



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SARA BRAGA DE MELO FADIGAS**

**ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS:**  
**POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO**  
**SÃO FRANCISCO**

Salvador  
2021

**SARA BRAGA DE MELO FADIGAS**

**ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS:  
POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO  
SÃO FRANCISCO**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA,  
como requisito parcial a obtenção do grau de Doutora em  
Administração

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira Dos  
Santos

Salvador  
2021

Escola de Administração - UFBA

F145 Fadigas, Sara Braga de Melo.

Entre sertanejos e sertanejos: política agrícola e desigualdade no território do sertão de São Francisco / Sara Braga de Melo Fadigas. – 2021.

236 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2021.

1. Agricultura de regiões áridas – Aspectos políticos - Bahia.  
2. Agricultura de regiões áridas – Condições sociais – Bahia. 3. Agricultura familiar – Condições sociais – Bahia. 4. Agronegócio – Condições sociais – Bahia. 5. Economia agrícola. 6. Disparidades econômicas regionais – Brasil, Nordeste. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.18

**SARA BRAGA DE MELO FADIGAS**

**ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS:  
POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO  
SÃO FRANCISCO**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora.

Salvador, 08 de junho de 2021

---

**Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira Dos Santos – Orientadora**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Federal da Bahia, Brasil  
Universidade Federal da Bahia

---

**Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho**

Doutor em Planejamento Regional pela University of London, Reino Unido  
Universidade Federal da Bahia

---

**Profa. Dra. Renata Alvarez Rossi**

Doutora em Administração pela Universidade de Federal da Bahia, Brasil  
Universidade Federal da Bahia

---

**Profa. Dra. Márcia da Silva Pedreira**

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade de Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil  
Universidade Estadual de Feira de Santana

---

**Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto**

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
Universidade Federal do Paraná

Para minha avó Saturnina, que fez a justiça social que estava a seu alcance fazer e foi “política pública” para muitos na zona rural de Batalha, interior do Piauí.

## AGRADECIMENTOS

Diante de tantos desafios impostos pela pandemia, é preciso afirmar que este espaço de agradecimento a todos que me ajudaram e incentivaram a finalizar esta tarefa talvez seja um dos mais importantes do texto da tese.

Agradeço à minha orientadora, Bete Santos, entusiasta desde o primeiro momento para a realização desta tese, pelo inestimável apoio dispensado ao longo desses anos, pelos diálogos valiosos que contribuíram para minha formação como pesquisadora e aprendizados que a relação de orientação me trouxe.

Agradeço as relevantes contribuições das professoras Elsa Kraychete e Márcia Pedreira em minha banca de qualificação. Agradeço a professora Márcia Pedreira, novamente, e aos professores Renato Perissinotto, José Antônio Pinho e Renata Rossi, por terem aceitado o convite para participar da banca de doutorado, e pela disposição para a leitura do texto da tese. À professora Renata agradeço, ainda, pelo suporte fundamental para a realização de entrevistas desta pesquisa.

Agradeço à minha mãe, que sempre teve na educação um valor absoluto, se dedicou arduamente pelo estudo das filhas e, hoje, colhe os frutos de seus esforços. Ao meu pai pelo apoio incondicional de sempre e, em especial, por aceitar cruzar mais de 1.000 km de estrada de asfalto e barro comigo, para minha ida a campo no Sertão do São Francisco.

Agradeço ao meu companheiro, Thiago, quem me apresentou à minha orientadora e sempre incentivou a realização deste trabalho, por todo cuidado e compreensão nos momentos mais críticos de escrita da tese, pelo apoio logístico e emocional, e por ter sido meu interlocutor tantas vezes ao longo deste processo de doutoramento.

Agradeço às minhas irmãs, Amanda e Larissa, exemplos de dedicação e competência acadêmica para mim, por estarem sempre presentes nos momentos que precisei. Aos meus cunhados, José Luís e Vinícius, que estiveram na torcida por este trabalho desde o início. Um agradecimento muito especial a minhas sobrinhas, Clara e Lua, pela paciência que tiveram nos momentos em que estive ausente.

Agradeço à minha sogra, Gal, pela acolhida que sempre me deu, em especial nesses últimos meses de escrita, e à minha cunhada, Thaís: tive a sorte de nossos objetos de tese de certa forma confluírem e pude contar com seu auxílio para a caracterização ambiental do Semiárido.

A Natália Figueiroa e Pamela Moura, amigas e parceiras de vida acadêmica desde a graduação em Ciências Sociais, ainda que hoje estejam cada uma em um programa de pós-graduação diferente, agradeço pelos debates essenciais à pesquisa. Agradeço também a meus amigos que

estiveram presentes desde o início de minha formação acadêmica na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas e são grandes incentivadores: Carla Galvão, Rafael Arantes, Waneska Cunha, Henrique Oliveira e Deise Queiroz.

Agradeço a todos meus companheiros de jornada no NPGA. Meus colegas de turma, que se tornaram irmãos e me ajudaram em muitos momentos difíceis do doutoramento: André Vitorio, Camilla Barbosa e Gil Brito. Da turma de 2016 tenho agradecimentos especiais ao nosso doutor Nid D'Amorim, que, com sua generosidade, me ajudou com seu conhecimento de normalização, e a Platini Fonseca, que me forneceu grande suporte quando fui a Juazeiro. Agradeço também a Emmanuelle Daltro, Jadson Santana, Tatiana Doin, Milena Mendonça e Laerson Lopes. Ainda na Escola de Administração, agradeço à Simone Carvalho pelo apoio essencial para a realização das entrevistas.

Agradeço ao meu amigo, Carlos Oliveira, pelo amparo metodológico quantitativo, indispensável para a realização desta pesquisa, à minha amiga Elis Passos pelo apoio com a fisioterapia remota quando a escrita se tornou fisicamente difícil e à minha amiga Paula Negrão pelo suporte dispensado às entrevistas realizadas na ALBA.

A toda minha família, amigas e amigos que, direta e indiretamente, contribuíram para que este trabalho fosse possível, meus mais sinceros agradecimentos.

FADIGAS, Sara Braga de Melo. **Entre Sertanejos e Sertanejos: Política Agrícola e Desigualdade no Território do Sertão do São Francisco**. Orientadora: Maria Elisabete Pereira Dos Santos. 236 f il. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMO

O debate da desigualdade no Brasil reacendeu na última década, a partir dos estudos que replicam o modelo de análise de Piketty (2014), indicando que, diferente do que vinha sendo apontado, a desigualdade não seguiu o mesmo ritmo de redução da pobreza. A partir de um viés analítico que evidencia o caráter de classes da sociedade, com Poulantzas e Gramsci como principais referências teóricas, a desigualdade é estudada em um recorte subnacional, enfocando o governo estadual, ente menos privilegiado nos estudos de políticas públicas. O objetivo desta pesquisa é analisar, no que tange à questão da desigualdade, o papel das políticas agrícolas voltadas para produtores da agricultura familiar e do agronegócio do polo fruticultor irrigado do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, nos três primeiros governos do PT na Bahia (2007-2018). Esta tese defende a hipótese de que, embora a implantação das políticas para agricultores familiares, em conjunto a outras políticas sociais, tenha proporcionado uma melhora na qualidade de vida destes produtores, elas não foram suficientes para a promoção da redução da desigualdade, frente às vantagens obtidas pelos fruticultores, asseguradas pelas políticas destinadas ao agronegócio. A metodologia da pesquisa apresenta abordagem predominantemente qualitativa, embora também utilize técnicas quantitativas. Como fontes, são usados dados secundários quantitativos abertos, disponíveis em sites e bases de dados, e outros cedidos por entrevistados da pesquisa, submetidos à análise estatística descritiva, bem como documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas realizadas com atores públicos e privados relevantes para as políticas agrícolas no estado e, em especial, no Sertão do São Francisco, que passaram por técnicas de análise de conteúdo. Como resultado, encontramos que, embora o território tenha reduzido a pobreza, atrelada principalmente aos programas federais de transferência de renda, a desigualdade não foi reduzida em suas dimensões de riqueza e renda. Quanto à primeira, as políticas de regularização fundiária contemplam títulos de terra com áreas que não permitem sequer a subsistência nesta região, bem como o entrave legal na regulação dos Fundos de Pasto têm vulnerabilizado estas comunidades e gerado situações de conflito. Tal concentração fundiária atua ainda como facilitadora para a exploração da mão-de-obra para o agronegócio fruticultor. Quanto à renda, as políticas públicas de assistência técnica e desenvolvimento rural para agricultores familiares se mostraram limitadas pela restrita população que alcançam, além do programa de maior rubrica atingir grupos previamente organizados produtivamente. Diante desse quadro, a entrada da agricultura familiar na agenda do governo, ainda que contando com o aporte financeiro mais robusto, ao lado das políticas para o agronegócio voltadas para a articulação política, permitiram a manutenção da hegemonia das classes dominantes, sem interferir na estrutura que concentra renda e riqueza.

Palavras-chave: Desigualdade, políticas agrícolas, classes sociais, agricultura familiar, agronegócio.



FADIGAS, Sara Braga de Melo. **Between *Sertanejos* and *Sertanejos*: Agricultural Policies and inequality in the Sertão do São Francisco Territory**. Thesis Advisor: Maria Elisabete Pereira Dos Santos. 236 f il. Thesis (Doctorate in Administration) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## ABSTRACT

The debate on inequality in Brazil has rekindled in the last decade, based on studies that replicate Piketty's model of analysis (2014), indicating that, unlike what was being pointed out, inequality did not follow the same pace of poverty reduction. From an analytical bias that highlights the class character of society, with Poulantzas and Gramsci as main theoretical references, inequality is studied in a subnational perspective, focusing on the state government, the least privileged entity in public policy studies. The objective of this research is to analyze, with respect to the issue of inequality, the role of agricultural policies aimed at producers of family agriculture and agribusiness in the irrigated fruit-growing pole of the Sertão do São Francisco Territory, in the first three governments of the Workers' Party (PT) in Bahia (2007-2018). This thesis defends the hypothesis that, although the implementation of policies for family farmers, together with other social policies, has provided an improvement in the quality of life of these producers, they were not sufficient to promote the reduction of inequality, in view of the advantages obtained by fruit growers, ensured by policies aimed at agribusiness. The research methodology presents a predominantly qualitative approach, although it also uses quantitative techniques. As sources, open quantitative secondary data available on websites and databases are used, as well as other data provided by survey respondents, which were treated by descriptive statistical analysis; as well as official documents and semi-structured interviews carried out with public and private actors relevant to agricultural policies in the state and, especially, in the Sertão do São Francisco, which underwent content analysis techniques. As a result, we found that, although the territory has reduced poverty, linked mainly to federal income transfer programs, inequality has not been reduced in its dimensions of wealth and income. As for the first, land tenure regularization policies include land titles with areas that do not even allow subsistence in this region, as well as the legal obstacle in the regulation of Pasture Funds that have made these communities vulnerable and generated situations of conflict. Such land concentration also acts as a facilitator for the exploitation of labor for fruit-growing agribusiness. As for income, public policies of technical assistance and rural development for family farmers were limited by the small population they reach, in addition to the larger budget program reaching groups previously organized productively. In view of this situation, the entry of family farming in the government's agenda, even though it has a more robust financial contribution, alongside policies for agribusiness aimed at political articulation, allowed the maintenance of the hegemony of the ruling classes, without interfering in the structure which concentrates income and wealth.

Key-words: Inequality, agricultural policies, social classes, family farming, agribusiness.

FADIGAS, Sara Braga de Melo. **Entre Sertanejos y Sertanejos: política agrícola y desigualdad en el territorio del Sertão do São Francisco**. Directora: Maria Elisabete Pereira Dos Santos. 236 f il. Tesis (Doctorado en Administración) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMEN

El debate sobre la desigualdad en Brasil se ha reavivado en la última década, a partir de estudios que replican el modelo de análisis de Piketty (2014), indicando que, a diferencia de lo señalado, la desigualdad no siguió el mismo ritmo de reducción de la pobreza. A partir de un sesgo analítico que resalta el carácter de clase de la sociedad, con Poulantzas y Gramsci como principales referentes teóricos, se estudia la desigualdad en una perspectiva subnacional, centrándose en el gobierno estatal, entidad menos privilegiada en los estudios de políticas públicas. El objetivo de esta investigación es analizar, con respecto a la cuestión de la desigualdad, el papel de las políticas agrícolas dirigidas a los productores de agricultura familiar y agroindustria en el polo frutícola de regadío del Territorio del Sertão do São Francisco, en los primeros tres gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en Bahia (2007-2018). Esta tesis defiende la hipótesis de que, si bien la implementación de políticas para los agricultores familiares, junto con otras políticas sociales, ha proporcionado una mejora en la calidad de vida de estos productores, no fueron suficientes para promover la reducción de la desigualdad, en vista de las ventajas obtenidas por los fruticultores, garantizadas por políticas orientadas a la agroindustria. La metodología de investigación presenta un enfoque predominantemente cualitativo, aunque también utiliza técnicas cuantitativas. Como fuentes, se utilizan datos secundarios cuantitativos abiertos, disponibles en sitios web y bases de datos, y otros proporcionados por los encuestados, sometidos a análisis estadístico descriptivo; así como documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas realizadas con actores públicos y privados relevantes para las políticas agrícolas en el estado y, especialmente, en el Sertão do São Francisco, que fueron sometidos a técnicas de análisis de contenido. Como resultado, encontramos que, si bien el territorio ha reducido la pobreza, vinculada principalmente a los programas federales de transferencia de ingresos, la desigualdad no se ha reducido en sus dimensiones de riqueza e ingresos. En cuanto al primero, las políticas de regularización de tenencia de la tierra incluyen títulos de propiedad con áreas que ni siquiera permiten la subsistencia en esta región, así como el obstáculo legal en la regulación de los Fondos de Pastizales que han hecho vulnerables a estas comunidades y generado situaciones de conflicto. Esta concentración de la tierra también actúa como un facilitador de la explotación de la mano de obra para la agroindustria frutícola. En cuanto a los ingresos, las políticas públicas de asistencia técnica y desarrollo rural para los agricultores familiares se vieron limitadas por la pequeña población a la que llegan, además del mayor programa presupuestario que llega a grupos previamente organizados productivamente. Ante esta situación, la entrada de la agricultura familiar en la agenda del gobierno, si bien cuenta con un aporte financiero más robusto, junto a políticas para la agroindustria orientadas a la articulación política, permitió mantener el dominio de las clases dominantes, sin interferir en la estructura que concentra ingresos y riqueza.

Palabras clave: Desigualdad, políticas agrarias, clases sociales, agricultura familiar, agroindustria.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Região do semiárido brasileiro .....	65
Figura 2 – Territórios de Identidade do Estado da Bahia .....	93
Figura 3 – Recorte territorial do estado da Bahia com os municípios do Sertão do São Francisco: (1) Pilão Arcado, (2) Campo Alegre de Lourdes, (3) Remanso, (4) Sento Sé, (5) Casa Nova, (6) Sobradinho, (7) Juazeiro, (8) Curaçá, (9) Uauá, (10) Canudos. ....	94
Figura 4 – Figura 4: Municípios do Semiárido destacado do mapa do Brasil com os municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco em evidência. 96	
Figura 5 – Relevo no Território de Identidade do Sertão de São Francisco.....	97
Figura 6 – Relevo no Território de Identidade do Sertão de São Francisco.....	99
Figura 7 – Vegetação da Caatinga no município de Uauá .....	99
Figura 8 – Vegetação da Caatinga no município de Uauá .....	100
Figura 9 – Rio São Francisco na fronteira entre Juazeiro e Petrolina .....	100
Figura 10 – Número de propriedades e área das propriedades no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2018.....	111
Figura 11 – Açude de Cocorobó no município de Canudos.....	119
Figura 12 – Área de perímetros irrigantes no Vale do São Francisco.....	124
Figura 13 – Canal de irrigação do projeto da CODEVASF em Juazeiro .....	125
Figura 14 – Criação de caprinos na Comunidade de Fundo de Pasto no município de Canudos 134	
Figura 15 – Valor da Produção e número de estabelecimentos por tipo de lavoura e tipo de produtor no Território de identidade do sertão do São Francisco em 2006.....	137
Figura 16 – Valor da Produção e número de estabelecimentos por tipo de lavoura e tipo de produtor no Território de identidade do sertão do São Francisco em 2017.....	138
Figura 17 – Distribuição do valor médio da produção nas lavouras permanentes e temporárias de agricultores familiares e não familiares no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006.....	141
Figura 18 – Distribuição do valor médio da produção nas lavouras permanentes e temporárias de agricultores familiares e não familiares no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2017 .....	142
Figura 19 – Receita da produção familiar no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006.....	144
Figura 20 – Receita da produção familiar no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2017 .....	144
Figura 21 – Ocorrências nas situações de conflito no Território de Identidade do Sertão do São Francisco entre 2011 e 2018, exceto 2016.....	164
Figura 22 – Despesas empenhadas nas secretarias de agricultura (SEAGRI e SDR) do estado	

da Bahia de 2007 a 2018 (por Mil R\$) .....	181
Figura 23 – Gasto com assessoria e planejamento por secretaria de agricultura entre 2015 e 2019 por Mil .....	191
Figura 24 – Despesas empenhadas na ADAB de 2007 a 2018. ....	193
Figura 25 – Valor da produção das lavouras permanente e temporária nas microrregiões de Barreiras e Juazeiro entre os anos de 2007 e 2018 .....	194

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz do Modelo de Análise da pesquisa.....	78
Quadro 2 – Tipos de modelos de roteiros para entrevistas.....	82
Quadro 3 – Tamanho da propriedade pelo critério do módulo rural nos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco .....	109
Quadro 4 – Índice de Gini da distribuição de terras nos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2003 e 2018.....	110
Quadro 5 – Estrutura fundiária no Território de Identidade do Sertão do São Francisco com dados do Cadastro Rural de 2018 .....	111
Quadro 6 – Renda no Brasil, na Bahia e no Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010 em reais .....	114
Quadro 7 – Pobreza no Brasil, na Bahia e nos municípios do Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010 .....	115
Quadro 8 – Desigualdade e desenvolvimento humano no Brasil, na Bahia e no Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010.....	115
Quadro 9 – Porcentagem da renda do trabalho nos rendimentos no Brasil, na Bahia e nos municípios do Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010.....	116
Quadro 10 – Valor per capita do PBF e do BPC no Brasil, na Bahia e no Território do Sertão do São Francisco de 2013 a 2017 em reais.....	117
Quadro 11 – Cultivos da lavoura permanente e temporária praticados em mais de 100 estabelecimentos no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017.....	131
Quadro 12 – Cultivos da lavoura permanente e temporária praticados em mais de 1.000ha no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017 estabelecimentos no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017.....	131
Quadro 13 – Lavoura temporária no Território do Sertão do São Francisco – 2006 e 2017 .	134
Quadro 14 – Lavoura permanente de 50 pés ou mais no Território do Sertão do São Francisco – 2006 e 2017.....	136
Quadro 15 – Receita média mensal total do estabelecimento e da produção total no Território do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017 .....	143
Quadro 16 – Conjunto de ações do governo do estado da Bahia para agricultura familiar por setor a partir dos governos Rui Costa .....	156
Quadro 17 – Principais programas, projetos e ações do governo do estado da Bahia para a agricultura familiar e o agronegócio durante os governos do PT .....	159
Quadro 18 – Organização social de produtores no Território de Identidade do Sertão do São Francisco nos anos de 2006 e 2017. ....	183

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de lotes e área total e por colonos e empresas dos perímetros irrigados do Vale do São Francisco na Bahia .....	127
Tabela 2 - Distribuição de terras por grupos de áreas no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2018 .....	161

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAFRUTAS	Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados
ADAB	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
APEX	Agência de Promoção à Exportação
ASA	Articulação do Semiárido Brasileiro
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica Rural
ATES	Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
BAHIATER	Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAB	Centro Administrativo da Bahia
CAC	Cooperativa Agrícola de Cotia
CAJ	Cooperativa Agrícola de Juazeiro
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CBHSF	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CBPM	Companhia Baiana de Pesquisa Mineral
CDA	Coordenação de Desenvolvimento Agrário
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPEX	Coordenação Executiva de Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica
CERB	Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia
Chesf	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CODETER	Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf

Desenbahia	Agência de Fomento do Estado da Bahia
DINC	Distrito de Irrigação Nilo Coelho
DIRPF	Declaração de Imposto de Renda de Pessoas Físicas
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A.
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrater	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEB	Federação Agrícola e Pecuária do Estado da Bahia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola da ONU
FUNCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFOCS	Instituto Federal de Obras Contra as Secas
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
ITR	Imposto Territorial Rural
MAPA	Ministério da Agricultura
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOC	Movimento de Organização Comunitária



MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAM	Pesquisa Agrícola Municipal
PBF	Programa Bolsa Família
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PP	Partido Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIDE	Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento
SDA	Superintendência de Desenvolvimento Agropecuário
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEAGRI	Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura
SECOMP	Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEMAF	Serviços Municipais de Agricultura Familiar
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SEPROMI	Secretaria de Promoção da Igualdade Racial
SETAF	Serviços Territoriais de Agricultura Familiar
SIGSAB	Sistema de Gestão da Informação e do Conhecimento do Semiárido Brasileiro
SIPAF	Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
SIR	Superintendência de Irrigação

SPA	Superintendência de Política do Agronegócio
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SUAF	Superintendência de Agricultura Familiar
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUTRAG	Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária
Suvale	Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
VALEXPORT	Associação dos Produtores Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco
WTID	World Top Incomes Database

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>CLASSES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>27</b>
2.1	ANÁLISE POLÍTICA POR UM VIÉS SOCIETALISTA: ESTADO E CLASSES SOCIAIS.....	30
2.2	CONCEITOS PARA UMA ABORDAGEM DE CLASSES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
<b>3</b>	<b>PERSPECTIVAS DA DESIGUALDADE .....</b>	<b>50</b>
3.1	DESIGUALDADE: TEMA VELHO, ROUPA NOVA.....	51
3.2	O DEBATE DA DESIGUALDADE REAVIVADO NO BRASIL .....	56
<b>4</b>	<b>O SERTÃO SEMIÁRIDO E SEUS PARADIGMAS.....</b>	<b>62</b>
4.1	CARACTERIZANDO O SEMIÁRIDO .....	64
4.2	PARADIGMAS DO SERTÃO .....	67
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>78</b>
5.1	INSTRUMENTOS DE COLETA.....	79
5.2	PROCEDIMENTOS DE COLETA .....	82
5.3	TÉCNICAS DE ANÁLISE.....	84
<b>6</b>	<b>POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE .....</b>	<b>87</b>
6.1	CLASSES SOCIAIS E DESIGUALDADES NO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO: ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS.....	91
<b>6.1.1</b>	<b>Aspectos agroambientais do Território de Identidade do Sertão do São Francisco .....</b>	<b>92</b>
<b>6.1.2</b>	<b>Dinâmicas produtivas e classes sociais: subsistência e produtividade.....</b>	<b>101</b>
6.2	UMA ABORDAGEM DE CLASSES NA POLÍTICA DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO.....	145
<b>6.2.1</b>	<b>Duas dinâmicas agrícolas, duas políticas públicas .....</b>	<b>148</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Relações de força na política agrícola.....</b>	<b>181</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>195</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>201</b>
	<b>ANEXO A – ROTEIROS DE ENTREVISTA .....</b>	<b>219</b>
	<b>ANEXO B – CARTAS E TERMO.....</b>	<b>234</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário legado pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 jogou o país em mares revoltos de instabilidade política e econômica, acompanhado da perda paulatina de direitos sociais duramente conquistados, como as modificações constitucionais imputadas pelas reformas trabalhista e previdenciária. A pandemia de Covid-19, que até o dia 12 de maio de 2021 ceifou a vida de 428.256 brasileiros<sup>1</sup>, perdendo apenas para os Estados Unidos em número de mortes e ultrapassando em quase 10 vezes os óbitos causados pela gripe espanhola no Brasil, intensificou ainda mais as relações de desigualdade no país, refletindo a frágil economia brasileira pautada na austeridade, na desindustrialização, no trabalho informal e na produção de bens primários para exportação (COSTA, 2020).

O Brasil enfrenta a mais grave crise sanitária de sua história, que vem levando o sistema de saúde ao colapso em diversos estados acompanhada de uma crise política, social e econômica potencializada pelos arroubos autoritários e negacionistas<sup>2</sup> do presidente da República, Jair Bolsonaro, o que faz seu governo ser avaliado como: “[...] a pior gestão pública do mundo na condução da pandemia, em um grupo de 98 países, em pesquisa divulgada em janeiro pelo Instituto Lowy, de Sydney, na Austrália”, conforme escreve Soares (2021, p. 4-5) para o *Le Monde Diplomatique*.

A despeito da barafunda na qual o país se encontra imerso, que vem apressando retrocessos sociais e políticos que já se encontravam em curso, cabe ressaltar que elementos que estruturam o problema da desigualdade antecedem esses acontecimentos e carecem, portanto, de compreensão.

As três primeiras décadas de redemocratização brasileira resultaram em transformações significativas, sobretudo para a base da pirâmide social, ainda que de forma lenta e gradual. Tais modificações ganharam força a partir de 2004, quando um novo padrão de mudança social começou a surgir no país, associado a um conjunto de ações na economia e nas políticas públicas (POCHMANN, 2010). A extrema pobreza e a fome foram reduzidas cerca de sete vezes entre 1990 e 2010 (SOUZA FILHO; NATENZON, 2015): a população extremamente pobre se reduziu de 17% para 7%, a população pobre<sup>3</sup> de 38% para 15% e o

---

<sup>1</sup> Segundo informações do consórcio de veículos de imprensa sobre a pandemia de Covid-19 no Brasil a partir de dados das secretarias estaduais de Saúde.

<sup>2</sup> O negacionismo é a negação de evidências científicas baseadas em crenças políticas ou religiosas. (BERTONI, 2020).

<sup>3</sup> O critério para a definição da extrema pobreza de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é atribuído para indivíduos que tem uma renda per capita mensal de até R\$70,00, ao passo em que a pobreza se situa no extrato de renda entre R\$70,00 e

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país aumentou de 0,49 para 0,73, sendo todos estes dados relativos aos anos de 1991 e 2010, respectivamente. Ao mesmo tempo, o gasto social do governo federal em termos absolutos cresceu em todos os anos entre 1995 e 2010, sendo este crescimento mais acentuado a partir da década de 2000 (CAMPOS, 2015).

Apesar disso, a pobreza continuou a ser um problema gritante e perene no país, particularmente quando se observa a sua distribuição espacial e geográfica: em primeiro lugar, o Norte e o Nordeste seguem como as regiões com maior população pauperizada. Adicionalmente, é no meio rural, onde concentra-se ainda uma parcela considerável da população dessas regiões, que a pobreza é mais expressiva, apresentando marcadamente os piores resultados em termos de indicadores sociais do país (BRASIL, 2015a). Pochmann (2010) alerta que, apesar da mobilidade social experimentada no pós-redemocratização, a região Nordeste, entre os anos de 1998 e 2008, representou 50,9% da população brasileira na base da pirâmide social. Dados do último censo de 2010 apontavam que dos 16 milhões de brasileiros que se encontravam na faixa de extrema pobreza, 56% estavam justamente na região Nordeste (BRASIL, 2015a).

Aproximando mais a lente e trazendo-a para o cenário baiano, é possível observar que em comparação com o cenário nacional, a despeito de seu processo de urbanização no início do século, a Bahia concentra uma população rural significativa. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), em 2001, por volta de 33% dos baianos viviam no meio rural, ao passo em que este número era de 16% no Brasil; já em 2015, estes números caem para 26% e 15%, respectivamente. As faixas de pobreza no estado também são superiores às nacionais. Dados da mesma pesquisa apontam que em 2017 na Bahia cerca de 13% da população estava em condições de extrema pobreza e 24% era pobre, contra 6% e 12% no Brasil, respectivamente.

Uma fotografia da análise dos dados de pobreza com o recorte rural através dos dados do Censo de 2010 indica a população do campo muito mais pauperizada, seja em termos de renda ou ainda da quantidade de pessoas que estão nessa condição, em comparação com o meio urbano baiano. No meio rural, aproximadamente 29% de sua população era extremamente pobre e metade estava na linha de pobreza. Este número se reduz para aproximadamente 8% e 11% na zona urbana, respectivamente. Ademais, a renda per capita de pobres e extremamente pobres era menor na zona rural. Para a linha mais extrema de pobreza, a renda mensal per capita correspondia a R\$30,33 no meio rural e de R\$37,27 nas cidades, ao passo em que os

pobres viviam com cerca de R\$ 62,42 e R\$ 80,52, respectivamente. Assim, pensar a pobreza na Bahia a partir da dimensão do rural é uma tarefa relevante para compreensão das dinâmicas social, econômica e política do estado.

A pobreza no Brasil se mostra um problema persistente e insistente (por um lado, fruto da herança histórica do passado colonial e escravista, sobrevivendo aos diferentes ciclos econômicos do país e por outro lado, decorre de problemas econômicos, sociais e políticos atuais), apresentando diversas facetas e características em toda a nossa extensão territorial, desde a mais visível e midiaticizada, até aquela atribuída às localidades mais remotas de um Brasil profundo.

Contudo, pensar a pobreza isoladamente é observar apenas uma parte do problema. A pobreza e a extrema pobreza do semiárido convivem com a pujança de propriedades altamente produtivas, abastecedora do mercado interno e exportadora de culturas. A análise da desigualdade possibilita a compreensão dos mecanismos que mantêm a dinâmica paradoxal dos quadros históricos de pobreza no Brasil, e em especial no semiárido nordestino rural, paralelamente à formação dos bolsões de riqueza da atividade agropecuária.

A problemática que trata da concentração de renda no topo da pirâmide social reacendeu o tema da desigualdade nos últimos anos no Brasil. Os estudos sobre os anos dos governos nacionais petistas, entre 2003 e 2016, são marcados intensamente pelo debate acerca das políticas sociais implementadas pelo governo federal e seus respectivos efeitos econômicos e sociais. Neste campo de pesquisa, havia poucas discordâncias a respeito dos resultados produzidos pelo crescente investimento em políticas sociais, em especial pelas políticas não contributivas, facilitadoras da ampliação da renda nos estratos mais pobres da sociedade e, ao mesmo tempo, redutoras da pobreza ao mesmo tempo em que possibilitavam a diminuição da desigualdade.

Uma das principais medidas para analisar a desigualdade utilizada nas pesquisas que usam fontes censitárias é o Índice de Gini, que indica uma franca melhora no cenário nacional, bem como no estado baiano. Neste último território, sai de 0,64 em 2000 para 0,55 em 2017 e de 0,66 para 0,60 neste mesmo período, respectivamente<sup>4</sup>. Na Bahia, ainda que as populações do campo sejam mais pauperizadas em comparação a urbana, o campo se mostra menos desigual do ponto de vista deste índice. Em 2010, o valor apresentado para o meio urbano baiano era de 0,60, e de 0,52 para o meio rural.

---

<sup>4</sup> Os dados de 2000 são do Censo Demográfico e os de 2017 da PNAD.

Em meados da década passada este consenso passou a ser questionado de maneira mais sistemática no que tange à redução da desigualdade, a partir de pesquisas que se apropriam da fonte de dados proposta pelo economista francês Thomas Piketty (2014) como em Milá (2015; 2017), Souza (2016), Souza e Medeiros (2015), Oxfam Brasil (2017) e Gobetti e Orair (2017). Ao invés de medir a desigualdade a partir dos dados censitários, utilizando dados do Censo Demográfico e da PNAD, o autor defende a necessidade do uso de dados declaratórios do imposto de renda para melhor estimar a renda, sobretudo a dos mais ricos. Seu método de análise, replicado em pesquisas para o contexto brasileiro, apontou que, embora tenha registrado uma melhora nas condições de renda para os mais pobres, as referidas pesquisas sobre o tema vinham subestimando a força da desigualdade no país, uma vez que o estrato mais rico manteve e, em alguns momentos até mesmo ampliou, a concentração de rendimentos (SOUZA, 2016).

A partir dessa contextualização, surgiram inquietações que estimularam a construção desta tese: apesar do reconhecido e importante esforço do governo federal ao longo dos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no enfrentamento à pobreza, o que explica a persistência do fenômeno social da desigualdade no Brasil? Partindo de uma hipótese clássica de que governos de esquerda tendem a redistribuir mais, por que, de acordo com esse novo conjunto de pesquisas, essa hipótese não teria se confirmado em nosso país? É possível afirmar que apenas determinantes políticos e institucionais explicam tal cenário ou é preciso um movimento analítico que englobe também variáveis de caráter econômicas e sociais?

Ademais, mesmo com o expressivo crescimento econômico pelo qual o Brasil passou nesse período, especialmente durante os governos do presidente Lula, com todo investimento federal em políticas públicas para os mais pobres e vulneráveis, por que o Norte e o Nordeste, bem como o meio rural seguiram ainda como o traço mais marcante da pobreza no Brasil? E como essa dinâmica se expressa nos níveis subnacionais, especialmente nos estados, ente federado mormente ignorado das análises?

Para buscar dar sentido a essas inquietações, esta pesquisa se assenta em dois eixos inter-relacionados: políticas públicas e desigualdade. A política pública em questão se refere às políticas agrícolas executadas pelo governo baiano na região semiárida do Território de Identidade do Sertão do São Francisco – sejam aquelas destinadas à agricultura familiar, ou aos grandes produtores. A desigualdade é analisada a partir das relações entre as classes sociais produtoras do meio rural – empresários do agronegócio e agricultores familiares.

Desse modo, esta tese busca responder a seguinte questão: **qual é o papel das políticas agrícolas, implantadas pelos governos estaduais, voltadas para agricultores**

**familiares daquelas destinadas ao agronegócio do polo fruticultor irrigado no território de identidade do Sertão do São Francisco, no que tange à questão da desigualdade na região do semiárido baiano, no período dos três primeiros governos petistas na Bahia (2007-2018)?** Assim, a hipótese que procuramos discutir nesta tese é a de que a implementação das políticas voltadas para agricultores familiares no Sertão do São Francisco, conjuntamente com outras políticas sociais, embora tenham proporcionado uma melhoria das condições de vida da população mais pobre, não foram suficientes para reduzir a desigualdade estrutural da região, vis-à-vis as vantagens econômicas e políticas para os produtores do agronegócio da fruticultura na região do Vale do São Francisco, o que evidencia o caráter de classe da atuação do Estado nessa região. Desse modo, as referidas políticas funcionam como mecanismos de manutenção de interesses econômicos e de legitimação do poder, e não de transformação social, consequentemente alimentando o processo de acumulação capitalista no semiárido.

O recorte temporal da pesquisa circunscreve os três primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no âmbito estadual, mais especificamente, os dois governos Jaques Wagner (2007-2014) e primeiro de Rui Costa (2015-2018), que registram importantes mudanças na configuração organizacional/administrativa da política de agricultura no estado. A escolha deste recorte temporal se justifica pela continuidade partidária a frente do governo, apresentada em congruência com o plano federal – também governado pelo PT no período entre 2003 até meados de 2016. Ressaltamos, portanto, a importância dos partidos políticos, em sua relação entre governo do estado e governo federal e no próprio plano do governo estadual, a partir da coalizão de forças que organizam o poder Executivo petista baiano.

Com relação ao recorte espacial da pesquisa, a região em análise trata dos municípios que correspondem ao Território de Identidade do Sertão do São Francisco no semiárido baiano. Localizado no extremo norte do estado, fazendo fronteira com os estados de Pernambuco e Piauí, é composto pelos municípios de Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho e Uauá. A escolha desse território se justifica por se tratar de uma região que, a despeito das características climáticas intensas de aridez, detém importantes projetos de perímetros irrigados que possibilitam a abundância econômica do polo fruticultor irrigado no Vale do São Francisco. Quatro de seus municípios integram a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (RIDE) - Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista são os municípios de Pernambuco que também fazem parte dessa região.



convivendo lado a lado com a vulnerabilidade de agricultores familiares que realizam suas atividades em áreas de sequeiro, dependendo dos regimes de chuva.

O objetivo central desta tese é, portanto, analisar o papel que as políticas agrícolas estaduais voltadas para agricultores familiares e aquelas destinadas ao agronegócio do polo fruticultor irrigado do território de identidade do Sertão do São Francisco cumprem no que tange à questão da desigualdade na região do referido território de identidade, no período dos três primeiros governos petistas no estado (2007-2018). Para a operacionalização da pesquisa, cumprimos então os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar as condições socioambientais da região;
2. Caracterizar os produtores e as condições de produção, através da distribuição de renda e riqueza nas dinâmicas agrícolas no Território de Identidade do Sertão do São Francisco;
3. Relacionar as políticas públicas de agricultura familiar e aquelas destinadas ao agronegócio fruticultor da região, bem como a respectiva estrutura de gestão responsável por sua execução a estrutura produtiva;
4. Analisar as relações de forças políticas na execução das políticas agrícolas por um viés societalista, que leve em conta as práticas políticas de classe.

Assim, embora os estudos que relacionam políticas sociais à pobreza sejam abundantes na literatura, esta pesquisa busca contribuir para a compreensão dos processos de concentração de renda ao relacionar as políticas públicas ao fenômeno da desigualdade, evidenciando o recorte produtivo rural dado a esta problemática. Ademais, análises que enfoquem o nível estadual representam ainda uma lacuna significativamente não explorada nos estudos de políticas no Brasil, apresentando um conjunto de questões ainda pouco trabalhadas.

Os resultados da pesquisa apontam que o acesso desigual à terra e à água no Território de Identidade do Sertão do São Francisco possibilitam a manutenção de uma estrutura de renda e riqueza concentrada entre os produtores do agronegócio e latifundiários da região, combinada com vínculos trabalhistas temporários e precarizados para os trabalhadores rurais, desarticulação sindical de agricultores familiares contrastada com a organização de produtores não familiares, conflitos de terra que afligem especialmente comunidades tradicionais em situação de insegurança jurídica de sua posse de terra e dependência significativa da renda não contributiva dos programas federais para garantir a reprodução social de agricultores familiares.

Ademais, as políticas públicas destinadas aos agricultores familiares têm ‘enxugado gelo’ em pleno Semiárido, apresentando um alcance muito limitado, abrangendo

muito pouco da demanda do estado que detém o maior número de agricultores familiares do país, além do programa estadual de maior rubrica ser direcionado para produtores que já detém certa estrutura organizativa, o que não corresponde ao perfil majoritário dos agricultores familiares da região.

Por outro lado, a política voltada para o agronegócio requer orçamentos mais modestos para o estado, com exceção da política de proteção sanitária que vem sendo questionada entre os grandes produtores. O eixo principal dessas políticas é focado na articulação política, na intermediação para crédito agrícola e na carga tributária. Desse modo, o aparente esfacelamento da secretaria que atende aos grandes produtores do estado *vis-à-vis* a consequente institucionalização da gestão da agricultura familiar, fruto da luta política dos movimentos sociais que os representam e os fazem alcançar um espaço no aparelho do Estado, não altera as relações hegemônicas no que tange à condução da política agrícola do estado.

A construção do marco teórico dessa tese se dá a partir da problemática que busca explicar o papel desempenhado pelas políticas públicas no tratamento da desigualdade, sob um viés analítico societalista, ou seja, através de uma abordagem que seja capaz de compreender a produção de políticas públicas de modo imbrincado à esfera da sociedade. Compreendemos que analisar políticas públicas nos contextos das democracias liberais representativas, dentro de uma relação complexa entre Estado e sociedade é uma tarefa necessária para a compreensão da dinâmica de distribuição desigual de recursos na sociedade.

Assim, a análise de políticas públicas aqui empreendida mobiliza conceitos marxistas presentes sobretudo nas obras de Poulantzas (1980; 2019) e Gramsci (2002). O Estado, observado enquanto um ente relativamente autônomo perante as relações sociais, é analisado em uma dupla perspectiva poulantziana, que o reconhece enquanto instituição e envolto em relações de poder. O conceito de classes sociais, central para esta análise, é entendido de forma não restrita à estrutura econômica de uma sociedade. É tomado, portanto, a partir das relações sociais de produção que envolve os diversos níveis das estruturas do modo de produção em uma formação social – econômico, político e ideológico. Ademais, a pesquisa mobiliza outros conceitos importantes da teoria política marxista, como o de sociedade civil, o de burocracia e o de burocratismo, o de cena/espço político, o de hegemonia e o de bloco no poder para a operacionalização do problema de pesquisa.

A desigualdade tem sido evidenciada como um tema caro aos estudos das ciências sociais e aplicadas nos debates das democracias contemporâneas, em especial a partir dos estudos suscitados por Piketty (2014) ao propor a análise deste fenômeno a partir das dimensões de renda e riqueza, fundada em bases de dados do imposto de renda. São discutidas nessa

pesquisa os aspectos que fundamentam a pesquisa do economista francês, bem como as implicações e repercussões da replicação de seu método nas pesquisas no contexto brasileiro. Seguindo a tessitura do marco teórico, este estudo reconhece a relevância de uma análise fundada em dados declaratórios, buscando incorporá-la em alguma medida, mas divergindo de Piketty (2014) ao fundamentar conceitualmente a desigualdade enquanto consequência das relações sociais de produção em uma formação social capitalista estruturada em classes sociais.

A tarefa de circunscrever o sertão semiárido, região geográfica da qual é retirado o recorte espacial desta pesquisa, passa por uma descrição geoambiental deste domínio morfoclimático brasileiro, bem como de uma discussão acerca das concepções que envolvem a construção da ideia de sertão e seus paradigmas de desenvolvimento – a histórica perspectiva de combate à seca e/ou à pobreza e outra mais recente que trata da noção de convivência com o semiárido.

O paradigma de combate à seca encara a região Nordeste como região-problema, imputando aos aspectos climáticos as causas da situação econômica da região e que, por isso, precisam ser combatidos através de políticas hídricas e emergenciais que, antes de proverem soluções, beneficiaram a grande empresa capitalista ao longo de décadas de intervenção estatal, alimentando a dependência dos cidadãos das ações assistencialistas. Já a perspectiva de convivência com o semiárido, que emerge da luta política e social dos movimentos ligados ao campo no contexto de redemocratização do país, sugere um novo horizonte paradigmático, crítico à perspectiva de desenvolvimento regional até então destinada ao Semiárido. Valorando uma perspectiva ética calcada no desenvolvimento sustentável, essa noção recobre a adoção de técnicas tradicionais, utilizadas pelos povos que convivem ao longo de gerações com as intempéries provocadas pelos períodos de estiagem, unidas ao conhecimento científico técnico que proveja um melhor aproveitamento ambiental dos recursos disponíveis na região.

Esta pesquisa se caracteriza por ser um estudo de caráter explicativo e analítico que, embora de natureza predominantemente qualitativa, adota como estratégia metodológica a combinação de técnicas tanto qualitativas como quantitativas. Como fonte empírica de dados são utilizados dados secundários quantitativos, documentos e entrevistas realizadas com atores estatais e sociais vinculados à agricultura familiar e ao agronegócio. A análise quantitativa é realizada por meio da estatística descritiva básica e a qualitativa, através das técnicas de análise de conteúdo. O desenho metodológico, delineado de modo a articular o marco teórico da pesquisa, contempla as dimensões, indicadores e variáveis indicadas pelos conceitos centrais deste estudo.

A tese está organizada nesta introdução, cinco capítulos e considerações finais. Nos dois capítulos seguintes à introdução são discutidos os conceitos que fundamentam o marco teórico da pesquisa, empreendendo o esforço de articular conceitualmente a perspectiva de classes sociais para a análise de políticas públicas e desigualdade. O segundo capítulo está subdividido em duas seções. A primeira trata da relação Estado e sociedade na análise política para, em seguida, apresentar conceitos que orientam a operacionalização da análise de políticas públicas. O terceiro capítulo, exposto também em dois momentos, trata do debate da desigualdade reposicionado a partir dos estudos de Piketty (2014) para então adentrar na discussão da temática no Brasil, através do redirecionamento interpretativo que os achados destas novas pesquisas imputam para tratar o fenômeno no país.

A primeira parte do capítulo quatro trata da caracterização geográfica do Semiárido para na seção seguinte serem debatidos aspectos dos paradigmas de desenvolvimento do sertão semiárido. O capítulo cinco apresenta detalhadamente as escolhas metodológicas da pesquisa, desde a abordagem escolhida para tratar o tema, como o desenho metodológico traçado, as estratégias, fontes e instrumentos de coleta e análise de dados.

Por fim, o capítulo 6, que traz as discussões e resultados da pesquisa, é também subdividido em dois momentos, os quais o primeiro corresponde aos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa e o segundo aos últimos. A primeira parte, relativa às questões da desigualdade, inicialmente aponta as características geoambientais do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, evidenciando os aspectos que conferem sua desigualdade socioambiental. Na sequência, o quadro da estrutura desigual de riqueza e renda é apresentado, de modo a garantir o enfoque nos aspectos relacionados à renda produtiva dos agricultores familiares e produtores do agronegócio do Sertão São Franciscano.

A parte final deste capítulo discute aspectos relacionados às políticas públicas agrícolas, sua gestão e relações políticas envolvidas, sob o viés analítico societalista das classes sociais. Inicialmente, as principais políticas destinadas a agricultores familiares e ao agronegócio fruticultor do Vale do São Francisco são apresentadas, bem como a estrutura gestora que corresponde a elas, discutindo os movimentos que se interpõem entre Estado e sociedade nesse processo. Por fim, são abordados os aspectos relativos às relações de força através das práticas políticas de classes impressas no processo de implantação dessas políticas ao longo dos mandatos petistas no estado.

## 2 CLASSES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo encontra-se subdividido em duas partes. Na primeira, traçamos brevemente o debate sobre Estado e sociedade, que fundamenta os conceitos a serem operacionalizados na análise, como também explicita a pertinência de uma análise política societalista. Entendemos por uma análise societalista aquela que incorpora variáveis que dão conta da dinâmica social e não recaem em argumentações segundo as quais a política explica-se por si própria, independente das esferas econômica e social. Ainda mais especificamente, a análise evidencia o caráter de classe inscrito nas relações políticas, diferenciando-se das abordagens de tipo pluralista<sup>6</sup>, que também advogam por trazer para o centro da análise a sociedade através, por exemplo, da noção de grupos de interesse.

Desse modo, partimos da discussão que recoloca o Estado em evidência nas análises políticas, contrapondo-se a uma tendência de análise que recai exclusivamente sobre a ação dos governos, problematizando a questão da autonomia relativa do Estado. Assim, as bases da teoria política marxista que nos servem de âncora são expostas, evidenciando o flanco aberto por Poulantzas acerca do papel do Estado em sua relação com a sociedade civil, tanto do ponto de vista do poder de Estado nas relações de força com as classes sociais, quanto na sua compreensão de sua face institucional, seu aparelho próprio, ou, em termos poulantzianos, de sua ossatura material própria (POULANTZAS, 1980). Tal discussão é fundamental para explorar os conceitos que serão trabalhados na pesquisa.

Na segunda parte, discutimos os conceitos que contribuem para a compreensão dos achados empíricos desta pesquisa. Inicialmente, focamos no Estado como instituição, ou, em termos marxistas, em sua estrutura jurídica-política, a partir da noção do burocratismo, ou seja, sua forma específica de composição da administração. No que tange à análise do Estado, do ponto de vista das relações de força e poder, as classes e frações de classe são analisadas em seu processo político, por meio da apropriação do conceito de espaço político enquanto lugar estratégico de luta entre os agentes políticos por objetivos também políticos e, por fim, de bloco no poder, entendido como uma unidade de poder que envolve conflito entre classes e frações de classe, explorando relações entre interesses econômicos e políticos, além do poder real e formal das classes.

---

<sup>6</sup> Como aponta Offe (1984 apud LOBATO, 2006) as limitações dessa abordagem para a análise de políticas públicas residem em reduzir: “[...] a representação de interesses à sua organização em interesses comuns e formas de articulação, não considerando que essa é sempre ‘um resultado de interesses mais a oportunidade mais o status institucional’, ou, na ‘linguagem estruturalista’, determinada por ‘parâmetros ideológicos, econômicos e políticos’.”

O marco teórico desta tese discute a relação entre políticas públicas e desigualdade. Admitimos, portanto, que analisar políticas públicas nos contextos das democracias atuais – muitas vezes contestáveis, como recentemente é o caso da brasileira – imbrincadas numa relação complexa entre Estado e sociedade, é uma tarefa difícil e necessária para a compreensão da dinâmica de distribuição desigual de recursos na sociedade. Para o desenvolvimento dessa reflexão, apoiamos nossa análise em um referencial teórico ancorado em conceitos de dois eixos temáticos: políticas públicas e desigualdade.

Neste primeiro capítulo tratamos analiticamente o primeiro desses eixos, situando-o no âmbito das relações entre Estado e sociedade, evidenciando o caráter de classe inscrito nessa relação. O alerta inicial, que conduziu a nossa escolha teórica, repousa em uma preocupação analítica frente aos recentes desdobramentos da crise política e institucional vivida no Brasil. Esta crise traz como marco expressivo o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, que desencadeou processo disruptivo em 2018 com a eleição de um presidente, à época, filiado a um partido político de pouca expressão política, situado no campo da extrema direita<sup>7</sup> ultraconservadora, atualmente inclusive sem partido, e que selou o fim do ciclo político Partido da Social Democracia Brasileira PSDB-PT, que amalgamou o presidencialismo de coalizão<sup>8</sup> no Brasil, além de imprimir, no sistema proporcional, uma grande fragmentação partidária no Congresso (ABRANCHES, 2018).

Tais mudanças reconfiguraram a política brasileira e colocaram em questão a própria solidez do regime democrático no país, colocando também em xeque as análises que atribuíam certo grau de estabilidade às instituições focando-se demasiadamente nelas para a explicação do funcionamento da estrutura política brasileira. Essas análises terminam por ignorar ou, com alguma sorte, diminuir em seus robustos modelos metodológicos variáveis de caráter econômico, social e ideológico relevantes. Desse modo, apesar de toda elegância e refinamento destas análises, sua capacidade preditiva não alcançou a crise no modelo econômico neodesenvolvimentista adotado pelos governos petistas, que colocou a presidente Dilma nos braços da agenda neoliberal ao nomear, como ministro da Fazenda, o ortodoxo

---

<sup>7</sup> Bobbio (1994) em sua obra clássica sobre as categorias direita e esquerda aponta a extrema-direita como doutrinas e movimentos antiliberais e antiigualitários que tem como exemplos máximos os regimes fascista e nazista. A despeito dos critérios classificatórios entre direita e esquerda e seus respectivos espectros extremos na referida obra de Bobbio serem controversos, é possível afirmar certo consenso entre os pesquisadores em enquadrar o atual presidente brasileiro dentro deste campo político, como levantado em artigo por Charleaux (2018).

