

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PÓS-GRADUAÇÃO EM PROJETOS SOCIAIS: FORMULAÇÃO E
MONITORAMENTO**

Gabriela Perin

**As mudanças na agenda governamental para políticas de agricultura familiar de 2015 a
2019**

Belo Horizonte
2020

Gabriela Perin

**As mudanças na agenda governamental para políticas de agricultura familiar de 2015 a
2019**

**Monografia de especialização apresentada a
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Federal de Minas Gerais
como requisito parcial para obtenção do
título de Especialista em Projetos Sociais:
Formulação e Monitoramento.**

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Renault

Belo Horizonte
2020

301 Perin, Gabriela.
P455m As mudanças na agenda governamental para políticas de
2020 agricultura familiar de 2015 a 2019 [manuscrito] / Gabriela
Perin. - 2020.
57 f. : il.
Orientador: Leonardo Vasconcelos Renault.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em
Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento - Universidade
Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Agricultura familiar. 2. Políticas públicas. I. Renault,
Leonardo Vasconcelos. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia
Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha
31.270-901 - Belo Horizonte - MG

ESPECIALIZAÇÃO EM PROJETOS SOCIAIS: FORMULAÇÃO E MONITORAMENTO

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA DE 2017770412 - GABRIELA PERIN

Aos vinte dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte, reuniu-se a banca examinadora de defesa de monografia do Curso de Especialização em Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento, composta por Orientador: Leonardo Vasconcelos Renault e Davidson Patrício de Novais para examinar a monografia intitulada "*As Mudanças na Agenda Governamental para Políticas de Agricultura Familiar de 2015 a 2019*" de 2017770412 - GABRIELA PERIN. Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da monografia. Para constar, foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada pela Coordenadora.

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2020

Profa. Danielle Cireno Fernandes
Coordenadora do Curso de Especialização em
Projetos Sociais: Formulação e Monitoramento

AGRADECIMENTOS

À minha família, minha mãe Eliane, meu pai Nevio e minha tia Elenice, por todo o apoio e incentivo para cursar essa Especialização;

Aos meus colegas do Ipea, pela oportunidade de aprender mais sobre a agricultura familiar brasileira;

À UFMG, pela oportunidade de estudar de forma gratuita e em uma instituição de qualidade;

E às amigas rolezeiras que conheci através deste curso e me proporcionaram aprendizados para além da sala de aula.

Resumo

Ao longo dos anos, a agricultura familiar passou por muitas mudanças e assumiu um papel estratégico na agenda governamental, na produção de matérias-primas, no abastecimento alimentar das populações e na dinâmica do desenvolvimento rural. No entanto, as políticas voltadas a atender os agricultores famílias nem sempre estiveram no foco do governo. Sendo assim, este trabalho se objetiva a analisar as mudanças na agenda governamental referente a agricultura familiar no período de 2015 a 2019, investigando principalmente as mudanças no contexto político-institucional, a presença dos atores e as alterações nas principais políticas públicas voltadas para esta temática. O método utilizado foi qualitativo e a técnica foi a análise documental, onde foram exploradas fontes primárias e secundárias desde documentos institucionais como decretos e leis, passando por notícias de jornais, valores dos orçamentos dos programas, além de estudos de casos das políticas. Os resultados identificaram uma mudança de orientação política-institucional a partir de 2016, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma maior participação da bancada ruralista nas decisões governamentais e a redução de valores orçamentários para as políticas públicas de agricultura familiar. Tais mudanças refletem a volta do referencial socioassistencial para esta categoria social, que foi retirada da agenda governamental para a agricultura, agora ocupada quase que totalmente pelos interesses do agronegócio.

Palavras-chave: agricultura familiar; agenda governamental; políticas públicas.

Abstract

Over the years, family farming has undergone many changes and has assumed a strategic role in the governmental agenda, in the production of raw materials, in the food supply of the populations and in the dynamics of rural development. However, policies aimed at serving family farmers have not always been the focus of the government. Therefore, this work aims to analyze the changes in the governmental agenda related to family farming in the period from 2015 to 2019, investigating mainly the changes in the political-institutional context, the presence of the actors and the changes in the main public policies focused on this theme . The method used was qualitative and the technique was documentary analysis, where primary and secondary sources were explored, from institutional documents such as decrees and laws, to news in newspapers, values of program budgets, in addition to case studies of policies. The results identified a change in political and institutional orientation from 2016, the extinction of the Ministry of Agrarian Development, a greater participation of the ruralist bench in government decisions and the reduction of budgetary values for public policies on family farming. Such changes reflect the return of the socio-assistance framework for this social category, which was removed from the government's agenda for agriculture, now occupied almost entirely by the interests of agribusiness.

Keywords: family farming; governmental agenda; public policy.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon	16
Figura 2 - As três gerações de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil e os principais grupos de atores	24
Gráfico 1 - Valores totais aplicados no PAA por modalidade, período 2011 a 2018 (R\$ Milhões).....	42
Gráfico 2 - Número de famílias assentados no Brasil 2010-2019.....	46
Quadro 1 - Categorias de análise e suas características.....	26
Tabela 1 - Valores totais operacionalizados pelo PAA no Brasil por ano, período 2011 a 2018	41

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL	13
3 AGRICULTURA FAMILIAR E AS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	19
4 METODOLOGIA	25
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	27
5.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL.....	27
5.1.1 Governo Dilma (2015-2016).....	27
5.1.2 Governo Temer (2016-2018).....	29
5.1.3 Governo Bolsonaro (2019).....	31
5.2 ATORES	33
5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
5.3.1 Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).....	37
5.3.2 Programa Bolsa Verde (PBV)	38
5.3.3 Programa Cisternas.....	39
5.3.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	40
5.3.5 Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)	43
5.3.6 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) .	43
5.3.7 Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

O tema da agricultura familiar tem sido recorrente em pesquisas na América Latina e Caribe, evidenciando a sua importância social e econômica para as regiões onde ela está presente e sinalizando a relevância das políticas públicas voltadas para esta categoria. Estima-se que ela responde por 17 milhões de unidades, englobando cerca de 60 milhões de pessoas neste continente. No Paraguai, os estabelecimentos da agricultura familiar representam 90% das unidades rurais, no Chile 95%, Peru 97%, Nicarágua 84% e Colômbia 78%. Além da grande representatividade espacial, tais unidades de produção são capazes de provocar dinamismo econômico no nível local a partir da geração de ocupação, emprego e renda e, com isso, contribuir para o desenvolvimento rural e a inclusão social e produtiva (GRISA; SABOURIN; LE COQ, 2018).

No Brasil, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, a agricultura familiar representa 77% dos estabelecimentos rurais, ocupando 23% da área total e é responsável por 23% do valor da produção, que é de R\$ 107 bilhões. Além disso, a agricultura familiar também é a base para a economia local de 90% dos municípios que apresentam até 20 mil habitantes e é responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa do país e por mais de 70% dos brasileiros ocupados no campo (IBGE, 2017).

Embora importante tanto do ponto de vista social quanto econômico, a agricultura familiar até a década de 1980 não apresentava protagonismo na agenda de políticas públicas no Brasil. O desenvolvimento rural nas décadas de 1960 e 1970 focava na modernização da agricultura com atenção para dois eixos centrais: o aumento da produção agropecuária e o aumento da renda, focada no crédito agrícola. No final da década de 1970, há o reconhecimento de efeitos negativos em políticas voltadas apenas para a difusão de tecnologias e a partir do final dos anos 1980 ocorreram reformulações estruturais e conceituais, trazendo instrumentos mais participativos na formulação de políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

No entanto, os anos 1960 a 1980 foram marcados pelo foco nas políticas macroeconômicas e de incremento tecnológico, deixando de lado políticas estruturais para o meio rural. Essas medidas favoreceram as grandes e médias propriedades rurais em detrimento dos agricultores familiares que continuaram marginalizados devido a esse modelo de desenvolvimento excludente e desigual que era reproduzido no meio rural. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, iniciou-se um processo de reconhecimento de direitos e abertura de espaços para a participação social, fazendo com que os então “pequenos agricultores” começassem a delinear um novo caminho para esta categoria social com mais

evidência na agenda governamental (GRISA; SCHNEIDER, 2014; JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

A formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf), por meio do Decreto nº 1.946/1996, foi a primeira política pública com abrangência nacional voltada para atender as necessidades específicas dos agricultores familiares, fruto de reivindicações de movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais por décadas. Assim, o Programa foi o primeiro passo para implementação de medidas importantes com foco na agricultura familiar, abrindo caminho para efetivação de ações como a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) - instrumento de identificação da categoria social para políticas públicas voltadas para a agricultura familiar - em 1997, da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) em 2001, e a promulgação da Lei nº 11.326/2006, que definiu o conceito da Agricultura Familiar e as normas para a atuação do Estado (GRISA, 2018; GRISA; SCHNEIDER, 2014; JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Após a criação do Pronaf, foram implementadas mudanças do ponto de vista institucional e normativo, além de criadas outras políticas públicas voltadas para agricultura familiar ao longo dos anos 2000 que culminaram na formação de um cenário favorável para a construção de ações com foco no fortalecimento da agricultura, no desenvolvimento da economia local e no potencial dos mercados institucionais. Destaca-se aqui o Plano Safra da Agricultura Familiar, o Programa de Garantia de Preços Mínimos, a Previdência Social Rural, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (GRISA, 2018; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Nos anos mais recentes, pesquisadores sinalizam para um fluxo de mudança quanto à formação de agenda das novas estruturas de governo e novas referências para a construção de políticas públicas para a agricultura familiar. Apesar de mudanças na agenda de políticas públicas não se constituírem como novidade, sendo parte da dinâmica de funcionamento da política, parece haver um deslocamento do foco que tirou o protagonismo das temáticas voltadas para a agricultura camponesa e as deslocou para as margens da agenda, fazendo com que elas deixassem de ser prioridade (ALMEIDA; PERIN; SAMBUICHI, 2019; GRISA, 2018; MALUF, 2015).

Apesar de importantes avanços institucionais e no âmbito das políticas públicas que culminaram na ampliação e fortalecimento da agenda para a agricultura familiar, desde 2015 percebe-se uma diminuição do aporte orçamentário para muitos dos programas voltados para esse público. Tal diminuição foi agravada a partir de 2016 quando mudanças mais profundas

começaram a desmontar essa agenda tendo como justificativa um contexto de crise fiscal e redução de gastos.

Desta forma, este trabalho se objetiva a analisar as mudanças na agenda governamental referente a agricultura familiar no período de 2015 a 2019, investigando principalmente as mudanças no contexto político-institucional, a presença dos atores e as alterações nas seguintes políticas públicas voltadas para a agricultura familiar: i) a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), ii) o Programa Bolsa Verde, iii) o Programa Cisternas, iv) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), v) o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), vi) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e vii) o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Para alcance do objetivo, este trabalho utilizou-se de método qualitativo cuja técnica foi a análise documental, onde foram exploradas fontes primárias e secundárias desde documentos institucionais como decretos e leis, passando por notícias de jornais, análise bibliográfica de textos com estudos de caso e valores do orçamento dos programas relacionados à agricultura familiar no período escolhido.

Também foi feita uma sobre os programas e políticas analisadas neste trabalho. Da parte financeira, foram consultados dados sobre o volume de recursos aplicados nos programas através de consultas às informações nos sites do atual Ministério da Cidadania (antigo MDS), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O trabalho está organizado da seguinte forma: iniciando por esta introdução, o capítulo dois apresenta a base teórica dos dois principais modelos de formação de agenda: Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado. Em seguida, há uma breve revisão sobre o percurso das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, expressas em gerações de políticas públicas. Logo após, temos o capítulo quatro que contém o percurso metodológico que guiou essa pesquisa. A partir desse ponto, apresenta-se os resultados do estudo empírico ancorado em categorias de análise, discutindo-se à luz da teoria as mudanças na agenda governamental. Por fim, tem-se as considerações finais do estudo, limitações e sugestões de aprofundamento na temática.

2 MODELOS DE FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL

Política pública é um processo complexo de definição, elaboração e implantação de estratégias de ação por parte dos governos, no qual há identificação e seleção de determinados problemas sociais que merecem ser enfrentados (DIAS, 2008). É o que o governo decide ou não fazer (DYE, 1987 *apud* SOUZA, 2007) com relação a problemas públicos gerados a partir de demandas e tensões sociais a fim de garantir o bem-estar da população.

Na formulação de políticas públicas é necessário diferenciar ‘questão’ de ‘problema’. Uma questão é uma situação social que passa a ser reconhecida como problema quando os formuladores de políticas públicas acreditam que devem fazer algo a respeito. Algumas questões que chamam a atenção e interesse do governo são reconhecidas como problemas e passam a integrar a agenda governamental ou pública, que é a agenda do governo. Essa agenda reúne um conjunto de assuntos sobre os quais o ente público decide encarar como problema e assim, mobiliza recursos para saná-los. Da mesma forma, grupos de atores sociais também possuem suas próprias agendas e se bem organizados, podem infiltrar problemas de suas próprias agendas na agenda do governo (CAPELLA, 2006; TRONCO, 2018).

No Ciclo de Políticas Públicas¹, a Formação da Agenda (*Agenda-Setting*) é a primeira das etapas e caracteriza-se pela percepção dos problemas que atingem a população e posterior seleção dos mais relevantes para que o poder público atue. Essa seleção leva em conta aspectos como a relevância política, relação custo-benefício, viabilidade orçamentária e de pessoal, etc. Quando o problema finalmente entra na agenda pública, o governo faz um planejamento para enfrentar essa situação, decidindo quais pessoas e órgãos estarão envolvidos (CAPELLA, 2018; TRONCO, 2018).

