – curso em que me formo, sendo ambos os cursos essenciais para que eu trilhasse uma dinâmica política junto aos segmentos sociais – com destaque a agricultura familiar. A partir de 2007, início minha atuação na gestão pública, tanto em formação acadêmica, onde me tornei especialista, quanto em atuação prática, onde gestei alguns órgãos públicos, dentre estes, a secretaria de planejamento e desenvolvimento econômico do município de Cruz das Almas/Ba, entre os anos de 2009 e 2012, prefeitura vinculada ao Partido dos Trabalhadores. Em 2015, passei a integrar o quadro do governo do estado da Bahia, aonde, atualmente, estou coordenadora técnica de extensão tecnológica, na secretaria de desenvolvimento rural.

Em todo meu caminhar pude acompanhar de perto as atividades desenvolvidas pelos colegas gestores públicos, nas instâncias federais e estaduais, assim como pude presenciar as mudanças ocorridas nas comunidades rurais e, por conseguinte, iniciar um processo de análise das políticas públicas em agricultura familiar. Neste contexto, assisti ao exercício que ministros, assessores e secretários estaduais imprimiram no atendimento a agricultura familiar baiana, o que me instigou a sistematizar esta experiência. De certo que também acompanhei as engenharias e o esforço que o governo estadual da Bahia precisou traçar diante do impacto do golpe parlamentar engendrado no Brasil em 2016 e a consequente desconstrução do avanço que estas políticas setoriais vinham experimentando na Bahia.

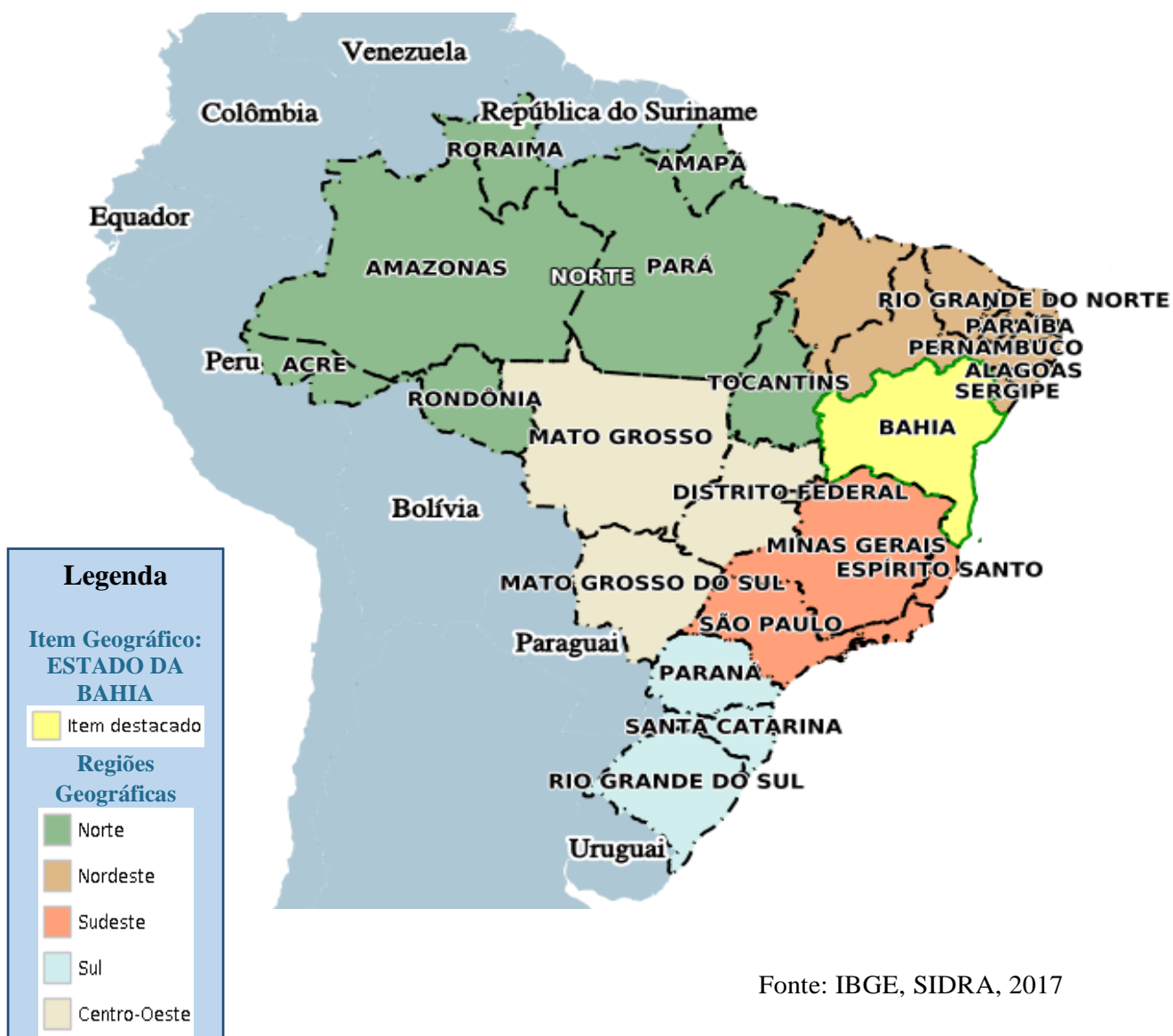
Foi então que, a partir de 2016, passei a refletir se todos os investimentos públicos, projetos, ações e atividades em andamento na Bahia, com recursos estaduais, seriam capazes de evitar o encolhimento econômico e social da categoria agricultura familiar. Essa inquietude abriu-se ainda mais diante dos depoimentos de pessoas envolvidas nos movimentos sociais e representativos da agricultura familiar, das dificuldades enfrentadas no campo para este período. Portanto, os próprios protagonistas das políticas públicas para agricultura familiar na Bahia

contribuíram para a materialização da temática a ser estudada, ao tempo em que me forneceram ferramentas para a construção do projeto de pesquisa.

Deste modo, esta pesquisa tem como área geográfica de estudo o estado da Bahia, sendo a categoria de análise a agricultura familiar na perspectiva das políticas públicas empregadas para a promoção do desenvolvimento rural.

Localizado na região Nordeste do Brasil, entre os paralelos 08°31'58" S e 18°20'55" S e os meridianos 46°37'02" W e 37°20'28" W (IBGE,2017), o estado da Bahia é composto por 417 municípios distribuídos numa área territorial de 564.760,427km² (IBGE, 2020). Limita-se com o Oceano Atlântico e com outros estados do país, a citar, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Piauí, Minas Gerais, Tocantins, Goiás e Espírito Santo.

Figura 1: Mapa político do Brasil com destaque para o estado da Bahia

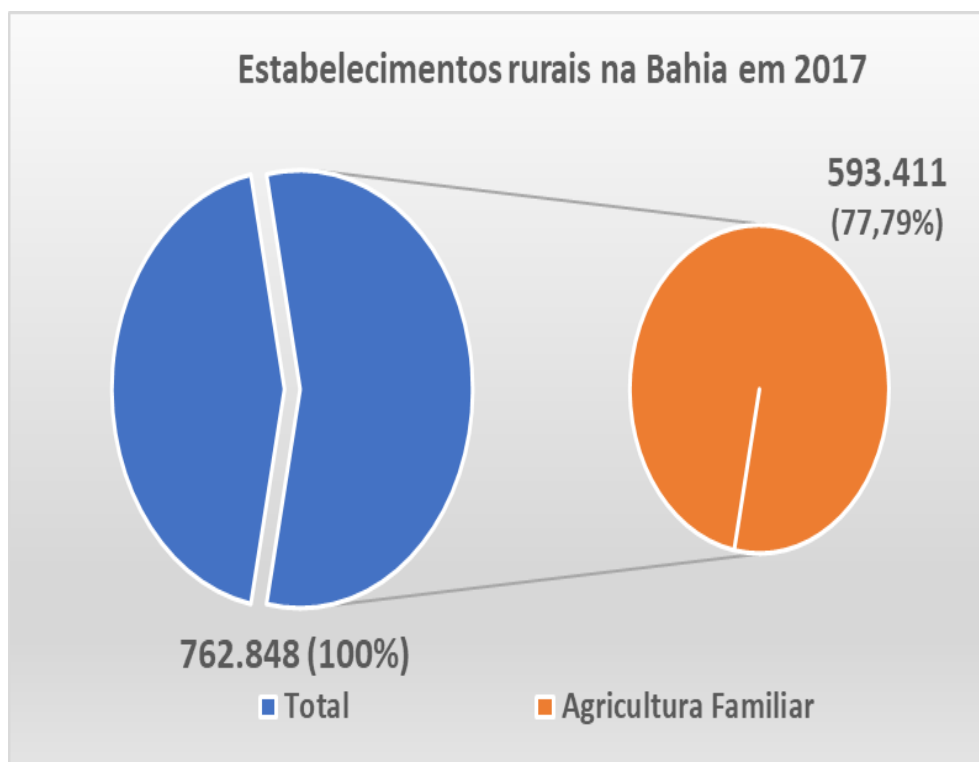


Fonte: IBGE, SIDRA, 2017

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,2020), a Bahia é o quinto estado brasileiro em extensão territorial e o quarto em número de habitantes. Das 14.016.906 pessoas (IBGE, 2010) que habitavam o estado em 2010, 3.914.430 constituíam a população rural.

Esta população rural ocupava, conforme os dados do Censo Agropecuário (2017), 762.848 estabelecimentos rurais, onde, destes, 593.411 foram tipificados como a agricultura familiar. Portanto, a agricultura familiar compunha mais que a metade (77,79%) dos estabelecimentos rurais totais existentes na Bahia em 2017, conforme revelamos no gráfico 1.

Gráfico 1: N° de estabelecimentos rurais na Bahia em 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE/SIDRA, 2019).

Ademais, considerando ser a agricultura familiar a grande responsável pela produção de alimentos no Brasil (LOVATTO *et all*, 2010 p.198), além de exercer papel estratégico no desenvolvimento rural e na segurança alimentar (SCHNEIDER, 2016, p3), observa-se que o segmento apresenta os requisitos necessários para um atendimento em medidas de ações públicas e de comprometimento do Estado, o que, de fato, ocorreu no Brasil e na Bahia, com maior ou menor grau de importância dado pelos governos. Dito isso, justificamos o estudo realizado, diante da perspectiva de compreender como se deu o acesso às políticas públicas, federais e

estaduais, por parte da população ocupada nos estabelecimentos rurais caracterizados como agricultura familiar na Bahia, entre os anos de 1996 ao período pós golpe parlamentar, atentando com mais acuidade, ao desenrolar das medidas adotadas pelo governo do estado.

Esta pesquisa abordou, como problema principal, as consequências do golpe ocorrido no Brasil indagando se, após o ano de 2016, o desmantelamento das estruturas político administrativa das políticas públicas federais destinadas à agricultura familiar, prejudicou a continuidade destas políticas na Bahia. Apresentou ainda, como problema secundário, um questionamento se o aparato de políticas públicas colocado em ação pelo governo estadual da Bahia foi suficiente para propiciar os meios necessários ao fortalecimento da produção agrícola familiar no estado após o golpe de 2016.

Nossa hipótese é que, com as mudanças ocorridas no cenário político administrativo brasileiro pós golpe de 2016, houve redução do montante empregado em programas e projetos federais para a agricultura familiar na Bahia. Consideramos, ainda, que, diante do desmantelamento federal, o governo do estado da Bahia reforçou esta temática no seu planejamento e fortaleceu as estruturas administrativas necessárias para o atendimento deste segmento em forma de gestão no desenvolvimento de diversos programas e projetos governamentais, entretanto, tais ações não foram suficientes para garantir o pleno desenvolvimento da agricultura familiar.

A fim de verificar nossa hipótese, nosso objetivo principal foi analisar se houve, de fato, uma diminuição das políticas públicas federais, pós golpe parlamentar de 2016, e como foi a atuação do poder público estadual na Bahia, diante disso. Para tanto, retomamos as primeiras políticas públicas destinadas a agricultura familiar, com o intuito de compreender seu desenvolvimento ao longo dos anos até chegar no cenário do golpe. De modo específico, os objetivos da pesquisa perpassaram por: (a) mapear o arcabouço administrativo, jurídico e institucional criado pelo governo do estado para atender as demandas da agricultura familiar; (b) identificar os reflexos do desmantelamento das políticas públicas federais para o segmento agricultura familiar no estado da Bahia; (c) quantificar o montante de recursos empregados nas políticas públicas de agricultura familiar na Bahia após o golpe parlamentar; (d) listar as ações governamentais voltadas a agricultura familiar, desenvolvidas pelo governo do estado da Bahia pós golpe

parlamentar; e (e) qualificar e quantificar a efetividade das políticas públicas para agricultura familiar na Bahia.

Para além disso, o envolvimento particular com gestores e ex gestores destas políticas públicas e com os segmentos que acessam tais políticas, apontou as informações que se fizeram necessárias para trilhar a metodologia a ser aplicada na composição do banco de dados aqui apresentado, obtido mediante pesquisa bibliográfica, investigação em sites e órgãos públicos e entrevistas semiestruturadas.

Assim, para o balanço histórico das políticas públicas nacionais nos valem de uma revisão bibliográfica sobre o assunto. Já para identificar os marcos jurídicos administrativos voltados à políticas públicas da agricultura familiar, criados no governo do estado da Bahia, utilizamos a base de dados primários das secretarias afins ao tema agricultura familiar obtidos em documentos de planejamento e de execução de políticas públicas na administração pública federal e estadual, além de dados secundários de portais públicos, com vistas a fazer o reconhecimento histórico e atual das políticas vigentes nos dois níveis de governo, atenuando-se às diferentes formas de gestão de políticas públicas.

Foram ainda realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes de órgãos públicos relacionados à temática tanto na esfera estadual, como federal (anexos I, II), com o objetivo de identificar os efeitos nas políticas públicas setoriais da agricultura familiar advindos das mudanças político administrativas ocorridas na esfera federal, bem como a dinâmica atual imprimida pelo governo do estado da Bahia.

Foram eles: Welliton Rezende Hassegawa, ex assessor especial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (2011/2012) e ex gestor da delegacia estadual do MDA/Ba (2012/2015), no governo de Dilma Rousseff (PT); Josias Gomes, deputado federal licenciado (PT/Ba) e secretário estadual de Desenvolvimento Rural da Bahia no governo Rui Costa (PT -2019/2021); Jerônimo Rodrigues Souza, ex secretário estadual de Desenvolvimento Rural da Bahia (2015/2018) no governo Rui Costa (PT); Afonso Florence, deputado federal PT/Ba, ex ministro de Desenvolvimento Agrário (2011/2012); Pepe Vargas, deputado estadual PT/Rs e ex ministro de Desenvolvimento Agrário (2012/2014); e Patrus Ananias, deputado federal PT/Mg e também ex ministro de Desenvolvimento Agrário (2015/2016).

Ademais, foram entrevistadas lideranças vinculadas a movimentos sociais da agricultura familiar, buscando compreender se as políticas públicas implementadas pelo governo do Estado da Bahia atenderam efetivamente as demandas deste segmento e quais as contradições e limites enfrentados. Aqui também nos valem de entrevistas semiestruturadas (anexo III), que foram realizadas com: Elisângela Araújo, dirigente nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar no Brasil (CONTRAF); Rosival Leite, coordenador estadual da Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF/Ba); e João da Cruz, presidente da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (FETAG/Ba). Ressalta-se que todos os entrevistados consentiram a realização das entrevistas e autorizaram a divulgação de seus nomes e das informações cedidas.

Sobre o tipo de pesquisa realizada, tratou-se de uma abordagem qualitativa, embora também sejam quantificados montantes em investimentos públicos. Define-se por qualitativa por buscar explicar o comportamento dos diversos grupos políticos que assumiram o poder público federal e estadual no período histórico estudado, especificamente acerca das políticas públicas para agricultura familiar, além de apresentar elementos de materialização destas políticas mediante dados obtidos diretamente com seu público beneficiário. Quanto à natureza da pesquisa, tratou-se de uma pesquisa aplicada descritiva e explicativa ao descrever fatos e fenômenos de uma realidade de modo detalhado na sua explicação.

Além disso, foi feito um levantamento bibliográfico com abordagem na temática, especificando estudos sobre conceitos de agricultura familiar e políticas públicas, apresentando ainda uma abordagem histórica dos investimentos públicos federais e estaduais em desenvolvimento rural. Este levantamento bibliográfico visou tratar, sobretudo, as dimensões políticas e econômicas do golpe parlamentar de 2016 de modo a identificar os diferentes enquadramentos da política pública em agricultura familiar nos diferentes contextos pré e pós impeachment.

Como fonte para as informações secundárias, utilizamos livros, artigos, revistas e periódicos publicados por estudiosos das Ciências políticas, sociais, econômicas e, principalmente, agrárias, de desenvolvimento rural e de gestão pública. A leitura das produções destes autores alicerçou o desenrolar do estudo trazendo conhecimentos essenciais à compreensão dos elementos conceituais para o entendimento da categoria em análise, a agricultura familiar.

As pretensões dessa dissertação tratam de analisar se o aparato de políticas públicas colocado em ação pelo governo estadual da Bahia foi suficiente para propiciar os meios necessários ao fortalecimento da produção agrícola familiar no estado após o golpe de 2016.

Para responder a essa problemática, a dissertação é composta por três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro buscamos compreender os avanços da definição da categoria no Brasil, especificando sua influência na definição e estabelecimento das políticas públicas. No segundo capítulo, realizamos um balanço sobre as principais políticas públicas federais para agricultura familiar, a começar pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- Pronaf – considerado aqui o marco legal para política pública federal com foco na categoria agricultura familiar – realizado no governo FHC, passando pelos governos de Lula e Dilma a fim de observar quais foram os avanços e limites vividos nesses períodos pelas agricultoras e agricultores familiares, e, por fim, analisando as consequências do período pós golpe parlamentar ocorrido no ano de 2016. O terceiro capítulo seguirá a mesma temporalidade do capítulo anterior, porém sob a perspectiva do estado da Bahia, ou seja, investigamos como ocorreu o desenvolvimento da política pública da agricultura familiar em nível estadual.

CAPÍTULO 1: CONCEITUAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA DINÂMICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos valendo dos estudos científicos realizados no Brasil sobre agricultura familiar, os quais apontam que a categorização do segmento esteve alicerçada em elementos econômicos, políticos, sociais, culturais, tecnológicos e até mesmo afetivos, que foram sistematizados à luz de paradigmas acadêmicos, do Estado e de movimentos de trabalhadores rurais (PICOLOTTO,2014), faremos um esforço de apresentar, sinteticamente, os principais conceitos abordados, ao que nos interessa, para alcançar os objetivos deste projeto, empregar aqueles que classifiquem o segmento a partir do ponto de vista do uso das legislações por órgãos oficiais para fins de definição e acesso às políticas públicas.

Para compreender o percurso para a conceituação da agricultura familiar no Brasil, abordaremos os elementos presentes na conceituação feita por Lamarche (1993/97), José Eli da Veiga (1995, 1998, 2007), Ricardo Abramovay (1997) e Ângela Kageyama (2010), enfocando as perspectivas de ações estatais e aquelas empregadas por Schneider (1994), Castro (2016) e Porto e Siqueira (1994), como forma de visualizar a importância que os movimentos sociais do campo atribuem à Agricultura Familiar. Para compreender as dinâmicas que foram imprimidas nas políticas públicas implementadas pelos governos que se alternaram no Brasil, nos valeremos ainda dos estudos realizados por Cátia Grisa (2015;2017;2018), Eric Sabourin (2007;2018;2020) e Márcio Pochmann (2020), e outros.

Abramovay, em seu clássico livro Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão, define agricultura familiar enquanto uma interação entre três atributos – gestão, posse da terra e trabalho familiar:

Aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional. É perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categoria científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar, para fins de atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes em todas elas (ABRAMOVAY 1997 p3).

José Eli da Veiga delimita a agricultura familiar reconhecendo seu forte papel enquanto dinamizadora das economias locais, o que torna este segmento um

dos protagonistas do desenvolvimento econômico, demandando assim uma atenção das instituições e órgãos para o atendimento deste setor da economia rural (VEIGA, 1998, p.19). Nas análises feitas por Veiga, acerca das conjunturas mundiais que firmaram o conceito de agricultura familiar, é demonstrado que, nos EUA, por exemplo, este setor se apresentou como o mais apropriado porque não criava nenhuma dificuldade à intensificação da produção, incorporando todas as inovações tecnológicas (VEIGA, 2007, p. 125). Ainda de acordo com o autor, para que a agricultura familiar se consolidasse enquanto uma categoria produtiva no mercado brasileiro, as ações estatais precisam promover, anteriormente, o desenvolvimento rural através de ações em políticas públicas, tais como, expansão dos programas públicos (PRONAF) reforma agrária e medidas de subsídios produtivos (VEIGA,1998, p. 32-33).

Tal como os estudos realizados por Veiga, os estudos de Hugues Lamarche (1994) sobre o comportamento da agricultura familiar em diferentes contextos econômicos e políticos, também foram de fundamental importância para a compreensão do segmento no âmbito das políticas públicas, vez que buscou comprovar seu desempenho do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social, revelando que a agricultura familiar é um segmento capaz de aglutinar aspectos tradicionais da agricultura e também incorporar elementos empresariais à produção familiar (LAMARCHE 1993-1997, p. 15).

Para Schneider (2003), ao se definir agricultura familiar é preciso compreender seu significado econômico, seu sentido social e sua afirmação cultural. Trata que a agricultura familiar se insere tanto na perspectiva das políticas econômicas quanto delinea estudos relacionados ao modo de vida e à questão agrária do mundo rural, por exemplo, indo além de seu caráter meramente produtivo. Schneider cita que:

Por certo, a agricultura como atividade produtiva não perdeu sua importância e não deixou de ser parte integrante do mundo rural. O que está acontecendo, no entanto, é que o rural não mais se resume à atividade econômica agrícola, pois a ele passaram a incorporar-se, nas leituras analíticas e nas representações sociais, outras dimensões como a natureza, as famílias rurais, as paisagens, o patrimônio cultural e as tradições, entre outras (SCHNEIDER, 2003 p 22).

Com base nos escritos de Grisa e Schneider (2014), e buscando compreender as iniciativas dos movimentos sociais acerca da conceituação do termo agricultura familiar, citamos que, após a década de 80, num cenário de intensos acordos de integração econômica e comercial entre Brasil e outros países da América Latina, entidades de representação dos agricultores incitaram um discurso político que apontava a necessidade

de desenvolver proteção social e política, para além da econômica, para este segmento, haja vista a entendimento de que este tornou-se protagonista de processos sociais e econômicos, em especial aqueles processos de lutas por direito a terra:

Neste contexto, com a abertura democrática e mudanças político-institucionais em curso, os representantes da agricultura familiar alteraram sua postura diante do Estado. As possibilidades abertas com o debate da constituinte, as negociações para a definição das Leis Agrícola e Agrária, e a emergência dos Conselhos alteraram a forma de interação entre a sociedade civil representativa dos agricultores familiares e o Estado. Os representantes da agricultura passaram a adotar estratégias propositivas e adentraram nas arenas públicas, propondo e disputando a construção das políticas públicas (GRISA & SCHNEIDER, 2014, p 130).

Do mesmo modo, Castro (2016), em seu artigo Agricultura Familiar na América Latina: a difusão do conceito e a construção de sujeitos políticos, defende que a agricultura familiar apresenta uma dinâmica sociocultural, conceituando-a enquanto uma categoria social que aglutina e representa as complexidades agrárias oriundas da formação territorial da América Latina:

Para tal, dentre as diversas abordagens possíveis, a dinâmica das categorias sociais nos permite conhecer uma das faces da América Latina. Trata-se de lançar um olhar sobre grupos que, a exemplo dos agricultores familiares e camponeses, promovem rupturas e continuidades históricas. Assim, no bojo das diversas categorias sociais que nos permitem a tentativa de compreender as peculiaridades da América Latina, existem os agricultores familiares. Eles se relacionam com diversas temáticas regionais, em especial, a segurança alimentar, geração de emprego agrícola, mitigação da pobreza, conservação da biodiversidade e tradições culturais. Não obstante seja de importância socioeconômica reconhecida mundialmente e atestada pelos números da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a agricultura familiar é um elemento de complexidade latino-americana (CASTRO, 2016, p. 6).

Assim, a agricultura familiar, categoria principal nas análises feitas nesta dissertação, é aqui entendida não somente como setor produtivo, mas como um segmento que, para além de sua capacidade de oferta de alimentos para a população, traduz um modo de vida com traços culturais e sociais específicos do mundo rural brasileiro.

Segundo Schneider e Cassol (2013), o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil é muito recente e deve-se à três fatores igualmente importantes: o primeiro tem a ver com a retomada do papel do movimento sindical após o fim da ditadura militar; o segundo está relacionado ao papel dos mediadores e intelectuais, especialmente cientistas sociais que debateram o tema no início da década de 1990; e o terceiro fator está relacionado ao papel do Estado e das políticas públicas.

Consoante o Dicionário da Educação do Campo, do ponto de vista analítico, a agricultura familiar relaciona-se a organizações produtivas que estão fundamentadas na relação entre os membros familiares como *proprietários do meio de produção e executores das atividades produtivas*:

Corresponde à distinta forma de organização da produção, isto é, a princípios de gestão das relações de produção e trabalho sustentadas em relações entre membros da família, em conformidade com a dinâmica da composição social e do ciclo de vida de unidades conjugais ou de unidades de procriação familiar (CALDART, *et all*, 2012, p. 34).

Essa definição trás, em primeiro plano, o debate das classes sociais, distinguindo a agricultura familiar de grandes latifundiários de terra. Ademais, ela engloba outras formas produtivas que existiriam anteriormente ao modo de produção capitalista e “que se perde no tempo e espaço, e/ou forma moderna de inserção mercantil” (CALDART *et all*, 2012, p.34 e 35), tais como *agricultura de subsistência, economia camponesa, produtores mercantis*. Portanto, a “análise conceitual da *agricultura familiar* leva em consideração a diferenciação de gênero, os ciclos de vida e o sistema de autoridade familiar em diferentes contextos” (CALDART, *et all*, 2012, p. 35).

Contudo, não sendo mérito desta pesquisa detalhar os diferentes, e confluentes, conceitos e análises dadas à agricultura familiar por acadêmicos e cientistas sociais e do setor agrário, mas focar em absorver destes os elementos que revelam ser este segmento demandante de ações do Estado, e de governos, portanto de políticas públicas, apresentamos também a definição de políticas públicas empregada por Hochman *et all*, que a resume por:

O campo holístico do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o “governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (HOCHMAN, *et all*, 2007, p. 69)

Já sobre análise das políticas públicas, Araújo & Rodrigues revelam que:

Tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação. As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas

públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos. (ARAÚJO & RODRIGUES, 2017, p 12)

Neste sentido, os primeiros estudos que de fato materializaram dados importantes da agricultura familiar, na perspectiva de políticas públicas enquanto ações de governo, foram de responsabilidade de Ângela Kageyama e Sônia Bergamasco, as quais, ao indicarem que os estabelecimentos agrícolas de base familiar compunham um grande percentual da produção agrícola brasileira, influenciaram na metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que passou a inserir este perfil na elaboração do censo agropecuário de 1980, o que, por conseguinte, refletiu na produção de elementos para elaboração de políticas públicas. Sobre estes estudos, Picolotto, afirma que:

O artigo de Ângela Kageyama e Sônia Bergamasco *Novos dados sobre a produção familiar no campo*, apresentado ao XXVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), teve o mérito de fazer uma proposta inovadora de análise dos dados do Censo Agropecuário de 1980, introduzindo a variável do trabalho familiar para classificar os estabelecimentos agropecuários que faziam uso de gestão e trabalho contratado das que não separavam a gestão e trabalho, exercidos pela família agricultora. Neste estudo, mesmo tendo encontrado grande heterogeneidade de tipos de unidades de exploração familiares, as autoras constataram que a agricultura com base no trabalho familiar representava cerca 71% dos estabelecimentos agrícolas e correspondia a 42,3% da área total e 74% do pessoal ocupado na agricultura. Sendo, portanto, um segmento da maior importância (PICOLOTTO, 2014, p 68).

A partir destes estudos, o Estado brasileiro passa a caracterizar a agricultura familiar sob o viés do acesso a Políticas Públicas relacionadas a capacidade econômica, desenvolvendo, como veremos no andamento desta pesquisa, ações de atendimento a esta condição.

Entretanto, também os movimentos sociais ligados a este segmento rural apresentaram seus olhares analíticos aos dados apresentados nos estudos de Kageyama e Bergamasco, englobando aspectos do ponto de vista social, ambiental e das lutas de acesso à terra e reforma agrária a esta conceituação ora adotada pelo IBGE. Assim, os movimentos sociais, enquanto uma categoria analítica, propõe-se a interpretar a agricultura familiar e a contribuir nas políticas públicas para este segmento, tendo como ponto de partida conceitual suas reivindicações históricas.

Contudo, esta análise da dinâmica sociocultural inerente à agricultura familiar enquanto elemento norteador para formulação de políticas públicas somente passou a ser aceita, no Brasil, após o envolvimento de acadêmicos e pesquisadores na pauta. Sergio Schneider (2003) e Porto e Siqueira (1994) são exemplos de estudiosos que se

propuseram a analisar o conceito de agricultura familiar considerando sua pluriatividade, indo, portanto, além da vertente econômica predominante na análise conceitual do Estado e incorporando os elementos socioculturais.

Portanto, podemos aqui considerar que, o tema agricultura familiar somente ganhou notoriedade, em que pesem as ações estatais no Brasil, após intervenção de pesquisadores, cientistas e acadêmicos, ao demonstrar o caráter econômico da categoria e também do ponto de vista dos movimentos sociais, ao englobar as questões sociais, as lutas que se arrolam no campo, indo, portanto, além de descrever a funcionalidade deste segmento de trabalhadores (as) na reprodução do capitalismo.

Dito isso, para o escopo desta dissertação, aprofundaremos as contribuições referentes a definição da agricultura familiar a partir de sua relação com as políticas públicas, a saber, por sua delimitação no plano jurídico, que define o agricultor familiar por seus direitos, assegurados por legislação específica, atentando para os vieses no reconhecimento histórico da categoria em que pese as políticas públicas brasileiras.

Historicamente, as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil contribuíram para o estabelecimento de hierarquias no planejamento da ação governamental, bem como para a distribuição desigual das riquezas geradas entre grandes latifundiários e pequenos agricultores (VELLOSO, 2013, p.26).

Conforme Velloso (2013, p 28), a redemocratização no Brasil fortaleceu a visibilidade das lutas no campo levando a uma reestruturação das intervenções governamentais, assim como exigindo contextualização das referências teóricas que deram suporte as políticas voltadas a agricultura familiar.