<sup>8</sup> A fórmula política do presidencialismo de coalizão em curso no Brasil desde a reabertura democrática combina representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo e torna imprescindível uma ampla coalizão político-partidária no âmbito do Legislativo para a governabilidade (ABRANCHES, 1988).

liberal Joaquim Levy, o que foi qualificado por Laura Carvalho (2018) como estelionato eleitoral.

Antes que pesem acusações por um extremo oposto analítico demasiadamente economicista, preferimos um caminho ponderado, como o adotado por Carvalho (2018), que aponta que nem as determinações políticas isoladas, nem tampouco as econômicas são capazes de explicar os processos político-institucionais mais recentes do país. Observar apenas variáveis políticas institucionais, ignorando as relações econômicas e sociais, tomando como sabidas e superadas certas relações absolutamente necessárias, como a discussão sobre o papel do Estado numa sociedade democrática capitalista, não nos parece ser a opção mais razoável para compreender as políticas públicas, sobretudo levando em conta o contexto político descrito que vivenciamos. Defendemos nesta tese, portanto, uma análise que busque superar as limitações analíticas de um reducionismo politicista, reconhecendo o caráter de classe da sociedade.

Concordamos com Codato e Perissinotto (2011), que defendem a pertinência da abordagem marxista enquanto uma ciência social, válida como qualquer outra, uma vez que possibilita uma compreensão analítica aos fenômenos políticos, sociais e econômicos. Valem, contudo, algumas razoáveis ressalvas postas pelos autores. A primeira aponta para o problema do reducionismo explicativo economicista presente em certas análises marxistas, do qual pretendemos nos afastar a partir das escolhas teórico-metodológicas construídas nesta tese. Além disso, todo o esforço desta pesquisa não se reduz a mera ilustração de uma teoria, uma análise apriorística de dados, com o objetivo de referendar pressupostos já estabelecidos. A escolha teórica aqui defendida pretende, tão somente, tornar sensíveis aspectos aos quais a abordagem neoinstitucionalista histórica, hegemônica na análise de políticas públicas, neutraliza ou confere pouco significado em seu escopo, jogando fora o menino com água do banho, ao recusar-se utilizar a classe social como recurso conceitual. Desse modo, os postulados teóricos marxistas aqui expostos são entendidos enquanto hipóteses verificáveis, podendo ser ou não confirmados na pesquisa.

É, portanto, na busca de uma abordagem que nos aproxime do contexto brasileiro, composto por uma democracia liberal representativa institucionalmente instável, com reflexos desse contexto em seus níveis subnacionais e regionais, que mobilizamos prioritariamente conceitos centrais da teoria política marxista. Partimos do importante marco para essa teoria que é a obra de Poulantzas, em especial, os conceitos de Estado, poder político e classes, amparando-nos também em comentadores deste autor como Bob Jessop, Décio Saes e Luiz Eduardo Motta e textos de Adriano Codato e Renato Perissinotto, além de outros autores que

contribuem conceitualmente para o problema desta pesquisa, em especial a contribuição gramsciana através de seu conceito de sociedade civil. Muito embora trabalhos como o de Jessop (2009) pontue limitações na obra poulantziana, como no que diz respeito a questão do estatismo autoritário e das “[...] mudanças na dinâmica global da acumulação de capital [...]” (p. 143), é o próprio Jessop quem afirma que Poulantzas traz uma contribuição fundamental para a teoria política marxista uma vez que fornece elementos importantes para a compreensão do complexo processo de reprodução social capitalista:

[...] uma estrutura teórica e conceitual rica e complexa com que analisar o processo contraditório e conflituoso da reprodução expandida do ponto de vista da contribuição estratégico-relacional do Estado [...] os textos de Poulantzas podem ser considerados como clássicos modernos no sentido de que apresentam importantes questões e fornecem respostas que, mesmo que não sejam mais consideradas totalmente adequadas, ainda assim nos orientam para a direção correta. (JESSOP, 2009, 143).

## 2.1 ANÁLISE POLÍTICA POR UM VIÉS SOCIETALISTA: ESTADO E CLASSES SOCIAIS

A análise da política pública e sua relação com a desigualdade, central em nosso problema de pesquisa, nos conduz à reflexão sobre as relações entre Estado e sociedade. Um caminho razoável para entender tal relação reside na compreensão dos limites de cada um desses entes e dos constrangimentos gerados a partir da ação de um para o outro. Para tanto, a noção que nos auxilia neste entendimento, e que servirá de guia inicial para o arcabouço teórico desta tese, é a noção da autonomia relativa do Estado. Nosso ponto de partida consiste, portanto, na sua discussão sob a perspectiva da teoria política marxista a partir de Poulantzas, contrastada com a adotada pelos neoinstitucionalistas, tal qual é exposta por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) em *Bringing the State Back In*. Defendendo a abordagem que abriga nossa escolha teórica, argumentamos como o marxismo está amparado teoricamente para uma discussão sobre política, a despeito das críticas desferidas contra este campo para tal tarefa.

A partir da leitura poulantziana, referendamos a posição de que o modo de produção e reprodução de uma sociedade não se resume apenas a seu nível econômico. Ele é, antes, uma combinação de estruturas e práticas da economia com as outras instâncias ou estruturas regionais (nos termos de Poulantzas), a política e ideológica, havendo uma relação de determinação, em última instância, do econômico sobre as demais. E, ainda que, no modo de produção capitalista, a instância econômica assumam um papel dominante, é nesse modo de produção que economia e política guardam, invariavelmente<sup>9</sup>, uma relação de autonomia entre

---

<sup>9</sup> Há uma discussão bastante rica e diversa entre autores marxistas sobre a existência de autonomia das instâncias e/ou como essa se manifesta nos modos de produção pré-capitalistas, como destaca Saes (1998a).



si. Essa posição é crucial para a compreensão da noção de autonomia relativa do Estado, uma vez que este é um traço constitutivo do capitalismo e não mera contingência.

A partir de um esforço de teorização sobre o Estado, Poulantzas identifica que essa autonomia advém da separação entre a estrutura jurídica-política (*locus* da ação estatal) e a estrutura das relações sociais de produção (onde se estruturam os conflitos de classes) no modo de produção capitalista. Ainda que não seja objetivo desta tese realizar uma profunda discussão teórica sobre a autonomia das referidas instâncias, ou ainda sobre as diferenças dos modos de produção, é importante ressaltar que a noção da autonomia relativa do Estado é formada por este autor em “Poder Político e Classes Sociais”, publicado pela primeira vez no histórico ano de 1968, ao elaborar sua teoria regional do político no modo de produção capitalista.

Assim, de forma bastante resumida, a autonomia relativa do Estado é fruto da própria autonomia das instâncias no modo de produção capitalista, o que implica que, tanto o processo de produção econômica ocorre de forma relativamente autônoma, sem a necessidade da intervenção estatal, como a ação do Estado capitalista guarda uma autonomia relativa em relação ao processo produtivo da sociedade. É essa autonomia que torna possível que o político seja objeto de estudo científico através de uma teoria, neste caso, a teoria regional do político no modo de produção capitalista, de Poulantzas.

Tal reflexão, ao lado do seu diálogo com Ralph Miliband, foi responsável pelo retorno ao tema do Estado na teoria política entre as décadas de 1960 e 1970, em uma clara recusa da redução da análise da política ao campo da economia, associando o caráter de classe do Estado com a possibilidade de autonomia do aparelho estatal perante as classes e frações dominantes numa formação social capitalista (CODATO; PERISSINOTTO, 2011). Ou ainda, contrários a uma tendência, observada por Perry Anderson ao recompor a trajetória do marxismo ocidental, que centrava atenção demasiada às análises filosóficas e culturais (BIANCHI, 2007).

Desse modo, como afirmam Pinto e Balanco (2014), esse tema esteve ausente do debate no campo do marxismo, especialmente daquele vinculado às II e III Internacionais, que tendiam para abordagens que fundiam a análise política à instância econômica, reduzindo o Estado à dominação política das classes dominantes e ignorando a dimensão da política conjuntural que ocorre no nível concreto-real, abstendo-se, assim, de analisar os condicionantes internos ao Estado: “[...] sua ossatura e as suas disputas internas – *locus* político onde se travam os embates entre os segmentos dominantes e os populares [...]” (p. 40). Além disso, o tratamento do campo da política no marxismo, a partir deste autor, passou a receber outro enfoque e refinamento:

Por isso, a originalidade de Nicos Poulantzas foi tanto trazer o tema do Estado de volta à cena teórica (e isso muito antes dos neoinstitucionalistas), como reinscrever a problemática política na tradição marxista, corrigindo o velho hábito daquele marxismo esotérico de filósofos e estetas profissionais dedicados quase exclusivamente ao estudo das superestruturas culturais e aos problemas de método. (CODATO, 2011, p. 120).

Na teoria poulantziana, assim como é possível dividir o tratamento teórico dado ao Estado em duas esferas – estrutura institucional e poder político – analiticamente a sociedade civil também é passível de ser separada em estrutura, local onde ocorrem as relações sociais de produção, e dimensão dos processos políticos, onde ocorrem as práticas políticas de classe. Ao tratar da noção de autonomia relativa do Estado, este autor entende que o aparato institucional estatal guarda uma relação relativamente autônoma frente às práticas políticas de classe. Assim, ao abordar tal ideia, Poulantzas não afirma que nas formações sociais capitalistas o Estado guarde alguma relação de autonomia perante as relações sociais de produção, mas sim que as instituições estatais são relativamente autônomas à luta política de classes. A autonomia se manifesta de forma limitada, por isto relativa, e se dá sob os constrangimentos das estruturas econômicas e sociais que englobam as relações sociais de produção entre as classes sociais.

No capitalismo, a autonomia relativa das instituições políticas se manifesta de duas maneiras. A primeira delas, de forma difusa nas regras institucionais através daqueles que ocupam cargos na administração pública de regulação das relações sociais (a burocracia estatal), que não coincidem necessariamente com as classes e frações economicamente dominantes. Isso leva à possibilidade de uma organização e do funcionamento estatal a partir de uma lógica independente, aquilo que Poulantzas chama de burocratismo, conceito este que aprofundaremos com suas implicações na seção seguinte. Saes (1988a) chama atenção para que, mais importante até do que a não necessária coincidência entre a classe estatal (aqueles que integram a administração pública) e a classe econômica dominante no capitalismo, é o fato de haver uma quebra de homogeneidade das classes dominantes sobre o aparelho do Estado, uma vez que há a possibilidade até mesmo de que membros das classes dominadas possam integrar a administração estatal.

A segunda forma de manifestação da autonomia relativa do Estado ocorre devido aos interesses deste aparelho não necessariamente se relacionarem diretamente aos interesses econômicos da classe dominante, muito embora não se percam dos interesses políticos das classes e frações dominantes. Estes últimos tipos de interesses são de longo prazo, e correspondem à preservação das relações sociais desiguais de produção através da dominação e da exploração do trabalho das classes dominadas.

Contudo, como bem ponderado também por Saes (1998a), as relações entre as classes nas complexas formações sociais capitalistas não são passíveis de tamanha simplificação. A partir disso, o autor argumenta que, a despeito dos interesses políticos entre as classes serem irreconciliáveis, os interesses econômicos não precisam ser excludentes entre si. Desse modo, não necessariamente deve haver um sacrifício dos interesses econômicos das classes e frações dominantes em detrimento do atendimento dos interesses econômicos das classes exploradas por parte do Estado, mas antes uma conciliação e reorganização destes a partir de sua ação.

Antes de avançarmos na discussão que confronta a perspectiva recém apresentada do que entendemos por autonomia relativa do Estado e o que as abordagens neoinstitucionalistas compreendem por esta noção, cabem ainda algumas definições mais precisas do que definimos por Estado, sociedade civil e classes sociais.

Um das fontes teóricas da obra de Poulantzas, Gramsci é o autor que fornece uma contribuição extremamente relevante para a compreensão do conceito de sociedade civil, servindo de referência para esta pesquisa. Por supor que Marx e Lenin já haviam realizado uma análise econômica consistente, a teoria gramsciana vislumbra a possibilidade de um aprofundamento na problemática política, superando um certo economicismo presente na Segunda Internacional, sem, contudo, tornar-se politicista (COUTINHO, 1989).

O autor atribuiu a Marx e Engels o mérito da dessacralização do Estado, presente tanto em Hegel quanto nos autores contratualistas, ao apontarem para as contradições da sociedade encobertas por uma aparente autonomia e superioridade do Estado, denunciando assim o seu caráter de classe. No entanto, a originalidade da teoria gramsciana é justamente apontar a limitação nas obras destes autores quanto o que descrevem ser a função do Estado, a repressão, o que, de acordo com o próprio Gramsci, é justificada pela vivência dos processos históricos alcançados por eles.

Os processos de participação política iniciados nos fins do século XIX e início do século XX, que incluem as formações de sindicatos, partidos de massa e a instituição do sufrágio universal, foram cruciais para a elaboração da teoria ampliada do Estado em Gramsci. De acordo com essa teoria, há uma dupla esfera na superestrutura do Estado – a face coercitiva dos aparelhos repressivos, já conhecida, que forma a sociedade política e, por outro lado, os aparelhos privados de hegemonia, organizações que elaboram e difundem a ideologia e que são de aderência voluntária dos indivíduos, responsáveis por cimentar a dominação de um Estado classista a partir do consenso, formando a esfera da sociedade civil (COUTINHO, 1989). Os

sindicatos, os partidos, a imprensa, a Igreja e o sistema escolar são, portanto, estes aparelhos privados de hegemonia.

Embora Marx ou Engels não tenham formulado sistematicamente o conceito de classes sociais (BOTTMORE, 2002), o livro III do *Capital* apresenta como característica distintiva para a compreensão desse conceito a relação entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que são produtores diretamente e que vendem sua força de trabalho como mercadoria para os primeiros (MARX, 2017).

Contudo, é razoável a ressalva de Poulantzas, ancorada em sua leitura marxiana, de que as classes sociais não se referem tão somente à estrutura econômica de uma sociedade, ou seja, às relações de produção ligadas às combinações específicas dos agentes com os meios de produção, mas antes, às relações sociais de produção, ao conjunto das estruturas do modo de produção em uma formação social e dos seus diversos níveis – econômico, político e ideológico, ou, nas palavras do próprio Poulantzas (2019, p. 65, grifo do autor): “[...] como o *efeito global das estruturas no domínio das relações sociais* [...]”. A organização deste conjunto de estruturas e níveis se refletem nas classes e em suas lutas.

A despeito da passagem inconclusa de Marx em *O Capital*, que atrela as relações de classe à estrutura econômica, é a partir da leitura de obras políticas do próprio Marx<sup>10</sup> que Poulantzas (2019) defende a importância da dimensão política para uma compreensão das classes sociais: “[Marx] parece constantemente só admitir a existência de uma classe ‘enquanto tal’ no plano político, o que é nítido nas suas análises políticas posteriores sobre o proletariado, que só existe como classe se estiver organizado em partido distinto [...]” (p. 73). A discussão que está por trás desse argumento reside na condução da noção de “classe em si” para “classe para si”, problema este recorrente na teoria política marxiana. Assim, a partir da leitura de suas obras, Poulantzas fala de três níveis de lutas do desenvolvimento do proletariado<sup>11</sup>, que envolvem das lutas mais individuais, dadas no chão de fábrica, às mais coletivizadas, organizadas em partidos políticos, sendo os dois primeiros níveis econômicos e o último político.

Num primeiro nível, a interação em torno de interesses econômicos, se dá entre indivíduos-agentes da produção – operários e capitalistas – não constituindo ainda relações de classe. À medida que esses ‘choques individuais’ se expandem com os indivíduos-agentes da

---

<sup>10</sup> As obras políticas as quais Poulantzas se refere são aquelas publicadas entre *Miséria da Filosofia* (1847) e *A guerra civil na França* (1871).

<sup>11</sup> No entanto, Poulantzas discorda de abordagens historicistas que interpretam essa leitura de uma forma histórico-genética, situados pelo autor como: “[...] importação para o interior do marxismo do esquema ontológico-genético da história, no sentido hegeliano do termo [...]” (2019, p. 62).

produção se unindo e organizando, através da luta sindical, por exemplo, Marx observa que nesta luta, que é ainda por interesses econômicos, estabelecem-se relações de classe, porém, em termos daquilo que chama de ‘classe em si’, que indicam tão somente a situação de classe, ou seja, sua determinação a partir do lugar que ocupa na estrutura econômica. Há, portanto, um entendimento que o proletariado é uma classe diante do capital, contudo ainda não para si mesma.

Contudo, somente quando uma classe social passa a defender além dos interesses econômicos também interesses políticos é que esta classe se torna então classe para si. Desse modo, entende que a constituição de uma classe social passa necessariamente pela luta política de classes. Porém, não devemos confundir a importância atribuída à luta política para as classes sociais com a ideia de que estas só passem a existir a partir do reconhecimento dessa dimensão política, uma vez que Poulantzas rejeita a noção dos níveis teóricos das lutas econômicas e política enquanto constituintes de etapas históricas na formação das classes sociais. Assim:

Uma classe social pode muito bem ser identificada quer no nível econômico, quer no nível político, quer no nível ideológico, podendo, então, ser localizada em relação a uma instância particular. No entanto, a definição de uma classe enquanto tal e sua apreensão em seu conceito se relacionam com o conjunto dos níveis cujo efeito ela constitui. (POULANTZAS, 2019, p. 65).

Por fim, a definição de Estado aqui adotada recai sobre a compreensão mais madura deste conceito presente na obra de Poulantzas. Assim, entendemos o Estado tal qual é a noção de capital em Marx, ou seja, como uma relação social entre agentes sociais, fundada na luta de classes e condensada nas contradições sociais da realidade concreta, afastando assim a noção instrumental do Estado a serviço de uma única classe e evidenciando as contradições que concernem a relação de forças (SILVA; RODRIGUEZ, 2015). Assim, como afirma Jessop (2009 apud MARX, 1967, p. 133): “[...] o Estado não é uma coisa, mas uma relação social entre pessoas, mediada por sua relação com coisas [...]”.

Codato (2011) propõe uma esquematização de três concepções do Estado na obra de Poulantzas, dadas ao pulsar dos acontecimentos históricos. Na primeira, inspirado pelo estruturalismo marxista, o Estado aparece enquanto uma estrutura, na sequência, passa a entendê-lo como um feixe de aparelhos repressivos e ideológicos e, por fim, a partir já dos escritos de 1975, aparece como: “[...] ‘condensação material’ da relação de forças entre as classes e frações numa dada sociedade.” (p. 116). Um aspecto relevante desta concepção mais amadurecida de Poulantzas advém da rejeição de uma teoria geral do Estado em detrimento de uma análise inserida historicamente (JESSOP, 2009). Desse modo, entendemos que para compreender o Estado é preciso ter noção de que os conflitos, assim como as contradições da

sociedade, se inserem no seio do Estado, e não apenas isso, também o definem, constituindo o que é o próprio Estado através da relação de forças entre as classes frações de classes, sendo estas mutáveis e transitórias.

Feitos os devidos esclarecimentos conceituais, retomamos à noção de autonomia relativa do Estado agora dentro do campo do neoinstitucionalismo, especialmente o histórico. A questão que perpassa este tema no campo do marxismo busca então responder quais relações sociais são reproduzidas por esse Estado, a partir do seu entendimento enquanto ente relativamente autônomo (CODATO; PERISSINOTTO, 2011), algo bastante distante do que é pretendido pelas abordagens neoinstitucionalistas acerca desta discussão.

O conceito homônimo ao poulantziano aparece no seminal livro para o neoinstitucionalismo histórico *Bringing the State Back In* de 1985 de Evans, Rueschemeyer e Skocpol. Os autores escrevem esta obra como uma dupla insurgência, de um lado, contra às análises de caráter societistas, entre elas a marxista, mas também em oposição aos estudos de políticas públicas, surgidos nos Estados Unidos entre os anos 1950 e 1960, que traziam como foco de análise as ações dos governos. Para eles, nem uma base teórica nem outra poderia fornecer hipóteses suficientemente razoáveis para os achados empíricos apontados nos estudos históricos. As pesquisas estadunidenses defendiam até então que os aspectos a serem mobilizados para a compreensão das políticas públicas se encontravam na própria dinâmica institucional interna aos governos, buscando com isso se diferenciarem da tradição europeia que focava o tema do Estado (SOUZA, 2006), então considerado um conceito antiquado, demasiadamente formalista-legal e empoeirado (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Esse alheamento às questões pertinentes ao Estado não era, portanto, uma exclusividade apenas de um certo campo do marxismo, mas também, como salienta Motta (2008), da teoria política não marxista, visto que predominavam abordagens que privilegiavam temas como os micropoderes da sociedade ou a superação do Estado moderno inspirada em teóricos como Foucault, Deleuze e Guattari, Hardt e Negri, além dos conceitos de poliarquias de Dahl, de sistema político do próprio David Easton (que mais a frente reconhece a relevância do Estado para as análises políticas) e de sociedade de redes em Castells.

Para Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), o tema da autonomia relativa do Estado auxilia no entendimento de sua estrutura e capacidades, bem como em sua interferência na sociedade com suas intervenções ou abstenções, além de lançar luz em seu relacionamento com grupos sociais. A tese defendida na obra é de que as experiências históricas entraram em contradição com as teorias que defendiam que o Estado no capitalismo seria indiferente ao

curso das mudanças sociais e, por isso, argumentavam acerca da necessidade de torná-lo objeto de estudo, haja vista sua ainda proeminência para a vida política e social, defendendo, desse modo, uma autonomia entre Estado e sociedade. Porém, esta seria uma autonomia relativa, assumindo uma compreensão de que uma esfera não corre independente dos efeitos da outra: há na política um modo próprio de operar com autonomia dos autores estatais, em especial da burocracia, contudo, as relações que ocorrem no plano da sociedade e da economia influenciam e limitam a ação do Estado.

Embora o próprio Easton tenha reconhecido que o tema do Estado retornou à agenda de pesquisa política a partir dos autores neomarxistas, em especial Poulantzas e Miliband (BIANCHI, 2007), a noção de autonomia relativa do Estado entre neoinstitucionalistas e marxistas é fundamentalmente divergente. Entre as críticas apontadas para os neomarxistas está uma incapacidade de descentralizarem uma análise enraizadamente societal, conseqüentemente excluindo a possibilidade de observar a ação autônoma do Estado, devido a uma definição tomada de forma apriorística. Além disso, acusam-nos de serem demasiadamente generalistas e abstratos, dificultando a capacidade de operacionalização e atribuição de causalidade em pesquisas comparativas.

Entre as hipóteses de estudo propostas por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) a partir da baliza teórica desta noção é interessante notar as relações de determinação imbuídas (ainda que não explicitadas) na sugestão de uma análise que indique a maneira como políticas e instituições impactam nos conflitos sociais. Ora, tal suposição parece ignorar, ou, pelo menos, não reconhecer suficientemente, o fato de que os conflitos sociais impactam na própria formação das políticas e instituições, assumindo, ainda que apenas do ponto de vista dos inputs, uma ação neutra do Estado.

Ao argumentar, por exemplo, que a estrutura e atividade estatal condicionam profundamente a capacidade de ação das classes, percebe-se uma dificuldade presente nesta abordagem de assumir claramente os pressupostos que embasam suas teorias através das relações de determinação que defendem. Nesse sentido, o conceito de autonomia que pressupõe uma relação de mão dupla na influência Estado e sociedade, parece pesar mais a balança para o lado das ações estatais interferindo sob a ordem social, superdimensionando a própria capacidade de ação do Estado.

A despeito das divergências, uma dose de boa vontade (de ambas as partes, inclusive) poderia observar que nem tudo é assimetria. Os autores de *Bringing the State Back In* reconhecem, por exemplo, o argumento marxista das tensões entre as classes nas sociedades capitalistas (as quais chamam de sociedades industriais). Contudo, dizem que a expressão

política que advém desse conflito nunca se dá automaticamente e com isso a proposta marxista aqui defendida concorda totalmente, a despeito do apontamento contrário elaborado pelos autores.

A crítica então colocada se torna mais injusta ao afirmarem que, além de não automática, a expressão política do conflito de classes nunca é determinada economicamente. Aqui falta uma clareza conceitual necessária para entender o que autores neomarxistas como Poulantzas entendem como determinação econômica. Se analisarmos a questão dos interesses econômicos e políticos de classes, veremos que a expressão política dos conflitos de classe se relaciona justamente com a garantia de preservação dos interesses políticos de longo prazo das classes e frações dominantes, e não com os interesses econômicos imediatos destas.

Mesmo assumindo que as pesquisas de análise de políticas públicas fundadas no referencial teórico neoinstitucionalista tenham passado por um processo de transformação desde que surgiram enquanto campo de pesquisa, tornando-se menos racionalistas e passando a assumir modelos de análise que reconhecem as relações sociais, como por exemplo na análise de redes (MARQUES, 2013), esse caráter holístico, ainda assim, não dá espaço para um olhar detido para as relações econômicas e sociais enquanto estruturantes dos processos políticos, uma vez que para as correntes teóricas neoinstitucionalistas “[...] as instituições políticas devem ser vistas como variáveis explicativas autônomas, dotadas de uma lógica própria, e não como resultantes das forças sociais em conflito.” (GOODIM, 1996, apud CODATO; PERISSINOTTO, 2011).

Para uma análise embasada na relação entre Estado e sociedade é preciso ir além das simplificações e depreciações acerca das recíprocas influências entre uma dimensão e outra (PINTO; BALANCO, 2014). É necessário observar, portanto, os aspectos que envolvem a discussão da noção de autonomia relativa do Estado a partir da perspectiva poulantziana exposta aqui, que perpassa por uma definição de Estado que vai muito além da mera perspectiva instrumentalista deste ente como comitê executivo da burguesia. A partir desta base, construiremos o referencial teórico para operacionalização dos achados da pesquisa.

## 2.2 CONCEITOS PARA UMA ABORDAGEM DE CLASSES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A discussão dos conceitos que norteiam esta pesquisa se organiza a partir de uma distinção fundamental proposta por Poulantzas acerca do Estado, ao entendê-lo a partir de duas perspectivas, uma sobre a problemática do poder e a outra relativa à sua estrutura, composta



por instituições. Compreendemos que uma análise de políticas públicas que objetive estudar os processos que envolvem a execução de políticas e, ainda mais, a relação destas com a desigualdade, através de uma abordagem socialista que leva em conta o caráter de classe do Estado, deve perpassar por estas duas dimensões, uma vez que é produto das relações implicadas na dinâmica institucional e de poder do Estado.

Parafraseando a afirmação de que política pública é tudo o que o “[...] governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006, p. 24) argumentamos por uma análise da política pública a partir daquilo que o Estado faz ou deixa de fazer, lembrando, é claro, que compreendemos o Estado enquanto uma relação social dada pela condensação das forças entre as classes e frações (POULANTZAS, 1980). Concordamos, portanto, que a ação do Estado a partir das políticas públicas reflete a: “[...] correlação de forças políticas das frações do bloco no poder em momentos históricos e espaciais determinados, bem como da maior ou menor autonomia relativa dos centros de poder do Estado capitalista.” (PINTO; BALANCO, 2014, p. 53).

A despeito das críticas à abordagem marxista acerca de uma inaptidão para tratar da discussão institucional estatal, argumentamos aqui a favor desta possibilidade. Essa matriz institucional do Estado capitalista é sintetizada da seguinte maneira por Jessop (2009, p. 132):

[...] um Estado territorial soberano hierarquicamente organizado, coordenado centralizadamente, baseado no império da lei [*rule of law*] e, em sua forma ideal típica ‘normal’, combinado com a democracia burguesa. Essa forma do regime político é orientada para sujeitos políticos como cidadãos individuais mais que como membros de classes opostas e, assim, distingue a realidade objetiva da exploração econômica e do poder de classe.

Discutimos inicialmente nesta seção o estudo desse aparato de Estado, identificando na leitura marxiana apresentada por Codato e Perissinotto (2011) quais instituições políticas são passíveis de análise para, então, adentrar em conceitos fundamentais da obra de Poulantzas para pensar o aparelho de Estado – o direito, a burocracia e o burocratismo, detendo-nos mais nestes dois últimos. Já na fronteira entre instituição e poder surge a problemática dos centros de poder no Estado que se desdobra em questões fundamentais para a teoria política marxista: a discussão sobre classe economicamente dominante *versus* classe politicamente governante, poder estatal *versus* poder governamental, poder real *versus* poder nominal. Chegando ao campo voltado às questões referentes ao poder do Estado, abordamos os conceitos de espaço político, cena política e bloco no poder.

As instituições importam na análise política pautada por um viés de classe. Esta frase pode parecer deslocada de seu contexto original (a abordagem neoinstitucionalista), no entanto, argumentamos pelo contrário. A partir da leitura de análises conjunturais e

diagnósticos políticos presentes nas obras históricas de Marx<sup>12</sup>, Codato e Perissinotto (2011) sustentam esta afirmativa apontando a briga política que mobiliza grupos, indivíduos, classes e frações para que ocupem posições ou influenciem determinados espaços do aparelho de Estado, uma vez que: “[...] percebem o Estado como uma poderosa organização capaz de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos).” (CODATO; PERISSINOTTO, p. 44). Caso as relações sociais se reproduzissem automaticamente, dispensando a dinâmica política, não haveria motivo para ser este um espaço tão disputado, segundo a análise marxiana.

A conclusão a partir dessas análises é de que o Estado nem sempre se encontra subordinado à sociedade. Além disso, os atores estatais apresentam interesses próprios através de complexos mecanismos na dinâmica dos processos políticos, muito embora esses interesses não sejam exercidos somente para seu próprio benefício e não ultrapassem o limite que mantém a ordem da reprodução das relações sociais do capitalismo. As instituições as quais Marx trata nesses textos se referem, portanto, aos poderes executivo e legislativo e às organizações burocrática e militar, compreendidas enquanto administração e máquina do Estado.

Para Poulantzas (2019), estas instituições assumem a forma de uma dupla estrutura jurídica-política composta pela fórmula direito mais burocratismo, em que a existência de uma é condição para a existência da outra. O efeito jurídico dessa estrutura para o Estado burguês repercute na individualização dos agentes de produção como sujeitos detentores de direitos e vontades, algo que não ocorre nos modos de produção pré-capitalistas, criando uma capacidade jurídica genérica que parece desfazer o caráter de classe da sociedade e que permite que desiguais sejam tratados como iguais, legitimando a troca desigual de salário por trabalho, concebida enquanto troca de equivalentes. Dessa maneira, o direito cumpre a função de disciplinar e regularizar a relação entre os agentes produtivos, criando as condições ideológicas que permitem a rotinização das relações de produção garantindo previsibilidade e repetição destas (SAES, 1998b).

É também Saes (1998b), além do próprio Poulantzas (2019), que utilizamos para sintetizar a dimensão política do edifício do Estado. O efeito final desta estrutura política reverbera em uma representação unitária na forma povo nação, que organiza as classes dominantes e tem por objetivo a neutralização da ação coletiva das classes dominadas. O conceito de burocratismo (ou burocratização) bebido de Max Weber, autor ao qual atribui o mérito de perceber o fenômeno burocrático como indispensável para a formação capitalista, é

---

<sup>12</sup> *A burguesia e a contrarrevolução* (1848), *As lutas de classe na França de 1848 a 1850* (2012) e *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (1978).

retificado e reformulado<sup>13</sup> por um viés marxista, servindo de ponto norteador para a compreensão do caráter político do aparato de Estado, uma vez que é através dele que a estrutura política se manifesta nas formações sociais capitalistas.

Não obstante a vinculação necessária que o pensamento marxista e marxiano atribui entre o Estado no capitalismo e o fenômeno burocrático, Poulantzas chama atenção também para o caráter contraditório dessa relação com as formas de dominação política democráticas:

*[...] trata-se aqui das contradições inerentes tanto à ideologia política dominante quanto às estruturas do Estado capitalista, como mostrou Engels, por exemplo, entre o segredo burocrático, necessário ao aparelho desse Estado, e o princípio de publicidade, que caracteriza ao mesmo tempo a ideologia política burguesa - opinião pública etc. - e o Estado “representativo”, ou, ainda, como mostrou Marx, entre o funcionamento do poder executivo, recobrando a burocracia, e o funcionamento da representatividade parlamentar (POULANTZAS, 2019, p. 362-363, grifo da autora).*

A burocracia é a categoria social específica responsável por colocar em andamento as instituições do poder político. Já o burocratismo é o modo de organização e funcionamento interno dessa administração estatal que enquadra as práticas dos burocratas ao mesmo tempo em que define as tendências ideológicas a serem seguidas por este corpo de funcionários.

Deste último conceito derivam duas normas. A primeira diz respeito à impossibilidade de monopolização do corpo burocrático pela classe dominante e, como bem reforça Saes (1998a, 1998b), o consequente acesso permitido às classes dominadas de comporem esta categoria social. Desta normatização resultam três aspectos que configuram um universalismo de procedimentos: os recursos materiais do Estado não coincidem com aqueles das classes dominantes, a impessoalidade na aplicação das tarefas do Estado e o recrutamento universalista deste corpo burocrático. A segunda norma do burocratismo trata da hierarquização das tarefas por competências, sistematizando a divisão e centralização do trabalho burocrático, tal qual ocorre no chão de fábrica. A consequência desta normatização reside no caráter despótico do Estado, expresso na verticalização dada no sentido descendente das tarefas, bem como na ocultação de saberes dos funcionários.

O caráter despótico do burocratismo dá unidade de ação à burocracia (ainda que seu recrutamento possa ocorrer entre diferentes classes e frações), limitando assim a margem de ação de seus funcionários. Uma possibilidade de neutralização deste despotismo, que

---

<sup>13</sup> A crítica direcionada a Weber nesse sentido aponta que o autor teria estabelecido um estatuto do burocratismo insuficiente e impreciso e falso quanto a burocracia. A consequência disso seria justamente a ocultação das relações entre burocracia e classes sociais e da própria luta política de classes. Assim, aquilo que Weber percebe como excepcional e patológico no funcionamento burocrático é observado por este autor como algo da própria constituição do aparelho de Estado quando relacionado à formação social capitalista (POULANTZAS, 2019).

garantiria maior autonomia e discricionariedade aos funcionários, é a intervenção através da ação sindical, conforme aponta Saes (1998b). Por outro lado, o burocratismo define o interesse particular dos burocratas através da ideologia capitalista que age nos funcionários no sentido da preservação do poder despótico e da manutenção do Estado burguês.

Embora os efeitos decorrentes da origem de classe daqueles que compõem o corpo burocrático não sejam necessariamente determinantes para o funcionamento do aparato de Estado, Poulantzas aponta que a abordagem de estudo da burocracia no contexto do capitalismo exige a observação de sua inserção no âmbito da luta de classes dessa formação. Uma análise, portanto, completamente diferente da que sugere a investigação do pertencimento de classe<sup>14</sup>. É justamente no âmbito dessas relações entre o aparelho de Estado e as práticas de classe que encontramos neste autor a noção de autonomia relativa do Estado, como discutido na seção anterior.

O debate que envolve as relações entre o aparato de Estado e a luta de classes nos leva invariavelmente à questão do Estado como centro de poder e as discussões que dela se desdobram. A burocracia não dispõe de poder próprio, no entanto é ela quem põe as instituições do poder político para funcionar. Aquilo a que se refere por poder burocrático é, antes, o reflexo das funções do Estado em exercício. Logo, o chamado poder de Estado é, na verdade, um poder detido por classes, em que o Estado figura enquanto centro de poder. Isso tampouco significa dizer que o poder estatal se traduz em mero poder social, uma vez que nem mesmo quando a burocracia é recrutada diretamente das classes e frações dominantes estas governem diretamente, pois entre a ação das classes e frações dominantes e aquilo que é entregue como produto pelo Estado (através das políticas públicas) há sempre uma síntese elaborada de modo complexo que passa necessariamente pelo Estado e, portanto, por sua burocracia (CODATO; PERISSINOTTO 2011).

A partir desta distinção entre poder social e estatal, os autores concluem acerca do estudo marxiano sobre o aparelho de Estado que há outras duas importantes diferenciações: entre classe ou fração economicamente dominante *versus* classe ou fração politicamente governante e poder estatal *versus* poder governamental. A respeito da primeira, ao tratar sobre as críticas ao marxismo postas pelo elitismo, Poulantzas defende que não há uma concentração das funções políticas nas mãos da classe economicamente dominante na teoria política

---

<sup>14</sup> Para Poulantzas, o pertencimento de classe, ou seja, a origem de classe da burocracia recrutada, não determina o funcionamento específico da burocracia, mas sim: “[...] depende do funcionamento concreto do aparelho de Estado, ou mesmo do lugar do Estado no conjunto de uma formação e de suas relações complexas com as diversas classes e frações.” (2019, p. 341).

marxista, que apenas explica o: “[...] descentramento eventual, segundo as formas concretas da luta de classes, e as estruturas políticas, os tipos e formas de Estado e as formas de regime.” (POULANTZAS, 2019, p. 338).

Ao falar da problemática que evidencia a distinção entre poder estatal e poder governamental, Poulantzas remete-se a outra importante diferenciação presente no binômio poder real *versus* poder formal (ou nominal). O argumento aqui presente é de que, embora uma classe possa ocupar o espaço do governo, ou em termos marxianos, possuir o ‘leme do Estado’, isto não necessariamente significa dizer que se constitua enquanto classe dominante. Ou, em outras palavras, uma classe pode deter o poder formal, expresso pelo poder governamental, sem deter propriamente o poder real do Estado. Tal separação muitas vezes pode ainda causar certa ilusão para as classes que ocupam posições no poder governamental de que também controlem os centros de poder real estatal, fazendo com que decidam por estratégias políticas errôneas que, ao invés de lhes beneficiar, acabem por lhes prejudicar (CODATO; PERISSINOTTO, 2011).

As diversas instituições ou aparelhos de Estado constituem-se então enquanto centros de poder que são objetos de disputas entre diferentes classes sociais que, lutando entre si, visam ocupar estes núcleos específicos institucionais – seja controlando-os diretamente, constringendo ou influenciando, a fim de garantirem acesso a recursos político-institucionais que são monopólio do Estado. Tal como Poulantzas, também Marx observou o aparelho de Estado enquanto um sistema institucional composto por um: “[...] conjunto complexo com níveis dominantes – o que Marx chama também de ‘postos decisórios’ (LCF, p. 255) –, de onde se controlam efetivamente ‘as rédeas da administração’, e níveis subordinados [...]” (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, p. 50).

Entre as instituições que compõem o aparelho estatal, alguns centros de poder detêm maior capacidade decisória real, ao passo que outros ramos ou departamentos são menos significativos para o poder efetivo do Estado. Ademais, alerta Poulantzas (2019, p. 117): “[...] as relações de poder das classes podem provocar um deslocamento de gravidade entre os centros que concentram esse poder, no sentido de que as relações reais de poder das classes se refletem mais em um centro do que em outro”.

Para Codato e Perissinotto (2011), o que efetivamente determina uma classe ou fração como dominante numa formação social, posicionando-a num patamar superior da luta de classes numa dada conjuntura histórica, reside justamente na sua capacidade de ocupar (controlando ou influenciando) o centro de poder que designa o poder real do Estado. O ramo do aparelho de Estado em que se manifesta o poder real estatal será aquela repartição política

que possua um feixe de recursos institucionais de natureza orçamentária, administrativa ou repressiva decisivos para a tomada de decisões. Portanto, um: “[...] lugar imprescindível para o exercício da hegemonia de classe.” (p. 50), para o qual se direcionam as demandas principais das classes e frações dominantes (CODATO, 1997 apud PINTO; BALANCO, 2014).

Motta (2010) chama atenção ainda para o fato dessas arenas de conflito se darem não apenas entre as instituições – sejam os poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário ou ministérios, secretarias ou outros aparatos –, mas também internamente a elas. Assim, é possível medir o poder relativo de uma classe social a partir da distância que esta guarda do centro decisório mais relevante do aparato de Estado, cabendo ao analista a determinação da posição destes aparelhos e, mais especificamente, daquele que detém o poder real do Estado. Sobre os centros de poder resta ainda afirmar que estes podem:

[...] se modificar ao longo do tempo, bem como podem assumir uma maior ou menor autonomia relativa perante algumas frações das classes dominantes, numa dada conjuntura histórica, pois o seu poder não emana do fato de possuir uma força própria distinta do poder de classe (ao estilo weberiano), mas sim da sua relação no âmbito da luta de classe (PINTO; BALANCO, 2014).

Ainda que o Estado, bem como suas instituições não detenham poder em si, tendo em vista que o poder que manifestam nada mais é do que um poder detido por classes, Poulantzas (2019) chama atenção para a questão da autonomia das instituições, apontando que estas não são meros instrumentos ou apêndices das classes dominantes que apenas as teriam criado para garantirem eficácia na sua reprodução social. No entanto, mais uma vez, como foi dito a respeito da burocracia, afirmar esta autonomia não significa dizer que o Estado detenha fonte própria de poder, mas que as instituições do Estado guardam uma relação relativamente autônoma frente às práticas políticas de classes. Assim: “[...] é possível pensar o ‘poder de Estado’ separado do ‘poder de classe’ destacando que estes dois poderes estão numa constante relação conflituosa quando apreendido no nível “concreto-real” (PINTO; BALANCO, 2014, p. 50).

Uma vez adentrada à discussão da dimensão do poder de Estado, outro conceito relevante na operacionalização desta pesquisa é o de espaço político. Codato (2011) defende que o uso deste conceito é mais adequado para tratar das práticas políticas de classes e frações no âmbito da sua representação organizada em partidos políticos por uma perspectiva materialista, em detrimento do conceito de cena política, tal qual apresentado na obra de Poulantzas (2019) e utilizado por autores como Boito Jr. (2002).

A partir da leitura das obras históricas de Marx – *As lutas de classe na França* (2012) escrita entre 1848 e 1850 e *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (1978) de 1852 – Codato (2011)

percebe o espaço político como uma forma-política, tal qual a forma-mercadoria é apresentada em *O Capital*. Esta forma-política, entendida enquanto uma ‘ilusão real’ nos termos marxianos:

[...] produziria uma sorte de fetichismo político análogo ao fetichismo da mercadoria. É exatamente por isso que não seria razoável compreender e expressar o mundo político a partir de uma visão objetivista. Ele não é mera exterioridade, ou uma aparência redutível e explicável por sua essência. A sua aparência, ou melhor, o modo de apresentação do mundo político é, antes de tudo, funcional para sua existência e condição de sua permanência – e, de resto, para a permanência do modo capitalista de dominação social. (CODATO, 2011, p. 34).

Poulantzas (2019) define o conceito de cena política inspirado na discussão sobre representatividade presente em Marx, Engels e Lenin, entendendo-o como espaço particular da representação política das forças de classes e frações, organizadas em partidos políticos, ocorrendo então no nível das práticas políticas de classe. Portanto, a cena política é o lugar estratégico de luta entre os agentes políticos por objetivos também políticos. Em termos gramscianos, figura como superestrutura erguida ante a base socioeconômica, que é a própria luta de classes. Contudo, para dar sentido aos embates entre partidos políticos e as respectivas visões de mundo que os sustentam, é necessário estabelecer conexões entre aqueles e os interesses de classe que defendem, uma vez que: “A cena política é uma realidade superficial, enganosa, que deve ser desmistificada, despida de seus próprios termos, para que se tenha acesso à realidade profunda dos interesses e dos conflitos de classes.” (BOITO, Jr, 2002, p. 139). Entendida dessa maneira, a cena política mais oculta do que revela. Apenas desmascarando as aparências dessas forças políticas que encobrem a essência dos interesses de classe é possível estabelecer o sentido fundamental que tem a política (CODATO, 2011).

Na análise política das sociedades capitalistas, o pensamento marxiano e marxista recorre a analogias da metáfora teatral utilizando termos como drama, farsa, tragédia, comédia, ator, palco, entre outros, que invariavelmente nos levam a uma discussão cara para esse pensamento, posta na oposição aparência *versus* essência. O próprio conceito de cena política nos remete ao proscênio, isto é, a parte da frente do palco, aquela que está aparente, visível para boa parte do público. Havendo a frente do palco há também o fundo e seus bastidores, ocultos para a maioria. Disso decorre que a cena política não é algo transparente, uma vez que os atores representam<sup>15</sup> e dissimulam, escondendo a verdadeira essência por detrás de seus atos. Seja porque aquilo que representam é imoral, não podendo ser exposto como tal para a opinião pública, ou porque às vezes representam interesses inconscientemente. Assim: “[...] as disputas

---

<sup>15</sup> Enquanto no pensamento liberal a noção de representação está ligada a uma espécie de procuração concedida pelos cidadãos a seus representantes, na obra de Marx é entendida enquanto encenação, chegando em Poulantzas, a partir de um viés gramsciano, como expressão (CODATO, 2011).

entre forças sociais raramente são explícitas, as estratégias perseguidas pelos partidos nunca são exatas, as declarações dos agentes políticos não podem ser tomadas literalmente e os interesses de grupo jamais aparecem como aquilo que de fato são.” (CODATO, 2011, p. 41).

Há então uma aparência explícita na cena política que encobre uma essência por detrás de cada ato encenado pelos atores: “Logo, toda a aparência “meramente política” encontrará sua razão de ser apenas se e quando revelada sua essência verdadeiramente social.” (CODATO, 2011, p. 43). Esse processo de desencobrimento da essência, argumenta Boito Jr. (2002), não ocorre de modo aleatório, mas sim através de uma análise do discurso e prática dos partidos.

Concordamos com a necessidade de uma análise política que incorpore uma perspectiva societalista em seu escopo e que perceba que: “Praticar análise política designando os agentes presentes na cena política pelos nomes e objetivos que eles próprios se dão é permanecer na superfície enganosa do fenômeno [...]” (BOITO Jr, 2002, p. 140). No entanto, ainda que o conceito de cena política seja uma possibilidade que aponte este norte, a opção por esta categoria analítica para a observação das práticas político-partidárias de classe sugere uma estratégia equivocada, uma vez que se desfaz de acontecimentos da frente de palco, material prodigioso para a análise, sob o critério de encenação e fingimento: “Marx sugere que, no caso da política, o enredo todo só faz sentido quando se tem uma visão geral, uma visão de conjunto, tanto da frente quanto do fundo do palco.” (CODATO, 2011, p. 43, grifo da autora).

Aparência e essência não devem ser tomadas enquanto o avesso uma da outra. O próprio Boito Jr. (2002) assume essa posição quando argumenta que esta relação não se reporta apenas a uma relação do tipo mentira-verdade, observando que a aparência também conforma a realidade lhe garantindo “espessura própria”, ocorrendo, na verdade, um processo dialético entre as realidades superficial (aparência) e profunda (essência), muito embora não pareça incorporar esta postura no conjunto do texto.

Codato (2011) aponta que, assumir que a cena política pode cumprir um papel explicativo na análise, significa sustentar a ideia de que esta não funciona tão somente como um lócus de encobrimento dos interesses de classes sociais, como também de desvelar tais interesses. Logo, este autor defende a necessidade da observação nos dois espaços simultaneamente – frente e fundo de palco – uma vez que não faria muito sentido: “[...] entender o mundo político se se imagina que sua verdade está fora dele.” (CODATO, 2011, p. 45). Ademais, em algumas circunstâncias esta frente de palco pode revelar mais do que os próprios bastidores. Dito isto, consolidamos a opção pelo conceito de espaço político nesta pesquisa, sintetizado a partir do próprio Codato (2011, p. 47):



[...] a cena pública é, para Marx, um espaço social onde a aparência (aquilo que está à vista de todos) produz efeitos socialmente eficazes, repercutindo, de maneira decisiva, sobre as práticas políticas de classe. [...] não é apenas um “lugar” imaginário, uma “arena”, um cenário onde transcorre a ação – isto é, o palco das lutas entre forças puramente políticas. O espaço político pode funcionar como um mecanismo de mediação entre a estrutura política e a estrutura econômica. Ele tem, em Marx, um papel ativo na preparação dos papéis e na movimentação dos atores, e sua competência é muito maior (e muito diferente) do que apenas ocultar interesses de classe, ainda que também deva fazê-lo.

Para falar de cena política, ou de espaço político como optamos aqui, é imprescindível tratar também do conceito de bloco no poder, núcleo duro da teoria poulantziana em *Poder político e classes sociais*, também desenvolvido em *O Estado, o poder e o socialismo*. Esse conceito se inscreve no campo das práticas políticas das lutas de classe e consiste na unidade contraditória particular de classes e frações politicamente dominantes em sua relação específica com o Estado capitalista.

Seu fenômeno se dá em decorrência da pluralidade de classes e seu respectivo fracionamento, característico do modo de produção capitalista, que, a partir da instituição do sufrágio universal, alarga a participação política no poder, abarcando muitas vezes até mesmo representantes das classes dominadas, além da presença de classes economicamente dominantes de outros modos de produção que integram a dada formação social capitalista em um determinado estágio histórico. A partir desta perspectiva relacional, o Estado aparece então enquanto campo e processo estratégico de núcleos e redes das frações e classes que integram o bloco no poder, expressando as relações dos seus desenlaces (PINTO; BALANCO, 2014).

As complexas relações entre estas classes e frações que integram o bloco no poder, vinculadas a um jogo institucional específico na estrutura estatal capitalista, produzem uma unidade política contraditória e dinâmica, consolidada pela classe ou fração que alcança a posição hegemônica<sup>16</sup> restrita a este bloco, apresentando-se então também enquanto encarnação do interesse geral, alcançando conseqüentemente uma hegemonia ampla que se estende a toda sociedade.

Conforme Saes (2001 apud FARIAS, 2009), o processo de hegemonia restrita ao bloco é logrado pela classe que determina maior impacto na política econômica do Estado. Já Pinto e Balanco (2014) destacam que a classe hegemônica corresponde àquela que lidera interesses econômicos, políticos e ideológicos das outras classes e frações. No processo de

---

<sup>16</sup> O conceito de hegemonia aparece em Poulantzas (2019) sob uma perspectiva diversa da gramsciana. Este autor insere a hegemonia no contexto de análise entre classes dominantes e dominadas. Naquele autor, hegemonia aparece com o objetivo de analisar as práticas de classes internas ao bloco no poder, bem como entre este bloco e o Estado.

hegemonia ampla, afirma Jessop (2009), este processo dependerá da capacidade da classe ou fração hegemônica garantir a elevação de seus interesses individuais ao próprio interesse nacional-popular, transformando interesses econômicos em interesses políticos. Assim: “[...] o moderno Estado representativo oferece uma estrutura flexível para unificar os interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder de outra forma fissíparos, para desorganizar as classes subalternas e para assegurar o consentimento das massas populares.” (JESSOP, 2009, p. 132).