Todo esse processo de formação da agenda de políticas públicas é complexo porque se propõe a entender o porquê de temas ou problemas serem escolhidos como importantes e merecedores da atenção do governo em momentos específicos em detrimento de outros, tendo em vista a grande quantidade de acontecimentos e fatos. Soma-se ainda a grande quantidade de atores disputando a atenção dos entes estatais para a inclusão ou bloqueio de certos problemas na agenda do governo. Da mesma forma, esse processo também busca identificar mudanças na agenda ou na atenção governamental resultantes da capacidade de atuação política de atores

¹ É uma ferramenta analítica derivada da teoria dos sistemas que organiza uma política em fases sequenciais e interdependentes, envolvendo diferentes processos, os quais, ao mesmo tempo em que se complementam, são independentes uns dos outros. É uma forma para simplificar o entendimento do processo de política pública, não sendo adequada para a análise porque mostra as etapas como se acontecessem sempre na mesma ordem, quando, na realidade, as políticas raramente tem uma dinâmica bem definida e ordenada (SECCHI, 2013).

como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros (BRASIL; CAPELLA, 2019; CAPELLA, 2018). Assim, sua importância para a área de políticas públicas é justamente entender como se dá esse processo de escolha dos problemas, o papel das ideias na formulação de políticas, o poder dos atores envolvidos e a influência do atual contexto político do país.

Na literatura de formulação de políticas públicas existem dois principais modelos para o estudo da agenda governamental: o de Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado. Este trabalho pretende apresentar elementos dos dois que serão combinados para analisar as mudanças na agenda governamental para a agricultura familiar de 2015 a 2019.

O modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por Kingdon em 1994 é uma importante ferramenta de análise dos processos de formulação e alteração das agendas governamentais. A principal pergunta a que ele se propõe a responder é por que alguns problemas se tornam importantes para um governo (CAPELLA, 2006). Em seus estudos sobre a definição da agenda, o autor apresenta três fluxos que interagem no processo de formação da agenda de políticas públicas (KINGDON, 2014).

O Fluxo dos Problemas (*Problem Stream*) refere-se às questões públicas que são reconhecidas e se transformam em problemas sendo incorporadas à agenda. Ou seja, questão é uma situação social que pede uma ação e torna-se um problema quando se passa a acreditar que há algo a ser feito para tornar essa situação ideal. Então, um problema pode passar a existir de repente ou manifestar-se aos poucos ou pode existir por um longo tempo sem ter chamado a atenção. No entanto, para o problema alcançar o *status* de política pública, não basta ser socialmente relevante, ele precisa ser, ao mesmo tempo tecnicamente eficiente e politicamente viável (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; CAPELLA, 2006; KINGDON, 2014).

Três mecanismos básicos chamam a atenção dos participantes do processo decisório quanto às situações problemáticas: a) mudança nos indicadores, novos dados de pesquisa; b) eventos de grande magnitude (*focusing events*), como desastres, acidentes, crises; e c) *feedback* proporcionados pelos programas em desenvolvimento no governo, avaliações, efeitos não esperados, reclamações, sugestões. Essas situações apesar de darem destaque a esse determinado assunto, geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema que já estava “no fundo das mentes das pessoas” (KINGDON, 2014, p.98) e raramente são capazes de transformar as questões em problemas de forma automática. Isso porque os problemas são construções sociais e assim carecem de interpretação dos formuladores com base no seu interesse pessoal e experiências (CAPELLA, 2006).

O Fluxo das Alternativas (*Policy Stream*) representa o conjunto de alternativas e soluções para os problemas existentes antes mesmo de sua formulação, sendo gerados em comunidades de políticas (*policy communities*). Estas abrangem especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, etc. – que compartilham de atenção para com certa área de políticas. Nesse espaço são geradas propostas, formando um caldo de políticas, cuja viabilidade técnica, relevância e custos são levados em conta na hora da escolha de uma, evidenciando que não há nenhum vínculo entre os problemas e soluções, ou seja, “as pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (CAPELLA, 2006, p.32; KINGDON, 2014).

Quando uma alternativa é escolhida, ela é rapidamente difundida para diferentes fóruns na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, basicamente por meio de persuasão e consenso. Este fluxo dá especial importância ao papel das ideias, interpretações e da argumentação no processo decisório. Ele não influencia diretamente a agenda, pois as soluções emergem após o processamento nos dois outros fluxos, mas ele é fundamental para o encaminhamento de uma questão para a agenda governamental (KINGDON, 2014).

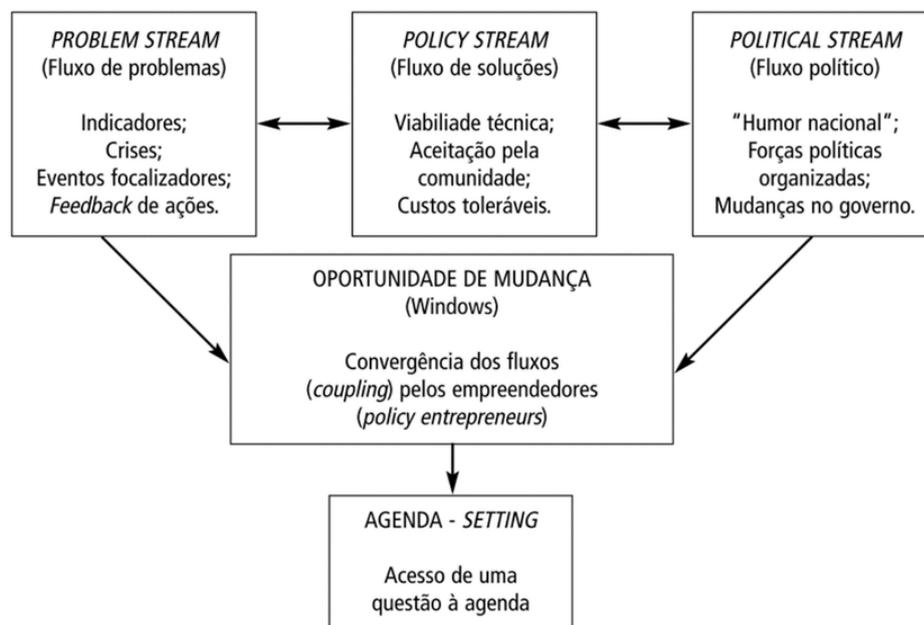
Já o Fluxo Político (*Political Stream*) é composto pela pressão de grupos de interesses, mandatos administrativos ou legislativos no qual as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e de negociação política em movimento distinto do fluxo anterior. Neste âmbito, três elementos tornam (ou não) o momento propício para o ingresso do problema na agenda governamental: a) o clima ou humor nacional (*national mooding*) favorável ou desfavorável sobre o tema, ou seja, uma situação onde diversas pessoas compartilham as mesmas questões e opiniões durante um determinado período de tempo; b) as forças políticas organizadas, principalmente grupos de pressão; e c) as mudanças dentro do próprio governo que podem afetar a agenda bloqueando certas propostas e favorecendo outras. O início de um novo governo é um momento propício para ocorrerem mudanças na agenda, assim como as modificações no clima nacional (CAPELLA, 2006).

Nesta abordagem, os três fluxos andam de forma independente até certo ponto. No momento em que eles se encontram e interconectam problemas e soluções (denominado de *coupling*), ou seja, quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas são propícias à mudança, é aberta a oportunidade de questões ascenderem à agenda. Uma das características da oportunidade de mudança – abertura das janelas – é seu

caráter transitório, ou seja, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo (KINGDON, 2014).

Abrem-se janelas de oportunidades (*policy windows*), influenciadas principalmente pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político indicando o momento em que há maior probabilidade de determinado problema entrar na agenda governamental. No entanto, para que tal confluência entre os três fluxos ocorra, é importante a atuação de um tipo particular de ator, os empreendedores de políticas (*policy entrepreneur*), dispostos a “investir na ideia”. Eles podem estar dentro do governo (Poder Executivo, ocupando altos postos em funções burocráticas, ou no Congresso, como parlamentares ou assessores) ou fora dele (em grupos de interesse, comunidade acadêmica, mídia) e dedicam tempo, recursos, energia, reputação e dinheiro para promover uma posição. Eles atuam como importantes agentes de mudanças de uma agenda governamental, uma vez que são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas, são persistentes na defesa de suas ideias, conseguem “amarrar” os três fluxos e aproveitar as oportunidades abertas, conforme mostra a Figura 1 (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2014).

Figura 1 - O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.



Fonte: Capella (2006).

Em alguns momentos do processo político ocorrem mudanças rápidas e em grande escala contrastando com períodos de estabilidade e incrementalismo. Assim, o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) de Baumgartner e Jones procura compreender esses períodos, entendendo como uma questão é definida. Essa definição se desenvolve dentro de um contexto institucional (*policy venues*) onde determinadas visões políticas se sobressaem em detrimento de outras (CAPELLA, 2006).

Para esses autores, questões políticas e sociais não se transformam simplesmente em problemas, da mesma forma que para Kingdon (2014). Para que elas chamem a atenção do governo é necessária uma imagem (*policy images*) ou um consenso em torno de uma política para fazer a ligação entre o problema e uma possível solução. Essa imagem da política nada mais é do que a forma como ela é entendida e discutida entre os membros de uma comunidade sendo disseminada para outros canais. Quando uma imagem é amplamente aceita, há um monopólio, porém, quando há divergências no entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam em determinadas imagens e seus oponentes em outras, podendo levar ao esgotamento desse monopólio (CAPELLA, 2006).

A imagem de uma política está ancorada em dois componentes: informações empíricas como números, estatísticas; e apelos emotivos (*tone*), argumentação e histórias causais. No entanto, a construção de uma imagem da política não é suficiente para a mudança na agenda. É preciso que o empreendedor de política pública (*policy entrepreneur*) se utilize da argumentação para criar um novo entendimento sobre uma questão, assegurando que uma solução específica se conecte com o problema em questão (CAPELLA, 2006).

Diferentemente do modelo anterior, este coloca a decisão de um problema entrar ou não na agenda às instituições, ou seja, às arenas políticas, onde ocorre a tomada de decisão sobre determinadas questões. Enquanto algumas questões estão associadas à uma única instituição, outras podem estar submetidas a várias competências ao mesmo tempo. Assim, as decisões governamentais são tomadas em dois níveis de governo, o nível dos agentes governamentais, localizados nos chamados subsistemas políticos, e o dos líderes do governo, que compõem os macrossistemas (BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA, 2006).

Nos subsistemas políticos acontecem as mudanças lentas e incrementais caracterizados pela estabilidade, constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não são discutidas fora desse subsistema). Em alguns momentos críticos, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Esses momentos iniciam quando uma questão extrapola os limites do subsistema e chega ao macrossistema político (chamado por Kingdon de agenda governamental). Nele acontecem as

mudanças rápidas e intensas, tem-se diversos entendimentos ou imagens sobre uma mesma política e há um *feedback* positivo (BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA, 2006).

Mudanças na percepção de questões, em eventos que focalizam atenção ou na opinião pública podem levar uma questão de um subsistema para o macrosistema. Quando isso ocorre, o subsistema torna-se vulnerável à mudança, já que a atenção do governo e do público pode trazer novas ideias e atores para aquele subsistema, além de estabelecer novas imagens de políticas e reorganizações institucionais que o modifiquem e permaneçam durante um tempo, criando um novo estado de equilíbrio no subsistema, que após um período, retorna à estabilidade (CAPELLA, 2006).

Este modelo destaca ainda a mídia como um importante ator na mudança da agenda, com capacidade de direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo, e também de mudar a atenção dos indivíduos de uma questão para outra. Diferente desses autores, Kingdon afirma que a mídia retrata questões que já encontram-se na agenda (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2014).

Para o modelo de Múltiplos Fluxos, as soluções sucedem os problemas, mas primeiro é preciso que o contexto esteja favorável para o reconhecimento de uma questão em problema apto a ser solucionado pela ação do governo por meio de uma política pública. Já no modelo do Equilíbrio Pontuado, os problemas são construídos e difundidos em uma arena institucional que pode favorecer ou não a mudança.

Assim, os dois modelos sugerem que mudanças na agenda governamental acontecem de uma forma não racional dependendo da dinâmica que se estabelece entre as instituições, atores políticos e articulação de ideias que são apresentadas como formas de soluções em um ambiente marcado pela instabilidade e ambiguidade de objetivos. Tais modelos servirão de referência para a análise e discussão do objeto deste trabalho que são as mudanças na agenda governamental referente à agricultura familiar no período de 2015 a 2019.

3 AGRICULTURA FAMILIAR E AS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A agricultura familiar é uma categoria composta por grupos sociais diversificados e heterogêneos do ponto de vista econômico, social e produtivo. Tem dinâmica e características próprias que a diferem da agricultura não-familiar, sendo a atividade produtiva agropecuária a principal fonte geradora de renda. Nela, a gestão da propriedade e a execução do trabalho são compartilhadas pela família, caracterizando uma multifuncionalidade de papéis, além de diversificação da produção e pluriatividade na unidade rural (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2015). É uma categoria com raízes históricas ligadas à produção camponesa tradicional, mas que está em constante renovação, especialmente nas últimas décadas devido às mudanças que aconteceram no país tanto do ponto de vista macroeconômico (estabilidade dos preços, aumento dos investimentos), como no contexto político (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Institucionalmente, a Lei 11.326/2006 define que a agricultura familiar é aquela que realiza tarefas no meio rural e o agricultor só é considerado familiar se atender aos seguintes critérios: ter uma área de, no máximo, quatro módulos fiscais; usar a mão-de-obra da própria família na maior parte das atividades; ter um percentual mínimo de renda originada de suas próprias atividades e ter as atividades gerenciadas pela própria família. Também são beneficiários desta lei: pescadores, silvicultores, extrativistas e aquicultores; quilombolas, indígenas e assentados da reforma agrária (BRASIL, 2006). Essa Lei reconhece os agricultores familiares enquanto categoria econômica e social (HENIG; SANTOS, 2016), resultado de um processo político de mobilização, relacionando-se, de diferentes maneiras, com a categoria agricultura familiar, na forma como a mesma foi construída pelas políticas públicas (GRISA, 2018).