Sobre estas referências teóricas que interferem nas ações governamentais, vamos compactuar com as contribuições de Flexor & Leite (2006), os quais, num esforço de definição de políticas públicas, afirmam que estas vão se configurando em função das negociações entre interesses distintos dos grupos envolvidos:

As políticas públicas, nesse sentido, são o resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições. Por exemplo, os seres políticos que estão motivados por (re) eleições, votarão políticas que favoreçam seus eleitores; a administração e a burocracia buscam influenciar o conteúdo das políticas para promover os objetivos de suas organizações; o alto escalão tentará influenciar políticas de interesses nacionais, etc. (FLEXOR & LEITE, 2006, p 04)

É possível pontuar dois marcos importantes para a compreensão jurídica da categoria agricultura familiar no contexto das políticas públicas: o decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, que instaurou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), primeira grande política pública destinada a refletir a

produção agrícola familiar, compreendida por muitos autores como o marco legal da agricultura familiar no Brasil, e a lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que aprofundou e ampliou a compreensão do que vem a ser o segmento da agricultura familiar. Nos debruçaremos nelas adiante.

Em 1996, o Brasil era presidido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), período este que foi antecedido pelo fortalecimento das lutas dos movimentos sociais rurais organizados (SCHNEIDER E CASSOL, 2013, p. 8), o que levou ao reconhecimento deste setor e a uma maior visibilidade, mediante o fomento de uma importante política pública: o Pronaf. Sobre isso, Schneider (2010) afirma que:

A denominação agricultura familiar somente ganhou espaço político, acadêmico e social no Brasil a partir de meados de 1990. Até este período, era usual denominar estas categorias como pequeno produtor, produtor de subsistência e produtor de baixa renda. A criação e o reconhecimento da agricultura familiar devem-se às lutas do movimento sindical por crédito, melhoria de preços, formas de comercialização diferenciadas, implementação da regulamentação constitucional da previdência social rural que ocorreram no período em que o Brasil ingressava na “onda neoliberal”, no início da década de 1990. Mas a consolidação veio com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996 e, mais tarde, com a Lei da Agricultura Familiar (nº 11.326, de 2006) (SCHNEIDER apud MANZANA, 2010, p207).

Deste modo, o conceito de agricultura familiar começa a ser verdadeiramente incorporado nas ações governamentais no Brasil a partir dos anos 1990, devido às contribuições de acadêmicos, como vimos alhures, e ao fortalecimento dos movimentos sociais do campo, que lutaram historicamente por condições melhores dos trabalhadores e trabalhadoras e desenvolveram diversas ações políticas de enfrentamento. Um dos exemplos apresentados por Schneider (2006, p. 01) é o “Grito da Terra”¹, uma manifestação popular dos movimentos do campo que até hoje reivindica melhorias para a agricultura familiar.

¹ “Trata-se do principal evento da agenda do movimento sindical do campo, reúne milhares de trabalhadores e das trabalhadoras rurais de todo o País em Brasília. O Grito da Terra Brasil é uma mobilização promovida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e apoiada pelas Federações dos Trabalhadores na Agricultura (Fetags) e possui um caráter reivindicatório. O primeiro Grito da Terra Brasil foi organizado em 1995 e teve como saldo imediato a criação de uma linha de crédito no valor de R\$ 1,5 milhão para a agricultura familiar. (...)A pauta do Grito da Terra Brasil é ampla e reúne reivindicações relativas às políticas agrícolas (assistência técnica, crédito), à reforma agrária (desapropriação de terras e criação e manutenção de assentamentos), às questões salariais (cumprimento e ampliação das leis trabalhistas) e às políticas sociais (saúde, previdência, educação e assistência social). A mobilização também defende os interesses das mulheres trabalhadoras rurais e da juventude rural.” (CONTAG). Disponível em: <http://www.contag.org.br/indexdet.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=15&ap=1>>. Acesso em 10. abril. 2021.

De acordo com Valter Bianchini, secretário da Agricultura Familiar no Ministério do Desenvolvimento Agrário² entre 2003 e 2007, “o arranjo institucional que constituiu o Pronaf em 1995 contou com um conjunto de elaborações da Academia e com a forte participação das Instituições da Sociedade Civil” (BIANCHINI, 2015, p 25). Com base nestas contribuições, o governo do presidente FHC elaborou dois documentos que mais tarde garantiriam legalidade ao Pronaf:

Em 1995, dois documentos iniciais são elaborados pela equipe de Governo para oferecer as bases iniciais para a implantação do Pronaf. O primeiro elaborado pela equipe da SDR-MAARA, o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), o segundo uma Resolução do BACEN de agosto de 1995 que institui a linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Estes documentos oferecem elementos para caracterizar a agricultura familiar como um público diferenciado e propõem linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar (BIANCHINI, 2015, p 26)

Se referenciando na conceituação de agricultura familiar presente nas publicações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a criação do Pronaf possibilitou uma precisão e unificação conceitual do segmento no Brasil visto que, até a década de 90, os trabalhadores rurais eram definidos de diversas formas: “pequenos produtores, produção familiar, produção de subsistência etc.” (SALVODI, 2010, p 33). Silva ressalta que este reconhecimento do segmento produtivo “agricultura familiar” data desde o ano de 1995, quando já se

² O Ministério da Agricultura e do Abastecimento foi criado mediante a seguinte Estrutura Organizacional: I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: a) Gabinete; b) Secretaria-Executiva: 1. Subsecretaria de Assuntos Administrativos; 2. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; II - órgão setorial: Consultoria Jurídica; III - órgãos específicos singulares: a) Secretaria de Política Agrícola: 1. Departamento de Planejamento Agrícola; 2. Departamento de Economia Agrícola; 3. Departamento de Abastecimento Agropecuário; b) Secretaria de Desenvolvimento Rural: 1. Departamento de Fiscalização e Fomento da Produção Animal; 2. Departamento de Fiscalização e Fomento da Produção Vegetal; 3. Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural; 4. Departamento de Infra-Estrutura Rural; 5. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural; 6. Departamento de Pesca e Aqüicultura; c) Secretaria de Defesa Agropecuária: 1. Departamento de Defesa Animal; 2. Departamento de Defesa e Inspeção Vegetal; 3. Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal; d) Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira; e) Instituto Nacional de Meteorologia; IV - unidades descentralizadas: Delegacias Federais de Agricultura; V - órgãos colegiados: a) Conselho Nacional de Política Agrícola - CNPA; b) Comissão Especial de Recursos - CER; VI - entidades vinculadas: a) empresas públicas: 1. Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; 2. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA; b) sociedades de economia mista: 1. Companhia de Colonização do Nordeste - COLONE; 2. Central de Abastecimento do Amazonas S.A - CEASA/AMAZONAS; 3. Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo - CEAGESP. (DECRETO Nº 2.681/1998, acessado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2681impresao.htm)

começara a desenhar o Pronaf, inicialmente como uma linha de crédito de custeio, se consolidando mediante a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário³, em 1999.

O período seguinte ao governo de Fernando Henrique Cardoso, que se inicia com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, pode ser considerado um momento histórico de afirmação da agricultura familiar e ampliação de seu entendimento para além do viés agrícola, mas também como um segmento social e que, portanto, vem contribuir para um aprofundamento do que é a agricultura familiar como fins para a promoção de políticas públicas, como afirmam Grisa e Schneider:

Estes atores vinham propondo e disputando as políticas públicas desde o início dos anos 1990; no entanto, é apenas com a mudança política em 2002 que os mesmos conseguiram pautar a construção e a institucionalização das políticas públicas para a agricultura familiar com base em um novo referencial orientado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade (GRISA & SCHNEIDER, 2014, p14).

Com isso, a partir do ano de 2003, no Brasil, inicia-se um período de reconhecimento da categoria de agricultores e agricultoras familiares na perspectiva das políticas públicas, incorporando elementos sociais à dinâmica econômica do mundo rural brasileiro, como afirma Piccoloto (2014, p 22): de “atrasado, ineficiente e inadequado”, os agricultores familiares passaram a ser associados a valorações positivas como “moderno, sustentável e produtor de alimentos”.

Nesse sentido, como declara Boito Jr (2012), ocorreu um novo direcionamento governamental ao setor, ensejando mais respeito, reconhecimento e valorização social desses agricultores:

O segundo governo FHC perseguiu e criminalizou os movimentos camponeses. Com a ascensão de Lula da Silva, esses movimentos tiveram seu direito à reivindicação reconhecido pelo governo. Organizações de luta pela terra, a começar pela mais importante que é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e organizações baseadas em camponeses e em trabalhadores rurais assalariados, como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), representam a diversidade de situações do trabalhador do campo (BOITO Jr, 2012, p 09).

Se os interesses dos grupos direcionam as políticas públicas, como defenderam Flexor & Leite (2006 p.04), é possível afirmar que a participação dos movimentos sociais dentro dos órgãos institucionais foi fundamental a consolidação do conceito de agricultura familiar nas políticas públicas bem como para um aprofundamento das

³ O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, foi criado, em 1999, para atendimento exclusivo da agricultura familiar (DIAS, 2016, p 23).

conquistas dos agricultores e agricultoras familiares nesse período. Entretanto, as disputas de classe entre os grandes terratenientes e estes agricultores também se embrenharam nesse complexo governo que buscou conciliar grupos muitas vezes opostos, estendendo a isso o período de exercício governamental da presidente Dilma, também eleita pelo Partido dos Trabalhadores.

Este argumento pode ser compreendido no escopo desta dissertação a partir da difícil e histórica conciliação entre os interesses do segmento da agricultura familiar e do protagonismo político dos atores ligados ao agronegócio e à bancada ruralista⁴ na determinação das políticas públicas nos governos no Brasil, com especial destaque para os embates ocorridos nos governos mais democráticos.

Posto isso, e considerando como objetivo específico desta pesquisa mapear o arcabouço administrativo, jurídico e institucional criado pelo governo do estado da Bahia para atender às políticas públicas federais em agricultura familiar, seguiremos apresentando a definição desta categoria aplicada nos marcos institucionais federais afim de entender quais foram as políticas criadas a partir deste entendimento estatal de agricultura familiar.

⁴ A Bancada Ruralista é um dos grupos mais antigos e organizados do Congresso Nacional, e vem alcançando grande sucesso em sua atuação em prol dos interesses do agronegócio. Seu surgimento é fruto do debate travado nos anos de 1980 pelo patronato rural brasileiro, em uma ofensiva ao velho e atrasado mundo agrário. A modernização agrícola, com a instituição de novos padrões de produção no campo e a introdução de avanços tecnológicos, em decorrência do casamento entre a agricultura e a indústria, foi a base sobre a qual se edificou este pensamento. (LUCCHESI *et al*, 2018, p.07)

CAPÍTULO 2: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Neste capítulo apresentaremos as formas de atuação estatal que prevaleceram no Brasil, a partir da década de 1990, ao período atual, para o atendimento da produção agrícola familiar. No subcapítulo 2.1 abordaremos os investimentos orçamentários e financeiros e os programas voltados ao segmento, passando pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

No subcapítulo 2.2, trataremos de apresentar a descontinuidade na gestão pública federal, em que pese as políticas públicas para agricultura familiar, após o advento do processo de impeachment da presidenta Dilma, traçando um horizonte temporal de 2015 aos dias atuais.

2.1 Políticas Públicas para agricultura familiar no Brasil: 1996 a 2015

Como apresentado no capítulo anterior, a construção das categorias de agricultura familiar desenvolvidas no Brasil, associados às reais dificuldades sociais e econômicas enfrentadas na produção agrícola familiar, contribuíram, em diversos contextos políticos, para a definição de formas de atuação estatal, analisadas ora positiva, ora negativamente, no que se refere às necessidades e demandas deste segmento em políticas públicas e aos interesses dos agrupamentos políticos que se revezaram no poder ao longo destas décadas.

Considerando o papel da sociedade civil organizada, Lauro Mattei (2018) cita que “as reivindicações de movimentos sociais e políticos do campo ganharam proporções nacionais nas últimas décadas do século XX, pressionando para a criação de instituições e políticas públicas que atendessem as demandas do meio rural do país” (MATTEI, 2018, p.294).

Grisa e Schneider apontam que o reconhecimento da agricultura familiar, no âmbito das políticas públicas, não ocorreu repentinamente, mas veio sendo construído de longas datas, tendo o processo democrático e constitucional contribuído fortemente para esse cenário:

Historicamente, a agricultura familiar ou "os pequenos agricultores" – como eram denominados até cerca de duas décadas atrás – sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, não raro

incrementando sua fragilidade diante das opções de desenvolvimento perseguidas no país. Iniciando uma nova trajetória para a categoria social, a Constituição de 1988 incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos; a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1996 desencadeou a emergência de outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural; a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no País; e em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar, que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social (GRISA; SCNHEIDER, 2015, p 20).

Assim, visando não fugir do escopo desta dissertação, nos restringiremos a analisar os avanços da agricultura familiar a partir da criação e implementação de diversos programas datados a partir do ano de 1996, como demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 1: Principais programas e ações para a agricultura familiar no Brasil.

PROGRAMA/PROJETO/AÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO	GOVERNO
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	1996	Fernando Henrique Cardoso
Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	1998	Fernando Henrique Cardoso
Ministério de Desenvolvimento Agrário	1999	Fernando Henrique Cardoso
Reforma Agrária e na criação de assentamentos agrários.	1999	Fernando Henrique Cardoso
Ampliação dos recursos e formato do Pronaf	2003	Lula
Programa de Aquisição de Alimentos “(PAA)	2003	
Plano Nacional de Reforma Agrária	2003	Lula
Criação da lei 11.326/2006- Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais Familiares	2006	Lula
Plano Safra da agricultura familiar	2003	Lula
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	2010	Lula

Fonte: elaboração própria, 2021

Data do período do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, como já citado, que pode ser considerado o marco legal da implantação das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil.

Arnaldo Santos e Francisco Gois (2011), ao analisar o Pronaf no início de sua elaboração, abordam que este surge numa perspectiva de promover fomento e acesso a

crédito, exclusivamente:

Um programa de crédito à produção e ao investimento com foco na agricultura familiar e nos assentados de reforma agrária, o que o define como um típico programa de fomento produtivo a uma larga porção de agricultores que não encontra mecanismos de mercado em iguais condições de oportunidade (SANTOS & GOIS, 2011, p145).

Porém, ainda que este programa tenha surgido como forma de inserir a agricultura familiar na lógica de mercado mediante financiamento de sua produção, admite-se a importância de sua criação enquanto um instrumento norteador para as políticas públicas destinadas à agricultura familiar, como citam Passini e Schneider:

O Pronaf, lançado em 1996, inaugurou uma nova fase de políticas públicas para o meio rural no Brasil. Até então, as políticas do Estado brasileiro eram setoriais, com o propósito de promover o desenvolvimento da produção e, em muitos casos, de um setor específico, como cafeicultura, a bovinocultura de corte ou leite a cultura da soja. Foi a primeira política pública de âmbito nacional focada no desenvolvimento de uma categoria de agricultores majoritária em número, grande produtora de alimentos para a população e historicamente renegada pelas ações governamentais. A partir de 1996, o Estado reconheceu e legitimou essa categoria denominada, anos mais tarde, como agricultura familiar (PASSINI & SCHNEIDER, 2020, p.06).

Além da formatação do Pronaf, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que se deu a criação de um ministério exclusivo para atendimento da agricultura familiar, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Como aponta Dias:

Convém mencionar que o MDA foi criado no segundo mandato do governo FHC, em 1999, quando o gabinete extraordinário de assuntos fundiários que existia no Ministério da Agricultura, foi transformado em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Ainda naquele período, o MDA começou a ser equipado administrativamente e, a partir de então, passou a definir novas estratégias de ação política para o meio rural do país com base no atendimento à populações mais desfavorecidas, a partir da instalação da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar (SAF) (DIAS, 2016, p 23).

Tratando da importância dos segmentos sociais do campo para a definição de políticas públicas específicas no Brasil, Coelho e Camacho (2018) citam que a pressão por parte dos movimentos sociais do campo e os massacres de Corumbiara (1995) e dos Carajás (1996) foram cruciais para que o governo criasse, em 1996, o gabinete extraordinário de Política Fundiária:

Logo após o massacre de Eldorado de Carajás, o governo criou o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), organismo com poderes ministeriais, mas sem a estrutura operacional correspondente a um ministério. O Incra saiu do âmbito do Ministério da Agricultura, tradicional espaço de controle dos empresários rurais, e

foi subordinado ao novo organismo. O governo buscava, com essas ações, retomar a iniciativa política, absorvendo e buscando controlar as demandas que emergiam com grande intensidade. As iniciativas oficiais, inauguradas com a criação do gabinete, foram uma tentativa de dar nova orientação à reforma agrária, agilizando as ações fundiárias, eliminando alguns gargalos e buscando retirar a iniciativa política dos movimentos de luta por terra, inibindo suas ações (COELHO & CAMACHO, 2018, p 19-20).

Nesta mesma incursão de pensamento, da afirmação da influência dos movimentos do campo sobre a criação de planos e políticas pelos governos FHC, Bernardo Mançano afirma que:

A elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes. São as partes interessadas que em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento. A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas de governos e das políticas de Estado. As políticas de desenvolvimento para o campo são exemplos deste processo. Na última década, os movimentos camponeses têm conseguido influenciar mais a elaboração de políticas de desenvolvimento para a agricultura, pecuária, mercado, indústria, educação, saúde, habitação, etc., ou seja, este conjunto forma as políticas de desenvolvimento territorial, disputando com as corporações capitalistas, denominadas de agronegócio (MANÇANO, s/d p 2).

Como prova deste pensamento, o autor apresenta a própria criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário como resultado:

Da luta camponesa pela terra e por um modelo de desenvolvimento emancipatório, contra o estado de sujeição às políticas de interesse capitalista elaboradas pelo ministério do agronegócio (citando o Ministério de agricultura e pecuária) (MANÇANO, s/d p. 5).

Entrevistamos Gilberto José Spier Vargas⁵, conhecido como Pepe Vargas, que foi ministro de desenvolvimento agrário no governo petista de Dilma Rousseff, no período de 2012 a 2014. Ele reforça os pensamentos abordados acima, apontando que:

“O gabinete extraordinário de política fundiária, criado por FHC, evoluiu para a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em 1999, e isso se deveu à necessidade que o Estado brasileiro teve de dar resposta aos movimentos sociais do campo acerca da Reforma Agrária, enquanto consequências do fatídico episódio do massacre de Eldorado de Carajás” (PEPE VARGAS, 2021).

Segundo Rosival Leite⁶, outro entrevistado que enriqueceu os elementos apresentados nesta dissertação, coordenador estadual da Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar- FETRAF/Ba⁷ (2021):

⁵ Entrevista virtual realizada em 24 de fevereiro de 2021

⁶ Entrevista realizada em 03 de abril de 2021

⁷ A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do estado da Bahia (FETRAF-BAHIA/CUT) é uma organização sindical que compõe a CONTRAF-BRASIL/CUT - Confederação Nacional dos Trabalhadores e

“Ainda que a criação do MDA, e outras políticas públicas, como o Pronaf, tenham ocorrido por intermédio das forças sociais do campo, esta ocorreu num contexto de materialização de um projeto neoliberal no país, se distanciava da lógica que os trabalhadores e as organizações do campo pretendiam ao pleitear um espaço político específico” (ROSIVAL LEITE, 2021).

O que constatamos é que a criação de um ministério específico para atendimento das demandas do segmento da agricultura familiar, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, resulta da pressão, esforços e lutas dos movimentos sociais do campo, de modo que nos parece mais uma resposta do que um reconhecimento e comprometimento do governo FHC com a agricultura familiar. Inclusive, na fala deste representante dos movimentos sociais, Rosival Leite, está reforçado o fato de que a demanda do segmento foi atendida na materialização de um ministério, mas a formatação de suas políticas públicas não reverberava nos anseios plenos da categoria.

Ainda sobre o início da implementação das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil, foi no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso que as questões agrárias passaram a ser redesenhadas a partir da intervenção do Estado, com atuação do governo na Reforma Agrária e na criação de assentamentos agrários.

No entanto, a partir da reflexão dos escritos de Coelho & Camacho (2018), é possível afirmar que a Reforma Agrária proposta pelos governos do FHC não visava solucionar questões estruturantes dos dilemas vividos pela população rural, a saber, a concentração de terras em mãos de poucos proprietários, mas se pautava basicamente em políticas de governos voltadas ao financiamento para a aquisição e produção de terras. Coelho relata que:

Se tratou de uma reforma agrária de mercado, na qual os projetos de financiamento bancário facilitavam o acesso a terra aos agricultores familiares, por meio dos programas o Cédula da Terra, o Novo Mundo Rural e o Acesso Direto à Terra, além do Banco da Terra (COELHO & CAMACHO, 2018, p 96).

Cruz & Uzêda (2020), ao abordarem as políticas públicas do governo de Fernando Henrique Cardoso, enfatiza suas contradições no que se refere ao setor agrário, além de demonstrar seu caráter limitado à perspectiva econômica produtiva:

O governo Fernando Henrique segue no tratamento ambíguo das políticas para o setor agrário, e, à medida que restringia o orçamento para as políticas públicas, para a reforma agrária e projetos de desenvolvimento rural, institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), assumindo o

conceito já largamente aceito entre os movimentos sociais do campo, e que não rivalizava com o setor latifundiário e empresarial. O PRONAF era uma linha de crédito para aplicação em projetos de investimento e custeio nas propriedades familiares. Não se tratava de financiamento a fundo perdido, e sim de um empréstimo a juros menores, para investimentos em produção de agricultura de subsistência. Entretanto, a ausência de um sistema de assistência técnica e extensão rural e a crise econômica agravava a situação das populações do campo (CRUZ & UZÊDA, 2020, p. 54-55).

Ademais, outras políticas públicas voltadas ao campo já se formatavam neste período, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)⁸. Todavia, estas políticas públicas gestadas no período em questão, não foram suficientemente robustas para atender as demandas dos agricultores e agricultoras familiares, principalmente no que diz respeito às suas reivindicações mais estruturantes, que modificariam a extrema desigualdade entre os agricultores familiares e os grandes latifundiários.

Para Netto, como apresentado por Manzanal (2010), foi somente nos primeiros anos do Governo Lula, iniciado em 2003, que essas políticas públicas para agricultura familiar se consolidaram e incorporaram mais elementos reivindicatórios dos movimentos sociais, passando a constituir condições institucionais mais integradas, que visavam garantir a ampliação de renda e acesso ao mercado, além da melhoria nas condições de vida da agricultura familiar.

É importante depreender o significado não trivial destas mudanças, pois se muda crescentemente o foco das políticas do passado que privilegiavam os produtos, para adequá-las às efetivas necessidades dos agricultores familiares considerados agora em toda sua diversidade e na completude de seus sistemas produtivos e modos de vida (NETTO *apud* MANZANAL, 2010 p 65).

Rosival Leite nos exemplifica essa integração de políticas públicas que não se restringem ao econômico, mas avançam na melhoria das condições de vida do povo do campo:

“A associação entre as políticas de crédito e de assistência técnica, os kits equipamentos, os programas produtivos, a publicação de editais, a agro industrialização, o Programa Nacional de Habitação Rural, que

⁸É uma política pública de Educação do Campo instituída no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA e executada pelo INCRA para os beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária e do Crédito Fundiário. Tem como objetivo geral fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir com a promoção do desenvolvimento, resgatando e religando dois mundos historicamente apartados, quais sejam, o mundo escolar/acadêmico e o mundo rural. Atua na perspectiva da ampliação das condições que fazem a consolidação da democracia, tendo sido resultado dos intensos debates pós conflitos que marcaram o Massacre de Eldorado dos Carajás (SANTOS *et all*, 2020 p.23).

foram políticas que incorporarão a dimensão social ao fomento da produção” (ROSIVAL LEITE, 2021).

Essa integração só seria possível mediante a incorporação de outros atores sociais na esfera pública. Elisângela Araújo⁹, agricultora familiar no sertão baiano, liderança ativa em diversos movimentos sociais organizados do campo e secretária nacional do setor agrário do Partido dos Trabalhadores, aponta, por exemplo, a escuta aos movimentos sociais da agricultura familiar como crucial para o avanço das políticas públicas realizadas nesse período:

“Havia uma unidade dos movimentos sociais do campo no período do governo de FHC, que lutou para a criação, por exemplo, do Pronaf e começamos a desenhar o conceito de agricultor e agricultora familiar a partir deste momento. Os movimentos sociais do campo estavam organizados e tinha uma pauta propositiva de programas e ações que pudessem dar respostas as nossas necessidades. Assim que presidente Lula ganhou as eleições, ele nos chamou e oportunizou a construir este sonho que tínhamos, foi uma verdadeira revolução pois o setor produtivo da agricultura familiar passa a ter espaço nas políticas públicas federais” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Sua fala nos apresenta um aspecto importante dos governos do PT que consiste na ampliação das instâncias de diálogo e no reconhecimento das camadas mais vulneráveis do Brasil, a saber as minorias (GALVÃO, 2019). Ademais, tais grupos foram incluídos na gestão pública tendo a possibilidade de interferir nas tomadas de decisão:

Movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras. Ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil (TATAGIBA; ALBERS; SERAFIM; 2014, p.326).

Elisângela Araújo destaca, portanto, o protagonismo dos movimentos sociais do campo para a transformação estrutural das políticas públicas para agricultura familiar e diversificação dos setores produtivos no Brasil desde a redemocratização, com maior intensidade a partir do primeiro governo Lula.

Ratificamos aqui a importância e protagonismo dos movimentos sociais rurais na alteração da formatação das estruturas federais de políticas públicas rurais, como também refirma Mançano:

Esta separação nas políticas e planos de desenvolvimento é resultado das constantes lutas da Via camponesa, principalmente pelas ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pelo Movimentos das Mulheres Camponesas (MMC), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

⁹ Entrevista virtual realizada em 08 de fevereiro de 2021.

(CONTAG) e da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar. Este conjunto de movimentos camponeses lutaram e geraram as condições que levaram à criação dos planos safra da agricultura familiar, que influenciou na realização do Censo Agropecuário de 2006, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) separou a produção da agricultura familiar ou camponesa da produção da agricultura patronal ou capitalista ou agronegócio e publicou em cadernos distintos (MANÇANO, s/de p. 4).

De acordo com Tânia Bacelar e Favareto:

O que aconteceu no início do século XXI traz duas novidades. Houve clara interiorização dos investimentos públicos e privados e a diversificação dos setores produtivos beneficiados. E, especialmente relevante, houve uma transformação inédita no sertão semiárido, que agora conta com universidades, com pelo menos vinte cidades médias, e que teve sua população mais pobre definitivamente incorporada aos circuitos econômicos, ainda que pela via das transferências condicionadas de renda e outras políticas sociais(...) (BACELAR & FAVARETO, 2020, p 14).

Para Jerônimo Rodrigues de Souza¹⁰, ex secretário estadual de desenvolvimento rural¹¹, que também ocupou esta pasta em nível nacional, na secretaria nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA)¹², a interação entre o conhecimento acadêmico das universidades e o conhecimento prático das comunidades rurais é apontada como mais um fator determinante para a construção de uma política pública mais completa no governo Lula:

"O papel das cooperativas e movimentos sindicais rurais, dos segmentos da universidade pública, intelectuais e extensionistas, ofereceram aos governos petistas a oportunidade de construção de políticas públicas mais densas a partir tanto da produção intelectual quanto do conhecimento prático" (JERONIMO RODRIGUES DE SOUZA, 2021).

Um de nossos entrevistados, Pepe Vargas, apresentou com clareza o ponto que nos faz abordar os avanços à agricultura familiar nos governos do PT:

"Embora a dinamização do MDA do governo Lula e também no governo da Dilma, onde o Pronaf atingiu volumes históricos em investimentos para crédito, assim como houve apoio às políticas de comercialização e segurança alimentar, ocorreu também crescimento no crédito voltado ao agronegócio. Porém, os volumes empregados na agricultura familiar foram muito maiores, em especial no nordeste do Brasil e semiárido brasileiro" (PEPE VARGAS, 2021).

Ou seja, mesmo considerando a importância histórica das ações estatais empreendidas por FHC, mudanças como as realizadas nos governos do PT alteraram significativamente o modo de vida da agricultura familiar e dos povos e comunidades

¹⁰ Entrevista virtual realizada em 18 de março de 2021.

¹¹ Jerônimo Rodrigues de Souza foi o primeiro gestor da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural da Bahia. Governo Rui Costa (PT), no período de 2015 a 2018.

¹² Foi Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial no governo Dilma (2011/2012)

tradicionais ao trazer esta temática para o centro dos investimentos públicos, promovendo uma definição clara do MDA para o atendimento da agricultura familiar.

Muitas dessas alterações foram direcionadas via Ministério de Desenvolvimento Agrário, dinamizadas através dos territórios rurais, como explica Velloso:

Em 2003, com a mudança do governo federal, a política do MDA foi reformulada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial- SDT que assumiu a gestão do Pronaf nas áreas de infraestrutura e de serviços, que deu origem ao programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais- PRONAT. A criação desta secretaria teve como finalidade executar ações de promoção do desenvolvimento rural a partir da constituição de uma nova regionalização com a constituição de territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar, com estratégias locais de consolidação de participação social e de articulação das políticas públicas setoriais (VELLOSO, 2013, p. 29)

Segundo Netto, com a formatação dos territórios rurais:

Para o público do MDA aprimoram-se e multiplicam-se os instrumentos de política pública. Aumentam as categorias beneficiadas pelo PRONAF incluindo faixas específicas para quilombolas, ribeirinhos, jovens e mulheres. Também são criados programas específicos por sistema produtivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta), para estímulo a novas atividades, tais como turismo, integração de cota-parte em cooperativas, pesca e plantas medicinais ou programas com recorte geográfico como as ações por territórios (NETTO *apud* MANZANAL, 2010 p. 65).

Junqueira & Lima defendem que, a partir de 2003, as políticas públicas destinadas a produção familiar passaram a compor a base de um projeto nacional de desenvolvimento para esse segmento rural brasileiro, tendo o principal programa, o Pronaf, atingido uma fase de abrangência nacional (JUNQUEIRA & LIMA, 2008, p. 168). Isso pode ser comprovado, por exemplo, no que se refere a distribuição dos recursos financeiros que foram ampliados “não somente entre as regiões brasileiras, mas também entre os diferentes níveis de renda dos agricultores familiares” (SANTOS; GOIS, 2011, p175).

Atualmente, essa política está amparada na Lei nº 11.326, de 24/07/2006, que estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais Familiares, de modo a compatibilizar diversas áreas com as políticas agrícolas e de Reforma Agrária, como já mencionamos anteriormente (Art5º da lei).

Para além do estabelecimento de um aparato legal para a implementação das políticas públicas para a agricultura familiar e Reforma Agrária, a lei 11.326, Lauro

Mattei (2018) reitera o que Neto e Rosival Leite já argumentaram anteriormente, de alguma forma, que essas políticas públicas qualificaram as ações governamentais na gestão petista, trazendo para o bojo não somente a perspectiva econômica, mas, sobretudo, inserindo elementos de inclusão e justiça social no meio rural:

Partindo do pressuposto que a agricultura familiar é um sistema de produção essencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, o governo Lula, via MDA, definiu um conjunto de políticas orientadas por um objetivo estratégico: mudar a realidade da estrutura agrária e fortalecer a agricultura familiar do país como forma de inclusão social e de fortalecimento da cidadania. Neste caso, o meio rural passou a ser concebido também como um espaço de justiça social, além de ser um local de produção agropecuária (MATTEI, 2018, p. 296).