No entanto, para Poulantzas, as contradições próprias às conflitivas relações interclasses necessitam ser recorrentemente refuncionalizadas para que a hegemonia possa ser restabelecida. Com isso, muito embora o objetivo último do processo de organização do Estado de classe seja a manutenção dos interesses políticos de longo prazo da burguesia, *pari passu* a desorganização das classes dominadas, as tensas relações entre as classes no bloco no poder podem desencadear muitas vezes disfuncionalidades para interesses intransigentes da classe dominante e, o seu corolário, causando o favorecimento dos interesses da classe dominada, ainda que isso ocorra apenas num curto prazo a ser reestabelecido posteriormente. E é justamente o jogo destas contradições que permitem a capacidade organizacional do Estado, ainda que isto possa parecer paradoxal (SILVA; RODRIGUEZ, 2015).

Desse modo, enquanto o conceito de cena política/espço político vai se referir à representação partidária das classes, o bloco no poder se remete às práticas políticas de classe. Poulantzas (2019) deixa claro que é imprescindível evidenciar os limites de uma e outra dimensão conceitual uma vez que: “[...] em determinadas conjunturas históricas e espaciais, podem se interpenetrar causando uma falsa ideia de que prática e cena constituem uma unidade indissociável.” (PINTO; BALANCO, 2014, p. 50). Contudo, antes de colocar em evidência as relações entre estes dois conceitos, se faz necessário deixar mais clara a distinção entre estes três lugares concreto-históricos – fração hegemônica restrita, fração reinante e fração detentora:

Isso significa dizer que uma **fração** pode deter a **hegemonia restrita** (ao bloco no poder) – a fração politicamente dominante –, mas pode não estar representada de forma orgânica por nenhum partido no sistema político, que é dominado pelas **frações reinantes** - que são aquelas que mantêm partidos políticos nos lugares dominantes da cena política –, nem, tampouco, constitui-se na **fração detentora** do aparelho de Estado. Esta última é aquela fração que recruta os políticos, os burocratas e os militares das diversas frações de classe, inclusive em algumas situações nos segmentos dominados, para ocupar cargos nos diversos órgãos do Estado. (PINTO; BALANCO, 2014, p. 48, grifo da autora).

Movimentos entre as classes e frações dentro do bloco no poder não necessariamente irão coincidir com essa movimentação na cena política/espço político e vice-versa, podendo até mesmo ocorrer a ausência da fração hegemônica na cena política em

determinadas situações (POULANTZAS, 2019). Para esse tipo de análise, Poulantzas fala em termos de uma defasagem entre cena política/espço político e bloco no poder, uma vez que: “[...] a relação de representação entre classe e organização política quase nunca é em linha reta. Há infinitas defasagens ou desencontros entre os interesses fundamentais das classes e sua representação partidária.” (CODATO, 2011, p. 40).

Logo, a assunção de um centro de poder por uma classe ou fração, laçando-se como fração reinante, não lhe coloca necessariamente na posição de fração detentora. É necessário muito mais do que vencer as eleições para que uma classe controle efetivamente os centros de poder. Entretanto, assumir o papel de fração reinante quase sempre significa que esta classe ocupe a posição hegemônica no bloco no poder, uma vez que isso: “[...] demonstra que as frações dominantes conseguiram impor suas estratégias e objetivos mesmo sem a necessidade de se transformar em uma classe detentora.” (PINTO; BALANCO, 2014, p. 52).

É justamente na análise que relaciona cena política/espço político e bloco no poder que é possível capturar as defasagens entre interesses e práticas políticas de classe de um lado e aquilo que é defendido pelos partidos políticos através da chave interpretativa lançada pela noção de representação. Assim:

A cena política, como campo particular de ação dos partidos políticos, está com frequência defasada em relação às práticas políticas e ao terreno dos interesses políticos das classes, representadas pelos partidos na cena política [...] se nos colocarmos unicamente no campo da cena política a fim de descobrir as relações de classe, reduzindo essas relações unicamente às relações partidárias, seremos inevitavelmente conduzidos a erros que decorrem do desconhecimento dessas defasagens. Por exemplo, deparamos frequentemente com situações nas quais uma classe política desaparece da cena política, embora continue no bloco no poder. Isso pode vir da derrota eleitoral de seu partido, da desintegração, por várias razões, desse partido no campo da cena política, da exclusão desse partido das relações do tipo partidário com os outros partidos das classes dominantes. No entanto, essa ausência de uma classe ou fração da cena política não significa diretamente sua exclusão do bloco no poder. (POULANTZAS, 2019, p. 253-254).

Após a discussão dos conceitos que dão o substrato teórico para discutir as políticas públicas por um viés societalista que leva em conta o caráter de classe do Estado, partimos no capítulo subsequente para analisar a questão da desigualdade.

### 3 PERSPECTIVAS DA DESIGUALDADE

A análise da pobreza a partir da dimensão econômica leva em conta a insuficiência de rendimentos dos indivíduos e famílias para a aquisição de bens e serviços cotidianos necessários para sua reprodução social. Ganhou grande impulso sobretudo nas décadas de 1970 e 1980 com os avanços de estudos econométricos a partir de uma ‘efervescência conceitual’ no que diz respeito a sua mensuração (LACERDA, 2009). Abordagens críticas a esta perspectiva ganharam força a partir dos anos 1990 e 2000, incorporando à abordagem econômica um conjunto de dimensões e aspectos que caracterizem a situação de pobreza dos indivíduos e famílias. Por esta perspectiva de múltiplas variáveis intervenientes, foi convencionalizado tratá-las enquanto perspectivas multidimensionais, ao passo que para aquelas que argumentam pela força explicativa restrita à dimensão econômica foi designada a alcunha de multidimensional.

Traçando um paralelo com a temática da pobreza, do ponto de vista das dimensionalidades e dado o enfoque teórico sob o conceito de classes sociais que necessariamente lança mão de variáveis de caráter econômico para sua compreensão, a análise da desigualdade mobilizada por essa pesquisa é posta sob uma perspectiva preponderantemente unidimensional. Contudo, aspectos que se referem às desigualdades socioambientais, bem como o acesso a bens e serviços dispostos na sociedade, evidenciadas na variável IDH por município, garantem também uma visão multidimensional auxiliar para a contextualização do cenário da desigualdade no Território de Identidade do Sertão do São Francisco, ainda que se reconheça as limitações do uso desta variável, posto que não contempla uma noção essencial para a compreensão do desenvolvimento humano, a da cidadania<sup>17</sup> (OLIVEIRA, 2002).

O tema da desigualdade tem sido largamente evidenciado pelas ciências sociais e aplicadas nos debates das democracias contemporâneas. O trabalho de Thomas Piketty (2014) é um dos grandes responsáveis por reposicionar esta questão e conferir-lhe centralidade. O autor recobra o trabalho de outro economista, Simon Kuznets (1955), ao defender que a desigualdade é melhor estimada a partir dos dados sobre declarações de imposto de renda, *vis-à-vis* os dados censitários correntemente adotados nas análises. Desse modo, seu redirecionamento analítico-metodológico então proposto foi capaz de apontar problemas que pareciam resolvidos sob outras perspectivas analíticas.

---

<sup>17</sup> Esse conceito trata de uma aquisição que ocorre por meio do conflito. Por essa razão, é imprescindível que o indivíduo cidadão que engloba o conceito de desenvolvimento seja um sujeito autônomo, crítico e reflexivo, o oposto, portanto, do indivíduo-massa do neoliberalismo, aquele do não-conflito, harmonia e da paz social, em geral apresentados pela literatura sobre o tema do desenvolvimento (OLIVEIRA, 2002).

Trabalhos como os de Milá (2015, 2017), Souza (2014, 2016), Souza e Medeiros (2015), Oxfam Brasil (2017), Gobetti e Orair (2017), entre outros, buscam reposicionar este debate no Brasil a partir da perspectiva proposta por Piketty, trazendo contribuições relevantes para a compreensão do fenômeno em território brasileiro. Embora tal abordagem se mostre predominantemente econômica, alguns desses estudos argumentam sobre a necessidade de um olhar multidimensional para o debate. Ademais, o trabalho de Campello (2017) também se debruça sobre este tema e contribui para esta pesquisa utilizando como fonte de dados principal as pesquisas censitárias.

No primeiro momento deste capítulo, o tema da desigualdade é discutido partindo das análises do economista francês Thomas Piketty (2014) com destaque para a relevância dada pelo autor para o método através da escolha das fontes e técnicas de análise. A segunda parte apresenta uma breve revisão de literatura não exaustiva dessa abordagem no Brasil apresentando os argumentos de pesquisadores que se espalharam nessa agenda de pesquisa (MILÁ; 2015, 2017), (SOUZA; 2014, 2016), (SOUZA, MEDEIROS, 2015), (OXFAM BRASIL, 2017), (GOBETTI; ORAIR, 2017) contestando a tese da redução da desigualdade no Brasil durante os governos petistas, bem como o contraponto a essa contestação defendido pela ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do governo da presidente Dilma Rousseff, Tereza Campello. Desse modo, este capítulo busca apontar caminhos que nos permitam compreender a relevância da questão, bem como identificar desdobramentos recentes do debate no Brasil.

### 3.1 DESIGUALDADE: TEMA VELHO, ROUPA NOVA

*O Capital no século XXI* do francês Thomas Piketty (2014), recupera dados de recolhimento do imposto de renda em mais de 20 países ao longo de três séculos e traz novo fôlego para as pesquisas sobre desigualdade, gerando uma reação que atua como gatilho para o surgimento de uma série de estudos sobre o tema no mundo todo.

Embora o autor reconheça a abundância e importância dos estudos precedentes sobre o tema, afirma que estes exploram de modo bastante subjetivo a questão da desigualdade, carecendo de certo rigor metodológico e analítico. Assim, ainda que sua análise não se proponha a apresentar um caráter duro das ciências exatas, argumenta por um tratamento sistemático e metódico que utilize fontes, métodos e conceitos bem definidos. Desse modo, defende: “[...] ao procurar com cuidado fatos e regularidades e ao analisar de modo sóbrio os mecanismos econômicos, sociais e políticos que os expliquem, ela pode tornar o debate

democrático mais bem informado e dirigir a atenção para as questões corretas.” (2014, Introdução, p. 11).

Em sua obra Piketty faz um esforço notável por recuperar em diversos pensadores como a questão da distribuição da riqueza foi tratada desde as transformações sociais e políticas da Europa a partir do século XVIII, passando por Thomas Malthus, David Ricardo, Karl Marx e Simon Kuznets. Souza (2016) aponta ainda o estudo de Henry George publicado em 1879 intitulado *Poverty & Progress*, que, assim como o trabalho de Piketty no século XXI, propõe-se a ser uma crítica sobre a concentração de renda e riqueza entre os mais ricos.

Cabe aqui um destaque especial para as leituras de Piketty a respeito das contribuições de Marx e Kuznets sobre a questão da desigualdade nas sociedades industriais, visto que estes autores apresentam visões diferentes e paradigmáticas a este respeito. Segundo afirma, estão cada um, a seu momento, em posições extremas quanto a este debate. Assim, para o autor, se por um lado Marx representa uma voz do pessimismo frente às contradições do capitalismo que nos conduziria a um cenário apocalíptico através da acumulação infinita do capital pela classe industrial, Kuznets defendia com excessivo otimismo que a desigualdade em um determinado momento cessaria e toda a sociedade passaria a se beneficiar do crescimento econômico das sociedades industriais.

Piketty (2014) descreve o momento histórico em que Marx produz sua teoria do ponto de vista do fracasso do sistema capitalista evidenciado a partir das intensas desigualdades no continente europeu com a concentração de riquezas pela classe industrial e condições de extrema miséria do proletariado urbano que viveu por décadas a estagnação salarial. Diante de tal cenário, sua conclusão era de que o processo de acumulação capitalista seguiria se intensificando até que:

[...] ou a taxa de rendimento do capital cairia continuamente (emperrando o motor da acumulação e fomentando conflitos violentos entre os donos do capital), ou a participação do capital na renda nacional cresceria indefinidamente (o que, mais cedo ou mais tarde, levaria a uma revolta dos trabalhadores. (PIKETTY, 2014, p.17).

Desse modo, o autor defende que, ao menos até então, as previsões catastróficas de Marx não haviam se concretizado, visto que os salários da classe trabalhadora na Europa passaram a aumentar de meados para fins do século XIX, crescendo também o poder de compra dessa classe, mudando em parte o contexto de miséria presenciado por ele.

Por volta da década de 1950, Kuznets elabora sua teoria que ficou posteriormente conhecido por “curva de Kuznets” ou “curva em forma de sino” – argumentando que em seus processos de urbanização e industrialização inicialmente todas as sociedades passariam

inexoravelmente por uma fase de altas taxas de concentração de renda, e em um determinado momento, quando esses processos começassem a avançar, haveria uma diminuição natural da desigualdade de renda e toda a sociedade então se beneficiaria do crescimento econômico do país. O pensamento deste autor teve influência decisiva para as teses de subdesenvolvimento que passaram a vigorar a partir do século passado na tentativa de explicar o eminente desenvolvimento econômico dos países pós-coloniais, tal como ocorreu com os países de capitalismo avançado.

O peso e credibilidade da teoria de Kuznets em grande parte se deveu ao fato de ser o primeiro trabalho sobre desigualdade a lançar mão de extensa fundamentação empírica através de dados estatísticos através de declarações do imposto de renda e outras estimativas da renda nacional dos Estados Unidos, elaboradas por ele próprio (PIKETTY, 2014). Os achados do autor apontaram para uma considerável redução da desigualdade de renda no país norte-americano entre os anos 1913 e 1948.

Piketty (2014) atribui como verdadeira causa do aparente otimismo com a queda da concentração de renda no topo da pirâmide entre 1914 e 1945 às guerras mundiais, bem como às políticas públicas criadas para amenizar o impacto desses choques, afetando sobretudo os indivíduos que detinham grandes fortunas. Assim, argumenta que do mesmo modo em que as mudanças tecnológicas não permitiram o cenário profetizado por Marx, tampouco houve um equilíbrio automático, como defendido por Kuznets, apontando a desigualdade como um problema estaque das sociedades que emperra seu crescimento econômico.

Ao mesmo tempo em que acredita que o capitalismo pode produzir desigualdades a ponto de serem insustentáveis e arbitrárias, chegando ao ponto de ameaçar os próprios valores democráticos, deposita a expectativa de que seja possível que a democracia retome o controle do capitalismo, garantindo o interesse geral da população em detrimento de interesses privados “[...] preservando o grau de abertura econômica e repelindo retrocessos protecionistas e nacionalistas.” (PIKETTY, 2014, p. 9).

O autor reacende então o debate sobre a desigualdade no início do século XXI movido pelo crescimento da desigualdade nos EUA que se observa a partir da década de 1970, bem como do crescimento econômico de países pobres e do processo emergente da China. Inicialmente seu objetivo era ampliar temporalmente e espacialmente os trabalhos iniciados por Kuznets, começando sua análise pela França, porém ampliou parcerias com outros pesquisadores do mundo e ampliou geograficamente sua análise – Argentina, Espanha, Portugal, Alemanha, Suíça, Índia, China, entre outros, utilizando os mesmos tipos de fontes,

métodos e conceitos para replicação da pesquisa. Para essa empreitada, o economista francês utilizou dados da *World Top Incomes Database* (WTID)<sup>18</sup>.

A fim de ampliar ainda mais o escopo da análise proposta por Kuznets, além dos demonstrativos de renda – que consiste nos rendimentos do trabalho<sup>19</sup> e rendimentos do capital<sup>20</sup> – Piketty buscou também fontes que lhe fornecesse dados sobre a distribuição da riqueza e do patrimônio das famílias sobre fortunas e heranças e sua relação com a renda, embora advirta que o conjunto de dados disponíveis para analisar a distribuição da riqueza e do patrimônio são mais escassos e restritos do que aqueles disponíveis para a análise da renda. O autor argumenta que é crucial analisar a distribuição dos patrimônios na sociedade, visto que, ao complementar a análise da distribuição da renda na sociedade, ajudam a explicar a:

[...] construção das grandes fortunas na dinâmica da desigualdade da riqueza [...] como também, [...] sua estrutura, isto é, a origem das disparidades de renda e riqueza entre grupos sociais e as diferentes justificativas — econômicas, sociais, morais e políticas — invocadas para defendê-las ou condená-las. (PIKETTY, 2014, p.26)

As análises de Piketty reforçam o caráter político da desigualdade que não pode ser meramente reduzida a um fenômeno econômico ao atribuir papel decisivo aos governos democráticos na tarefa da redução da desigualdade. Ademais, apontam que o processo de desigualdade será resultante de uma combinação de fatores dentro do jogo de forças entre os atores envolvidos. Diferente de Marx e Kuznets, Piketty indica sentidos de convergência e divergência na história da desigualdade. Ou seja, este fenômeno nem está fadado a um agravamento que leve ao colapso da sociedade, nem tampouco a um processo que leve o seu desaparecimento automaticamente. Afirma ainda que o instrumento principal para redução de desigualdades é a difusão de conhecimentos e competências na sociedade e que a herança é quase tão decisiva para definir o padrão de vida das famílias no século XXI quanto o era no século XIX.

A proposta pikettyana de atrelar o papel político ao econômico para explicar a desigualdade é razoável e necessária. Não é possível dissociar a economia das condições políticas para avançar no entendimento do desenvolvimento das sociedades, e quem o faz, além de cometer um vício metodológico, oculta um posicionamento (OLIVEIRA, 2003). Contudo,

---

<sup>18</sup> Esse é um banco de dados que compila dados sobre a desigualdade em diferentes países do mundo alimentado por cerca de 30 pesquisadores, consistindo na mais ampla base de dados históricos deste nível de análise disponível sobre o tema no momento.

<sup>19</sup> “[...] salários, emolumentos, gratificações, bônus, renda do trabalho não assalariado, além de outras rendas remuneradoras do trabalho, de acordo com os estatutos jurídicos aplicáveis em cada caso [...]”. (PIKETTY, 2014, p. 24)

<sup>20</sup> “[...] aluguéis, dividendos, juros, lucros, ganhos de capital, royalties e outros rendimentos obtidos do simples fato de ser dono do capital sob a forma de terras, imóveis, ativos financeiros, equipamentos industriais etc., qualquer que seja a denominação jurídica indicada [...]”. (PIKETTY, 2014, p. 24)



o argumento defendido pelo economista francês precisa ser advertido de que o sistema democrático não funciona no vácuo social e econômico. Assim, embora este autor se apresente como voz da moderação entre os discursos marxiano e kuznetisano, sua crença depositada no sistema democrático como indutor das desigualdades se apresenta, em alguma medida, mais afinado ao otimismo defendido por Kuznets do que um caminho alternativo.

O cenário econômico e social devastador que um ano de pandemia vem cristalizando aponta para o aprofundamento total das desigualdades em quase todos os países, sejam eles democráticos ou não. Ao passo que os bilionários de todo o mundo aumentaram suas riquezas de US\$ 3,9 trilhões à US\$ 11,95 trilhões entre 18 de março e 31 de dezembro de 2020 – o mesmo que os governantes do Grupo dos Vinte empenharam como resposta à pandemia –, há estimativas de que o número de pessoas que vivem diariamente com menos de US\$5,50 aumentaria de 200 milhões para 500 milhões em 2020 e, de acordo com a organização global Development Initiatives, os pobres de quase todos os países tiveram diminuições em suas rendas (OXFAM, 2021). O movimento pandêmico potencializador das desigualdades escancara que os processos ligados a esta problemática se encontram profundamente vinculados a fatores relativos à reestruturação produtiva das relações de trabalho com a expansão do trabalho “informal”, terceirização, flexibilização, precarização e desemprego.

Ademais, antes mesmo desse cenário de maior aprofundamento das desigualdades em todo o mundo, que já se dava a um ritmo frenético, é preciso ter em conta que o capitalismo, sobretudo na periferia, é mais complexo do que esses esquemas teóricos apontam (OLIVEIRA, 2003). Assim, nem a visão evolucionista de kuznetz, nem o argumento institucional de Piketty, ou nem mesmo a teoria marxiana levam em conta as relações de dependência e exploração entre os países integrados a um sistema capitalista mundial, embora o pensamento deste último provenha as bases teóricas necessárias para pensar as relações estruturais de exploração nas formações sociais capitalistas elaboradas posteriormente por autores marxistas. É preciso apontar que o desenvolvimento econômico de um país depende da observação das realidades distintas entre os países, que se contrapõem e vinculam, imputando à exploração mantida pelos países centrais a posição privilegiada no processo acumulativo de capitais.

A despeito das discordâncias pontuadas, reconhecemos a relevância da recomendação de Kuznets, endossada por Piketty, acerca do uso de dados declaratórios como alternativa aos censitários para melhor estimar a desigualdade, bem como a defesa deste último em incluir não apenas a dimensão de renda para esta análise, como também a de riqueza. A perspectiva conceitual acerca da desigualdade adotada neste estudo, no entanto, segue o fio marxiano, compreendido não como fruto de arranjos contingenciais, mas como consequência

das relações estruturais mediadas pelas relações sociais de produção organizadas em classes sociais.

### 3.2 O DEBATE DA DESIGUALDADE REAVIVADO NO BRASIL

O tema da desigualdade reacendeu no país de mãos dadas com as pesquisas sobre combate à pobreza que analisam o papel dos governos petistas sobre os efeitos dos programas de transferência de renda, em especial do Programa Bolsa Família. Um certo consenso pairava entre os pesquisadores sobre o argumento de que junto a notória redução da pobreza, conjuntamente também havia ocorrido no país a queda da desigualdade da renda *per capita*.

O impacto das pesquisas de Thomas Piketty se alastrou em várias partes do mundo e seus métodos passaram a ser replicados inclusive no Brasil, legando um novo contorno para o debate no país, contestando o consenso estabelecido. Trabalhos como o de Souza (2014, 2016), Souza e Medeiros (2015), Milá (2015; 2017), Gobetti e Orair, (2017) e o relatório da Oxfam Brasil (2017) são exemplos de estudos que se espalharam na agenda de pesquisa proposta pelo economista francês e que têm em comum o uso de dados do imposto de renda, ainda que não tenham sido os primeiros a utilizarem este tipo de base de dados para a análise da desigualdade no país, que, conforme apontam Souza e Medeiros (2015) já havia sido usada por Souza Reis (1930).

O trabalho de Milá (2015) teve por objetivo aumentar o escopo da análise do grupo ligado à Piketty para estudar um país subdesenvolvido ainda não analisado por sua equipe. Nesta pesquisa Milá (2015) discute a ideia que vinha sendo propagada desde o início do milênio de que o Brasil, assim como outros países da América Latina, vinha reduzindo a desigualdade. Tal perspectiva vinha sendo construída a partir de pesquisas que utilizam censos e demais pesquisas domiciliares como bases de dados, identificando que a partir dos anos 2000 a renda domiciliar per capita dos 10% mais pobres das famílias teria crescido três vezes mais rápido do que a média nacional (que estava por volta de 2,5%), enquanto a renda per capita dos 10% mais ricos teriam apresentado crescimento mais lento e abaixo da média.

O estudo de Milá (2015) utiliza da mesma fonte de dados proposta desde Kuznets (1955) e replicada por Piketty (2014) – as declarações de imposto de renda, visto que o uso de dados censitários tem uma tendência por distorcer e subestimar a renda dos mais ricos enquanto os dados sobre o imposto de renda, apesar de trazerem consigo alguns problemas, apresentam mais vantagens, sobretudo para estudar o topo da pirâmide social.

Souza (2016) lista algumas vantagens e desvantagens do uso da base de dados declaratórios para estudos sobre desigualdade. Como aspectos vantajosos, estes estudos

permitem minimizar problemas amostrais para o 1% mais rico e afins, minoram a não participação e as não respostas, reduzem as subdeclarações, garantem fontes de rendimentos mais abrangentes, disponibilizam séries históricas de longo prazo e não apresentam os problemas de limitações de coleta e processamento, próprias dos recenseamentos. Por outro lado, não dispõem de micro dados, tem uma cobertura populacional restrita às classes mais altas, podem apresentar evasão e elisão fiscal, trazem rigidez ao conceito de renda e às unidades de análise, sofrem alterações mediante a legislação e fiscalização e passam pela necessidade de tratamento dos dados.

Ainda de acordo com Milá (2015), o Brasil é um país com um quadro histórico de desigualdade e que chama atenção, entre outros fatores, por combinar desigualdade, crescimento e desenvolvimento. Assim, ao empreender uma análise com uma série histórica mais ampla, em comparação aos estudos da área, o autor conclui que o país se aproxima do topo do ranking em desigualdade e que a renda se encontra bastante concentrada no topo da pirâmide – em 2013, o 1% mais rico do país concentrava 23% da renda se apresentando como o país mais desigual entre a amostra de países do WTID nos anos recentes para essa faixa de renda. Ademais, sua pesquisa traz como achado o dado de que a carga tributária paga pelo topo da distribuição de renda é extremamente baixa, variando entre 3% e 4%. Para o autor, revelar a concentração de renda no topo da pirâmide se impõe enquanto atitude ética, posto que coloca em discussão o tema da regressividade *versus* progressividade da tributação para a realização de uma redistribuição tributária mais justa.

Aprofundando este estudo, Milá (2017) investiga a distribuição das contas nacionais para produzir uma série de desigualdade de renda nacional ante os impostos, utilizando agora não apenas a fonte de dados declaratória, mas antes realizando uma compilação desta com dados da pesquisa domiciliar. Como resultado dessa pesquisa, observa que os níveis de desigualdade encontrados são ainda maiores do que os apresentados anteriormente em 2015. Ademais, apresenta que a desigualdade total de renda se mostra difícil de sucumbir a mudanças, ao menos a médio prazo.

O trabalho de Souza (2016) faz o importante esforço teórico-metodológico de construção da narrativa histórica da desigualdade no Brasil fundamentada em dados estatísticos das declarações do imposto de renda entre 1926 e 2013. O autor defende a importância de estudos sobre os ricos no Brasil, algo ainda pouco explorado na literatura nacional que, durante muito tempo, focou o olhar nos estudos sobre pobreza. A definição de ricos utilizada por Souza é baseada em frações que variam do 0,01% até os 15%, enfocando no 1% mais rico. Desse

modo, o trabalho objetiva analisar a concentração de renda no topo da pirâmide social no Brasil num período de 90 anos, a mais longa série histórica de um estudo sobre desigualdade no país.

A conclusão que sua pesquisa aponta é de que a desigualdade no Brasil se mantém bastante alta nestas nove décadas, se considerarmos o 1% mais rico, embora constantemente variando, e que essas variações estão relacionadas a mudanças políticas no país como, por exemplo, após o golpe militar de 1964, quando a concentração de renda entre o centésimo mais rico aumentou. Em trabalho posterior, Souza e Medeiros (2015), corrigindo a subestimação do Índice de Gini, apontam que entre 2006 até 2012 aquilo que parecia ser a redução da desigualdade registrada por esse índice, na realidade não ocorreu.

O relatório da Oxfam Brasil (2017) denuncia as desigualdades e discute a necessidade urgente de um debate público sobre este tema para efeito de salvaguardar os direitos constitucionais, sobretudo devido aos recentes retrocessos políticos pelos quais o país tem passado com as retiradas de direitos conquistados. Ainda de acordo com este relatório, a expansão dos programas de transferência de renda produziu um efeito benéfico no sentido da redução da pobreza. Os ganhos com a ampliação das políticas educacionais, que geraram impacto na redução das diferenças salariais, a ampliação da cobertura de serviços essenciais como água, esgoto e luz e, por fim, a política de valorização real do salário-mínimo foram todos elementos importantes para melhoras na qualidade de vida dos brasileiros.

Assim, apesar de reconhecer os avanços que se deram para a base da pirâmide social, o relatório também evidencia a relevância da pesquisa de Souza (2016), que aponta que a concentração de renda e patrimônio no topo da pirâmide social no Brasil manteve-se estável até mesmo durante os últimos anos de governo petista. Assim, ao mesmo tempo em que reconhece a elevação do nível de vida dos mais pobres na sociedade e o avanço na consolidação de políticas públicas inclusivas, observa que aquilo que foi registrado como redução das desigualdades no país captado pela evolução do Índice de Gini, na realidade, retratou a redução das desigualdades apenas a partir do ponto de vista da base.

O relatório conclui afirmando que: “[...] não é possível erradicar a pobreza no mundo sem reduzir drasticamente os níveis de desigualdade.” (OXFAM BRASIL, 2017, p.11). Ou seja, a elevação da renda entre os mais pobres não é o suficiente para reduzir, de fato, a desigualdade. Defende normativamente que é preciso fazer com que os mais pobres se beneficiem do crescimento econômico, visto que entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos estiveram com 61% do crescimento econômico e os 50% mais pobres apenas com 18%. (OXFAM BRASIL, 2017 apud MILÁ, 2017).

A redução das desigualdades não estará resolvida enquanto o país não resolver as questões da regressividade do sistema tributário, que pesa para as classes mais baixas através dos impostos indiretos, e a necessidade de ajustar a progressividade no imposto sobre a renda dos mais ricos, combater veementemente as discriminações de raça e de gênero que geram mecanismos de bloqueio impedindo a inclusão devida e justa dessas parcelas na sociedade, bem como resolver o grande problema da concentração fundiária no país (OXFAM BRASIL, 2017).

Coadunando com a perspectiva de Piketty (2014), Milá (2015) e Souza (2016) de atrelar elementos políticos aos econômicos para explicar a desigualdade, o relatório da Oxfam (2017) aponta que os problemas referentes a este debate são resultados de escolhas políticas injustas, agravados por uma acelerada redução do Estado no papel redistributivo, implicado pelo processo de crise fiscal iniciado no governo da presidente Dilma Rousseff e agravado no cenário pós-impeachment, demonstrando que as conquistas sociais no Brasil ainda estão longe de se consolidarem.

Como uma crítica a estes trabalhos que vem ressaltando o caráter concentrador da desigualdade no Brasil, Tereza Campello, ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do governo da presidente Dilma Rousseff, coordenou um livro intitulado: *Faces da desigualdade no Brasil – um olhar para os que ficam para trás*, onde conduz uma análise voltada para a base da pirâmide social: os 5% e os 20% mais pobres da sociedade brasileira.

Campello (2017) argumenta que apontar as transformações estruturais pelas quais o país passou pelos anos dos governos petistas é crucial para não permitir discursos que legitimem a redução do papel do Estado, entendido pela autora como promotor de políticas públicas e garantidor de direitos, e por isso, não é suficiente apenas registrar que seguimos como um país extremamente desigual – o que fazem as pesquisas até então citadas nesta sessão.

A ex-ministra reafirma que houve redução da desigualdade de renda no país, tomando como fonte de dados as pesquisas domiciliares a partir dos indicadores de Gini e, além disso, propõe uma análise mais abrangente, a partir de uma perspectiva multidimensional, fundamentando-se na perspectiva próxima a abordagem das capacitações de Amartya Sen (1993). Tal abordagem afirma que o êxito ou não de uma determinada sociedade não pode ser medida apenas em termos econômicos ou monetários, mas antes em termos das liberdades desfrutadas por seus membros. O desenvolvimento é então entendido com um enfoque pluralista, ou seja, uma combinação de diferentes processos e não apenas variáveis utilitaristas que dão conta apenas da renda. Assim a pesquisa organizada por Campello (2017) leva em conta dimensões como o acesso a bens e serviços como água, saneamento, energia, educação,

saúde, moradia e bens de consumo como geladeira, telefone, dentre outros, bem como aspectos acerca da desigualdade racial.

O trabalho de Campello (2017) critica o uso da base de dados do imposto de renda para analisar a desigualdade no Brasil argumentando que esta não é capaz de reproduzir um retrato fiel do fenômeno em nossa sociedade, visto que esse tipo de coleta de dados não alcança a realidade dos mais pobres, que são justamente a maioria da população brasileira. Campello (2007) também aponta que estas pesquisas apenas exploram o aspecto unidimensional da renda, não captando esferas importantes como o acesso a bens e serviços. Embora não negue a importância do critério econômico para a análise da desigualdade, a autora insiste na necessidade de ampliar as variáveis para dar conta desse fenômeno.

Cabe lembrar que as pesquisas que se utilizam das bases de dados das declarações do imposto de renda para analisar a desigualdade não deixam de reconhecer que houve mudanças na base da pirâmide social com o incremento da renda para esta população, mas apenas apontam com muita clareza em suas metodologias que a renda dos indivíduos que pertencem ao topo da pirâmide social permaneceu concentrada mesmo durante os governos petistas e que isto tem, sim, um impacto sobre a desigualdade social que não pode ser negado.

Os achados das pesquisas que incorporam dados declaratórios em suas análises e que apontam que os governos petistas não lograram a redução da desigualdade, como apontavam os estudos que se utilizam de bases censitárias, trazem à tona uma perspectiva importante do fenômeno no país. Estes resultados permitem a compreensão de que, embora as políticas sociais implementadas pelo Partido dos Trabalhadores tenham sido de extrema relevância para a redução da pobreza e extrema pobreza, não foram, contudo, capazes de desmobilizar a estrutura que engendra os mecanismos geradores de desigualdade no país. Antes disso, é observado que a condução nacional deste partido conviveu com uma maior concentração de renda no topo da pirâmide social brasileira.

A política não se dá num vácuo social. A análise que procura compreender o porquê do governo do PT não ter sido capaz de reduzir as desigualdades requer um arcabouço teórico que dê conta da dimensão societalista e vá além da mera dimensão institucional que superestima o Estado, atribuindo-lhe um caráter de neutralidade, como defendido no capítulo anterior. Descolar a política da correlação de forças sociais que permeiam o Estado brasileiro apenas obliquam os fatores explicativos envolvidos neste processo.

Desse modo, essa pesquisa vê como relevante a absorção da fonte de dados declaratórios proposta por Kuznets (1955) e difundida por Piketty (2014), de modo conjunto ao uso do Censo, a fim de contemplar também aquilo que Campello (2017) aponta como

debilidade dessas pesquisas. Reconhece também a importância de ampliar a análise da desigualdade num sentido multidimensional, muito embora não se furte a conferir peso central e decisivo à dimensão econômica, ressaltada sob as formas de renda e riqueza.

Uma vez circunscrito o trato dado à questão da desigualdade, no capítulo seguinte a caracterização do Semiárido brasileiro é apresentada enquanto espaço natural no qual o recorte espacial da pesquisa é pinçado, bem como são tratados os paradigmas de desenvolvimento rural que se constroem acerca deste domínio morfoclimático.

#### 4 O SERTÃO SEMIÁRIDO E SEUS PARADIGMAS

O sabiá no sertão  
Quando canta me comove  
Passa três meses cantando  
E sem cantar passa nove  
Porque tem a obrigação  
De só cantar quando chove

José Paes de Lira Filho e Clayton Barros

Ainda que a população rural baiana seja equivalente a menos da metade da população urbana, de acordo com os dados do último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Bahia é o estado que concentra o maior número absoluto de estabelecimentos agropecuários do país, correspondendo a 761.558 em 2006 e 762.848 em 2017, respectivamente, segundo os dois últimos Censos Agropecuários do IBGE. O número expressivo de estabelecimentos agropecuários do estado chama atenção para um rastro importante a ser seguido para a análise do caráter da atividade produtiva e ocupação da população baiana desempenhada no meio rural.

Sorokin, Zimmerman e Galpin (1986) apontam como características clássicas para definir a ruralidade o predomínio de atividades primárias, a maior dependência na relação ser humano e natureza, o tamanho da população e densidade demográfica, o grau de diferenciação social e de complexidade, a mobilidade social e o sentido da migração. Contudo, diversas discussões mais atuais sobre o campo vêm destacando a permeabilidade entre este espaço e o ambiente das cidades, ressaltando as perdas de antigos atributos do rural. A partir desse cenário, estudos como os de Schneider (1999, 2004), Wanderley (2000) e Silva (2002), e argumentam que os parâmetros clássicos definidores do rural vem sendo modificados, entrando em cena uma nova categoria desses espaços a qual atribuem o termo “novas ruralidades”.

Desse modo, esses autores sustentam que dentro dessa concepção de novas ruralidades, passa a acontecer cada vez mais uma integração entre os mundos rural e urbano, sem as divisões claras antes estabelecidas, modificações nas relações com a natureza, mudanças de costumes, cultura e do modo de vida e, principalmente a pluriatividade, como característica econômica marcante no espaço rural. A pluriatividade é compreendida como a inserção de múltiplas atividades ocupacionais das famílias no campo combinadas à atividade agropecuária, tal noção trabalha justamente com a importância da possibilidade de diversificar as fontes de renda da população, ou o que Ellis (2000) denomina de *livelihood diversification*, ou seja, uma diversificação nos modos de vida.



Embora não seja tarefa desta tese aprofundar a discussão acerca do conceito de rural *versus* a noção de novas ruralidades, ou tampouco defender uma posição a respeito do contexto baiano neste debate, interessa aqui levantar algumas observações a esse respeito. O critério de pluriatividade se mostra com mais clareza dentro do sentido das novas ruralidades, uma vez que essa estratégia econômica tem se difundido no país. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), domicílios pluriativos são aqueles em que pelo menos um membro da família está ocupado no setor agrícola, no entanto menos de 67% da renda do domicílio é proveniente da agricultura. Além disso, esta lógica transpassada para o contexto de regiões tão sujeitas à sazonalidade como o semiárido, aparece como crucial para a sobrevivência da população.

Porém, é relevante observar que, embora os avanços tecnológicos, em especial do século passado até os dias atuais, tenham promovido uma série de transformações na sociedade, inclusive no campo, essas mudanças não ocorreram ao mesmo tempo e com a mesma intensidade para todos. Ademais, as distâncias físicas de um país continental como o Brasil, somados às debilidades nos setores de transporte e comunicação, trazem um aspecto limitador, especialmente à zona rural e principalmente para aqueles que não têm recursos financeiros suficientemente disponíveis para driblar tais dificuldades. O período de pandemia de Covid-19 ao qual vivenciamos desde 2020, tão dependente das comunicações via instrumentos e aparatos digitais, escancarou mais ainda essa realidade.

Resta questionar ainda a modernidade que chegou ao campo via mecanização dos instrumentos de trabalho – por meio de tratores, adubadeiras, semeadeiras, colheitadeiras, entre outros aparelhos – a quem beneficia, uma vez que esse fenômeno é causa do desemprego estrutural, que, se nas primeiras revoluções industriais vivenciadas pela humanidade atingiam principalmente os trabalhadores das cidades, estende-se hoje cada vez mais aos trabalhadores do campo. Um exemplo claro do largo empreendimento de trabalho mecanizado no campo na Bahia está no Oeste baiano, nas grandes plantações de soja e algodão da região. Isto não significa dizer que as populações no Brasil, ou ainda na Bahia, tenham se tornado obsoletas, passando ao largo destas modificações, inclusive de caráter cultural, em seus costumes e comportamento. Apesar disso, há que se reconhecer as diversas nuances desse processo. Dito isto, não é imprudente afirmar o caráter rural da Bahia, que convive com aspectos relacionados ao sentido clássico do que a literatura entende por ruralidade, e com elementos característicos desta discussão mais recente sobre novas ruralidades, ressaltando com isso a relevância de deter nossa atenção para as questões que envolvam este meio.

Paralelamente ao processo de urbanização brasileiro consolidado nos anos 1970 e a despeito das mudanças sugeridas pelas novas ruralidades, além das transformações socioeconômicas experimentadas em todo o país a partir das políticas sociais implementadas desde os governos Fernando Henrique e intensificadas nos governos petistas, aspectos do rural observados por Caio Prado Júnior nos anos 1960, publicados em *A questão agrária*, permanecem latentes ainda hoje no país em alguma medida. Ainda que a introdução da mecanização tenha mudado o perfil do trabalho no campo, a denúncia das mínimas condições materiais de existência e condições precárias de exercício da atividade laboral para parte daqueles que dependem do uso da terra ainda é uma realidade do meio rural.

Contudo, ocupar-se do recorte espacial do rural no contexto do semiárido brasileiro requer o delineamento específico desta região que é a zona árida do planeta mais densamente povoada, sofrendo, portanto, intensa ação antrópica no seu espaço natural e que apresenta indicadores socioeconômicos em geral inferiores à média nacional e que, muitas vezes, é vista de forma estereotipada e tomada como situação problema do país. As noções de sertão e sertanejo, relacionadas a esta região, se emaranham com a própria construção da identidade nacional, eminentemente vinculadas ao Brasil rural. Assim, ainda que não seja tarefa desta tese uma análise sociológica, antropológica ou até mesmo literária a partir destes conceitos, este capítulo realiza um empenho de aproximação da dinâmica sertaneja.

O capítulo se encontra dividido em duas partes, trazendo elementos para se pensar o Semiárido brasileiro. Assim, realizamos uma breve descrição geoambiental do semiárido brasileiro e, na sequência, apresentamos uma discussão acerca do sertão e as suas possibilidades de desenvolvimento materializadas nos paradigmas de combate à seca e outro, construído mais recentemente, de convivência com o semiárido.

#### 4.1 CARACTERIZANDO O SEMIÁRIDO

O semiárido brasileiro (Figura 1), região política delimitada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>21</sup> conforme a última resolução do governo federal de nº 115 de 23 de novembro de 2017, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, ocupa 982.563,3 km<sup>2</sup> de extensão do território nacional – correspondendo a aproximadamente

---

<sup>21</sup> A respeito da delimitação do Semiárido cabe levantar aqui alguns interesses e motivações dos municípios de se inserirem nessa região que, em certa medida, extrapolam os critérios geográficos estipulados. Segundo Rocha Neto (2017), entre as razões para integrar o semiárido estão as diversas políticas públicas direcionadas para essa região como a garantia de 50% de recursos para irrigação garantido pelo art. 42 inciso II da CF, além de linhas de financiamento e o seguro Garantia Safra, entre outros.

12% do país –, abrangendo 1.262 municípios dos estados da Região Nordeste<sup>22</sup>, além da parte setentrional do estado de Minas Gerais na Região Norte e Vale do Jequitinhonha:

**Figura 1 - Região do semiárido brasileiro**



Fonte: IBGE, 2018.

A delimitação desta região considera em primeiro plano as condições climáticas de semiaridez, recebendo nomenclatura homônima a seu clima. O clima semiárido é caracterizado por baixa pluviosidade anual<sup>23</sup> de grande variabilidade no tempo e no espaço e elevadas temperaturas médias, marcado por longos períodos sem a ocorrência de chuva, com balanço hídrico negativo em um conjunto de espaços da região semiárida<sup>24</sup>, desencadeando, conseqüentemente, eventos de seca, embora não raramente ocorram também enchentes nessa região (MARENGO, 2006). As chuvas são concentradas em três a quatro meses por ano, em geral distribuídas entre janeiro e maio naquelas localidades que apresentam regimes de chuva homogêneos, como observado em 81,71% dos postos pluviométricos monitorados no Nordeste (SILVA; RAO, 2002). Os períodos de estiagem e a variabilidade pluviométrica entre os anos se dão, muitas vezes, em decorrência de grandes fenômenos meteorológicos<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> É importante notar que apenas 2 municípios maranhenses integram esta região – Araisos e Timon.

<sup>23</sup> As médias pluviométricas anuais variam entre 1.000 mm nas zonas mais próximas ao litoral, chegando a 500 mm à medida que se adentra para o continente, embora algumas áreas de microclima como na Chapada Diamantina na Bahia registrem médias anuais de 1.500 mm.

<sup>24</sup> Quando os valores da evapotranspiração são superiores às precipitações, causada pelos elevados níveis de radiação solar das baixas latitudes (MOURA et al, 2007).

<sup>25</sup> Como o *El Niño* e variações no padrão da temperatura superficial do mar sobre oceanos tropicais (CORREIA et al, 2011).

Único bioma exclusivamente brasileiro, a Caatinga é o tipo de vegetação predominante da região semiárida, apresentando grande heterogeneidade ambiental com faixas de transição entre as vegetações de Cerrado e Mata Atlântica. Conforme aponta Rocha (2009 apud CORREIA et al 2011). É justamente a variabilidade espacial da distribuição das chuvas, assim como os contrastes físicos da região semiárida que trazem como consequência os diversos domínios vegetativos, formando uma espécie de mosaico na região. Duque (2004), ao realizar o registro de 10 regiões naturais na Região Nordeste, identificou 8 tipos destas com ocorrência no semiárido brasileiro – Caatinga, Agreste, Carrasco, Seridó, Cariris-Velhos, Curimataú, Serras e Sertão. Assim, ao contrário do que sugere o senso comum, o semiárido está longe de ser um lugar de paisagem monótona, homogênea e pobre biologicamente (SANTOS; PEREZ-MARIN, 2013). Ademais, com a ampliação política territorial e inclusão de novos municípios a essa região, mais variada ambientalmente ela se apresenta.

A Caatinga, palavra que em tupi-guarani significa floresta branca – como referência ao período seco, quando as folhas caem e ficam em evidência os troncos esbranquiçados da vegetação (ALBUQUERQUE; BANDEIRA, 1995) – está presente em oito dos nove estados nordestinos e se caracteriza pela rusticidade da flora de árvores e arbustos de caules retorcidos, xerófilas<sup>26</sup>, de porte baixo, caducifólia, microfilia, presença de espinhos e cutículas impermeáveis. Esta vegetação é uma das que mais sofreu com as ações antrópicas, atrás apenas da Mata Atlântica e do Cerrado e, apesar disso, é também uma das menos protegidas no Brasil em Unidades de Conservação Federal. De acordo com informações do Instituto Letras Ambientais (2019), 80% da cobertura original foi alterada e somente 8,8% do bioma está sob preservação do governo.

A respeito do solo do semiárido é pertinente registrar que, a despeito de sua grande variedade<sup>27</sup>, 82% deste território apresenta pouco potencial produtivo agropecuário por diversas razões, seja pela pouca profundidade do solo, o que aumenta a propensão à erosão; por sua textura grosseira que aumenta as taxas de infiltração, absorvendo pouca umidade; por apresentar poucos nutrientes, impactando em sua fertilidade ou por apresentar grande teor de sódio. Desse modo, a área passível de irrigação na região não é muito extensa, sendo possível, em alguns casos, contornar este problema apenas através de sistemas modernos de irrigação localizada (CORREIA et al, 2011).

---

<sup>26</sup> “As plantas xerófilas são aquelas que toleram a escassez d’água, que fogem aos efeitos da deficiência hídrica ou que resistem à seca.” (DUQUE, 2004, p 31).

<sup>27</sup> De acordo com Correia et al (2011) há ocorrência de Latossolos, Argissolos, Neossolos Quartzarênicos, Planossolos, Cambissolos, Vertissolos, Luvisolos e Neossolos Litossolos.

A respeito da hidrografia, o semiárido abarca quatro das 12 regiões hidrográficas do país – Atlântico Leste, Atlântico Nordeste Oriental, São Francisco e Parnaíba – com precipitação média anual variando de 1.003 mm a 1.064 mm, bem inferior à média nacional de 1.761 mm, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). O destaque fluvial desta região é dado ao Rio São Francisco – o mais longo, com quase 3.000 km – devido a sua importância socioeconômica, ambiental e cultural. Entre rios perenes e intermitentes, as quatro regiões hidrográficas do semiárido caracterizam-se pelos períodos críticos de longa estiagem devido às características climáticas de baixa pluviosidade e elevada evapotranspiração (BRASIL, 2015b). Assim:

[...] o Trópico Semiárido Nacional, com toda sua complexidade ambiental, apresenta bacias intermitentes sazonarias, com relativa escassez hídrica espaço-temporal. Apresenta, portanto, dinâmica fluvial e potencialidades hidro ambientais peculiares no bojo de um país que, por razão de sua tropicalidade, é predominantemente úmido. (NASCIMENTO, 2012, p. 82).

#### 4.2 PARADIGMAS DO SERTÃO

O uso dos vocábulos sertão, semiárido e caatinga muitas vezes se entrelaçam terminologicamente, apontando para o mesmo espaço territorial. Como aponta Eliseu Cruz (2018, p. 20): “Em muitos territórios da Bahia, coincidem as três definições que são usadas em diferentes sentidos, oscilando entre tons de orgulho a preconceito no cenário nacional”. Assim, antes mesmo de avançarmos na discussão a respeito dos paradigmas – de combate à seca e convivência com o semiárido – cabe aqui a reflexão acerca do uso da categoria sertão, referência fundamental no recorte espacial desta tese.

De forma simplificada, o Semiárido, como abordado na seção anterior, refere-se à região política demarcada pela SUDENE, bem como ao seu domínio climático, ao passo que a Caatinga se refere a cobertura vegetativa. Cabe ainda ressaltar que a região do Semiárido é mais extensa se comparada à área de ocorrência da caatinga, muito embora essa seja seu tipo de vegetação predominante.

Não obstante, a utilização do termo sertão como referência espacial ao rural semiárido nesta tese se deve não somente por este figurar na própria nomenclatura do Território de Identidade em análise – o Sertão do São Francisco –, mas principalmente pela importância simbólica que enseja, sendo uma categoria espacial que figura no imaginário nacional, bem como no pensamento social e literário do país. Não à toa, a escolha do título deste trabalho se remete aos sertanejos, apontando para o significado identitário que o termo reveste para aqueles que ocupam este território:

Conhecido desde antes da chegada dos portugueses, cinco séculos depois “sertão” permanece vivo no pensamento e no cotidiano do Brasil, materializando-se de norte a sul do país como sua mais relevante categoria espacial: entre os nordestinos, é tão crucial, tão preta de significados, que, sem ele, a própria noção de “Nordeste” se esvazia, carente de um de seus referenciais essenciais. (AMADO, 1995, p. 145).

Embora de origem pouco precisa<sup>28</sup>, o uso da palavra sertão no Brasil remonta ao passado colonial, sendo uma categoria socioespacial muito utilizada até os dias atuais em quase todo o país, excetuando-se a região amazônica. De significado multivariado e aplicação muitas vezes imprecisa, um sentido comum, impresso, remete-o à designação do “interior” do país, sendo associado, por vezes, a noção de isolamento e despovoamento ou sendo atrelado a uma noção de terra árida (ANTONIO FILHO, 2011). Apesar das pertinentes críticas acerca do determinismo biológico e geográfico presente em *Os Sertões* de Euclides da Cunha, obra do início do século passado que apresenta uma das primeiras incursões mais sólidas sobre o “Brasil profundo”, através de uma construção do mito da brasilidade sertaneja (FAVERO, SANTOS, 2016), é este o autor responsável por estabelecer uma forte associação deste termo com o semiárido nordestino (ANTONIO FILHO, 2011).

Ademais, a literatura regionalista da geração de 1930 através de autores como Graciliano Ramos, Rachel de Queiroz e José Lins do Rego, bem como, posteriormente João Guimarães Rosa, também foram essenciais para delinear um viés social interpretativo do sertão nordestino (AMADO, 1995). Assim, ainda que a categoria sertão não seja um termo preciso espacialmente e objetivo como semiárido e caatinga, representa um forte caráter simbólico e identitário ao recorte espacial desta pesquisa.