Ao longo dos anos, a agricultura familiar passou por muitas mudanças e assumiu um papel estratégico na agenda governamental, na produção de matérias-primas, no abastecimento alimentar das populações e na dinâmica do desenvolvimento rural (BALSADI, 2004). Além disso, é uma atividade muito importante para o sustento de diversas famílias que vivem da venda dos produtos que plantam, sendo que muitas delas englobam nesse processo técnicas de cultivo e extrativismo com práticas tradicionais e de conhecimento popular. Ou seja, a agricultura familiar colabora para a geração de renda e emprego no campo e ainda, melhora o nível de sustentabilidade das atividades no setor agrícola (JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

Dados mais abrangentes sobre a realidade do rural brasileiro surgiram em 2006 com a realização do primeiro Censo Agropecuário. A agricultura familiar foi inserida na coleta dos

dados censitários, o que permitiu apontar a sua importância no cenário da agricultura nacional. Na ocasião, foram identificados 5,1 milhões de estabelecimentos agropecuários no Brasil, destes 4,3 milhões eram estabelecimentos familiares, o que representava 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, correspondendo a 24,3% da área total (IBGE, 2006).

Os Censos Agropecuários são de extrema importância para as políticas públicas, pois caracterizam-se como uma grande fonte de informações sobre a realidade do campo, revelando os rumos das mudanças na produção agropecuária e na estrutura agrária. Além disso, é a partir dos dados coletados que são formuladas novas políticas públicas e aprimoradas as já existentes. Por exemplo, pelos dados do Censo de 2006, havia 5,1 milhões de estabelecimentos e destes, quase 4 milhões eram de baixa renda e extrema pobreza, com agricultores excluídos da dinâmica tecnológica (IBGE, 2006). Atualizar essas estatísticas ajuda o Estado a entender o problema e formular estratégias para minimizá-lo e, conseqüentemente, aumentar a produção agrícola.

Os dados do último Censo Agropecuário, realizado em 2017 em mais de 5 milhões de propriedades rurais de todo o Brasil, revelaram que do total de estabelecimentos agropecuários do país, 77% (3,9 milhões) foram classificados como de agricultura familiar, sendo responsáveis por 23% do valor da produção (R\$ 107 bilhões) e ocupando uma área de 80,89 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total. Além disso, os dados mostraram que a agricultura familiar ocupa 10,1 milhões de pessoas, ou seja, 67% do total de trabalhadores nos estabelecimentos agropecuários no país (IBGE, 2017).

Além disso, os agricultores familiares também têm participação significativa na produção dos alimentos que vão para a mesa dos brasileiros. Nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana e nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão (IBGE, 2017). Tais dados apontam para um grande papel da agricultura familiar levando em consideração que os estabelecimentos familiares são compostos por pequenas porções de terra e são ocupados por moradia e cultivos destinados ao autoconsumo (SOUZA-ESQUERDO; BERGAMASCO, 2015).

No entanto, as políticas públicas voltadas a atender os agricultores famílias nem sempre estiveram no foco do governo. As grandes e médias propriedades rurais sempre foram destacadas pelas políticas agrícolas nacionais, levando a uma crescente marginalização dos agricultores familiares. Esse comportamento reproduziu um padrão de desenvolvimento excludente e desigual, que juntamente com a falta de assistência do poder público, contribuiu para a permanência dos problemas sociais no campo e aprofundou ainda mais as desigualdades

sociais (JUNQUEIRA; LIMA, 2008). Assim, Grisa e Schneider (2014) afirmam que existem três gerações de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil.

A partir da década de 1950, com o referencial global voltado para a industrialização, o governo brasileiro adotou uma estratégia nacional-desenvolvimentista e passou a executar políticas públicas voltadas à agenda industrial e à substituição de importações com o objetivo de superar as grandes disparidades entre o Brasil e outras economias capitalistas do mundo. No entanto, já no início da década de 1960, tal modelo de industrialização mostrou sinais de crise devido a problemas relacionados com o abastecimento alimentar, aumento da inflação e da dependência gerada por esse mesmo modelo (DELGADO, 2010).

Para contornar essa crise, dois referenciais setoriais emergiram na agenda pública: um voltado para reformas de base relacionadas à estrutura fundiária brasileira, com destaque para a reforma agrária, buscando dinamizar o mercado interno; e o outro orientado pela modernização tecnológica da agricultura calcado nas ações do governo e contrário ao primeiro. Este último acabou sendo institucionalizado no país, apoiado pelas elites agrárias e pelos militares que tomaram o governo federal. Com o argumento de modernizar a agricultura para acompanhar o desenvolvimento econômico, esse referencial que perdurou por cerca de 20 anos durante o Regime Militar no Brasil, implantou ações e políticas públicas que beneficiaram principalmente os médios e os grandes agricultores, das regiões Sul e Sudeste e produtores cujo mercado era voltado à exportação e à agroindústria (DELGADO, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Já na década de 1980, esse referencial setorial mostrava sinais de esgotamento, impulsionado pelos efeitos negativos de políticas voltadas apenas para a difusão de tecnologia e pelo contexto de mudanças político-institucionais em curso no país. Após um longo período de mobilizações e reivindicações sociais que culminaram na abertura democrática e deram início ao processo de redemocratização e posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram mudanças também na forma de interação do Estado com representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar, que apesar de terem objetivos diferentes, uniram-se para tornar visíveis as precárias condições de reprodução social dessa categoria. Historicamente relegados às margens das ações do Estado e sem espaço na arena pública durante o período da Ditadura para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas adequadas aos pequenos agricultores, esses atores clamaram por maior atenção governamental na construção de políticas agrícolas que contemplassem suas peculiaridades e demandas (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Porém, foi somente em 1995 que os pequenos agricultores foram reconhecidos político e institucionalmente pelo Estado a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf), a primeira política agrícola nacional voltada essencialmente para esse grupo. A partir desse momento, foram construídas outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural voltadas para o fortalecimento e garantia da produção agrícola dos agricultores familiares, como o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004) e o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Desta forma, a primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar foi marcada por um referencial setorial agrícola e agrário com ações e políticas voltadas para o crédito rural, seguro de produção e de preço, política de assentamentos de reforma agrária e de assistência técnica e extensão rural. Também foi reivindicado do governo e da sociedade uma maior atenção a esse segmento que passou a ser visto como importante para a promoção do desenvolvimento nacional, relevante para a produção de alimentos e geração de empregos (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Nesse período, o referencial global que estava em voga era o do neoliberalismo, que no Brasil culminou na desestruturação de importantes políticas públicas como a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) em 1990, abertura dos mercados e o não intervencionismo do Estado na economia, o que impactou diretamente nas relações de importação/exportação. No campo da agricultura familiar, o Estado assumiu uma postura mais ativa na tentativa de reparar os reflexos negativos e as falhas geradas pelos mercados e alinou-se às ideias de políticos, gestores públicos e estudiosos voltados à vertente liberal para construir políticas para a agricultura familiar mais próximas das políticas sociais, culminando em uma nova geração de políticas, cujo referencial setorial foi o social e o assistencial (GRISA, 2018; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Assim, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000 foram criados programas socioassistenciais com o objetivo de combater a fome e a pobreza, como o Programa Comunidade Solidária no governo de Fernando Henrique Cardoso e o Programa Fome Zero no governo Lula; além de políticas de transferência de renda como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, posteriormente integradas ao Programa Bolsa Família. Para a agricultura familiar, foi criada uma linha voltada para Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf e novas linhas de crédito direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social. Complementar a isso, o Estado também passou a adotar um enfoque mais territorial, priorizando a criação de ações em municípios que apresentavam menores condições de desenvolvimento e baixo acesso a serviços básicos, a exemplo do

Programa Territórios da Cidadania (PTC) cujo objetivo era articular e potencializar ações de várias políticas públicas em territórios economicamente vulneráveis (ALMEIDA; PERIN; SAMBUICHI, 2019; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

No entanto, apesar da segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar apresentar mudanças significativas para o rural brasileiro, como a diminuição da pobreza e da desigualdade especialmente no semiárido nordestino, grupos representantes da agricultura familiar e do agronegócio, gestores públicos e estudiosos do mundo rural demandavam ainda um olhar voltado ao segmento mais vulnerável dessa categoria social com vistas a garantir a sua reprodução social e a criação de oportunidades para manutenção de tais famílias no campo. Desta forma, novas políticas foram desenhadas a fim de atender tais demandas e acabaram por construir um novo referencial setorial característico da terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar: a formação de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

O início dessa terceira geração é marcado pela eleição de Lula em 2002, que contou com a participação atuante de atores até então marginalizados na arena governamental: políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil vinculados ao tema da segurança alimentar e nutricional e também da agroecologia, responsáveis por colocarem na agenda o tema da fome no início dos anos 1990. Logo de início, esses atores conseguiram institucionalizar novas ideias que culminaram no restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e na criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), fundamentais na implementação do Programa Fome Zero e das ações delineadas a partir dele (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

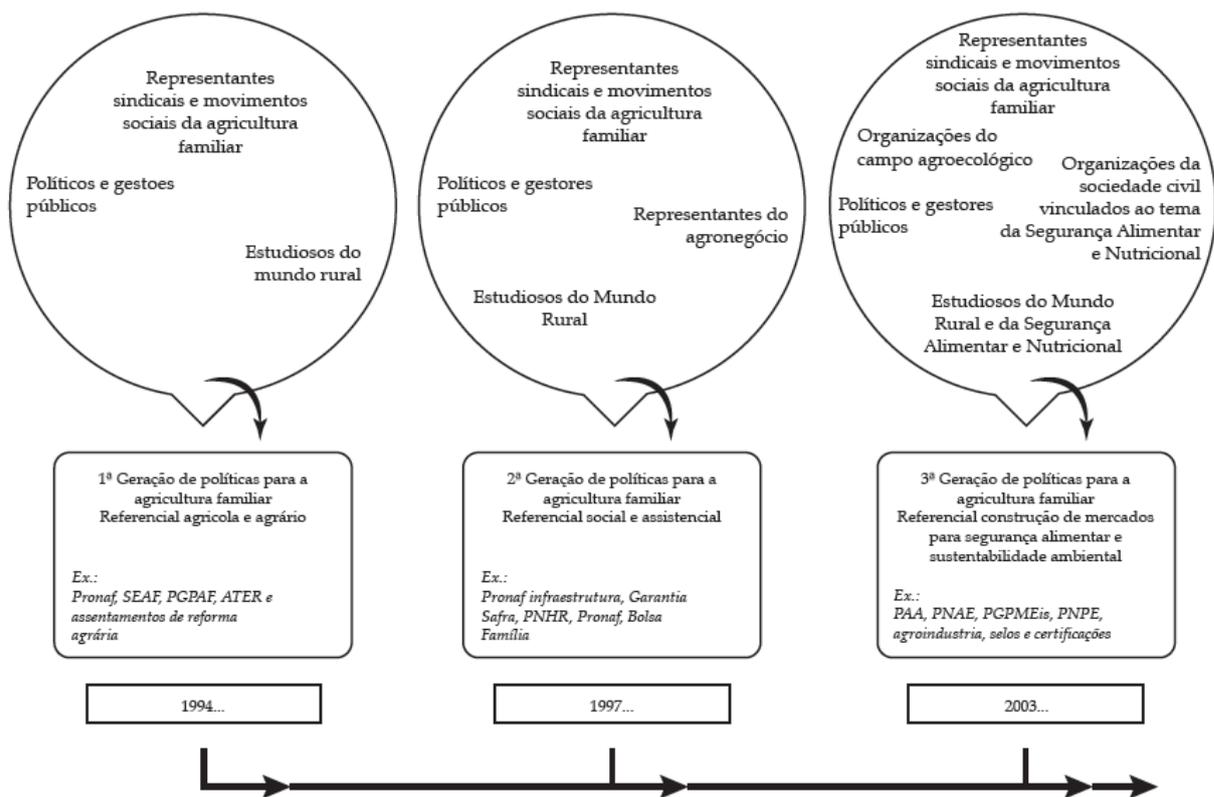
Com foco no combate à fome e a miséria, percebeu-se que o programa não estava atuando na garantia do direito humano à alimentação. Então desenhou-se um conjunto de políticas estruturais voltadas para a melhoria na renda, condições de vida e aumento da oferta de alimentos básicos e de qualidade, o que evidenciava a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar e o potencial de comercialização dos mercados institucionais para atuarem na compra de alimentos para abastecimento de hospitais, escolas, presídios, entidades socioassistenciais, etc. (GRISA; SCHNEIDER, 2014; INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Essas ideias resultaram na criação de programas com foco nos mercados institucionais, segurança alimentar e nutricional e produção sustentável. Dentre eles, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que será aprofundado mais adiante, uma política inovadora ao romper com a necessidade de licitação para as compras de produtos, fundamental para a construção de

processos de aprendizados no âmbito da agricultura, comercialização, desenvolvimento local e segurança alimentar, e que abriu uma janela de oportunidades para uma mudança na legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da Lei n. 11.947, determinando que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Os referenciais setoriais aqui apresentados e que caracterizam as três gerações de políticas públicas voltadas para os pequenos agricultores (agrícola e agrário; social e assistencial; e construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental) coexistem nas arenas políticas brasileiras (Figura 2).