Com isso, reafirmamos que o Pronaf, cujas alterações conceituais e metodológicas já vinham ocorrendo desde os governos de FHC, é consideravelmente reforçado a partir de 2003, onde o governo federal, além de criar um leque maior de ações complementares ao Pronaf, amplia os recursos a serem aplicados. Segundo as informações de Passini & Schneider:

Considerando o quesito esforços, fica fácil contabilizar a diferença. Enquanto no governo de FHC identificasse como único grande programa o Pronaf e em menor intensidade o Programa Comunidade Ativa, no governo de Lula pode-se contabilizar mais de dez programas diretamente elaborados para o desenvolvimento rural. Mas é nos recursos disponibilizados e empregados que a diferença fica ainda mais explícita. Atendo-se apenas ao Pronaf crédito agrícola, pode-se constatar que o volume de recursos operados durante todo o governo de FHC soma pouco mais de R\$ 10 bilhões, enquanto nos oito anos de Lula o volume aplicado passa dos R\$ 55 bilhões. Ou seja, além do Governo Lula ter dado continuidade ao Pronaf, o primeiro grande programa após séculos dirigido diretamente à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, ele ampliou e intensificou essa política permitindo uma transformação no meio rural brasileiro (PASSINI & SCHNEIDER, 2020, p16).

Outro componente que promove alteração na implementação do Pronaf, a partir do governo Lula, foi a criação do Plano Safra para agricultura familiar. O Plano Safra, criado em 2003, é uma peça do planejamento das ações públicas para a categoria da agricultura familiar, que por sua vez compõe o plano agrícola e pecuário (PAP), sendo estes um “instrumento de planejamento norteador para as políticas públicas do setor agropecuário, elaborado pelo governo federal de modo a compatibilizar diversos setores da política agrícola” (TELLES & TELLES, 2009, p.125).

Conforme Biachini, com o Plano Safra:

[...] tem início uma visão clara de estratégia de governo, visando à promoção, ao fortalecimento e à consolidação da agricultura familiar para um rural sustentável, por meio do incremento do PRONAF Crédito

e de um conjunto de novos instrumentos de políticas públicas. A cada Plano Safra foram lançados novos instrumentos da política agrícola que impactaram positivamente a agricultura familiar em toda a sua diversidade. Entre eles podemos citar: Política de ATER (2003), PAA (2003), Seguro Garantia Safra (2003), Seguro Safra (SEAF) (2005), PGPAF (2006), Mais Alimentos (2008) (BIACHINI, 2015, p 70).

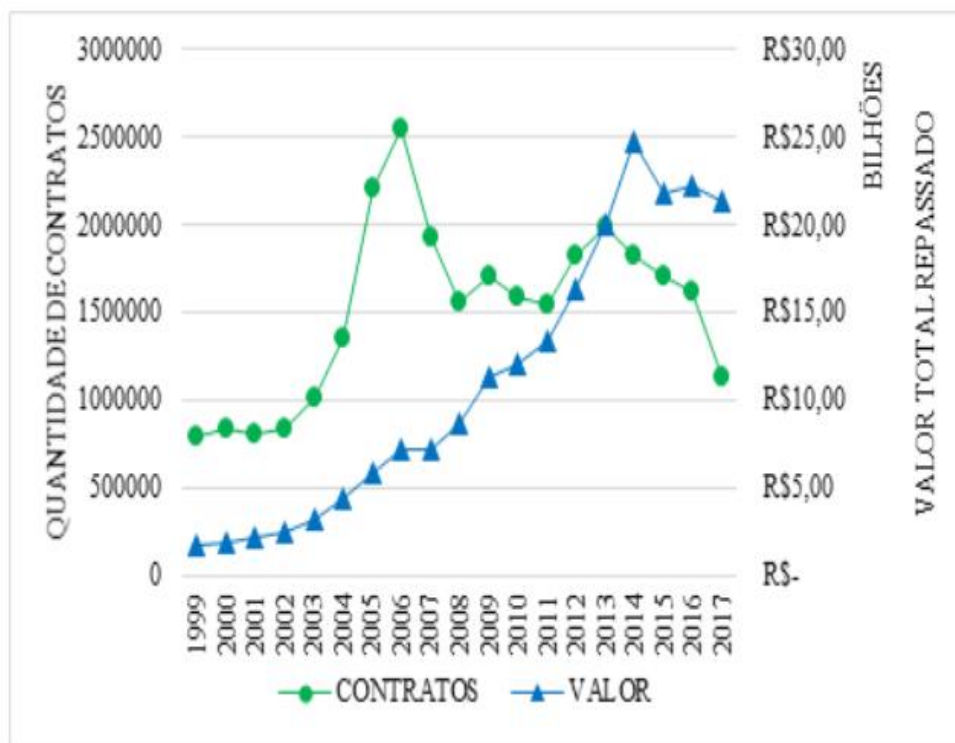
Em uma das últimas publicações do hoje extinto MDA, o então ministro Miguel Rosseto apresenta um balanço do Plano Safra onde informa que “no último ano do governo Fernando Henrique Cardoso foram disponibilizados R\$ 2,3 bilhões para os créditos na agricultura familiar e no Plano Safra 2014/2015, o valor disponibilizado foi de R\$ 24,1 bilhões- montante dez vezes maior” (BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2015, p 19).

Como exemplo dos resultados dessas alterações práticas ocorridas na dinâmica de implementação do Pronaf, depois de 2003, Biachini aponta ainda o aumento no número de contratações de crédito, com um constante incremento financeiro nessa política pública:

"Mesmo após os governos do Lula, nos governos da Dilma Rousseff, esse incremento se manteve, onde pode ser evidenciado nos avanços dos recursos aplicados no Pronaf, que saltaram de R\$ 2,3 bilhões aplicados na safra 2002/2003 para 23,9 bilhões aplicados na safra 2014/2015” (BIANCHINI, 2015 p.5).

Essa evolução do Pronaf em investimentos, mencionada por Bianchini, pode ser visualizada no gráfico abaixo, no qual percebe-se que o programa apresenta investimentos baixos quando de sua criação, passando a evoluir tanto em número de contratos quanto em montante empregado a partir do ano de 2003, seguindo em crescente até ao ano de 2014, coincidindo com o período que vai do 1º mandato do presidente Lula até o final do 1º mandato da presidenta Dilma Rousseff.

Gráfico 2: Evolução do Pronaf no Brasil, em valores e contratos



Extraído de: TROIAN & MACHADO, 2018 p. 07.

A proposta de constituição de uma política nacional com foco na agricultura familiar, entre 2003 e 2015 foi além da dinamização e ampliação orçamentária do Pronaf, “abrangendo ainda diversos outros programas e projetos, que foram implementados com vistas a serem instrumentos integrados para o fortalecimento dos sujeitos do campo” (SCHNEIDER & GRISA, 2014).

Nesse sentido, o que observamos no período dos governos petistas no Brasil, em que pese a agricultura familiar, foi uma política pública com foco em garantir melhores condições à vida dos agricultores e agricultoras familiares, como um todo, e não apenas na ampliação de créditos para a produção, além de incorporar as reais demandas da categoria à gestão, como revela Elisângela Araújo:

“Os movimentos sociais do campo estavam organizados e tinha uma pauta propositiva de programas e ações que pudessem dar respostas as nossas necessidades. Assim que presidente Lula ganhou as eleições, ele nos chamou e oportunizou a construir este sonho que tínhamos, foi uma verdadeira revolução pois o setor produtivo da agricultura familiar passa a ter espaço nas políticas públicas federais e passa a poder cobrar mudanças e efetividade” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021)

Grisa *et al* (2017) apontam a importância do Ministério de Desenvolvimento

Agrário (MDA), enquanto um instrumento de reconhecimento institucional das necessidades da agricultura familiar, nos períodos das gestões petistas, e como um espaço político dentro do aparato estatal com grande influência do segmento da agricultura familiar:

Deste modo, desde 2003, todos os anos os agricultores brasileiros deparam-se com o lançamento, quase que concomitante, de dois Planos setoriais direcionados para grupos sociais específicos, ainda que não exclusivos. Para a agricultura familiar, esta foi uma mudança simbólica e política importante: significou a ampliação do reconhecimento institucional de que a categoria social precisava ser tratada em suas especificidades e, igualmente, a conquista de mais um espaço político na estrutura do Estado (GRISA *et all*, 2017 p 16).

Outra política de destaque, implementada através do MDA nas gestões petistas de 2003 a 2015, foi a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)¹³, instituída em 2010, tendo seus objetivos voltados para a oferta de uma Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que buscasse responder as necessidades de inclusão produtiva e social da agricultura familiar.

Para Cruz & Uzêda (2020), um dos elementos inovadores na construção da Ater pública, a partir do ano de 2003, foi a participação ampla e democrática de segmentos sociais:

A partir do ano de 2003 configurou-se de extrema importância para a política de Ater. Não somente pela retomada das ações do Departamento Nacional de Assistência Técnica (DATER), mas, sobretudo, porque nesse ano o MDA construiu de forma participativa e democrática, uma nova política de extensão rural. A Política Nacional de Assistência Técnica (PNATER), instituída em 2010, ampliada e mais participativa do que a formulação do CNDRS. A nova PNATER contou com a participação efetiva de segmentos da sociedade civil, organizações sociais, partidos políticos e movimentos sociais do campo (CRUZ & UZÊDA, 2020 p 58).

Não obstante, ainda que tenha dinamizado a funcionalidade do ministério e proporcionado a participação e controle social na implementação das políticas públicas em agricultura familiar, é essencial relatar que os governos petistas não conseguiram atender, em sua plenitude, as demandas do campo apresentadas pelos movimentos sociais, especialmente no que concerne a Reforma Agrária, onde não efetivaram as proposições defendidas pelos movimentos sociais rurais, como ressaltam Coelho & Camacho:

¹³ A Lei 12.188/2010 "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". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/112188.htm. Acesso em 23. Março.2021.

Em 2002, o programa de reforma agrária do PT mostrou-se bem mais “conciliador”, não apresentou a concentração da estrutura fundiária e nem criticou o sistema monocultor no país. De acordo com Solange I. Engelmann e Aldo Duram Gil, o programa agrário petista, em 2002, passou a considerar a reforma agrária como “uma política para o desenvolvimento rural”, baseada em desapropriação de terras improdutivas; conciliada a produção de alimentos para combate à pobreza e a recuperação de assentamentos, com infraestrutura social, econômica, assistência técnica e créditos agrícolas (ENGELMANN; GIL, 2012, *apud* COELHO & CAMACHO, 2018, p110).

Ainda assim, Coelho (2018), defende que, embora com muitas divergências e contradições, coube aos governos do PT a elaboração e execução de um plano que materializou ações fundamentais para o desenvolvimento rural, sintetizados no I e II Plano Nacional de Reforma Agrária. Sobre alguns desses avanços:

[...] sublinha-se a efetivação de algumas políticas importante que proporcionaram o desenvolvimento de muitos assentamentos. Por exemplo: o fortalecimento do “Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária” (PRONERA) e a criação do “Programa de Aquisição de Alimentos” (PAA), em julho de 2003. Conforme Ferreira, no Governo Lula houve maior investimento em assentamentos criados, com assistência técnica. “[...]a contratação em serviços de assistência técnica superou em 60% a meta prevista, o que é fundamental para o desenvolvimento dos projetos de assentamentos contemplados, se de fato for tiver, qualidade, tempestividade e continuidade. Há que se ressaltar que no governo Lula, algumas políticas foram voltadas para a recuperação de assentamentos criados até o ano de 2002, haja vista que eles, desde sua criação, não atendiam as necessidades estruturais básicas, de modo que as famílias pudessem trabalhar e produzir (COELHO & CAMACHO, 2018, p 123).

É possível afirmar, portanto, que, durante o governo Lula, houve o reconhecimento e ampliação das políticas públicas federais destinadas às agricultoras e agricultores familiares, tanto do ponto de vista da sua produção quanto dos aspectos sociais, embora, seja necessário também declarar que a Reforma Agrária, pauta mais antiga e, talvez, mais importante para mudanças estruturais no campo, não avançou satisfatoriamente do ponto de vista dos movimentos sociais do campo.

Patrus Ananias, último ministro de Desenvolvimento Agrário¹⁴ justifica na própria agricultura familiar a decisão dos governos petistas para a dinamismo nestas políticas setoriais, embora algumas delas tenham se efetivado sem que tenha havido uma unicidade entre os agentes políticos envolvidos:

“Nesse sentido, desenvolvemos ações visando o desenvolvimento

¹⁴ Patrus Ananias foi ministro do MDA no período de 2015/2016, no governo da presidenta Dilma (PT)

sustentável, o cooperativismo e a agroecologia. Nosso entendimento era de que a agricultura familiar desenvolvia um importante papel na base do desenvolvimento do país, ao promover o abastecimento; e contribuía para a segurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável. Além disso, permitia a sustentabilidade ambiental e contribuía para a segurança hídrica e energética do país. Com a agroecologia, com o uso reduzido de agrotóxicos, levava alimentos mais saudáveis para a mesa dos brasileiros” (PATRUS ANANIAS, 2021).

Contudo, mesmo sem entrarmos nas questões de ajustes políticos que engendraram num fortalecimento dos ideários neoliberais com forte presença dos ruralistas durante o quarto mandato petista no governo federal, é de se observar que os investimentos para o agronegócio voltavam a sufocar os programas que haviam sido desenvolvidos anteriormente e que desenharam um modelo de desenvolvimento para o campo brasileiro de fortalecimento social e econômico da agricultura familiar. É o que nos confirma o geógrafo Bernardo Mançano Fernandes:

Em seu segundo governo, Dilma nomeou para o Ministério da Agricultura uma severa defensora do latifúndio e do agronegócio: a senadora Katia Abreu (...) O Ministério de Desenvolvimento Agrário- MDA continuou com uma posição secundária, mas manteve uma postura de defesa da Reforma Agrária. Para uma breve comparação dos anos 2013/2014 foram disponibilizados 159 milhões para a agricultura sendo 21 milhões de reais para o Plano Safra da Agricultura Familiar e 138 milhões de reais para o Plano Agrícola e Pecuário, destinado ao agronegócio (Ministério da Agricultura e Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013). Somente 13% dos créditos são destinados para a agricultura familiar/camponesa que de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009), produz 38% do valor bruto da produção, enquanto o agronegócio controla 87% dos créditos produzindo 62% do valor bruto da produção. Essa desproporcionalidade impede a melhoria de renda da maior parte da população rural. O que é repassado em abundância para o agronegócio falta para a agricultura familiar (MANÇANO apud COELHO & CAMACHO, 2018, p 40)

Não estamos aqui a defender que não houve contradições no período dos governos petistas, em especial no último período. Ao contrário, concordamos com Soldera:

No entanto, cumpre observar que, em meio a esta coexistência, o país registrou crescimento econômico e melhoria das condições de vida em todas as classes sociais. A agropecuária tornou-se o setor mais dinâmico da economia, apresentando saltos recordes em produtividade e valor produzido. A Agricultura Familiar, por sua vez, ampliou seu reconhecimento político e institucional e logrou políticas públicas específicas. Simultaneamente, passaram a coexistir o referencial setorial associado à noção de Agricultura Familiar e reforma agrária, chancelado pelas ações do MDA, e o referencial setorial vinculado ao Agronegócio, categoria sociopolítica herdeira da grande lavoura agroexportadora, abarcado pelas ações do MAPA (SOLDERA, 2018, p. 59).

Com isso, afirmamos que, os governos do presidente Lula (2003/2010), e também da presidente Dilma, ainda que tenham proporcionado o aumento de recursos empregados a favor da agricultura familiar, manteve elevado o investimento no setor do agronegócio brasileiro, tal como o governo anterior, e que, tão pouco garantiu uma Reforma Agrária tal como defendiam os movimentos sociais no campo. Sobre o atendimento dos setores produtivos do agronegócio e da agricultura familiar nos governos do presidente Lula, Netto explica que:

Com a eleição presidencial, em 2002, assume Luís Inácio Lula da Silva, representando uma nova aliança de interesses e agrupamentos políticos com o apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais localizados mais à esquerda do espectro político, sem, no entanto, deixar de ser um governo de composição no qual se encontravam vários grupos representantes da burguesia bancária, industrial e mesmo agrícola nacionais (NETTO apud MANZANAL, 2010, p 63).

Também Patrus Ananias aponta os esforços conjugados que os governos petistas desenharam na distribuição dos recursos públicos no desenvolvimento rural brasileiro:

“O Desenvolvimento Agrário sempre foi uma prioridade dos governos petistas. Mas é importante ressaltar que tínhamos um projeto integrado, porque as políticas públicas só dão certo quando elas conversam e convergem entre si. Nesse sentido, o desenvolvimento agrário, com base na agricultura familiar, foi fundamental para a consolidação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Da mesma forma, contribuía para o desenvolvimento econômico regional e local. Em um país como nosso, de fato a pressão do agronegócio sempre foi forte. Pressão dos ruralistas, do agronegócio exportador, do grande latifúndio. O papel do Estado nesse sentido foi garantir e estimular, como deve ser, o agricultor familiar, o pequeno proprietário de terra, a distribuição mais justa do acesso à terra, aos insumos, ao financiamento. Um papel de fiel da balança, de controlar e distribuir os recursos públicos disponíveis, porque o mercado e o grande capital têm seus próprios meios. Outro ponto importante foi privilegiar a questão ambiental, estabelecer regras e limites, fiscalizações e punições para barrar a sanha do agronegócio” (PATRUS ANANIAS, 2021).

Mas, neste contexto de disputas de agentes políticos antagônicos, o que vamos observar é que, durante as quase duas gestões do governo Dilma, pouco se avançou em políticas para agricultura familiar. Se mantiveram as ações iniciadas em Lula, num processo de continuidade destas políticas, e, algumas vezes, até observou-se redução em investimentos reais nos programas voltados a este público. Como medidas positivas estabelecidas no período dos governos Dilma, Grisa cita que:

As ampliações dos recursos aplicados no crédito agrícola continuaram em ascensão, iniciaram-se ações conceituais, como a promoção da indicação geográfica dos produtos da agricultura

familiar, a política nacional de agroecologia e produção orgânica, apoio a inovação tecnológica, criação da agência nacional de assistência técnica e extensão rural (GRISA, 2019, p. 29).

Contudo, as dificuldades em promover mais e maiores avanços no atendimento à agricultura familiar a *à agenda agrária no governo Dilma já se perduravam desde o início de seu segundo mandato* (SAUER, 2019, p 176). Como resultado, o cenário de promoção dos instrumentos econômicos e de gestão que valorizassem a agricultura familiar (e de outras categorias), e permitissem condições dignas de trabalho e vida, foi sendo desmantelado a partir do ano de 2015, com a ruptura na gestão pública federal e com o advento, daquilo que fora denominado por muitos historiadores e cientistas políticos, assim como movimentos sociais camponeses, **de golpe parlamentar ou golpe jurídico ou ainda golpe de Estado** (RAMOS, 2016; SANTOS & MARTINS, 2018).

No subcapítulo seguinte abordaremos sobre a descontinuidade de políticas públicas para agricultura familiar, numa perspectiva não somente de descrevê-las, mas, sobretudo, de analisar as perdas sofridas por esse segmento e as suas demandas econômicas e sociais, o que, para Grisa (2018, p 45) se *configura como uma retomada dos elementos do neoliberalismo global na dinâmica política do Brasil*.

2. 2 Políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: 2016 aos dias atuais

Como aponta Ramos, ao citar Machado, o golpe que ocorreu no Brasil, em 2016, tratou-se de um golpe de novo tipo, com atores, cenários e intencionalidades distintas dos golpes militares que figuraram em períodos históricos anteriores:

O golpe de 2016 pode ser considerado de novo tipo. Não há demonstração da força bruta dos fuzis e dos tanques, mesmo porque, no atual contexto das relações internacionais, não cairia bem uma demonstração de força desta natureza (...). A ruptura do processo democrático, portanto, apresenta-se com um verniz de legalidade. Por mais que os defensores do afastamento da Presidenta, apoiados pela mídia golpista, tentem passar uma imagem de normalidade institucional, o atual processo político consiste numa inegável ruptura do Estado democrático e social de direito (MACHADO *apud* RAMOS *et all* 2016 p23).

Tratou-se de uma forte retomada dos elementos neoliberais na dinâmica política brasileira, trazendo como resultados políticas antissociais, que negam os instrumentos jurídicos, marcos regulatórios e programas que foram “definidos e implementados, em menor ou maior proporção, desde a Constituição de 1988 até

meados do ano de 2016, que foram garantidores da ação estatal na proteção e desenvolvimento social no campo e no rural” (GRISA, 2018, p23).

Segundo Afonso Florence¹⁵, um de nossos entrevistados, atualmente deputado federal eleito pelo Partido dos Trabalhadores da Bahia, que foi também ministro do MDA no período compreendido entre 2011 e 2012, “ao negar as vias institucionais que elegeram a presidenta Dilma Rousseff e submeter o controle do Estado a grupos políticos não constituídos pelo voto, podemos afirmar que o Brasil sofreu um golpe de Estado”. Ele chama de golpe jurídico institucional que:

“se deu sobre as políticas sociais estruturantes implementadas pelos governos petistas no Brasil, e, sobretudo, sobre os espaços de governança social, por ter sido paramentada numa farsa jurídico formal argumentativa sobre realização de suplementação orçamentária pela presidenta” (AFONSO FLORENCE, 2021)

Josias Gomes¹⁶, deputado federal eleito pelo PT/Ba (2018), licenciado e secretário de Desenvolvimento Rural da Bahia tendo assumido a pasta no segundo governo de Rui Costa (2018), também concorda ter havido golpe no Brasil, sendo este estabelecido pelo parlamento. Para ele, “havia uma necessidade de interromper os governos do Partido dos Trabalhadores pela insatisfação, não expressa nas razões óbvias, com as políticas sociais que vinham em curso a 4 mandatos”¹⁷.

Além da intencionalidade que esteve por detrás do golpe, de interromper a dinamização das políticas sociais, o deputado licenciado Josias Gomes apresenta ainda outros elementos que poderiam ter sido motivadores para o afastamento injustificado da presidente Dilma:

“Havia uma orquestração que apontava para a necessidade de enfraquecimento dos governos progressistas que vinham se desenhando na América Latina, como Honduras, Paraguai, Bolívia. As elites brasileiras se reuniram em torno do golpe na defesa dos interesses de seu segmento, inclusive a bancada ruralista de deputados que, embora atendido pelos governos petistas em investimentos públicos no setor produtivo do agronegócio, tinham outras pautas que eram limitadas por estes governos, como a questão do licenciamento ambiental e da liberação no uso dos agrotóxicos” (JOSIAS GOMES, 2021).

¹⁵ Entrevista realizada em 03/04 mediante aplicação de questionário.

¹⁶ Entrevista presencial realizada em 08 de fevereiro de 2021

¹⁷ “No caso brasileiro, o impulso externo são as elites económicas e as forças políticas ao seu serviço que não se conformaram com a perda das eleições em 2014 e que, num contexto global de crise da acumulação do capital, se sentiram fortemente ameaçadas por mais quatro anos sem controlar a parte dos recursos do país diretamente vinculada ao Estado em que sempre assentou o seu poder. Essa ameaça atingiu o paroxismo com a perspectiva de Lula da Silva, considerado o melhor Presidente do Brasil desde 1988 e que saiu do governo com uma taxa de aprovação de 80%, vir a postular-se como candidato presidencial em 2018. A partir desse momento, a democracia brasileira deixou de ser funcional para este bloco político conservador e a desestabilização política começou.” (BOAVENTURA *apud* PRONER *et all*, p.65)

Outro entrevistado que abordou sobre a existência de golpe parlamentar no Brasil foi Welliton Rezende Hassegawa¹⁸, ex delegado do MDA na Bahia, que gestou o órgão de 2011 a 2016, período do mandato da presidente Dilma Rousseff. Para ele "não se justificava um golpe no país pois havia um alinhamento dos setores produtivos capitalistas (rurais e urbanos) com os governos Lula e Dilma". O mesmo pensamento é apresentado por Elisângela Araújo, de que:

“Os governos de aliança e coalização que os petistas montaram não fizeram nenhuma revolução socialista, não impediram que os setores capitalistas do campo mantivessem relação com o Estado, não reduziram os investimentos no agronegócio, mesmo assim, as elites parlamentares, econômicas e a burguesia brasileira se reuniram em torno de Michel Temer e golpearam o país” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

O resultado é que, consolidado o golpe parlamentar, em 2016, uma das primeiras, senão a primeira medida do presidente empossado, Michel Temer, foi a extinção do MDA, ainda no início deste mesmo ano. Com isso, os temas relativos à agricultura familiar e aos Povos e Comunidades tradicionais (os quais deveriam compor os programas de governo e compromisso do Estado, por força da Lei. 11.326/2006), passam a ser dialogados no âmbito do gabinete da presidência da república através de uma secretaria especial, como nos esclarece Lauro Mattei:

Assim, já no dia 27 de maio de 2016 foi promulgado o Decreto nº 8.780 que transferiu toda a responsabilidade da antiga estrutura do extinto MDA para a Casa Civil, estrutura ministerial que passou a concentrar todas as competências sobre a reforma agrária, sobre a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, bem como sobre a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos e determinação de suas demarcações (MATTEI, 2018, p 6).

Para além de meramente alocar as políticas públicas para agricultura familiar num espaço de menor importância administrativa, as ações iniciadas no governo Temer tem um significado mais profundo de enfraquecimento das conquistas históricas da agricultura familiar, como aponta Firmiano:

Sob o governo de Michel Temer, a estrutura político-institucional de gestão estatal do capital no campo, conformada basicamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi desmantelada. Mais que isso, o pacto que emerge em meados da década de 1990, quando do acirramento do conflito no campo – cujo clímax é o assassinato de 21 sem-terra, em Eldorado dos Carajás, no Pará (1996), e que deu origem ao MDA – foi desfeito. A Lei no 13.341, de 2016, decorrente da Medida Provisória no 726/2016, reduziu de 39 para 24 o número dos ministérios (chegando mais tarde a 29, com a revogação de

¹⁸ Entrevista presencial realizada em 12 de fevereiro de 2021.

parte da medida), extinguindo o MDA, que havia sido criado em 25 de novembro de 1999, com as competências de elaborar e executar o Plano Nacional de Reforma Agrária, promover o reordenamento agrário e a regularização fundiária, particularmente, da Amazônia, promovendo o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e a demarcação de terras de povos remanescentes de quilombos (FIRMIANO, 2020, p117).

Pode-se observar que foram muitas as perdas para o desenvolvimento da agricultura familiar no período pós golpe parlamentar. Para Grisa (2018), a mudança do cenário político administrativo no Brasil, trouxe consigo:

“Novas” ideias, novas interpretações sobre a agricultura familiar e sobre o desenvolvimento rural brasileiro. Tais mudanças repercutem na compreensão do lugar da agricultura familiar no desenvolvimento do país, no tratamento da sua diversidade e especificidades, e na concepção de desenvolvimento rural prevalecente no país (GRISA 2018, p 46).

Esse pensamento de Grisa (2018) é refletido nas falas dos entrevistados quando buscamos levantar dados sobre as consequências do golpe para a categoria agricultura familiar no Brasil. Afonso Florence afirma que:

“o conjunto de políticas fomentadas nos governos petistas, até mesmo em FHC, hoje estão absolutamente defasadas, onde algumas foram totalmente extintas e outras, ainda que não tenham sido extintas, tiveram seus investimentos brutalmente reduzidos e estão a cerca de 5 anos inoperantes” (AFONSO FLORENCE, 2021).

Pepe Vargas reforça que:

“Como consequência, nefasta, deste golpe, os direitos sociais estão sendo negados à população, em especial no campo brasileiro. Os assentados de Reforma Agrária, os remanescentes de quilombo, os indígenas, os povos tradicionais, todos estão sendo severamente atacados desde o governo Temer e, principalmente, neste atual governo de Jair Bolsonaro” (PEPE VARGAS, 2021).

João da Cruz¹⁹, representante legal da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura da Bahia– FETAG/Ba, ao explicar sobre os impactos do golpe para a categoria de trabalhadores e trabalhadoras rurais, afirma que:

“Estes foram muito negativos, em especial para a classe trabalhadora do campo pois perderam as políticas públicas que vinham em andamentos e/ou foram fomentados nos governos petistas, como o Pronaf. As políticas públicas oriundas do governo federal, que eram voltadas para a agricultura familiar, sofreram impactos negativos que afetaram diretamente as comunidades rurais e os agricultores familiares assim como os movimentos organizados que tanto lutaram pelo estabelecimento destas políticas públicas” (JOÃO DA CRUZ, 2021).

Rosival Leite afirma que vivemos no pior momento histórico para a agricultura familiar brasileira frente a esta negação de direitos a políticas públicas, ocasionada pelo golpe parlamentar de 2016. Para ele,

“Os quase 600 mil empreendimentos da agricultura familiar existentes na Bahia, que produz 70% dos alimentos que a população baiana

¹⁹ Entrevista presencial realizada em 12 de fevereiro de 2021

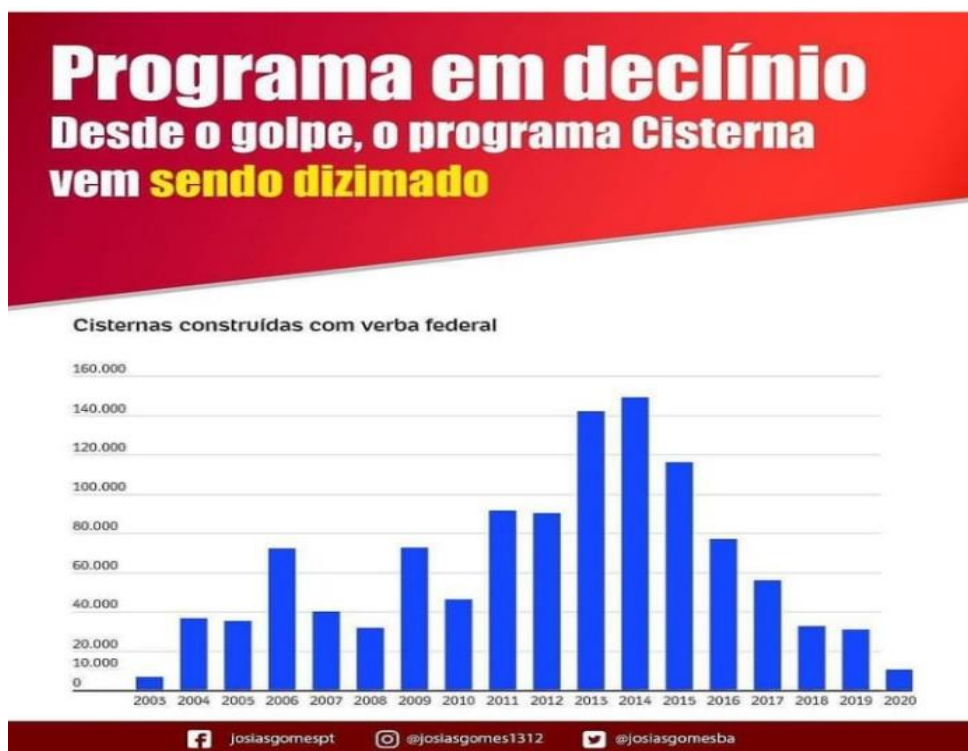
consome, vive um momento de caos sem perspectivas para o futuro ou com perspectivas de reconstrução com muitas dificuldades” (ROSIVAL LEITE, 2021).