A ideia de sertão, quando atrelada ao clima árido nordestino, construída desde os relatos de naturalistas viajantes a partir do período colonial, passando por uma parte considerável da historiografia, pensamento social e produção literária nacional, até chegar à cobertura midiática mais contemporânea, carrega consigo uma produção imagética de região-problema do país, o que, inclusive, explicaria o atraso econômico da região Nordeste como um todo. Estes elementos figurativos invocados produzem uma visão em grande parte estereotipada, muitas vezes permeada com preconceitos que imprimem nesse discurso quase invariavelmente dois temas centrais – a seca e a pobreza:

---

<sup>28</sup> Apesar de Nunes (1784 apud AMADO, 1995) e Barroso (1947 apud ANTONIO FILHO, 2011) argumentarem pela origem do termo sertão enquanto uma corruptela do que seria a impressão de exploradores que, adentrando as terras brasileiras chegaram a zona semiárida e passaram a chama-la de “desertão”, tornando-se “de sertão” posteriormente, incorrendo, portanto, em um brasileirismo, muitos estudos apontam que este era um termo anterior e já utilizado em Portugal para se referir a terras distantes de Lisboa. Tal palavra, com a grafia “sertão” aparece duas vezes na própria carta de Pero Vaz de Caminha significando um lugar que é oculto, sem mata e longe do litoral, como explica Cunha (1964, apud ANTONIO FILHO, 2011).

A seca se tornou um selo de identidade do Semiárido nordestino, escondendo, nessa imagem estampada e codificada, os conflitos sociais e políticos que estruturam, no mundo rural, as relações entre os proprietários de terras e entre o que foi o latifúndio e o minifúndio dos posseiros, dos sitiantes, dos meeiros, dos arrendatários e das muitas outras figuras vertidas de relações com a terra (FAVERO, SANTOS, 2016, p. 59).

Tal imagem estabelecida e difundida a respeito do sertão semiárido configura a base do edifício erigido no paradigma do combate à seca, sendo o conceito de paradigma compreendido como um conjunto de crenças e técnicas: “[...] una constelación de creencias, valores y técnicas que son compartidos por los miembros de una determinada comunidad.” (KUHN, 1998 apud CONTI; PONTEL, 2014, p. 31). Desse modo, uma relação causal entre o fenômeno natural climatológico dos veranicos e a pobreza (problemática de caráter socioeconômico) é estabelecida, muitas vezes somando-se ainda a uma visão determinista, quase frenológica, que argumenta pela indolência da população desta região. Sob a batuta desta abordagem, a quixotesca batalha contra um fenômeno da natureza é, então, declarada como política de Estado.

Entre as soluções apresentadas pelo governo, aquela que predomina é a hidráulica, através de projetos de açudagem, irrigação, transposição de rios e a modificação da economia da região que envolve, entre outras ações, o deslocamento em massa das populações (FAVERO, SANTOS, 2016). Assim, o paradigma de combate à seca foi responsável por sustentar, na crença científica de caráter iluminista ancorada na engenharia hidráulica, o mito de que todos os problemas desta região seriam resolvidos através da irrigação. Silva (2008, p. 13) sintetiza o modo como a imprensa passou a sustentar tal narrativa:

Assiste-se, por exemplo, num telejornal, em uma reportagem sobre os efeitos da seca na região, a cenas que mostram mulheres sertanejas apanhando água turva em reservatórios para satisfazer as necessidades da família. Na mesma reportagem, são apresentadas imagens das grandes e modernas áreas verdes irrigadas, com água dos rios e poços regando as plantações de frutas (nobres) que são exportadas para centros consumidores nacionais e internacionais. Essas imagens podem induzir à apressada conclusão de que a seca é a vilã, o elemento determinante da pobreza na região, ao mesmo tempo que a solução definitiva para o desenvolvimento do Semiárido estaria na modernização econômica, por meio da agricultura irrigada. (SILVA, 2008, p.13).

Desse modo, a primeira política governamental com o objetivo de amenizar e/ou contornar os efeitos das estiagens prolongadas na zona semiárida brasileira data do século XIX, inaugurando oficialmente no discurso político o chamado ‘problema da seca’, muito embora desde o século XVI, período em que se inicia o processo de ocupação do homem branco nesta região, haja registros historiográficos a respeito da ocorrência de secas (FAVERO, SANTOS; 2016). Além das ações assistencialistas realizadas através do socorro circunstancial caritativo às vítimas da seca, as perdas consideráveis dos rebanhos de gado dos produtores pecuaristas ao longo do século XVIII até meados do XIX mobilizaram o Governo Imperial a criar uma

Comissão Científica, em 1856, cujo objetivo era chegar a soluções técnicas capazes de modificar as condições naturais de aridez e levar o progresso através do auxílio de cinco áreas de estudo: botânica, geologia e minerologia, astronomia e geografia, etnografia e narrativa (SILVA, 2008).

Embora a pecuária tenha sido responsável por chamar, inicialmente, a atenção governamental para o semiárido neste período, sua produção ocupava uma posição econômica marginal na região Nordeste, predominantemente açucareira àquela época, servindo apenas para atender a uma demanda interna da zona litorânea. Como aponta Chico de Oliveira (1981, p. 46): “O ‘Nordeste’ agrário não-açucareiro começará a ser redefinido completamente pela entrada em cena de outro ator: o algodão”. Destarte, é a partir do aquecimento dessa última atividade econômica, que atendia também ao comércio externo, que as oligarquias locais dominantes na região Nordeste ganham relevância relativa frente ao cenário político nacional, culminando com o surgimento das primeiras instituições que se ocupavam de modo mais sistemático das políticas de prevenção e combate à seca a partir do século XX, que em muito contribuíram para a ampliação dos interesses econômicos da pecuária-algodoeira da região.

A genealogia destas instituições nos remete à República Velha, em 1909, com a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que dez anos depois daria origem ao Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) (mais adiante, em 1945, o IFOCS é transformado em Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Entre as ações institucionais propostas, constam principalmente a realização de estudos de planejamento e execução de obras. Além da criação destas instituições, destaca-se também a criação da Lei de número 175, de 1936, que criou o chamado Polígono das Secas, região política administrativa a ser considerada para os planejamentos de projetos e ações contra os efeitos da seca. Chico de Oliveira (1981) chama atenção para o fato de ter havido em todo esse período um avanço considerável do ponto de vista do conhecimento físico da região Nordeste sem, contudo, levar em conta aspectos de sua estrutura socioeconômica.

Entre os estudos e projetos que deveriam ser executadas por essas instituições, é possível citar as obras hídricas, como a criação de açudes públicos e particulares, canais de irrigação, barragens, perfuração de poços e drenagens; além da construção de estradas de rodagem e ferrovias; reflorestamento; piscicultura; estudos de condições meteorológicas, geológicas, topográficas e hidrológicas, a serem realizados por especialistas americanos, europeus e brasileiros (SILVA, 2008). Paralelamente, as ações emergenciais governamentais às vítimas da fome se davam através do fornecimento de alimentos, montagem de frentes de serviço na construção de açudes, barragens e estradas, por exemplo, além do incentivo à



emigração para Amazônia e São Paulo, além da estarecedora iniciativa estatal de formação de campos de concentração, com registros historiográficos no estado do Ceará<sup>29</sup>.

No entanto, as obras, em especial os açudes e poços, foram realizados em grandes e médias propriedades particulares para sustentar os rebanhos de seus proprietários: “Não há, que a literatura registre, casos de poços públicos perfurados pelo DNOCS em todo o sertão nordestino, a não ser em algumas cidades, para fins de abastecimento d’água potável.” (OLIVEIRA, 1981, p. 54). Quanto a construção de rodovias, é ainda Chico de Oliveira o autor que aponta que o estado foi o responsável pela construção de uma rede de estradas que, ainda que não fosse à época pavimentada, era de boa qualidade e servia sobretudo aos produtores de algodão: “[...] de uma forma que, antes dos grandes programas rodoviários nacionais da década dos cinquenta, o Nordeste semiárido contava com uma rede de estradas superior em quantidade e qualidade à do resto do país, em proporção à sua área” (OLIVEIRA, 1981, p. 54). Assim, culpando a seca pelo atraso na economia da região, as oligarquias regionais tiraram proveito da situação, beneficiando-se diretamente das ações governamentais (SILVA, 2008).

Desse modo, o real impacto das ações dessas instituições, em especial o DNOCS, não foi, senão, o de reforçar a estrutura produtiva e acumulação primitiva da oligarquia algodoeira-pecuária da região, seja pela pelos benefícios gerados pela criação da infraestrutura produtiva, seja pela apropriação do excedente gerado na região (OLIVEIRA, 1981). Houve ainda uma tentativa de modernização do DNOCS nos finais dos anos 1940 e início dos anos 1950, a partir da criação de novas instituições com o objetivo declarado de garantir o desenvolvimento regional, tais como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) em 1945, a Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso em 1948 e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) neste mesmo ano, comissão esta que, a partir dos fins dos anos 1960, teve papel decisivo para o surgimento dos projetos de perímetros irrigantes nesta região. É possível citar ainda, em 1952, o surgimento do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), cujo objetivo era imprimir ao Nordeste uma mentalidade empresarial moderna, tornando-se um agente financeiro regional de incentivo a implantação de empreendimentos industriais e agropecuários (SILVA, 2008).

---

<sup>29</sup> Estes eram: “Áreas cercadas e com galpões para ‘acolhimento’ dos retirantes que vinham para cidades de maior afluência das famílias e fugiam das áreas secas. Os retirantes só podiam sair desses locais com expressa autorização dada pelos responsáveis.” (SILVA, 2008, p. 49). Foram, portanto, espaços de encurralamento e segregação da população retirante que fugia da seca e da fome, organizados a partir da ação estatal em diversas cidades estratégicas no estado do Ceará, com ocorrência nos anos de 1915 e 1932. Seu objetivo era impedir que esta população chegasse até os centros urbanos (NEVES, 1995; RIOS, 2014; MELO, 2020). O romance *O Quinze* de Rachel de Queiroz que narra a grande seca de 1915 aborda, entre outras questões, a existência desses campos.

Apesar de haver consenso na literatura sobre a ação planejada do Estado ter se iniciado desde a criação do IFOCS, e mais adiante com a ação do DNOCS, Chico de Oliveira (1981), embora reconhecendo o esforço racionalizador dessas instituições, defende que a ação do Estado nessa região apenas se efetivou realmente a partir da criação da SUDENE, lembrando, inclusive, que sequer havia teorias de planejamento à época das instituições anteriores.

A SUDENE foi criada em 1959 especificamente para garantir o desenvolvimento regional do Nordeste, diferentemente das outras instituições já citadas, de abrangência nacional, embora fossem cooptadas pelas oligarquias locais, como argumenta Oliveira (1981). Assim, a Superintendência surge então como resultado das pressões de segmentos sociais da Região Nordeste que reclamavam do tratamento desigual dispensado para esta área, além das demandas postas pelos movimentos sociais rurais e urbanos, expressos através de sindicatos, ligas camponesas e do movimento eclesial de base ligado à Igreja Católica (SILVA, 2008). Assim destaca Chico de Oliveira (1981, p. 52):

A ação ‘planejada’ do Estado, no sentido aqui proposto, ocorre somente quando a luta de classes chega a um ponto de ruptura, em que não apenas a estrutura existente não tem mais condições de continuar a reproduzir-se, como se vê seriamente ameaçada pela emergência política dos agentes que lhes são contrários.

Tais demandas e pressões que culminaram na criação da SUDENE condensaram-se a partir do debate desenvolvimentista mobilizado por meio do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), trazendo como figura central o economista Celso Furtado, que divergia da proposta governamental centrada na política hidráulica e em ações emergenciais, apontando as limitações destas para enfrentar os problemas nordestinos, defendendo então a necessidade de uma modificação na estrutura socioeconômica historicamente enraizada nesta região (FAVERO, SANTOS; 2016). Assim, os estudos do GTDN orientavam-se segundo o pressuposto de que o desenvolvimento regional se daria por meio da industrialização e da busca pela superação de um suposto atraso frente às regiões Sul e Sudeste, defendendo o crescimento da economia regional através do incremento dos rendimentos familiares, ou seja, através do: “[...] fortalecimento da capacidade monetária da população local, pela ampliação da renda real do trabalhador, reduzindo a dependência da produção para a subsistência.” (SILVA, 2008, p. 55).

Embora não seja objetivo desta tese discutir acerca dos modelos de desenvolvimento e noções que lhes são próprias, como a ideia de atraso, por exemplo, interessa aqui fazer duas considerações. A primeira é reconhecer a importância da SUDENE para a região:

Sendo portadora de uma nova visão sobre o Nordeste e sobre as alternativas de desenvolvimento regional, coordenando esforços do governo federal e articulando interesses de governos estaduais em torno de uma espécie de pacto regional. Além disso, a atuação da Sudene foi fundamental para aglutinação e a formação de uma capacidade técnica e política especializada para condução dos programas regionais (SILVA, 2008, p. 55).

No entanto, sem deixar de reconhecer a importância desta instituição, é necessário também observar a limitação da abordagem proposta por Furtado que, embora avance na compreensão de que a seca, enquanto fenômeno natural e climático, não é a responsável pelas mazelas que a Região Nordeste enfrenta, seguia enxergando a Região Nordeste como região problema do país, deslocando o sentido de combate à seca para o do combate à pobreza, escamoteando da análise social e econômica os conflitos que efetivamente estruturam as relações, quais sejam, os conflitos de classes:

[...] com a emergência da noção de pobreza, e na medida em que ela se tornou a referência maior para a caracterização da desigualdade social em substituição a categorias como ‘proletariado’ e ‘campesinato’, há os que afirmam que se perdeu mais do que uma batalha semântica, se perdeu uma batalha política. Além do fato de que a pobreza foi, quase sempre, definida fora da relação com a riqueza, perdendo-se os termos da contradição que a produz. (FAVERO, SANTOS; 2016; p. 63).

Não temos a pretensão aqui de realizar um traçado histórico pormenorizado das ações do Estado no sertão brasileiro; tratamos, tão somente, de realizar um esforço no sentido de recuperar o desenrolar destas iniciativas, ainda que resumidamente, uma vez que, o surgimento de um novo paradigma que pensa o desenvolvimento no sertão está diretamente atrelado ao contexto político e social em que este surge. Assim, é a partir dos governos militares que a SUDENE, enquanto órgão de planejamento regional, perde parte considerável de sua autonomia, ficando então submetida às decisões da União através das políticas de integração regional. O DNOCS volta a assumir o protagonismo na implementação das políticas públicas nesse período, apontando mais uma vez a solução hídrica, através dos projetos de perímetros irrigados, como carro chefe da ação estatal para o semiárido (SILVA, 2008).

É somente no contexto da redemocratização brasileira que um novo horizonte paradigmático passou a tomar corpo sob a denominação de “convivência com o semiárido”, apresentando-se como uma perspectiva crítica à tradicional abordagem de combate à seca e a pobreza. Com o fim da ditadura militar, ainda nos anos 1980, novos atores políticos surgem no cenário nacional através da intensificação das atividades dos movimentos sociais que passaram a apresentar suas pautas e demandas coletivas de forma organizada, culminando, ainda nos anos 1990, em formas de participação política que introduziram padrões de interação entre governo e sociedade civil até então inexistentes.

No Semiárido nordestino, esta movimentação ocorreu a partir de diversos grupos como sindicatos rurais e urbanos, associações comunitárias, movimentos de produtores, grupos eclesiais de base, ONG'S, entre outros, que pautavam pela desconstrução do repertório e imaginário estereotipado das secas, bem como denunciavam os desmandos das elites locais e regionais que dominavam politicamente a região. Ademais, as experiências práticas de organizações como a Comissão Pastoral da Terra (CPT-Sertão), o Movimento de Organização Comunitária (MOC), o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), desenvolvidas desde a década de 1970, já focavam na busca por: “[...] alternativas produtivas com culturas mais resistentes às estiagens, adaptações tecnológicas para a criação, fortalecimento das comunidades e organizações de agricultores familiares etc. [...] que se identificavam dentro da proposta de conviver.” (CARVALHO, 2010, p. 148).

A organização desses grupos contribuiu para colocar na agenda dos governos recém democratizados a necessidade de reformulação das políticas de desenvolvimento regional no semiárido aderindo a processos mais participativos na gestão e elaboração de programas territoriais (CARVALHO, 2010, p. 149). Nesse sentido, é possível citar ao menos dois marcos relevantes na construção da afirmação de que “o Semiárido é viável”. O primeiro deles é o movimento Fórum Nordeste, resultante da ocupação realizada por centenas de trabalhadores rurais e suas lideranças na sede da SUDENE em Recife em 1992. Tal mobilização foi o ápice de protestos por políticas governamentais perante os problemas sociais enfrentados em decorrência de mais uma seca (DINIZ, PIRAUX, 2011). Como produto, os movimentos apresentaram o documento-proposta: “Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste/Semiárido Brasileiro”, com a defesa de formas de ocupação humana passíveis de convivência com o clima semiárido (MACEDO, 2004).

O segundo acontecimento ocorre anos depois, em 1999. Trata-se da realização do Fórum Paralelo, simultâneo a 3ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (COP- 3), também em Recife. O legado deste evento é a elaboração da “Declaração do Semiárido: Propostas da Articulação no Semiárido Brasileiro para a Convivência com o Semiárido e Combate à Desertificação” que inclui um: “[...] conjunto de orientações sobre como ‘conviver’, o que as instituições concebem como ações de investimentos, de fortalecimento social, como exemplo, a inclusão de jovens e mulheres no processo” (CARVALHO, 2010, p. 149).

Do ponto de vista analítico, entre os autores relevantes para se pensar as bases teóricas que alimentaram o paradigma da convivência com o semiárido propondo um pensamento crítico ao modelo hegemônico posto em prática no semiárido desde a primeira

metade do século XX, é possível citar as obras de Josué de Castro e de Guimarães Duque. O primeiro lançou luz para as questões da fome crônica e do subdesenvolvimento, até então pouco explorados no debate sobre o desenvolvimento dessa região, realizando uma crítica aos modelos tecnológicos que orientavam a exploração dos recursos naturais nos países não desenvolvidos. Assim, para esse autor: “[...] el enfrentamiento del subdesarrollo y del hambre implica una verdadera revolución social que se inicia con la era del hombre social, en contraposición a la era del hombre económico” (CONTI; PONTEL, 2014, p. 32). Já Duque legou sua contribuição para o debate defendendo que as tecnologias garantissem: “[...] uma convivência em harmonia dos seres humanos com a natureza (ao invés do combate, da oposição e da luta), aproveitando as vantagens da Caatinga e das suas plantas xerófilas, reduzindo o atrito com o meio físico e biológico”. (SILVA, 2006, p. 188).

O paradigma da convivência com o semiárido não é contrário a busca de soluções que garantam o armazenamento de água ou até mesmo do desenvolvimento da agricultura irrigada, nem tampouco a necessidade de ações governamentais emergenciais para as situações críticas. Estudiosos e organizações que defendem esta perspectiva argumentam também que essa abordagem não pretende fortalecer uma ideia de convivência que beire o conformismo e a passividade, estancando: “[...] processos de desenvolvimento, mantendo intocada a natureza e a população dos países pobres, mergulhada na pobreza, sem o direito ao desenvolvimento”. (SILVA, 2006, p. 187). O objetivo deste pensamento crítico é, antes, introduzir valores éticos a partir de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, propondo uma revisão de caráter social, ambiental, econômico, cultural, político e até mesmo semântico à ideia de combate à seca.

Assim, Silva (2006) argumenta que a chave de leitura para se pensar o semiárido deve levar em conta três aspectos – a tecnologia, a economia e a política, permitindo: “[...] integrar os conteúdos e sistematizar o debate sobre as bases teóricas e práticas das alternativas de desenvolvimento no Semiárido.” (SILVA, 2006, p. 180). Apesar da crença de que os avanços científicos seriam capazes de combater e controlar as condições ambientais de semiaridez, o paradigma de convivência com o semiárido chama atenção para a necessidade de um uso ético na finalidade e utilização dos recursos tecnológicos, de forma que não sirvam apenas para o privilégio de poucos. É nesse sentido que Josué de Castro (1984) defende que os modelos tecnológicos devem se orientar não apenas por critérios de produtividade e competitividade, mas antes responder às demandas sociais de trabalho, bem como satisfazer necessidades básicas dos indivíduos. Trata-se, portanto, de um movimento socioambiental que se contrapõe ao uso tecnológico como maximizador do capital e poupador de mão-de-obra.

Ademais, além da perspectiva ética e valorativa do uso da tecnologia, os estudos de convivência apontam ainda para a necessidade de uma devida contextualização da tecnologia empregada. Assim, projetos de irrigação devem levar em consideração aspectos de clima, solo e limitação de área, entre outros critérios técnicos, e não serem meras cópias de modelos irrigantes de localidades com condições ambientais totalmente diversas do Semiárido brasileiro. Além disso, as tecnologias contextualizadas devem priorizar a expansão de culturas e atividade pecuária que melhor se adapte às condições ambientais, bem como as estratégias de captação e armazenamento pluvial e de aquíferos subterrâneos devem ser sensíveis às condições locais, investindo-se em pesquisas diagnósticas que identifiquem métodos e técnicas apropriadas ao ambiente de semiaridez (SILVA, 2008).

Contudo, o emprego tecnológico não pode ocorrer sem levar em conta também os conhecimentos tradicionais e saberes locais das populações que vivem nesta região, que serviriam como base para desenvolver ou adequar as soluções tecnológicas. Tal postura não deve ser interpretada como negação do conhecimento científico ou como uma tentativa de impedir que comunidades tradicionais tenham acesso a recursos tecnológicos modernos, mas antes, entendida como um processo formativo e sistemático, na medida em que são esses saberes tradicionais que detém informações valiosas a respeito das especificidades, fragilidades e potencialidades da região (CONTI; PONTEL, 2014). Assim:

A valorização das práticas e conhecimentos seculares podem ser pontos de partida para encontrar soluções tecnológicas apropriadas ao local, utilizando todo o cabedal de conhecimentos das ciências. Para isso, há um estoque significativo de conhecimentos desenvolvidos pelas instituições de pesquisa da Região, e aqueles acumulados pela agricultura familiar sertaneja. (SILVA, 2006, p. 189).

Por volta dos anos 1990 e 2000, os estudos a respeito do desenvolvimento e meio ambiente no semiárido passaram a assumir cada vez mais uma abordagem associada ao desenvolvimento sustentável (ou ainda perifericamente de desenvolvimento local), tomando como base a proposta de convivência com o semiárido (CARVALHO, 2010). A partir deste ponto de vista, o semiárido é então entendido como um: “[...] espaço no qual é possível construir ou resgatar relações de convivência entre os seres humanos e a natureza de forma sustentável”. (DINIZ; PIRAUX, 2011, p. 228), realizando atividades produtivas ao mesmo tempo em que se valoram as riquezas naturais, expressando então a possibilidade de uma nova mentalidade que entenda a transformação do meio ambiente através da convivência com esse espaço e não da perspectiva de sua dominação e o conseqüente uso indiscriminado de seus recursos naturais. É importante compreender então que o aproveitamento sustentável das potencialidades oferecidas pela natureza e pela cultura da região deve implicar na adequação

das práticas e dos métodos produtivos ao meio ambiente, e não o contrário (CONTI; PONTEL, 2014).

Cabe destacar também que, de acordo com esse paradigma, uma relação de convivência dada sob as bases do desenvolvimento sustentável garante ganhos ecológicos, uma vez que: “[...] as transgressões ao jogo das forças naturais implicam penalidades, muitas vezes, irreversíveis”. (SILVA, 2006, p. 188) como, por exemplo, o planejamento e execução de obras hídricas que desconsideram a integridade ambiental e acabam por salinizar essas áreas. Ademais, outro aspecto relevante presente nesta perspectiva é que a relação ser humano *versus* meio-ambiente, uma vez baseada no desenvolvimento sustentável, implicaria na própria qualidade de vida da população que ocupa essa região. Assim, o sentido da convivência relaciona-se também no resgate e reconstrução de relações, repercutindo então na capacidade dos próprios indivíduos de viverem bem entre si:

La convivencia con el Semiárido significa una nueva perspectiva del desarrollo, capaz de visualizar la satisfacción de las necesidades fundamentales como condición de expansión de las capacidades humanas y de la mejora de la calidad de vida, concebida como reducción de las desigualdades, de la pobreza y de la miseria. (CONTI; PONTEL, 2014, p. 35).

Por fim, este paradigma registra ainda avanços do ponto de vista da participação política dos indivíduos no processo de desenvolvimento da região semiárida, uma vez que pesa sobre a perspectiva de combate à seca uma espécie de ‘monopólio do poder’ por parte dos órgãos gestores dos programas e projetos implementados na região, ao passo que a abordagem de convivência traz imiscuída em sua proposta elementos de gestão democrática e descentralizada dos recursos e da coisa pública (SILVA, 2008). Uma vez que ela mesma se origina dos próprios processos de mobilização da sociedade, dá espaço para os novos atores sociais do jogo democrático – em especial oriundos das ONGs, movimentos eclesiais, associações de produtores e movimento sindical – que também passam a participar da elaboração e implementação de políticas públicas (CARVALHO, 2010).

## 5 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se por ser um estudo de caráter explicativo, predominantemente qualitativo, embora também lance mão de técnicas metodológicas quantitativas. De acordo com Gil (1989), pesquisas explicativas são aquelas que buscam identificar fatores determinantes ou que contribuam para a explicação de fenômenos.

Para cumprir o objetivo central desta tese que consiste em analisar o papel das políticas agrícolas estaduais voltadas para agricultores familiares e para o agronegócio do polo fruticultor no Sertão do São Francisco frente à questão da desigualdade no período dos três primeiros governos petistas no estado (2007-2018), a pesquisa explicita a estrutura de distribuição de riqueza e renda, enfocando as características produtivas da dimensão de rendimentos neste Território de Identidade, e procura evidenciar os fatores que envolvem as políticas agrícolas que contribuem para as relações de desigualdade na região.

**Quadro 1 – Matriz do Modelo de Análise da pesquisa**

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>
1 Identificar as condições socioambientais da região	Aspectos socioambientais	Clima Relevo Vegetação Hidrografia
2 Especificar os produtores e as condições de produção através da distribuição de renda e riqueza nas dinâmicas agrícolas no Território de Identidade do Sertão do São Francisco	Riqueza	Estrutura fundiária
	Renda	Acesso à água Receita da produção Outros rendimentos Condições de ocupação
3 Relacionar as políticas públicas de agricultura familiar e aquelas destinadas ao agronegócio fruticultor da região, bem como a respectiva estrutura de gestão responsável por sua execução a estrutura produtiva	Terra	Regularização fundiária
	Tecnologia	Pesquisa Assistência técnica
	Financiamento	Crédito rural
	Desenvolvimento rural	Gestão da política Inclusão produtiva
	Proteção sanitária	Controle de doenças e pragas
	Articulação política	Câmaras setoriais Participação/realização de eventos Acesso a mercados
4 Analisar as relações de forças políticas na execução das políticas agrícolas por um viés societalista que leve em conta as práticas políticas de classe.	Gasto	Despesa empenhada
	Organização social	Associativismo Cooperativismo Sindicalização
	Biografia secretários	Partido político Vinculação social
	Perfil burocracia	Partido político Vinculação social Burocrata de carreira

Fonte: Elaboração própria.



O objetivo geral deste estudo, sintetizado no modelo de análise com a operacionalização dos quatro objetivos específicos discriminados por meio de suas dimensões e indicadores (Quadro 1), combina técnicas metodológicas quantitativa e qualitativa.

O material empírico utilizado conta com dados secundários quantitativos disponíveis em bases de dados online e sites oficiais, além de dados cedidos por órgãos gestores das políticas públicas, documentos oficiais do governo e das instituições envolvidas com as políticas agrícolas e entrevistas com informantes-chave pertencentes ao Estado e à sociedade civil ligados a agricultura familiar e ao agronegócio. Como método de análise adotamos procedimentos da estatística descritiva básica para analisar dados quantitativos e lança mão da análise de conteúdo para os dados qualitativos.

## 5.1 INSTRUMENTOS DE COLETA

Os dados secundários utilizados na pesquisa nos fornecem o instrumental empírico para o conhecimento das condições produtivas, da distribuição de renda e riqueza, da organização social dos produtores e, marginalmente, das políticas agrícolas contempladas para o Território de Identidade do Sertão do São Francisco. A fim de contemplar estas dimensões, a pesquisa lança mão de informações de acesso aberto disponíveis em bases de dados online e de acesso restrito concedidas pelos informantes-chave da pesquisa ao longo das entrevistas.

Dentre os dados de acesso aberto, o Censo Agropecuário do IBGE referente aos anos de 2006 e 2017<sup>30</sup> fornece o maior número de dados secundários para pesquisa, recobrando quase integralmente o recorte temporal do estudo, que corresponde aos três primeiros mandatos petistas na Bahia (2007-2018). Estes dados contemplam informações sobre as dimensões de produção, renda, riqueza, tecnologia e organização social.

É necessário, contudo, fazer algumas ponderações a respeito do uso desta base de dados. A primeira trata da unidade de coleta que se remete aos estabelecimentos agropecuários, em detrimento dos produtores. Como consequência disto há uma possibilidade de falsa impressão de maior fragmentação de distribuição das propriedades, uma vez que um mesmo produtor pode ser dono de várias propriedades, e tal modo de apresentação dos resultados acabem por mascarar este dado.

---

<sup>30</sup> Embora com periodicidade a cada 10 anos, a coleta do último censo sofreu um atraso de um ano em meio às mudanças que o país passou com a troca de governo após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, enfrentando um corte orçamentário como divulgado pela imprensa. Como consequência, os resultados definitivos da contagem do Censo só foram consolidados em outubro de 2019. A extensão do prazo de defesa da tese em decorrência da pandemia foi fundamental para a possibilidade de utilização dos resultados definitivos do censo, que inicialmente vinham sendo levantados sob os resultados preliminares desse instrumento de coleta.

A segunda ponderação necessária trata das críticas aos dados censitários para estimar a desigualdade apresentadas por Piketty (2014). O autor argumenta que este tipo de base de dados distorce e subestima a renda dos que ocupam o topo da pirâmide social, uma vez que há um número maior de não respostas deste grupo, que, em geral, não participa da pesquisa, ou, quando se propõe a participar, tendem a declarar dados não verídicos a fim de omitir sua renda e riqueza. Ademais, os censos ocorrem numa periodicidade muito esparsa, comprometendo metodologicamente os dados. A solução alternativa apresentada pelo economista francês para tais dificuldades trata do uso de dados declaratórios, em detrimento dos censitários.

Os dados Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (DIRPF) não se mostraram viáveis para a pesquisa uma vez que não existem dados declaratórios de acesso aberto por faixa de renda desagregados ao nível dos estados e municípios. Ademais, ainda que fosse possível utilizá-los, não recobririam aspectos produtivos agropecuários, uma vez que a origem dos rendimentos não é discriminada pelo tipo de atividade desempenhada pelo declarante, nem tampouco é possível distinguir o caráter rural nos dados que dão conta da dimensão de riqueza. Para tanto, a caracterização da dimensão renda se utilizou dos dados do Censo Agropecuário que recobrem indicadores que dão conta da renda produtiva agropecuária e do Censo Demográfico do IBGE referente aos anos de 2000 e 2010 para uma observação geral do quadro de renda no Território de Identidade, e dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para apontar a renda não contributiva proveniente dos programas de transferência de renda na região.

Embora a análise da desigualdade do ponto de vista da renda não se dê a partir de dados declaratórios, foi possível a utilização de dados da declaração do Imposto Territorial Rural (ITR) acerca da estrutura fundiária fornecidos por meio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), recobrando indicadores que apontam a dimensão da riqueza de nosso problema de pesquisa. Desse modo, foi possível estabelecer um contraste entre as informações censitárias através dos dados declaratórios com o intuito de evidenciar as possíveis vantagens metodológicas apontadas por Piketty (2014).

Além dessas duas fontes, cabe evidenciar também o uso da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM-IBGE), que fornece dados sobre a produção das lavouras permanentes e temporárias; dados da prestação de contas do governo estadual baiano da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia sobre a despesa empenhada pelas secretarias de agricultura e informações que permitem realizar a caracterização dos aspectos geoambientais do Sertão de São Francisco disponibilizados através do Sistema de Gestão da Informação e do Conhecimento do Semiárido

Brasileiro (SIGSAB), com dados oriundos do Instituto Nacional do Semiárido (INSA), que administra esta plataforma; dados, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), dentre outros órgãos; e dados sintetizados pelo grupo de pesquisa GEOGRAFAR-UFBA oriundos de órgãos como a Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário e outros sobre formas de acesso à terra no estado da Bahia.

Por fim, é possível citar ainda como dados quantitativos secundários, aqueles disponibilizados diretamente pelos gestores responsáveis pelas políticas em análise sobre as ações empenhadas nos programas. Esta pesquisa também lança mão da técnica de documentos, utilizando publicações oficiais do governo federal e, principalmente, estadual, como informes, materiais promocionais, boletins informativos e outros materiais, sobre os projetos executados. Além desses materiais, notícias da imprensa com informações sobre as políticas em análise e das relações políticas que envolvem a gestão da agricultura no estado foram também utilizadas como fonte de dados.

A respeito do uso da técnica de documentos, Flick (2009) afirma que estes devem ser vistos como uma forma de contextualização da informação, atuando, portanto, como: “[...] dispositivos comunicativos metodologicamente desenvolvidos na construção de versões sobre eventos” (FLICK, 2009, p.234). Para Quivy e Campenhoudt (2005), o uso de documentos como de dados quantitativos secundários são úteis e adequados para a análise de mudanças sociais bem como do desenvolvimento histórico de fenômenos sociais.

Por fim, as entrevistas realizadas com atores relevantes para as políticas agrícolas, sejam eles estatais ou da sociedade civil, ligados à agricultura familiar e a produção do agronegócio, são também uma importante fonte de material empírico para esta pesquisa. Apesar da relevância deste instrumento, cabe ressaltar as cautelas necessárias em seu uso, como bem pontuado por Vergara (2009, p. 4):

Entrevista é uma situação social complexa, porque representa uma teia de elementos de toda ordem, que dizem respeito a objetividade e a subjetividade do entrevistador e do entrevistado, bem como das realidades nas quais estão inseridos. Por conta dessa complexidade, as informações obtidas com a entrevista têm de ser compreendidas no contexto espaço-temporal em que foram solicitadas e fornecidas.

Para tanto, diferentes tipos de roteiros com questões semiestruturadas foram desenvolvidos para a coleta dos dados primários e estão disponibilizados no anexo final à tese. Os sete modelos elaborados levaram em conta o perfil dos entrevistados a partir de alguns critérios: i. inserção político-institucional - se pertenciam ao Estado ou à sociedade civil; ii. inserção socioproductiva - se ligados à agricultura familiar ou ao agronegócio; iv. vinculação a

governo - se pertenciam ao governo Jaques Wagner ou Rui Costa; iii. vinculação ao legislativo – integrante do Poder Legislativo (Quadro 2).

**Quadro 2 – Tipos de modelos de roteiros para entrevistas**

<b>Tipo de Roteiro</b>	<b>Instituição / Organização</b>
1	Gestores de ações para o agronegócio - período Jaques Wagner
2	Gestores de ações da agricultura familiar - período Jaques Wagner
3	Gestores de ações para o agronegócio - período Rui Costa
4	Gestores de ações da agricultura familiar - período Rui Costa
5	Deputados ligados à política agrícola
6	Representantes organizações do agronegócio
7	Representantes organizações da agricultura familiar

Fonte: Elaboração própria.

O roteiro de entrevistas foi desenvolvido com o objetivo de explorar ao máximo informações a respeito das políticas públicas agrícolas implementadas pelo governo, bem como realizar uma caracterização econômica, social e política do Território de Identidade do Sertão do São Francisco sob o ponto de vista dos entrevistados. Embora o material produzido para a realização das entrevistas tenha buscado contemplar todos os objetivos específicos da pesquisa, o desenho de captação desta fonte de dados foi crucial para responder principalmente aos 2 últimos objetivos da tese.

## 5.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA

O procedimento de coleta dos dados secundários utilizados nesta pesquisa se deu, em sua maioria, extraído as variáveis disponíveis em arquivos online nos sítios das bases de dados dos órgãos de pesquisa e órgãos oficiais. Outro volume menor de dados secundários, com informações sobre as políticas públicas em análise, foi cedido através de mídias digitais diretamente para a pesquisadora por gestores responsáveis pelas respectivas políticas. As informações, organizadas em planilhas de Excel, formaram um banco de dados organizado a partir das dimensões e indicadores do modelo de análise.

Do mesmo modo, a coleta dos documentos utilizados nesta pesquisa se deu em grande parte através da *internet*, ao passo que alguns documentos sobre as políticas foram também enviados via *e-mail* por funcionários dos órgãos gestores estaduais, além de alguns materiais informativos terem sido disponibilizados pelos entrevistados pessoalmente no ato das entrevistas realizadas.

Em relação ao trabalho de realização das entrevistas, como ressaltado por Cassell (2009), a qualidade de uma entrevista está diretamente relacionada à qualidade da coleta dos dados, o que exige cuidados necessários para esta etapa da pesquisa. Assim, uma vez

consolidado o instrumento de coleta, a primeira ação empreendida foi mapear os informantes-chave que atendessem ao perfil de cada modelo de roteiro de entrevista, seguindo, para tanto, duas formas de seleção. A primeira, direcionada para os gestores públicos e representantes das organizações sociais, identificou órgãos governamentais responsáveis pelas políticas e instituições relevantes para a agricultura na Bahia em geral e em especial no Território de Identidade do Sertão do São Francisco e, a partir disso, apontou os atores políticos e sociais relevantes através de pesquisas realizadas em sites dessas organizações públicas e privadas e em matérias relevantes sobre o tema noticiados na imprensa. A segunda serviu para a identificação dos deputados a serem entrevistados, foi utilizado como critério os dados eleitorais das votações de 2006, 2010 e 2014, nos quais foram identificados os deputados estaduais com vinculação à área agropecuária com votações nominais expressivas<sup>31</sup> nos municípios do território de identidade.

Uma vez identificados os atores sociais e políticos, contatos telefônicos e via e-mail foram estabelecidos para o agendamento das entrevistas. Apesar das dificuldades desta etapa da pesquisa, em especial no acesso aos agentes públicos ligados ao setor do agronegócio, entre os 40 informantes-chave selecionados, foi possível a realização de 34 entrevistas. Dentro do contingente dos não entrevistados dois eram ligados à gestão da agricultura familiar, outros dois do agronegócio e, por fim, os últimos, deputados. Além da dificuldade em contactar os entrevistados, um dos motivos da não realização de todas as entrevistas se deveu ao início da pandemia de Covid-19, uma vez que a coleta de dados ocorreu entre abril de 2019 e março de 2020.

Optou-se pela realização das entrevistas de modo presencial, com interação face-a-face, visto que sua aplicação deste modo possibilita uma expansão da comunicação ao permitir: “[...] ao entrevistador obter informações não verbais, ou seja, aquelas expressas pela postura corporal, tom e ritmo de voz, gestos e olhares do entrevistado, sinais faciais como a palidez, o rubor, a transpiração”. (VERGARA, 2009, p. 3-4).

Para que a coleta dos dados primários fosse possível por esta via foi necessário o deslocamento da pesquisadora, que realizou a pesquisa de campo em quatro cidades diferentes – Salvador, Uauá, Juazeiro e Petrolina. Para que fosse possível priorizar um ambiente confortável, a escolha do local para a entrevista ficou à cargo do entrevistado. Via de regra as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados, variando entre órgãos gestores e legislativo estaduais, em especial no Centro Administrativo da Bahia (CAB),

---

<sup>31</sup> Consideramos aqueles deputados que tiveram ao menos 5% dos votos válidos em pelo menos 1 dos 10 municípios no TI em pelo menos 2 anos eleitorais de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

federações sindicais, cooperativas, associações de produtores, entre outros, contando ainda com duas entrevistas realizadas nas residências dos entrevistados e outra na praça da igreja matriz do município de Uauá. Uma única exceção de entrevista não presencial foi concedida, uma vez que o entrevistado reside no município de Juazeiro e estava de férias na ocasião da viagem de campo realizada pela pesquisadora ao interior do estado.

A fim de resguardar as identidades dos entrevistados, as informações obtidas a partir das entrevistas foram analisadas de maneira agregada, utilizando as categorias dos tipos de roteiro como referência para citação das falas, conforme previsto no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, assinado pelos entrevistados no ato da entrevista, entregue juntamente com uma carta de apresentação da pesquisa e outra de agradecimento pela participação, ambas assinadas também pela orientadora da pesquisa. Estes três documentos estão disponibilizados nos anexos desta tese.

Mediante autorização do entrevistado, as entrevistas foram gravadas e com o auxílio de um bloco de anotações foram sublinhados aspectos mais relevantes citados pelos entrevistados. Devido à opção por uma entrevista do tipo semiestruturada, a entrevista permitiu uma flexibilidade do uso do roteiro, seja com a ordem das perguntas ou até mesmo retirando ou introduzindo questões. Ademais, na medida em que as entrevistas foram realizadas, os roteiros passaram por um processo de readaptação, levando em conta as entrevistas já concedidas.

### 5.3 TÉCNICAS DE ANÁLISE

Através de um exercício exploratório, os dados secundários da pesquisa foram submetidos a um tratamento analítico com técnicas de estatística descritiva utilizando medidas de posição e dispersão por meio do Excel, mesmo software usado para a coleta dos dados. A vantagem principal do uso dessa técnica reside em sua capacidade de traduzir um conjunto de informações em dados numéricos. Dessa maneira, os dados são organizados e classificados através de gráficos e quadros, além de possibilitar o cálculo de medidas que descrevem resumidamente os fenômenos. Assim, ganha-se na medida em que permite clarificar mais objetivamente determinadas faces de um fenômeno (TOLEDO; OVALLE, 2015).

A apresentação das variáveis quantitativas se dá por meio de técnicas de sumarização das informações a partir dos recursos de gráficos, mapas, quadros e tabelas, além de apontar variações e demais medidas de posição e dispersão ao longo do texto.

Ademais, para a análise da dimensão riqueza referente ao ano final do recorte temporal deste estudo, o indicador acerca da estrutura fundiária calculado é o Índice de Gini

para a distribuição de terras, calculado a partir da estratificação do tamanho da propriedade por módulo rural, conforme definido pelo INCRA. O cálculo, que reproduz a equação adaptada por Barbosa (2016) da pesquisa de Rossi (1983), se encontra expresso na equação:

$$IG = 1 - \sum_{k=0}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \quad (0 \leq IG \leq 1)$$

Onde IG = índice de Gini; X = proporção acumulada das áreas rurais / hectare; Y = proporção acumulada dos estabelecimentos agropecuários/hectare.

Para a análise dos dados qualitativos da pesquisa foi utilizada a técnica de documentos, que consistiu na codificação e categorização dos dados secundários seguindo um processo dedutivo, ou seja, com temas e categorias já definidos a serem identificados no material empírico. Para o procedimento de categorização foi adotado o processo de análise sugerido por Flick (2009): (i). a elaboração de um perfil para cada documento, levando em conta sua descrição ou tópicos centrais; (ii). desse perfil resultam categorias elaboradas a partir de um processo de codificação; (iii). a realização da checagem cruzada entre as categorias elaboradas e os domínios temáticos associados a cada documento e, por fim, (iv). dessa conferência deve resultar uma estrutura temática subjacente à análise dos outros documentos, a fim de se conseguir uma ampliação da comparabilidade.

A despeito desta pesquisa lançar mão de diferentes técnicas de coleta de dados, tanto quantitativa como qualitativas, é necessário pontuar a centralidade metodológica que as entrevistas apresentam neste estudo, uma vez que seus achados permitem uma maior aproximação ao contexto pesquisado ao possibilitarem uma produção de sentido original explicativo ao problema de pesquisa, estabelecendo para tanto a comunicação como ponto de partida.

A opção metodológica para o tratamento das entrevistas recai sob a análise de conteúdo, definida por Bardin (2011) como um conjunto de técnicas analíticas comunicacionais que, através de procedimentos sistemáticos e objetivos descritivos do conteúdo das mensagens, propõe obter indicadores que possibilitem inferir conhecimentos que dizem respeito às condições de produção e/ou recepção destas mensagens. Assim:

[...] produzir inferência, em análise de conteúdo significa, não somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas em embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores. Situação concreta que é visualizada segundo o contexto histórico e social de sua produção e recepção. (CAMPOS; 2004, p. 613).

Este método é explorado nesta pesquisa em sua dimensão qualitativa, evidenciando o inusitado e o sujeito por meio da identificação da presença ou ausência de determinadas temáticas, qualidades, distinções, entre outros aspectos (COLBARI, 2014), o que a difere da análise de conteúdo quantitativa, que é assentada na frequência de um tema, palavra ou personagem de cada comunicação (BARDIN, 2011). A escolha pela análise de conteúdo se ampara em sua capacidade de sistematizar dados qualitativos, dando sentido, identificando consistências e significados centrais sob o material qualitativo produzido (PATTON, 2002).

Como pré-requisito para a análise das entrevistas, apresenta-se a necessidade de transcrição das gravações coletadas em campo. Uma vez consolidada a coleta dos dados brutos primários com o material transcrito, iniciou-se uma etapa de pré-análise do discurso através da organização do material produzido, conduzida inicialmente por uma leitura flutuante, entendida como uma leitura intuitiva, aberta à reflexão, ideias e hipóteses, a fim de conduzir a escolha do conteúdo a ser analisado, na formulação dos objetivos a serem perseguidos pelo conteúdo selecionado e na elaboração dos indicadores que fundamentam a interpretação (BARDIN, 2004). Assim, como aponta a referida autora, esta etapa: “[...] tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise”. (BARDIN; 2011, p. 125).

Na sequência desta etapa, foram adotados os mesmos procedimentos de codificação e categorização empenhados para a técnica de documentos. A escolha desta estratégia de análise se justifica por esta ser capaz de permitir o agrupamento de elementos a partir de características comuns e ampliar a comparabilidade gerada a partir da análise. Diferencia-se da técnica de documentos por adotar um processo misto – indutivo e dedutivo. Desse modo, além do já citado processo dedutivo, ao longo da pesquisa também emergiram padrões, temas e categorias na interação entre a pesquisadora e o material empírico que caracterizam a análise indutiva.

Desse modo, para a etapa seguinte à organização das entrevistas, a pesquisa adentrou na codificação dos dados, fase em que os dados brutos são então transformados em unidades de análise guiados por temas: “O tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc.”. (BARDIN, 2011. p. 136). Por fim, como defendido por esta mesma autora, a análise aqui empreendia lançou mão da categorização que consistiu na diferenciação dos elementos de um conjunto para, em seguida reagrupá-los por analogia a partir de critérios definidos previamente, objetivando ceder a representação dos dados brutos de modo sintético a partir da condensação destes dados.



## 6 POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE

“Recordou-se do que lhe sucedera anos atrás, antes da seca, longe. Num dia de apuro recorreu ao porco magro que não queria engordar no chiqueiro e estava reservado às despesas do Natal: matara-o antes de tempo e fora vendê-lo na cidade. Mas o cobrador da prefeitura chegara com o recibo e atrapalhara-o. Fabiano fingira-se desentendido: não compreendia nada, era bruto. Como o outro lhe explicasse que, para vender o porco, devia pagar imposto, tentara convencê-lo de que ali não havia porco, havia quartos de porco, pedaços de carne. O agente se aborrecera, insultara-o, e Fabiano se encolhera. Bem, bem. Deus o livrasse de história com o governo. Julgava que podia dispor dos seus troços. Não entendia de imposto.

[...]

Despedira-se, metera a carne no saco e fora vendê-la noutra rua, escondido. Mas, atacado pelo cobrador, gemera no imposto e na multa. Daquele dia em diante não criara mais porcos. Era perigoso criá-los”. Graciliano Ramos em *Vidas Secas*, 1938.

A discussão proposta neste trabalho se situa no período recente da história política brasileira marcado pela ascensão de um governo progressista de esquerda, anos após o estabelecimento da nova constituição democrática, que agora requer reflexões. No tempo em que esteve no comando do Poder Executivo federal, o PT, gozando de lastro considerável com parte dos movimentos sociais no país, ainda que passível de críticas, reconhecidamente empreendeu políticas sociais que acarretaram transformações relevantes na sociedade brasileira. O partido teve seu mandato interrompido pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 e o fim de uma era de 13 anos de governo foi cristalizado com a derrota eleitoral do candidato Fernando Haddad em 2018, perdendo para o candidato da extrema direita, Jair Bolsonaro.

Embora esta pesquisa opte por um recorte subnacional, se faz necessário colocar em perspectiva o cenário nacional por duas razões: primeiro pela congruência partidária entre as instâncias governativas na Bahia e no plano federal e segundo pela dependência do governo estadual frente à União no que tange à implementação de boa parte das políticas agrícolas executadas. Desse modo, ainda que o objeto em análise recaia sobre a Bahia, governada pelo PT desde 2007, partido que está no quarto mandato de governador no estado, desde 2019 as mudanças ocorridas no cenário nacional trouxeram consequências para a política agrícola no estado, bastante pontuadas em entrevistas realizadas, que nos permitem afirmar que um certo *modus operandi* de implementação dessa política social se encerrou junto com a derrocada do PT no plano federal. É, portanto, um esforço teórico dessa pesquisa compreender esse período ao investigar limites e possibilidades da implementação dessas políticas para as desigualdades, em especial no contexto rural.

Assim, é pertinente reafirmar que o objetivo deste estudo é a análise da relação das políticas agrícolas voltadas para a agricultura familiar do Território de Identidade do Sertão do

São Francisco e para o agronegócio do polo fruticultor do Vale do São Francisco no estado da Bahia, frente ao equacionamento da desigualdade nesta região durante os governos petistas estaduais baianos (2007-2018).

Apresentamos a discussão e os resultados da pesquisa em dois momentos, a partir da dupla problemática que permeia essa pesquisa – desigualdade e políticas públicas, ambas sob a perspectiva de classes sociais. Para tanto, este capítulo está estruturado em duas seções que aglutinam dois objetivos específicos da pesquisa em cada parte. Na primeira, busca responder os dois primeiros objetivos: (i). identificar os produtores e as formas e condições de produção da região e (ii). especificar a distribuição de renda, riqueza e recursos naturais, bem como as condições de produtividade entre as diferentes dinâmicas agrícolas no Território de Identidade do Sertão do São Francisco; na segunda parte, contempla os dois últimos: (iii). relacionar as políticas públicas de agricultura familiar e aquelas destinadas ao agronegócio fruticultor da região, bem como a respectiva estrutura de gestão responsável por sua execução a estrutura produtiva e (iv). analisar as relações de forças políticas na execução das políticas agrícolas por um viés societalista que leve em conta as práticas políticas de classe.