Figura 2 - As três gerações de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil e os principais grupos de atores.



Fonte: Grisa e Schneider (2014).

A agricultura familiar reivindica por espaços na agenda governamental e sua força depende de variáveis como: mudanças institucionais, coalizões políticas, conjuntura econômica e força da pressão dos movimentos sociais e sindicais (ALMEIDA; PERIN; SAMBUICHI, 2019).

4 METODOLOGIA

O percurso metodológico que guiou esse trabalho é baseado em Gil (2008). O objetivo geral é analisar as mudanças na agenda governamental referente a agricultura familiar no período de 2015 a 2019, investigando principalmente as mudanças no contexto político-institucional, a presença dos atores e as alterações nas seguintes políticas públicas voltadas para a agricultura familiar: i) a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), ii) o Programa Bolsa Verde, iii) o Programa Cisternas, iv) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), v) o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), vi) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e vii) o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

A pesquisa se caracteriza como exploratória, o método utilizado é o qualitativo e a técnica é a análise documental, onde foram exploradas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias são de documentos institucionais como normas, leis, decretos, medidas provisórias e regimentos que regulamentam os programas citados acima disponíveis nos sítios eletrônicos. Notícias do contexto político brasileiro à época, às posições e declarações de entidades representantes dos grupos de interesse e de órgãos de governo também foram utilizadas, sendo que essas fontes estão disponíveis em artigos de jornais, de revistas e livros especializados, em sítios eletrônicos e notas técnicas de agências reguladoras. Também foi feita uma análise bibliográfica de textos com estudos de caso sobre os programas e políticas analisadas neste trabalho. Da parte financeira, foram consultados dados sobre o volume de recursos aplicados nos programas através de consultas às informações nos sites do atual Ministério da Cidadania (antigo MDS), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Para a interpretação dos dados coletados foi feita uma análise de conteúdo cujas categorias foram criadas a partir de Kingdon (2014), Baumgartner e Jones (1993) e Capella (2006) sendo elas: o contexto político-institucional, atores e mudanças nas políticas públicas. No Quadro 1 há um detalhamento das categorias e suas características:

Quadro 1 - Categorias de análise e suas características.

Categoria	Características
Contexto político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> ○ Clima nacional (grandes eventos, desastres climáticos, satisfação da população); ○ Mudança no governo e nas estruturas institucionais (criação/extinção de Ministérios, Secretarias...); ○ Disputa em torno da imagem da política pública (ideias, influência e pressão dos atores); ○ Atuação dos empreendedores para provocarem mudanças na agenda.
Atores	<ul style="list-style-type: none"> ○ Presidente é central na formação da agenda; ○ Alta burocracia e Legislativo exercem influência; ○ Grupos de interesse atuam mais para bloquear uma questão; ○ Mídia direciona a atenção dos indivíduos, tendo papel fundamental.
Mudança nas políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Imperativos financeiros (Orçamento); ○ Indicadores estatísticos monitorando as políticas e programas em andamento; ○ Ideologia política; ○ Janelas possibilitam ao empreendedor efetuar a convergência dos fluxos, mudando a agenda; ○ Momentos críticos em que uma questão chega ao macrosistema e aumenta a chance de mudanças rápidas em subsistemas anteriormente estáveis.

Fonte: elaboração própria com base em Kingdon (2014), Baumgartner e Jones (1993) e Capella (2006).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esse tópico apresenta uma análise das três categorias criadas para demonstrar as mudanças na agenda governamental para as políticas públicas da agricultura familiar. A categoria contexto político-institucional apresenta um recorte para os três governos que assumiram a Presidência da República no período analisado (2015 a 2019), enquanto que a seguinte analisa os principais atores que exerceram influência para as mudanças na agenda e por fim, serão apresentadas algumas políticas públicas voltadas para esse segmento e as alterações ao longo dos anos.

5.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

O contexto político-institucional é decisivo para mudanças na agenda governamental pois é a partir dele que são definidos os problemas e soluções. Como dito anteriormente, questões não se transformam automaticamente em problemas, são construções da interpretação sobre a dinâmica social, representadas por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos (KINGDON, 2014) ou por uma imagem, representada por componentes empíricos e valorativos como números, estatísticas, argumentação e histórias causais (BAUMGARTNER; JONES, 1993). O clima nacional, a satisfação dos brasileiros e as mudanças das estruturas e nomes que compõe o governo também influenciam o contexto, juntamente com os grupos políticos organizados.

Para melhor compreensão das mudanças na agenda governamental para a agricultura familiar será feito três recortes no período de análise 2015-2019 conforme os três governos que assumiram a Presidência. Assim, o primeiro recorte abrange o segundo governo Dilma (2015-2016), o próximo abrange o governo Temer (2016-2018) e o último o primeiro ano do governo Bolsonaro (2019) e as mudanças de caráter político e institucional que ocorrem nos períodos analisados.

5.1.1 Governo Dilma (2015-2016)

O ano de 2015 foi o primeiro do segundo mandato de Dilma Rousseff (PT) na Presidência após acirrada disputa nas eleições de 2014, onde obteve 51% dos votos válidos. Foi um ano em que o seu índice de popularidade despencou juntamente com a avaliação do governo. No

Legislativo, ela enfrentava dificuldades para aprovação de propostas e lhe faltava habilidade de negociação com os congressistas, enquanto que na área econômica, a crise se agravava e os índices de emprego caíam, refletindo no descontentamento da população que começou a se manifestar e exigir mudanças. Estava formado um cenário perfeito para um pedido de *impeachment*, iniciado no final de 2015 e concluído em agosto de 2016 (BBC, 2015).

A nova estrutura organizacional do segundo Governo Dilma manteve o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), apenas trocando o Ministro Miguel Rossetto por Patrus Ananias ex-Ministro de Desenvolvimento Social. O Ministério da Agricultura incorporou o da Pesca, comandados por Kátia Abreu no lugar de Neri Geller e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) continuou sob a gestão de Tereza Campello (G1, 2015a). Ou seja, não foram feitas mudanças drásticas nos Ministérios voltados para a promoção e desenvolvimento da agricultura familiar, mantendo o entendimento da importância do setor para estas três pastas.

No campo da agricultura, ainda em 2015, Dilma assinou o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, que estabelece a destinação de pelo menos 30% dos recursos aplicados pelos órgãos federais na aquisição de alimentos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2015). Os itens serão comprados por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2012 e que permite a municípios, estados e órgãos federais a compra de produtos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação (G1, 2015b).

Em 2016, a presidente publicou 25 decretos de desapropriação de imóveis rurais para reforma agrária e regularização de territórios quilombolas, no total de 56,5 mil hectares. Foram destinados 35,5 mil hectares de terras para a reforma agrária em 14 estados e regularizados 21 mil hectares de territórios quilombolas no Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte e Sergipe (CANAL RURAL, 2016).

Além de instalar o Conselho Nacional de Política Indigenista, Dilma confirmou a demarcação de três terras indígenas: as reservas Piaçaguera em Peruíbe (SP), Pequizal do Naruvôtu, em Canarana e Gaúcha do Norte, em Mato Grosso. Ela também alterou o Decreto nº 58.380, que aprova o regulamento da lei que institucionaliza o crédito rural, incluindo novas medidas de financiamento rural, agora dividido entre custeio, investimento, comercialização e industrialização de produtos agropecuários, quando efetuada por cooperativas ou pelo produtor na sua propriedade rural (CANAL RURAL, 2016).

Apesar do curto segundo Governo Dilma e do clima político, institucional e econômico tumultuados, a agricultura familiar manteve certo destaque na agenda governamental, muito em

função das estruturas institucionais criadas e fortalecidas nos governos anteriores, de Dilma e Lula, governantes do mesmo partido político e, portanto, da mesma ideologia política.

5.1.2 Governo Temer (2016-2018)

O vice-presidente Michel Temer (MDB) assumiu a Presidência da República em 12 de maio de 2016 de forma interina após o afastamento temporário da presidente Dilma Rousseff, em consequência da aceitação do processo de *impeachment* pelo Senado Federal. Seu governo foi marcado pela aprovação de várias medidas na área econômica com a justificativa de reequilíbrio dos gastos públicos e diminuição da dívida pública, a exemplo da PEC 55/2016 de controle dos gastos apelidada de PEC do Teto dos Gastos, que impôs ao governo federal utilizar o orçamento do ano anterior para o pagamento de despesas e investimentos pelo período de 20 anos, sendo o teto corrigido anualmente apenas pela inflação (IPCA). Tal ação limita os investimentos em áreas consideradas essenciais para o desenvolvimento do país, contribuindo para a precarização dos serviços e ampliação dos retornos financeiros para as redes privadas (SOUZA, 2018). Também foram aprovadas a reforma trabalhista de 2017 e a Lei da Terceirização, que liberou a terceirização para atividades-fim.

O primeiro ato como Presidente se deu no campo da agricultura e foi através da assinatura da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu o MDA e transferiu suas competências para o MDS, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Essa decisão provocou uma forte rejeição por parte dos movimentos sociais da agricultura familiar e de parte dos parlamentares da base aliada do novo governo, que reivindicavam a recriação do MDA (ÁVILA; CABRAL, 2018).

Isso fez com que o Presidente assinasse outro decreto, o Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, que transferiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e as competências do MDSA sobre reforma agrária, promoção do desenvolvimento sustentável, atenção aos agricultores familiares e delimitação ou demarcação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos para a Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2016a).

Este mesmo Decreto foi revogado pelo Decreto nº 8865, de 2016 que transferiu a estrutura do extinto MDA para a SEAD da Casa Civil da Presidência da República e também vinculou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), anteriormente vinculado ao MDA, diretamente à Casa Civil (BRASIL, 2016b). Tais alterações foram

consolidadas pela MP n° 782 de 31 de maio de 2017, posteriormente convertida na Lei n° 13.502 de 01 de novembro de 2017. Posteriormente, com o Decreto n° 9.004 de 13 de março de 2017, Temer transferiu a supervisão direta do Incra para a SEAD (ÁVILA; CABRAL, 2018).

Também foi lançado o Decreto n° 8.889 de 26 de outubro de 2016 que alterou a composição da SEAD, passando a ser composta pelas Subsecretarias: de Reordenamento Agrário, de Agricultura Familiar, de Desenvolvimento Rural e Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal. Em relação às competências, foi acrescida a assistência técnica e extensão rural aos beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei no 11.326, de 24/07/2006). Além disso, foi extinta a Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas e a Ouvidoria Agrária Nacional e política de desenvolvimento territorial acabou sendo descontinuada, dando maior espaço para o desenvolvimento rural (ÁVILA; CABRAL, 2018).

No final de 2016, foi publicada a MP n° 759, de 22 de dezembro de 2016, que posteriormente foi convertida na Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata da regulamentação da questão fundiária urbana e rural. A medida também versa sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária na Amazônia Legal e promoveu mudanças significativas na regularização fundiária rural e urbana que foram muito criticadas pelos movimentos sociais e por parte dos parlamentares da oposição (ÁVILA; CABRAL, 2018; BRASIL, 2016c).

Em 2017 houve uma alteração no conceito de Agricultura Familiar através do Decreto n° 9.064/2017 passando a ser caracterizado de Unidade Familiar de Produção Agrária, modificação essa que minimizou a noção de agricultura familiar (PAULA; GÓMEZ; TRACZ, 2017). Esse Decreto também instituiu o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), regulamentando a Lei n° 11.326/2006.

Ainda em 2017, um dos últimos decretos aprovados por Temer foi o Decreto n° 9.186 de 01 de novembro de 2017, que reformulou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) retirando a atribuição existente anteriormente das organizações dos agricultores familiares de indicarem seus representantes, passando estes a serem nomeados por ato próprio do Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, além de retirar a competência do Conselho para monitorar os planos e políticas nacionais de desenvolvimento rural sustentável e solidário, da assistência técnica e extensão rural e reforma agrária (CÂMARA FEDERAL, 2018).

Importante mencionar que durante a gestão Temer foi discutido a aplicação do próximo Censo Agropecuário a ser realizado em 2017. No ano seguinte, foram feitos cortes

orçamentários e houve uma redução das perguntas, especialmente àquelas referentes aos rendimentos dos estabelecimentos agropecuários. Tais mudanças provocaram a abertura de uma Audiência Pública da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural na Câmara dos Deputados e nela foi aprovado o retorno das perguntas sobre rendimento no questionário, possibilitando assim identificar se os estabelecimentos fazem parte ou não da agricultura familiar (CÂMARA FEDERAL, 2017).

No fim de 2018, Temer publicou o Decreto nº 9.642 que teve, entre outros objetivos, reduzir gradativamente os descontos concedidos à tarifa de energia elétrica do setor rural, via Conta de Desenvolvimento Energético-CDE, na razão de 20% ao ano, até retirá-lo totalmente em 2023. Retirou também a cumulatividade de descontos aplicados aos irrigantes e aquicultores, provocando redução de até 43% no desconto das contas de energia elétrica do período reservado. Tais medidas foram muito criticadas tanto pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) quanto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar no Brasil (CONTRAF), pois vão na contramão do incentivo à produção rural, prejudicando um setor que depende essencialmente da energia elétrica e afetando principalmente os agricultores familiares (CNA, 2019).

Por fim, o orçamento aprovado para o ano de 2018 demonstrou reduções em algumas áreas em comparação com o ano anterior, sendo as mais atingidas a agricultura familiar (-35,4%), a reforma agrária (-28%), o Bolsa Família (-3,6%), a cultura (-15%), as políticas para mulheres (-52,6%), a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes (-22%), direitos das pessoas com deficiência (-44,2%), e os povos indígenas (-4,2%) (GAZETA WEB, 2017). Esses cortes evidenciam a diminuição da participação do Estado em políticas públicas voltadas para os segmentos já marginalizados da sociedade e que necessitam de investimentos.