Outro impacto negativo prático ocasionado pelo golpe de 2016 para a agricultura familiar, e citado aqui por Rosival Leite e também pelo secretário Josias Gomes, se refere a políticas de cisternas. Para Rosival Leite:

“O tão sonhado planejamento de Lula e Dilma de implantar 1 milhão de cisternas no semiárido brasileiro foi drasticamente interrompido pelos governos que se instalaram nos pós golpe, chegando a uma queda de 94% no número de cisternas implantadas em 6 anos” (ROSIVAL LEITE, 2021).

O secretário estadual de desenvolvimento rural, Josias Gomes, nos cedeu um gráfico, publicado em suas redes sociais, que revela os desmontes em investimentos nas políticas de cisternas no Brasil, como apresentado abaixo:

Figura 2: Número de cisternas construídas no Brasil com verba federal



Fonte: Redes sociais deputado federal Josias Gomes (PT/Ba)

Importante falar que este programa, denominado “Um milhão de cisternas” (PIMC), trata-se de uma política pública que relaciona tecnologia sustentável com o direito ao acesso a água por parte de famílias rurais habitantes do Nordeste do Brasil, tendo sido criado no âmbito das discussões com os movimentos sociais e com entidades relacionadas à problemática histórica do acesso à água para as comunidades do semiárido brasileiro. De acordo com Neves (2010), este programa:

Foi negociado com o governo federal em 1999 por intermédio da Agência Nacional de Águas (ANA) e tem como objetivo garantir o abastecimento regular de água de qualidade para cinco milhões de pessoas em áreas rurais do semiárido brasileiro. Através de uma tecnologia simples e barata, as cisternas de placas têm capacidade para armazenar água suficiente para abastecer uma família durante um ano (NEVES et al., 2010).

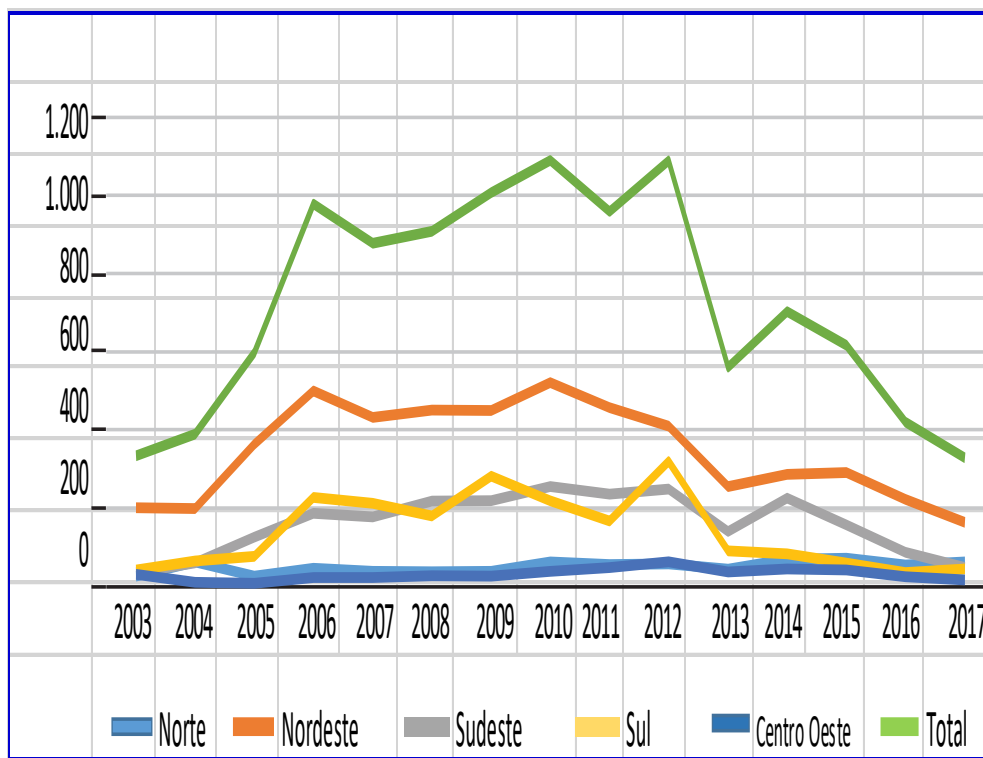
Ainda sobre os impactos, no pós golpe, na perspectiva de Weliton Rezende Hassegawa:

“O grande impacto do golpe, com a extinção do MDA em 2016, e de suas delegacias estaduais, é a agricultura familiar não possuir mais um espaço de concertação e de articulação federativa entre o segmento e os governos federal e estadual, além, é claro, do prejuízo na implementação de tantas políticas públicas especializadas para o atendimento da categoria” (WELLITON HASSEGAWA, 2021).

Continuando seu pensamento, o deputado federal Afonso Florence atentou para as consequências que recaíram sobre os estados brasileiros e, especialmente, para "a categoria agricultura familiar que sofreu com a redução quase que total dos investimentos públicos destinados às secretarias estaduais para o fomento das políticas públicas".

Como exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003, sofreu impactos significativos em seus investimentos, como aponta o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelando “acentuado decréscimo a partir de 2015” (2019, p 40). No gráfico 3, a seguir, apontamos essa variação ocorrida na implementação do PAA, onde visualizamos um crescente entre os anos de 2006 a 2012, de um modo geral no país, em especial atenção à região Nordeste. Visualizamos também que, em virtude da falta de investimentos públicos, este programa já apresenta debilidade no Brasil a partir do ano de 2014 (ainda governo da presidente Dilma), com um declínio absoluto em todas as regiões brasileiras entre os anos de 2015 a 2017, quando, inclusive, deixa de existir em alguns estados.

Gráfico 3: Montante de recursos investidos pelo governo federal em compras do PAA – Brasil e Grandes Regiões (2003-2017). (Em R\$ bilhões)



Fonte: SAMBUICHI, *et all*, 2019

Este programa foi de fundamental importância na promoção do acesso a alimentação saudável, no incentivo à produção agrícola e seu escoamento e na ampliação de renda das famílias. Seu declínio como consequência deste retrocesso político no pós golpe, impactou, negativamente, e alterou a correlação da capacidade produtiva entre agricultura familiar e o agronegócio, além de, como aponta Mattos:

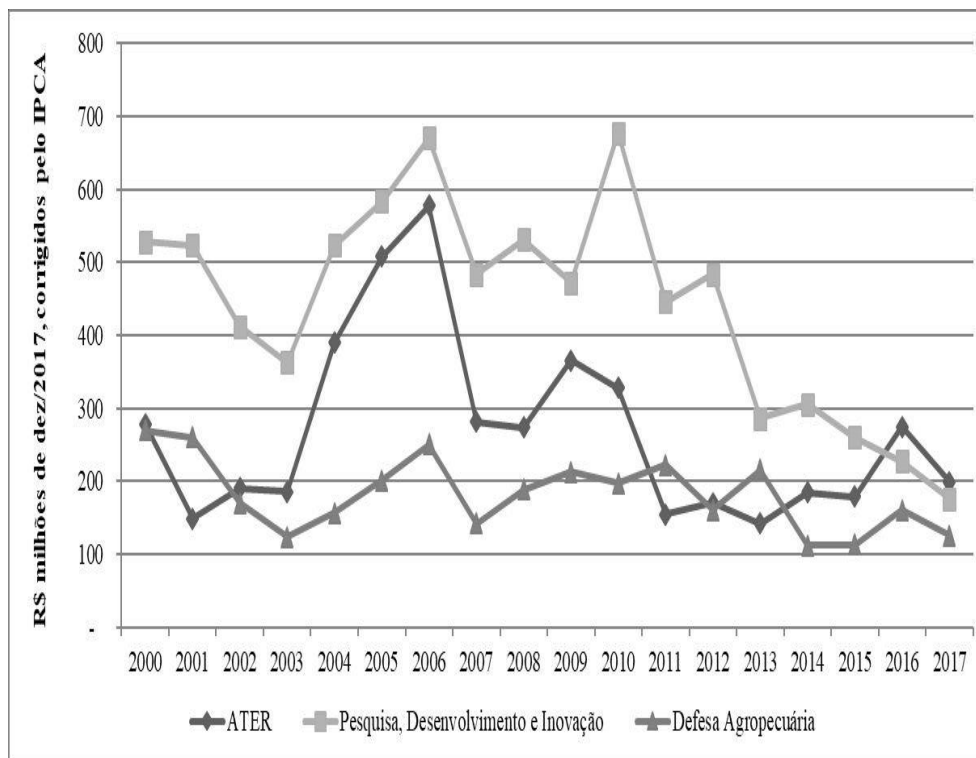
...Tais retrocessos podem gerar efeitos preocupantes, como o empobrecimento massivo da população rural, o aumento do êxodo rural, a redução drástica da produção de alimentos ao mercado de consumo doméstico, os riscos de perda de garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira além do recrudescimento da fome...(MATTOS, 2018, p. 12)

A Assistência Técnica e Extensão Rural, uma das políticas públicas de maior destaque para a agricultura familiar de 2003 a 2014, teve grande impacto no pós golpe, que vai “desde o cancelamento das chamadas públicas para as entidades da agricultura familiar, até o total desmantelamento das equipes técnicas responsáveis pela execução desta política” (MATTEI, 2018, p9).

Em termos de investimentos públicos liquidados para esta política,

percebemos que seu declínio passa a ser constante a partir do ano de 2016, em contraponto as oscilações ocorridas ao longo dos anos de gestões petistas no país, como mostra a figura abaixo:

Gráfico 4: Gastos liquidados em ações de assistência técnica e extensão rural no Brasil

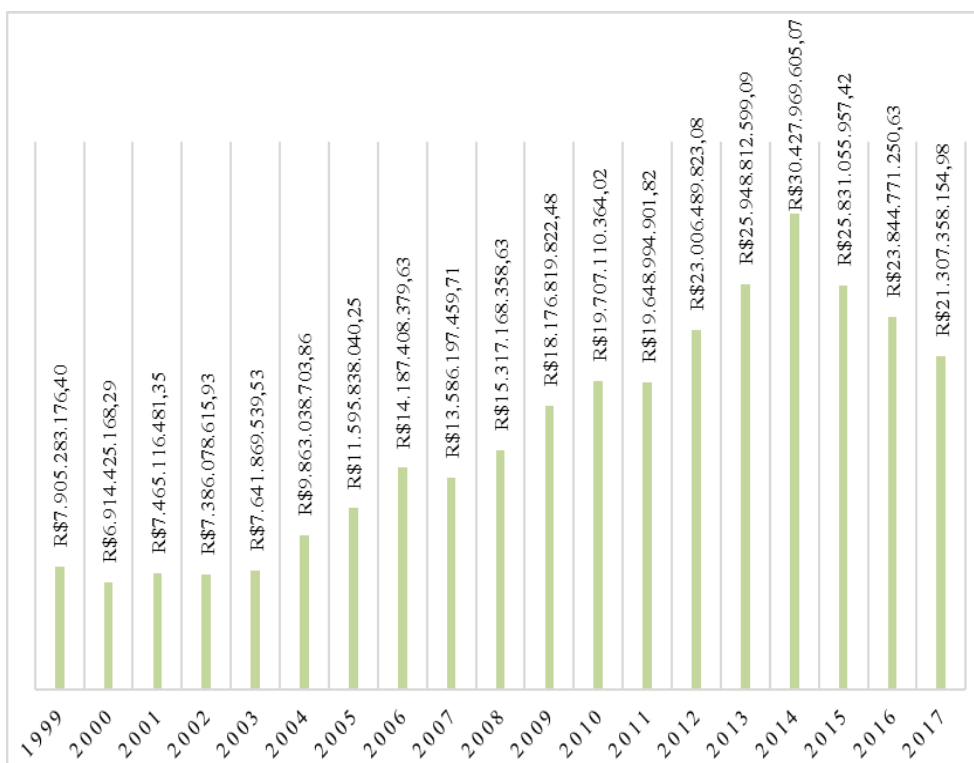


Fonte: XAVIER, 2020, p 13

De acordo com Mattos (2018), não se trata de uma análise pura e simplesmente das reduções em dotação orçamentária ou de recursos, mas de observar:

O impacto do esvaziamento das estratégias de fortalecimento do sistema de ATER sobre a integração desses serviços às outras políticas, destacadamente o crédito rural, de valorização dos processos de inovação social, de adesão às tecnologias sociais e de consolidação do protagonismo da agricultura familiar nos processos decisórios sobre seus modos de vida e de produção (MATTOS, 2018 p.16).

Já o Pronaf, considerado o maior programa para a agricultura familiar criado no Brasil, foi afetado, segundo Troian e Machado (2020), por reduções profundas durante e após o golpe, “chegando a contabilizar uma perda no seu orçamento de R\$ 4,5 bilhões no ano de 2015, R\$ 1,9 bilhão no ano de 2016 e R\$ 2,5 bilhões em 2017” (TROIAN E MACHADO, 2020, p.12).

Gráfico 5: Valor total investido no Pronaf de 1999 a 2017, no Brasil

Fonte: TROIAN E MACHADO (2020, p.12)

De acordo com João da Cruz, presidente da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura (FETAG/Ba) as consequências desse desmantelamento têm sido drásticas para a agricultura familiar:

“Do ponto de vista das políticas públicas do governo federal, elas diminuíram depois de 2016. Hoje nós temos só a garantia safra e as linhas de crédito do Banco do Nordeste do Brasil que continua a mesma coisa. Outras, a exemplo daquelas voltadas a convivência com o sem árido e o PNRH sofreram impactos negativos que afetaram as comunidades de agricultores e agricultoras familiares” (JOÃO DA CRUZ, 2021)

Não obstante, o desmonte destas políticas públicas, pós golpe, não se limitou a redução em investimentos públicos, mas, inclusive, deu-se através de alterações ocorridas nos mecanismos legais e nos marcos regulatórios, os quais haviam se efetivado enquanto resultados das lutas constantes dos movimentos de luta do campo, como já debatido no item anterior.

Assim, o “enfraquecimento político da própria noção de agricultura familiar, por meio do Decreto nº 9.064/2017, ao introduzir uma nova noção – Unidade Familiar de Produção Agrária – em detrimento da noção de agricultura familiar” (GRISA, 2018, p

46), e a medida provisória 759/2016, que foi transformada em lei (Lei 13.456) em 2017, são significativas ingerências do governo Temer para desmontar as políticas destinadas à agricultura familiar, o que nos leva a considerar que se trata de um retrocesso nas políticas públicas rurais e fundiárias.

Estas informações, de impacto da aprovação da Lei nº 13.456/2017, portanto pós golpe, sobre a agricultura familiar no Brasil, se reverberam nos dados acerca do atendimento dos agricultores familiares, obtidos no painel de políticas da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD/MDA), como demonstrado na tabela 1.

Tabela 1: Quantitativo de agricultores familiares atendidos pelo governo federal, entre os anos de 2015 a 2017.

Principais programas	Nº de famílias atendidas		
	Ano		
	2015	2016	2017
Pronaf	1.697,67	1.617,87	1.042,71
ATER	297.684	226.065	147.924
Garantia-safra	779.754	883.733	903.253

Fonte: BRASIL. SEAD/MDA. Elaborado pela autora.

A análise desta tabela vem a comprovar o declínio do Pronaf nos primeiros anos pós golpe, assim como da política de assistência técnica e extensão rural. O contrário vemos no Programa Garantia Safra. Mas, ainda que os recursos para este programa tenham se mantido, houveram mudanças em suas regras desde o período de sua criação até o período pós golpe.

Neste sentido, as políticas públicas desenvolvidas anteriormente ao golpe, para atender o segmento da agricultura familiar, foram sendo alteradas e/ou desmanteladas e o foco de investimentos públicos se voltam, exclusivamente, para a expansão e fortalecimento do agronegócio como afirma Lauro Mattei:

Como produto de um conturbado processo político em curso e que está causando enormes conflitos e cisões sociais no país, o Governo Temer tem atuado de forma bastante controversa, em termos da promoção do desenvolvimento agrário e rural brasileiro. De um modo geral, observa-

se que o governo atual fez uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário que não atende aos interesses da grande maioria da população rural, representada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, dentre outros. Ao contrário, as intervenções do governo Temer vêm exatamente no sentido de excluir das benesses das políticas públicas parcelas expressivas dessa população rural (MATTEI, 2018, p12).

Nessa perspectiva, o golpe de 2016 teve sua centralidade pautada numa nova forma de governabilidade que buscou atender grupos ligados a uma classe social vinculada ao poderio econômico, à classe de endinheirados (BOFF, 2018), ou ainda à classe dos privilégios (JESSÉ DE SOUZA, 2009), como banqueiros, o mercado financeiro e agronegócio brasileiro (COELHO & CAMACHO, 2018). O historiador Clifford Andrew Welch e o geógrafo Bernardo Mançano (2018), por exemplo, em artigo publicado por Coelho e Camacho (2018), denominam esse momento histórico como “agro golpe” devido ao apoio irrestrito da bancada ruralista ao governo de Michel Temer, ainda enquanto presidente interino.

Daquela maneira, a tomada abrupta do poder político no Brasil, em 2016, terminou por desprestigiar as classes sociais menos favorecidas, promovendo perdas significativas do ponto de vista das políticas públicas, e colocou a máquina pública a disposição dos interesses das classes historicamente ligadas ao neoliberalismo, a exemplo, no caso do campo, os setores empresariais agrícolas relativos ao agronegócio, como complementam Sauer *et all* (2019):

As diversas sinalizações e apoios políticos do governo Temer ao agronegócio se materializaram em várias Medidas Provisórias, com destaque para a MP 733, de 15 de junho de 2016. Convertida na Lei 13.340, de 28 de setembro de 2016, concedeu facilidades financeiras e jurídicas a setores historicamente privilegiados no campo. Esta MP autorizou que grandes produtores rurais, inscritos na Dívida Ativa da União e com débitos originários das operações de securitização e Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa), liquidem o saldo devedor com descontos entre 60% a 95% do total. Dívidas acima de um milhão de reais ganharam descontos de até 65%, além de outras benesses como a suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final de 2017. Na contramão de uma possível cobrança de débitos, a MP 733 premiou os maiores devedores da União, consumindo recursos que poderiam atender cerca de 120 mil famílias acampadas (SAUER, *et all*, 2019 p 174).

Essas perdas, observadas no pós-golpe, são continuadas a partir da eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, pelo Partido Social Liberal. Como cita Pochmann (2020):

Desde o golpe de 2016 e, com mais intensidade, a partir do governo Bolsonaro, o poder público passou a atuar pelo desmonte das políticas

mitigatórias e compensatórias que em boa medida protegiam interesses superiores do país e os setores mais vulneráveis do campo, dos efeitos colaterais da agricultura produtivista de grande escala (POCHMAM 2020, p 264).

Sauer *et all*, reforçam a participação da bancada ruralista desde a arquitetura do golpe parlamentar de 2016 à sua continuidade no governo seguinte. Para estes autores:

Em continuidade ao apoio político a Temer, a partir de 2016, a Frente Parlamentar da Agricultura (nome oficial da Bancada Ruralista), representando forças contrárias a democratização do rural brasileiro, deu apoio incondicional ao candidato do Partido Social Liberal (PSL) (SAUER, *et all*, 2019, p172).

O governo do presidente Bolsonaro, intensificou a participação da bancada ruralista dando apoio total ao agronegócio e negando direitos à agricultura familiar. Segundo Pochmann:

A política de desconstrução do governo Bolsonaro na temática agrária teve início no seu primeiro dia de governo. Por meio da Medida Provisória 870 de primeiro de janeiro (lei 13.844, de 2019) Bolsonaro extinguiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e transferiu as suas atribuições na reforma agrária, agricultura familiar e na regularização das terras indígenas e quilombolas, justamente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Isto com o agravante de o Ministério ter como autoridades máximas: a ex-deputada Tereza Cristina, uma das lideranças mais dogmáticas dos ruralistas; e o ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR) (POCHMANN 2020, p. 86).

O tema agricultura familiar passa, então, a compor a linha das políticas públicas destinadas a agricultura brasileira como um todo, realizada por grandes, médios e pequenos produtores rurais, esquecendo-se, porém, das desigualdades estruturantes que assolam os pequenos produtores em favor dos grandes.

Essa junção dos distintos segmentos agrários brasileiros, com a chegada do governo Bolsonaro, privilegia o agronegócio no campo, como defende Firmiano:

Ao assumir, Bolsonaro reduziu ainda mais o número de ministérios, chegando a 16 apesar de 22 pastas com *status* ministerial –, fortalecendo o Mapa, que passou a dispor da atribuição de identificar, delimitar e demarcar terras indígenas e quilombolas – antes atribuições da Fundação Nacional do Índio (Funai), ligada ao Ministério da Justiça (no caso da demarcação de terras indígenas) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), então vinculado à Casa Civil (no caso do reconhecimento das terras de remanescentes de quilombolas e da Política Nacional de Reforma Agrária). Além disso, o Mapa passou a gerenciar o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR) – até então vinculado ao Ministério do Meio Ambiente –, que visa monitorar os imóveis rurais no país, realizando levantamento de informações sobre a preservação ambiental; e criou a Secretaria de Assuntos Fundiários, incorporando as atribuições de planejamento e execução da Política Nacional de Reforma Agrária – assim como as atribuições das secretarias da Pesca e da Agricultura Familiar. A gestão estatal dos agronegócios, da agricultura familiar, dos

territórios indígenas e quilombolas e a governança ambiental passou, pois, à trinca do agronegócio, representada pelas forças mais conservantistas do mundo agrário brasileiro: Tereza Cristina, Ricardo Salles e Nabhan Garcia (FIRMIANO, 2020, p 371).

O próprio discurso da então ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento indica o fim da agricultura familiar na seara das políticas públicas ao citar que:

Toda a agricultura, independentemente de seu porte, desempenha papel fundamental para garantir a nossa segurança alimentar e de nossos 160 parceiros comerciais. Então essa é a primeira vez, depois de muito tempo, que lançamos um único Plano Safra. Fato que merece ser realçado: temos enfim uma só agricultura alimentando com qualidade o Brasil e o mundo (BRASIL, Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2019).

Para o senhor João da Cruz, representante legal da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura– FETAG/Ba, essa unificação é complicada, não apenas pela desigualdade entre os diversos modos de produção agrícola presente no Brasil como porque, para ele:

“O meio rural é diferente do meio agrícola. O meio agrícola produz commodities e o meio rural produz alimentos saudáveis e nutritivos para a composição de 70% da alimentação dos baianos. O meio rural tem saberes diversos que respeitam o meio ambiente, tem pessoas diversas que trabalham a terra e o campo e que não podem ser substituídas por máquinas. Por isso é preciso ter um atendimento especial pelos governos” (JOÃO DA CRUZ, 2021).

Neste contexto de desmonte, importante ainda mencionar que, o Plano Safra teve uma redução de 31 milhões em 2017, para 26 milhões no ano de 2018, segundo a Cooperativa de Trabalho, Assessoria Técnica e Educacional para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar (COOTRAF). Ainda mediante informações obtidas no site da entidade²⁰, também o Garantia Safra, outro importante programa de fomento à agricultura familiar do Nordeste do Brasil, é enfraquecido no primeiro ano do governo Bolsonaro, sofrendo uma significativa redução orçamentária em seu planejamento de mais de 300 milhões de reais (COOTRAF, 2019).

Inclusive, como citam Oliveira e Carvalho (2020 p 09), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA²¹), órgão consultivo integrante do

²⁰<https://contrafbrasil.org.br/noticias/fetrafbahia-e-beneficiada-com-equipamentos-para-o-desenvolvimento-rural-fbe8/>

²¹ O CONSEA, órgão de assessoramento à Presidência da República (<http://www4.planalto.gov.br/consea/>), tinha como competência institucional apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional. De caráter consultivo, sua composição previa 1/3 de representantes de diferentes órgãos do poder executivo e 2/3 da sociedade civil. Reunindo representantes de movimentos e organizações de diferentes setores sociais, ele foi um importante espaço em que os titulares de direito, muitas vezes invisibilizados, tinham voz e influenciavam as políticas públicas. Sua composição intersetorial e interdisciplinar foi uma de suas fortalezas. (CASTRO, 2019, p.1)

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, importante ferramenta de controle social na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que existia desde 1993, foi extinguido em 2019.

Outra medida que revela o enfraquecimento das políticas para agricultura familiar no contexto de supervalorização do agronegócio no governo Bolsonaro foi, como cita o Movimento dos Sem Terra, a extinção do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, o qual havia sido construído no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf²²). Aliás, o próprio Condraf sofreu modificações em sua estrutura administrativa em decretos publicados durante o primeiro ano do governo em questão.

Sobre as ações destrutivas das políticas públicas para agricultura familiar no governo Bolsonaro, Patrus Ananias reforça que:

“Enquanto respondo a esse questionário, o governo Bolsonaro destrói, por meio de medida provisória do Auxílio Brasil, o antigo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003. Importante destacar que desde sua criação, o PAA contou com investimentos crescentes e de forma acentuada até 2006, e de forma mais lenta até 2012, quando chegou ao teto de R\$ 1,2 bilhão. Esses valores têm caído paulatinamente sob o governo Temer e no governo atual. Em 2018, foram aplicados apenas R\$ 253 milhões, segundo o IPEA; em 2019, os recursos foram de R\$ 188 milhões.; em 2020, foram de R\$ 186 milhões. A intenção de Bolsonaro é destruir tudo o que foi construído nos governos de esquerda” (PATRUS ANANIAS, 2021).

Essas iniciativas do governo de Bolsonaro confirmam a valorização do agronegócio como supremacia da produção agrícola no país em detrimento da agricultura familiar. Segundo Rosival Leite, “a permanência de um governo federal com as características dos governos que se sucederam após o golpe de 2016, representa o fim da agricultura familiar, o fim das políticas para o campo, o fim das políticas de minorias, o fim da base da sustentação democrática no Brasil”.

Sauer (2019), faz uma bela explanação resumindo as perdas sofridas pela agricultura familiar no governo Bolsonaro e indicando os caminhos de retrocessos de ascensão do agronegócio na produção agropecuária brasileira:

Na área agrária e agrícola, destacam-se tanto as ações de esvaziamento quanto de ampliação de ações. No âmbito do MMA, foram extintas as

²² O **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável** - CONDRAF é órgão colegiado que integrou a estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi instituído pelo decreto presidencial n. 4.854/03. O conselho tem como objetivo propor diretrizes para a implementação e formulação de políticas públicas em desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar. O CONDRAF é integrado por 38 membros com direito a voz e voto: metade das vagas se destina a representantes do poder público e a outra metade a representantes da sociedade civil. (IPEA, 2019)

agendas de mudança do clima, extrativismo, desenvolvimento rural sustentável, recursos hídricos e desertificação. A Agência Nacional de Águas (ANA) teve sua vinculação transferida do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional. A própria Secretaria Especial Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que estava ligada à Casa Civil da Presidência da República e era herdeira de grande parte das competências do antigo MDA, também foi extinta. A Fundação Nacional do Índio (Funai) foi desvinculada do Ministério da Justiça e destruída, tendo sua competência maior (identificação, demarcação e licenciamento de terras indígenas) transferida para o Mapa. A estrutura remanescente e atribuições restaram vinculadas ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – estrutura de assessoria e de participação social, criada em 1993, contribuiu decisivamente na formulação de políticas de superação da fome e criação de mercados institucionais – amanheceu extinto sem maiores explicações ou justificativas. Por outro lado, houve uma verdadeira “anabolização” do Mapa, que absorveu um rol imenso de competências e entidades. O Serviço Florestal Brasileiro, criado em 2006 para a gestão de florestas públicas federais, em especial a concessão florestal, que posteriormente recebeu a competência para a gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), ficou dentro da estrutura do Mapa. O Incra, autarquia responsável, entre outros, pela reforma agrária, regularização fundiária, certificação de imóveis rurais e o pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural, também ficou vinculado ao Mapa, subordinado à Secretaria de Assuntos Fundiários, hegemônica pela UDR. Presidido por um militar, o Incra ficou responsável por coordenar os processos de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e de terras remanescentes de quilombos. Como síntese desses arranjos, os bens da natureza (em especial água, terra e florestas) ficam submetidos à agenda produtiva, especialmente para a expansão de monocultivos, e especulativa do agronegócio. Na lógica neoliberal e conservadora, não existe a necessidade de grandes concertações entre agendas agroambientais dentro do governo, já que essas estão submetidas à lógica do Mapa, capitaneado por uma ministra afinada com a Bancada Ruralista (SAUER, 2019 p183-184).

Outro indício é a não execução do Plano Plurianual de governo (PPA), elaborado ainda em 2015, durante o segundo mandato da presidente Dilma. Nas informações contidas no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016~2019, do governo federal, emitido pela Secretaria de Planejamento (2019), notamos especificamente no Programa 212 “Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar”, que as metas não alcançadas foram justificadas pela mudança de prioridade do governo Bolsonaro ou ainda por alterações de normativas legais.

Todas as metas não alcançadas revelam, na realidade, perdas significativas à produção e vida das agricultoras e agricultores familiares. Ademais, a mesma justificativa de descontinuidade das estratégias das políticas públicas para o PPA 2016~2019 e de alteração de normativos legais, é observada, neste mesmo relatório,

quanto aos compromissos na prestação de serviços em assistência técnica e extensão rural e promoção de agro industrialização (BRASIL, 2019, p 75 e 76).

Não obstante, o governo Bolsonaro seguiu na linha adotada por Temer, de alteração dos aparatos e normativos legais acerca das políticas públicas para agricultura familiar. A medida provisória nº 1.061/2021, por exemplo, que substituiu o Programa de Aquisição de Alimentos ou ainda o decreto nº 10.688/2021, que substituiu a Declaração de Aptidão ao Pronaf pelo cadastro nacional da agricultura familiar, foram medidas ensejadas neste governo que trazem alterações na definição de agricultura familiar em que pese as políticas públicas.

Com tudo isso, é necessário coragem para enxergar que, desde que se iniciaram os investimentos em políticas públicas específicas para a agricultura familiar no Brasil, em 1996, o segmento nunca esteve totalmente protegido pela mão do Estado, nem mesmo nos governos petistas, sendo este período pós golpe o mais sacrificante. Alantejano (2020) chama atenção para a não priorização para este segmento e sua relação com o atual cenário:

O governo Bolsonaro, em seu primeiro ano de mandato, cumpriu regamente o que foi anunciado durante a campanha no que se refere às políticas para o campo, priorizando o agronegócio, estimulando a grilagem de terras e a violência contra os movimentos sociais do campo, em especial o MST, os povos indígenas e quilombolas. Entretanto, nem tudo nestas políticas representa ruptura com os governos anteriores. A prioridade para o agronegócio, por exemplo, remonta ao segundo governo FHC, atravessou incólume os governos petistas e desaguou no governo golpista de Temer, que aliás, não existiria sem o apoio decisivo da bancada ruralista para o golpe jurídico-parlamentar-midiático que derrubou Dilma Rousseff (ALANTEJANO 2020, p37).