Em cada seção são contemplados os conceitos, dimensões e indicadores que concernem aos objetivos, através da articulação teórica-metodológica das fontes de dados com a literatura que provê suporte analítico. Metodologicamente se caracteriza por uso de técnicas quantitativas da estatística descritiva utilizada em dados secundários, apresentando como principal fonte as bases do Censo Agropecuário do IBGE para os anos de 2006 e 2017, bem como o emprego da análise qualitativa nos dados primários coletados a partir da realização de entrevistas com agentes públicos e privados envolvidos com a produção agropecuária no Território do Sertão do São Francisco.

A análise da primeira seção, dividida em duas partes, contempla as relações conceituais de classes sociais e desigualdade. Embora o caráter da desigualdade do seu ponto de vista concreto e material seja evidenciado a partir da perspectiva unidimensional, uma análise multidimensional, mais sensível ao fenômeno, é também buscada a partir de aspectos socioambientais explorados na análise. Assim, a primeira seção do capítulo de resultados é dividida em duas partes. Na primeira, as características geoambientais do recorte temporal em estudo são cotejadas através dos dados primários e secundários coletados.

Por se tratar então de uma pesquisa sobre políticas públicas que envolve sistemas produtivos agropecuários, dependentes, portanto de fatores como o clima, o solo, o relevo, a hidrografia, entre outros, a primeira subseção trata da geografia física do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, analiticamente caracterizado de modo evidenciar as

desigualdades socioambientais através da apropriação desigual dos recursos naturais da região, por meio de atividades econômicas que essencialmente se valem destes para sua realização.

Sob a perspectiva unidimensional, através de indicadores de renda e riqueza, explorando variáveis de natureza quantitativa e qualitativa, a seção seguinte se dedicada à análise das classes sociais que atuam como produtoras agropecuárias da região, pensadas a partir das categorias de agricultores familiares e produtores do agronegócio e relacionadas às dinâmicas produtivas irrigante e do regime de sequeiro. Muito longe da descrição etnológica permeada por uma visão evolucionista e determinista empenhada em Os Sertões de Euclides da Cunha, a tarefa analítica que nos cabe aqui é a de identificar os produtores, formas e condições de produção da região.

Assim, objetivamos realizar uma aproximação desses sujeitos que ocupam, produzem e geram riqueza no Sertão do São Francisco – os sertanejos – a partir do viés de classe. Deste modo, destacamos a existência daqueles sertanejos que sempre foram vistos sob este rótulo e hoje, grosso modo, correspondem aos agricultores familiares que produzem nas áreas de sequeiro, e aqueles “novos” sertanejos que compõem uma classe social empreendedora do agronegócio, forjada a partir do êxito da fruticultura em suas relações com as dinâmicas agrícolas aos quais se encontram inseridos. O acesso à água para produção é ponto fundamentalmente definidor das formações de classes sociais neste território.

Os dados desta primeira seção expõem a desigual distribuição de recursos naturais, renda e riqueza através das diferentes dinâmicas agrícolas executadas por produtores no Sertão do São Francisco, conformando-os em quatro perfis de produção: (i). agricultores familiares que produzem em culturas temporárias de sequeiro; (ii). agricultores familiares que produzem em culturas e permanentes irrigadas; (iii). agricultores não familiares que produzem em culturas temporárias de sequeiro; (iv). agricultores não familiares que produzem em culturas e permanentes irrigadas.

Na base da organização social, os achados apontam para uma retração produtiva da dinâmica de subsistência da maioria dos agricultores familiares nas produções de sequeiro. Embora do ponto de vista da renda desta população isso não tenha acarretado num quadro de ampliação da pauperização, graças principalmente aos programas federais de renda não contributiva – Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aposentadoria rural – que atuaram no sentido oposto reduzindo a pobreza e a extrema pobreza, o contexto atual de cortes nos gastos sociais que impactam estes programas impõe uma situação de vulnerabilidade social para estes produtores em sua capacidade de reprodução social. Por outro lado, houve uma vultuosa concentração de renda no topo da cadeia de produção da região

para os produtores do agronegócio fruticultor que vivenciaram um *boom* produtivo para o setor, ao passo em que, a despeito do seu potencial empregatício, com limitados avanços no mercado de trabalho não foram capazes de promover uma indução da redução de desigualdades.

É a partir da observação dessa organização produtiva social desigual que se coloca na seção seguinte a análise da possibilidade das políticas agrícolas para agricultores familiares e produtores do agronegócio implantadas pelo governo do estado, em suas relações políticas de classe, agirem enquanto potencial redutor de desigualdades. A desigualdade que expõe em dois extremos estas classes de produtores destacam os conflitos imbuídos entre eles que, ainda que não estejam em uma oposição tão evidente em sua dimensão econômica, quando analisadas a partir de uma perspectiva que engloba a dimensão política de suas relações, realçam tais relações de contradição.

Assim, a última parte do capítulo de resultados, também subdivida em dois momentos, é dedicada à análise das políticas públicas agrícolas pelo viés de classes sociais. Na primeira subseção são analisados os limites e possibilidades das políticas para agricultores familiares e produtores do agronegócio fruticultor, do ponto de vista do alcance dessas políticas frente ao enfrentamento da desigualdade. Empiricamente, são analisados dados sobre acesso à terra, financiamento, indicadores das ações de assistência técnica, controle sanitário, fomento, entre outros. As fontes de dados utilizadas para esta seção são de natureza quali-quantitativa, servindo-se de documentos com dados sobre as políticas, variáveis quantitativas do Censo Agropecuário, além dos dados primários produzidos a partir das entrevistas.

A subseção final do capítulo de resultados é dedicada à análise dos aparelhos institucionais do Estado presentes na organização e burocracia da política agrícola no estado da Bahia e das questões relativas aos poderes real e formal das classes sociais através das relações de força, relativas à política em estudo, que alimentam, ao mesmo tempo que são alimentadas pelas relações de desigualdade. Para tanto, utilizamos primordialmente de dados qualitativos primários coletados nas entrevistas e secundariamente amparamo-nos em dados quantitativos do Censo Agropecuário.

A política de agricultura familiar no estado da Bahia passou por avanços institucionais consideráveis, iniciados desde o reconhecimento da existência e importância desta categoria produtiva, até o oferecimento de uma estrutura própria para tratar destas questões, com mudanças significativas do ponto de vista da gestão dessas políticas. O crescimento dessa estrutura administrativa, por sua vez, se deu em detrimento da secretaria gestora das políticas para o agronegócio. Contudo, ainda que reconhecendo tais avanços, estes não foram suficientes para prover alterações significativas do ponto de vista da estrutura

produtiva no Território de Identidade do Sertão do São Francisco que, como visto na seção anterior, seguiu o curso de aprofundamento das desigualdades produtivas.

Este processo pode ser compreendido a luz da perspectiva que entende que a posição ocupada por esta nova secretaria na estrutura do Estado não atinge o centro de poder decisório relevante que permita uma mudança estrutural no seio da sociedade. Por sua vez, a política do agronegócio, embora aparentemente mais desamparada do ponto de vista institucional, teve seu centro de poder deslocado para outras instituições, além de não ter seus interesses políticos de longo prazo subvertidos pela nascente Secretaria de Desenvolvimento Rural.

#### 6.1 CLASSES SOCIAIS E DESIGULDADES NO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO: ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS

Os 13 anos de governos petistas registraram mudanças socioeconômicas históricas para o país, sobretudo para aqueles que ocupavam a base da pirâmide social. O Brasil chegou a sair temporariamente do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) entre os anos de 2014 e 2020, além de diminuir a pobreza e, principalmente, a extrema pobreza, como demonstrado por diversas pesquisas realizadas nas duas últimas décadas (BARROS et al, 2007; SOARES et al, 2007; BARROS, 2010; OSORIO et al, 2011; SOUZA FILHO; NATENZON, 2015; CAMPOS, 2015).

Conforme discutido no capítulo segundo, embora muitas dessas pesquisas tenham afirmado que, casada com a diminuição da pobreza, o país vinha conquistando também a redução da desigualdade econômica, uma série de estudos emergentes que se inspiram nos achados do economista francês Thomas Piketty passou a questionar o que até então parecia consensuado pela literatura (MILÁ, 2015, 2017; SOUZA, 2014, 2016; SOUZA; MEDEIROS, 2015, OXFAM BRASIL, 2017; GOBETTI, ORAIR, 2017). A conclusão das pesquisas, quando aplicadas ao Brasil, é de que, embora a pobreza tenha sido reduzida, a renda seguiu concentrada no topo da pirâmide da sociedade, não alterando e, em alguns momentos, até ampliando a desigualdade. Como sequência a este cenário de transformações econômicas e sociais limitadas, o contexto político atual toma o curso de rápido derretimento da frágil proteção social que se constituiu no país desde sua redemocratização.

No cenário rural e do Nordeste, embora as políticas sociais consolidadas nos governos petistas tenham tido um forte impacto, em especial os programas de transferência de renda não contributiva (KERSTENETZKY, 2009; SOARES et al., 2006; SOARES et al., 2007; HOFFMANN, 2006; apud, SÁTYRO; SOARES 2011), é possível concluir que o mesmo não

foi suficiente para resolver antigas assimetrias regionais do país (SOUZA; OSÓRIO et al, 2012) ou ainda aquelas que se dão no sentido campo-cidade (BRASIL, 2015a) e viabilizar soluções estruturais mais duráveis que garantissem condições e inserções socioprodutivas menos desiguais.

Nessa primeira parte do capítulo de resultados, aproximemo-nos da problemática da desigualdade, pelo viés de classes sociais, no Território de Identidade do Sertão do São Francisco. Com o objetivo de entender quem são os sertanejos e a qual sertão esta pesquisa se refere, a primeira parte do capítulo de resultados analisa os produtores dessa região a partir de suas condições de produção, estas últimas submetidas a aspectos econômicos e socioambientais. Para tanto, a fundamentação da base empírica se ampara no debate entre os aportes teóricos de classes sociais e desigualdade, como discutidos nos capítulos um e dois desta tese. Desse modo, é tarefa desta primeira seção de resultados identificar as formas de distribuição de recursos naturais, renda e riqueza entre os indivíduos que produzem no campo numa região do semiárido baiano, a fim de compreender as condições díspares de produção agropecuárias.

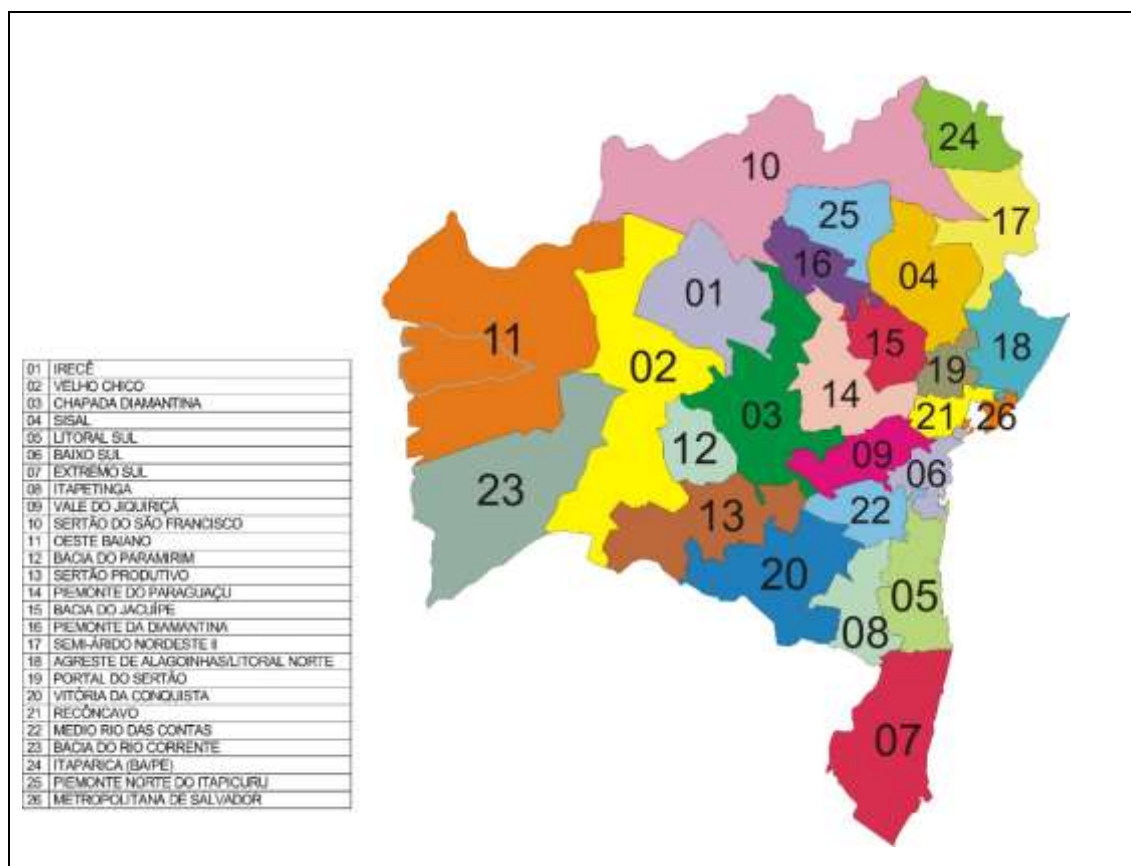
### **6.1.1 Aspectos agroambientais do Território de Identidade do Sertão do São Francisco**

O Território de Identidade do Sertão do São Francisco integra a região do Semiárido brasileiro. Localizado na região norte do estado da Bahia, faz parte de uma das 27 unidades administrativas<sup>32</sup> (Figura 2 página 93) que subdividem os 417 municípios baianos por regiões, constituídas pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) em 2007, primeiro ano dos mandatos petistas no estado. Estes territórios funcionam como recorte institucional e político administrativo de planejamento e execução de políticas públicas (ROCHA, 2019). Apesar do marco institucional dos Territórios de Identidade ser uma realização do PT na Bahia, sua gênese se remete ao ano de 2004, e passa por uma atualização em 2005, anos de governo pefelista, como indicado por Dias (2016). A consolidação institucional veio pela Lei do Plano Plurianual de 2008 (Lei nº 10.705, de 14/11/2007) e a implementação através da SEPLAN. Até chegar à configuração atual, concretizada no ano de 2015, passou ainda por uma outra modificação em 2011.

---

<sup>32</sup> São eles: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semi-Árido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Sudoeste Baiano, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitano de Salvador, Costa do Descobrimento.

Figura 2 – Territórios de Identidade do Estado da Bahia



Fonte: SEI/BA (2015).

Embora esta tese não trate da política territorial, tal subdivisão, proposta pelo estado, é útil para esta pesquisa como unidade de recorte espacial, uma vez que permite, ao mesmo tempo, ampliar o escopo do nível municipal e diminuir os riscos de um estudo que não seja capaz de contemplar a heterogeneidade presente em todo recorte estadual, em especial numa unidade federativa tão extensa como é o caso da Bahia. Além disso, a escolha dos territórios de identidade como unidade de análise admite trabalhar com um conjunto de municípios em que os critérios de seleção de certa forma podem ser considerados como não aleatórios<sup>33</sup>.

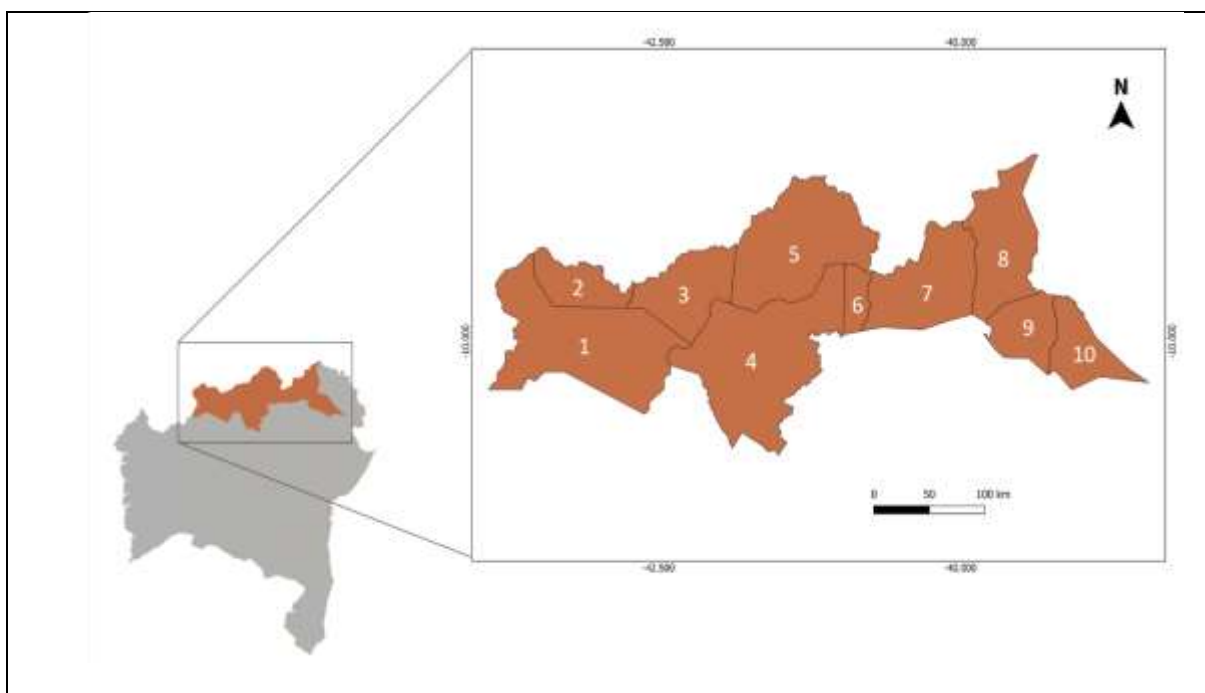
O Território de Identidade do Sertão do São Francisco carrega em sua denominação elementos caros para a Região Nordeste, especialmente para o Semiárido nordestino. Como explorado anteriormente, a categoria sertão impõe uma conotação espacial e identitária expressiva para esta região do país e, somado a este termo, a importância simbólica,

<sup>33</sup>De acordo com o governo do estado da Bahia, a construção desses territórios levou em conta desde critérios mais objetivos como características geoambientais, econômicas e político institucionais, até aqueles mais subjetivos como aspectos culturais, bem como a noção de pertencimento dos indivíduos àquela região (BAHIA, 2014b).

social, econômica e cultural do maior rio exclusivamente brasileiro, o Velho Chico, como é afetivamente alcunhado. É importante notar que este território manteve seu nome e sua configuração inicial desde a primeira divisão dos Territórios de Identidade em 2004.

De acordo com a última contagem do IBGE no ano de 2010, em todo o território há uma população de 494.431 pessoas, sendo que entre estas 315.797 vivem em zona urbana e 178.634 em meio rural. O município de Juazeiro é o mais populoso, concentrando sozinho 40% da população do território, como uma distribuição populacional entre os demais municípios variando entre 13,1% em Casa Nova e 3,2% em Canudos. O número da população do território aumentou entre os anos 2000 e 2010 em 47.472 pessoas, impulsionado pelo processo de urbanização dos municípios, ao passo que o tamanho da população rural diminuiu ao longo desses anos. Os dez municípios que integram o Sertão do São Francisco (Figura 3): Campo Alegre de Lourdes, Casa Nova, Canudos, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho e Uauá – ocupam uma área de 61.609,78 Km<sup>2</sup> que representa cerca de 11% do estado da Bahia (BAHIA, 2018a).

**Figura 3 – Recorte territorial do estado da Bahia com os municípios do Sertão do São Francisco: (1) Pilão Arcado, (2) Campo Alegre de Lourdes, (3) Remanso, (4) Sento Sé, (5) Casa Nova, (6) Sobradinho, (7) Juazeiro, (8) Curaçá, (9) Uauá, (10) Canudos.**



Fonte: Elaboração própria.

Embora o enfoque analítico dado à desigualdade neste estudo recaia preponderantemente em sua dimensão material e, portanto, econômica, como serão abordadas na seção seguinte através das dimensões de renda e riqueza, há também um empenho por



ampliar o escopo desta temática para uma perspectiva multidimensional, em específico a que recobre as desigualdades socioecológicas. Uma vez que a pesquisa aborda dinâmicas agropecuárias, ou seja, atividades produtivas que dependem diretamente de aspectos físicos e ambientais, a caracterização geoambiental deste território se faz necessária. Ademais, a tarefa de identificação dos recursos naturais disponíveis no Sertão do São Francisco é importante para a compreensão de suas formas de apropriação pelos produtores em diferentes sistemas produtivos.

A abordagem das capacitações, trabalhada por Amartya Sen (1999) aponta para a necessidade de observação de critérios outros para além dos econômicos para explicar a pobreza dos indivíduos. Dentre estes, elenca heterogeneidades pessoais, condições sociais, diferenças nas perspectivas das relações intrassociais, distribuição familiar e diversidades ambientais. A respeito deste último, Sen considera que observar as diferenças climáticas, bem como a qualidade do ar e da água entre os indivíduos são úteis para explicar a desigualdade. Embora seja necessário reconhecer a relevância das contribuições de Sen para os estudos de pobreza e desigualdade ao reconhecer critérios para além da unidimensionalidade da renda e riqueza enquanto modeladoras das condições de vida, é preciso pontuar também que há nesta perspectiva um forte viés liberal que atrela a posição social a conquistas pessoais, descolando a noção das oportunidades disponíveis entre os indivíduos a situações estruturais da sociedade.

Costa (2019) argumenta que para fugir do enredo liberal, as pesquisas sobre a desigualdade passaram a explorar mais a posição dos indivíduos em detrimento das oportunidades que estão a seu alcance. Este autor defende dois outros critérios, além do econômico (ao qual atribui maior peso para determinar as relações desiguais), para a análise das disparidades humanas: as assimetrias de poder e as desigualdades socioecológicas, assim definindo este último:

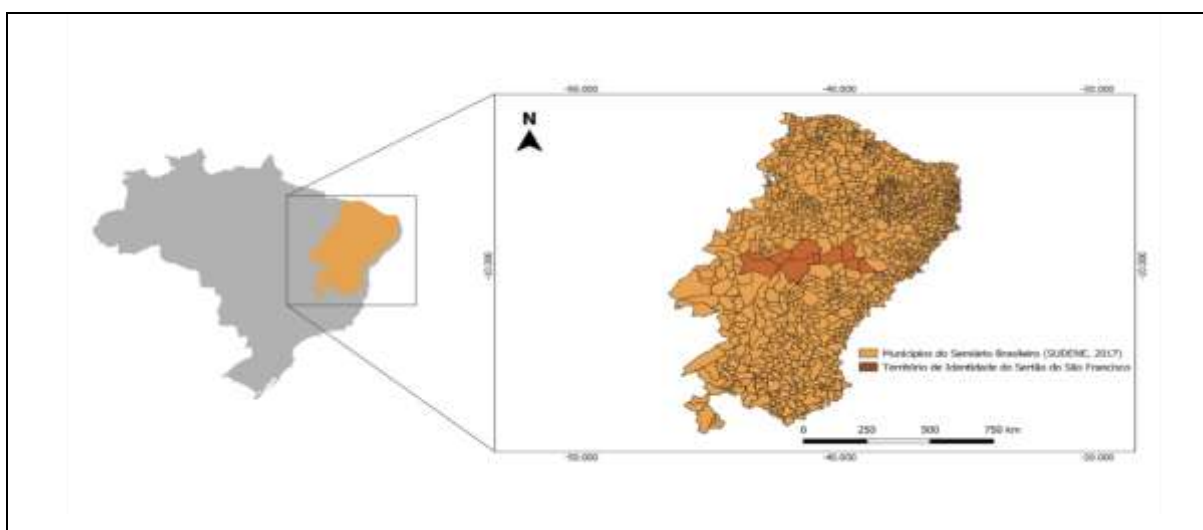
[...] referem-se às diferenças de acesso a bens ambientais, como água potável, ar limpo, parques etc., e às possibilidades desigualmente distribuídas para a proteção contra riscos ambientais, como desastres naturais e perigos produzidos pela ação humana (poluição, irradiação etc.). Como os bens ambientais são amplamente mercantilizados nas sociedades contemporâneas e os riscos ambientais podem também ser externalizados e até mesmo exportados, as desigualdades socioecológicas não são um produto linear da distribuição geográfica 'natural' desses bens e riscos ambientais. (p. 7).

A análise do contexto rural, em especial na região semiárida, torna a observação dos aspectos multidimensionais da pobreza, como o acesso à recursos naturais, em especial à água, além de serviços, como, por exemplo, a energia elétrica, indispensáveis. Uma análise estritamente econômica poderia não alcançar de forma suficiente o modo como os produtores ocupam, atuam e se organizam no Território de Identidade do Sertão do São Francisco. É

possível observar tal perspectiva multidimensional na própria fala destacada por uma representante de uma organização produtiva local ao descrever, falando sobre sua trajetória e envolvimento com as políticas públicas agrícolas para o semiárido: “[...] uma comunidade no meio do semiárido, né, no norte da Bahia, com as dificuldades que a gente já sabe, né? Sem água, sem energia elétrica, sem os devidos... as devidas necessidades atendidas”. (ENTREVISTADA 28, 2020, p.2).

Dito isso, é possível observar em destaque no mapa a localização central horizontalizada dos municípios deste Território de Identidade dentro do universo do Semiárido brasileiro (Figura 4). Devido ao posicionamento de baixas latitudes (entre  $-9^{\circ}$  e  $-10^{\circ}$ ), apresenta elevada incidência solar com médias anuais do total diário da Irradiação Global Horizontal<sup>34</sup> variando nas sedes dos municípios entre 5.412 Wh/m<sup>2</sup>.dia em Canudos e 6.018 Wh/m<sup>2</sup>.dia em Pilão Arcado<sup>35</sup> (PEREIRA et al, 2017).

**Figura 4 – Figura 4: Municípios do Semiárido destacado do mapa do Brasil com os municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco em evidência.**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SUDENE (2017).

De acordo com o SIGSAB<sup>36</sup>, os dados sistematizados do MMA para os anos de 2001 e 2013, indicam a região que compreende o Sertão do São Francisco dentro da

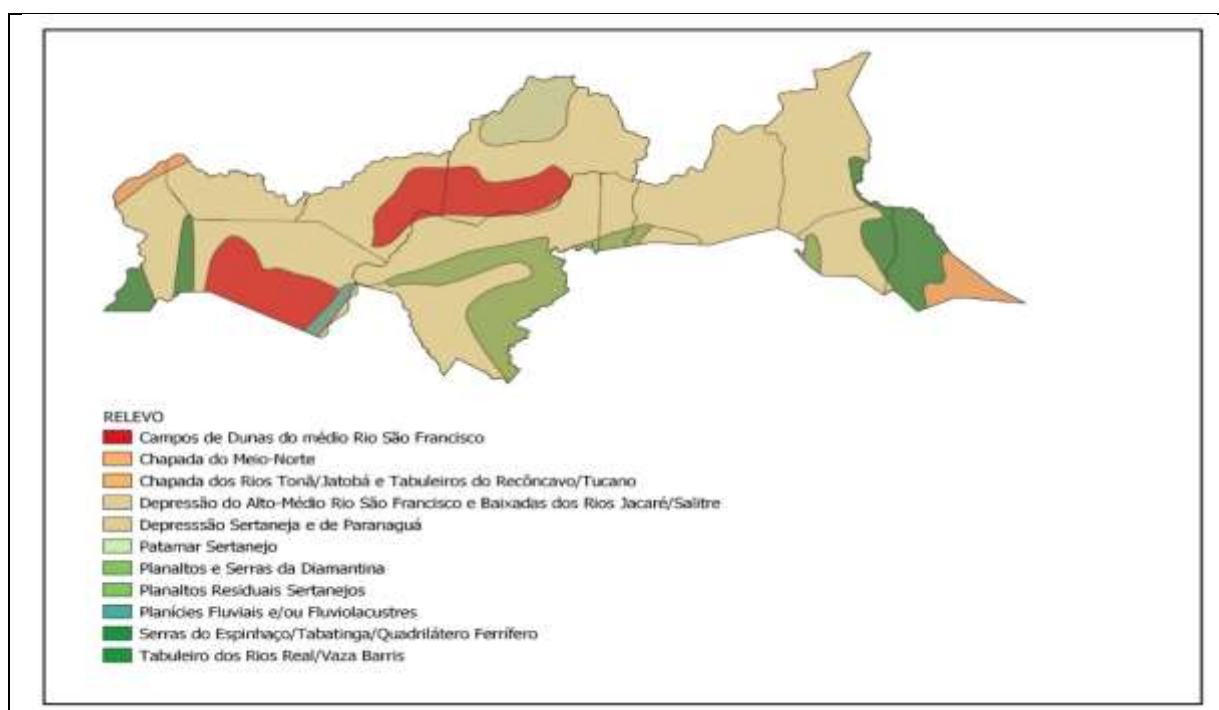
<sup>34</sup> A Irradiação Global Horizontal “[...] é a taxa de energia total por unidade de área incidente numa superfície horizontal.” (PEREIRA et al, 2017).

<sup>35</sup> No Brasil, essa média anual varia aproximadamente entre 2.000 Wh/m<sup>2</sup>.dia e 5.750 Wh/m<sup>2</sup>.dia (PEREIRA et al, 2017).

<sup>36</sup> Este sistema é desenvolvido pelo INSA, uma unidade de pesquisa ligada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) cujo enfoque é o Semiárido brasileiro.

classificação climática<sup>37</sup> do semiárido, marcada pelos dois climas mais secos<sup>38</sup>, predominantemente de tipo semiárido, tropical ou subtropical e, em uma menor área, com a incidência do clima árido tropical. Além disso, segundo dados do próprio INSA para o ano de 2014, parte considerável deste Território encontra-se em área afetada por desertificação<sup>39</sup> de intensidade moderada. Ademais, o relevo deste território, predominante formado por depressões (Figura 5), é outra característica que tem impacto para o clima da região, uma vez que, sua altitude inferior ao nível do mar, com altitudes superiores entre esta região e o oceano, representam uma barreira para a chegada das chuvas.

**Figura 5 – Relevo no Território de Identidade do Sertão de São Francisco**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INSA (2014).

Ainda sobre aspectos pluviométricos no semiárido, embora haja todo um imaginário construído a respeito da relação do sertanejo com as chuvas, é interessante notar que esse fenômeno natural, desejado e transformado em arte por tantos nordestinos, não tenha

<sup>37</sup> O SIGSAB subdivide toda a região semiárida brasileira em cinco classificações climáticas – (i). úmido, tropical ou subtropical; (ii). subúmido úmido, tropical ou subtropical; (iii). subúmido seco, tropical ou subtropical; (iv). semiárido, tropical ou subtropical e v. árido, tropical. Tal classificação trata-se de: “[...] uma escala de índices climáticos definidos com base no balanço hídrico climatológico (BHC) – índice hídrico, índice de aridez e índice de umidade [...]” (ANDRADE JÚNIOR et al, 2005).

<sup>38</sup> A coleta pluviométrica da Companhia de Recursos Minerais (CPRM) em 2011 indicou a incidência de chuvas marcada por aproximadamente quatro diferentes isoietas, variando de 500mm a 800mm de precipitação.

<sup>39</sup> A desertificação se dá em decorrência da degradação ambiental a partir do manejo inadequado dos recursos naturais em regiões de semiaridez (sejam áridos, semiáridos ou subúmidos secos), comprometendo o meio ambiente, a biodiversidade e as cadeias produtivas. (BRASIL, 2006b).

um significado unívoco nesta mesma região. Devido a características do cultivo da uva, em especial da uva de mesa, uma chuva forte pode significar a perda da colheita devido a sensibilidade do fruto aos impactos causados por este acontecimento, como é possível observar em entrevista com representantes de fruticultores:

[...] como eu falei a gente trabalha com uma atividade muito sensível a muitas situações, né? Então, por exemplo, agora tá na época de chuva. Então estamos com previsão de chuva aí pro final de semana e pra próxima semana. Então, tem algumas atividades da fazenda que a gente tá tentando correr ao máximo para que não haja perdas, né, de produção. Porque a chuva cai e a gente não consegue saber qual o estrago que ela vai fazer, porque não tem o... volume de chuva. Porque diz que vai, vai cair pouquinho e cai um dilúvio. [...] se tem previsão de chuva aí diz que é 20 ml, aí daqui a pouco cai 60, né? Então todo mundo tenta fugir da chuva porque você não sabe o estrago que ela vai causar. (ENTREVISTADO 25, 2020, p7).

Há uma grande variedade de solos na região<sup>40</sup>, com boa indicação pedológica para lavoura de ciclo curto em parte do município de Sento Sé e em outra parte desse município e de Pilão Arcado para culturas não mecanizadas (BAHIA, 2018a). De acordo com dados de 2013 do INSA, no que diz respeito a fertilidade do solo, grande parte do território tem área pouco fértil ou muito pouco fértil, com apenas uma porção relativamente pequena do território apresentando solo de fertilidade média a alta.

Quanto a cobertura vegetativa, quase toda sua área está inserida no bioma Caatinga<sup>41</sup>, com uma pequena ocorrência de Cerrado em sua região mais ocidental. De acordo com dados do governo do estado, cerca de 27% do Sertão do São Francisco integra áreas de proteção legal em três unidades de conservação total ou parcialmente localizadas nesta área, sendo duas estaduais e uma federal (BAHIA, 2013). Contudo, em entrevista realizada com um representante de uma organização social que atua na região, há uma confirmação dos dados sobre a crescente perda da cobertura vegetal original também nesse território, como apresentado no capítulo três desta tese. Entre as ameaças pontuadas pelo entrevistado estão a expansão da fronteira agrícola, a ação de mineradoras e, mais recentemente, por empresas que têm o interesse de se instalar na região para desenvolver energia solar e necessitam promover o desmatamento do bioma para o posicionamento das placas solares, impondo desequilíbrios ambientais e comprometendo a segurança alimentar do rebanho criado solto na região.

<sup>40</sup> Predominam Latossolos Vermelho-Amarelos e Neossolos Quartzarênicos, este último na parte mais ocidental do território, ainda com a ocorrência de Argissolos, Cambissolos, Luvisolos, Planossolos e Vertissolos.

<sup>41</sup> “A Caatinga Arbórea e Arbustiva e Parque, Cerrado Arbóreo Florestado, Floresta Estacional, Vegetação Secundária, Floresta de Galeria e Campos Rupestres formam a variada vegetação do território.” (BAHIA, 2018a, p. 61).

A Figura 6, a Figura 7 e a Figura 8 foram capturadas no município de Uauá em meados de janeiro de 2020, mês de chuva na região, durante viagem de campo para a realização de entrevistas da tese e são representativas das características deste tipo de domínio vegetativo descritos na seção anterior deste capítulo. Como exposto também no capítulo sobre o Semiárido, é possível perceber o significado da expressão dessa vegetação na língua tupi-guarani – floresta branca (Figura 6).

**Figura 6 – Relevo no Território de Identidade do Sertão de São Francisco**



Fonte: Elaboração própria.

**Figura 7 – Vegetação da Caatinga no município de Uauá**



Fonte: Elaboração própria.

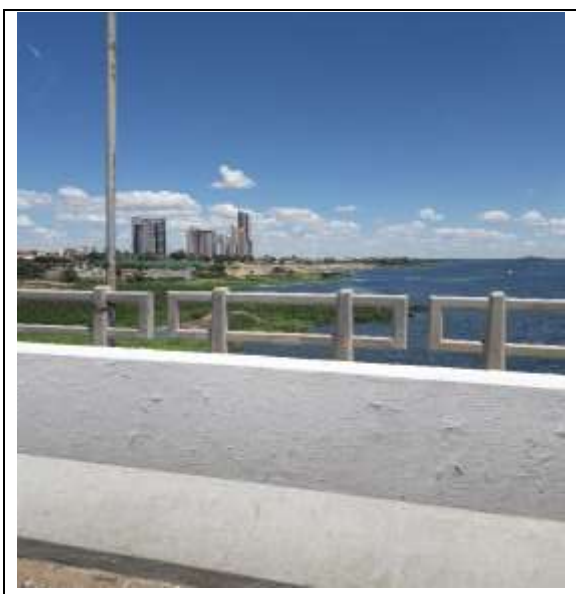
**Figura 8 – Vegetação da Caatinga no município de Uauá**



Fonte: Elaboração própria.

O território se encontra inserido em duas Bacias Hidrográficas do país, predominantemente na Bacia do Rio São Francisco (Figura 9) e uma parte na Bacia Costeira do Leste. Na primeira, inclui as Regiões Hidrográficas do Médio São Francisco, percorrendo os municípios de Casa Nova, Pilão Arcado, Remanso e Sento Sé e do Submédio São Francisco passando por Curaçá, Juazeiro, Sobradinho e Uauá. Alguns dos rios que compõem essa bacia, além do seu principal, são os rios Salitre, Jacaré e Curaçá. Na bacia que ocupa a área menor do território de identidade, perpassa o Rio Vaza Barris pelos municípios de Uauá e Canudos.

**Figura 9 – Rio São Francisco na fronteira entre Juazeiro e Petrolina**



Fonte: Elaboração própria.

Ainda sobre a hidrografia da região, segundo dados do Censo Agropecuário, enquanto o número de estabelecimentos agropecuários com rios e riachos da região cresceu entre 2006 e 2017 com uma variação média de 3,62%, um dado preocupante do ponto de vista ambiental, é a diminuição de propriedades rurais com nascentes. Conforme mostram os dados, neste mesmo intervalo de tempo houve uma variação de -74,33% de propriedades que contam com esta possibilidade de recurso natural.

### **6.1.2 Dinâmicas produtivas e classes sociais: subsistência e produtividade**

Em sua passagem por Canudos, Euclides da Cunha, ao descrever características físicas e psíquicas dos habitantes da insurgente Belo Monte, cravou em seu clássico *Os Sertões* a sentença que posteriormente se tornaria icônica para a região semiárida: “O sertanejo é, antes de tudo, um forte”. (CUNHA, 1984, p. 51). Esta asserção euclidiana ganhou vida própria e usos muitas vezes descontextualizados da obra nas interpretações e no imaginário do Nordeste Semiárido. Como discutido no capítulo três, a categoria sertão, para além de descrever um espaço físico, se remete também a questões identitárias. O sertão observado por Euclides da Cunha no final do século XIX sob muitos aspectos não é mais o mesmo, ainda que permaneçam o emprego dos termos sertão e sertanejo.

Desde o ano de 2006, o Censo Agropecuário passou a disponibilizar informações para grande parte de suas variáveis desagregadas em duas categorias – agricultores familiares e agricultores não familiares. Os critérios de definição para o enquadramento do produtor estão legalmente instituídos, estando em conformidade com a Lei 11.326/2006, de 24 de julho de 2006<sup>42</sup>, que define formalmente a agricultura familiar. Assim, aqueles que não se encaixam nesse perfil são considerados pelo censo como não familiares.

O Sertão do São Francisco apresenta uma mesma tendência observada em todo país ao registrar o crescimento proporcional de estabelecimentos não familiares entre os anos de 2006 e 2017, como é possível observar nos dados do Censo Agropecuário. Em 2006, 90,71% dos 35.019 atendiam ao perfil da agricultura familiar, enquanto 9,28% correspondiam a agricultura não familiar. Em 2017, as propriedades não familiares apresentaram variação positiva de 59,96%, chegando a 19,63% dos 41.368 estabelecimentos rurais do território, ao passo que houve um discreto aumento de 4,45% dos familiares, referente a 80,37% do total.

---

<sup>42</sup> No caso do Censo de 2017, a regulamentação do critério para agricultores familiares é dada a partir do Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. No entanto, esta legislação está em conformidade com a Lei 11.326/2006.

Cabe pontuar nesta seção as definições acerca dos termos agronegócio e agricultura familiar<sup>43</sup>, reconhecendo limites e possibilidades no uso destas nomenclaturas para tratar das categorias de agricultores familiares e não familiares presentes no Censo Agropecuário do IBGE.

Assim, mais do que validar as categorias econômicas de agentes produtivos, os produtores do agronegócio e da agricultura familiar são compreendidos nesta pesquisa enquanto classes sociais distintas entre si, dotadas, portanto, de interesses – socioeconômicos, políticos e ideológicos – que lhes são próprios e, sob muitos aspectos, conflitantes. Embora do ponto de vista estrito das relações de produção, portanto, ao nível econômico ou, em termos gramscianos, estruturais, não seja possível atribuir de imediato um sentido de luta de classes entre ambas, ou seja, apontar uma relação entre detentores dos meios de produção *versus* os que vendem sua força de trabalho como mercadoria, é preciso recuperar o conceito de classes sociais defendido neste estudo para compreender as relações de contradição e os conflitos de classes que permeiam as relações entre produtores do agronegócio e da agricultura familiar.

Esta tese ampara-se no conceito poulantziano de classes sociais, formulado a partir da leitura de Marx deste autor, que defende que este conceito não se remete tão somente à estrutura econômica e suas relações de produção em combinações específicas entre agentes de produção – aqueles que detém os meios de produção explorando os que não os detém. Antes disso, refere-se às relações sociais de produção ou, melhor dizendo, às estruturas de um modo de produção numa dada formação social em suas diferentes instâncias – econômica, política e ideológica. Desse modo, ampliando a visão sob as práticas de classe, é possível observar que há antagonismos de classes entre os dois tipos de produtores, expressando distintos e contraditórios interesses, sejam eles econômicos, sociais ou políticos entre produtores do agronegócio e aqueles da agricultura familiar. Assim, ao falar desses produtores é preciso ter em conta de que estão sendo referenciadas relações de classes.

O termo agricultura familiar é herança do debate estadunidense e se populariza no Brasil na mesma época que o termo agronegócio, justamente como reação à agricultura patronal tecnificada. O objetivo de seu emprego era o de substituir noções como “pequena produção” ou “produção de subsistência”, que continham viés estereotipado de ineficiência, pouca produtividade e sem inserção no mercado (SAUER, 2008).

---

<sup>43</sup> Há discussões proximais a este tema, que não integram o esforço central desta tese, como a que investiga o surgimento da categoria agricultura familiar a partir de uma classe campesina. Tal questão coloca em debate a teoria que discute sobre modos de produção no Brasil, questionando sobre a possibilidade da existência de um sistema pré-capitalista de tipo feudal e a consequente transição para o capitalismo, *versus* o argumento de que o Brasil seja originalmente capitalista.



Scheneider (2003) aponta três fatores de diferentes origens que são decisivos para a consolidação do emprego desse termo. O primeiro deles vem da sociedade civil durante a realização do congresso sindical da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) em 1995, consistindo na adesão oficial por parte dos próprios movimentos sociais rurais ao uso da expressão enquanto categoria-síntese organizadora das pautas reivindicatórias do campo. O segundo, como resultado do reconhecimento das lutas sociais, origina-se do Estado e se refere à legitimidade dada ao termo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996. Por fim, também partindo da sociedade civil, o meio acadêmico também emprestou legitimidade ao termo ao reavivar o debate das pesquisas agrárias e rurais a partir da segunda metade dos anos 1990. Assim:

[...] a incorporação e a afirmação da noção de agricultura familiar mostrou-se capaz de oferecer guarida a um conjunto de categorias sociais, como, por exemplo, assentados, arrendatários, parceiros, integrados à agroindústrias, entre outros, que não mais podiam ser confortavelmente identificados com as noções de pequenos produtores ou, simplesmente, de trabalhadores rurais. (SCHENEIDER, 2003, p. 100).

De acordo com a definição clássica de Hugues Lamarche (1993, p. 15, grifo do autor): “A *exploração familiar, tal como a concebemos, corresponde a uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família*”. Desse modo, para uma compreensão do que é a agricultura familiar é preciso ter em conta que esses 3 elementos – propriedade<sup>44</sup>, trabalho e família – são indissociáveis. Dentro da lógica produtiva da agricultura familiar os laços de parentescos, sejam eles biológicos ou por afinidade estão na base da compreensão da organização, administração e controle dos meios de produção por um lado e execução do trabalho por outro.

Embora a compreensão da propriedade familiar já estivesse prevista na legislação do Estatuto da Terra de 1964, pela lei de n.º 4504, a legislação que dispõe efetivamente das regras que definem a agricultura familiar estabelecendo critérios de renda, mão de obra e tamanho da área para enquadrar o produtor na categoria<sup>45</sup>, além de reconhecer a profissão e orientar as políticas públicas, é a Lei 11.326/2006, de 24 de julho de 2006 (CRUZ, 2017), definida da seguinte maneira:

Artigo 3º: Para fins desta lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I-Não detenha a qualquer título, área maior que 4 módulos fiscais;
- II-Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

<sup>44</sup> Entendendo, claro, a propriedade não necessariamente como a posse da terra, mas enquanto o estabelecimento agropecuário, ou seja, a unidade onde ocorre a produção.

<sup>45</sup> Silvicultores, aquícultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas, assentados e demais membros de comunidades tradicionais também são reconhecidos por esta lei como agricultores familiares.

III-Tenha percentual mínimo de renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Lei 12.512, de 2011);  
IV-Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006a).

Com relação ao agronegócio, este termo vem da tradução literal da palavra em inglês *agrobusiness* e surge no estudo norte americano de John Davis e Ray Goldberg nos anos 1950 intitulado *A concept of agrobussiness* indicando toda uma cadeia de negócios de alimentos que, segundo os autores, deve ser analisada em seu conjunto. Desse modo, haveria um entendimento de que o agronegócio envolve desde os produtores rurais, bem como a indústria de insumos agrícolas, os processos de estocagem da produção, as empresas que atuam nos processos de beneficiamento, até o momento final da chegada dos produtos aos consumidores finais através da comercialização (POMPEIA, 2020).

Como afirma Sauer (2008), o vocábulo popularizou-se no Brasil a partir dos anos 1990 capturado pelo segmento de grandes empreendimentos agropecuários<sup>46</sup>, passando a ser relacionado a ideia de modernização tecnológica na produção em grande escala, com atributos de eficiência, inserção competitiva e ganhos em produção e produtividade. O sentido pretendido para o uso do termo agronegócio no contexto brasileiro a partir dessa época se insurge contrariamente a imagem da propriedade latifundiária não produtiva, bem como da produção da agricultura de subsistência praticada pela grande maioria dos produtores rurais do país. O uso do conceito do agronegócio no Brasil passou a integrar uma ideologia nova no campo, inserindo-o por completo no universo capitalista, substituindo então uma mentalidade coronelista agrária pelo clientelismo do conservadorismo burguês (FARIAS, 2009). Assim:

Esse contexto e as estratégias de legitimação resultaram no uso corrente e dominante do termo agronegócio como um processo de modernização tecnológica excludente e de apropriação e/ou concentração da terra e da renda, associando o conceito ao modelo agropecuário dominante adotado com a implantação da Revolução Verde. (SAUER, 2008, p. 23).

Os argumentos que buscam invalidar a oposição entre as categorias agricultura familiar e agronegócio, ou até mesmo negar a existência destas, afirmam que o empreendimento do agro apresenta um componente familiar (CAUME, 2009), como também que a agricultura familiar também se enquadra enquanto agronegócio (SILVA,

---

<sup>46</sup> “[...] o termo agronegócio ganhou materialidade no Brasil com a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), fundada em evento ocorrido na Câmara dos Deputados, em maio de 1993. Herdeira de outras organizações patronais, a Abag é formada por grandes empresas do setor como, por exemplo, Agrocerec Nutrição Animal Ltda., Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ), Basf S.A., Bayer S.A., Bunge Alimentos, Cargill Agrícola S.A., John Deere Brasil S.A., Pioneer Sementes, etc..” (SAUER, 2008, p. 15-16).

BREINTENBACH, 2013), como é possível observar na fala de um representante do agronegócio:

[...] se você pensar conceitualmente como um negócio, como um segmento privado que é, eu entendo que o que todo mundo quer é produzir mais, produzir melhor, produzir com segurança, produzir com qualidade, ser competitivo, colocar seu produto no mercado, né? Ser próspero, respeitar o meio ambiente, eu acho que... Ou seja, ser sustentável, se você pensar palavra sustentabilidade no sentido amplo da palavra, é o que todo mundo busca. (ENTREVISTADO 22, 2020, p.6)

O posicionamento ideológico que busca neutralizar as evidentes disparidades entre os produtores rurais, rechaçando inclusive a divisão de políticas direcionadas para ambos os segmentos – agricultores familiares e empreendedores do agronegócio – proposta pelo próprio Estado<sup>47</sup>, está presente tanto na literatura, ao defender que o sentido original do termo agronegócio nos anos 1950, isto é, um “[...] sistema que integra diferentes atividades econômicas que tem como eixo articulador a agropecuária”. (CAUME, 2009, p. 29), seja o que efetivamente o define na atualidade, quanto nos discursos de representantes do agronegócio do poder público e das organizações sociais, como apareceram em alguns momentos nas entrevistas realizadas, como na fala de um gestor da SEAGRI:

Eu não gosto muito de distinguir pequeno, médio e agricultora familiar, né? Que eu acho assim, o grande produtor ele também é agricultor familiar porque a agricultura ela gira em torno da família, né? Se você olhar um grande produtor lá no Oeste você vê que tem pai, mãe e filho todo mundo trabalhando dentro da produção. (ENTREVISTADO 03, 2020, p. 3).

Tal posição corrobora com aquilo que Poulantzas identifica enquanto função do direito através da estrutura jurídica do Estado que tem por objetivo individualizar agentes de produção enquanto sujeitos que detém direitos e vontades, generalizando a capacidade jurídica que faz desiguais parecerem iguais e, portanto, serem tratados deste modo.

Quanto à argumentação do caráter familiar dos empreendimentos do agronegócio, é preciso pontuar em primeiro lugar o que é estabelecido pela legislação que define a agricultura familiar. Para a legislação, aqui já referida, a forma de organização do trabalho é central na definição dessa categoria. Conforme o parágrafo segundo do artigo terceiro da Lei 11.326/2006, não basta apenas a direção do estabelecimento ser de responsabilidade da família, mas antes, requer também que a mão-de-obra ocupada seja predominantemente familiar. Ao

---

<sup>47</sup> O governo federal atual inclusive vem se posicionando no sentido de não reconhecer a necessidade de uma agenda separada para estes produtores. O Plano Safra do governo federal durante os governos petistas e até mesmo no governo Temer, responsável pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), subdividia-se em 2, sendo apresentados em documentos diferentes, no qual um dedicava-se ao agronegócio e outro à agricultura familiar. A partir do governo Bolsonaro, o Plano Safra 2019-2020 foi englobado em um único documento, com as ações voltadas para a agricultura familiar incorporadas ao documento produzido pelo MAPA.

observar os dados do Censo Agropecuário sobre ocupação com laços de parentesco no Território do Sertão do São Francisco é possível confirmar aquilo que a literatura aponta sobre o componente familiar ser uma característica intrínseca ao campesinato (WANDERLEY, 2003). Em 2006, 90,9% dos ocupados com laços de parentesco eram da agricultura familiar. Ainda que essa configuração tenha se alterado no intervalo de tempo, em 2017 ainda eram 82,4% dos ocupados com ligações familiares desta categoria de produtor, enfraquecendo, portanto, o argumento de que a produção do agronegócio é também familiar, ainda que a direção possa de fato ser.