Sob o Governo Temer, a agenda de políticas para a agricultura familiar, que vinha sendo ampliada desde 2003 com Lula, sofreu significativas mudanças, perdendo espaço na agenda governamental. A principal delas foi a extinção do MDA, logo no início de seu governo, sinalizando o início de uma nova orientação institucional para a agricultura familiar, comprovada pela redução do orçamento para esta área.

5.1.3 Governo Bolsonaro (2019)

O primeiro ato publicado pelo Presidente Jair Bolsonaro (PSL) em 2019 foi a Medida Provisória (MP) 870/2019 que visava reorganizar as estruturas do governo federal e extinguiu uma série de conselhos, entre eles o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(CONSEA), um órgão consultivo que integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), estrutura intersetorial responsável por implementar e gerir a Política Nacional de Segurança Alimentar, envolvendo assuntos como o combate à fome, agricultura familiar, controle de agrotóxicos, merenda escolar, agricultura familiar, entre outros. Esta mesma MP extinguiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) da Casa Civil da Presidência da República e criou a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SAF) no âmbito do MAPA, que também fica responsável pela demarcação de terras indígenas e quilombolas (BRASIL, 2019a).

No entanto, para que essa MP se tornasse lei e tivesse efeitos, ela precisava ser aprovada pelo Congresso até 3 de junho, sua data de validade. Os parlamentares devolveram a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a competência de demarcar terras indígenas ao Ministério da Justiça; no texto anterior, a Funai tinha sido transferida ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a demarcação de terras indígenas, ao Ministério da Agricultura, além de recriarem o Consea, após manifestações de várias organizações e entidades. Quando voltou para o veto presidencial, para então se tornar a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, o presidente Bolsonaro vetou a recriação do Consea, que ficou extinto de vez (BRASIL, 2019b).

Assim, a então criada SAF no MAPA obtém as competências da SEAD da Casa Civil e compromete-se a implementar ações com foco no fortalecimento do agricultor familiar e do cooperativismo, na promoção do desenvolvimento sustentável, na garantia da segurança alimentar e na geração de emprego e renda no meio rural, conforme publicado no Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019 (MAPA, 2019a).

Após manifestações contrárias ao Decreto nº 9.642/2018, publicado no final do governo Temer, em 4 de abril de 2019 Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.744, que apesar de não acabar com a redução dos descontos na conta de energia elétrica, trouxe importantes ganhos aos produtores rurais que consomem energia elétrica em baixa tensão (inferior a 2,3 kV), em sua maioria pequenos produtores (Grupo “B”), pois eles terão de volta a cumulatividade dos descontos da classe rural e do período reservado (21h30 às 06h00) (CNA, 2019).

O primeiro ano do governo Bolsonaro ficou marcado pela aprovação de 474 novos agrotóxicos para uso nas lavouras, um volume 5,5% maior do que o de 2018. O ritmo da aprovação é o maior em relação aos últimos anos, sendo que as autorizações começaram a crescer em 2016 (quando houve 277 no ano), aumentou ainda mais em 2017 (405) e atingiu o recorde em 2018, com 449 produtos no último ano do governo Michel Temer (G1, 2019).

O Brasil é considerado o maior consumidor de agrotóxicos do mundo em números absolutos, chegando a usar 539,9 mil toneladas de pesticidas em 2017 segundo um relatório do

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama). Para que um pesticida seja aprovado pelo governo, ele precisa passar por três instâncias: o Ibama (meio ambiente), Anvisa (saúde humana) e o Ministério da Agricultura (agricultura). Se um deles negar, o pesticida é vetado (G1, 2019; JORNAL DO BRASIL, 2019).

O aumento de agrotóxicos liberados pelo governo brasileiro nos últimos anos está ligado ao *lobby* feito pela bancada ruralista, que começou a ganhar espaço no governo Temer com a aprovação em comissão especial da Câmara dos Deputados do Projeto de Lei PL 6.299/2002, o Pacote do Veneno. O Projeto propõe a criação da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito), órgão que terá a finalidade de aprovar, ou não, propostas de novos agrotóxicos, seja para experimento ou utilização comercial. A Comissão será criada no âmbito do MAPA, com caráter consultivo e deliberativo, com poderes para regulamentar boa parte da nova lei de agrotóxicos, excluindo desse processo o Ibama e a Anvisa, importantes atores que garantem a segurança do meio ambiente e a saúde humana (GLOBO RURAL, 2018).

Dando sequência ao Governo de seu antecessor, Bolsonaro reduziu ainda mais o papel da agricultura familiar na agenda governamental ao extinguir a SEAD e o CONSEA. Tais mudanças aliadas com outras como o aumento na liberação de agrotóxicos, concretizam um novo enfoque institucional do Estado, voltado para um ciclo diferente de desenvolvimento no meio rural.

5.2 ATORES

Para ambos os modelos, o Presidente é o ator principal na formação de agenda, sendo que nenhum outro ator no sistema político tem mesma capacidade em estabelecer agendas numa dada área de políticas. Seu poder de manejar recursos institucionais como o poder de veto, editar Medidas Provisórias e Decretos e nomear pessoas para cargos chave do processo decisório, além de deter recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, lhe conferem autonomia para definir a agenda governamental (KINGDON, 2014). Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como Ministros e Secretários-Executivos de Ministérios, pois além de inserirem novas ideias na agenda, esses atores podem ajudar a focalizar uma questão já existente. Da mesma forma como o Presidente, esses atores são chamados de “atores visíveis” por receberem considerável atenção da imprensa e do público. No entanto, esses dois grupos não tem a mesma influência na definição das alternativas a serem consideradas para resolverem

os problemas públicos. Essa atividade fica a cargo de especialistas que formam comunidades nas quais ideias são geradas e postas em circulação, os chamados “atores invisíveis” (CAPELLA, 2006).

O Congresso também tem um papel central no processo de formação da agenda e no de geração de alternativas, uma vez que deputados e senadores dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Além disso, eles também estão frequentemente expostos aos outros participantes e à cobertura da mídia por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas e da divulgação de textos e notas em que justificam sua atuação. Diferentemente dos outros atores, a alternância desses indivíduos é menor do que os que integram os altos escalões da burocracia, como os Ministros, ou seja, essa estabilidade lhes confere maior influência conforme eles interpretam sinais do ambiente, selecionam e filtram informações disponíveis sobre problemas e soluções (CAPELLA, 2006).

Assim, nessa seção serão apresentados alguns importantes atores para a agenda de políticas para a agricultura familiar, como os ministros de Desenvolvimento Agrário e da Agricultura no período de 2015-2019 e a Frente Parlamentar Agropecuária, conhecida como bancada ruralista no Congresso, sendo que o papel dos presidentes já foi apresentado no item anterior.

No segundo governo Dilma (PT), o escolhido para ser ministro do Desenvolvimento Agrário foi Patrus Ananias, ex-ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no governo Lula (2003-2010). Ele foi o responsável pela implantação do programa Bolsa Família e sua escolha ocorreu após a aprovação do nome dele por Dilma e Lula, além da sugestão de alguns movimentos sociais (G1, 2015a).

A escolhida para ser a nova ministra da Agricultura foi Kátia Abreu, então senadora pelo PMDB do Tocantins e presidente da CNA. Primeira mulher a assumir a presidência da entidade, foi ainda a primeira mulher a ser escolhida para presidir a bancada ruralista no Congresso Nacional. Sua indicação gerou críticas dentro do PT e por parte de ambientalistas, tendo em vista a trajetória de Kátia em defesa dos interesses dos agropecuaristas (G1, 2015a).

Entre suas posições, ela defende o fim da insegurança jurídica no campo e o direito de propriedade porque acredita que os conflitos no campo são gerados pela relativização do direito de propriedade no país, que fere a Constituição e estimula a invasão às propriedades rurais. Também defendeu mudanças no Código Florestal, em prol de mais desmatamentos no Brasil, luta pela agilização na concessão dos licenciamentos ambientais para obras de infraestrutura e

foi a favor da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) como forma de melhorar o potencial do pequeno produtor brasileiro (G1, 2015a).

Temer (MDB) escolheu para assumir o Ministério da Agricultura, o senador Blairo Maggi (PP-MT). Com larga experiência na política, foi governador de Mato Grosso por duas gestões, no entanto, é mais conhecido por ser um dos principais exportadores de soja do país, considerado o maior produtor individual de soja do mundo, apelidado de “rei da soja”. Também defende os interesses dos agropecuaristas, tendo sido o autor do Projeto de Lei (PL) 6.299/2002, que flexibiliza as regras para fiscalização e aplicação dos agrotóxicos e que causou embate entre diversos órgãos que se declaram contra, como a ANVISA e o IBAMA, e os que são a favor, como a bancada ruralista (G1, 2016).

Durante seu período à frente da pasta, teve dificuldades em negociar a redução da taxa de juros controlados para o financiamento agrícola e pecuário (Plano Safra), teve que lidar com a crise do sistema sanitário brasileiro após a operação Carne Fraca deflagrada pela Polícia Federal que denunciou um esquema de adulteração de carne em diversas empresas, comprometendo a qualidade do produto e fazendo com que vários países suspendessem temporariamente a importação da carne brasileira e apareceu na lista de investigados da Operação Lava Jato, acusado de receber propina segundo delações da Odebrecht (G1, 2016).

Já na gestão Bolsonaro (PSL), a deputada federal Tereza Cristina (DEM-MS) foi escolhida como ministra da Agricultura. É a segunda mulher a comandar a pasta, tendo sido indicada pela Frente Parlamentar Agropecuária do Congresso Nacional, conhecida como a bancada ruralista, para o cargo, da qual era presidente (BRASIL DE FATO, 2018).

Pecuarista de referência no ramo rural, ela é originária de uma família com tradição política no Mato Grosso do Sul. No Congresso, Tereza Cristina foi uma das principais defensoras do projeto que muda as regras no registro de agrotóxicos, o Projeto de Lei 6299/2002, apelidado de “PL do veneno”, que flexibiliza as regras para o consumo de pesticidas, beneficiando o ruralismo. Na sua primeira entrevista após a notícia da escolha para ministra, disse à imprensa que a pauta sobre alteração das regras para os agrotóxicos no Brasil terá “muito espaço” em sua gestão no MAPA, o que lhe concedeu o apelido de “musa do veneno” (BRASIL DE FATO, 2018).

Assim como Bolsonaro, ela defende o fim do que chama de “indústria da multa” em relação à fiscalização feita por órgãos do meio ambiente como Ibama e Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que atuam na proteção dos recursos naturais e costumam ser alvos da atuação política da bancada ruralista. É contra a reforma agrária popular e a demarcação de terras dos povos originários e a favor do PL 3729/2004, que flexibiliza as

normas para o licenciamento ambiental e beneficia empresários do meio rural (BRASIL DE FATO, 2018).

Os ministros escolhidos para chefiarem as pastas do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura também exercem influência nas mudanças da agenda para a agricultura familiar. Suas trajetórias políticas e os interesses defendidos ao longo de suas carreiras, marcam suas atuações como ministros. Assim, percebeu-se que os três últimos ministros da Agricultura tinham posições muito semelhantes e priorizaram uma agenda voltada para os interesses dos agropecuaristas e alinhada à bancada ruralista. Diferentemente deles, o ministro do Desenvolvimento Agrário tinha o foco no desenvolvimento da agricultura familiar, no cooperativismo visando uma agricultura saudável na produção de alimentos.

A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também conhecida como bancada ruralista, é composta por parlamentares que atuam de forma unificada como representantes dos interesses dos grandes produtores rurais e latifundiários. É uma das maiores e mais atuantes bancadas do Congresso, formada por 226 deputados federais (do total de 513) e 27 senadores (de 81) de diversos partidos (ESTADÃO, 2018).

De forma geral, a bancada defende políticas públicas de estímulo ao agronegócio, uma produção agrícola em larga escala e o uso liberado de agrotóxicos. Também reivindica a ampliação do financiamento rural e a flexibilização da legislação trabalhista com ampliação na jornada de trabalho no meio rural e critica as legislações ambientais, a reforma agrária e as demarcações de terras indígenas. Costumam articular-se para pautar assuntos da agenda política a ser discutida e votar em peso temas de seu interesse, tendo sido muito atuante na aprovação do Código Florestal Brasileiro, em 2012. Por influência dos produtores rurais, a nova legislação deu anistia aos produtores que desmataram, até julho de 2008, acima do permitido e determinou que eles não fossem punidos, desde que recuperassem as áreas desmatadas (GUIA DO ESTUDANTE, 2019).

Além de sua grande influência nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo, a bancada conta com sua representante e ex-presidente, Tereza Cristina, como ministra da Agricultura (BRASIL DE FATO, 2018).

A FPA também faz pressão para que o setor agropecuário possa explorar economicamente áreas que atualmente contam com proteção ambiental, transformando-as em uma Área de Proteção Ambiental (APA) – a categoria mais fraca de proteção das matas, que permite não apenas a ocupação humana, mas também a criação de fazendas e outras atividades econômicas. Além da tentativa de ampliação das APAs, tramitam no Congresso diferentes projetos de lei que alteram as regras para o licenciamento ambiental, uma exigência legal para

qualquer empreendimento que emprega recursos naturais ou que possa degradar o meio ambiente (GUIA DO ESTUDANTE, 2019).