Dito isso, mesmo o Governo Federal apresentando suas justificativas para a não continuidade das políticas públicas planejadas para o atendimento da agricultura familiar, concordamos com Guerra (2017 p 236), de que é nas cidades e economias do país que o golpe de Estado se fez sentir, se fazendo perceptível no desenvolvimento local e conseqüentemente afetando toda a população, sobretudo, as menos favorecidas pelo sistema capitalista. Como menciona Elisângela:

“O momento está tão difícil que as vezes não temos a capacidade de fazer uma avaliação mais assertiva dessa conjuntura brasileira, não temos a capacidade de repensar nossa pauta. O problema está de fundo onde os mecanismos de parceria entre os diversos órgãos de governo, entre os segmentos sociais, prefeituras etc., fazendo pequenas iniciativas que deem conta de responder a organização da produção rural da agricultura familiar, que busque incentivar a produção de alimentos que o povo pode ter acesso” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Neste sentido, tornou-se fundamental que as gestões públicas estaduais e/ou municipais, comprometidas com a inclusão social e produtiva, desenvolvessem ações que pudessem mitigar as consequências da redução dos investimentos públicos federais, como foi o caso, citado por Patrus Ananias, “da criação do consórcio do Nordeste para enfrentamento dos desafios e apoio aos governantes para continuar o incentivo à agricultura familiar pela importância que ela tem nesta região”.

No capítulo seguinte iremos explorar as iniciativas ensejadas pelo governo estadual da Bahia com vistas a diminuir os impactos gerados por esta descontinuidade nas políticas públicas federais para o desenvolvimento rural da agricultura familiar no estado, além de mapear o arcabouço administrativo, jurídico e institucional criado pelos governos do estado para atender as demandas da agricultura familiar.

CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA

As políticas públicas para agricultura familiar sofreram um desmantelamento no âmbito federal, com o golpe de 2016. Foram nos estados e municípios, mais especificamente nas comunidades rurais, que se observaram as consequências desse processo que culminou no aumento das desigualdades e níveis de miséria no campo. Neste capítulo, nos debruçaremos no caso do estado da Bahia e nos modos como a gestão pública reestruturou suas políticas de agricultura familiar a fim de amenizar as consequências sofridas após o impeachment para as famílias dos mais de 500 mil estabelecimentos familiares no estado²³.

Antes, porém, faz-se necessário contextualizar, sinteticamente, o desenvolvimento da agricultura familiar no estado, para, em seguida, abordar as iniciativas da gestão pública estadual para o segmento da agricultura familiar, diante do desmonte dos recursos públicos e de uma descontinuidade do planejamento e execução de programas e projetos federais.

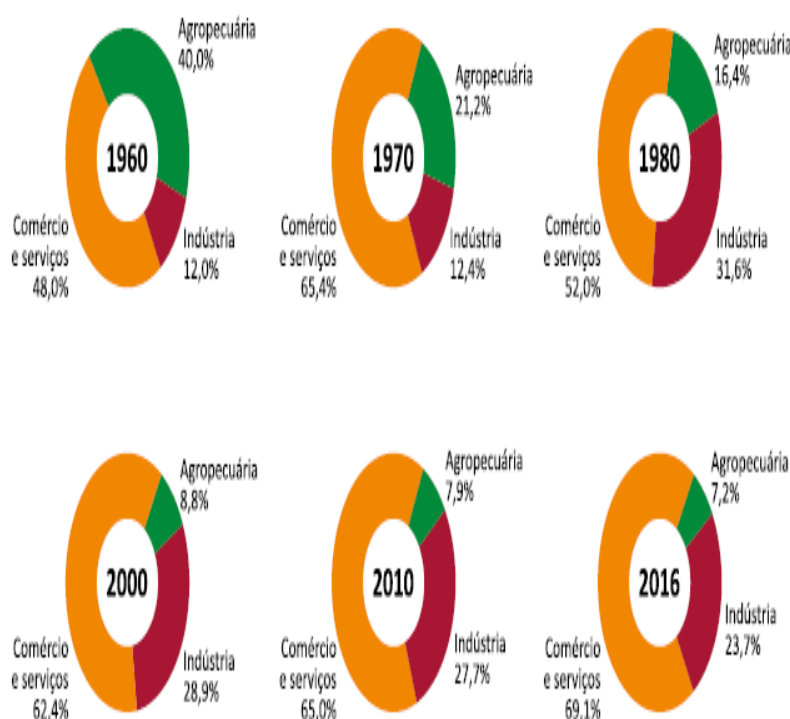
3.1 Políticas públicas para agricultura familiar na Bahia: 1990 a 2015

Para contextualizarmos o período temporal pretendido, antecede compreender que, como apontado por Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva (1988 p 07), a partir da década de 1950, a Bahia teve sua economia centralizada no processo agroexportador, consequência de uma política de modernização da economia que vinha se delineando no Brasil.

Essa priorização por investimentos em atividades econômicas industriais, fez surgir desigualdades latentes entre as atividades econômicas da Bahia, impactando a agricultura, que teve significativa redução na participação no Produto Interno Bruto (PIB) estadual, desde então, como apontam Pessoti & Pessoti (2019, p. 389), com especial atenção ao avanço do setor industrial em detrimento do setor produtivo da agropecuária entre os anos de 1960 a 2016:

²³ Em 2017, foram recenseados 593.411 estabelecimentos familiares no estado. Eles representam 77,80% dos 762.848 estabelecimentos baianos e 25,55% dos nordestinos, que totalizam 2.322.719 estabelecimentos. (SILVA *et al.*, 2020, p 213)

Figura 3: Evolução dos setores na atividade econômica da Bahia – 1960 a 2016



Fonte: PESSOTI & PESSOTI (2019, p 390)

Os impactos do avanço da industrialização ocorrida na Bahia neste período, como demonstramos na figura 3, onde a agropecuária teve acentuada redução, não se restringiram meramente a diminuição da produção agrícola, mas também houveram mudanças paradigmáticas no campo, a partir da implantação do modelo produtivista da modernização conservadora, que valorizou, além de outras medidas, como revela Cruz (2016), a monocultura com uso de agrotóxicos e a mecanização do campo:

Eram notórias as transformações na agricultura a partir da segunda metade do século XX, denominadas mais tarde de Revolução Verde (modelo euro-americano, produtivista), caracterizando-se, sobretudo, pelo uso de agroquímicos, aliado a prática de monocultura e à mecanização intensiva das técnicas agrícolas (CRUZ, 2016, p26).

Diante disso, ainda que o setor agropecuário baiano tenha apresentado decréscimo na participação das atividades econômicas do estado desde 1960, “o setor do agronegócio é o que mais se expandiu como promissor da agricultura produtivista aos moldes do pacote da Revolução Verde (modernização conservadora), no período que vai de 1994 a 2003”, como aponta Vitor de Atayde Couto Filho (2004, p.835).

Esse processo de avanço da atividade produtivista agropecuária com base no agronegócio foi protagonizado pelo Partido da Frente Liberal (PFL), com destaque para Antônio Carlos Magalhães (ACM) que, desde a ditadura militar, exerceu papel preponderante nas tomadas de decisão do Estado baiano. ACM contribuiu consideravelmente para introduzir na Bahia a modernização conservadora de cunho neoliberal:

O chamado grupo *carlista*²⁴, que governou a Bahia a partir de 1991, pôs em curso um processo de reformulação do papel do Estado, de acordo com os princípios da doutrina econômica neoliberal vigente. Buscou-se adaptar a administração burocrática tradicional a um modelo de Estado gestor, concebido sob paradigmas de produtividade e eficiência, típicos do setor privado (SAMPAIO *et all* 2005, p36).

Neste período, de acordo com Mendonça (2006), o governo estadual exerceu papel fundamental como indutor à atração de investimentos nacionais, e até internacionais, para dinamizar os setores produtivos, criando programas, como o Proalba²⁵, que levou a expansão do agronegócio na Bahia.

O último governador da Bahia vinculado ao carlismo foi Paulo Souto²⁶, que governava o estado em 2003, quando o agronegócio foi considerado o segundo setor de melhor desempenho econômico, conforme apontam dados do Balanço Geral do Estado:

Logo atrás da indústria de transformação vem o desempenho do agronegócio com um crescimento previsto de 4,5% gerando uma produção bruta no ano de aproximadamente R\$ 12,9 bilhões, representando um crescimento real de 32% em relação a 2002. O maior destaque do setor ocorreu no segmento vegetal com uma produção bruta de R\$ 10,3 bilhões, tendo os grãos a maior participação com uma produção de R\$ 3,4 bilhões (BAHIA, 2003, p.08).

No que diz respeito a agricultura familiar, ainda que o Pronaf tenha sido criado na década de 90, a distribuição geográfica de seus recursos não favoreceu, inicialmente, a região Nordeste do país, apesar desta concentrar um maior número de agricultores familiares, de modo que este programa não havia sido implantado na

²⁴ “Carlismo” é um termo utilizado para designar o grupo formado no Estado da Bahia em torno da forte liderança de Antônio Carlos Magalhães que, durante algumas décadas, foi o político mais importante do Estado e um dos mais influentes do Brasil. (...) deve-se pensar o carlismo não apenas como um grupo político, mas como uma “política”, ou um modo de fazer política. Em sua interpretação, o carlismo constituiu-se como a versão baiana da *modernização conservadora* brasileira, isto é, uma versão regional de um *mix* de modernização econômica e conservadorismo político que, embora com variações de estilo e nas suas bases sociais, foi uma fórmula hegemônica na maior parte da história republicana brasileira, em diferentes regimes políticos” (PEREIRA, 2017 p. 02).

²⁵ O Programa de Incentivo à Cultura do Algodão – PROALBA (Lei 7.932/01) instituído em 2001 traduz a decisão do Governo da Bahia de garantir absoluto apoio aos empreendimentos ligados à cadeia do agronegócio do algodão, estimulando ações de pesquisa, transferência de tecnologia, defesa fitossanitária, marketing, e estruturação da cotonicultura no estado da Bahia. (SEAGRI, relatório técnico descritivo do PROALBA, 2017)

²⁶ Paulo Souto governou a Bahia nos períodos de 1995 a 1998 e de 2003 a 2006.

Bahia. Foi apenas na segunda gestão do governador Paulo Souto (2003 a 2006) que esse cenário começa a se alterar, motivado muito mais pelos amplos financiamentos federais destinados ao setor que por compromissos ideológicos do governo ou por incursão dos movimentos sociais, como ocorrido no cenário nacional.

Nesse período, começaram a surgir iniciativas voltadas ao fortalecimento do que os carlistas denominaram como “economia familiar”, como por exemplo, “o programa Família Produtiva para fortalecer a economia familiar e fomentar a formação de unidades produtivas nos segmentos de agricultura orgânica, artesanato e agroindústria” (BAHIA, 2003, p 57). Outros projetos foram implementados com vistas a atender a população rural com ações de ampliação de renda e voltadas a sanar as desigualdades sociais e de infraestrutura e melhoria da qualidade de vida, conforme afirma Santana:

Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião (Pró-Gavião), o Programa de Combate à Pobreza Rural (PRODUZIR) e o Projeto de Desenvolvimento Comunitário das Áreas mais Carentes do Estado da Bahia (PRODECAR), todos com o foco no desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial e pelo FIDA (SANTANA, 2013, p.7).

Muitos desses projetos estiveram definidos e priorizados na elaboração do principal instrumento de planejamento público, o Plano Plurianual (2004~2007), revelando uma parceria entre os governos estadual e federal, como os exemplos citados por Pertile:

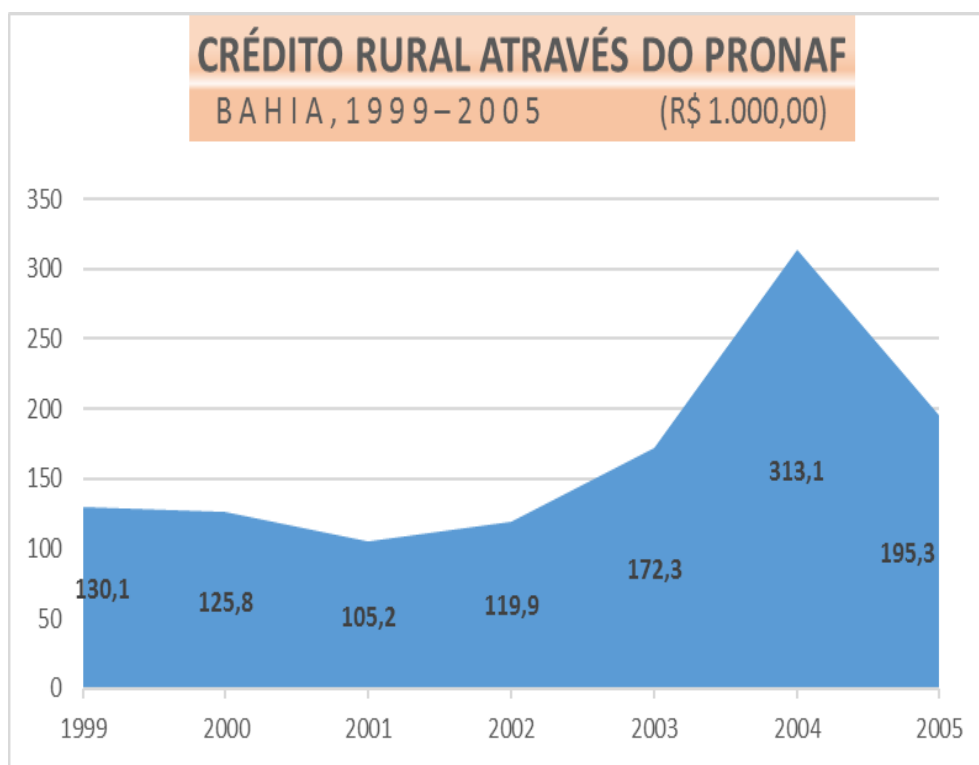
O semiárido, durante muito tempo, teve uma carência de políticas públicas voltadas para seu potencial agropecuário e, somente em 2005, o Governo do Estado passou a incluir, no plano plurianual, propostas direcionadas para a produção de caprinos e ovinos de base familiar, realizando uma série de ações. Desde então diversas práticas vem sendo desenvolvidas e foi neste contexto que se desenvolveu o programa Cabra Forte que tinha como principal objetivo identificar as demandas dos trabalhadores, tendo como parceria os programas do Governo Federal, através do Pronaf e do Programa de Aquisição de Alimento (PAA). Sendo, portanto, um trabalho conjunto entre governos Estadual e Federal para promover e o desenvolvimento da pecuária caprina e ovina na Bahia, mediante a capacitação de trabalhadores, acesso a assistência técnica e escoamento da produção garantida pelo Programa de Aquisição de Alimento (PAA) (PERTILE *et all*, 2017, p 2).

O documento Balanço das Ações de Governo, publicado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, indica ter havido elevados investimentos para atendimento da agricultura familiar a partir do ano de 2003, chegando a atender 8.200 agricultores familiares somente no ano de 2005, com recursos oriundos do Pronaf (União).

O gráfico 6 apresenta um comparativo entre os anos de 1999 e 2005 para

este programa federal:

Gráfico 6: Montante de recursos do Pronaf aplicados na Bahia (1999 a 2005)



Fonte: Seplan, Ba. Elaborado pela autora (2021)

Em análise no gráfico, cabe mencionar que os maiores montantes de recursos oriundos do Pronaf para a Bahia ocorreu entre os anos de 2003 a 2005, coincidindo com o período de maior evolução e ampliação geográfica deste programa no âmbito federal. Importante anotar que, considerando a dinâmica de gestão pública do governo federal nesta época, diversos territórios rurais foram sendo implantados, inclusive na Bahia, numa política que dinamizou o fomento da infraestrutura produtiva do campo, como indica Rocha:

O MDA, através da Secretaria do Desenvolvimento Territorial – SDT, instituiu o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, com o objetivo de “promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia” (BRASIL, 2006). Neste contexto, foram revelados na Bahia, a princípio, cinco territórios: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê, que, ao final, receberam aprovação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 2003. Em síntese, o PRONAT promove o apoio institucional ao território, ofertando assistência técnica ao seu processo de articulação e organização do espaço de representação política, definido pelo MDA por Colegiado Territorial; além do apoio para a construção de seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural

Sustentável – PTDRS e investimentos nas cadeias produtivas e infraestrutura rural, através do Programa de Apoio a Infraestrutura dos Territórios Rurais – PROINF (ROCHA, 2015, p 98).

Vemos assim que, na gestão de Paulo Souto, de 2003 a 2006, tanto a agricultura familiar quanto o agronegócio foram atendidas com ações e programas, ainda que em proporções desiguais. De modo que, no final de seu mandato, houve uma reestruturação administrativa, que deu vida à Superintendência de Agricultura Familiar, cuja uma das funções seria executar programas voltados ao fortalecimento da agricultura familiar, incluindo garantir a implementação dos recursos oriundos da união destinados à agricultura familiar.

Lei nº 10.549/2006²⁷

Art. 14 - Ficam criadas: I - Na Secretaria da Agricultura - SEAGRI: a Superintendência de Agricultura Familiar, com a finalidade de orientar, apoiar, coordenar, acompanhar, controlar e executar programas e atividades voltados ao fortalecimento da agricultura familiar (BAHIA, 2006).

Contudo, esta superintendência, cujas metas estariam voltadas exclusivamente para o atendimento da agricultura familiar, somente foi instrumentalizada e fomentada no governo seguinte, se constituindo no elemento administrativo e de planejamento apto a receptionar os investimentos federais em políticas públicas para este segmento rural.

O governo seguinte, por sua vez, foi liderado por Jacques Wagner, do Partido dos trabalhadores, mesmo partido do presidente da República, à época, o que possibilitou uma consonância político-ideológica entre governo estadual e federal que impactaria significativamente nas políticas públicas com vistas a atender as demandas históricas dos movimentos sociais relativas a agricultura familiar.

Contudo, Jerônimo Rodrigues Souza traz uma reflexão sobre as contribuições de governos baianos anteriores a era petista, como Waldir Pires²⁸ e João Durval²⁹, citando que estes:

"iniciaram o traçado do caminho das políticas de atendimento a agricultura familiar, ainda que não necessariamente em ações setoriais específicas, mas em forma de agendas paralelas ao tema, construídas com a sociedade civil", como a agenda da água para o meio rural que foi

²⁷ <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85395/lei-10549-06>

²⁸ Waldir governou a Bahia entre 1987 e 1989 e foi ministro da Previdência Social entre 1985 e 1986. <https://exame.com/brasil/morre-aos-91-anos-o-ex-governador-da-bahia-waldir-pires/> Acessado em 23.10.2021

²⁹ João Durval foi o primeiro governador eleito pelo voto direto, para o mandato de 1983 a 1987. <https://www.recantodasletras.com.br/ensaios/2212096>. Acessado em 23.10. 2021.

fortalecida no governo João Durval” (JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA, 2021).

Continuando sua construção, sobre o alinhamento da gestão pública estadual com o governo federal, Jerônimo Rodrigues Souza aponta que:

"como resultado dessas incursões no passado da gestão pública, associado ao estímulo e a resiliência inerentes aos movimentos sociais, e ao alinhamento com o governo federal, o governador Jacques Wagner dinamizou a Superintendência de Agricultura Familiar (SUAF), a qual representou, um porto seguro para a elaboração dos marcos legais e institucionais para políticas públicas para a agricultura familiar na Bahia” (JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA, 2021).

Esse alinhamento foi, de fato, materializado na elaboração do Plano Plurianual (PPA 2008-2011), o qual apresentava as diretrizes dos principais programas a serem implementados no governo de Jacques Wagner, através da recém-criada Superintendência de Agricultura Familiar e de outras unidades administrativas do estado, e em articulação com os programas oriundos do governo federal.

Extraímos informações de documentos de planejamento publicados pela Secretaria de Planejamento, Bahia (2007), que revelam exemplos dos programas elaborados pelo governo estadual, na Bahia, que estiveram em consonância com as diretrizes do governo federal, citamos a promoção de desenvolvimento e inclusão social, idealizado à luz dos programas Bolsa Família, o Funrural e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar; ações em infra estrutura rural, idealizadas a partir da Política Nacional de Saneamento Básico, do programa Luz para Todos, do Programa Nacional de Habitação de Interesse Social e do Programa de Aceleração do Crescimento; a dinamização da agricultura familiar e o desenvolvimento do agronegócio, pensados sob o viés dos programas do Biodiesel, do Pronaf, do Garantia Safra e do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Esse planejamento, além de incorporar todas as ações do governo federal em prol da agricultura familiar³⁰, incorporava ainda uma demanda reprimida dos movimentos sociais representativos, os quais, mesmo organizados e com proposições concretas para o desenvolvimento sócio econômico da categoria, não haviam encontrado espaço efetivo para a construção democrática dos planos de governos das gestões anteriores na Bahia, como aponta Dias (2016):

O Estado da Bahia alcançou destaque nacional na política pública de apoio ao desenvolvimento territorial. A trajetória de acontecimentos desde 2003 quando foram iniciadas as primeiras discussões atestam esta

³⁰ A saber: Pronaf, Garantia Safra, Assistência Técnica e Extensão Rural, Habitação Rural, dentre outros.

afirmação, visto que: i) desde 2006, já havia uma proposta de territorialização de todo o Estado, a partir de um efetivo protagonismo da sociedade civil organizada; ii) em 2007, o governo do Estado incorporou os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução do orçamento público, no PPA 2008/2011; iii) os dois PPA seguintes (2012/2015 e 2016/2019) também foram elaborados com discussões nos Territórios e a execução orçamentária se deu e esta se dando com base no recorte territorial; iv) as consultas aos Territórios para as diversas políticas públicas passaram a ser rotineiras; e v) um arcabouço jurídico com Decretos, Leis e Portarias foram estabelecidos (DIAS, 2016, p. 166).

Tal percepção, de reconhecimento e incorporação das demandas dos segmentos sociais do campo no planejamento governamental, também apareceu no relato da entrevistada Elisângela Araújo, dirigente nacional da CONTRAF:

“E na Bahia não podia ser diferente. Quando Jacques Wagner assumiu o governo ele nos convidou para compor uma mesa permanente de construção destas políticas, o que resultou, por exemplo, na criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, em 2014, e na formatação de algumas outras políticas” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Como resultado efetivo deste planejamento participativo, ao final do primeiro mandato do governador Wagner (2007~2010), foi publicado um relatório de gestão específico para a agropecuária baiana, cujo título do documento era “Dinamizar a agricultura familiar e desenvolver o agronegócio articulado com a rede de proteção estadual”. Dados deste documento revelam que o governo do estado da Bahia investiu recursos públicos em diversos programas e ações voltados a agricultura familiar, como investimento de R\$ 4,2 bilhões a serem empregados no Pronaf, no Garantia Safra e no Programa Mais Alimentos e R\$ 14,8 milhões de reais no Programa Gente de Valor. Este mesmo documento registrou a evolução do Programa Garantia Safra de 15 mil contratos em 2008, para 22 mil contratos em 2009 e 65 mil contratos em 2010, atendendo a cerca de 70% dos sujeitos previstos no programa, conforme informado em site oficial da secretaria. (BAHIA, 2011).

Não obstante, semelhante ao que aconteceu nas gestões do PT em nível federal, na administração de Wagner também foram percebidas diversas contradições, e até mesmo realizados elevados investimentos públicos no desenvolvimento do agronegócio, ao oficializar as diretrizes estratégicas de elaboração do Plano Plurianual quanto aos investimentos na produção agrícola do agronegócio, como indica o texto extraído do PPA 2007/2010:

Estrategicamente, o desenvolvimento do setor agroindustrial pode contribuir de forma significativa para a diversificação, adensamento e desconcentração da economia baiana, constituindo-se também em um importante vetor de geração de renda e emprego em várias regiões do

Estado, notadamente nos territórios do Oeste e sertão do São Francisco (divisa do município de Juazeiro com Petrolina), através da produção de grãos e fruticultura irrigada (SEPLAN, 2007, p247)³¹.

Essa tentativa do primeiro governo petista na Bahia, de conciliar classes sociais distintas – agricultores familiares e agronegócio - gerou contradições e, por conseguinte, reivindicações dos movimentos sociais do campo. Neste sentido, representantes e dirigentes de diversas entidades da sociedade civil organizada³² escreveram, ainda em 2008, a *carta da Agricultura Familiar e Reforma Agrária na Bahia*, expressando a necessidade de maiores investimentos em políticas públicas específicas, como indicamos nos trechos extraídos deste documento obtido no site do Fórum Brasileiro de Economia Solidária:

“Nós, representantes e dirigentes das entidades da sociedade civil organizada, movimentos sociais, cooperativas, associações, colegiados territoriais e organizações representativas da agricultura familiar, comunidades quilombolas, tradicionais e assentados/as da Reforma Agrária, que integram o Fórum Baiano da Agricultura Familiar (...)reportamo-nos ao Companheiro e Governador Wagner para tratar de questões importantes para o desenvolvimento rural sustentável do Estado da Bahia(...)

Nossas propostas para a recomposição das ações, das estruturas do Governo Estadual e dos seus programas para apoiar a agricultura familiar na Bahia, são as seguintes, sem prejuízo a outras questões também fundamentais e que devem ser debatidas ao longo do diálogo:

1. Criação imediata da Secretaria Estadual da Agricultura Familiar, com a ocupação dos cargos feito por lideranças e profissionais que conheçam e tenham efetivo compromisso com este segmento;
2. Reestruturação e fortalecimento imediato da EBDA, incluindo a mudança dos seus gestores (Presidente e Diretores), substituindo-os por outros que tenham capacidade técnica e política para construir e implementar um planejamento estratégico que estabeleça como centro o fortalecimento da reforma agrária e da agricultura familiar;
3. Criação de um Grupo de Trabalho, vinculado ao Gabinete do Governador, paritário, formado pelo Governo Estadual e pelas entidades que integram o Fórum Baiano de Agricultura Familiar, para propor as medidas de aceleração, monitoramento e execução das ações dos seguintes programas: Reforma Agrária, Crédito Fundiário, Crédito PRONAF, Assistência Técnica, Garantia Safra, Luz para Todos, Água para Todos, Educação do Campo, Territórios da Cidadania, Programa de Aquisição de Alimentos;

³¹ Isso se manteve também na gestão de 2012-2015 como descrito no Plano Plurianual: As ações visarão, ainda, a dar o suporte necessário ao desenvolvimento do agronegócio e da agricultura familiar – grãos, frutas, celulose, pecuária, algodão, agro energia e outras cadeias –, disponibilizando infraestrutura e logística para o escoamento da produção, prestando assistência técnica, consolidando a expansão de mercados e estimulando a produção saudável e de qualidade (SEPLAN, 2011 p3).

³² Assinaram a carta movimentos sociais camponeses, cooperativas, associações, colegiados territoriais e organizações representativas da agricultura familiar, comunidades quilombolas, tradicionais e assentados/as da Reforma Agrária, integrantes do Fórum Baiano da Agricultura Familiar, entre outros.

4. Unificação dos Conselhos Municipais do FUMAC e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, dando apoio ao funcionamento regular deles para que sejam efetivos órgãos colegiados municipais de planejamento e monitoramento das políticas públicas para o meio rural;
 5. Fazer cumprir a determinação do Governador de reconhecimento dos Territórios de Identidade da Bahia, como Unidades de Planejamento, fazendo com que as instâncias governo apoiem e passem a estabelecer o diálogo com os Colegiados Territoriais no processo de implementação, gestão e monitoramento de suas políticas;
 6. Criação do Programa “Governo Itinerante”, com agendas mensais nos Territórios de Identidade da Bahia, para diálogo e monitoramento das políticas de governo;
 7. Fazer coincidir a jurisdição da EBDA, CAR, DIREC, DIRES, CDA e outras estruturas governamentais, com os recortes territoriais, criando condições para o efetivo controle social das políticas direcionadas ao desenvolvimento sustentável no campo. Quanto a CDA ainda há a necessidade de reestruturação que permita um melhor funcionamento;
 8. Ajustar, em discussão com a Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2009, ampliando em mais R\$ 100 milhões, os recursos disponibilizados para os programas e projetos voltados para a Agricultura Familiar e o desenvolvimento rural sustentável;
 9. Liderar um amplo debate com a sociedade baiana, sobre o modelo e estratégias de desenvolvimento rural do Estado da Bahia, reconhecendo a importância do Semiárido e dos pequenos municípios rurais (aproximadamente 90% dos 417) e, conseqüentemente, da agricultura familiar, com suas especificidades, identidades, culturas e demandas;
 10. Criar um Programa Estadual de Agro industrialização dos Produtos da Agricultura Familiar, com incentivos fiscais, adequação da legislação sanitária e financiamento, com incentivo ao cooperativismo;
 11. Implementação, pela Secretaria Estadual de Educação, de novo e amplo modelo de educação para o campo, baseada no respeito à identidade do campo e dos camponeses/as e tendo a educação como instrumento de desenvolvimento das comunidades e dos municípios.
- Reafirmamos o compromisso da Agricultura Familiar com a construção de uma nova Bahia, de todos nós, onde o povo do campo seja reconhecido e valorizado,
 Salvador/BA, 03 de dezembro de 2008
 Fórum Baiano da Agricultura Familiar

Das 11 propostas presentes na Carta dos movimentos sociais, citamos algumas que foram atendidas, total ou parcialmente, como o incentivo à criação e/ou dinamização dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, a criação do serviço territorial de apoio à agricultura familiar³³, estabeleceu ações permanentes com o Fórum Estadual de Educação do Campo (FEEC) para discutir metas e estratégias para o fortalecimento da Educação no Campo³⁴, criou o programa Bahia Produtiva com

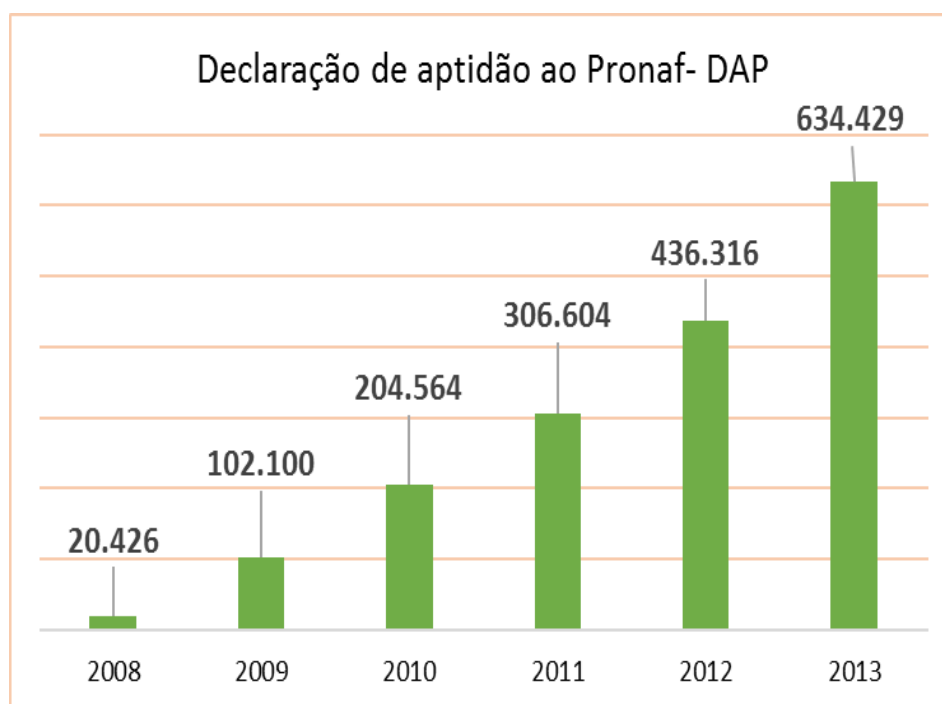
³³ Os SETAF são unidades territoriais descentralizadas de representação da SDR, cuja finalidade é desconcentrar, descentralizar, articular e implementar programas, projetos, ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. <http://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/setaf-servico-territorial-de-apoio-agricultura-familiar>. Acessado em 23.10.2021

³⁴ <https://acebqualifica.org.br/secretaria-da-educacao-planeja-aco-es-para-o-fortalecimento-da-educacao-do-campo/>. Acessado em 23.10.2021

investimentos na inclusão sócio produtiva³⁵. Outro ponto trazido em 2008 foi a criação imediata da Secretaria Estadual da Agricultura Familiar, que ocorreu tardiamente, em 2014, já no final do governo de Wagner.