Entre as limitações apontadas para o uso da categoria agricultura familiar está a heterogeneidade no perfil desses produtores. Isto se deve em parte à abrangência da lei que não designa limites à capacidade produtiva do estabelecimento, bem como por admitir uma ampla variação no tamanho da propriedade que pode chegar até a 440 ha a depender do módulo rural do município. Um aspecto que corrobora as disparidades que existem entre produtores familiares está na capacidade de alcance do PRONAF. Há evidências na literatura de que o programa, que deveria ter o objetivo de contemplar um público historicamente excluído do acesso ao crédito rural, acaba por alcançar principalmente aqueles que mais bem consolidados economicamente, aprofundando as desigualdades entre os próprios produtores familiares (FORNAZIER, VIEIRA Filho, 2012; GAZOLLA, SCHENEIDER, 2013; FEIJÓ, 2014; GRISA, WESZ JÚNIOR, BUCHWEITZ, 2014; ARAÚJO, VIEIRA Filho, 2018).

Ademais, há que se levar em conta também as discrepâncias regionais nas características produtivas da agricultura familiar demonstradas por indicadores como o investimento em tecnologia e acesso à assistência técnica, como no estudo de Souza et al (2019) que aponta uma maior tecnificação dos produtores nas regiões Sul e Sudeste, ao passo que o Norte e o Nordeste amargam as piores situações, como também constata o relatório produzido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (2000) que indica apenas 2,7% dos agricultores familiares com acesso a tecnologias na Região Nordeste contra 47,2% no Sul.

Assim, a despeito do perfil da agricultura familiar atrelado a noção de pobreza não ser uma característica de todo território brasileiro, há que se ter em conta de que o recorte espacial restrito desta pesquisa permite inferir certa homogeneidade entre os produtores familiares em análise nesse estudo. A pouca presença de recursos tecnológicos modernos na agricultura familiar nordestina é mais um ponto validador do uso dos dois termos para os produtores rurais, ao menos nesse contexto. O aspecto empobrecido da classe de agricultores familiares é também confirmado na fala de um gestor da pasta da agricultura familiar:

[...] e essas populações da zona rural e particularmente do semiárido, né, porque o Brasil tem uma diferenciação muito grande, você vai para agricultura familiar do Sul é totalmente diferente, do que a gente tem aqui que a gente chama de agricultura familiar, né? São coisas absolutamente diferentes, em todos os sentidos que a gente olha. Então, essa agricultura familiar empobrecida daqui do semiárido nordestino baiano é, além de um contingente populacional muito grande. São as mais frágeis, mais vulneráveis nos momentos de crise, por exemplo, seja a crise hídrica, crise econômica. (ENTREVISTADO 09, 2019, p.2).

Cabe ainda argumentar que a própria consolidação da categoria agricultura familiar, sob a perspectiva de continuidade da chamada classe campesina<sup>48</sup>, ocorre como uma reação aos processos desencadeados a partir da Revolução Verde e da tentativa de modernização do campo nos anos 1970, que consolida, confere identidade e uma certa homogeneidade a agricultura empresarial no país culminando, mais adiante, na cristalização do modelo do agronegócio brasileiro, com a conseqüente criação de uma massa de trabalhadores rurais, como bem observa Wanderley (2003, p. 42-43):

Os olhares convergiam, em grande parte, para a constituição, no setor agrícola, de uma estrutura empresarial e para a emergência de um proletariado gerado por um mercado de trabalho específico ou unificado. Quanto ao campesinato, a muitos ele parecia excluído desse futuro e se anunciava a sua ‘decomposição’ ou os processos da sua subordinação às novas formas de capital no campo.

Terra e água são elementos estruturais para a realização da atividade agropecuária. O acesso desigual a estes recursos determina, portanto, as diferentes condições de produção e reprodução social das categorias de agricultores familiares e produtores do agronegócio. A análise da estrutura de desigualdade nas dinâmicas agrícolas distintas do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, do ponto de vista das suas condições materiais de produção, é observada em suas dimensões de renda e riqueza.

A riqueza é explicada a partir da estrutura fundiária, cotejada por meio da análise de dados censitários e declaratórios que dão conta do acesso à terra na região. A dimensão da renda é investigada partindo do problema do acesso à água ao identificar as condições de produção nos diferentes tipos de lavoura (permanentes e temporárias) e disponibilidade do uso de água para a produção, ocupação da classe trabalhadora rural e das outras formas de rendimento não ligadas à produção.

Na Bahia, assim como ocorreu no Brasil, o processo de concentração de terras se remete ao processo de colonização e ocupação progressiva do território com o objetivo de erigir

---

<sup>48</sup> A esta perspectiva se refere a ideia de que: “[...] os agricultores familiares são portadores de uma tradição (cujos fundamentos são dados pela centralidade da família, pelas formas de produzir e pelo modo de vida), mas devem adaptar-se às condições modernas de produzir e de viver em sociedade, uma vez que todos, de uma forma ou de outra, estão inseridos no mercado moderno e recebem a influência da chamada sociedade englobante.” (WANDERLEY, 2003, p. 48).

o empreendimento mercantil fincado na grande propriedade (SILVA; MENDES, 1998). Recortando a região semiárida, a forma de exploração econômica, originalmente pecuarista e, em seguida, absorvendo também a prática de lavouras, principalmente as de algodão (OLIVEIRA, 1981), reverbera ainda hoje nas formas de acesso à terra. Segundo Prado Júnior (1979), embora o uso mais extensivo de áreas para a criação de animais seja uma característica esperada da pecuária, em especial nas zonas áridas brasileiras, a estrutura fundiária do Semiárido se apresenta também concentrada para a produção agrícola: “A conclusão geral [...] é patente, e define perfeitamente a estrutura agrária do Nordeste, tanto nas suas zonas predominantemente dedicadas à pecuária, como nas agrícolas: o latifúndio absorvente, de um lado; o minifúndio do outro”. (PRADO Júnior, 1979, p. 42).

A estrutura fundiária do Semiárido nordestino segue concentrada, evidenciando as fortes raízes latifundiárias da região que, a despeito das políticas públicas implementadas direcionadas para esta área, não foram capazes de modificar tal quadro quando, não raro, contribuíram para agravar mais ainda o problema, privilegiando recursos públicos para o grande capital (VALADARES et al, 2013).

A análise do Índice de Gini aplicado à distribuição de terras a partir de dados dos censos agropecuários de 1995-1996 e 2006 na Bahia empreendida por Santos et al (2014), evidenciou o Sertão do São Francisco com uma concentração fundiária de 0,641 pelo índice, considerada de média à forte, uma faixa intermediária de concentração de terras. Também Barbosa (2016), ao observar a estrutura fundiária do estado a partir do mesmo índice e base de dados, embora tenha identificado um processo de desconcentração de áreas em parte da zona semiárida, nos municípios do território de identidade analisado nesse estudo, com exceção de Campo Alegre de Lourdes, apontou uma tendência de concentração da terra entre 1995-1996 e 2006.

A análise da estrutura fundiária empenhada nesta tese utiliza dados do Cadastro Rural coletados por meio da declaração do ITR de proprietários rurais, disponibilizados através do SNCR. Como argumentado por Piketty (2014), dados declaratórios são mais sensíveis àqueles que pertencem ao topo da pirâmide social em comparação com os dados autodeclarados concedidos às pesquisas censitárias, uma vez que há dificuldades de engajamento desses produtores para participação dessas pesquisas, bem como por não revelarem ao recenseador o tamanho real de sua propriedade. Além disso, como argumenta Girardi (2008a, p. 202-203):

Somente os dados dos imóveis rurais, em especial das propriedades, podem fornecer informações sobre a real concentração de terra. Esses dados indicam quem detém a terra e por isso pode extrair a renda da terra. Utilizar os dados do Censo Agropecuário (estabelecimentos agropecuários) para calcular o índice de Gini seria desconsiderar o

pagamento da renda pré-capitalista da terra, condição à qual são submetidos os produtores que não são proprietários.

Apesar das informações declaradas estarem submetidas à análise da Receita Federal, cabe ressaltar que o uso dessa fonte de dados pode, ainda assim, não abarcar a real concentração de terras, uma vez que os proprietários, ao declararem seus imóveis rurais, podem também não revelar as informações a respeito da área de suas propriedades, objetivando reduzir impostos, omitir terras não produtivas, ampliar o crédito rural, ou até mesmo a grilagem de terras (GIRARDI, 2008b).

Contudo, a análise da riqueza através desse dado, assim como a análise da renda através dos dados dos Grandes Números da DIRPF, apresenta dificuldades para serem acessados. Os dados abertos disponibilizados no site do INCRA por faixas de áreas para anos anteriores apenas recobrem os níveis de análise nacional e das unidades federativas, e ainda assim, o dado mais antigo se remete ao ano de 2016. Os dados desagregados por município são atualizados a cada nova declaração do ITR, anualmente.

Assim, a observação da distribuição da estrutura fundiária nos municípios do Território de Identidade foi viabilizada através do Índice de Gini para o ano de 2003, produzido com dados do Cadastro Rural disponível no Atlas da Questão Agrária Brasileira (GIRARDI, 2008b), que puderam ser comparados no cálculo deste índice a partir dos dados do SNCR coletados em 2018. O cálculo do Índice de Gini para analisar a distribuição da propriedade de terras no ano de 2018 foi realizado através da adaptação feita por Barbosa (2016) do estudo de Rossi (1983) para calcular desigualdade de renda, expressa na equação exposta no capítulo metodológico dessa pesquisa.

A análise da desigualdade da propriedade rural levou em consideração a estratificação utilizada pelo INCRA por módulos fiscais rurais. Desse modo, as variáveis que indicam a quantidade e a área das propriedades foram agrupadas a partir do critério do tamanho dos módulos rurais respectivos aos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco (Quadro 3).

**Quadro 3 – Tamanho da propriedade pelo critério do módulo rural nos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco**

<b>Tipo de propriedade</b>	<b>Módulo rural</b>	<b>Canudos e Uauá</b>	<b>Demais municípios</b>
Mínifúndio	Menos de 1	0 a 50 ha	0 a 65 ha
Pequena propriedade	De 1 a 4	50 a 200 ha	65 a 260 ha
Média propriedade	De 4 a 15	200 a 750 ha	260 a 975 ha
Grande propriedade	Acima de 15	Acima de 750 ha	Acima de 975 ha

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INCRA.

O Atlas da Questão Agrária Brasileira (GIRARDI, 2008b) expõe os dados do Índice de Gini numa escala entre o valor menos desigual 0,01 ao valor mais desigual 1,0. Os municípios do Território do Sertão do São Francisco se encontram em três escalas que antecedem o valor mais alto, num intervalo entre 0,65 e 0,95, é importante expor tal informação, uma vez que os valores apresentados do Índice para 2013 correspondem às aproximações destas escalas.

Dito isto, é possível apontar que entre os dez municípios da região houve expressiva concentração de terras em três deles – Campo Alegre de Lourdes, Pilão Arcado e Remanso, ao passo em que tal distribuição se manteve mais ou menos estável em outros três – Casa Nova, Juazeiro e Sobradinho, em dois tenha havido uma discreta distribuição – Canudos e Sobradinho e uma redução mais significativa da concentração da propriedade rural nesse período ocorreu apenas em Curaçá e Uauá (Quadro 4). O valor calculado para este indicador correspondente ao recorte do Território de Identidade é de 0,84. Assim, embora haja certa heterogeneidade entre os municípios no que diz respeito à estrutura fundiária neste intervalo de tempo, é latente que a região segue numa concentração acentuada, uma vez que todos permanecem com valores acima da metade do valor permitido para o índice.

**Quadro 4 – Índice de Gini da distribuição de terras nos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2003 e 2018**

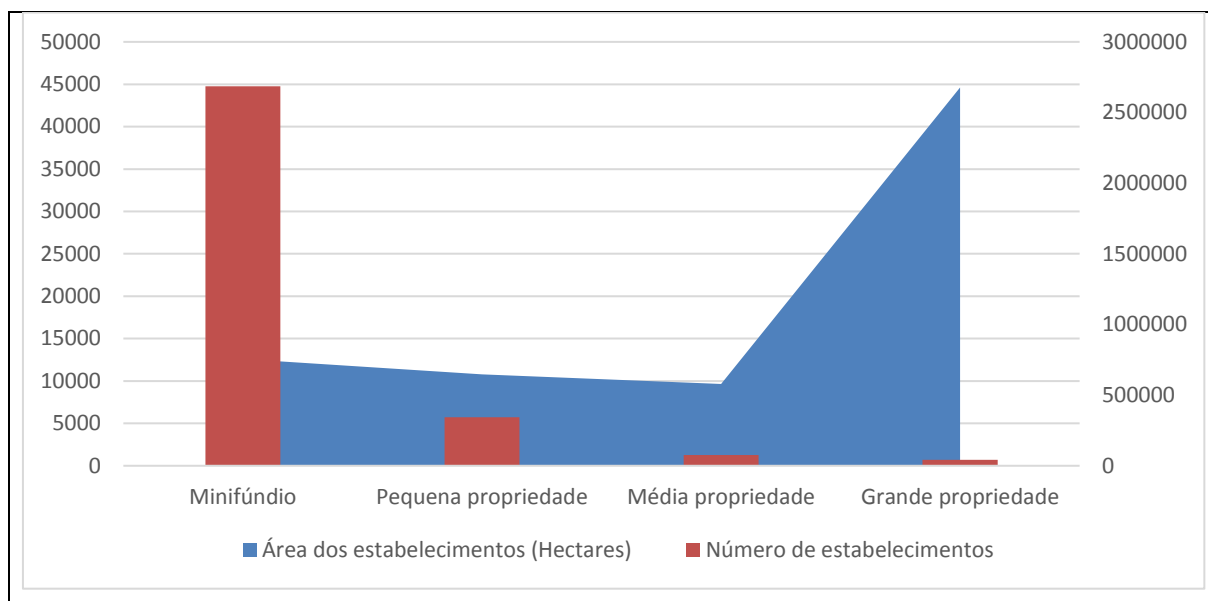
Município	2003	2018
Campo Alegre de Lourdes	0,65	0,85
Canudos	0,95	0,89
Casa Nova	0,8	0,81
Curaçá	0,8	0,67
Juazeiro	0,8	0,78
Pilão Arcado	0,65	0,86
Remanso	0,65	0,76
Sento Sé	0,95	0,91
Sobradinho	0,8	0,79
Uauá	0,8	0,66

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas da Questão Agrária e SNCR (2003; 2018).

A distribuição das variáveis do número de propriedades e área referente a estas por tamanho de módulo rural em 2018 permite um panorama da concentração da estrutura fundiária observada no último ano do corte temporal analisado nesta pesquisa (Figura 10). Os dados reforçam a característica agrária do semiárido nesta região, que aponta para uma larga quantidade de minifúndios convivendo espacialmente com uma quantidade diminuta de grandes latifúndios.



**Figura 10 – Número de propriedades e área das propriedades no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2018**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SNCR (2018).

Assim, neste território os minifúndios apresentam áreas médias de 16,87 ha, ao passo em que a área média da grande propriedade é de 3.819,14 ha. Na distribuição proporcional, 1,34% dos estabelecimentos deste território de identidade são da grande propriedade, ocupando 57,48% das áreas de propriedades rurais da região, ao passo em que, 85,33% dos estabelecimentos se constituem em minifúndios que ocupam apenas 16,21% desta área (Quadro 5).

**Quadro 5 – Estrutura fundiária no Território de Identidade do Sertão do São Francisco com dados do Cadastro Rural de 2018**

Módulo rural fiscal por tamanho	Área média	% de Estabelecimentos	% da Área
Minifúndio	16,87	85,33	16,21
Pequena propriedade	112,91	10,92	13,88
Média propriedade	457,98	2,41	12,43
Grande propriedade	3.819,14	1,34	57,48
Total	4.406,89	100	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SNCR (2018).

As Comunidades Tradicionais de Fundo de Pasto<sup>49</sup> e suas formas de ocupação da terra são ponto fundamental para a compreensão da tessitura fundiária do semiárido baiano. De acordo com o levantamento realizado pelo grupo de estudos GEOGRAFAR-UFBA, em 2018

<sup>49</sup>Segundo sistematização do GEOGRAFAR-UFBA, além da ocorrência dos Fundos de Pasto, há também a presença de dezenas de comunidades quilombolas, comunidades ribeirinhas com milhares de pescadores artesanais cadastrados no Ministério da Pesca e Aquicultura organizados em colônias e associações, algumas centenas de famílias assentadas em projetos de reforma agrária do INCRA e outras centenas de famílias sem-terra vivendo acampadas no Território de Identidade do Sertão do São Francisco.

havia 373 Comunidades de Fundo de Pasto certificadas pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) em 37 municípios baianos<sup>50</sup> distribuídos em 13 Territórios de Identidade<sup>51</sup>. Cabe ressaltar que metade dessas comunidades se localiza justamente no Sertão do São Francisco, sendo este o único território com a ocorrência desse tipo de ocupação em todos os seus municípios. De acordo com o levantamento feito pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) em 2018, das 8.862 famílias que vivem nessas comunidades, 4.398<sup>52</sup> estão neste território de identidade.

Assim, as comunidades de Fundo e Fecho de Pasto podem ser definidas como comunidades que vivem em áreas de vegetação de caatinga, utilizadas para pastagem de animal de pequeno porte e/ou extrativismo de recursos naturais de uso comunitário. Fazem parte, portanto de um território indiviso de comunidades formadas por famílias de sertanejos em que os vínculos desses agrupamentos se dão mediante parentesco e reciprocidade e configuram áreas comunitárias que determinam regras de manejo compartilhado (CAMAROTE, 2010). Além do pastoreio de caprinos e ovinos, as famílias da região realizam também atividades econômicas como o extrativismo de frutos e mel, agricultura e, em alguns locais, atividades artesanais, entre outras.

A ocupação de áreas de uso comum é uma das características centrais dessas comunidades onde a formação das terras remete originalmente ao período de colonização portuguesa a partir dos processos de doação das sesmarias que, dialeticamente, acabou desencadeando tanto o surgimento do latifúndio quanto das terras de uso comum, utilizadas por pequenos camponeses (MARQUES, 2016). Assim, embora a obtenção de sesmarias fosse a maneira hegemônica de obtenção de terras durante o Brasil Colônia, um aspecto da legislação presente na Carta Régia de 1.700 possibilitou a existência de terras sem donos, também chamadas de indivisas. A lei condicionava que as doações das sesmarias não fossem contíguas, ainda que pertencentes a um mesmo dono, necessitando manter-se uma distância de uma légua entre si (SILVA, 1997).

---

<sup>50</sup> São eles: Correntina, Jaborandi, Buritirama, Souto Soares, Barra do Mendes, Itaguaçu, Xique-Xique, Abaré, Chorochó, Macururé, Rodelas, Mirangaba, Umburanas, Andorinha, Antônio Gonçalves, Campo Formoso, Jaguarari, Pindobaçu, Euclides da Cunha, Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho, Uauá, Palmas de Monte Alto, Tanque Novo, Itiúba, Monte Santo, Cordeiros, Barra, Brotas de Macaúbas e Oliveira dos Brejinhos.

<sup>51</sup> São eles: Bacia do Rio Corrente, Bacia do Rio Grande, Chapada Diamantina, Irecê, Itaparica, Piemonte da Diamantina, Piemonte Norte do Itapicuru, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Sertão Produtivo, Sisal, Sudoeste Baiano, Velho Chico.

<sup>52</sup> Este levantamento foi feito a partir dos processos abertos no órgão de terras pelas associações. Este número de famílias está subestimado, uma vez que das 264 associações discriminadas, 104 não apresentam informações acerca do número de famílias estimadas.

Na Bahia os dois domínios sesmeiros principais que ocupavam quase toda área do estado pertenciam a duas famílias, a dos Guedes de Brito, nomeada de Casa da Ponte, e a dos Garcia d'Ávila, que formavam a Casa da Torre. Apesar das disputas territoriais e conflitos com indígenas e outros povos que viviam no interior, as condições para que os domínios senhoriais destas casas permanecessem ao longo do tempo se explica através das relações estabelecidas entre sesmeiros arrendando suas terras para a figura do foreiro, em geral desempenhada pelos vaqueiros que trabalhavam em suas propriedades (MARQUES, 2016). Assim:

Ao mesmo tempo em que ao foreiro era exigido o trabalho para manutenção do gado bovino, central para o abastecimento da porção litorânea da colônia, era permitida a criação de pequenos animais de propriedade do vaqueiro e sua família. Foi por meio desta relação que vários grupos camponeses começaram a se instalar no semiárido, dando condições para o desenvolvimento do latifúndio através do seu trabalho ao mesmo tempo em que se reproduziam enquanto camponês [...] os foreiros foram ganhando maior autonomia no seu apossamento, que apresentaria mudanças qualitativas importantes com a dissolução do regime de sesmarias. (MARQUES, 2016, p. 349-350).

O termo Fundos de Pasto foi estabelecido pelo Governo da Bahia a partir do processo de reconhecimento do Estado dessas comunidades de sua territorialidade e seus modos de vida, em decorrência dos conflitos pela posse de terra de uso comum que surgiram no semiárido baiano nos finais dos anos 1970 e início dos 1980 (ALCÂNTARA; GERMANI, 2009). Assim, desde os primeiros estudos técnicos governamentais na região, o termo foi designado como uma descrição da configuração de casas com pequenas áreas cercadas e, ao fundo de seus quintais e terreiros, áreas coletivas extensas sem cercamento em que o próprio bioma da Caatinga é utilizado como pastagem para as criações de caprinos e ovinos que vivem soltos (SANTOS, 2010). Ainda que o termo não tenha surgido de uma autodenominação dessas comunidades, hoje é reconhecido pelos próprios viventes dos Fundos de Pasto:

Atualmente essa denominação está assimilada e difundida entre os grupos que compartilham desse modo de vida, ganhou uma dimensão política e enquanto categoria do presente, vem sendo valorizado e visibilizado a partir da sua identidade peculiar, que está retratada no seu modo de vida [...]. (SANTOS, 2010, p. 69).

No que diz respeito à estrutura de renda do Sertão do São Francisco, embora tenha havido um incremento em uma década, saltando de R\$ 188,85 para R\$ 274,34, a média da renda per capita dos habitantes é bastante inferior não apenas a média nacional como também a do próprio estado da Bahia (Quadro 6). O incremento da renda nesse período foi mais significativo para o nível estadual, aproximadamente 35%, contudo, no território de identidade em análise foi de 31%, superior em comparação ao Brasil que apresentou uma variação de apenas 25%.

Ao observar a renda a partir do recorte entre o 1/5 mais pobre e o 1/5 mais rico (Quadro 6), ainda que a renda dos pobres tenha crescido mais do que a dos ricos neste intervalo de tempo, chamam muita atenção os valores extremamente baixos dos mais pobres, em muito inferiores aos salários-mínimos da época – em especial no território de identidade baiano – que eram de R\$ 151,00 em 2000 e R\$ 510,00 em 2010. Além disso, é possível concluir que para todos os níveis de análise a renda dos mais pobres difere menos entre si em comparação à renda dos mais ricos. Assim, os mais pobres do Sertão São Franciscano são mais parecidos com os mais pobres do Brasil e da Bahia do que os mais ricos destes recortes geográficos o são entre si, seja para o ano 2000 ou 2010. Há uma tendência de redução da desigualdade na renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres para todos os níveis, embora isto tenha ocorrido de modo muito mais enfático no Sertão do São Francisco que apresentou uma variação negativa de 62%, em comparação com a Bahia e o Brasil que tiveram suas razões diminuídas em 28% e 33%, respectivamente (Quadro 6).

**Quadro 6 – Renda no Brasil, na Bahia e no Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010 em reais**

Territorialidade	Renda per capita		Renda per capita 1/5 mais pobre		Renda per capita 1/5 mais rico		Razão da renda 10% mais ricos por 40% mais pobres	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	592,46	793,87	54,4	95,73	2.001,24	2.529,52	30,31	22,78
Bahia	322,04	496,73	26,97	49,26	1.114,4	1.615,82	33,24	25,98
Sertão do São Francisco	188,85	274,34	19,228	32,888	578,264	786,755	31,92	19,71

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico – IBGE (2000; 2010).

Além da grande diferença da renda no Sertão do São Francisco em comparação com os outros níveis federados em evidência, ainda que de forma não homogênea, é possível observar nos municípios deste território de identidade um contingente muito maior de pessoas pobres e extremamente pobres, como observado anteriormente por Pochmann (2010), que identifica grande parcela da população nordestina nesta faixa de renda entre 1998 e 2008, bem como o ritmo de redução da pobreza ao longo desta década menor para essa região, excetuando-se Juazeiro e Sobradinho. Destacam-se negativamente Campo Alegre de Lourdes e Pilão Arcado que em 2010 ainda apresentavam mais de 40% de sua população em extrema pobreza e mais de 55% em situação de pobreza. Este primeiro município apresenta uma situação ainda mais grave, uma vez que foi o único da região a registrar um aumento de pessoas nestas condições de renda neste intervalo de tempo (Quadro 7).

**Quadro 7 – Pobreza no Brasil, na Bahia e nos municípios do Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010**

Territorialidades	% de extremamente pobres		% Variação 2000-2010	% de pobres		% Variação 2000-2010
	2000	2010		2000	2010	
Brasil	12,48	6,62	-88,52	27,9	15,2	-83,55
Bahia	25,68	13,79	-86,22	49,72	28,72	-73,12
Campo Alegre de Lourdes	39,03	40,51	3,65	58,55	58,96	0,70
Canudos	40,37	25,03	-61,29	67,67	43,76	-54,64
Casa Nova	30,89	20,67	-49,44	59,66	37,38	-59,60
Curaçá	30,46	23,29	-30,79	60,54	43,82	-38,16
Juazeiro	17,5	7,59	-130,57	42,77	21,56	-98,38
Pilão Arcado	57,98	40,9	-41,76	75,42	55,56	-35,75
Remanso	34,51	25,6	-34,80	59,98	42,6	-40,80
Sento Sé	40,7	25,61	-58,92	70,44	49,51	-42,27
Sobradinho	20,66	10,46	-97,51	47,12	27,53	-71,16
Uauá	40,48	28,72	-40,95	67,62	47,54	-42,24

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2000; 2010).

Direcionando para a análise da desigualdade em sua perspectiva econômica unidimensional, de acordo com o Índice de Gini, o Sertão do São Francisco apresenta uma situação de desigualdade menor frente aos cenários estadual e nacional entre 2000 e 2010, ainda que a desigualdade tenha reduzido em menor intensidade neste território em comparação ao Brasil e à Bahia neste período. Contudo, cabe ressaltar que o valor do índice de Gini apresentado no território em análise se enquadra nos valores dos 10 países mais desiguais do mundo, segundo dados de 2017 divulgados pela PNUD, entre eles o próprio Brasil (Quadro 8).

**Quadro 8 – Desigualdade e desenvolvimento humano no Brasil, na Bahia e no Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010**

Territorialidades	Índice de Gini		IDHM	
	2000	2010	2000	2010
Brasil	0,640	0,600	0,612	0,727
Bahia	0,660	0,620	0,512	0,660
Sertão do São Francisco	0,580	0,547	0,414	0,585

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2000; 2010).

A fim de ampliar a análise para uma perspectiva multidimensional do fenômeno da desigualdade, observamos também o IDH desta região que, ao avaliar aspectos relativos ao desenvolvimento humano, leva em conta além da dimensão da renda, a longevidade e a escolaridade, como proposto por Sen (1999). A partir destes dados fica evidente que, a despeito do seu Índice de Gini apontar uma situação de menor desigualdade econômica, isto não necessariamente repercute em outras dimensões da vida dos indivíduos, como o acesso a bens e serviços, uma vez que, mesmo com Índice de Gini de melhor qualidade frente ao brasileiro e

baiano, o Sertão do São Francisco possui IDHM inferior ao Brasil e à Bahia, ainda que tenha logrado um empenho maior neste indicador em comparação a estas instâncias.

Conforme aponta a literatura (KERSTENETZKY, 2009; SOARES et al., 2006; SOARES et al., 2007; HOFFMANN, 2006; OXFAM BRASIL, 2017), os programas de transferência de renda federais atuam como indutores da redução da pobreza e da desigualdade. Trabalhos como o de Sátyro e Soares (2011) ao analisarem o Índice de Gini entre os anos de 2004 e 2006 atribuem a esta fonte de renda 88% da diminuição da desigualdade na Região Nordeste.

Por esta razão, um aspecto importante a ser notado a respeito da estrutura de renda trata de sua natureza produtiva ou não contributiva. Os dados apontam a importância dos programas federais na composição total da renda, uma vez que há uma redução da renda do trabalho, seja no Sertão do São Francisco, como nos níveis estadual e federal, ainda que se dê de modo mais intenso na abrangência do Território de Identidade em análise (Quadro 9).

**Quadro 9 – Porcentagem da renda do trabalho nos rendimentos no Brasil, na Bahia e nos municípios do Território do Sertão do São Francisco em 2000 e 2010**

<b>Territorialidades</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>Variação 2000/2010</b>
Brasil	76,55	74,32	-3,00
Bahia	73,82	71,2	-3,68
Campo Alegre de Lourdes	62,95	50,96	-23,53
Canudos	58,47	53,93	-8,42
Casa Nova	75,85	67,37	-12,59
Curaçá	66,47	54,52	-21,92
Juazeiro	78,84	77,82	-1,31
Pilão Arcado	56,13	52,38	-7,16
Remanso	73,63	62,46	-17,88
Sento Sé	71,6	60,05	-19,23
Sobradinho	76,61	68,66	-11,58
Uauá	56,45	51,13	-10,40

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico, IBGE (2000; 2010).

Assim, a renda proveniente do trabalho no Brasil, e até mesmo na Bahia, em 2010 – data posterior a implementação do Programa Bolsa Família – correspondia a mais de 71% dos rendimentos dos indivíduos, marca alcançada apenas pelo município de Juazeiro no território de identidade. A faixa recoberta por este tipo de rendimento na região varia entre 69% e 51% em Sobradinho e Campo Alegre de Lourdes, respectivamente. Dos 10 municípios da região, a metade deles se encontra no intervalo entre 50% e 60% de renda contributiva.

Ainda que se possa objetar que a diminuição da renda do trabalho na composição dos rendimentos dos municípios deste território entre 2000 e 2010 seja oriunda de outras rendas

não contributivas que se remetem em especial aos mais ricos, como os valores adquiridos através de arrendamentos, investimentos, entre outros, ao olhar para os dados que contemplam o valor per capita transferido para o Programa Bolsa Família e para o Benefício de Prestação Continuada (em especial para o primeiro) é possível dimensionar a importância dessas políticas para a renda do Sertão do São Francisco (Quadro 10).

**Quadro 10 – Valor per capita do PBF e do BPC no Brasil, na Bahia e no Território do Sertão do São Francisco de 2013 a 2017 em reais**

Abrangência	2013		2014		2015		2016		2017	
	PBF	BPC	PBF	BPC	PBF	BPC	PBF	BPC	PBF	BPC
Brasil	103,65	130,81	105,55	136,45	97,64	140,03	91,83	148,35	89,77	155,44
Bahia	181,23	168,66	183,25	176,45	170,96	181,44	164,09	192,65	161,6	203,03
Sertão do São Francisco	275,22	97,09	285,89	102,94	268,66	107,41	264,45	115,07	267,35	121,33

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Em todos os anos da série, o valor do PBF é superior para o território de identidade em comparação com o Brasil e a Bahia, além de o BPC registrar um aumento progressivo em seu valor repassado. Ainda que os dados disponíveis sejam de anos posteriores ao último ano do Censo, é notável que o valor de R\$275,22, referente ao primeiro ano da série para o PBF, se aproxima da própria renda per capita do Sertão São Franciscano no último ano do Censo que corresponde a R\$274,34.

Cabe ressaltar novamente que a renda não contributiva aqui analisada se refere aos programas federais de transferência de renda, não partindo, portanto, da esfera estadual. Assim, a partir deste quadro geral da estrutura de renda no Território do Sertão do São Francisco, destacando, por último, elementos que se referem a aspectos da renda não contributiva, cabe aqui um esforço de caracterização e análise da estrutura produtiva deste território de identidade a fim de desenhar o cenário de desigualdade desta região a partir da dimensão renda.

Assim, se por um lado os dados que recobrem o acesso à terra nos aproximam mais da dimensão da riqueza nas atividades relacionada ao campo, entender a dinâmica do acesso à água nos deixa mais próximos da compreensão da distribuição da renda no Território de Identidade do Sertão do São Francisco.

Contudo, cabe a razoável ressalva de que tal afirmação não significa que riqueza e água não estejam relacionadas, uma vez que propriedades com acesso à água são obviamente mais valorizadas, do mesmo modo em que quanto maior for o tamanho da área de um estabelecimento maior também será a possibilidade de exploração, seja de forma produtiva, através de arrendamentos ou outras formas de uso da terra, gerando renda para o proprietário.

Assim, tal divisão é utilizada para fins explanatórios do problema sem deixar de reconhecer a complexidade da relação entre terra, água, renda e riqueza:

Dito de outra forma, a má distribuição das águas no Semiárido está umbilicalmente associada à grande concentração fundiária. Trata-se de uma histórica estrutura concentradora de terra, água, riquezas e poder. [...] Frisa-se, portanto, novamente, que o problema central do acesso à água na região semiárida do país não advém das condições naturais deste espaço geográfico. O “mito da escassez de água”, na verdade, sempre contribuiu para camuflar a essência do problema: a situação de insegurança hídrica vivida pela maior parte da população sertaneja é oriunda da alta concentração e da má distribuição das águas do Semiárido, que, por sua vez, têm suas raízes na alta concentração fundiária. Reconhecer este ponto implica reconhecer, portanto, que a questão agrária deve retornar para o centro da agenda de discussões das políticas públicas de erradicação da pobreza. (VALADARES et al, 2013, p. 328, grifo da autora).

Séculos após o início da ocupação do Semiárido brasileiro pelo homem branco, com o objetivo de criar gado para abastecer a população que vivia no litoral, marcado pelo latifúndio extensivo pecuário e depois também algodoeiro, os processos produtivos no recorte espacial do Território do São Francisco ainda refletem contradições e relações de desigualdade da sociedade. Os municípios deste território passaram por um franco processo de urbanização, desse modo, a produção agropecuária é apenas a terceira no valor adicionado<sup>53</sup> da região, representando 15,3% (BAHIA, 2018a). Contudo, se entendermos essa atividade de modo ampliado, não apenas a partir da divisão clássica dos setores de produção, portanto, através de toda cadeia produtiva que ela mobiliza, é possível observar como as atividades agrárias se apresentam como importante motor da economia local.

Assim, além do processo primário em si, é possível afirmar que nessa região a agropecuária, tomada em seu conjunto, envolve também o setor secundário, uma vez que parte dele é formado pelas indústrias de transformação de alimentos, bem como pelo setor terciário, que concentra o maior valor adicionado do território, equivalendo a 64,9%. Neste último caso de atividade produtiva, ainda quando o comércio e os serviços não estão diretamente atrelados à própria cadeia produtiva agropecuária, é possível atribuir a rede de oferta comercial e de serviços mais ampla concentrada no município de Juazeiro ao adensamento demográfico em grande parte causado pelo *boom* que a atividade primária trouxe a partir da criação dos perímetros públicos de irrigação no Vale do São Francisco (CRUZ, 2013; SOUZA, 2018).

Ao adentrarmos na contribuição da renda produtiva para o quadro de renda do Sertão do São Francisco no contexto rural, é preciso ter em conta que, pela distribuição irregular de chuvas do Semiárido, o acesso às águas fluviais neste território é ainda mais definidor para o funcionamento das dinâmicas agrícolas.

---

<sup>53</sup> O valor adicionado corresponde ao valor da riqueza formada pelo setor.



O Rio São Francisco, que dá nome a este território, percorre áreas de sete dos dez municípios – Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Casa Nova, Sobradinho, Juazeiro e Curaçá. Apesar de sua imponência, apenas uma pequena parte da produção agrícola da região é realizada a partir de suas águas e afluentes, ou do Rio Vaza Barris que compõe a Bacia do Atlântico Leste, que banha o território na porção oriental. A variação de estabelecimentos com rios/riachos em seus limites, apresentou expansão entre os agricultores não familiares, ao passo que o acesso aos familiares ficou ainda mais restrito – de 2006 para 2017, esta variação cresceu em 44,51% entre os primeiros e diminuiu em -8,02% para os últimos.

Segundo levantamento realizado pelo grupo de pesquisa da UFBA – GeografAR, em 2012, havia 38 locais para armazenamento de água no Sertão do São Francisco, todos eles públicos, entre barragens, represas e açudes. Entre os órgãos públicos responsáveis por estes reservatórios estão a CODEVAF (que concentra o maior número de reservatório sob sua responsabilidade), a Chesf, o DNOCS, a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB), a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA) e as prefeituras dos municípios. As finalidades dessa água armazenada variam entre o abastecimento, a irrigação, a piscicultura a geração de energia e o controle das cheias. As barragens mais importantes dessa região são a de Cocorobó (Figura 11), Pinhões e Sobradinho.

**Figura 11 – Açude de Cocorobó no município de Canudos**



Fonte: Elaboração própria.

A maioria dos municípios conta com a distribuição de dois ou três reservatórios. Pilão Arcado é uma exceção, sendo atendido apenas pela barragem de Sobradinho, que, com uma capacidade de 34.116.000m<sup>3</sup>, também beneficia os municípios de Casa Nova, Remanso,

Sento Sé, Sobradinho e Juazeiro. Curaçá e Juazeiro são também exceções opostas dentro do território, o primeiro município com cinco reservatórios e o segundo concentrando 30 unidades. É interessante apontar também que o município de Campo Alegre de Lourdes, a despeito de ter três reservatórios, um sob responsabilidade da prefeitura e dois da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), todos com a finalidade de abastecimento, até o ano de 2013 não detinha um sistema de abastecimento de água, segundo dados do INSA, sendo contemplado com esta obra de infraestrutura apenas em 2020 de acordo com informações do governo federal<sup>54</sup>.

No que diz respeito à hidroquímica subterrânea da região, conforme dados do INSA, a potabilidade da água subterrânea passível de ser aproveitada através do escavamento de poços apresenta todos os tipos da escala proposta pelo SIGSAB em 2014 – boa, passável, momentânea, medíocre, não potável e má –, porém as qualidades de tipo passável e medíocre são aquelas que predominam. Quanto à possibilidade do uso dessa água para a irrigação, a análise das águas para o ano de 2013 foi caracterizada pelos dois tipos inferiores de qualidade – a maior parte é do tipo média e uma pequena parte do tipo imprópria. De acordo com os dados do Censo Agropecuário, o número de poços nesta região apresentou um crescimento de quase quatro vezes entre 2006 e 2017. Dados para o último ano desse censo apontam que 28% dos produtores não familiares e 31% dos familiares detinham este recurso natural em suas propriedades.

Apesar da quantidade de produtores familiares que possuem poços em seus estabelecimentos ser um pouco maior do que os não familiares, segundo dados de 2017, observa-se que apenas 5% dos agricultores familiares declararam possuir sistemas de irrigação, enquanto entre os produtores não familiares esse número sobe para expressivos 40%. Ainda que não haja dados disponíveis que confirmem a origem da água dos sistemas de irrigação nos estabelecimentos rurais, estes dados nos permitem inferir o quão decisivo é o acesso à água fluvial para o potencial irrigante dessa região.

É preciso tecer algumas considerações a respeito do número representativo de agricultores não familiares que confirmam não possuir sistemas de irrigação – por volta de 60%. O primeiro aspecto trata da qualidade dos dados do censo agropecuário relativos a este tipo de informação, como pontuado por Souza (2016) acerca dos problemas que se interpõe à aplicação de pesquisas censitárias entre os mais ricos. Assim, no caso dos produtores não familiares, muitos estabelecimentos podem não ter sido recenseados, uma vez que, de acordo

---

<sup>54</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/07/governo-federal-inaugura-sistema-de-abastecimento-em-municipio-baiano>>. Acesso em: 29 de mar. de 2021.

com o mesmo censo, aproximadamente 45% deste tipo de produtor não reside no próprio estabelecimento. Segundo, é preciso destacar que há possíveis imprecisões e/ou ocultações que podem constar num censo auto declaratório. Além disso, dentro deste universo de 60% estão os estabelecimentos não produtivos, que, conforme o censo, consistem em 14% do total das propriedades não familiares, assim como há estabelecimentos que apenas exercem atividades extrativistas que não necessitam de sistemas irrigantes.

Como resultado da distribuição desigual do acesso à água, a organização do processo produtivo neste território se dá em duas diferentes dinâmicas agropecuárias: de um lado a agricultura irrigante, concentrada nos perímetros públicos irrigados do Vale do São Francisco, do lago de Sobradinho e do açude do Cocorobó, e, por outro, a agricultura de sequeiro, praticada em extensas áreas do Território de Identidade sem utilizar sistemas de irrigação para a produção.

Embora o estigma que associa exclusivamente o sertão à seca, pobreza e fome ainda encontre fôlego no imaginário nacional, criando um estereótipo único do produtor no sertão, as iniciativas governamentais da insistente política hídrica implementada através dos projetos irrigantes desde o fim dos anos 1960 que, literalmente deram frutos com o sucesso da fruticultura a partir da década de 1990 em diante, garantiram a emergência de novos perfis de produtores no Sertão do São Francisco. Desse modo, guardadas as devidas nuances entre pequenos, grandes e médios agricultores, nos dois extremos dessas categorias de produtores estão os empreendedores do agronegócio fruticultor, utilizando as poucas áreas irrigadas da região, e os agricultores familiares das áreas de sequeiro, espalhados em todo território de identidade.

Tendo em vista tal conformação para a estrutura produtiva, a análise se concentra justamente no perfil que evidencia pontos extremos da pirâmide social do território: de um lado agricultores familiares, que praticam a agricultura de sequeiro, e do outro, produtores do agronegócio que se utilizam da agricultura irrigada. Ainda assim, não é desconsiderada nem desconhecida a existência de produtores não familiares praticando a agricultura de sequeiro e nem de seu corolário, os produtores familiares que atuam na dinâmica produtiva irrigada, ainda que estes sejam uma pequena minoria.

É possível definir em linhas gerais a agricultura de sequeiro como aquela dependente do regime de chuvas e que não recorre, portanto, ao recurso tecnológico de sistemas de irrigação. Logo, a prática desta dinâmica agrícola acarreta numa relação intrínseca com a natureza e, portanto, sujeita as conseqüentes mudanças ambientais de modo muito maior para os agricultores. Assim, para os cultivos que necessitam do regime de chuvas:

[...] um dos aspectos mais relevantes é a escolha da época de plantio, pois a seleção inadequada poderá resultar em prejuízos consideráveis resultantes da não germinação de sementes ou da obtenção de estande reduzido de plantas, do aumento nos custos com replantio, das perdas na produtividade devido ao baixo desenvolvimento vegetativo das plantas [...]. (OLIVEIRA; ARRIEL, 2019, p. 91)

Pela limitada oferta de água disponível no semiárido, a grande maioria das famílias que vivem na zona rural desta região lançam mão deste tipo de dinâmica para o seu sustento. Geralmente a atividade agrícola é acompanhada pela pecuária, ambas utilizando de técnicas tradicionais voltadas para o autoconsumo, além do extrativismo da mata nativa, do beneficiamento de culturas, do artesanato, da venda de sua própria mão-de-obra – em geral nos estabelecimentos do agronegócio irrigante – e do aluguel de animais para trabalho. Assim, uma característica na composição da renda dos produtores de sequeiro é a pluriatividade, marcada por práticas de subsistência que não trazem a geração de excedentes (ou o fazem minimamente); na maioria das vezes, esses produtores buscam subsistir e superar as adversidades ambientais (PORTO; BRITO; SILVA; 2005). De acordo com Costa e Teixeira (2016), o tamanho dos estabelecimentos envolvidos nesta dinâmica localiza-se num estrato entre 10 ha e 0,5 ha, muito inferior, portanto, ao módulo rural fiscal<sup>55</sup> da região que varia entre 50ha e 65ha.

Na ocupação do espaço terrestre, a agricultura irrigada surge enquanto instrumento artificial racionalizador da ação humana sob a natureza e consiste na aplicação adicional de água nas plantações através de dutos, canais e outros equipamentos, permitindo adequar as necessidades hídricas de um cultivo, reduzindo assim os impactos climáticos provocados pela escassez de água das chuvas, objetivando o aumento da produtividade agrícola (RODRIGUES; DOMINGUES; CHRISTOFIDIS, 2017). No Território do São Francisco, a agricultura irrigada se concentra principalmente na região do Vale do São Francisco e do lago da barragem de Sobradinho (COSTA; TEIXEIRA, 2016). Assim, como afirmam Correia et al (2011, p. 34):

É pertinente comentar que a irrigação, além de livrar os produtores dos riscos climáticos, notadamente da escassez e da irregularidade de distribuição de água, que é o principal fator limitante da agricultura de sequeiro, integrou-os totalmente no circuito do capital, visto que aqueles passaram a realizar uma agricultura de mercado.

Como aponta Silva (2012), o início do investimento governamental na região do Vale do São Francisco data ainda da década de 1940, a partir da criação da CHESF em 1945 e

---

<sup>55</sup> De acordo com a Embrapa, o módulo fiscal, estabelecido pelo INCRA, é utilizado como unidade de medida dos estabelecimentos rurais, variando entre 5 a 110 hectares no Brasil. São quatro critérios que definem seus parâmetros de fixação tomando como base o município: (i). qual a categoria de exploração predominante (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (ii). a renda auferida na exploração predominante; (iii). outras explorações expressivas do ponto de vista da renda ou da área utilizada e (iv). o conceito de propriedade familiar.

da CVSF em 1948. Esse processo ganhou uma materialização mais efetiva após o surgimento da SUDENE no final dos anos 1950, iniciando na década seguinte a instalação dos grandes projetos de perímetros públicos irrigantes na região, contrastando com as políticas hídricas anteriores que se reduziam apenas às regiões ribeirinhas do São Francisco. Contudo, a CODEVASF, criada em 1974, foi a instituição que alçou o verdadeiro impulso desses projetos a partir desta década e, por essa razão, a criação dos perímetros se remete justamente aos anos 1970 e 1980, com exceção do Salitre, inaugurado no final dos anos 1990.

Ainda do ponto de vista institucional, quanto aos projetos irrigantes do Vale, cabe citar a importância da implantação da RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro em 2001. Consolidadas no Artigo 43 da Constituição Federal, as RIDES são regiões que integram municípios de mais de uma unidade federativa e tratam da articulação das ações destes dois entes subnacionais com a União dentro de um complexo social e geoeconômico comum. Constituem a RIDE dessa região oito municípios, sendo quatro baianos – Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho – e quatro pernambucanos – Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista. No contexto de criação da RIDE Polo Petrolina-Juazeiro nos anos 1990, observa-se um quadro metropolitano que aponta para uma economia dinâmica pautada no “[...] crescimento da agroindústria, da agricultura irrigada, dos empreendimentos voltados para a exploração de recursos naturais e da urbanização de fronteira. Esses fatores motivaram a intensificação da migração intrarregional e a redução da migração em direção à região Sudeste”. (AZEVEDO, ALVES, 2010, p. 89).

Atualmente, a RIDE contabiliza nove projetos públicos irrigantes, sendo que, dentre estes, seis estão situados em território baiano – Mandacaru, Tourão, Maniçoba, Curaçá, Salitre e Nilo Coelho, e este último localizado na divisa entre Bahia e Pernambuco, com uma porção maior no último estado. Além dos projetos públicos da CODEVASF na região da RIDE, o Território do São Francisco tem ainda o projeto irrigante Vaza Barris em Canudos, proveniente do açude do Cocorobó, cuja entidade responsável é o DNOCS. A Figura 12 mostra uma imagem de satélite da região fronteira entre os estados da Bahia e Pernambuco e seus respectivos municípios, Juazeiro e Petrolina, onde é possível ver parte dos lotes de áreas atendidas pelos projetos dos perímetros irrigantes.

**Figura 12 – Área de perímetros irrigantes no Vale do São Francisco**



Fonte: Imagens ©2021 Maxar Technologies, Maxar Technologies, Imagens ©2021 TerraMetrics, Dados do mapa ©2021 Google.

A partir das diretivas do GTDN defendidas por Celso Furtado, inicialmente o investimento público nesses perímetros assumia uma finalidade social de garantir a segurança alimentar da região. Assim: “[...] a solução dos problemas do semiárido estaria em dar uma maior estabilidade à renda da população, reduzindo, por exemplo, a prática da agricultura de subsistência [...]”. (ORTEGA; SOBEL, 2010, p. 89). Contudo, a partir da reestruturação da SUDENE ao longo dos governos militares, designou-se para o Vale do São Francisco um modelo de modernização agrícola com o objetivo de erguer um polo agroindustrial de perfil empresarial (SILVA, 2012). Com esse objetivo, além dos lotes destinados a colonos, realizados no intuito da ideia original para a região de promoção da reforma agrária, parte das áreas dos perímetros públicos foi também destinada a empresas. Os recursos naturais favoráveis – condições edafoclimáticas e disponibilidade de terra e água – somados ao forte investimento do Estado, resultaram numa região atrativa para o desenvolvimento da agricultura empresarial.

Os perímetros públicos atualmente de responsabilidade da CODEVASF, foram implantados pelo DNOCS e pela Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Suvale), com papel destacado também para a Sudene, que criou os projetos pilotos da região – o projeto Bebedouro, em Pernambuco, e o Mandacaru, na Bahia. A CODEVASF trabalha com a perspectiva de emancipação administrativa gradativa de seus projetos para a autogestão de seus usuários. A expectativa é de que na medida em que consigam obter uma

organização para administrar, operar e manter os projetos com recursos próprios, especialmente com a arrecadação da tarifa da água, estes possam se tornar independentes. De acordo com as informações que constam no site da companhia, todos os projetos citados, com exceção do mais recente, o Salitre, já estão em uma etapa intermediária de sua autonomia, apresentando uma administração em um sistema de cogestão, ou seja, com as responsabilidades compartilhadas entre as organizações dos irrigantes e a CODEVASF, recebendo ainda recursos da União.

Além da estrutura garantida pela companhia que, de um modo geral, prevê a instalação de canais de irrigação (Figura 13), adutoras, drenos, estradas e estações, a região se beneficiou também de uma infraestrutura física que contou com a construção de um aeroporto no estado de Pernambuco que atende à produção de toda a região, e a melhoria da estrutura viária e adequação da estrutura portuária para escoar a produção. A injeção de crédito na região também permitiu aos produtores investirem em melhorias estruturais de sua cadeia produtiva, em especial para a cadeia de frios através do aumento de sua capacidade de armazenamento e resfriamento nas empresas e cooperativas por meio dos *packing houses*<sup>56</sup>.