Em contraponto a FPA, foi lançada em 2019 a Frente Parlamentar Ambientalista, composta por 216 deputados e 06 senadores de diversos partidos, além de organizações da sociedade civil, com o objetivo de desenvolver as agendas socioambientais no Congresso. Atuam no sentido de promover a preservação dos recursos naturais, conservação marinha, educação ambiental, energias renováveis e biocombustíveis, bem-estar dos animais, florestas e biodiversidade, responsabilidade ambiental do setor privado, questões urbanas, de resíduos e questões indígenas e de populações tradicionais. Apesar do número de integrantes quase se equiparar à FPA, sua atuação ainda é tímida (FPA, 2019).

Portanto, essas duas frentes apesar de representam interesses antagônicos no Congresso Nacional, são formadas por parlamentares que buscam satisfazer seus eleitores, seja porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, seja ainda porque defendem questões relacionadas aos seus posicionamentos político-partidários. De qualquer forma, constituem atores importantes para a agenda de políticas públicas para a agricultura familiar, uma atuando no sentido de bloquear essa temática da agenda governamental (Frente Parlamentar da Agropecuária) e a outra de impulsionar (Frente Parlamentar Ambientalista).

5.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

A última categoria apresenta oito políticas públicas da agricultura familiar e discute as mudanças especialmente orçamentárias ao longo do período de 2015 a 2019. São elas: i) a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), ii) o Programa Bolsa Verde, iii) o Programa Cisternas, iv) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), v) o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), vi) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e vii) o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

5.3.1 Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) foi instituída em 2010 com a Lei nº 12.188/2010 e faz parte do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), que além de

ser o principal instrumento de implementação da Pnater, estabelece as diretrizes e metas para os serviços públicos de ATER no país (BRASIL, 2010).

Coordenada pelo MDA, a Pnater foi elaborada a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, incluindo a diversidade de categorias e atividades da agricultura familiar. Sua criação incluiu também a participação de organizações de agricultores familiares e dos movimentos sociais (MAPA, 2019b).

Em 2013 foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) por meio da Lei nº 12.897 com o objetivo de aumentar a produtividade, melhorar a renda no meio rural e promover o desenvolvimento sustentável no campo. Os recursos tinham origem do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), MDA, MAPA e da Integração porque eles possuem em seus orçamentos recursos destinados à ATER e à capacitação de técnicos (EMBRAPA, 2013).

Houve uma redução dos recursos orçamentários destinados à ATER para a agricultura familiar. De 2017 para 2018 houve uma redução de 11,8% do orçamento, passando de R\$ 235 milhões para R\$ 207 milhões. Em 2019, o valor caiu para R\$ 118 milhões e a previsão para 2020 é de R\$ 51 milhões. Atualmente, apenas 20% dos produtores rurais recebem algum tipo de assistência técnica e extensão rural (CANAL RURAL, 2019).

5.3.2 Programa Bolsa Verde (PBV)

O Programa Bolsa Verde ou Programa de Apoio à Conservação Ambiental foi instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Seus principais objetivos são incentivar a conservação dos ecossistemas e a melhoria das condições de vida e a elevação da renda de pessoas em situação de extrema pobreza incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico²) que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em Unidades de Conservação Federais (BRASIL, 2011; MMA, 2020).

Atende em reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável federais e assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária, sendo priorizados territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais, tais como ribeirinhos, extrativistas, populações indígenas e quilombolas. Ao se inserirem no Programa, as famílias beneficiárias participam de ações de capacitação ambiental e recebem R\$ 300 reais de três em

² Por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) a família pode ter acesso aos programas sociais, como o Bolsa Família, PRONATEC, entre outros. Para se inscrever no CadÚnico, a família deve procurar a sede da prefeitura ou um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e solicitar a inclusão (MMA, 2020).

três meses como forma de retribuição pela conservação ambiental (BRASIL, 2011; MMA, 2020).

A coordenação do Programa ficava a cargo do MMA, mas o MDA e MDS participavam diretamente atuando de forma compartilhada também com o ICMBio e Incra através dos gestores das áreas selecionadas (MMA, 2020).

O PBV chegou a garantir o atendimento de 76 mil pessoas até fevereiro de 2016 e desde então foi sendo progressivamente reduzido chegando ao final de 2017 com um público atendido de 48 mil pessoas e orçamento de R\$ 72,2 milhões. Em 2018, o orçamento do MMA e seus órgãos vinculados foi reduzido em 12% e o Programa Bolsa Verde foi um dos principais afetados, tendo seu orçamento zerado, ou seja, o Programa foi extinto neste ano (G1, 2018).

Sua extinção em 2018 no governo Temer, após já ter seu orçamento drasticamente reduzido em 2017, fez com que aproximadamente 50 mil pessoas em situação de extrema pobreza que haviam assumido o compromisso de preservar o ambiente em que viviam, deixassem de receber R\$ 300 a cada três meses (ÁVILA; CABRAL, 2018). A extinção desse Programa e o corte no orçamento do MMA e de vários programas sociais ocorreu em um contexto de enxugamento de gastos, crescimento da pobreza e desmonte de outras políticas públicas afetando principalmente as populações mais vulneráveis.

5.3.3 Programa Cisternas

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas³) foi criado em 2000 por uma iniciativa da organização não-governamental Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA)⁴ que elaborou a proposta do Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC com o objetivo de promover o acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos utilizando tecnologias sociais de baixo custo (ASA BRASIL, 2020).

Em 2013 o Programa foi instituído como política pública pela Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 e regulamentado pelo Decreto nº 8.038/2013, sendo financiado pelo MDS. Seu público-alvo são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou pela falta regular de

³ A cisterna é uma tecnologia social para a captação e armazenamento de água da chuva e representa uma solução de acesso a recursos hídricos para a população rural de baixa renda, que sofre com os efeitos das secas prolongadas ou falta de acesso regular à água (MDS, 2020b).

⁴ Criada em 1999 quando acontecia a Conferência das Nações Unidas de Combate à Desertificação no Brasil por entidades que atuavam no Semiárido brasileiro. Hoje conta com mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas: sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONGs, Oscip, etc. (ASA BRASIL, 2020).

água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Desde o início da implementação do Programa foram construídas mais de um milhão de cisternas proporcionando acesso à água de qualidade para mais de cinco milhões de brasileiros. Além disso, o Programa foi premiado pela Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD) como Política para o Futuro 2017 (IRPAA, 2017).

De 2010 a 2014 houve um crescimento contínuo das verbas destinadas ao Programa, chegando a R\$ 1,38 bilhão em 2012, o maior valor alcançado. A partir de 2015 o cenário mudou e houve uma redução significativa no orçamento do Programa, sendo de 52 milhões em 2017 e R\$ 75 milhões em 2018 e 2019, sendo que em 2018 foram construídos apenas 16,7 mil equipamentos, o menor número desde o início do programa (UOL, 2019).

5.3.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pela Lei 10.696/2003, em seu Artigo 19, no âmbito do Programa Fome Zero (PFZ), com o objetivo central de fomentar a agricultura familiar e o combate à insegurança alimentar e nutricional (Insan) por meio de iniciativas voltadas para a formação de estoque de produtos agropecuários, fomento à produção de alimentos produzidos por pequenos agricultores e distribuição dos mesmos à pessoas em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2003).

O Programa tem como público beneficiário os fornecedores e os consumidores. Os fornecedores constituem-se de agricultores familiares cuja definição está prevista na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Já os consumidores são indivíduos em situação de Insan, atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição (Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares), atendidos pela rede pública de ensino e de saúde e em estabelecimentos prisionais (BRASIL, 2012).

Regulamentado pelo Decreto 7.775/2012, o Programa vem sendo executado por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania (antigo MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), se desdobrando em seis modalidades. São elas: a) Compra com Doação Simultânea (CDS), b) Compra Direta (CDAF), c) Apoio à Formação de Estoques, d) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite), e) Compra Institucional e f) Aquisição de Sementes. A modalidade CDS representa a principal modalidade de operacionalização do PAA, ou seja, a com o maior volume de recursos financeiros sendo

executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab⁵), estados, DF e municípios (MDS, 2020a).

No início do Programa, os recursos financeiros e orçamentários eram oriundos do MESA e após mudanças institucionais, o órgão financiador passou a ser o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2006 foi criado o MDA que passou a ter orçamento próprio e destinou verba para o PAA, ampliando a atuação do Programa (PORTO *et al.*, 2013). Em 2019 o Decreto nº 10.150/2019 definiu que os recursos do PAA teriam origem no Ministério da Cidadania e no MAPA, uma vez que o MDA fora extinto em 2016 (BRASIL, 2019c).

Segundo dados sobre um balanço total das compras do PAA no período de 2011 a 2018, que incluem as modalidades PAA-CDS, PAA-Leite, PAA-Conab e do PAA-Termo de Adesão, houve uma redução dos valores totais operacionalizados pelo PAA no período. Isso impactou na diminuição das quantidades compradas pelo Programa, no número de agricultores e de municípios assistidos (Tabela 1):

Tabela 1 - Valores totais operacionalizados pelo PAA no Brasil por ano, período 2011 a 2018.

Período	Valor aplicado (R\$ milhões)	Quantidades (Mil toneladas)	Nº de agricultores (Milhares)	Nº de municípios
2011	1.006,8	465,4	157,2	3.056
2012	1.157,1	468,9	176,4	3.281
2013	588,6	253,9	93,5	2.365
2014	752,6	309,9	112,0	2.815
2015	668,6	239,3	96,7	2.426
2016	426,6	150,8	77,3	2.258
2017	362,6	143,6	68,2	2.358
2018	232,7	93,8	53,6	2.127

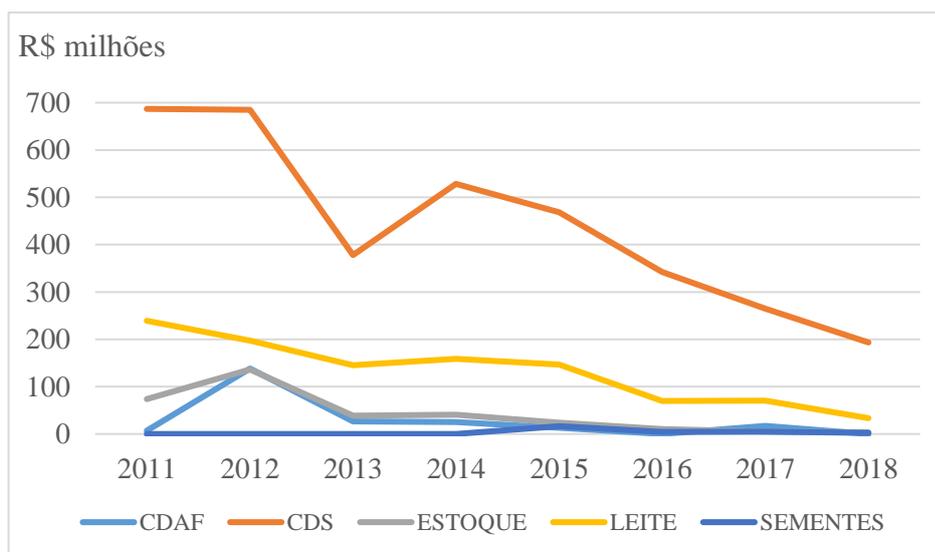
Nota: Valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo IPCA-E.
Fonte: Sambuichi et al. (2020).

Em 2011-2018, a modalidade CDS, embora seja a que mais tenha executado recursos no período, foi também a que sofreu maior redução como pode ser visto no Gráfico 1. Apesar de aumento nos valores entre 2013 a 2014, a partir daí observa-se uma acentuada queda na execução de recursos. No PAA-Leite também se verifica um aumento nos valores entre 2013 e

⁵ É uma empresa pública vinculada ao MAPA.

2014, apresentando queda após este período. A CDAF, embora tenha apresentado crescimento dos valores entre 2011 e 2012, assim como as demais modalidades, apresenta uma redução de recurso a partir de 2012.

Gráfico 1 - Valores totais aplicados no PAA por modalidade, período 2011 a 2018 (R\$ Milhões).



Nota: Valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo IPCA-E.

Fonte: Sambuichi et al. (2020).

O grande diferencial do PAA foi trazer inovações nas relações entre a agricultura familiar e as compras governamentais, devido à dispensa de licitação na aquisição de produtos comercializados por esse segmento específico de produtores, segundo a Lei 10.696, que cria o Programa. Com isso abre-se uma exceção aos complexos procedimentos de aquisição estabelecidos pela Lei 8.666/93, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que tradicionalmente se constituíram como um obstáculo no acesso da grande maioria dos produtores familiares aos mercados institucionais (GRISA *et al.*, 2011). Assim, com a redução na distribuição orçamentária verificada nos últimos anos, fica em risco não somente a efetividade da política a nível local, tendo em vista o enfraquecimento de suas ações, mas também um mercado consolidado para os agricultores familiares.

5.3.5 Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi instituído em 2003, no lugar do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, extinto no mesmo ano, e ficou sob a responsabilidade gerencial do MDA. Voltado para melhorar as infraestruturas e serviços dos Territórios Rurais homologados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), estes territórios são constituídos por vários municípios que possuem características sociocultural, ambiental e econômica semelhantes e cuja população demonstra um sentimento de pertencimento ao local (CGU, 2012; GREGOLIN *et al.*, 2015).

O Pronat chegou a apoiar a organização de mais de 160 territórios rurais (ÁVILA; CABRAL, 2018) colocando em prática a abordagem territorial, prestando apoio financeiro a projetos de capacitação de agentes de desenvolvimento, para formulação e gestão de projetos e para projetos de investimentos de apoio à infraestrutura nos territórios rurais.

Em 2016, a SDT foi extinta pelo Decreto nº 8.889, de 26 de novembro de 2016 e foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Rural. Os recursos para esse Programa também foram reduzidos, em 2017 eram de R\$ 110 milhões e no ano seguinte passaram para R\$ 39 milhões (ÁVILA; CABRAL, 2018).