Ainda que as demandas dos movimentos sociais não tenham sido atendidas de maneira integral, torna-se importante trazer algumas ações ocorridas entre 2007 e 2013, que buscaram fortalecer a agricultura familiar na Bahia, como por exemplo: o Programa Vida Melhor³⁶, que visava garantir inclusão produtiva e econômica à população rural, atendendo a 422 mil agricultores familiares e habitantes da zona urbana em várias atividades operacionais; atendimento de 35,5 mil famílias em assistência técnica; de acesso ao Pronaf; de emissão de títulos de terra e regularização fundiária; e ampliando a emissão do documento de aptidão do agricultor familiar (DAP)³⁷ (BAHIA, 2014)³⁸. Sobre este último, a ampliação entre 2008 a 2013 chegou a mais de 3.000%, como podemos observar no gráfico 7:

Gráfico 7: Comparativo da emissão de DAP na Bahia entre os anos 2008 e 2013



Fonte secundária: BAHIA, 2014. Elaborado pela autora (2021)

³⁵ <http://www.car.ba.gov.br/projetos/bahia-produtiva>. Acessado em 23.10.2021

³⁶ <http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acessado em 23.10.2021

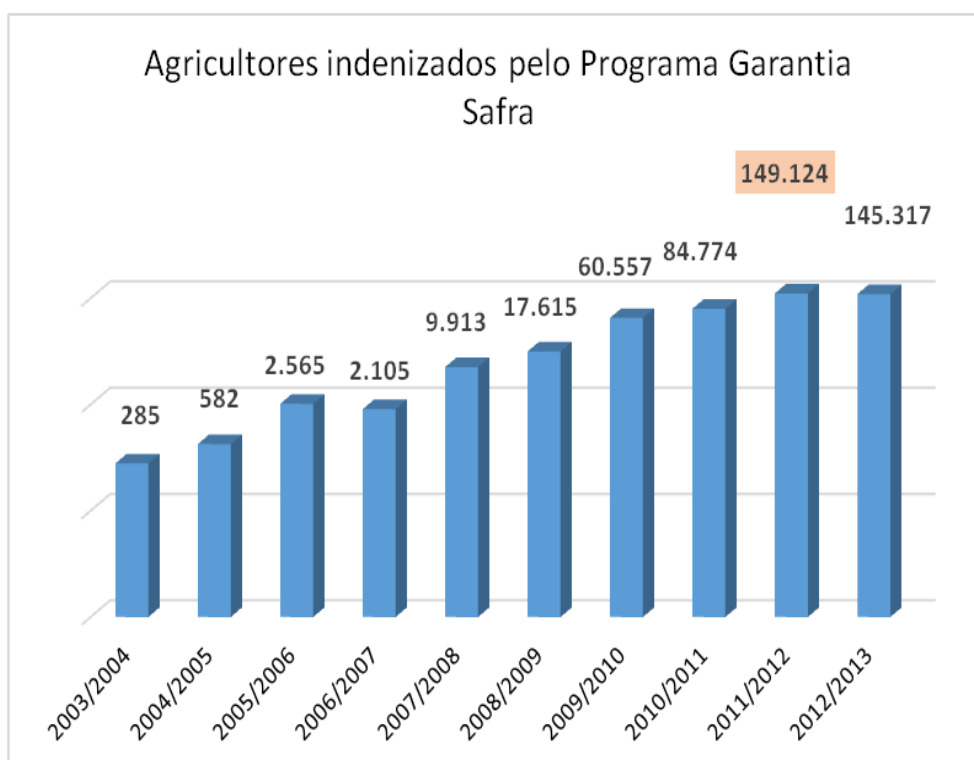
³⁷ Informações retiradas do documento público “Números da Bahia (2007/2013)” impresso e publicado pela EGBA (2014)

³⁸ http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2014/RAG_2014_Volume_I_ONLINE.pdf. Acessado em 23.10.2021

Neste mesmo período, foram aprovadas as Leis de Economia Solidária³⁹, de renegociação das dívidas do Pronaf e a lei de política estadual de Assistência Técnica e Extensão rural⁴⁰, além do programa de distribuição de sementes e o Garantia Safra que ampliou significativamente o número de agricultores beneficiados (BAHIA, 2014).

O gráfico 8 mostra o desempenho dos cinco primeiros anos da gestão petista na Bahia, em que pese o Programa Federal Garantia Safra, em dados informados pela Secretaria Estadual de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. Esses dados revelam o desempenho da Bahia no período de 2008 a 2013, em adesão ao programa, desde sua criação em 2002.

Gráfico 8: Número de agricultores indenizados do Programa Garantia Safra na Bahia entre os anos de 2003 a 2013



Fonte secundária: BAHIA, 2014. Elaborado pela autora (2021)

Entretanto, considerando as reivindicações presentes na *carta da Agricultura Familiar e Reforma Agrária na Bahia*, apresentada acima, torna-se possível

³⁹ De autoria do poder executivo, a Lei define uma série de diretrizes e mecanismos voltados à promoção do segmento da economia solidária como apoio à formação, divulgação e comercialização de produtos, além de linhas de crédito especiais. <https://fbes.org.br/2011/11/30/aprovada-na-bahia-lei-estadual-de-economia-solidaria/>. Acessado em 23.10.2021

⁴⁰ <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=332515>. Acessado em 23.10.2021

compreender a existência de alguns retrocessos políticos, citando por exemplo, a política de desenvolvimento territorial e o fortalecimento dos territórios de identidade da Bahia, onde um dos quesitos apontados na carta, de que as instâncias governo estabelecessem o diálogo com os Colegiados Territoriais no processo de implementação, gestão e monitoramento de suas políticas, se configura como um daqueles não atendidos plenamente. Apesar do modelo de governança adotado pelo governo Petista de Jacques Wagner incorporar a dimensão de territórios, até mesmo em alusão ao modelo desenvolvido pelo governo federal, este pareceu muito mais um *movimento interno de alinhamento conceitual e operativo* (ROCHA, 2015), do que uma ideologia defendida de fato, não sendo observadas as garantias jurídico/administrativas para o exercício da plenitude das políticas territoriais. Por isso mesmo, Rocha denuncia que:

O Governo baiano exercita, com todas as dificuldades dadas, limitações e contradições, um modelo de democracia participativa, ora com um vanguardismo incontestável – sobretudo no campo da normatização e do estabelecimento dos espaços de governança; ora com incapacidade de compreender a própria obra, ou de assumi-la, por conta de falta de visão estratégica ou conservadorismo político (ROCHA, 2015 p 131).

Ademais, os avanços apresentados, em que pese as realizações do governo estadual, no período de 2007 a 2013, resultam da dinâmica já em curso, de atuação permanente dos movimentos sociais do campo com o governo federal, como relatado por Welliton Hasegawa ao exemplificar convênios e contratos de Ater, por exemplo, que foram firmados entre o governo federal e as entidades da agricultura familiar.

Tanto na entrevista do presidente da FETAG, João da Cruz, quanto de Elisângela Araújo, dirigente nacional da CONTRAF, foi nos relatado sobre a continuidade e intensidade de atuação destes movimentos no encaminhamento e alinhamento das ações governamentais no governo Wagner:

“Antes mesmo do governo Wagner se instalar na Bahia, as políticas públicas federais já estavam em andamento devido as iniciativas dos segmentos sociais do campo, como o Pronaf, o PPA/PNAE, o Programa de Documentação da Mulher Rural, Habitação Rural, dentre outros” (JOÃO DA CRUZ, 2021).

“nós tínhamos as proposições para nosso setor, nós tínhamos uma base social muito organizada que acessava as parcerias do governo Lula, como o programa 1 milhão de cisternas, ater, habitação rural, alimentação escolar, enfim, todos os programas tinham participação social e era participação social que fazia acontecer as políticas federais na Bahia, portanto, sabíamos que o caminho era criar uma secretaria específica mas que fosse modelada conforme nossas experiências na concepção da agricultura familiar” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Welliton Hassegawa, ex delegado do MDA na Bahia⁴¹, reforça "a existência de um modelo federativo misto, que permitia ao MDA, no período dos governos Lula e Dilma, firmar parcerias, sobretudo na relação federativa, mas também numa relação direta com as entidades da agricultura familiar". Um exemplo citado pelo ex delegado sobre essa parceria foi o programa Mais Gestão em Ater⁴² como exemplo de sucesso desta integração governo federal/entidades da agricultura familiar durante o primeiro mandato da presidente Dilma. O entrevistado afirma que "Neste período avança-se ainda com as chamadas públicas de ATER para a agricultura familiar e para as cooperativas através do Mais Gestão".

Para João da Cruz, os governos petistas representaram um reconhecimento da categoria, fortalecendo-a a partir do diálogo estado-federação:

"as gestões petistas na Bahia, iniciados com Jaques Wagner em 2007, buscaram reconhecer esta categoria na implementação de suas políticas públicas, ora com dinamismo quando alicerçadas nos programas federais, ora com menos dinâmica quando desprovidas dos recursos da união" (JOÃO DA CRUZ, 2021).

Os representantes dos segmentos de trabalhadores e trabalhadoras rurais apontam ainda, como um elemento muito importante, a existência de um espaço permanente de diálogo entre governo e sociedade civil, instalado no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais, no período governado por Wagner. Para Elisângela Araújo:

"Havia um espaço permanente de diálogo que se configurou como uma ação muito importante no governo de Jacques Wagner. Esta mesa de concertação foi mais importante até mesmo que a criação da SDR pois, proporcionou evolução das demandas e fortalecimento de vários programas no estado" (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Rosival Leite, dirigente da Fetraf, concorda com as afirmações de Elisângela Araújo em que:

"Havia uma boa sincronia entre a União e a federação quando ambos estiveram sob gestão do PT, o que garantiu melhoria nas condições de vida e favorecimento aos movimentos sociais. O governador Jaques Wagner inaugurou uma era na Bahia em que as políticas para agricultura familiar estavam em consonância com a política nacional instalada no governo Lula, onde havia sincronia tanto quanto ao orçamento e quanto ao compromisso social com os menos favorecidos.

⁴¹ Às Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário compete monitorar, supervisionar e gerenciar as atividades relacionadas às atribuições legais do Ministério, nos Estados e no Distrito Federal. (DECRETO Nº 7.255, DE 4 DE AGOSTO DE 2010). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7255.htm. Acessado em 23.10.2021

⁴² O programa ater mais gestão foi implantado para oferecer assistência técnica específica para organizações da agricultura familiar (associações, cooperativas e centrais), com base em ferramentas de apoio à tomada de decisão. Visa o aprimoramento das diferentes áreas funcionais de um empreendimento: governança, gestão de pessoas, gestão financeira, gestão comercial, gestão de projetos produtivos, gestão socioambiental e conformidade. <https://www.anater.org/index.php/programa-ater-mais-gestao/> Acessado em 23.10.2021

Por isso, Wagner foi essencial para o reconhecimento da importância dos movimentos sociais do campo na Bahia e buscou atender as demandas em políticas públicas, em diálogo permanente com nossa gente” (ROSIVAL LEITE, 2021).

O fato do início dos governos petistas na Bahia coincidir com o contexto nacional da gestão de um presidente petista, em que já se haviam consolidadas ações de fortalecimento da agricultura familiar, desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial, em projetos territoriais, projetos de infraestrutura, dinamização do Pronaf, e outros, deram a fermentação que faltava para inserir as demandas dos movimentos sociais na gestão pública estadual segundo o pensamento de Jerônimo Rodrigues Souza, que foi o primeiro gestor a assumir esta pasta setorial na história da gestão pública baiana.

Além disso, Jerônimo Rodrigues traz outro elemento importante para o fortalecimento das políticas públicas destinadas a agricultura familiar no estado que diz respeito a articulação dos representantes municipais:

"semelhantemente a um regime de cooperação federalizada, o desejo de muitos prefeitos e prefeitas em reproduzir em seus municípios a dinâmica que vinha em curso tanto no país quanto no estado, veio a instituir um regime de colaboração que embalou as ações em políticas agricultura familiar" (JERÔNIMO RODRIGUES SOUZA, 2021).

Sobre a valorização dos segmentos sociais da agricultura familiar na implementação das políticas públicas na Bahia, para o ex ministro Afonso Florence:

“O governo Wagner foi fundamental para que os segmentos sociais do campo pudessem ter acesso às estruturas públicas de poder na Bahia, até mesmo para contribuir na construção daquela que seria uma das mais importantes demandas sociais atendidas, que foi a criação da secretaria de desenvolvimento rural enquanto um espaço específico para a elaboração e efetivação de políticas públicas para a agricultura familiar, tal como foi um dia o MDA” (AFONSO FLORENCE, 2021).

Finalizadas as duas gestões do governador Jacques Wagner, que governou em consonância com as gestões federais, ambas petistas, como já vimos alhures, comprovadamente houve dinamização dos investimentos públicos para a agricultura familiar. Porém, e por se configurar como um governo de coalizão política com forte presença de setores relacionados a histórica oligarquia política baiana, vários foram os temas do desenvolvimento rural que ficaram sem respostas deste governo petista na Bahia. A produção agrícola patronal, o chamado agronegócio, obteve também, assim como a agricultura familiar, seus benefícios, permanecendo, tal como em governos anteriores (até mesmo tal como nos governos federais), tendo proteção do Estado sem que houvessem alterações significativas em seus investimentos em detrimento da agricultura familiar, como cita Silva:

Identifica-se que no Estado da Bahia – de forma similar ao que ocorreu em âmbito federal com os ministérios MAPA e MDA no governo FHC – foram criadas duas secretarias: uma para tratar das questões referentes à agricultura patronal e outra para tratar das políticas de apoio às diversas camadas populares. As medidas adotadas de certa forma favorecem as diversas camadas populares, que passam a ter suas demandas institucionalizadas em um aparelho de Estado. Como pode ser verificado na lei a criação de instituições públicas e transferências de vínculos entre as instituições (BAHIA, 2014c) mostra que o Estado, por meio da autonomia relativa entre classes e frações de classes, institucionaliza dois aparelhos voltados para o rural. Entretanto, aparelho de Estado não significa poder de Estado...No caso da Bahia essa medida reflete o reconhecimento de dois segmentos agrícolas diferentes e a tentativa do governo de coalização de garantir a unidade política. Nesse cenário a SEAGRI é responsável pelo desenvolvimento da agricultura patronal, responde às demandas dos médios e grandes agricultores. A SDR tem como finalidade formular, articular e executar políticas públicas e programas voltados para a reforma agrária e para o desenvolvimento sustentável nas comunidades rurais, atende às demandas das camadas populares. (SILVA, 2020 p.240)

Alguns autores citam ainda que, as gestões petistas do governo Wagner não foram capazes de responder a questões estruturantes da agricultura familiar, como a Reforma Agrária, a exemplo. Santos cita, inclusive, que em determinados momentos, o governo estadual se colocou como um elemento de articulação entre este segmento e o agronegócio acerca da política agrária, trazendo a pacificação dos conflitos entre produtores de eucalipto e movimentos sociais no extremo sul da Bahia:

Observamos a presença marcante do Estado como mediador dos conflitos sociais, numa espécie de capitalismo de Estado, sob o argumento de que “tem que ajudar a todos”. O acordo originado desta mediação trata-se principalmente do convencimento dos trabalhadores para deixar documentado que a partir o mês de junho de 2011 não se ocuparia mais terra do agronegócio na região, passando a ideia de que poderia ser um “bom negócio” na medida em que as empresas capitalistas do campo também não pediriam reintegração de posse das terras que foram ocupadas até aquela data. Assim, parece originar daí um novo paradigma de reforma agrária, a partir do diálogo e consenso entre as classes antagônicas. Por isso, estamos designando-o de Reforma Agrária do Consenso (SANTOS, 2017, p.18).

Entretanto, o debate sobre o atendimento híbrido na Bahia, para a agricultura familiar e para o agronegócio, teria sequência na gestão posterior à de Wagner, cujo sucessor foi Rui Costa, também do Partido dos Trabalhadores, com um agravante que impactaria os investimentos para a Secretaria de Desenvolvimento Rural que foi o advento do rompimento das parcerias federativas e estaduais nos pós golpe ocorrido no país.

Passaremos então a refletir sobre estes impactos, e a identificar as formas adotadas pelo governo do estado da Bahia para minimizar as consequências deste novo cenário

político administrativo brasileiro no desenvolvimento produtivo e social da agricultura familiar baiana.

3.2 Políticas públicas para agricultura familiar na Bahia –dos pós Golpe de 2016 aos dias atuais

Na Bahia, o primeiro mandato do governador Rui Costa (PT) iniciou-se no ano de 2015, concomitante a materialização do golpe institucional no país, período em que, como foi observado por Rossi e Melo se inicia a “implementação de uma agenda para desmontar o Estado social e o Estado indutor do crescimento” (ROSSI & MELO, 2017, p 01).

Para o atendimento das demandas da agricultura familiar, o governador Rui Costa contou com a estruturação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, que atuou numa importante e necessária interação com os segmentos representativos da agricultura familiar, buscou garantir articulação e consonância com os programas e projetos engendrados pelo governo federal e, sobretudo, buscou dar continuidade às ações implementadas nos governos petistas anteriores⁴³.

A Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), criada num momento de transição entre os dois governos petistas, passou, então, a configurar-se como a principal instância para tratar da agricultura familiar baiana no governo estadual iniciado em 2015. Segundo a Lei estadual Nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014 a SDR tinha:

(...) por finalidade formular, articular e executar políticas, programas, projetos e ações voltadas para a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, nela incluídos os meeiros, parceiros, quilombolas, populações indígenas, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais, fundo de fechos de pastos, pescadores, marisqueiros, ribeirinhos, dentre outros, tendo como princípios norteadores a agroecologia, rede solidária de produção e comercialização, desenvolvimento sustentável, gestão e controle social das políticas públicas (BAHIA, Lei 13.204/14).

⁴³ O que também fica evidenciado no Plano Plurianual 2016-2019: “A indicação da base estratégica do PPA foi elaborada, considerando as diretrizes estabelecidas no Programa de Governo Participativo, a Avaliação do PPA 2012-2015, as escutas sociais realizadas em 2015, as informações contidas nos cenários prospectivos para a Bahia 2015-2030, além das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal para o PPA 2016-2019.” (SEPLAN, 2015, p 11).

O sucessor do governador petista Jaques Wagner, Rui Costa, governou a Bahia num universo bem diferente do que o primeiro governador petista encontrou, dispondo de um cenário federal na contramão do atendimento aos mais pobres.

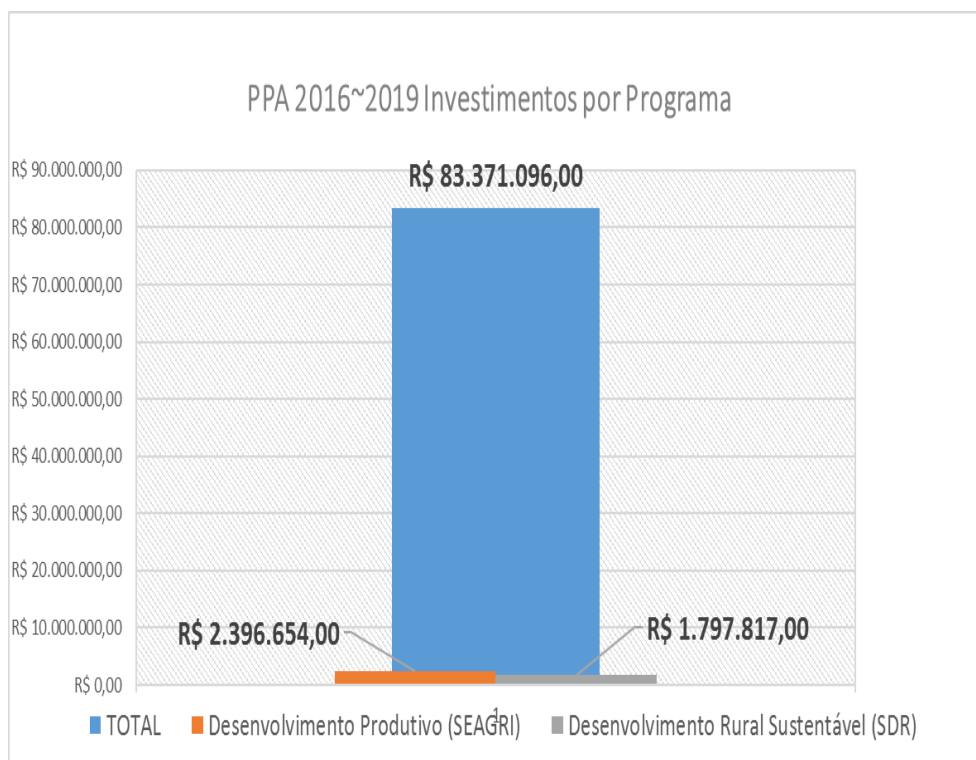
Sobre o período inicial do governo Rui Costa, e o fomento da SDR, o secretário de desenvolvimento rural, Josias Gomes, cuja gestão inicia em 2018, aponta que:

“a dinamização da Secretaria de Desenvolvimento Rural e das empresas públicas ligadas a ela, foi responsável por levar ações de fortalecimento da agricultura familiar para o campo, através de diversas ações, como, Agro industrialização; Assistência técnica, extensão rural e ações de capacitação; Regularização fundiária e entrega de títulos de terra; Fomento à comercialização; Água para Todos; Obras de infraestrutura rural; Programa de cisternas e poços artesianos; Oferta de maquinários e equipamentos, dentre outra”(JOSIAS GOMES, 2021).

No Plano Plurianual 2016~2019 do governo do estado da Bahia, documento elaborado ainda no contexto das engenharias políticas que culminaram com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, apareciam dois programas distintos: O Programa de Desenvolvimento Produtivo e o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável, foi o principal programa criado no primeiro mandato do governador Rui Costa que tinha o desafio de promover inclusão social e produtiva no meio rural, a partir de um conjunto de políticas que visava assegurar a emancipação dos pequenos produtores, particularmente da agricultura familiar. Já o Programa de Desenvolvimento Produtivo, que engloba prioritariamente o agronegócio, além de outros setores da economia baiana, visava consolidar e garantir uma matriz produtiva estadual mais eficiente e competitiva mundialmente (SEPLAN, 2015 p 5 e p14). Estes dois programas juntos, representariam, apenas, 5,03 % dos investimentos em recursos totais do estado para aquela gestão do governador Rui Costa, estando distribuídos conforme revela o gráfico 9:

Gráfico 9: Valores de investimentos por programa PPA 2016~2019/Bahia (em mil reais)



Fonte: relatório de execução do PPA. Sefaz, 2018. Elaborado pela autora (2021)

Do montante previsto para execução da gestão pública na Bahia, para o segmento da agricultura familiar, foram empregados R\$ 338.035,00, no ano de 2016, sendo apenas R\$ 79.807,56 originário de fonte de repasses do governo federal, conforme dados do Relatório Anual de Execução do PPA 2016~2019, ano I (SEPLAN, 2016, p 358~361).

Foram mantidos e aprofundados:

Os programas Garantia Safra, sendo inclusive o único governo estadual, no país, que assumiu parte do pagamento do agricultor familiar; ampliado o número de emissão de Daps; mantido o programa de habitação rural; e, em ações de Assistência Técnica e Extensão Rural. Ademais, seguindo em consonância com a Política Nacional de Assistência Técnica, mais de 80 mil famílias foram atendidas na Bahia entre os anos de 2015 a 2017 (REVISTA TERRA MÃE, 2017).

Essa manutenção das políticas, mesmo diante de um cenário de poucos investimentos de origem federal, foram crucias para a permanência de muitas agricultoras e agricultores no campo, como afirma João da Cruz, presidente da FETAG/Ba:

“Depois do golpe que aconteceu em 2015, a situação estaria bem pior para a agricultura familiar não fossem os investimentos do governo do estado e as ações da SDR. Por exemplo, os investimentos públicos estaduais, provenientes de empréstimos de bancos internacionais,

priorizam a agroindustrialização da agricultura familiar e minimizaram a perda em oferta em ATER para as 550 mil famílias de agricultores rurais existentes atualmente na Bahia que ficariam sem essas políticas públicas não fossem as ações da SDR" (JOÃO DA CRUZ, 2021).

Ainda conforme os dados da administração pública estadual para este período pós golpe, diversos editais foram publicados em prol de ações de promoção da inclusão produtiva da agricultura familiar, sendo empregados mais de 1 bilhão de reais em investimentos e custeios de políticas e ações para a agricultura familiar entre os anos de 2015 e 2017 (REVISTA TERRA MÃE, 2017 p 65).

O Projeto Bahia Produtiva, carro chefe da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)⁴⁴, proporcionou, de 2015 a 2017 um investimento de R\$ 163 milhões, beneficiando 17 mil famílias em ações de fortalecimento das principais cadeias produtivas da agricultura familiar. Esses investimentos financeiros têm como fonte o orçamento estadual e, também, foram capitaneados recursos internacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird/Banco Mundial), os quais puderam propiciar um intenso desenvolvimento a diversas cooperativas da agricultura familiar, em diferentes territórios do estado, em ações de assistência técnica especializada, capacitação de agricultores, elaboração de planos de negócios e infraestrutura produtiva. (REVISTA TERRA MÃE, 2017 p 66-67).

Sobre o Projeto Bahia Produtiva, Elisângela Araújo enfatiza a atuação dos movimentos sociais do campo no direcionamento das políticas públicas para o segmento, na Bahia:

Mediante incursão e proposição dos movimentos sociais, a metodologia de seleção do público beneficiário que, no início do exercício do projeto, acompanhava o histórico atendimento individualizado, numa relação entre as prefeituras, entidades e órgão estadual, passou a ser definido, a partir de 2017, através de editais públicos, tornando o acesso às políticas públicas de fomento à agroindustrialização mais democrático (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Outra importante iniciativa inaugurada no Governo de Rui Costa foi o programa de Segurança Alimentar do Rebanho, com a oferta de mudas de palma para a alimentação do rebanho caprino e ovino, onde, de 2015 a 2017 foram entregues 12

⁴⁴ A Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, empresa pública, constituída sob a forma de sociedade anônima, capital exclusivo do Estado, com personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, autorizada sua criação pela Lei Delegada nº 30, de 03 de março de 1983. Atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, que tem por finalidade coordenar e promover a execução das políticas e programas integrados de desenvolvimento regional do Estado por meio da inclusão socioprodutiva. Extraído de <http://www.car.ba.gov.br/node/234>. Acessado em 23.10.2021

milhões de mudas beneficiando a 1.200 famílias (REVISTA TERRA MÃE, 2017 p 70 - 71).

Não obstante, a adoção de medidas que promovam o desenvolvimento rural no estado (por parte da SDR) é formatada através da criação de unidades administrativas locais, à luz da política territorial ensejada nos governos Lula, como citado por Dias:

... a criação do Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar (SETAF), por exemplo, implantado nos 27 territórios de identidade, é uma iniciativa inovadora da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) do Governo do Estado, que consolida a opção de descentralização da gestão pública para os Territórios e fortalece um dos mais importantes aspectos da abordagem territorial que é a articulação e a integração de políticas públicas para a agricultura familiar (DIAS, p 172-173, 2016).

Todavia, mesmo considerando o montante de investimentos aplicados na agricultura familiar através da Secretaria de Desenvolvimento Rural, e seus impactos positivos para a agricultura familiar, algumas medidas ensejadas no governo Rui Costa suscitaram diversos debates sobre sua efetividade. Como exemplo mais proeminente nesta pasta, citamos a extinção da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) e sua posterior substituição pela Empresa Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER).

Para Velloso (2013), a EBDA se constituiu como uma empresa cuja finalidade consistia em promover assistência técnica e extensão rural no estado, estando em quase todos os 417 municípios. A EBDA, ainda segundo Velloso, “possuía 19 escritórios regionais, laboratórios, escritórios locais, estações experimentais e centros de formação” (VELLOSO, 2013, p.157). Portanto, essa estrutura histórica, que cobria todo o estado da Bahia em assistência técnica e extensão rural haviam 50 anos, era também a unidade pública estadual responsável pelo desenvolvimento de pesquisas na área agrícola. Sua estruturação, inclusive, foi uma das pautas reivindicatórias que o Fórum Baiano havia apresentado ao governador Jacques Wagner.