**Figura 13 – Canal de irrigação do projeto da CODEVASF em Juazeiro**



Fonte: Elaboração própria.

---

<sup>56</sup> O local onde ocorre o beneficiamento dos frutos através de sua classificação, lavagem, embalagem e paletização das cargas para o mercado consumidor é chamado de *packing house* (MARINO, 2002). Neste espaço físico, o fruto é submetido a uma sequência de processos cujo objetivo é prolongar seu período útil, mantendo sua qualidade (LUZ, 2016).

Os achados em campo confirmam as transformações traçadas pela literatura. Um dos deputados entrevistados na pesquisa abordou que poucos são os colonos originais do início do processo de assentamento nos perímetros. Na pesquisa de Cavalcanti (1997), já no final dos anos 1990 estimava-se que no projeto Nilo Coelho apenas cerca de 10% de produtores eram de colonos originais. O deputado argumenta que muitas famílias não se adaptaram ao novo tipo de dinâmica agrícola irrigada, uma vez que estas dominavam as tradicionais práticas de cultivo de sequeiro e não detinham, nem tampouco lhes foi oportunizado através dos projetos, conhecimentos necessários para a prática da agricultura irrigada. Assim, de acordo com o entrevistado, era comum ouvir na região histórias de pessoas que trocavam seus lotes de terras irrigadas até mesmo por bicicletas.

A restrita experiência de reforma agrária nessa região mostra que para uma efetiva inserção econômica dos indivíduos historicamente marginalizados de processos produtivos rentáveis, não é suficiente apenas a distribuição de terras e a disponibilização de água. Sem uma assistência técnica rotineira, sem recursos para a aquisição e manutenção dos onerosos equipamentos de irrigação, sem o acesso a soluções tecnológicas adequadas e disponibilidade de crédito, muito dificilmente estes produtores têm as condições necessárias para tornarem seus empreendimentos produtivos.

Assim, ainda que exista uma classe de produtores familiares exercendo atividades produtivas nos perímetros de irrigação, é preciso evidenciar que estes correspondem a uma pequena minoria nesta região que não necessariamente se enquadram na Lei nº 11.326 de 2006 que rege a agricultura familiar, uma vez que para que o produtor seja um colono não é pré-requisito que o mesmo esteja inserido nesta legislação, além de que a existência de produtores familiares ali foi possível apenas como justificativa e validação dos projetos irrigantes para a exploração de empresas. Desse modo, no Território do Sertão do São Francisco o perfil de produtor que sustenta a imagem modernizante do *agrobusiness* se enquadra principalmente entre aqueles que atuam no ramo da fruticultura na RIDE do Polo Petrolina e Juazeiro, em parte composta por pessoas físicas, como também por cooperativas e empresas alimentícias:

Na região do vale do São Francisco, entre os estados de Pernambuco e da Bahia, os produtores agrícolas não são obrigatoriamente os famosos latifundiários da região, são também as indústrias agrícolas estrangeiras. [...] Eles são os famosos distribuidores internacionais de alimentos que também possuem supermercados em todo o mundo. Estas redes empresariais dominam toda a escala dos meios de produção: terras e conhecimentos de técnicas agrícolas apropriadas ao meio ambiente, assim como a força de trabalho disponível na região. O objetivo comum dessas empresas é cobrir a demanda de alimento de alta qualidade da classe média e alta das grandes cidades. (TEIXEIRA, 2016, p. 787).



A partir de informações disponibilizadas pela CODEVASF<sup>57</sup> (Tabela 1) é possível observar que a distribuição de lotes e áreas dos perímetros irrigantes concentra áreas maiores para empresas em detrimento do perfil que atende a colonos. Com áreas de irrigação que vão de 14.237 ha no projeto Tourão, o maior exclusivamente baiano, a 450 ha no Mandacaru, os perímetros totalizam 28.158 ha em 1.025 lotes. Os dados mostram que a grande maioria dos lotes é de empresas, cuja ocupação é de 79% da área, ao passo que os colonos ocupam 21%, embora o número de lotes destes seja quase cinco vezes maior do que o das empresas. Com isso, a área média das propriedades individuais é de aproximadamente 6 ha, contra aproximadamente 62 ha das empresas<sup>58</sup>.

**Tabela 1 - Quantidade de lotes e área total e por colonos e empresas dos perímetros irrigados do Vale do São Francisco na Bahia**

Projeto	Total		Colonos			Empresa		
	Lotes	(ha)	Lotes	(ha)	%	Lotes	(ha)	%
Mandacaru (BA)	56	450	54	399	88,67	2	51	11,33
Tourão (BA)	51	14.237	37	189	1,33	14	14.048	98,67
Curaçá (BA)	282	4.169	260	1.783	42,77	22	2.385	57,21
Maniçoba (BA)	314	4.847	234	1.821	37,57	80	3.026	62,43
Salitre (BA)	322	5.099	255	1.684	33,03	67	2.772	54,36
<b>Total</b>	<b>1.025</b>	<b>28.158</b>	<b>840</b>	<b>5.876</b>	<b>20,87</b>	<b>185</b>	<b>22.282</b>	<b>79,13</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CODEVASF (2018).

Quando observados por projetos tomados individualmente, na maioria dos perímetros a maior área também está em mãos das empresas, com exceção apenas do Mandacaru. O projeto Tourão, o maior de todos, inclusive é quase que integralmente (aproximadamente 99%) de lotes empresariais. Conforme apurado em entrevista com um deputado ligado às bases de agricultores familiares e trabalhadores rurais da região, grande parte deste perímetro é ocupado pela Agrovale, empresa que produz açúcar, etanol e bioeletricidade. Outro aspecto importante destacado por Marinozzi e Correia (1999) e citado também pelo deputado é o fato de Pernambuco ter subdividido mais lotes entre colonos, em comparação à Bahia. Conforme levantamento realizado pelos referidos autores, o estado pernambucano àquela época contabilizava 2.025 lotes de colonos contra apenas 601 na Bahia, ocupando uma área três vezes maior<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> O projeto interestadual Nilo Coelho não faz parte desta tabela porque há uma dificuldade em operacionalizar os dados para este perímetro uma vez que não estão disponibilizados pela CODEVASF ou pela associação do Distrito de Irrigação Nilo Coelho (DINC) desagregados por estado. Contudo, cabe ressaltar que os lotes em território baiano perfazem apenas 20% de sua área, além do que tanto as pesquisas sobre os projetos irrigantes dessa região quanto os entrevistados se referem a este perímetro como um projeto do estado de Pernambuco.

<sup>58</sup> Apesar dessa área média, a DINC faz uma distinção de tamanhos dos lotes entre grandes e pequenas/médias empresas. As pequenas e médias ocupam lotes de 7 ha a 50 ha e as grandes de mais de 50 ha.

<sup>59</sup> Ainda de acordo com os dados de Marinozzi e Correia (1999), é prudente ressaltar que, ainda que Pernambuco

A despeito da concentração das terras para as empresas, observando os dados do Censo Agropecuário – que permitem desagregar informações entre agricultores familiares e não familiares – para a distribuição de terras é possível identificar que o número de propriedades entre os produtores não familiares com até dez ha aumentam entre 2006 e 2017, ao passo que diminuem os estabelecimentos a partir deste tamanho deste tamanho. A título de observação deste fenômeno, o número de propriedades com até cinco ha cresce de 17,62% para 37,53%, ao passo em que as propriedades acima de 200 ha diminuem de 21,03% para 8,53% neste mesmo intervalo de tempo.

Assim, estes dados confirmam o que a literatura e os achados em campo também apontam a respeito deste perfil de produtor. Segundo Alves, Souza e Rocha (2013), mais do que o tamanho da propriedade, a dimensão da tecnologia (calculada pela soma de insumos como máquinas, equipamentos, fertilizantes, sementes, rações e agrotóxicos) tem maior peso para explicar a desigualdade entre os estabelecimentos. Além disso, representantes do agronegócio, do poder público e da sociedade civil afirmam que em decorrência do elevado valor agregado da produção da fruticultura, é possível obter bons ganhos de produtividade no Vale do São Francisco mesmo com propriedades não muito extensas, em contraposição à produção de grãos do oeste do estado, que depende de maiores porções de terra para aumentar sua rentabilidade, como afirma um dos entrevistados:

O pequeno aí dessa região é grande em outras [...] posso te dizer que fui em propriedades pequenas lá de fruticultura na região do Vale do São Francisco que tem uma produção significativa, e assim, se enquadra ao que é agricultura familiar: 4 ha, 2 ha com produtividades altas e geração de receitas anuais excelentes R\$200.000,00, R\$300.000,00 num pequeno produtor de receita lá. Se tira tranquilamente [...] uma receita líquida por hectare na faixa de R\$30.000,00, R\$40.000,00 [...]. (ENTREVISTADO 03, 2020, p. 6).

Assim, ainda que a porção baiana na RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro apresente lotes de tamanhos maiores em comparação ao lado pernambucano, em especial entre as empresas, estas, se comparadas às propriedades não familiares do Oeste, são em média muito menores. De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2017 o tamanho médio de um estabelecimento não familiar do Sertão do São Francisco é de 86,03 ha, ao passo que na Bacia do Rio Grande, região oeste da Bahia, é de 730,78 ha. Portanto, é possível afirmar que nessa região, uma distribuição com propriedades menores, é plenamente compatível com a dinâmica irrigada.

---

tenha uma área de irrigação 5% maior do que a Bahia, correspondendo a 4.137 ha a mais, não explica a grande discrepância na destinação de área de lotes para colonos, uma vez que a diferença de hectares destinados para esses produtores individuais entre os 2 estados é de mais de 9.000 ha.

Marinozzi e Correia (1999) no final da década de 1990 já apontavam uma diversidade entre o perfil dos colonos que exploram os lotes dessa região, sendo possível identificá-los, de maneira geral, como agricultores cuja atividade produtiva ocorre a partir da organização familiar. Contudo, anos depois, Silva (2012) chama atenção para o fato de que:

A inserção dos diferentes atores sociais que participam nesse processo de reestruturação produtiva não ocorre de forma homogênea. Intensifica-se o processo de diferenciação e exclusão de agricultores, que se manifesta por uma sucessão da posse da terra nas áreas irrigadas e dos empreendimentos, resultando, assim, numa ‘seleção natural’ e na mudança completa do perfil dos produtores rurais que passa a ser determinado, principalmente, pelas capacidades técnica e de investimento na atividade agrícola irrigada. (SILVA, 2012, p. 76).

Entre os aspectos que garantiram o sucesso econômico dos cultivos na região do Vale do São Francisco, a expertise prática da dinâmica produtiva de agricultura irrigada exógena foi um fator de fundamental importância para alavancar a produção em toda a RIDE. Apesar de os principais movimentos migratórios para a região terem sido internos, vindos das regiões Sul e Sudeste, é principalmente o migrante de outras nacionalidades e seus descendentes, como italianos e, especialmente, japoneses<sup>60</sup>, que já viviam nessas regiões do país, que o crescimento econômico dos perímetros irrigados foi impulsionado ao levarem para lá suas experiências com os cultivos de hortifrutícolas, bem como o conhecimento para captação de recursos financeiros e do mercado potencial para comercializar a produção (SILVA, 2001). Como é possível inclusive ser confirmado na fala do deputado:

[...] o Salitre, que hoje praticamente tá acabado, era a experiência maior de agricultura [...] da turma dos descendentes de japoneses. Plantaram melão, começaram mais com cucurbitáceas, com melão, com melancia, com cebola e foram migrando pra fruticultura, hoje basicamente é fruticultura desde o pequeno até os maiores. (ENTREVISTADO 21, 2020, p. 2)

De acordo com uma entrevistada que atua em uma entidade de representantes patronais, a região segue recebendo imigrantes das regiões Sul e Sudeste do país atraídos tanto pelos preços da terra, inferiores em relação aos polos de produção agropecuária de suas regiões, bem como pelas condições edafoclimáticas da região que garantem vantagens produtivas devido a sua estabilidade climática.

Quanto aos processos produtivos utilizados nas dinâmicas agrícolas no regime de sequeiro, predominam as lavouras temporárias, ao passo que a produção irrigada se

---

<sup>60</sup> A pesquisa de Martinez (2016) aponta que a chegada da imigração japonesa nas regiões Norte e Nordeste foi planejada desde a década de 1950 pelo governo Getúlio Vargas. Dentre os argumentos para o estímulo à ida desses povos para o Vale do São Francisco, é possível destacar não apenas motivos econômicos, como também um tom eugênico no discurso de Renato Gonçalves Martins, figura chave à frente da Direção da Divisão de Terras e Colonização, que viabilizou a ida dos imigrantes japoneses para essa região nesse período. O diretor justificava a imigração japonesa por ser um povo que guarda características de autonomia e capacidade de gerar riquezas, permitindo então a valorização da terra.

caracteriza pela ocorrência de lavouras permanentes. De acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006, 87,3% das produções temporárias não possuem sistemas de irrigação enquanto 97% das lavouras permanentes contam com este artifício. Comparando dados da agricultura familiar com dados da não familiar é possível observar que não há grandes variações no uso artificial da água para ambos os tipos de cultivo – nas lavouras temporárias 12,5% da agricultura familiar e 14,3% da não familiar utilizam irrigação, ao passo que nas permanentes esses números sobem para 94,7% e 94,6%, respectivamente.

De acordo com os dados do último Censo Agropecuário de 2017, dentro do universo dos 41.368 estabelecimentos agropecuários do Território do Sertão do São Francisco, 13.593 declararam possuir produção agrícola de lavoura permanente e 36.442 temporárias. A diferença entre ambos os cultivos se refere a seu ciclo produtivo, uma vez que as culturas temporárias exigem replantio a cada colheita e as permanentes não necessitam ser replantadas a cada vez que são colhidas (MARION, 2010).

O número expressivamente maior de lavouras temporárias não é uma peculiaridade da região em análise. De acordo com dados da última pesquisa da Produção Agrícola Municipal (PAM) do IBGE para o ano de 2019, 93,4% das áreas colhidas da produção brasileira foi justamente desse tipo de cultivo. Na Região Nordeste esse percentual é de 84,3%, e na Bahia, 77,4%. Conforme apontam Carmo e Almeida (2016) isso se explica pelo cálculo contábil que envolve as técnicas de planejamento e orçamento: “Essa tomada de decisão pode ser considerada mais dinâmica quando relacionada à cultura temporária, pois, esse tipo de cultura agrícola apresenta um ciclo de produção mais curto”. (CARMO, ALMEIDA, 2016, p. 24).

O Censo Agropecuário permite ainda realizar uma análise desagregada das lavouras permanentes até 50 pés e aqueles com mais de 50 pés. É notável a maior variedade de culturas presente na agricultura familiar, desde 2006 e para todos os tipos de cultivo, muito embora a agricultura não familiar também tenha aderido a uma maior variação no mesmo intervalo de tempo. Além disso, há uma tendência segundo a qual quanto menor for o tamanho da produção, mais variada ela será em ambas as categorias de produtores (Quadro 11).

Atualmente os cultivos permanentes se caracterizam preponderantemente pela produção de manga, uva, melão e melancia estimulados a partir dos produtores individuais e cooperativas que se instalaram no Vale do São Francisco produzindo, em especial a Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC)<sup>61</sup>. A fruticultura comercial em larga escala exportadora

---

<sup>61</sup> Como apurado em entrevista com representantes de cooperativa de produtores da fruticultura, a CAC terminou seu funcionamento na região e parte dos seus cooperados montaram uma nova cooperativa, a Cooperativa

e para o mercado interno se consolidou na década de 1990, tendo, entre estas culturas, a uva de mesa e para produção de vinhos grande protagonista quando considerada toda a área da RIDE (SILVA, 2001), embora no estado da Bahia atualmente predomine a produção de manga.

**Quadro 11 – Cultivos da lavoura permanente e temporária praticados em mais de 100 estabelecimentos no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017**

Tipo de cultivo		Não familiar		Familiar	
		2006	2017	2006	2017
Lavoura permanente	Até 50 pés	Acerola, caju, goiaba, limão, manga	Acerola, banana, caju, coco, goiaba, laranja, limão, manga	Acerola, banana, caju, goiaba, limão, manga	Acerola, banana, caju, coco, goiaba, laranja, limão, manga, mamão
	Mais de 50 pés	Coco, manga, maracujá	Banana, coco, goiaba, manga, maracujá	Banana, coco, limão, manga, maracujá	Acerola, banana, coco, goiaba, manga, mamão, maracujá, uva
Lavoura temporária		Cebola, feijão, mandioca e milho	Abóbora, cebola, feijão, mandioca, melancia, melão, milho, forrageiras para corte, palma	Abóbora, cana-de-açúcar, cebola, feijão, mandioca, melancia, melão, milho	Abóbora, cana-de-açúcar, cebola, feijão, mandioca, melancia, melão, milho, forrageiras para corte, palma e sorgo

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

Quando observadas as culturas a partir de suas áreas de produção (Quadro 12), no que tange as lavouras permanentes é possível notar um número mais reduzido de culturas que ultrapassam 1.000 ha de área produtiva na região. Entre os agricultores não familiares, destacam-se as produções de manga e uva, além da incorporação de mais área para a produção de banana em 2017. Já a agricultura familiar apresenta áreas maiores para a produção de banana e manga, produtos de menor valor em comparação a uva, ainda com a ampliação da cultura do coco em 2017.

**Quadro 12 – Cultivos da lavoura permanente e temporária praticados em mais de 1.000ha no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017 estabelecimentos no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017**

Tipo de cultivo	Não familiar		Familiar	
	2006	2017	2006	2017
Lavoura Permanente com mais de 50 pés	Manga e uva	Banana, manga e uva.	Banana e manga.	Banana, coco, manga.
Lavoura temporária	Arroz, cana-de-açúcar, cebola, feijão, mandioca, melancia, melão, milho.	Banana, cana-de-açúcar e feijão.	Feijão, cebola, mandioca, melancia, milho.	Feijão, mandioca, melancia, melão, milho.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

Na lavoura temporária embora a agricultura familiar produza em maiores áreas um número menor de culturas, se compararmos com o quadro anterior, é notório que com o passar do tempo é essa classe de produtor que mantém uma variabilidade produtiva no decorrer do tempo analisado com as culturas de feijão, cebola, mandioca, melancia, melão e milho, ao passo em que os produtores não familiares reduzem consideravelmente a variedade de culturas entre 2006 e 2017, concentrando sua produção apenas no cultivo do feijão e principalmente de cana de açúcar, dos 21.462 ha de lavoura temporária da agricultura não familiar, 15.892 ha são apenas de canaviais.

Assim, ainda que a agricultura familiar na produção de sequeiro tenha apresentado uma considerável retração entre 2006 e 2017, os dados da lavoura temporária, comparativamente a lavoura permanente, mostram a importância desse primeiro tipo de cultivo na produção agrícola do Território de Identidade do Sertão do São Francisco (Quadro 13). Apesar da expansão da agricultura irrigada nas últimas décadas – registrando variações positivas na quantidade de estabelecimentos tanto para produtores familiares como não familiares entre 2006 e 2017 – a maior produção ainda se encontra bastante concentrada no primeiro tipo de lavoura para ambos os tipos de produtores.

Os agricultores familiares, mesmo detendo uma área total maior na lavoura temporária, produzem menos em comparação aos não familiares, o que pode ser explicado, entre outros fatores, pela área média da colheita por estabelecimento ser maior para produtores não familiares (Quadro 13), uma estratégia compensatória para burlar a escassez hídrica dessa dinâmica agrícola dependente do regime de chuvas. Em 2006, esta área média era de 10,3 ha para agricultores não familiares, ao passo que entre familiares era de 1,92 ha. Em 2017, essas áreas médias reduziram para ambos, embora a desigualdade tenha se mantido, passando de 4,5 ha para 0,81 ha respectivamente.

Uma característica que fica também evidente é o perfil de subsistência que a lavoura temporária cumpre para a agricultura familiar dessa região (Quadro 13). Como é possível observar nos dados, parte considerável do que é produzido por esses produtores não é vendido, e isto se deve não apenas à dificuldade de escoamento da produção, mas também porque esta serve para o autoconsumo das famílias.

Observa-se também a diminuição da quantidade produzida. É possível supor que uma das motivações deste decréscimo seja o fortalecimento das fontes de renda não contributivas nas duas últimas décadas, provenientes em especial dos programas PBF, BPC e aposentadoria rural. Tomado o caráter de subsistência da agricultura de sequeiro, no contexto atual de cortes no gasto social do país, preocupa a diminuição média da produção entre esses

produtores, visto que, caso não consigam retomar sua capacidade de produção, essa diminuição da capacidade produtiva pode indicar um sério agravante da segurança alimentar dessa que representa a maior parte da população que exerce atividade produtiva agropecuária na região.

A partir dos dados é possível indicar também dificuldades quanto a capacidade de comercialização dos agricultores familiares que não apenas passaram a produzir menos, como também diminuíram em intensidade maior a venda de sua produção – ao passo que a variação da produção foi de -12,53%, a da venda foi de -41,90% (Quadro 13).

A respeito da grande diferença na quantidade e valor da produção entre os produtores é preciso observar que agricultores não familiares, além de possuírem áreas médias de estabelecimento superiores, também geraram ganhos de produtividade maiores nesse intervalo de tempo, uma vez que conseguiram produzir mais em menos área. Assim, ainda que a agricultura familiar tenha apresentado variação positiva no valor da produção, esta se deu abaixo da agricultura não familiar, não apenas em termos absolutos (valores da média) como também relativos (percentual da variação menor).

De forma resumida, é possível depreender que houve uma perda da capacidade produtiva na agricultura de sequeiro – principal atividade produtiva agropecuária para essa classe de produtores – ainda que esta não tenha reverberado no valor da produção, o que pode ser explicado pelos valores apresentados pelo Censo não estarem deflacionados (Quadro 13). Embora isto não tenha representado o aumento da pauperização da população da região neste período, uma vez que os programas de renda não contributiva atuaram diretamente nesta problemática reduzindo a pobreza e, principalmente, a extrema pobreza, num contexto de fragilidade institucional das políticas sociais federais como o atual, tal cenário coloca estes produtores em uma situação de maior vulnerabilidade de suas capacidades de reprodução social. Por outro lado, houve um ganho da capacidade produtiva dos agricultores não familiares neste tipo de lavoura, ainda que mais limitado se comparada a agricultura irrigada com a lavoura permanente.

Quadro 13 – Lavoura temporária no Território do Sertão do São Francisco – 2006 e 2017

Dados da lavoura	Não familiar			Familiar		
	Média 2006	Média 2017	Variação 2006 - 2017 %	Média 2006	Média 2017	Variação 2006 - 2017 %
Quant. estabelecimentos	423,9	476,6	11,06	3487,1	3167,6	-10,09
Área colhida	4.369	2.146,2	-103,57	6.703,2	2.581,4	-159,67
Quant. produzida	98.293,3	175.150,1	43,88	10.422,1	9.261,5	-12,53
Quant. Vendida	95.884,6	174.276	44,98	6.316,1	4.451	-41,90
Valor da produção	15.464.000	21.355.400	27,59	4.327.600	5.145.200	15,89

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

Além da produção da lavoura temporária, a pecuária de caprinos e ovinos se constitui como importante atividade econômica da dinâmica de sequeiro desta região, em especial para agricultores familiares. A organização produtiva é composta pela criação extensiva de caprinos e ovinos que se alimentam da vegetação nativa (Figura 14), permitindo relativa segurança alimentar dos rebanhos nos períodos de chuva, ainda que apresentem perda de peso no período seco (VOLTOLINI et al, 2011) somadas ainda às atividades extrativistas, como a produção de mel. A Capri ovinocultura além de economicamente mais viável em comparação à pecuária bovina, apresenta uma capacidade de adaptação superior ao clima semiárido, seja por exigirem apenas 10% da capacidade alimentar destes, ou por seu ciclo reprodutivo ser mais favorável a este tipo de ambiente (CORREIA et al, 2011).

Figura 14 – Criação de caprinos na Comunidade de Fundo de Pasto no município de Canudos



Fonte: Elaboração própria.



A criação de caprinos e ovinos nos dez municípios do Sertão do São Francisco correspondeu a 35,90% da produção de todo o estado da Bahia em 2006 e 38,16% em 2017. Se somados os efetivos de cabeças de animais, considerando bovinos, suínos, ovinos e caprinos, estas duas últimas criações equivalem a 86,3% em 2006 e a 88,9% em 2017 da produção no território. Os agricultores familiares em 2006 detinham 82,9% dessa produção e em 2017 cerca de 77,7%. Além da venda desses animais para o abate, outra atividade produtiva que envolve a criação de animais é a venda de leite de cabra. Cerca de 73,8% desse laticínio foi produzido por agricultores familiares no ano de 2017 no território de identidade em questão. Assim, como afirmam Correia et al (2011):

A pecuária de cabras e ovelhas do Nordeste brasileiro foi considerada durante muito tempo uma atividade destinada principalmente à alimentação das populações rurais, por constituir-se em uma fonte barata de proteína animal para as famílias de baixo poder aquisitivo e pela capacidade que têm os caprinos e os ovinos deslanados de se reproduzir em terras que, muitas vezes, não se prestam para a exploração agrícola e onde outras espécies animais têm dificuldade em se reproduzir. (CORREIA et al, 2011, p. 38)

Voltolini et al (2011) argumentam ainda pela importância da pecuária de caprinos e ovinos para a sustentabilidade dos sistemas produtivos de sequeiro nas zonas áridas uma vez que as chances de perdas de lavoura agrícola são muito maiores em decorrência da dependência de chuvas. Assim, ainda que o desafio de manter a segurança alimentar do rebanho durante o período de seca seja elevado (PORTO; BRITO; SILVA, 2005), é possível aplicar uma série de técnicas alternativas de reserva e estocagem que permitam sua nutrição mesmo nesta época.

Entre as atividades extrativistas com relevância na composição da renda dos sistemas dependentes de chuva, sobretudo dos produtores familiares que representam mais de 90% da oferta desse produto, segundo o Censo Agropecuário de 2017, destaca-se a produção apicultora. A região registrou um aumento de 35,35% da quantidade produzida de mel entre os anos de 2006 e 2017.

Dirigindo a atenção à produção da lavoura permanente, segundo os dados do Censo Agropecuário, no perfil das pequenas produções desta atividade, entre os estabelecimentos com até 50 pés predominam agricultores familiares – 63,88% em 2006 e 67,71% em 2017. Esta categoria de cultivo corresponde a uma produção bastante diminuta no território<sup>62</sup>, voltada principalmente para o autoconsumo. No ano de 2006 o valor auferido por toda a produção foi cerca de 0,03% do produzido nos estabelecimentos de lavoura permanente com mais de 50 pés.

---

62 A título de ilustração do quão pequena é uma produção de 50 pés, a depender do tipo de técnica e da espécie da fruta, em apenas um hectare é possível plantar até 2.000 videiras (VINHO VERDE, ?) e 1.200 mangueiras (RIBEIRO, 2017).

Assim, como na lavoura temporária, predominam estabelecimentos da agricultura familiar nos cultivos permanentes de 50 pés ou mais (Quadro 14). Ainda que a variação da área colhida na agricultura familiar entre os anos de 2006 e 2017 tenha sido superior à não familiar – 49,76% e 34,41%, respectivamente – diferente do outro tipo de cultivo, a maior parte da área colhida pertence ainda aos agricultores não familiares. De todo modo, o aumento de estabelecimentos familiares na agricultura irrigada é um fator notável, ainda que não seja suficiente para corrigir as desigualdades de acesso à terra entre os produtores, uma vez que os estabelecimentos não familiares apresentam em média uma área colhida de 9,11 ha em 2006 e 4,35 ha em 2017, e os familiares de 1,18 ha para 1,41 ha nesse mesmo período.

**Quadro 14 – Lavoura permanente de 50 pés ou mais no Território do Sertão do São Francisco – 2006 e 2017**

Dados da lavoura	Não familiar			Familiar		
	Média 2006	Média 2017	Variação 2006 - 2017 %	Média 2006	Média 2017	Variação 2006 - 2017 %
<b>Quant. estabelecimentos</b>	91,9	293,4	68,68	343,3	571	39,88
<b>Área colhida</b>	837,1	1.276,2	34,41	403,8	803,8	49,76
<b>Quant. produzida</b>	13.360,8	23.184,5	42,37	10.603,9	12.470,9	14,97
<b>Quant. Vendida</b>	13.311,6	21.286,4	37,46	10.556,7	12.051,4	12,40
<b>Valor da produção</b>	17.111.600	50.111.400	65,85	7.537.300	11.318.700	33,41

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

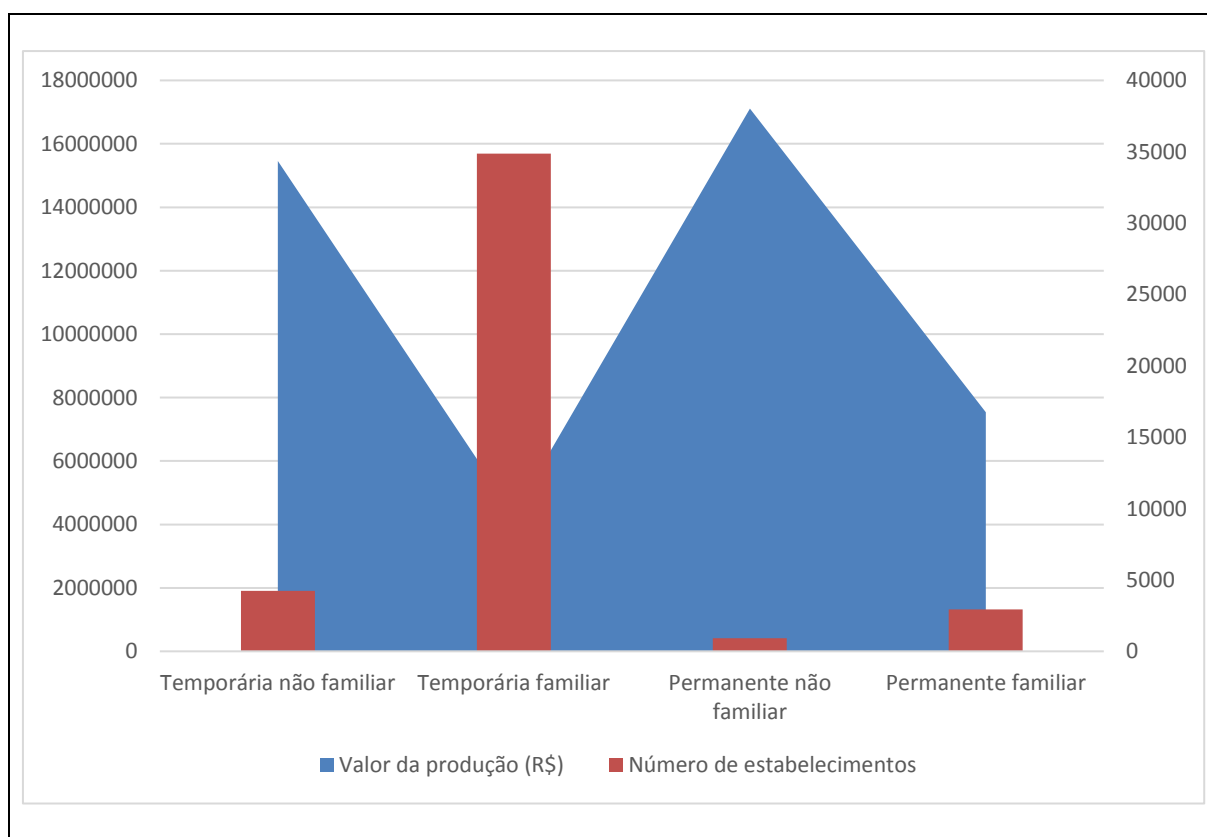
Diferente da lavoura temporária, os dados sobre quantidade produzida e vendida para a agricultura familiar apontam para o caráter comercial que este tipo de lavoura apresenta para esses produtores, ou seja, quase tudo aquilo que é produzido é também comercializado por esses agricultores. A despeito da existência da agricultura familiar com maior capacidade de escoar sua produção, é necessário chamar atenção mais uma vez para o fato de que ela representa a exceção e não regra neste Território de Identidade. Em 2017, ano que repercute o aumento de produtores familiares, aqueles estabelecimentos que detêm cultivos permanentes representam apenas 15% da quantidade de produções temporárias. Ainda que estes produtores familiares em áreas irrigadas estejam em uma situação privilegiada frente àqueles das áreas de sequeiro, é necessário pontuar a grande diferença na capacidade produtiva entre estes e os não familiares, em especial no que diz respeito aos valores obtidos da produção de suas lavouras.

Entre os fatores explicativos para essa disparidade no valor dos produtos agropecuários dessas lavouras está em primeiro o lugar o acesso diferenciado a terra entre as categorias de produtores, expresso na disparidade da área média por estabelecimento. Além disso, a possibilidade de acesso ao mercado externo eleva consideravelmente a receita da venda

dessas mercadorias. Ademais, o valor agregado desse tipo de cultivo, é superior ao das culturas permanentes, desse modo, ainda que o tamanho da produção seja menor, é possível extrair valores superiores com as culturas irrigadas. Tal condição dá uma capacidade financeira superior aos produtores irrigantes não familiares, não apenas frente aos irrigantes familiares, como também aos próprios produtores não familiares das culturas temporárias.

Tais observações explanadas podem ser sintetizadas ao observar o número de estabelecimentos agropecuários em comparação ao valor da produção por tipo de produtor e tipo de lavoura. No ano de 2006 (Figura 15) já é possível perceber que os produtores não familiares, embora numericamente menores em comparação aos agricultores familiares, concentram os maiores valores em suas produções, em especial na lavoura permanente. Tal disparidade se mostra ainda mais evidenciada quando comparados diretamente os produtores de lavouras temporárias familiares com os de lavoura permanente não familiar, demonstrando o abismo desigual que há na renda produtiva entre ambos.

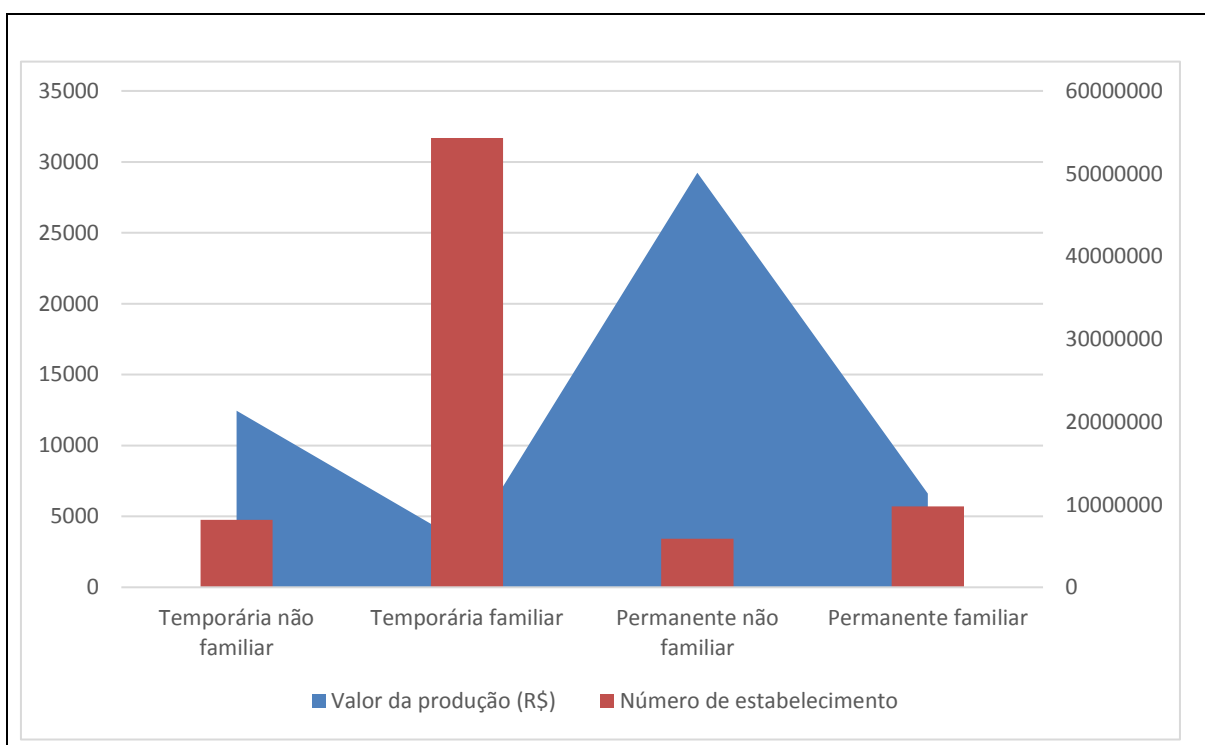
**Figura 15 – Valor da Produção e número de estabelecimentos por tipo de lavoura e tipo de produtor no Território de identidade do sertão do São Francisco em 2006**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

Observando estes mesmos dados para o ano de 2017 (Figura 16), além de ser possível notar o aumento do valor produzido de modo mais acentuado para os produtores não familiares de lavouras permanentes, as desigualdades se apresentam com características muito similares, diferindo o fato de a disparidade entre as lavouras temporária e permanente terem se agravado ainda mais entre os produtores de tipo não familiares.

**Figura 16 – Valor da Produção e número de estabelecimentos por tipo de lavoura e tipo de produtor no Território de identidade do sertão do São Francisco em 2017**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

Em entrevistas realizadas com produtores do agronegócio e gestores responsáveis pelas políticas públicas para este segmento produtivo, ao abordar a contribuição do setor para a redução das desigualdades na região, a resposta em uníssono recaía na capacidade de geração de emprego que concerne a produção fruticultura. Embora as desigualdades que se colocam em evidência neste estudo remetam à oposição entre as classes de produtores rurais – agricultores familiares e produtores do agronegócio –, interessa também tratar aqui das características da ocupação dos trabalhadores rurais, tanto porque sua renda muitas vezes configura renda complementar de membros das famílias de agricultores, como porque, quanto maiores forem as formas de exploração destes trabalhadores, mais ampliada será a renda auferida pelos produtores patronais.

Comparando dados de pessoas ocupadas no Sertão do São Francisco com o Território de Identidade da Bacia do Rio Grande<sup>63</sup>, seu vizinho a oeste e protagonista da expansão da produção de grãos no estado com o valor adicionado agropecuário de 41,3% – superior, portanto, ao dobro do que apresenta o Sertão do São Francisco, é possível confirmar diferenças ocupacionais entre os dois territórios. De acordo com dados do Censo Agropecuário, enquanto o mercado de trabalho na Bacia do Rio Grande observou uma retração entre os anos de 2006 e 2017 de 11,3%, o Território do Sertão do São Francisco teve uma expansão de 3,3%. Além disso, o total de pessoas neste tipo de ocupação no ano de 2017 no primeiro território corresponde à 48,8% em relação à sua População Economicamente Ativa (PEA)<sup>64</sup>, enquanto no último território esta razão representa 66,5%.

Assim, a despeito do agronegócio propor a modernização das atividades do campo através do uso da tecnologia, visando a redução de custos para o produtor, uma característica da fruticultura que a diferencia de outros cultivos como a soja e o algodão, largamente praticadas no Oeste baiano, por exemplo, diz respeito à maior necessidade de mão-de-obra para sua realização, o que confirma o potencial gerador de empregos que existe nessa região. Contudo, cabe o esforço para qualificar a natureza dessas relações ocupacionais a partir de variáveis que possam indicar ou afastar relações de precarização trabalhista.

Teixeira (2016) aponta a denúncia vinda de representantes sindicais da Sintagro, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e de estudos como os de Bloch (1996) e de Cavalcanti, Silva e Mota (2006) sobre a exploração e violência contra trabalhadores da agroindústria da região, em especial quanto ao trabalho infantil e ao trabalho feminino. Há também uma confluência com os achados da autora e com a fala de um deputado atuante nos municípios do território entrevistado ao descrever a rotina de um trabalhador nas produções fruticultoras: “[...] normalmente ele sai muito cedo de casa porque ele tem um período de deslocamento. Esse transporte sai pegando as pessoas, boa parte deles leva o alimento de casa que eles preparam na madrugada [...] se você imaginar que as pessoas antigamente bebiam água do canal, né?”. (ENTREVISTADO 21, 2020, p. 3).

Ainda que haja convergência entre a literatura e os dados primários, o mesmo entrevistado reconheceu também que, a partir da luta política e sindical, houve avanços no que

---

<sup>63</sup> Fazem parte desse território os municípios de Angical, Baianópolis, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, São Desidério e Wanderley. Embora esse território tenha uma área de 75.743 km<sup>2</sup>, maior que o Sertão do São Francisco, portanto, abriga uma população menor que este, são 398.034 pessoas de acordo com o Censo de 2010 do IBGE.

<sup>64</sup> Dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

diz respeito aos direitos trabalhistas, ainda que limitados, algo que pode inclusive ser notado nos dados do Censo Agropecuário. De acordo com essa fonte, o trabalho infantil apontado por Teixeira (2016), teria sido extinto na região, uma vez que a variável “ocupados com menos de 14 anos”, que somava 4,68% do total de ocupados em 2006, aparece zerada no último censo.

Nota-se alguma mudança também nos vínculos trabalhistas. Ainda que a maioria dos contratos de trabalho figurem como temporários, no último censo houve um aumento nos contratos permanentes que passaram de 32,46% dos ocupados em 2006 para 40,36% em 2017. Contudo, ao aprofundar a análise da natureza desse tipo de vínculo a partir do cotejamento dos dados, observa-se que nos municípios do Território de Identidade, durante esse período, houve uma dispersão dos dados indicada pelo aumento da variância. Com uma distribuição mais heterogênea do vínculo permanente, é possível sugerir que, a despeito de sua natureza mais perene, este vínculo possa estar mais precarizado. Além disso, ao observar a duração dos contratos temporários, percebe-se uma sensível diminuição de 21,46% daqueles que englobam um maior número de dias, correspondendo a 180 dias ou mais, conseqüentemente aumentando a quantidade dos contratos menos extensos.

É pertinente a problematização a respeito da fragilidade do tempo de duração dos vínculos trabalhistas, uma vez que o desenvolvimento tecnológico aplicado na lavoura permanente da região passou a permitir colheitas com menores intervalos de tempo. Desse modo, ainda que esse tipo de cultivo possibilite colher sem a necessidade de constante replantio, a presença de trabalhadores por períodos mais contínuos é justificada a partir do aumento da quantidade de safras possíveis de serem obtidas ao longo do ano, como afirmado por uma entrevistada ligada a uma instituição que representa produtores rurais patronais:

Lá você consegue tirar duas safras [de uva], duas safras e meia [...] já foi-se [sic] o tempo que manga a gente só tinha em determinada época do ano [...] outubro, novembro e dezembro, hoje também você consegue fazer uma programação e tem manga o ano todo. A janela de comercialização e de exportação também é o ano todo. Logicamente tem uma época que a safra é maior, a solicitação pelo pedido dessas frutas também é maior, mas a gente consegue aí abastecer o mercado interno o ano todo. (ENTREVISTADA 34, 2020, p.6).

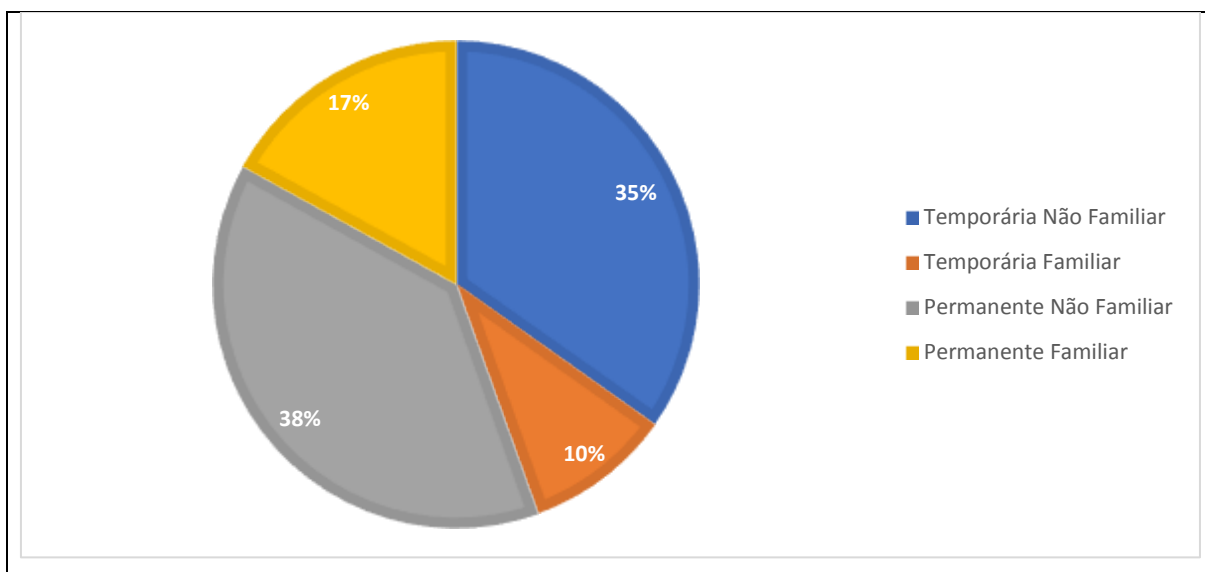
Por fim, ainda acerca da ocupação de trabalhadores da região, resta colocar o aumento expressivo do trabalho feminino na região, apresentando uma variação de 43,07% entre 2006 e 2017. Embora o trabalho feminino não seja indicador de precarização, as estruturais diferenças salariais entre homens e mulheres são mais um indicativo de desigualdade e um componente da desvalorização da força de trabalho por parte dos produtores não familiares. Ademais, cabe dizer que a estrutura fundiária que segue concentrada na região traz como consequência a geração de mão de obra em abundância, como observado por Caio

Prado Júnior ainda na década de 1970, fato que segue valendo para os dias de hoje: “[...] considerável parcela da população rural que devido à concentração da propriedade, não encontra outra alternativa para prover a subsistência que alhear sua força de trabalho e se pôr a serviço dos grandes proprietários e fazendeiros”. (PRADO Jr., 1979, p. 42).

A Figura 17 e a Figura 18 evidenciam a distribuição dos valores das produções das quatro classes de produtores – (i). agricultores familiares que produzem em culturas temporárias de sequeiro; (ii). agricultores familiares que produzem em culturas e permanentes irrigadas; (iii). agricultores não familiares que produzem em culturas temporárias de sequeiro; (iv). agricultores não familiares que produzem em culturas e permanentes irrigadas.

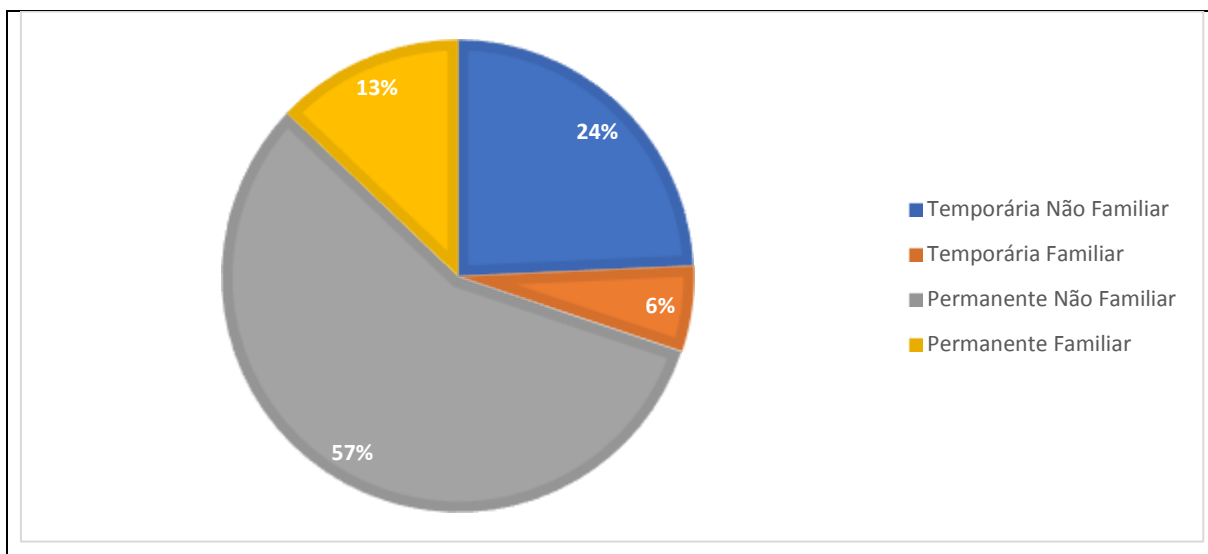
Embora a capacidade produtiva de um produtor familiar com acesso a sistemas de irrigação não encontre equivalência à produção de um não familiar, aquele está em condição relativamente privilegiada frente aos que não tem. Da mesma forma, produtores não familiares não irrigantes não encontram as mesmas vantagens produtivas frente a agricultura irrigada.

**Figura 17 – Distribuição do valor médio da produção nas lavouras permanentes e temporárias de agricultores familiares e não familiares no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006).

**Figura 18 – Distribuição do valor médio da produção nas lavouras permanentes e temporárias de agricultores familiares e não familiares no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2017**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006).

É interessante notar que, nesse intervalo de 11 anos do censo, a concentração econômica promovida pela agricultura não familiar irrigada sozinha corresponde a mais da metade do valor produzido em toda a região. A agricultura de sequeiro dessa categoria de produtores perde espaço considerável para as culturas temporárias e a desigualdade que já estava posta desde 2006 entre agricultores familiares e não familiares se amplia nesse período, restando a produção familiar, de ambos os cultivos, fatias cada vez menores dessa distribuição.

A observação da estrutura produtiva entre familiares e não familiares neste território mostra a capacidade do estabelecimento rural de gerar renda para cada tipo de categoria social. Os empreendimentos não familiares conseguem gerar receitas mais significativas para os produtores do que aqueles da agricultura familiar, que recorrem, em maior volume, a outras fontes de renda, sejam elas produtivas ou não. Desse modo, ainda que a vinculação da receita total à renda produtiva na agricultura familiar do Sertão do São Francisco tenha aumentado entre os anos observados pelo censo, em uma análise comparada observa-se que a fatia da receita dos estabelecimentos não familiares que concerne à renda produtiva é maior – em 2006 correspondia a 95,17% e em 2017 ocorre um pequeno decréscimo, chegando a 95,12%, enquanto na agricultura familiar estes valores são 81,07% e 90,59%, respectivamente.