Segundo um estudo de caso realizado no Território Centro Sul do Paraná entre 2003-2012, o PRONAT realizou diversas ações positivas no Território em questão, porém foi observado uma grande concentração dos recursos nos municípios maiores, o que não condiz plenamente com a abordagem de desenvolvimento territorial proposta pelo MDA, que visava a promoção de um desenvolvimento equitativo, em que regiões e localidades menos favorecidas poderiam acessar recursos e desenvolver projetos que realmente atendiam as dificuldades locais (GREGOLIN *et al.*, 2015). Desta forma, com a extinção da SDT, que coordenava o Pronat, e a redução de recursos para o Programa, será difícil investir em melhorias para “corrigir” os problemas de implementação captados, por exemplo, neste estudo.

5.3.6 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Pronaf é um Programa de apoio ao desenvolvimento rural criado em 1995, sendo a primeira política pública específica voltada para os agricultores familiares. Seu marco legal é o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, que especifica o objetivo de fortalecimento desta categoria de forma sustentável a partir da geração de trabalho, melhoria da renda e aumento da capacidade produtiva, modernizando o seu sistema produtivo (CGU, 2012).

O Programa resultou de demandas há muito reivindicadas pelos movimentos sociais e sociedade civil organizada que, embasada nos dados do Incra em consórcio com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Organization*), atestavam a importância da agricultura familiar na participação econômica do Produto Interno Bruto (PIB) do país (HENIG; SANTOS, 2016).

O Pronaf conta com conjunto de linhas de crédito para custeio ou investimento cujas taxas de juros são menores do que as do mercado financeiro devido a subvenção feita pelo Tesouro Nacional. Para acessá-lo, o agricultor precisa se enquadrar na Lei 11.326/2006 e ter a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), um documento que certifica que o agricultor familiar, pescador, extrativista, quilombola, ou indígena se enquadra nos critérios do Programa (ÁVILA; CABRAL, 2018).

O lançamento de cada safra do Pronaf acontece dentro do Plano Safra, que é o programa do governo federal responsável pela destinação de recursos para o financiamento da atividade agrícola de pequenos, médios e grandes produtores do Brasil. Cada um desses três grupos recebe um volume diferente de recursos, bem como possuem taxas de juros de financiamento distintas, levando em consideração o tamanho da produção, assim, o Pronaf volta-se aos pequenos agricultores (REIS, 2019). É lançado anualmente, com vigência de julho a junho do ano seguinte (período escolhido estrategicamente pelo calendário da safra agrícola brasileira) e reúne um conjunto de políticas públicas que abrangem os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), crédito, seguro da produção, garantia de preços, comercialização e organização econômica das famílias residentes no campo.

No Plano Safra 2015/2016, o governo Dilma disponibilizou R\$ 28,9 bilhões para o Pronaf para o financiamento das operações de custeio e investimento da agricultura familiar, um aumento de 20% em relação à safra anterior. As taxas de juros foram fixadas abaixo da inflação, variando entre 0,5% e 5,5% para agricultores familiares de baixa renda, sendo que em regiões de semiárido, os juros variaram de 0,5% a 4,5%. As taxas para médios produtores familiares foi de 7,75% para custeio e 7,5% para investimento (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

No Plano Safra 2016/2017, foram destinados R\$ 30 bilhões em crédito para os agricultores familiares investirem na produção. Os juros de custeio foram de 1,5% (custeio reforma agrária), 2,5% para produtos alimentares ou agroecológicos e 5,5% para demais operações de custeio, dependendo da linha de crédito. Já para os investimentos, os juros variaram de 0,5 a 2,5% ao ano (PECUÁRIA RURAL, 2017). Em relação aos recursos destinados à subvenção, foram R\$ 5,5 bilhões para custeio e R\$ 4,4 bilhões para investimento (ÁVILA; CABRAL, 2018).

O Plano Safra 2017/2018 lançado por Temer apresenta mudanças em comparação ao anterior lançado por Dilma. Temas como apoio à produção das mulheres rurais, juventude rural, povos e comunidades tradicionais, reforma agrária e participação social estavam no Plano de Dilma e não permaneceram no de Temer. Este incluiu propostas para o Crédito Fundiário, para a agricultura urbana e periurbana e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e, ao contrário do anterior, não contou com a participação de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar. Com relação a valores, foram destinados R\$ 30 bilhões para a agricultura familiar e houve uma redução de 60,7% no custeio e de 40,7% no investimento, sendo R\$ 2,1 bilhão para custeio e R\$ 2,6 bilhões para investimento (ÁVILA; CABRAL, 2018).

Para o Plano Safra 2018/2019 foram destinados R\$ 31 bilhões para a agricultura familiar e as taxas de juros que eram de 2,5% a 5,5% no ano anterior, ficaram de 2,5% a 4,6% ao ano neste novo ano agrícola. Algumas mudanças aconteceram: o enquadramento de renda para que famílias pudessem financiar pelo Pronaf passou de R\$ 360 mil para R\$ 415 mil nos últimos 12 meses; e a taxa de juros do Pronaf Investimento para aquisição de caminhonete de carga destinada à atividade rural reduziu de 5,5% para 4,6% ao ano. A novidade é a inclusão da possibilidade de financiar pelo Pronaf motocicleta destinada à atividade rural, com taxa também de 4,6% ao ano (CRESOL, 2018).

Para o Plano Safra 2019/2020, os beneficiários do Pronaf terão R\$ 31,22 bilhões à disposição para custeio, comercialização e investimento, sendo R\$ 500 milhões destinados para construção e reforma de casas rurais, sendo R\$ 50 mil o limite para cada agricultor. As taxas de juros foram determinadas em 4,6% ao ano no caso de custeio, comercialização e industrialização. As linhas cujos juros que eram de 4,6% ao ano, mantiveram este índice como o Pronaf Agroindústria, Cotas Partes, Industrialização e, dependendo da situação, para o Pronaf Mais Alimentos, Eco e Mulher. Já as linhas com juros de 2,5% ao ano, sofreram um reajuste de 0,5%, como o Pronaf Custeio, Agroecologia e Jovem.

Para Grisa et al. (2017), o Pronaf abriu uma janela de oportunidades para que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e desenvolvimento rural comesçassem a ganhar espaço na agenda governamental. Após sua institucionalização, vieram as reivindicações para criação de grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social. Mesmo após as conquistas e evoluções do Programa ao longo dos anos, ainda se tem uma longa caminhada para universalizar o acesso ao crédito, que esbarra nas exigências dos bancos que excluem do âmbito de sua atuação parte significativa de agricultores visados pelo Pronaf (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; JUNQUEIRA; LIMA, 2008).

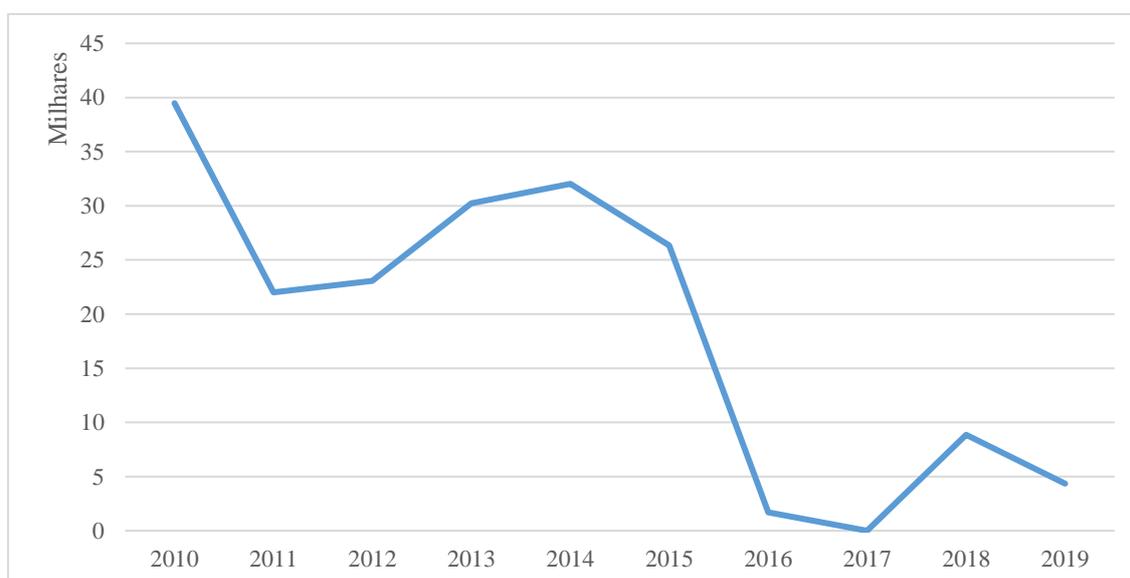
5.3.7 Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)

O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) visa a implantação e instalação de assentamentos do Incra, buscando melhorar a distribuição da terra, para atender os princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. Seu público-alvo são famílias acampadas, inscritas no Cadastro Único, que possuam renda familiar de até três salários mínimos mensais (INCRA, 2015).

O modelo de reforma agrária adotado pelo governo Dilma em 2015 freou a criação de assentamentos pelo país (Gráfico 2). A queda é explicada pelo Incra como uma mudança de foco da “quantidade” de desapropriações para tentar integrar os assentamentos às políticas públicas de combate à extrema pobreza. A ideia era investir mais em políticas de desenvolvimento, com aumento de recursos para os créditos da agricultura familiar em um contexto de perda orçamentária do Programa e diminuição de assentamentos pelo Incra (UOL, 2018).

Após o *impeachment*, o governo de Temer não demonstrou nenhum interesse em políticas para a reforma agrária, uma vez que houve uma mudança da orientação política no governo, exemplificada pela extinção do MDA que se transformou em uma secretaria ligada à Casa Civil. Posteriormente, com o Decreto 8.865/2016, a administração do Incra foi transferida também para a Casa Civil para que a política de reforma agrária ficasse sob o comando direto da Presidência, e não mais de ministérios (BRASIL, 2016a).

Gráfico 2 - Número de famílias assentadas no Brasil 2010-2019.



Fonte: (INCRA, 2019)

Assim, o número de famílias assentadas na gestão de Temer foi diminuindo, sendo que em 2016 foram assentadas apenas 1.686 famílias e em 2017 nenhuma, situação que não ocorria desde 1995, quando o Incra começou a separar anualmente os dados. A justificativa para a paralisação foi o Acórdão 775/2016 do Tribunal de Contas da União (TCU), que determinou a suspensão dos processos de cadastro e seleção de candidatos ao PNRA, no período de abril de 2016 a setembro de 2017 para averiguar irregularidades na lista. Essa medida cautelar foi suspensa pelo STF em setembro de 2017, após Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 478, ajuizada pelo então procurador-geral da República, Rodrigo Janot (ÁVILA; CABRAL, 2018).

No entanto, a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, voltou a impedir a retomada de assentamentos, pois alterou os parâmetros de cadastro e seleção de famílias ao PNRA. O Incra precisou aguardar a publicação de decreto presidencial regulamentando os dispositivos da lei para retomar o ingresso de novas famílias no Programa (UOL, 2018).

Apesar de não assentar famílias, o Incra realizou "todas as demais atividades relacionadas à reforma agrária (concessão de crédito, titulação, assistência técnica, criação de assentamentos, acesso ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, entre outras)" e expediu 26.523 Títulos de Domínio (TD) e 97.030 Contratos de Concessão de Uso (CCU) em 2017 (UOL, 2018). No entanto, essa alavancada na concessão de títulos em um contexto de diminuição de recursos para as políticas públicas voltadas a agricultura familiar poderá acarretar na venda dos imóveis rurais, causando uma reconcentração das terras (ÁVILA; CABRAL, 2018).

Dados comparativos de 2017-2018 mostram que o orçamento disponível apresentou uma redução de 79,2%, ou seja, de R\$ 257 milhões para R\$ 53 milhões. No caso da ATER específica para assentados da reforma agrária, a redução foi de 76,9%, chegando a menos de R\$ 20 milhões em 2018. Os recursos para investimentos no desenvolvimento dos assentamentos tiveram redução de 51,5%, e no caso do PRONERA, a redução do orçamento foi de 78,4%, ficando em R\$ 3 milhões (ÁVILA; CABRAL, 2018).

Em 2019, o presidente do Incra, Jesus Corrêa, declarou que o órgão não criaria nenhum assentamento e não desapropriaria novas terras improdutivas, tendo em vista o pequeno orçamento disponibilizado. Assim, o foco será na titulação de terras, a etapa final da reforma agrária. Para aquisição de imóveis rurais para a reforma agrária há orçamento de R\$ 42 milhões,

redução de 50% comparado a 2018, sendo que 2015 esse valor era de R\$ 800 milhões (UOL, 2018).

Tal ação revela que a orientação do governo Bolsonaro também afetou este órgão, que pouco a pouco vai perdendo espaço na agenda governamental por não se constituir de uma pauta relevante para o presidente, que mantém uma atitude de descaso com as políticas para a reforma agrária.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho era analisar as mudanças na agenda governamental referente a agricultura familiar no período de 2015 a 2019, investigando principalmente as mudanças no contexto político-institucional, a presença dos atores e as alterações em algumas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Do ponto de vista do contexto político-institucional, pode-se afirmar que o Estado brasileiro adotou um novo formato-político a partir de 2016, cujas decisões impactaram potencialmente a agricultura familiar, que vinha se consolidando na agenda governamental com políticas públicas estruturadas. Assim, a extinção do MDA em 2016, as diversas mudanças institucionais que reduziram o papel das secretarias e órgãos voltados à promoção desta categoria social, além da redução orçamentária para este setor, sinalizam um “novo” referencial setorial calcado em bases neoliberais.