A extinção desta empresa, justificada pelo governador à época face às dívidas acumuladas, e a criação da Bahiater foi alvo, à época, de muitos debates a partir dos segmentos da agricultura familiar. Esse acontecimento político sobre as políticas de ater na Bahia, foi registrado pelo dirigente da FETAG durante sua entrevista:

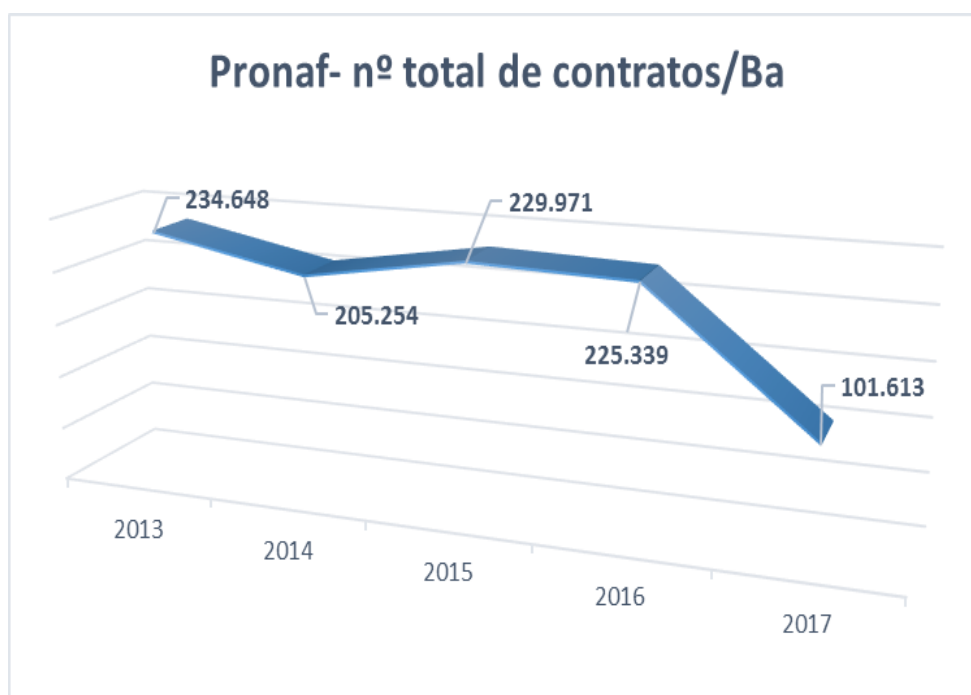
"a assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar foi a política pública que mais impactou negativamente a vida dos agricultores e agricultoras na Bahia diante do golpe de 2016, pois, a estrutura criada pelo Governo do Estado da Bahia não foi suficiente para dar continuidade às ações de ATER, mediante o fim da Política Nacional de Assistência Técnica e também fim da EBDA, embora eu

considere importante e necessário os ajustes administrativos e de reestruturação pelos quais a EBDA passou no governo de Rui Costa” (JOÃO DA CRUZ, 2021)⁴⁵

Em se tratando dos investimentos públicos federais em agricultura familiar para a Bahia, no pós golpe, ao comparamos o Relatório Anual de Execução do PPA 2012~2015, com o relatório anual de execução do PPA 2016~2019, observaremos que, em 2015, os repasses do governo federal para atendimento do desenvolvimento da agricultura familiar na Bahia totalizaram R\$ 1.052.847,00 (SEPLAN, 2015 p179), ao passo que, mediante os repasses observados para o ano de 2016 - R\$ 79.807,56 (SEPLAN, 2017 p. 113)- já se verifica uma considerável redução dos investimentos em programas oriundos do governo federal para a agricultura familiar baiana.

O Pronaf é um exemplo do impacto gerado pela redução dos investimentos federais nas políticas públicas para a agricultura familiar, na Bahia, que teve uma redução de quase 50% no número total de contratos efetivados entre os anos de 2013 e 2017, como demonstrado no gráfico 10:

Gráfico 10: Número total de contratos do Pronaf na Bahia entre 2013 e 2017

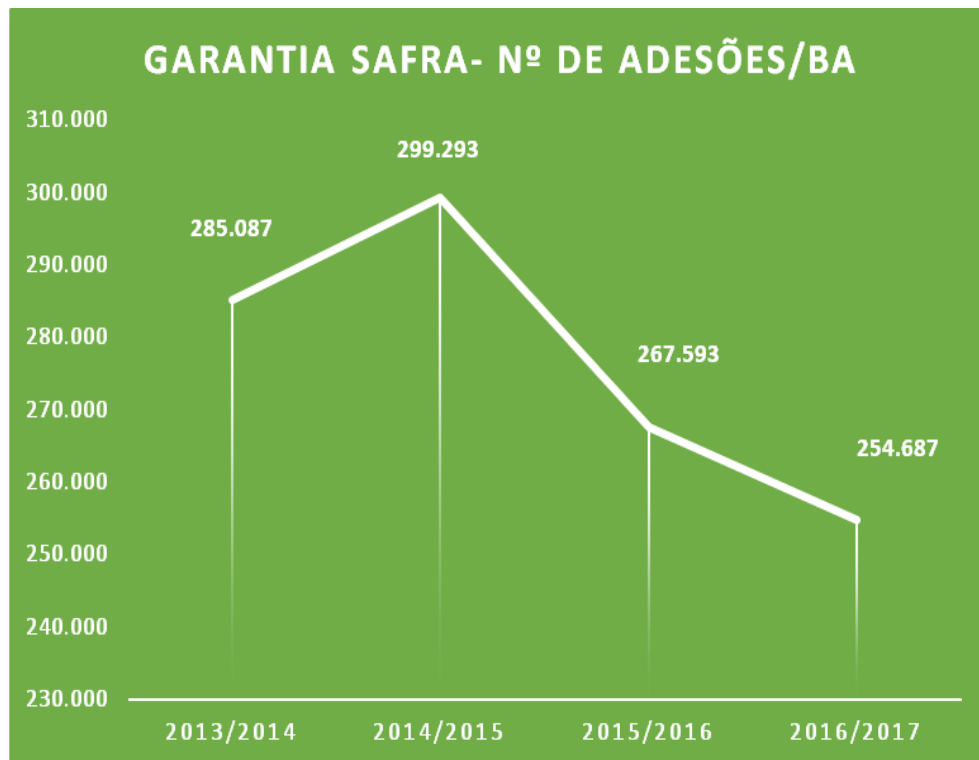


Fonte: SEAD. Elaborado pela autora (2021)

⁴⁵ Santos revela que este órgão já vinha sendo desestruturado desde o governo de Paulo Souto: o órgão foi totalmente desestruturado nos últimos anos, por falta de interesse dos gestores ligados ao grupo do ex-governador Paulo Souto, com a agricultura familiar. A gerência afirmou que o citado grupo, por motivos políticos estratégicos, não vinha incentivando a aplicação das políticas oriundas do Governo federal, voltadas para a agricultura familiar, como o Pronaf, Seguro Safra, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa de Aquisição do Leite (PAL) e outros, e que, além disso, desestruturou completamente a EBDA ao longo dos anos, inclusive deixando o órgão endividado. (SANTOS, 2007, p124)

Podemos citar ainda, o programa Garantia Safra, como veremos no gráfico 11, o qual indica que este programa, que já vinha reduzindo em número de adesão desde 2015, tem um acentuado decréscimo para a safra 2016/2017 em mais de cem mil aderidos.

Gráfico 11: Número total de adesões ao Garantia Safra na Bahia entre 2013 e 2017



Fonte: SEAD. Elaborado pela autora (2021)

Com tudo isso, mesmo diante dos efeitos potenciais do processo de desmonte das estruturas do setor produtivo estatal que foi sendo implementado a “fórceps pelo projeto obscurantista e ultraliberal do atual governo brasileiro” (POCHMANN, 2020, p11), os esforços empreendidos pelo governo do estado da Bahia apresentaram bons desempenhos para o ano de 2018, conforme indicou o relatório de gestão apresentado pela Secretaria de Planejamento:

(...) (...) é possível que o Programa tenha conseguido dinamizar sua gestão para a consecução de suas entregas de forma suficiente, mesmo diante de uma conjuntura política e econômica restritiva. Esse desempenho se materializa, primordialmente, em ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais e dos assentados da reforma agrária, à oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e à consolidação do meio rural como área estratégica, destacando iniciativas para:

- o fortalecimento da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais e dos assentados da reforma agrária;
- a oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER);
- o fomento à gestão e organização dos produtores rurais;

- a reforma agrária e regularização fundiária;
- a inclusão produtiva;
- o acesso à terra e à água para a produção;
- a distribuição de mudas e sementes;
- a melhoria da pecuária em pequenas propriedades;
- a expansão de cadeias produtivas no meio rural, a exemplo da fruticultura, caprinocultura, bovinocultura de leite e do cacau;
- o fomento da produção, comercialização e melhoria da infraestrutura no campo;
- a segurança alimentar de rebanhos (caprino, ovino e bovino);
- a convivência produtiva com o Semiárido;
- a implantação de tecnologias sociais para acesso à água;
- a mecanização da produção agrícola, por meio de distribuição de máquinas e equipamentos;
- a segurança alimentar dos agricultores familiares sujeitos à perda de safra (Garantia-Safra) (SEPLAN, 2018, p 155~157).

Os próprios representantes dos movimentos sociais do campo, na Bahia, reconhecem os esforços implementados pelo governo do estado, como cita o senhor João da Cruz, ao falar de um conjunto de secretarias estaduais que buscam amenizar as consequências do golpe na vida do trabalhador rural através de seus programas:

“A SDR, sem dúvida, é uma secretaria que nos deu suporte neste momento tão difícil e que sentimos tão de perto a mudança dos ares do desenvolvimento que experimentamos em anos anteriores. Mas outras secretarias do governo Rui também executam ações para atender nosso povo, como a Secretaria do Trabalho através dos cursos que nos oferecem, ou ainda a secretaria de promoção da igualdade racial, e a secretaria de justiça, direitos humanos e desenvolvimento social através do Programa de distribuição de Alimentos" (JOÃO DA CRUZ, 2021).

Então, diante das interrupções dos investimentos federais, que arrolavam desde 2018, e na esteira da manutenção da SDR como principal órgão executor das políticas públicas para a agricultura familiar na Bahia e da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura como órgão executor de atendimento ao setor empresarial, o governo do Estado da Bahia elabora o planejamento para a gestão 2020~2023.

Na elaboração deste plano plurianual, já em seu texto de apresentação, está revelado o distanciamento dos arranjos institucionais com o governo federal, como citado abaixo:

O PPA 2020-2023 constitui-se, assim, em um documento técnico e político, tendo em vista que sua implementação depende de arranjos institucionais que se dão no âmbito do Estado, junto ao setor produtivo privado e aos movimentos sociais. A construção de planos pactuados, que reflitam as prioridades da sociedade, deixou de ser tendência no Brasil diante das recentes orientações por decisões mais centralizadoras e menos participativas no âmbito do Governo Federal (SEPLAN, 2019, p 3).

Como se não bastasse o distanciamento ideológico do governo do estado da Bahia com o governo federal, a “restauração neoliberal” no Brasil, mediante o golpe, traz como consequência a diminuição do Estado em que pese as metas sociais, como foi observado por Rossi e Mello;

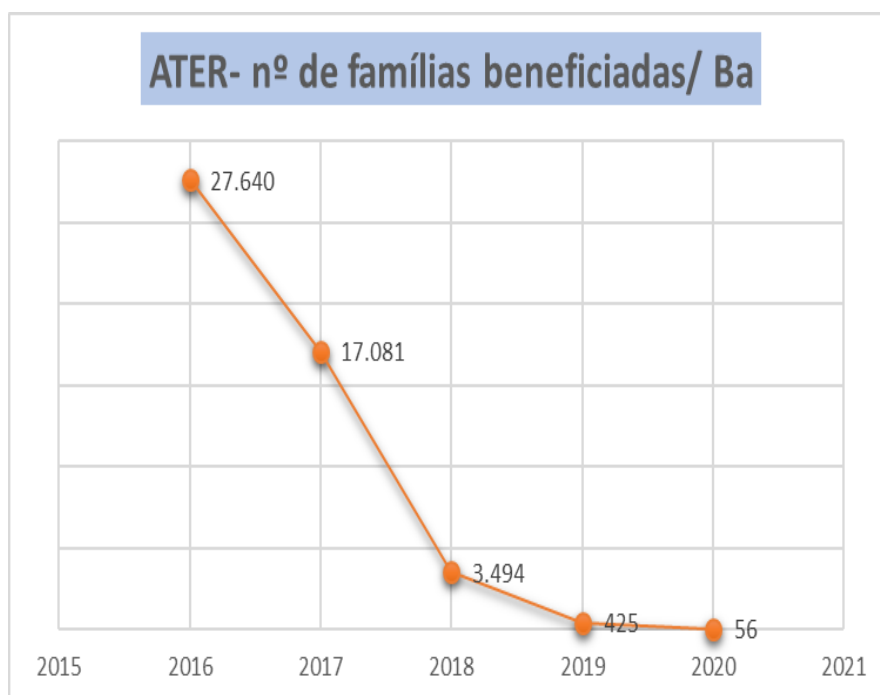
E por falar em desmonte do patrimônio público, a forma de enfrentamento da crise dos estados da federação tem sido marcada pelas condicionalidades do governo federal exigidas na negociação das dívidas, dentre elas as privatizações e o enxugamento da máquina pública. Assim, austeridade e desmonte da máquina pública se combinam reforçando a contração da renda (ROSSI & MELLO, 2017 p. 03).

O impacto se fez percebido, por exemplo, na baixa execução orçamentária das ações finalísticas do governo federal no setor agrário para o ano de 2019: “ilustradamente, a ação promoção e fortalecimento da agricultura familiar obteve apenas 26,36% do seu valor pago para este ano em questão” (POCHMANN, 2020 p 290).

Como reflexo direto e prático da redução da execução orçamentária federal, houve uma descontinuidade das ações planejadas pelo governo do estado da Bahia e consequentes impactos na execução do Programa Desenvolvimento Rural no contexto de desmantelamento das políticas públicas federais para agricultura familiar.

Como um dos sinônimos de descaso do governo federal com as políticas públicas para agricultura familiar refletidas nas ações governamentais estaduais na Bahia, foi a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural entre os anos de 2016 a 2019, a qual sofreu uma elevada redução dos investimentos financeiros e, por conseguinte, uma também redução do número de famílias atendidas, como demonstramos no gráfico 12:

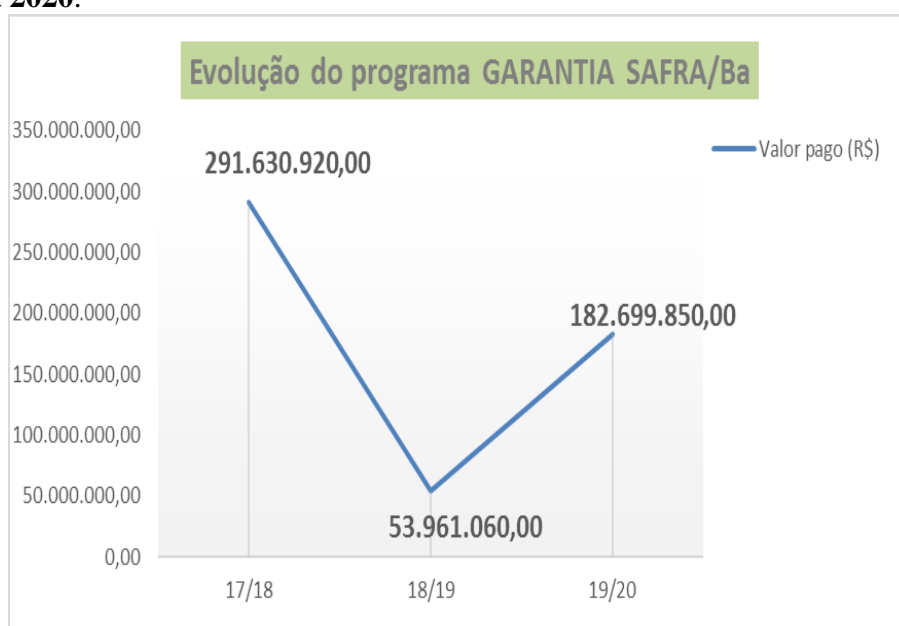
Gráfico 12: Número total de famílias beneficiadas por ATER na Bahia entre 2016 e 2020



Fonte: SEAD/governo federal, 2021. Elaborado pela autora (2021)

Outro reflexo ocorreu no programa Garantia Safra, cujos investimentos oscilaram bastante entre as safras 2015//2016 a 2019/2020, proporcionando assim uma descontinuidade na oferta destes serviços públicos de indenização sobre as perdas sofridas pela agricultura familiar, como revelado no gráfico abaixo.

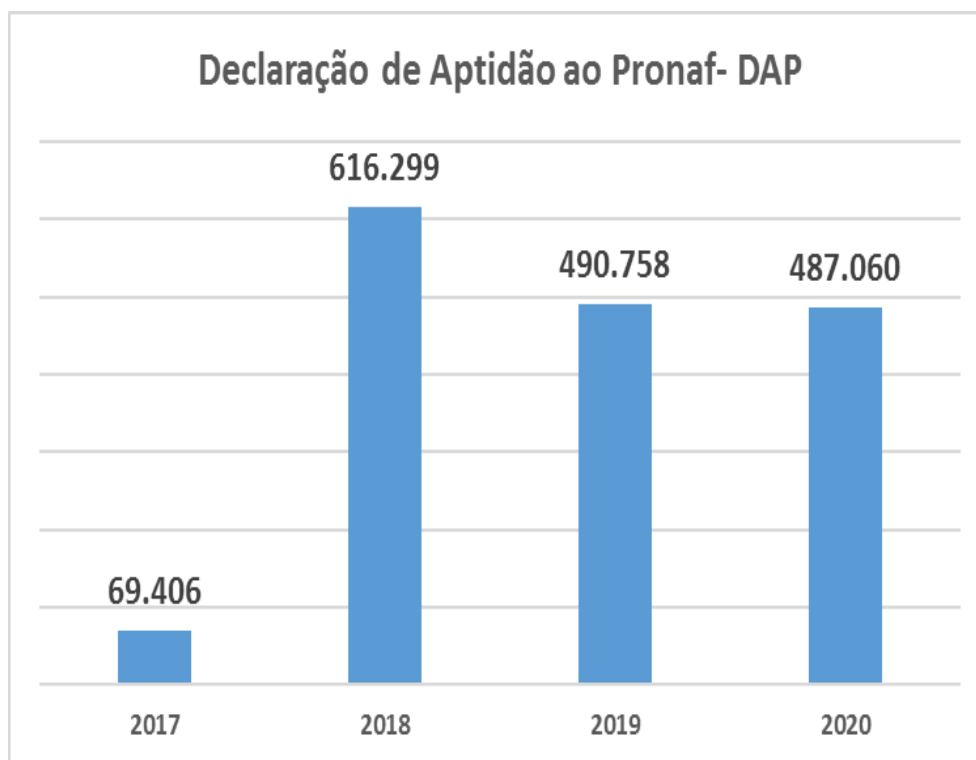
Gráfico 13: Evolução dos investimentos no programa Garantia Safra na Bahia. 2015 a 2020.



Fonte: SEAD/governo federal. Elaborado pela autora (2021)

Também acerca do número de emissão de documento de aptidão à agricultura familiar (DAP), houve uma descontinuidade e uma oscilação em que pese o número de DAPs emitidas entre os anos de 2017 a 2020 na Bahia.

Gráfico 14: Número de emissão de Documento de Aptidão a Agricultura Familiar (DAP) na Bahia, entre 2017 a 2020



Fonte: SEAD/governo federal. Elaborado pela autora (2021)

Deste modo, para alcançar o planejamento realizado na elaboração do PPA, no Programa de Desenvolvimento Rural, de atingir, por exemplo, as metas de atender a 111 mil famílias em Ater; 16.300 emissões de novos títulos de propriedades de terra e regularização fundiária de áreas individuais e coletivas; 1.200 unidades de habitação de interesse social rural; 400 unidades de beneficiamento da produção; (BAHIA, 2019, p. 66-72), além de garantir a continuidade de outros programas em implementação, o governo do estado da Bahia necessitou desenvolver mecanismos para captação de recursos próprios e com apoio internacional.

Uma fala importante que foi apresentada ainda por Elisângela Araújo, sobre o uso destes recursos internacionais, de empréstimos do Banco Mundial, no bojo das políticas públicas para agricultura familiar na Bahia, é de que:

"durante os governos Lula e Dilma estes recursos não eram tão relevantes para a Bahia, do ponto de vista dos investimentos, pois os programas federais conseguiam garantir o atendimento das demandas da categoria. Porém, no contexto de redução dos recursos federais, estes

investimentos internacionais se tornaram por demais importantes, especialmente em que pese a agro industrialização da produção rural" (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

João da Cruz enfatiza a importância da contribuição e do empenho do governo do estado da Bahia diante do cenário de descontinuidade, ainda que reconheça que esta foi insuficiente diante da redução considerável dos investimentos federais:

“Ainda que não tenham sido suficientes os recursos do governo estadual de apoio aos camponeses e camponesas, foram cruciais para amenizar a situação vivida pela agricultura familiar. Mas há ainda algumas deficiências que o estado não consegue atender através da SDR. Porém as contribuições do governo do estado foram e são importantes demais para melhorar a vida no campo e para evitar a descontinuidade total destas políticas públicas mediante a extinção do MDA” (JOÃO DA CRUZ, 2021).

Nesse sentido, para Elisângela Araújo, os investimentos promovidos nos governos Rui Costa:

“Necessitam ser reformulados com vistas a diminuir o impacto para o segmento pois ainda não alcançam em plenitude a solução a estes problemas, havendo, portanto, a necessidade de mudança de pauta para a construção efetiva da produção rural no estado” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Rosival Leite cita, por exemplo, que é preciso discutir um novo arranjo para a produção de alimentos na Bahia, afirmando que

"teremos grandes problemas no futuro se não possibilitarmos ao agricultor e a agricultora familiar que eles tenham condições de produzir, como a oferta de mudas e sementes, como o crédito rural, como a assistência técnica para o agricultor" (ROSIVAL LEITE, 2021).

Quando indagamos, com os representantes dos movimentos sociais do campo na Bahia, sobre a efetividade das políticas públicas ofertadas pelo governo do estado da Bahia, o fortalecimento da agro industrialização, através da oferta de assistência técnica, foi um dos principais pontos abordados. Na perspectiva destes segmentos, o investimento em agroindústria não consegue responder a todas as necessidades do ciclo dos sistemas produtivos rurais, em especial, não consegue atender a assistência técnica, ou o crédito, voltada a produção rural.

Elisângela Araújo, assim como Rosival Leite, ressaltam que os elevados investimentos na construção de agroindústria implementados pelo governo do estado da Bahia na atualidade (2015 a 2021), não estão levando em conta a complexidade do meio rural, como acesso à terra, acesso ao crédito, condições de produção etc.

“A entrega de equipamentos para agroindústrias, tal como está sendo feito na Bahia hoje, não responde a condição de produção do agricultor e da agricultora. A atual necessidade do campo, trata-se de cuidar das pequenas coisas da agricultura familiar, olhar sobre os componentes da

condição de produzir e de comercializar e não lançar o olhar sobre o macro do processamento" (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

“A presença dos megaempresários da agricultura na orientação das políticas públicas estaduais, termina por gerar alguns conflitos, por exemplo, na questão agrária. Como vivenciamos o episódio conflitante ocorrido em Correntina onde grandes empresários foram autorizados pelo Governo do Estado da Bahia a instalar piscinões, através de perfurações de grandes poços, contribuindo, na época, para diminuir o volume de águas dos rios que abastecem a Bacia do Rio Corrente, e com isso, pautando a expulsão de trabalhadores rurais ribeirinhos de suas terras” (ROSIVAL LEITE, 2021).

Para Elisângela Araújo, as parcerias entre os segmentos sociais do campo, o governo do estado da Bahia e as prefeituras municipais podem ser o caminho para superar as consequências do golpe sobre o mundo rural baiano:

“A situação é bastante grave mesmo pois perdemos muitos programas e espaços que já havíamos consolidado os governos anteriores ao golpe. As consequências são muitas. Mas é preciso que haja um realinhamento entre os segmentos sociais do campo, as prefeituras municipais e o governo do estado como forma de potencializar os poucos recursos que existem e direcionar para o real atendimento da agricultura familiar” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Rosival Leite, ao explicar a real necessidade da população do campo em políticas públicas, sugere que:

“Deve-se pensar tanto na dimensão produtiva, econômica quanto social, como por exemplo, os cuidados com a saúde e com as mulheres desta população. Do mesmo modo, algumas políticas públicas federais, como o PAA, caso fossem reproduzidas no estado, ensejariam melhorias na dinâmica da agricultura familiar baiana” (ROSIVAL LEITE, 2021).

Os representantes dos segmentos sociais apontam ainda que, desde 2015, independente da materialização do golpe parlamentar federal, foram poucos os espaços de concertação e de escuta dos movimentos sociais do campo para a construção, ajustes e implementação da política para agricultura familiar:

“Wagner havia feito algo que para nós foi fundamental, que foi estabelecer uma mesa de diálogo permanente. Mas, desde o primeiro governo de Rui Costa, estes espaços foram reduzidos. Para você ter uma ideia, o governador Rui Costa atendeu, ele mesmo, o Fórum Baiano de Agricultura Familiar apenas uma vez. Os secretários de governo nos recebem e gostamos de ser atendidos por eles, mas precisamos dialogar com o governador também” (ELISÂNGELA ARAÚJO, 2021).

Constata-se assim que, uma análise completa das políticas públicas deve perceber tanto o que, de fato, acontece, como aquilo que não acontece (DAGNINO, 2016, p. 213) enquanto ações de governo. Neste sentido, o governo petista de Rui Costa recebeu críticas, especialmente dos movimentos sociais relativos aos temas do campo, não somente acerca da redução dos espaços de diálogo, mas outras que apontavam algumas debilidades e contradições, a citar, na política ambiental, onde, entidades

protetoras do meio ambiente apresentaram ao governador uma carta⁴⁶ de desagravo acerca da condução desta política na Bahia, de onde extraímos um trecho:

Ressaltamos que o modelo de gestão ambiental implementado pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), parte integrante da SEMA, com a liberação indiscriminada de autorizações de supressão de vegetação nativa e de outorgas de uso de recursos hídricos, vem ampliando os conflitos socioambientais e a desigualdade social na Bahia, sendo inclusive, totalmente incompatível com o modelo de TRANSIÇÃO ECOLÓGICA proposto, em 2018, no programa de governo Haddad/Manuela D'Ávila (CARTA ABERTA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS AMBIENTALISTAS, 2021).

Também o incentivo dado pelo governo à mineração foi tema, inclusive, de artigos científicos, que demonstram as contradições e ambiguidades no atendimento às demandas da agricultura familiar e à produção capitalista, como foi o caso do Projeto Pedra de Ferro⁴⁷, citado por Oliveira e Brito como:

Além de produzir efeitos danosos sobre a biodiversidade, o projeto Pedra de Ferro, embora apresentado pela empresa e por representantes do estado como “bom para todos”, conflita diretamente com as práticas de apropriação e significação do território de comunidades remanescentes de quilombos e de pequenos agricultores que habitam sua área de influência (OLIVEIRA & BRITO, 2021 p. 8).

Não obstante, neste período, os entraves à luta pela Reforma Agrária e a precarização da política de assentamentos rurais acirram-se nos territórios baianos como consequência de estímulos concedidos pelo governo estadual à implantação de atividades econômicas por parte de empresas capitalistas. Como é o caso da implantação de grandes obras de infraestrutura a exemplo do complexo logístico da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL)⁴⁸ - Porto Sul - Zona de Processamento de Exportação (ZPE), que se arrolavam desde 2010, no município de Ilhéus:

Impõem-se, assim, desafios e ameaças à luta pela permanência na terra conquista pelas famílias assentadas no Sul da Bahia. Se os desafios se

⁴⁶ Com a divulgação da possível ida do atual secretário de Meio Ambiente (SEMA), João Carlos Oliveira da Silva, para a Secretaria de Agricultura, ativistas e movimentos socioambientais estão apreensivos com a nova indicação para gerir a SEMA. Para marcar posição e delinear um perfil desejado para ocupar o cargo, oitenta entidades – entre elas o Gambá – divulgam carta aberta ao Governo do Estado cobrando que o novo titular reverta os retrocessos de gestão que têm representado ameaça aos biomas baianos. <https://www.gamba.org.br/noticias/entidades-socioambientais-divulgam-carta-aberta-sobre-possivel-nova-gestao-na-sema>

⁴⁷ O projeto Pedra de Ferro é um empreendimento da Bamin que propõe a construção de um complexo com capacidade para extrair, beneficiar e transportar o minério de ferro da mina Pedra de Ferro situada no limite entre os municípios de Caetitê e Pindaí, ambos localizados no Território de Identidade Sertão Produtivo na Serra Geral da Bahia (OLIVEIRA & BRITO, 2021, p.7). <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/bTps9kS764BN8P8dNCjXfwC/?lang=pt>

⁴⁸ A Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) é um projeto do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e numa escala mais ampla, da Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) que vem sendo executado pela empresa Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S. A (FREITAS, 2018, p. 227)

definem internamente a partir das múltiplas determinações e contradições dos descaminhos da reforma agrária e pelos sentidos da precarização da política de assentamentos rurais, ainda mais aguçados nos tempos conservadorismo e austeridade que se impuseram no Brasil, a partir do ano de 2016; as ameaças se definem pelo avanço das diversas frentes do capital no vácuo do processo de mundialização da agricultura brasileira e da sua particularidade no contexto da reestruturação produtiva regional, principalmente, dos setores do agronegócio (cacau, café, eucalipto, pecuária e carcinicultura) e da mineração, através da implantação do complexo logístico da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) e do Porto Sul, no município de Ilhéus (FREITAS, 2018, p.168).

Contudo, apresentamos estes elementos como forma de demonstrar que, muito embora os governos petistas na Bahia, desde Jacques Wagner à Rui Costa, tenham alavancado as políticas públicas para agricultura familiar, o atendimento aos setores mais conservadores da economia agrícola e agrária também se fizeram grandiosos nestes governos, levando à manifestação de contrastes socio econômicos e políticos, não sendo este o foco deste estudo.

O que buscamos demonstrar nesse item é que “com a mudança da linha de atuação do governo federal, em 2015, políticas para a agricultura familiar foram paralisadas, recursos financeiros foram reduzidos (...)” (GRISA *et all*, 2018 p. 16), o que reverberou em novas formas de organização para essas políticas públicas nos governos de Rui Costa. Entretanto, com demonstramos até aqui, este governo permaneceu na tentativa de ofertar uma qualidade de vida para as pessoas que vivem do campo baiano a da produção agropecuária, ainda que sob o enfrentamento das reais dificuldades para substituir os investimentos públicos federais e para garantir os investimentos públicos estaduais na priorização do atendimento à agricultura familiar.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais aqui apresentadas serão desenvolvidas sob três parâmetros, todos estes perpassando pelos objetivos específicos e pelo problema abordados na pesquisa. O primeiro deles diz respeito a experiência e observação própria das políticas públicas para agricultura familiar nos âmbitos federal e estadual. Outro parâmetro refere-se aos dados obtidos e apresentados ao longo do desenvolvimento desta dissertação. E o terceiro tratará sobre as perspectivas de efetividade apresentadas pelos entrevistados e entrevistada.

Considerando o acompanhamento na implementação das políticas públicas setoriais para agricultura familiar, e em especial, o engajamento dos movimentos sociais do campo, de fato, concluímos que estes contribuíram significativamente para a construção das políticas públicas no Brasil, quando da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, em 1996, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Naquela ocasião, comprovadamente, as iniciativas estatais ensejadas foram cunhadas tendo como mérito fundamental as lutas dos movimentos sociais do campo brasileiro, como citamos, através de ações como o Grito da Terra, que organizaram representações nacionais para as conquistas coletivas. Conquistas, inclusive, materializadas na criação do marco legal das políticas públicas para agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Como confirmado nesta pesquisa, os segmentos rurais comemoraram a iniciativa do governo federal de ampliar as políticas de agropecuária brasileira para além do reconhecimento produtivo do agronegócio, incorporando as demandas destes movimentos na programação orçamentária da união e garantindo que esta categoria pudesse dinamizar sua capacidade produtiva.