Aqueles atores sociais representantes da agricultura familiar, que antes dialogavam com as estruturas de governo, perderam forças desde 2016 dando espaço para o setor do agronegócio, fortemente representado pela bancada ruralista e pela Confederação Nacional da Agricultura. Eles passaram a traçar as diretrizes das políticas para a agricultura familiar, ao mesmo tempo em que atuam como mediadores e defendem o direcionamento dos recursos produtivos para aquelas unidades rurais cujos princípios são a tecnificação, a produtividade e eficiência econômica. Essas mudanças surtem efeitos diretos na agricultura familiar e no papel dela no desenvolvimento nacional e, por consequência, repercute nas políticas públicas.

Mesmo diante da grande relevância dos programas voltados para a agricultura familiar e de diagnósticos que apontam uma crescente demanda por tais políticas, especialmente nesse contexto de crise econômica com aumento da pobreza e desigualdades, todas as políticas analisadas neste trabalho tiveram seus recursos diminuídos, senão zerados. Sob narrativa de contenção de gastos, o “novo” referencial setorial sob perspectivas neoliberais, que ganha espaço atualmente no cenário das políticas públicas no Brasil, tem motivado cortes de recursos financeiros em políticas importantes.

Tais ações demonstram que as políticas para a agricultura familiar perderam espaço na agenda governamental e também autonomia na gestão dos últimos dois governos, afetando principalmente as populações mais vulneráveis. Assim, volta-se ao patamar de antigamente, que tratava de forma diferenciada os dois segmentos, implementando uma agenda voltada unicamente para o agronegócio e focada nos agricultores inseridos em mercados de

commodities e mais estruturados, enquanto que os segmentos com menor escala são relegados a serem atendidos pelas políticas assistencialistas.

As mudanças analisadas neste trabalho merecem ser aprofundadas para melhor entendimento desse novo momento para as políticas de agricultura familiar, que tendo em vista a ampla gama de assuntos que abordam, se constituindo como uma limitação deste trabalho. Para isso, sugere-se que novos estudos sejam feitos a fim de evidenciar o papel estratégico que essa categoria social tem para a produção de alimentos, redução das desigualdades e enfrentamento das mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Agenda Política**, Brasil, v. 3, n. 2, p. 12–42, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.31990/67>
- ALMEIDA, A. F. C. S. de; PERIN, G.; SAMBUICHI, R. H. R. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) analisado em três dimensões: benefícios, amadurecimento e perspectivas para a política. *In: III CIDESP 2019, Florianópolis. Anais do III Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público*. Florianópolis: [s. n.], 2019. p. 249–268. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/3cidesp/paper/view/700/374>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- ASA BRASIL. **Articulação no Semiárido Brasileiro**. Brasil, 2020. Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acesso em: 22 jan. 2020.
- ÁVILA, M. L. de; CABRAL, P. G. F. As mudanças na agenda de políticas públicas para a agricultura familiar promovidas pelo governo Michel Temer. *In: X CONGRESO ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA 2018, Montevideu, Uruguai. Anais do X Congreso ALASRU*. Montevideu, Uruguai: Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, 2018. p. 1–21. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- BALSADI, O. V. Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar: os primeiros resultados obtidos em 2003. **Informações Econômicas**, São Paulo, Brasil, v. 34, n. 5, p. 35–46, 2004.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Punctuated Equilibria in Politics. *In: Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993. p. 3–24. *E-book*.
- BBC. **De campeã de popularidade a 62% de rejeição: Seis momentos-chave no governo Dilma**. Brasil, 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318_dilma_aprovacao_reprovacao_cc. Acesso em: 28 jan. 2020.
- BRASIL. **Lei 10.696 de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.
- BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.
- BRASIL. **Lei 12.188 de 11 de janeiro de 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, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de Julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Decreto 8.473 de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto 8.780 de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto 8.865 de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Medida Provisória 759 de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2016c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm#:~:text=1 ° Esta Medida Provisória,alienação de imóveis da União%2C](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm#:~:text=1%20Esta%20Medida%20Provis%C3%B3ria,aliena%C3%A7%C3%A3o%20de%20im%C3%B3veis%20da%20União%2C). Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Medida Provisória 870 de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Lei 13.844 de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006,

9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto 10.150 de 2 de dezembro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, para dispor sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, Brasil: Presidência da República, 2019c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.150-de-2-de-dezembro-de-2019-231014281>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL DE FATO, C. S. “**Musa do veneno**”: saiba quem é a ministra da Agricultura de Bolsonaro. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/09/musa-do-veneno-saiba-quem-e-a-ministra-da-agricultura-de-bolsonaro/>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, Brasil, v. 24, n. 78, p. 1–22, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950>

CÂMARA FEDERAL. **Requerimento de Audiência Pública (RAP) 340/2017 pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) para debater a realização do Censo Agropecuário 2017, em todo o território nacional**. Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2127348>. Acesso em: 29 jan. 2020.

CÂMARA FEDERAL. **Projeto susta decreto que mudou competências de conselho de desenvolvimento rural**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/532849-projeto-susta-decreto-que-mudou-competencias-de-conselho-de-desenvolvimento-rural/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CANAL RURAL. **Confira os últimos atos de Dilma para o agronegócio**. Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/confira-ultimos-atos-dilma-para-agronegocio-62047/>. Acesso em: 2 fev. 2020.

CANAL RURAL. **Governo corta 57% do orçamento para assistência técnica e extensão rural**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/corte-orcamento-assistencia-tecnica/>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, Brasil: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. *E-book*.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25–52, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS AGRICULTORES (CNA). **Decreto nº 9.744/2019 devolve a cumulatividade dos descontos das contas de energia elétrica de irrigantes e aquicultores**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=Decreto+nº+9.744%2F2019+devolve+a+cumulatividade+dos+descontos+das+contas+de+energia+elétrica+de+irrigantes+e+aquicultores&oq=Decreto>

+nº+9.744%2F2019+devolve+a+cumulatividade+dos+descontos+das+contas+de+energia+elé
trica+de+. Acesso em: 12 jan. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Desenvolvimento Agrário: Orientações para o acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Agrário**. Brasília, Brasil: [s. n.], 2012. *E-book*.

CRESOL. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2018/2019 foi lançado nesta terça-feira**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.cresolcentral.com.br/noticia-interna/2497/plano-safra-da-agricultura-familiar-2018-2019-foi-lancado-nesta-terca-feira>. Acesso em: 2 fev. 2020.

DELGADO, G. C. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, G. C. (org.). **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável, 2010. p. 28–78. *E-book*.

DIAS, M. M. Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Brasil, v. 1, n. 1, p. 101–114, 2008.

EMBRAPA. **Embrapa participa da formação da Anater**. Brasil, 2013. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1504758/embrapa-participa-da-formatacao-da-anater>. Acesso em: 28 jan. 2020.

ESTADÃO, C. C. **Radiografia eleitoral da Bancada Ruralista**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/radiografia-eleitoral-da-bancada-ruralista/>. Acesso em: 3 fev. 2020.

FRENTE PARLAMENTAR AMBIENTALISTA (FPA). **Frente Parlamentar Ambientalista**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.frenteambientalista.com/>. Acesso em: 3 fev. 2020.

G1. **Os novos Ministros do 2º Governo Dilma**. Brasil, 2015a. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/ministros-do-segundo-mandato.html>. Acesso em: 2 fev. 2020.

G1. **Blairo Maggi (PP), ministro da Agricultura do governo Temer**. Brasil, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/blairo-maggi-pp-ministro-da-agricultura-do-governo-temer.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

G1, F. M. e F. C. **Governo anuncia liberação de R\$ 28,9 bilhões para agricultura familiar**. Brasil, 2015b. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2015/06/governo-anuncia-liberacao-de-r-289-bilhoes-para-agricultura-familiar.html>. Acesso em: 29 jan. 2020.

G1, L. de O. e R. T. **Número de agrotóxicos registrados em 2019 é o maior da série histórica; 94,5% são genéricos, diz governo**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/12/28/numero-de-agrotoxicos-registrados-em-2019-e-o-maior-da-serie-historica-945percent-sao-genericos-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 31 jan. 2020.

G1, L. S. **Em cinco anos, orçamento do Ministério do Meio Ambiente cai R\$ 1,3 bilhão, diz estudo**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/em-cinco-anos-orcamento-do-ministerio-do-meio-ambiente-cai-r-13-bilhao-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2020.

GAZETA WEB, G. **Bolsa Família deve ter corte de R\$1,7 bilhão em 2018**. Brasil, 2017. Disponível em: [GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo, Brasil: Atlas, 2008. *E-book*.](http://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2017/11/bolsa-familia-deve-ter-corte-de-r17-bilhao-em-2018-veja-areas-atingidas_43315.php#:~:text=Brasil-,Bolsa Família deve ter corte de R%241%2C7,em 2018%3B veja áreas atingidas&text=O governo apresentou nesta s. Acesso em: 21 jan. 2020.</p></div><div data-bbox=)

GLOBO RURAL, G. **Entenda o que está em jogo na nova lei dos agrotóxicos**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2018/06/entenda-o-que-esta-em-jogo-na-nova-lei-dos-agrotoxicos.html>. Acesso em: 31 jan. 2020.

GREGOLIN, M. R. P. *et al.* O “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” e sua operacionalização no Centro Sul do Paraná. **Nucleus**, Brasil, v. 12, n. 1, p. 291–306, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.3738/1982.2278.1380>

GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, Brasil, v. 8, n. 3, p. 34–41, 2011. Disponível em: http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/Agriculturas_Setembro2011_site.pdf#page=34

GRISA, C. *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 13–38, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.50853>

GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. **Raízes**, Brasil, v. 38, n. 1, p. 36–50, 2018.

GRISA, C.; SABOURIN, E.; LE COQ, J.-F. Políticas Públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. **Raízes**, Brasil, v. 38, n. 1, p. 7–21, 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, Brasil, v. 52, n. 1, p. 125–146, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20032014000600007>

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, Brasil, v. 52, n. 2, p. 323–346, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-20032014000200007>

GUIA DO ESTUDANTE, F. S. **O poder da bancada ruralista no Congresso**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/o-poder-da-bancada-ruralista-no-congresso/>. Acesso em: 3 fev. 2020.

HENIG, E. V.; SANTOS, I. Â. dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: O caso do PRONAF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasil, v. 6, n. 1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v6i1.3343>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Brasil, 2006. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 10 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Brasil, 2017.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. Brasil: [s. n.], 2001. *E-book*.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Programa Nacional de Reforma Agrária**. Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/programas-e-acoes-categoria/96-programa-nacional-de-educacao-na-reforma-agraria-pronera.html>. Acesso em: 28 jan. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Números da Reforma Agrária**. Brasil, 2019. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/rota-76.html>. Acesso em: 3 fev. 2020.

INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA (IRPAA). **Premiado pela ONU, Programa Cisternas pode ter corte de 92% no orçamento para 2018**. Brasil, 2017. Disponível em: <https://irpaa.org/noticias/1711/premiado-pela-onu-programa-cisternas-pode-ter-corte-de-92-no-orcamento-para-2018>. Acesso em: 28 jan. 2020.

JORNAL DO BRASIL, J. **Governo Bolsonaro libera 51 agrotóxicos e totaliza 290 no ano**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.jb.com.br/pais/2019/07/1010799-governo-bolsonaro-libera-51-agrotoxicos-e-totaliza-290-no-ano.html>. Acesso em: 31 jan. 2020.

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

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. 2. ed. [S. l.: s. n.]. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2150882>

MALUF, R. S. Prefácio. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 9–12. *E-book*.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **A nova Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo**. Brasil, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>. Acesso em: 11 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)**. Brasil, 2019b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/agricultura-familiar/assistencia-tecnica-e-extensao-rural-ater>. Acesso em: 28 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MDS). **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasil, 2020a. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MDS). **Programa Cisternas - água para beber e para agricultura**. Brasil, 2020b. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/cisternas>. Acesso em: 28 jan. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Bolsa Verde**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/iniciativas-de-uso-sustentavel/itemlist/category/74-bolsa-verde.html>. Acesso em: 11 jan. 2020.

PAULA, A. M. de; GÓMEZ, J. R. M.; TRACZ, C. A. M. Novo ciclo neoliberal no brasil: desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. **Revista Pegada**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 57–88, 2017.

PECUÁRIA RURAL. **Entra em vigor o Plano Safra da Agricultura Familiar 2016/2017**. Brasil, 2017. Disponível em: <http://ruralpecuaria.com.br/tecnologia-e-manejo/agricultura-familiar/entra-em-vigor-o-plano-safra-da-agricultura-familiar-2016-2017.html>. Acesso em: 1 fev. 2020.

PORTO, S. I. *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. *In: PAA: 10 Anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 37–57. *E-book*.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA nos municípios brasileiros 2011-2019**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Brasil: Cengage Learning, 2013. *E-book*.

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 52, n. 1, p. 205–222, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600011>

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em políticas Públicas. *In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: FIOCRUZ, 2007. p. 65–86. *E-book*.

SOUZA, J. R. M. de. A Política de Aquisição de Alimentos na Mira do Golpe. **OKARA: Geografia em debate**, Brasil, v. 12, n. 2, p. 664, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41335>

TRONCO, G. B. **O Guia de Políticas Públicas para estudantes e gestores**. Porto Alegre, Brasil: Jacarta Produções, 2018. *E-book*.

UOL, C. M. **Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/06/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 3 fev. 2020.

UOL, C. M. **Governo reduz verba para cisternas e semiárido teme novo “apagão” de água**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/04/27/governo-reduz-verba-para-cisternas-e-semiarido-teme-novo-apagao-de-agua.htm>. Acesso em: 28 jan. 2020.