A partir destas incursões dos movimentos sociais do campo frente ao poder público, associada ao desenvolvimento da produção intelectual e acadêmica no país, em que pese o tema agricultura familiar, as ações do Estado foram se desenhando e consolidando, a partir do ano de 1996. Porém, mesmo sendo um verdadeiro avanço, as necessidades dos grupos familiares rurais iam, e vão, além da perspectiva meramente produtiva, não sendo o Pronaf, tal como criado e implementado nos

governos de FHC, capaz de responder às questões sociais e produtivas da agricultura familiar. Este horizonte acerca das políticas públicas para a agricultura familiar vai se impulsionar a partir do ano de 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, sendo este o presidente que incorporou as demandas sociais do segmento, que extrapolaram dimensões mercadológicas, no seu planejamento de governo.

Nesse sentido, até o ano de 2013, os investimentos para o campo brasileiro avançaram para além de medidas produtivas, e buscaram atender a vida dos agricultores e agricultoras familiares em plenitude, trazendo elementos mais específicos e agregando políticas sociais à dinâmica da produção rural, numa parceria intensificada com os estados e municípios, seguindo nesta direção nos dois governos seguintes ao governo do presidente Lula, capitaneado também pelo Partido dos Trabalhadores.

Entretanto, se faz necessário fazer uma observação de que, como apontado nesta pesquisa, nas conjunturas estatais lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, o agronegócio permaneceu como o principal componente da produção agrícola brasileira, recebendo, para tal, vultosos montantes de investimentos públicos e de ações em políticas públicas. Além disso, é necessário apontar que a reivindicação mais importante dos movimentos sociais vinculados a agricultura familiar não foi atendida por estes governos, a saber a Reforma Agrária.

Todavia, ainda que seguisse nos mesmos parâmetros ideológicos partidários, com o Partido dos Trabalhadores encabeçando uma ampla frente de partidos, os governos seguintes ao governo Lula não apresentaram o mesmo crescimento em investimentos públicos voltados a este segmento, embora ainda mantivesse ações direcionadas ao desenvolvimento produtivo e social rural. Desde o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff que os recursos empregados nesta pasta foram impactados com reduções se comparado ao período áureo dos governos Lula, o que agravou-se ainda mais diante de uma orquestração em torno desta presidenta que terminou por afastá-la do mandato, o que aqui denominamos golpe parlamentar de 2016.

O golpe parlamentar ocorrido no Brasil, em 2016, impactou fortemente a agricultura familiar com reduções drásticas nos investimentos, dificultando a vida da categoria nos estados e, com isso, reverberando no planejamento e orçamento das gestões públicas estaduais.

No caso da Bahia, partindo dos dados apresentados nesta dissertação, é inegável que todas as políticas públicas adotadas pelo poder executivo buscaram se alinhar às iniciativas governamentais federais, desde o período governado por Paulo Souto (2003 a 2006) até o momento atual, governado por Rui Costa, buscando criar medidas administrativas com vistas a promover as condições inerentes à captação e execução de recursos públicos e geração de oportunidades para a agricultura familiar, tais como a criação de estruturas administrativas, a citar, a Superintendência de Agricultura Familiar, no governo Paulo Souto e a Secretaria de Desenvolvimento Rural, no governo Jacques Wagner.

Nestes períodos, observa-se, na Bahia, um direcionamento das políticas públicas setoriais agrícolas aos contextos nacionais, com um intenso e pungente desenvolvimento rural, nos períodos de forte investimento federal, e com notáveis reduções nos períodos de enfraquecimento destas políticas no âmbito federal. Observamos também, em que pese as similitudes entre as instâncias federativas, uma ambiguidade de atendimento ao setor do agronegócio e ao setor da agricultura familiar em todos os governos exercidos no estado da Bahia para o período deste estudo.

Contudo, sendo objetivo desta pesquisa identificar quais iniciativas o governo do estado da Bahia implementou para diminuir os impactos da descontinuidade do governo federal em políticas públicas para agricultura familiar, no período pós golpe parlamentar, analisando a efetividade destas ações, observamos que o desmantelamento das políticas públicas federais, ocorrido a partir de 2015, materializado em 2016 e ampliado após 2018, trouxe dificuldades para que o governador Rui Costa (PT) pudesse substituir os investimentos que foram diminuídos, como consequência da também diminuição dos investimentos federais, motivando a gestão pública a adotar outras medidas, como recorrer a financiamentos e empréstimos internacionais. Ademais, ganha-se força nesse período os aliados ruralistas desse governo, dificultando, ainda mais, a priorização das políticas públicas para agricultura familiar ao passo em que garantiam os elevados investimentos à economia agrícola patronal na Bahia.

Assim, visando transcrever a realidade na efetivação destas políticas estaduais que foram desenvolvidas pelo governo da Bahia diante do golpe parlamentar de 2016, a própria agricultura familiar baiana, através de suas representações políticas e sociais, reafirmam o esforço do governo, em especial

valorizam a capacidade administrativa da secretaria estadual de desenvolvimento rural, mas retratam algumas observações, como por exemplo, a pouca cobertura em ações de assistência técnica e extensão rural, a priorização em ações de agroindustrialização, mas, e sobretudo, a não permanência de um espaço de integração e diálogo entre governo e movimentos sociais.

Os dados apresentados nesta dissertação evidenciam que houveram investimentos significativos por parte do governo do estado da Bahia, até mesmo diante de um momento crítico no período pós golpe e a consequente descontinuidade dos programas e projetos nacionais. Porém, muitos elementos que compõem o conjunto de medidas necessárias ao desenvolvimento do campo baiano tiveram pouco, ou quase nenhum atendimento por parte do governo estadual, como o desenvolvimento territorial, a questão ambiental, a política de reforma agrária, os créditos fundiários etc. que, embora não tenham se configurado como objeto desta pesquisa, não passaram despercebidos pela pesquisadora.

Por isso, podemos considerar que o foco do governo do estado da Bahia, através, principalmente, da Superintendência de Agricultura Familiar e, posteriormente, da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, esteve voltado à capacidade produtiva, à inserção de mercados e à agroindustrialização, estando aquém de estabelecer debates e estruturas administrativas que pudessem abarcar a complexidade que compõe o modo de vida rural da agricultura familiar na Bahia.

Até mesmo a própria estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Rural, em cujos 6 anos de existência e funcionalidade não foi realizado um concurso público para composição de seu quadro de pessoal técnico, se configura como elemento limitante ao atendimento das demandas assim como à continuidade da efetivação de políticas públicas de Estado para a agricultura familiar na Bahia.

Diante disso, respondendo ao problema desta pesquisa, nas circunstâncias dos pós golpe parlamentar, o governo do estado da Bahia empenhou-se em investimentos e ações para garantir o bem estar social e a capacidade produtiva da agricultura familiar diante de um cenário de ruptura no desenvolvimento rural brasileiro. Mas este afinco, considerando reduções drásticas nos investimentos federais e a força da bancada ruralista (até mesmo na Bahia) nesse período, além do elevado número de famílias agricultoras baianas, não foram suficientes para dirimir os impactos advindos do desmonte das políticas públicas federais, tanto na produtividade quanto nas questões de cunho social.

Dito isso, ressaltamos que, do ponto de vista do que consideramos importante para a análise de políticas públicas, sistêmica e processual, é salutar que a criação, implementação e gestão de um programa de políticas públicas para o desenvolvimento rural na Bahia, deve levar em consideração o contexto social, econômico e político dos segmentos demandantes e voltar-se, sobretudo, para o reconhecimento da capacidade produtiva e econômica da agricultura familiar, zelando, não somente a produtividade agrícola deste setor, mas que atenda à gestão social, cultural e garantia de direitos aos agricultores familiares e suas organizações.

Por fim, acreditamos que este singelo estudo de mestrado possa despertar o interesse sequencial em diversos outros estudos acerca da temática da agricultura familiar no contexto das políticas públicas baianas, como por exemplo: (1) as contradições do capitalismo agrário nos governos de coalisão do PT, o modo como as classes sociais se confrontam nessa composição e o papel do Estado nesse cenário; (2) a dinâmica acadêmica contemporânea na construção e consolidação do conceito de agricultura familiar no âmbito das políticas públicas; (3) a inserção dos movimentos sociais do campo nas estruturas governamentais estatais ou ainda o futuro da agricultura familiar no Brasil e na Bahia. Este será um dos rumos adotados pela pesquisadora em busca de ampliação dos seus conhecimentos formativos em gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão**. São Paulo. Anpocs, Unicamp, Hucitec, 1992. “Uma nova extensão para a agricultura familiar”. In: Seminário Nacional De Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, DF, Anais, 1997, p. 29 (Texto para discussão)

ALANTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **As políticas do governo Bolsonaro para o campo: a contrarreforma agrária em marcha acelerada**. Revista da ANPEGE. v. 16. Nº. 29, Ano 2020. ISSN: 1679-768X. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege>. Acessado em 20.10.2021.

ARAÚJO, Luísa. RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas, Sociologia, Problemas e Práticas** [online], 83 | 2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017, consultado em 21 setembro 2021.
Acessado em URL: <http://journals.openedition.org/spp/2662>

BACELAR, Tânia. FAVARETO, Arilson. **O Papel da Agricultura Familiar para um Novo Desenvolvimento Regional no Nordeste – Uma Homenagem A Celso Furtado**. Revista Economia NE, v 51. (P9-29). Pernambuco, 2020.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios** — Brasília: SAF/MDA, 2015.

BISPO, Nelsivan. Gonçalves. **Uma análise estrutural e regional de culturas agrícolas por mesorregiões do Estado da Bahia entre 2001 e 2010 com base no modelo *shift and share***. Dissertação de mestrado/ Faculdade de Economia da UFBA. Salvador, 2012.

BOFF, Leonardo. **O povo organizado, protagonista da nova sociedade**. Artigo publicado em site. Disponível em: <https://leonardoboff.org/2018/08/05/o-povo-organizado-protagonista-da-nova-sociedade/>. Acessado em 28.08.2021

BOITO, JR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas/ FGV: São Paulo, 2012.

CALDART, Roseli Salete, *et all*. **Dicionário da Educação do Campo**. / Organizado por Roseli Salete Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

CAPELESCO, Aldinor José. CAZELLA, Ademir Antonio. BÚRIGO, Fábio Luiz. **Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física**. Rev. Econ. Sociol. Rural 56 (3), edição Jul/Sep 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/fkQYQKVGfV7Mj9RXdSKQQsj/?lang=pt> **Acessado em 23.11.2020**

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. **A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição**. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2019, v. 35, n. 2 [Acessado 6 Janeiro 2022], e00009919. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>>. Pub. 11 Fev 2019. ISSN 1678-4464. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>.

COELHO, Fabiano; CAMACHO, Rodrigo Simão (Orgs.). **O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas – questão agrária e reforma agrária**. Curitiba: Editora CRV, 2018.

CRUZ. Danilo Uzêda da. UZÊDA, Lilian Freitas Fernandes. **Extensão Rural no Brasil: percursos, metodologias e desafios**. Camaçari: Pinaúna Editora, 2020.

CRUZ. Danilo Uzêda da. **O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades**. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

DAGNINO, Renato. CAVALCANTI, Paula Arcoverde. COSTA, Greiner. **Gestão Pública Estratégica**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DIAS. Wilson José Vasconcelos. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia: resultados, reflexões e desafios**. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

FILHO. Victor de Athayde Couto. **Agropecuária baiana: transformações e impactos**. Revista Bahia Análise e Dados, v.13, n.4, p 813-1024. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2004.

FILHO, A.M.S. FILHO, J.NV.R. **Revalorização Econômica do Oeste Baiano a partir da expansão da Agricultura moderna e o surgimento de um novo território: o município de Luís Eduardo Magalhães – BA**. Revista Pegada, vol. 9, n2. Editora Bahia. Bahia, 2008.

FIRMIANO, Frederico Daia. **“Quem lamenta os estragos – se os frutos são prazeres? O bloco de poder agro do governo Bolsonaro”**. Revista Estudos, Sociedade e Agricultura. V28 N 2., págs. 364- 387. ISSN-L 1413-0580. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2020.

FLEXOR, Georges. LEITE, Sergio Pereira. **Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico-metodológicas**. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: CNPq/ CPDA/UFRJ, 2006.

FREITAS, Hindry Inácio de. **Assentamentos Rurais em terras sul baianas: sujeitos em luta, territórios em disputa**. Ceará: Universidade Federal do Ceará, 2018

GALVÃO, Andréia. **Sindicalismo, direitos e conflitos sociais no Brasil**. Campinas: UNICAMP, jun. 2019, 250 p.

GRISA. Cátia. SCHNEIDER, Sergio. **Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil.**, Piracicaba-SP: RESR, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

_____. **Políticas públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, Cátia. *et all*, **Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar**. *Revista Sociedade e Cultura*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2017.

GRISA, Cátia. **Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais**. *Raízes*, v.38, n.1, jan-jun/2018.

GUERRA, Alexandre, *et all*. **Brasil 2016: recessão e golpe**. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. MARQUES, E. orgs. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

JUNIOR, Cardoso. **A constituição golpeada: 1988-2018** / José Celso Cardoso Jr. (organizador). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

JUNQUEIRA, C.P. LIMA, J.F de. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. *Londrina: Semina Ciências Sociais e Humanas*, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008.

LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar: comparação internacional – uma realidade multiforme**. Campinas: Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP, 1993-1997. v. 1.

LEITE, S.P. BRUNO, R. **O rural brasileiro na perspectiva do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.

LOTTA, Gabriela (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Organizadora, Gabriela Lotta. - Brasília: Enap, 2019.324 p.

LOVATTO, Patrícia. CRUZ, Patrícia Postali. MAUCH, Carlos Rogério. BEZERRA, Antônio Amaral. **Gênero, sustentabilidade e desenvolvimento: uma análise sobre o papel da mulher na agricultura familiar de base ecológica**. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 191 - 212, maio/ago. 2010.

LUCHESE, Giovani da Silva, *et all*. **“A bancada ruralista e a política pública ambiental brasileira”**. Giovani da Silva LUCHESE, Felipe Esteves OLIVESKI y Sandra Beatriz Vicenci FERNANDES (2018): *Revista Observatório de la Economía Latinoamericana*, septiembre 2018.

MANÇANO, Bernardo. **Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil** [online]. Disponível em em:<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acessado em 05.11.2021

MANZANAL, Mabel. **Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos**. 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2010.

MATTEI, Lauro. **A Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer**. Revista Okara: Geografia em debate. V.12, n2. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2018.

MATTOS, L.M. **Desestruturação e mudanças de concepção das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira**. In: Rossi, P. Austeridade e Retrocesso – enfoque social. São Paulo: Observatório da Austeridade. 2018.

_____. **Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira**. Análises. No39. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES). 2017.

MELO E SILVA, Silvyo Bandeira de. **Notas sobre o processo recente de urbanização/metropolização no estado da Bahia**. 11º Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Teresópolis: RJ, 1987.

MENDONÇA Jackson Ornelas. **O potencial de crescimento da produção de grãos no Oeste da Bahia**. Revista Bahia Agrícola, v7, n 2, p 38-46. Bahia: Editora Gazeta Santa Cruz, 2006.

NEVES, R. S.; MEDEIROS, J. C. de A.; SILVEIRA, S. M. B.; MORAIS, C. M. M. **Programa Um Milhão de Cisternas: guardando água para semear vida e colher cidadania**. Agriculturas, v. 7, n. 3, 2010. Disponível em: < <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Artigo-2-Programa-Um-Milh%C3%A3o-de-Cisternas-guardando-%C3%A1-gua-para-semear-vida-e-colher-cidadania.pdf>>

OLIVEIRA, F. A. A.; CARVALHO, F. A. F. **Extinção do CONSEA ou instituição do “descontrole social” na Política Nacional de Alimentação Escolar?** *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, n. 15. Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2020.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. BRITO, Diego Henrique. **Conflito ambiental no sertão baiano: o projeto Pedra de Ferro em Caetité e Pindaí**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.22, e202044, 2020. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202044>. Acessado em 21.01.2022

PASSINI, João José. SCHNEIDER, Mirian Beatriz. **Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC e Lula†**. Revista de desenvolvimento e políticas públicas. Disponível em: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/85-Texto%20do%20artigo-310-1-10-20200811%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/85-Texto%20do%20artigo-310-1-10-20200811%20(1).pdf). v. 4, n. 1, p. 0320, 2020.

PEREIRA, Carla Galvão. **O jogo entre elites e instituições: as estratégias políticas de ACM Neto e a tradição carlista**. Caderno CRH, vol. 30, núm. 80, pp. 237-255. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017.

PERTILE, N. *et all.* **A Caprinovinocultura no Semiárido Baiano e as Políticas Públicas para a Agricultura Familiar.** Anais do II Simpósio Baiano de Geografia Agrária. Salvador: Instituto de Geociências/UFBA 2017.

PESSOTI, F.C. & PESSOTI, G.C. **Panorama Econômico da Bahia no Século XXI. Revista BNB Conjuntura Econômica.** Fortaleza: Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE (385-408), 2019.

PICOLOTTO, Everton Lazzareti. **Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil.** RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S063-S084, 2014.

POCHMANN, Márcio (org). **O Estado como parte da solução: uma análise dos desafios do desenvolvimento brasileiro.** – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

PRONER, C. *et all.* **A resistência ao golpe de 2016.** Bauru: Canal 6. Editora Práxis, 2016.

RAMOS, Gustavo, Teixeira. FILHO, Hugo Cavalcanti Melo. LOGUERCIO, José Eymard. FILHO, Wilson Ramos. **A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016.** Editora Práxis, Bauru: 2016.

ROCHA, Marcelo Oliveira. **Política de desenvolvimento territorial na Bahia: inovação e conservadorismo político** / Marcelo Oliveira Rocha. – Feira de Santana, 2015

ROSSI, Pedro. MELLO, Guilherme. **A desconstrução do estado e dos direitos sociais. Da austeridade ao desmonte: dois anos da maior crise da história.** Artigo publicado na revista eletrônica Le Monde. 2017 Disponível em <https://diplomatie.org.br/da-austeridade-ao-desmonte-dois-anos-da-maior-crise-da-historia/>. Acessado em 20.08.2021.

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?** Brasília: Revista Sociedade e Estado, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

_____. Eric. **Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina.** In: Anais do Seminário “Políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente: mudanças, continuidades e rupturas”. Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ, 2018.

_____. Eric. **Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil.** Novos Cadernos NAEA • v. 18 n. 1 • p. 123-143 • jan-jun. 2015. Publicado em <file:///C:/Users/Admin/Downloads/SabourinCadernosNAEA2015.pdf>. Acessado em 06.10.2020

SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma-** São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

SALVODI, Andréia. CUNHA, Luiz Alexandre. **Uma abordagem sobre a agricultura familiar, Pronaf e a modernização da agricultura no Sudoeste do Paraná na década de 1970.** Curitiba: Revista Geografar www.ser.ufpr.br/geografar, v.5, n.1, p.25-45, jan./jun. 2010.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro S. de. PERIN, Gabriela. MOURA, Iracema Ferreira de. **Acesso ao programa de aquisição de alimentos – PAA no Brasil e regiões.** Sociedade Brasileira de economia, administração e sociologia rural. Ilhéus: Universidade Estadual Santa Cruz, 2019.

SAMPAIO, C.N. *et all.* **1895-2005 Memória da Fazenda da Bahia.** Salvador, Casa de São Jorge: Fundação Pedro Calmom, 2005.

SANTANA, W. G. P. **Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no sudoeste da Bahia.** Cadernos EBAPE.BR, v. 11, nº 2, artigo 1. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

SANTOS, Clarice Aparecida dos. MOLINA, Monica Castagna. JESUS, Sonia Meire dos Santos Azevedo de. **Memória e história do Pronera: contribuições para a educação do campo no Brasil.** - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTOS, José Antonio Lobo. **Implicações do Pronaf na Produção do Espaço Rural do Município de Feira de Santana–Ba (1999/2006).** Dissertação (mestrado). Salvador: Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. MARTINS, Bruno Sena. **Socialismo, democracia e epistemologias do Sul.** Entrevista com Boaventura de Sousa Santos. Revista Crítica de Ciências Sociais [online], Número especial | 2018, colocado online no dia 05 novembro 2018, criado a 07 novembro 2018. URL: [http:// journals.openedition.org/rccs/7647](http://journals.openedition.org/rccs/7647); DOI: 10.4000/rccs.7647

SANTOS, ARNALDO; GOIS, FRANCISCO F. DE. **Microcrédito e desenvolvimento regional.** Fortaleza-CE: PREMIUS, 2011. 384 p.

SANTOS, A.R. **Os movimentos sociais do campo e a reforma agrária do consenso.** Mundo Agrário vol. 18, nº 38, ISSN 1515-5994 Universidad Nacional de La Plata Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Centro de Historia Argentina y Americana, agosto 2017.

SAUER, Sergio, *et all.* **Brasil: incertezas e submissão?** – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar** [online]. Estudos Rurais series, 252 p, 2nd ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____, Sergio. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso.** In: Froehlich, J.M.; Vivien Diesel. (Org.). *Desenvolvimento Rural - Tendências e debates contemporâneos.* Ijuí: Unijuí, 2006.

_____,Sergio, **A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe** Redes (St. Cruz Sul, Online), v. 21, nº 3, p. 11 - 33, set./dez. 2016.

SCHNEIDER, S y. CASSOL, A. **A Agricultura Familiar No Brasil.** Serie Documentos de Trabajo N° 145. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile, 2013.

SILVA. Manuela Pereira Galvão da. **Levando as minorias a sério: Reforçando o papel das Instituições contra majoritárias em face do legalismo Autocrático e do populismo.** Natal: Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, v. 13, n.1, jan./jul. 2020.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998.** Texto para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

SILVA, Edna Maria; REIS, Livia Liberato de Matos; COUTO, Vitor de Athayde. **Agricultura Familiar na Bahia: uma análise dos dados do censo agropecuário de 2017.** Fortaleza: Revista Eco, 2020.

SILVA, Edna Maria da. **Estado, assistência técnica e extensão rural (ATER) e o Caso da PEATER na Bahia (2015-2018) financiamentos.** / Edna Maria da Silva. 2020. 429 fls. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia, Salvador, 2020.

SOLDERA, Denis. **A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas.** Porto Alegre: BR/RS, 2018.

SOUZA, Jessé de. **A ralé brasileira; quem é e como vive.** Belo Horizonte Editora UFMG: Minas Gerais, 2009.

TATAGIBA, Luciana; SERAFIM, Lizandra; ALBERS, Rebecca. **Repertórios de interação Estado- sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula.** Rio de Janeiro: Revista de ciências sociais, vol. 57, nº 2014, 324-357 p.

TELLES, Ana Carolina Veronico Coquemala; TELLES, Renato. **Planos agrícolas e pecuários e suas implicações na bovinocultura de corte brasileira. Organizações Rurais & Agroindustriais,** v. 11, n. 1, 2009.

TROIAN, Alessandra; MACHADO, Edenilson Tafernaberry Lencina. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil Análise da Evolução**

e Distribuição Entre 1999 e 2017. Revista Desenvolvimento em Questão. Ijuí: Editora Unijuí. ISSN 2237-6453 • Ano 16 • n. 45 • out./dez. • 2018.

VEIGA, José Eli da. **O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica.** José Eli da Veiga. São Paulo: Edusp. Hucitec, 1991.

_____, José Eli da. **A opção pela agricultura familiar.** Rio Grande do Sul: Revista de planejamento, 1997.

VELLOSO. Tatiana Ribeiro. **Uma Nova Institucionalidade do Desenvolvimento Rural: a trajetória dos territórios rurais no Estado da Bahia/** Tatiana Ribeiro Velloso; orientador Edison Rodrigues Barreto Júnior. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2013.

XAVIER, Leonardo Ferraz. **Recursos do orçamento público federal destinados ao meio rural: dinâmica das contas brasileiras entre 2000 e 2017.** Rev. Econ. Sociol. Rural 59 (2) • 2021 • disponível em <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.217682>.
Acessado em 20.08.2021

DOCUMENTOS

BAHIA. Balanço Geral do Estado. Secretaria de planejamento. 2003.

_____. **Lei 10.549 de 28 de dezembro de 2006.** Legislação e Jurisprudência. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85395/lei-10549-06>. Acessado em 20.08.2021

_____. **Lei 13.204 de 11 de dezembro de 2014.** Legislação e Jurisprudência. Acessado em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13204-de-11-de-dezembro-de-2014>.

_____. **Relatório Anual de Avaliação da Execução do PPA.** Anos 2007, 2008, 2011, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019, 2021. Secretaria de Planejamento. Empresa Gráfica da Bahia: Salvador.

_____. **Revista Terra Mãe.** Ano 3. Nº 3. Editora Grasb: Salvador, 2017.

_____. SEAGRI, **relatório técnico descritivo do PROALBA,** 2017

_____. BAHIA. **LEI 10.549/2006. Governo do Estado da Bahia.** Acessado em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85395/lei-10549-06>

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006a,** estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil.* Brasília, DF 25 de julho de 2006. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm acessado em 14/02/2021.

_____. **Relatório Anual de Avaliação-** 2019. Ministério da Economia, 2019

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra 2015/2015.** Brasília, 2015.

_____. **Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.** Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/com-r-225-59-bilhoes-plano-safra-2019-2020-e-lancado>. Acessado em 28.08.2021

_____. **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.** Disponível em <http://nead.mda.gov.br/politicas>. Acessado em 28.09.2021

ANEXOS

Anexo I. Questionário utilizado para entrevistas semi estruturadas com representantes dos segmentos sociais da agricultura familiar na Bahia.



QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA VIRTUAL COM ATORES
POLÍTICOS DAS ESFERAS SOCIAIS REPRESENTATIVAS
DA AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA

Nome do/a entrevistado/a:

Entidade que representa:

Função ou cargo na entidade:

Data da entrevista: _____

- 1) Quais são as principais políticas para a agricultura familiar, oriundas do Governo Federal, que foram acessadas pelo público da Agricultura na Bahia entre 2003 e 2016?
- 2) Em sua opinião, a partir de 2016, houve um declínio na implementação destas políticas públicas federais? Se sim, cite quais foram as políticas públicas mais impactadas.
- 3) Na sua opinião, além da falta de recursos provenientes do orçamento do Governo Federal, quais outras questões você considera ter contribuído para a redução de investimentos públicos federais na agricultura familiar na Bahia? Caso ache que houve redução.
- 4) O/A senhor/a observa se vem ocorrendo algum avanço positivo nas políticas públicas em agricultura familiar no Estado da Bahia após a destituição do Ministério de Desenvolvimento Agrário em 2016?
- 5) O/A senhor/a pode citar quais são as políticas públicas implementadas pelo Governo Estadual na atualidade importantes para a agricultura familiar?
- 6) Em que pese o atendimento das demandas da Agricultura familiar, estas políticas públicas estaduais conseguiram suplantar a ausência dos investimentos da união?
- 7) Em que pese o atendimento das demandas da Agricultura familiar em ampla cobertura no estado da Bahia, estas políticas públicas estaduais apresentam efetividade? Cite exemplos.
- 8) E na relação comparativa entre os setores produtivos da agricultura familiar e do agronegócio, como o/a senhor/a analisa o comportamento em investimentos do governo do estado da Bahia?

Anexo II. Questionário utilizado para entrevistas semi estruturadas com parlamentares e ex ministros.



QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA VIRTUAL COM
GESTORES PÚBLICOS E DE POLÍTICAS PARA
AGRICULTURA FAMILIAR E PARLAMENTARES NA BAHIA

Nome do entrevistado:
Órgão de que representou:
Função ou cargo no órgão:
Período que ocupou o cargo:

Data da entrevista: _____

- 1) O senhor foi ministro do MDA no governo Dilma. Neste período, no planejamento executado pelo governo federal, quais foram as principais políticas públicas implementadas pelo MDA? Poderia falar deste tema nos governos do presidente Lula também?
- 2) O senhor foi ministro do MDA no governo Dilma. Neste período, no planejamento executado pelo governo federal, como era o atendimento para a agricultura familiar e para o agronegócio? Poderia falar deste tema nos governos do presidente Lula também?
- 3) Alguns cientistas políticos definem como golpe parlamentar o movimento que culminou com a destituição da presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, em 2016. O senhor concorda com esta afirmativa?
- 4) O senhor acha que este movimento, que resultou delegando ao senhor Michel Temer a presidência do país, teve a participação da bancada ruralista de deputados federais? Porque?
- 5) Quais elementos o senhor considera que contribuíram para que o presidente interino, Michel Temer, decidisse pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2016?
- 6) Quais reflexos e impactos desta mudança no cenário político brasileiro ocorrida em 2016, no atendimento do governo federal às demandas em políticas públicas para a agricultura familiar? Tanto na perspectiva das políticas produtivas quanto na perspectiva das políticas sociais?
- 7) Nos pós golpe, a partir do governo Temer e, atualmente, com o governo Bolsonaro, como foi e está sendo o atendimento para a agricultura familiar e para o agronegócio?

Anexo III. Questionário utilizado para entrevistas semi estruturadas com gestores ou ex gestores públicos



QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA COM GESTORES PÚBLICOS DE POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NA BAHIA

Nome do entrevistado:

Órgão de que representou:

Função ou cargo no órgão:

Período que ocupou o cargo:

Data da entrevista: _____

- 1) Na condição de gestor ou ex gestor na pasta de desenvolvimento rural, na Bahia, o senhor concorda com alguns cientistas políticos que afirmam ter ocorrido um golpe parlamentar no Brasil em 2016? E o senhor considera que a bancada ruralista de deputados federais participou deste movimento político?
- 2) Quais são as principais políticas para a agricultura familiar oriundas do Governo Federal que foram implementadas na Bahia entre 2003 e 2016, através ou em parceria com este órgão que o senhor coordenou?
- 3) Diante do cenário político institucional ocorrido a partir do ano de 2015 no Brasil, com visível e comprovada redução em investimentos públicos federais nas políticas públicas para Agricultura Familiar, houve mudanças no planejamento e/ou execução das ações implementadas pelo órgão que o senhor representou? Se sim, poderia descrever quais foram estas ações mais impactadas, interrompidas ou reduzidas?
- 4) Diante da extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, em maio de 2016, qual outro órgão público federal existente na Bahia incorporou as ações relativas à agricultura familiar? E essa incorporação possibilitou continuidade das ações que estavam em andamento?
- 5) Em percentual, qual foi a redução dos investimentos em políticas públicas para a Agricultura Familiar destinados a este órgão no e após o ano de 2016?
- 6) As políticas públicas federais para Agricultura Familiar implementadas atualmente no estado da Bahia já faziam parte do planejamento e/ou execução das ações deste órgão antes do ano de 2016?
- 7) Em que pese o atendimento das demandas da Agricultura Familiar na Bahia, diante deste cenário de descontinuidade em parcerias federativas após o ano de 2016, você considera que o governo estadual empreendeu esforços para a garantia de oferta dos serviços, programas e projetos que estavam em andamento, sem o prejuízo para o setor produtivo da agricultura familiar? Cite exemplos.
- 8) Por fim, o senhor poderia me fornecer dados e números que materializem os impactos do golpe parlamentar sobre as políticas públicas para agricultura familiar na Bahia?