Os valores médios mensais das receitas dos estabelecimentos ilustram um panorama geral da desigualdade do ponto de vista da renda apresentada por produtores



familiares e não familiares no Território do Sertão do São Francisco (Quadro 15). A receita da produção do estabelecimento abarca valores relativos aos produtos de origem vegetal, animal e da agroindústria, ao passo que a total engloba, além desta, outras receitas produtivas como salários e não produtivas como aposentadoria e benefícios sociais não contributivos.

**Quadro 15 – Receita média mensal total do estabelecimento e da produção total no Território do Sertão do São Francisco em 2006 e 2017**

Média da receita (R\$)	2006		2017		Variação 2006 - 2017	
	Não Familiares	Familiares	Não Familiares	Familiares	Não Familiares	Familiares
<b>Receita total</b>	6.018,48	758,73	7.469,52	685,25	19,43	-10,72
<b>Receita da produção</b>	5.727,78	615,12	7.104,92	620,79	19,38	0,91

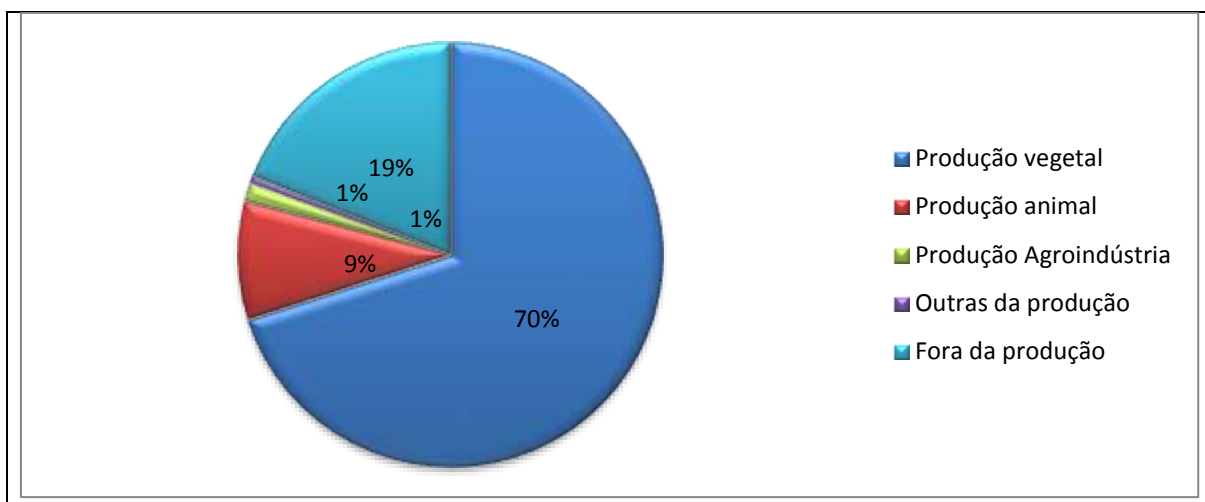
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006; 2017).

Além da gigantesca disparidade de valores apresentada, seja para a receita total ou apenas da produção, entre os estabelecimentos familiares e não familiares, chama atenção a variação negativa da receita total familiar, bem como a pouco significativa variação positiva da receita produtiva, sobretudo quando colocada em relevo a ampla variação positiva dos produtores não familiares.

Os dados são ainda mais alarmantes visto que há uma desvalorização real da receita dos agricultores familiares frente ao salário-mínimo. Em 2006, as receitas eram superiores ao salário-mínimo, na época em R\$ 350,00 e em 2017 a receita fica abaixo do salário mínimo, então determinado em R\$ 937,00.

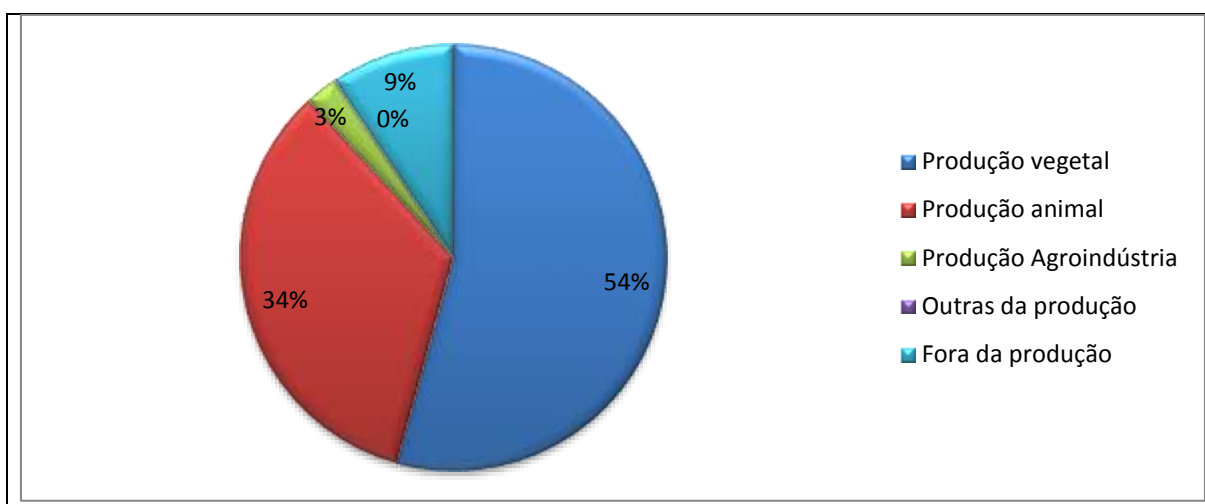
De forma desagregada, a receita produtiva se concentra prioritariamente na produção vegetal, para ambos os tipos de produtores nos dois anos, principalmente para os produtores não familiares que apresentam 91,21% e 89,74% desse tipo de produção em 2006 e 2017, respectivamente. Embora a maior parte da agricultura familiar na região seja também vegetal, os dados da análise confirmam a existência e intensificação do caráter pluriativo apontado pela literatura. Em 2017, a produção fica mais dispersa: diminui a atividade vegetal, aumenta consideravelmente a produção animal e seus produtos, de 9,04% para 33,91%, e de modo discreto a agroindústria aumenta de 1,38% para 2,42%, com uma redução da proporção das receitas fora da produção de 18,93% para 9,41% (Figura 19 e Figura 20).

**Figura 19 – Receita da produção familiar no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2006**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006).

**Figura 20 – Receita da produção familiar no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2017**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2017).

O estudo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) organizado por Oliveira et al (1998) em municípios do Rio Grande do Norte estimou um modelo usando técnicas estatísticas multivariadas que estipula 12 tipos de sistemas produtivos a partir das dimensões: tamanho da família, quantidade do rebanho e das produções vegetais, área total e cultivada (considerando entre culturas comerciais, de subsistência e pastagens), um índice de tecnologia e, por fim, rendas diversas (agropecuárias, aposentadoria e outras atividades).

Embora não seja objetivo deste trabalho enquadrar os estabelecimentos agropecuários do Sertão do São Francisco nestas tipologias, interessa notar que entre as dinâmicas agrícolas exercidas no território há características que vão desde os modelos de

subsistência aos comerciais, como identificados pelos autores, chegando até a extremos mais produtivos – não catalogados por este trabalho que se dedicou exclusivamente aos pequenos produtores – da agricultura empresarial irrigada.

É possível apontar que os ganhos vertiginosos que a atividade produtiva da fruticultura logrou ao longo do período analisado se encontram em descompasso frente aos limitados avanços alcançados pelos trabalhadores ocupados no mercado de trabalho na região, contrariando, portanto, a alegação dos envolvidos com este setor de produção de que esta atividade produtiva funciona para a região como indutora da redução das desigualdades socioeconômicas. Desse modo, a despeito de sua capacidade de geração de empregos, a forma como a atividade produtiva vem sendo organizada na região funciona como promotora da concentração de renda neste Território de Identidade.

Assim, nos extremos das contradições produtivas do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, na base da pirâmide social dos produtores agropecuários estão os produtores familiares desenvolvendo culturas típicas da dinâmica de sequeiro, que passou por um processo de retração de sua capacidade produtiva entre os anos de 2006 e 2017, ao passo que, do outro lado, no topo desta organização social, estão os produtores do agronegócio, em plena expansão produtiva neste mesmo período através de atividades da lavoura permanente, desenvolvendo produtos da fruticultura de maior valor agregado e com uma organização produtiva que facilita a concentração de renda.

É a partir dessa estrutura produtiva desigual, que apresenta extremos opostos com o agronegócio irrigado de um lado e agricultores familiares de sequeiro do outro, que será empreendida a análise das políticas públicas implantadas pelo governo do estado destinadas a cada um desses polos produtivos em suas relações políticas de classe.

## 6.2 UMA ABORDAGEM DE CLASSES NA POLÍTICA DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO

A reviravolta ocorrida nas eleições estaduais de 2006 com a vitória do candidato do PT, Jaques Wagner, ainda no primeiro turno, contrariando as pesquisas eleitorais que apontavam a vitória de Paulo Souto, candidato do Partido da Frente Liberal (PFL) e herdeiro político do legado do então senador Antônio Carlos Magalhães, hoje já falecido, encerram um ciclo no Executivo baiano que se iniciou desde o governo militar e se estendeu até o período de redemocratização do país, constituindo um importante marco político no contexto do estado da Bahia. A eleição do primeiro governador petista representou uma interrupção na era

carlista<sup>65</sup> e apresentou um conjunto de questões a serem trabalhadas no campo acadêmico voltadas a compreensão do novo período político iniciado no estado. Ademais, essa vitória eleitoral se insere num contexto nacional extremamente favorável para o partido, coincidindo com a reeleição com mais de 66% dos votos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Jacques Wagner seguiu no governo do estado por dois mandatos, elegendo posteriormente seu sucessor, o atual governador Rui Costa, já no segundo mandato. A partir de sua posse em 2015, ocorreram uma série de mudanças administrativas em vários setores do governo. Entre os setores que sofreram modificações nessa passagem estava a pasta destinada à política agrícola no estado, a Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura (SEAGRI), que manteve sua nomenclatura, retirando apenas o termo Reforma Agrária, seguindo com a mesma sigla. Além disso, a grande novidade institucional para a área foi o surgimento de uma nova secretaria dedicada exclusivamente à agricultura familiar intitulada Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), resultante de um desdobramento oriundo da Superintendência de Agricultura Familiar (SUAF), alocada anteriormente na estrutura da SEAGRI.

Esse movimento de separação das ações da agricultura familiar para uma pasta a parte àquela destinada aos grandes produtores reproduz a estrutura adotada em momento anterior pelo governo federal. O embrião desse movimento por parte da União pode ser identificado ainda na década de 1980, embora a ação mais concreta nesse sentido tenha se iniciado apenas nos anos 1990 no governo Fernando Henrique Cardoso, voltada para questões agrárias. Assim, além do funcionamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o governo federal criou um ministério exclusivo voltado para questões fundiárias, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF). Posteriormente, este ministério foi transformado em 1999 no Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e, finalmente, em 2000, ainda sob Fernando Henrique, tornou-se MDA.

O MDA esteve em funcionamento ao longo dos 13 anos de governos petistas e, em 2016, sob o governo de Michel Temer, logo após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, teve suas funções rebaixadas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), subordinada à Casa Civil da Presidência, sofrendo drástica mudança em sua estrutura. Atualmente, no governo Jair Bolsonaro, a agricultura familiar

---

<sup>65</sup> Segundo define Dantas Neto (2003): “O carlismo é uma política baiano-nacional nascida de aspirações modernizantes de uma elite regional, nos marcos da chamada revolução passiva brasileira e na perspectiva de um autoritarismo instrumental. Adota, como diretriz, simultânea atuação na política institucional, na estrutura da administração pública e na interface destas com o mercado e, como estratégia, a sustentação regional da ordem social competitiva, ligando-se, pragmaticamente, ao campo político liberal.”

continua sem o status de ministério, com a diferença de que se transformou em Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, agora ligada diretamente ao MAPA.

A partir da discussão realizada na seção anterior, acerca da distribuição das condições de produção de agricultores familiares e produtores do agronegócio em diferentes dinâmicas agrícolas no Território do Sertão do São Francisco, no intervalo de tempo que corresponde aos governos do PT na Bahia, a segunda parte do capítulo de resultados empreende uma análise sobre políticas públicas agrícolas e desigualdade levando em consideração as relações políticas de classe que orbitam tais políticas.

As políticas públicas em questão neste estudo são aquelas destinadas a agricultores familiares das regiões de sequeiro e a produtores do agronegócio fruticultor da região do Vale do São Francisco. São observadas as políticas que envolvem o governo estadual, relacionadas aos processos da base produtiva, passando pelo beneficiamento das culturas até a comercialização dos produtos agropecuários. A relação com a problemática da desigualdade é estabelecida a partir do recorte de programas e ações com possibilidade de influenciar a produção, produtividade e renda gerada nos estabelecimentos. Tal escolha foi estabelecida a partir do que aponta a literatura e os achados em campo, bem como dos objetivos da política, como por exemplo as políticas de combate à pobreza rural que, conforme argumentam os discursos governamentais, são também políticas de combate à desigualdade. Por fim, as relações políticas de classe são dadas a partir das posições de representantes dos interesses de agricultores familiares e empreendedores do agronegócio no governo e na sociedade civil.

A despeito das críticas e censuras ao viés marxista como condutor de análises políticas, este estudo optou por percorrer o caminho teórico desta abordagem, evitando uma análise excessivamente focada em variáveis explicativas de caráter político presente nas análises institucionalistas. O trabalho de Codato e Perissinotto (2011) oferece uma perspectiva de análise neste sentido se amparando em autores das Ciências Sociais de matizes teóricas diversas e propõem a operacionalização do conceito de classes sociais a partir da junção desta abordagem teórica ao instrumental metodológico sugerido pelos estudos de elites políticas. Desta maneira, a análise de classes sociais é mediada a partir do estudo das minorias politicamente ativas representantes das classes sociais na cena política que, ainda que não ajam a seu mando, atuam na defesa de seus interesses.

Como sugerido por Codato e Perissinotto (2011), a análise da representação neste estudo se dá a partir de uma de suas dimensões analíticas possíveis – a que propõe um enfoque nas ações políticas efetivamente realizadas, ou seja, no comportamento concreto destas minorias politicamente ativas, passível de observação a partir de indicadores que envolvem

demandas, interesses, mecanismos de articulação e implementação da política. A noção de representação é entendida enquanto representação subjetiva de classe, ou seja, como a atuação política da classe: “[...] por meio de instituições e organizações que defendem seus interesses e falam abertamente em seu nome. São esses porta-vozes os responsáveis por introduzir a luta de classe no âmbito das lutas político-institucionais”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, p. 267).

A segunda seção do capítulo de resultados se subdivide em dois momentos. No primeiro, as políticas públicas agrícolas são analisadas com foco na sua capacidade de influência sob a produção, na sua produtividade e na sua renda, a fim de contemplar suas potencialidades frente ao combate à desigualdade. Na sequência, sob viés metodológico predominantemente qualitativo, a respectiva estrutura de gestão dessas políticas é discutida com amparo dos dados primários produzidos a partir das entrevistas, a fim de analisar as relações de forças políticas das classes sociais mediante a ação de agentes públicos implementadores e representantes da sociedade civil envolvidos com a questão agrícola no estado.

### **6.2.1 Duas dinâmicas agrícolas, duas políticas públicas**

A análise da política agrícola defendida nesta pesquisa, posta em relação ao problema da desigualdade, requer a necessidade de pensá-la a partir das relações estabelecidas entre Estado e sociedade, a despeito da tradição estadunidense que consolidou o campo da *policy analysis* tomando por enfoque a ação dos governos. Boa parte desses estudos desconsideram a base social atrelada a tais políticas, ou, quando o fazem, assumem a perspectiva poliárquica dahlsiana, que não incorpora aspectos estruturantes da sociedade. Para tanto, a noção da autonomia relativa do Estado, como argumentada por Poulantzas, serve como guia analítico, uma vez que busca superar as visões que simplificam e subestimam as recíprocas influências entre as esferas social e política.

Segundo Poulantzas (2019), a autonomia relativa que o Estado detém perante a sociedade se dá no nível da dimensão dos processos políticos, onde ocorrem, portanto, as práticas políticas de classe. Assim, em uma de suas formas de manifestação, tal autonomia relativa ocorre ante a possibilidade de interesses estritamente econômicos da classe dominante de curto prazo não serem necessariamente contemplados pelo aparelho de Estado, muito embora seus objetivos políticos a longo prazo estejam devidamente salvaguardados por este mesmo aparelho estatal. Ou ainda, como defendido por Saes (1998), o Estado enquanto instituição autônoma relativa é o aparelho que possui a capacidade de reorganizar e conciliar

os interesses da classe dominada de tal modo que algumas vezes não seja sequer necessário o sacrifício dos interesses econômicos das classes dominantes para que aquela tenha suas demandas atendidas.

Desse modo, a implantação destas políticas é tomada a partir da ação do Estado, compreendido enquanto uma relação social mediada pela condensação de forças entre as classes e frações de classe (POULANTZAS, 1980), refletindo a correlação de forças expressa no bloco no poder, bem como a autonomia relativa da ocupação dos centros de poder do Estado (PINTO; BALANCO, 2014).

Esta subseção do capítulo de resultados cumpre analisar as políticas públicas observando possibilidades e constrangimentos que oferecem para a resolução da questão distributiva da sociedade. Desse modo, programas, ações e serviços destinados ao setor agropecuário, seja com foco na agricultura familiar ou no agronegócio, são evidenciadas no recorte do Território de Identidade do Sertão do São Francisco desde o ponto de vista de sua capacidade de influenciar as condições produtivas dos estabelecimentos agropecuários. Nesse contexto espacial, é possível afirmar que, de modo geral, as duas políticas públicas – com foco nos produtores familiares e aquelas voltadas para os empreendimentos do agronegócio – atendem às dinâmicas produtivas de sequeiro e irrigada, respectivamente.

É importante ressaltar novamente que o enfoque analítico recai sob o nível subnacional da unidade federativa, elo perdido das análises de políticas públicas, em geral focadas em analisar os entes federal e/ou municipal. Há uma dificuldade em superar esta lacuna uma vez que grande parte das políticas agrícolas que atendem a ambos os tipos de produtores são originadas ou, em algum grau, dependem do governo federal, o que pode, a princípio, desencorajar uma pesquisa com tal recorte.

Entre as iniciativas federais para a agricultura familiar cabe destaque para o Pronaf, programa pioneiro no país para este segmento de produtores que ainda hoje assume protagonismo, seja através das linhas de crédito que disponibiliza ou através do Programa Garantia Safra, e os programas que mantem o mercado de compras governamentais – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para acessar o crédito e o seguro safra, os produtores necessitam ter a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), documento que funciona como uma identidade do agricultor familiar.

O Pronaf, criado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, surgiu inicialmente apenas como uma linha de crédito rural. Após sua expansão, passou a ser oficialmente definido como um programa destinado a estimular a geração de renda e prover o

melhoramento do uso da mão de obra familiar através do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. As linhas de crédito do Pronaf que podem ser disponibilizadas pelas carteiras do Banco do Nordeste e Banco do Brasil variam conforme os DAP's sinalizados por letras – Grupo A, A/C, B, V<sup>66</sup>. Há, além dessas, linhas com finalidades específicas, como as destinadas ao custeio, à agroindustrialização e ao crédito fundiário; a determinadas cadeias produtivas; a segmentos de produtores como mulheres e jovens; a biomas como o Pronaf Semiárido e a projetos ambientais, como as linhas Pronaf Agroecologia e Pronaf Eco.

Cabe aqui apontar a ressalva que, embora o intuito dessa política seja combater as desigualdades no campo, alguns analistas sugerem que seus resultados sejam controversos no que tange à realização desse objetivo. Assim, argumentam que, devido a problemas de entrave e execução, há uma desarticulação do programa que provoca tanto a concentração de recursos tanto regionalmente – beneficiando justamente as regiões mais ricas do país – quanto o fato de agricultores familiares não se enquadrarem nas menores faixas de renda (AQUINO, 2009; AQUINO, SCHNEIDER 2010).

O Garantia Safra é um programa de seguro para safra de grande relevância para produtores da dinâmica de sequeiro nas áreas de semiárido (MENESES, 2013; Souza, 2014), funcionando como auxílio pecuniário destinado a agricultores familiares que sofrem perdas de safra devido à estiagem ou excesso hídrico. É primordialmente voltado para a região Nordeste, o norte de Minas Gerais (Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo, ou seja, áreas que integram a região Semiárida do Brasil. Contudo, seus recursos também se destinam a outras regiões quando seus critérios técnicos podem ser aplicados. Segundo dados do Censo Agropecuário, em 2017 o seguro destinado para o Território de Identidade do Sertão do São Francisco apresentou um montante de R\$ 6.108.000,00 para 7.089 estabelecimentos da agricultura familiar, equivalendo a um valor médio de R\$ 861,62 por contemplados com este benefício.

O PAA e o PNAE, sinalizados por entrevistados como de extrema relevância para a agricultura familiar, são políticas também criadas ao longo dos governos petistas nacionais que atuam na comercialização da produção da agricultura familiar. Através destes programas o governo passou a se responsabilizar pela aquisição de alimentos da agricultura familiar. A

---

<sup>66</sup> De acordo com informações do MAPA (2019), os Grupos A e C se destinam aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) sem limite máximo de renda, ao passo em que o Grupo B trata do microcrédito para agricultores familiares de renda familiar anual de até R\$23.000,00 e o Grupo V para até R\$415.000,00.



destinação do PAA são pessoas em situação de insegurança nutricional atendidas pela rede socioassistencial, ao passo que do PNAE é responsável por abastecer a merenda escolar de escolas públicas. A representante de uma instituição social de produtores familiares que atua no Território do Sertão do São Francisco relatou em entrevista o impacto que a erosão destes programas, iniciada a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, vem causando para a receita dos agricultores da região que trabalham em regime cooperado, uma vez que o governo federal era um de seus principais compradores.

Além disso, é pertinente ressaltar que as políticas sociais federais não contributivas como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a aposentadoria rural cumprem um papel fundamental para a composição da renda de famílias rurais a partir do registro da queda da renda originária de atividades agropecuárias, sendo responsáveis por financiar uma produção de subsistência para essas famílias (SILVA, 2002). Esses programas exercem uma considerável influência na diminuição da pobreza no país e particularmente dessa macrorregião brasileira (KERSTENETZKY, 2009; SOARES et al., 2006; SOARES et al., 2007; HOFFMANN, 2006 apud SÁTYRO; SOARES 2011).

Sátyro e Soares (2011) concluíram que o peso da renda proveniente destas políticas na composição total da renda das populações que vivem nas regiões Norte e Nordeste é maior do que em qualquer uma das outras regiões do país, representando 88% na queda da desigualdade de renda dessas regiões, enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a principal renda responsável pela diminuição da desigualdade é gerada pela renda contributiva do trabalho, correspondendo a 53% da variação.

A respeito do agronegócio, os governos petistas nacionais implementaram um padrão de desenvolvimento qualificado como desenvolvimentista cuja característica foi a intervenção no financiamento da produção agrícola, estando esse papel claramente definido nas diretrizes propostas do anual Plano Safra, que define linhas de crédito rural para custeio, investimentos, comercialização e subvenção para seguro de safra, além do apoio à comercialização através da Política de Garantia de Preços Mínimos, responsável por possibilitar a compra de produtos ou homogeneizar preços com o objetivo de manter a receita da produção em situação de baixa de preços em decorrência de desequilíbrio entre oferta e demanda do mercado (BRASIL, 2019). Por fim, a própria política econômica adotada incide diretamente nas questões de exportação, bem como influencia as decisões dos bancos privados acerca da oferta de crédito para produtores.

É possível citar ainda como políticas federais que atingem mais diretamente grandes produtores o desenvolvimento de pesquisas de técnicas agropecuárias, com destaque

para as realizadas pela Embrapa, ações em infraestrutura, além, é claro, das políticas trabalhistas, de ordenamento territorial, e ambiental, que repercutem na organização da grande produção agrícola do país (LEITE; WEISZ JÚNIOR, 2014).

Ainda que por perspectivas divergentes, concordamos com Sátyro (2013) que fatores políticos influenciam na redistribuição de renda e que há margem de ação para os estados agirem como possíveis indutores ou constrangedores desta distribuição: “Os governos empreendem diferentes esforços políticos traduzidos em políticas mais ou menos distributivas que, por meio de diferentes mecanismos, impactam na redistribuição de renda dos estados”. (p. 499). Por esta razão, a identificação de políticas públicas agrícolas estaduais é uma tarefa relevante, sejam aquelas formuladas e implementadas pelo próprio estado ou ainda aquelas federais executadas por este ente.

Ao longo dos mandatos de Jaques Wagner (2007-2014) e do atual governador Rui Costa (2015-2021), a gestão da política agrícola no estado da Bahia passou por processos de rupturas e continuidades se comparados os períodos entre si, bem como em relação aos governos carlistas que os precederam. Até o último governo antecessor aos petistas, não havia no Estado baiano divisões administrativas por secretaria entre categorias de produtores rurais.

O processo que culminou no final de 2014 com um mando duplo da agricultura, considerando em universos à parte grandes e médios produtores de um lado e familiares de outro, perfaz um longo caminho de 8 anos de mandato do governo Wagner. Eleito com o apoio e legitimidade de diversas organizações sociais populares ligadas às questões rurais – como representações de quilombolas, comunidades tradicionais, assentados/as da Reforma Agrária e movimentos sem-terra, cooperativas, associações, colegiados territoriais, federações sindicais, entre outros movimentos sociais – ainda no primeiro mandato, o governador faz um aceno institucional aos agricultores familiares do estado da Bahia criando a SUAF, alocada à época no seio da SEAGRI. Seus dois mandatos correspondem a um período híbrido para a agricultura familiar do ponto de vista de sua gestão, que, embora tivesse uma estrutura específica para esse perfil de produtor, ainda se encontrava subordinada do ponto de vista da gestão à política do agronegócio.

A respeito deste momento híbrido da agricultura familiar no estado, um gestor aponta as dificuldades em compartilhar de uma mesma estrutura institucional que contempla os interesses do agronegócio:

[...] na SUAF com a SEAGRI existia um conflito velado, porque ele não podia ser manifestado. Mas, era muito visível [...] toda a nossa dedicação e esforço para implementar determinadas ações e que, em algum momento você era sufocado e você não podia nem reclamar, porque você tava debaixo de um guarda-chuva ali estrito. (ENTREVISTADO 07, 2019, p.2).

Se por um lado o modelo de gestão da política agrícola federal no governo Lula influenciou bastante a tomada de decisão do governador Rui Costa por separar as pastas da agricultura, é também verdade que havia uma grande demanda por parte dos movimentos ligados à agricultura familiar por um espaço próprio dentro do governo. Assim, a luta política de classes por parte dos agentes políticos representantes da agricultura familiar, ocorrida no espaço político, é decisiva para a conquista deste espaço institucional. Além disso, é interessante notar o argumento apresentado por um gestor público que percebe estes agricultores como uma “[...] população bastante grande e estratégica [...]”. (ENTREVISTADO 06, 2020 p. 2).

Assim, embora reconhecendo as possibilidades criadas a partir da superintendência, havia forte demanda dos movimentos sociais e dos gestores ligados a SUAF por um espaço com maior autonomia e robustez para a agricultura familiar, ponto este confirmado nas entrevistas, tanto por representantes agricultura familiar do governo e da sociedade como por membros do governo ligados aos produtores do agronegócio que estiveram presente no governo Wagner no processo de desenlace entre secretarias. Pela importância da SUAF como ponto inicial das ações da agricultura familiar no estado, é notável que parte considerável dos entrevistados a considerem como embrião da criação da SDR, muito embora também haja um entendimento de que a criação da nova pasta tenha sido um divisor de águas na gestão da política.

Segundo relatos dos entrevistados, este processo foi largamente discutido e avaliado dentro do governo e protelado o quanto pôde pelos gestores ligados à política do agronegócio, sob o argumento da unicidade da agricultura. Como argumentado por Poulantzas (2019), tal perspectiva é calcada no direito burguês que, ao individualizar os agentes de produção, equiparando-os, tem como objetivo despojar os agricultores de seu caráter de classe. Assim, a despeito das pressões vindas dos movimentos sociais ligados às questões da agricultura familiar, tais gestores demonstravam influência suficiente na tomada de decisão do governador a respeito desta pauta. Apesar da resistência a mudança de estrutura, na passagem de um governo para outro, vence o argumento que acreditava ser necessário a criação de uma estrutura específica para pensar a agricultura familiar:

[...] eu tenho uma opinião de que se você quer deslanchar determinada política pública você tem que ter um órgão, um ambiente institucional correspondente, né? [...] não existe nenhuma política pública importante no qual você não tenha igualmente uma instituição que toca, que é responsável por aquilo. Nem que isso seja dividir tarefas entre estado, União e municípios, mas você tem que ter essas correspondências, né? Então era uma briga e internamente inclusive a gente chegou a formular muita coisa durante ainda o primeiro mandato do governo Wagner já propondo a criação de uma

secretaria e tudo mais. Isso passou os 8 anos do mandato de Wagner, isso amadureceu a gente chegou a levar dados de que quase todos os estados, principalmente região Nordeste, tinha seguido a decisão do Governo Federal de ter essa separação. Você tinha especificidade de público, especificidade política e outras questões que você precisava de um ambiente institucional. (ENTREVISTADO 14, 2019, p. 1).

Na visão de uma gestora da agricultura familiar, antes de criar uma divisão, tal separação permitiu uma melhor harmonização das ações entre as áreas. A partir das entrevistas foi possível observar que a divisão das pastas não foi recebida com o mesmo entusiasmo entre os gestores da SEAGRI. Na visão de um deles, tal decisão se deu em virtude da necessidade de dinamizar a ação das secretarias, uma vez que a SUAF ganhava cada vez mais espaço dentro da SEAGRI e as ações destinadas a agricultura familiar eram priorizadas em detrimento dos outros produtores. Contudo, segundo o gestor, a separação, ao invés de prover a solução de recuperar o espaço perdido das políticas do agronegócio, reforçou mais ainda o desequilíbrio, canalizando o orçamento da SEAGRI para a SDR.

Para os gestores públicos envolvidos com a criação da estrutura gestora da agricultura familiar no estado, o objetivo dessa separação seria o de atender uma demanda historicamente inviabilizada que, a partir de tal recorte institucional passaria a ser contemplada por políticas públicas que efetivamente atendem as necessidades dos agricultores familiares. Contudo, como ponderado por um membro ligado a uma organização da agricultura familiar, a própria SDR abarca não apenas iniciativas que contemplam este perfil de produtores, mas também acaba por participar de ações voltadas para grandes empreendimentos como o envolvimento do órgão de terras para a regularização fundiária de parques eólicos.

Dito isto, na estrutura de gestão da política agrícola na Bahia durante o governo Wagner, grande parte das políticas agrícolas estavam alocadas dentro da SEAGRI. As ações direcionadas para os agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais – comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, Quilombolas e Ribeirinhos – se davam principalmente a partir da SUAF, mas também da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. (EBDA), empresa pública que funcionava como sociedade de economia mista responsável por implementar a assistência técnica e extensão rural no estado, e do órgão de terras do estado, a CDA que se encarrega das políticas relativas à regularização fundiária, através da emissão de título de reconhecimento de domínio municipal e crédito fundiário.

Outros dois órgãos importantes para essas políticas àquela época eram a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP) e, principalmente, a CAR, empresa pública estadual vinculada neste período à SEPLAN. O restante da estrutura da secretaria – Superintendência de Política do Agronegócio (SPA), a Superintendência de

Desenvolvimento Agropecuário (SDA), a Superintendência de Irrigação (SIR), a Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB)<sup>67</sup> e a Bahia Pesca S.A. (BAHIAPESCA) – mantinha seu foco no agronegócio e nos demais grandes e médios produtores.

No governo Rui Costa, com a criação da SDR as ações da agricultura familiar se concentram na nova secretaria, ao passo que a SEAGRI passa a se ocupar exclusivamente das questões que tocam os grandes produtores, em especial ao agronegócio, embora alguns gestores chamem atenção para o fato de que algumas das políticas implementadas por este órgão também toquem os produtores familiares. Conforme definição do governo, o público beneficiário das políticas da SDR passa a ser:

[...] os meeiros, parceiros, quilombolas, populações indígenas, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais, fundo de fechos de pastos, pescadores, marisqueiros, ribeirinhos, dentre outros, tendo como princípios norteadores a agroecologia, rede solidária de produção e comercialização, desenvolvimento sustentável, gestão e controle social das políticas públicas. (BAHIA, 2014a, p. 4).

Neste processo de criação de uma estrutura nova, ainda que certos órgãos tenham simplesmente migrado para a nova secretaria, como foi o caso da CDA e da SUAF, que ficou então incumbida do planejamento, gestão e articulação de projetos e ações para agricultores familiares, houve também mudanças significativas na gestão da política de agricultura familiar, como a criação da Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária (SUTRAG), responsável pela proposição e articulação da reestruturação e regularização fundiária e a criação da Coordenação Executiva de Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica (CEPEX) que busca abarcar, ainda que de maneira limitada, as ações de pesquisa desenvolvidas anteriormente pela EBDA. Contudo, outras duas mudanças nesta estrutura de gestão foram mais impactantes.

A primeira delas foi a extinção da EBDA, tendo suas funções absorvidas e reduzidas para um novo status jurídico institucional através de uma superintendência. O novo aparelho que passou a abrigar a assistência técnica, a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER), é um órgão em regime especial, com capacidade de ação mais limitada, do ponto de vista do orçamento e de funcionários disponíveis para as tarefas extensionistas requeridas.

A segunda foi a alocação da CAR na nova instituição, grande trunfo para a recém-nascida secretaria. Segundo gestores entrevistados, o desenho final da SDR chegou a ser até melhor do que haviam planejado ao longo dos mandatos de Jacques Wagner devido a absorção

---

<sup>67</sup> A ADAB é dividida em três áreas de atuação: Diretoria de Defesa Sanitária Animal, a Diretoria de Defesa Sanitária Vegetal e a Diretoria de Inspeção de Produtos De Origem Agropecuária.

da CAR em sua estrutura, uma vez que este órgão possui uma estrutura operacional mais ágil e tem maior capacidade de investimento e atuação, devido ao orçamento que detém: “[...] então a criação da secretaria é um divisor de águas, absolutamente diferente, né, então a secretaria já nasce forte e maior do que a própria Seagri, quer dizer, porque para cá vem a CAR, que é instituição do governo baiano de maior visibilidade [...]”. (ENTREVISTADO 09, 2019, p3).

Uma sistematização das ações, programas e políticas do governo por setor executor é apresentada a seguir (Quadro 16):

**Quadro 16 – Conjunto de ações do governo do estado da Bahia para agricultura familiar por setor a partir dos governos Rui Costa**

<b>Setor</b>	<b>Programa/Projeto/Ação</b>
<b>SUAF</b>	PAA; PNAE; Apoio a eventos e feiras da Agricultura Familiar, Apoio a Projetos com Sementes Crioulas; Certificação dos produtos da Agricultura Familiar para acesso aos Mercados – Indígenas/Quilombolas/ Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar(SIPAF); Distribuição de mudas Frutíferas, Essências Florestais e Mandioca e palma forrageira; Entrega de Kit Feira; Fomento à Produção Escolas Famílias Agrícolas (EFAS).
<b>SUAF/BAHIATER</b>	Garantia Safra.
<b>BAHIATER</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER; Qualificação de Técnicos e Agricultores Familiares (FORMATER); Rede de Especialistas.
<b>CAR</b>	Programa Água para todos; Bahia Produtiva; Pró-Semiárido.
<b>CDA</b>	Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF); Regularização Fundiária - Áreas Coletivas e Individuais; Emissão de Título de Reconhecimento de Domínio Municipal.

Fonte: Elaboração própria.

Enquanto a SDR ocupa-se das políticas voltadas para a agricultura familiar, a SEAGRI é definida pelo próprio governo como a secretaria responsável por promover o desenvolvimento agropecuário da Bahia através de políticas e diretrizes estratégicas, contribuindo para a competitividade do estado na área. Assim, a secretaria abarca ações de irrigação e ações voltadas para a agropecuária em geral e para o agronegócio em particular no estado, atuando em diversas frentes para apoiar o setor agropecuário, desde o ponto de vista infra estrutural até o processo de escoamento, visto que a exportação de *commodities* representa um setor de fundamental importância para a economia do estado e do país.

Após o desmembramento, a SEAGRI passa a ficar mais enxuta no que diz respeito ao seu organograma, mantendo as estruturas da SPA e da DAS e extinguindo a SIR. Ademais, na divisão de órgãos entre as secretarias, ficaram com a SEAGRI a ADAB e a Bahia Pesca, sendo que, diferente da EBDA, ambas mantiveram seus status institucionais, a primeira como uma autarquia e a segunda como empresa. Além da estrutura da SEAGRI, cumpre destacar também a importância da Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia S. A., outro

órgão público relevante para o agronegócio baiano que oferta diversas linhas de crédito para produtores rurais.

A concepção sinalizada pelo governo do estado para a agricultura familiar encontra consonância com o paradigma de convivência com o semiárido: “[...] segmento que garante a segurança alimentar e nutricional da população e desponta com enorme capacidade de gerar renda e emprego no meio rural [...] uma das principais forças do desenvolvimento do estado”. (BAHIA, 2018b, p. 33). De acordo com a visão de futuro apresentada pela SEAGRI para a Superintendência de Agronegócio, o papel desta organização trata do aprimoramento da agropecuária baiana, garantindo-lhe as devidas condições de disputar novos mercados agregando qualidade aos produtos agropecuários baianos e divulgar informações acerca do agronegócio do estado através dos meios de comunicação.

Muito embora seja de extrema relevância observar as instituições estatais envolvidas no processo de implantação das políticas públicas, é também necessário trazer para a análise as organizações sociais representativas dos produtores rurais em suas relações com o Estado, em detrimento de uma observação focada apenas na ação dos atores governamentais. A operacionalização da análise de política pública por este viés tem por objetivo compreender a implantação de decisões públicas para além de uma mera avaliação sobre seu sucesso e insucesso.

Para tanto, a análise é aqui empreendida a partir da noção de representação subjetiva de classe, como defendido por Perissinotto e Codato (2011), com o objetivo de contornar as dificuldades metodológicas de operacionalizar o conceito de classes sociais. Assim, as relações políticas de classes são analisadas a partir também da visão das organizações representativas como as federações de sindicatos, movimentos de produtores, cooperativas, e demais organizações sociais, atuantes no Território de Identidade do Sertão do São Francisco, sejam dos agricultores familiares como dos produtores do agronegócio fruticultor. Interessa então analisar se “[...] os membros da minoria em análise agem de maneira coordenada e conveniente aos interesses da classe que ela supostamente representa [...]”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2011, p. 273)

Representando os direitos de agricultores familiares, trabalhadores rurais, posseiros, assentados da reforma agrária, sem-terra, comunidades tradicionais de Fundo de Pasto, Quilombolas e pescadores, beneficiários da política de agricultura familiar nessa região é possível citar, ainda que de forma não exaustiva o IRPAA, a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), a Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (COOPERCUC), a CPT, as federações sindicais (Federação dos Trabalhadores na Agricultura

(FETAG) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e o Movimento de Articulação de Fundos e Fechos de Pasto.

Entre alguns dos espaços institucionais de atuação destas organizações, integrados pelo poder público e pela sociedade civil, enquanto espaços de construção, monitoramento e proposição de políticas públicas, é possível identificar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), o Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável (CODETER), o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF).

Como organizadores e representantes dos interesses dos médios e grandes produtores da fruticultura, beneficiários direta e indiretamente da política agrícola na região do Vale do São Francisco, é possível citar a Associação dos Produtores Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco (VALEXPORT), a Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados (ABRAFRUTAS), cooperativas como a Cooperativa Agrícola de Juazeiro (CAJ) e a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB)/Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

Dentre estas instituições, a FAEB, enquanto Federação ligada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), atende a um perfil organizativo político dos produtores de toda Bahia. A instituição goza de representação em instâncias governamentais como comissões, fóruns e grupos técnicos nacionais, além de ampla presença no seio da SEAGRI nas Câmaras Setoriais, bem como em comissões, comitês e conselhos estaduais. Alegando a defesa do setor agropecuário e dos interesses e direitos dos produtores rurais na Bahia, a instituição, através de suas publicações, como os relatórios de atividades e boletins informativos, defende o agronegócio e bandeiras características das classes patronais como a reforma trabalhista. Estabelece uma capilaridade diretamente nos municípios através de sindicatos rurais prestando programas direcionados inclusive para o público da agricultura familiar<sup>68</sup>.

É possível apontar como ações de iniciativa do governo do estado para a agricultura familiar: o Programa Água Para Todos (seguido por outros que dele derivaram – o Mais Água para Todos I e II), que envolve ações de construção de cisternas, barreiros e limpeza de aguadas para consumo familiar; as políticas de regularização fundiária e reconhecimento de titulação de terras; as ações de assistência técnica e extensionismo rural; o Programa de Combate à Pobreza Rural – Produzir III (programa guarda-chuva que abrigava uma série de ações), durante os mandatos de Jaques Wagner, e os programas de Desenvolvimento Rural – Bahia

---

<sup>68</sup> Entre estes programas estão, por exemplo, o PROSENAR com a oferta de cursos técnicos profissionais e o Viver Bem no Semiárido com a construção de barragens, distribuição de palma entre outras ações.



Produtiva e Pró-Semiárido nos governos Rui Costa; as ações de inspeção sanitária que atingem principalmente a agroindústria; o apoio e as realizações de eventos e feiras, como a Feira Baiana da Agricultura Familiar e Economia Solidária já na 11ª edição; ações de distribuição de mudas e sementes, em especial a palma forrageira e a certificação de produtos de selo de origem da agricultura familiar e de comunidades tradicionais (Quadro 17). Cabe ressaltar que durante os mandatos petistas na Bahia a política de agricultura familiar passou por mudanças significativas, em especial na oferta da assistência técnica rural e nos programas de desenvolvimento rural.

Direcionadas ao agronegócio estão as iniciativas de atração de investimentos através da apresentação das vocações produtivas do estado; avaliação tributária de impostos em diversas cadeias sobre produtos da agricultura como o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS); o desenvolvimento de pesquisas de melhoramento genético e difusão do conhecimento de tecnologias através das feiras e exposições agropecuárias; ações para garantir a sanidade animal e vegetal, inspeção de produtos, trânsito agropecuário e barreiras sanitárias e, por fim, crédito rural para os produtores oriundo do próprio estado e a intermediação com bancos para disponibilização de crédito (Quadro 17).

**Quadro 17 – Principais programas, projetos e ações do governo do estado da Bahia para a agricultura familiar e o agronegócio durante os governos do PT**

<b>Agricultura Familiar</b>	<b>Agronegócio</b>
Programa Água Para Todos	Atração de investimentos
Políticas de Regularização Fundiária	Avaliação Tributária
Assistência Técnica e Extensão Rural	Desenvolvimento de pesquisas e difusão de tecnologias
Programas de Combate à Pobreza/Desenvolvimento Rural	Ações sanitárias
Ações sanitárias	Crédito rural
Outras ações: Apoio a eventos e feiras, distribuição de mudas e sementes; Certificação de produtos	

Fonte: Elaboração própria.

Os critérios de seleção das ações analisadas foram dados a partir do que é apontado pela literatura como dimensões relevantes para analisar a desigualdade de renda na produção agropecuária, desde que estas possam ser sensíveis às políticas agrícolas estaduais; políticas estaduais apontadas pelos entrevistados como relevantes para o desenvolvimento produtivo e os programas de combate à pobreza e/ou desenvolvimento rural que declaram como objetivo a redução da desigualdade.

A pesquisa de Alves, Souza e Rocha (2013) que observa a desigualdade a partir do índice de Gini, relacionado a três dimensões analíticas – trabalho, terra e tecnologia – serve

como referência para a seleção das políticas, ainda que o modelo apresentado pelos autores não seja replicado aqui neste estudo. Como a dimensão trabalho é cotejada a partir do valor gasto com salários, esta é dispensada desta análise, uma vez que não guarda relação de dependência com as políticas públicas estaduais. Por fora do modelo elaborado, os autores apontam também os gastos com financiamento de políticas agrícolas como outro aspecto a ser incorporado nesta análise, embora de maneira menos detida que as duas primeiras dimensões.

Tal como o financiamento, as ações do governo referentes às questões sanitárias são outro tema que precisam ser consideradas na análise enquanto outros entraves da produtividade, uma vez que foram apontadas nas entrevistas com representantes da sociedade civil, tanto do agronegócio quanto de agricultores familiares, como fundamental para o desenvolvimento do setor produtivo. Por fim, limites e possibilidades dos programas de combate à pobreza e/ou desenvolvimento rural frente ao combate às desigualdades são também tratados nesta subseção.

A respeito das políticas públicas que envolvem a questão da terra, embora não seja possível para o governo estadual fazer a reforma agrária a partir da desapropriação, responsabilidade do governo federal, tem a competência de promover o ordenamento fundiário através da regularização das terras públicas devolutas individuais e coletivas. É atribuição do governo estadual, portanto, conceder títulos de terras para os agricultores que as ocupam de forma mansa e pacífica, que nelas vivem e trabalham.

De acordo com informações obtidas com membro da gestão estadual, em 2019, cerca de 135 mil títulos de terras haviam sido concedidos pelo órgão de terras do estado da Bahia em todo o território baiano desde 1999, nos quais a maioria absoluta é formada por minifúndios que variam entre um e quatro hectares. Ainda conforme entrevista, a CDA vinha apostando naquele momento na estratégia de priorização do levantamento da malha fundiária do estado, já que esta era até então uma informação desconhecida do Estado baiano. O objetivo de identificar as terras devolutas através do reordenamento fundiário seria o de possibilitar a concessão de títulos de posse de maior extensão, realizando então a reforma agrária sem precisar recorrer às desapropriações. Apesar de reconhecer o empenho da gestão nesse sentido, é importante salientar que, ainda que se possa argumentar pelo legado de políticas prévias dos governos anteriores, o PT completava 12 anos à frente do Estado da Bahia e tal questão, de caráter estrutural para a reprodução social de agricultores familiares, foi relegada para o quarto mandato do partido no estado.

Para apontar melhor a estrutura fundiária a partir da perspectiva das políticas públicas que envolvem a questão da terra, os dados que definem os tamanhos das propriedades

foram estruturados em intervalos menores (Tabela 2). É possível observar as faixas de distribuição que correspondem aos minifúndios nesse território de identidade. Tomado o tamanho do módulo rural de Canudos e Uauá de 50 ha como referência, é possível identificar que a maior parte das propriedades do Sertão do São Francisco é formada por minifúndios concentrados em sua maior faixa de tamanho – entre 20 ha e 50 ha – e tem em média 29,79 ha, correspondendo a 23,65% das propriedades ocupando apenas 7,93% da área (Tabela 2).

**Tabela 2 - Distribuição de terras por grupos de áreas no Território de Identidade do Sertão do São Francisco em 2018**

Grupos de produtores	% Quant. propriedade	% Área da propriedade	Média tamanho propriedade
Mais de 0 a menos de 1 ha	1,92	0,00	0,18
De 1 a menos de 2 ha	2,88	0,04	1,24
De 2 a menos de 3 ha	7,01	0,17	2,12
De 3 a menos de 4 ha	4,63	0,16	3,16
De 4 a menos de 5 ha	4,05	0,19	4,18
De 5 a menos de 10 ha	15,71	1,16	6,54
De 10 a menos de 20 ha	19,19	2,78	12,88
De 20 a menos de 50 ha	23,65	7,93	29,79
De 50 a menos de 100 ha	11,43	8,14	63,29
De 100 a menos de 200 ha	4,61	6,54	125,91
De 200 a menos de 1.000 ha	3,64	15,98	390,12
De 1.000 ha a mais	1,28	56,90	3949,37
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>4588,77</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SNCR (2018).

Apesar da maior concentração de propriedades ser na maior faixa de minifúndios, há uma quantidade expressiva de estabelecimentos dentre as menores faixas. São 20,5% de propriedades de até 5,0 ha que tem em média 2,46 ha de tamanho, ocupando 0,57% de todas as áreas do território. É importante ter em conta de que este tamanho de propriedade está abaixo da média da área de colonos que atuam nos perímetros irrigados da Codevasf, que corresponde a 6,75 ha. Desse modo, os produtores que se enquadram dentre as menores faixas de terras apresentam um perfil enquadrado na dinâmica produtiva de sequeiro (Tabela 2).

Acerca da produção de sequeiro, Costa e Teixeira (2016) apontam para um estudo de zoneamento realizado pela Embrapa<sup>69</sup> na década de 1990 que identifica apenas 4% do Semiárido apto para a irrigação, embora em 44% deste território seja possível desenvolver a pecuária e em 36% a atividade extrativista. O quadro apresentado por Porto, Brito e Silva (2005) aponta um quadro similar e indica para esta região uma solução heterogênea que

<sup>69</sup>Zoneamento Agroecológico do Nordeste realizado por meio dos Centro Nacional de Pesquisa de Solos e do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido.

combine atividade extrativista e criação de caprinos e ovinos. Contudo, os autores deixam claro que, num contexto espacial de variações pluviométricas inferiores à média e que contam com longos períodos de estiagem, para a atividade pecuarista realmente potencializar a receita do produtor, é imprescindível que se observe o tamanho da propriedade.

Segundo o cálculo apresentado pelos autores, para que uma propriedade gere uma renda líquida de aproximadamente um salário-mínimo, o que no valor corrente em 2005 era de R\$260,00, considerando um rebanho de 123 cabeças de caprinos em que a produção agropecuária seja a única fonte de renda, é necessária uma propriedade de 67,34 ha. Para que o valor desta produção saia deste padrão de subsistência e seja efetivamente produtiva, equivalendo a uma renda líquida anual de R\$ 3.122,11, considerando que este local possa passar por uma seca de três anos, o tamanho mínimo do estabelecimento deve ser de 99,64 ha.

Aproximando os dados do território na faixa que varia entre 20 e 50 ha para o tamanho requerido pelo estudo de um estabelecimento agropecuário de subsistência, é possível apontar que 79,04% das propriedades no Sertão do São Francisco se encontram abaixo desta área ocupando apenas 12,44% das terras do território, apresentando áreas médias de apenas 13,97 ha (Tabela 02). A situação fica ainda mais crítica se considerado que estes estabelecimentos deveriam gerar excedentes passíveis de serem comercializados pelos produtores. Tomando os dados da faixa que varia entre 50 e 100 ha, são 90,47% de estabelecimentos que não apresentam área suficiente para que sejam produtivos, ocupando apenas 20,96% das áreas com propriedades de tamanho médio de 20,20 ha (Tabela 02), tamanho muito aquém do recomendado, como é marcado na fala de um entrevistado ligado à uma organização social com atuação na agricultura familiar da região:

O principal componente hoje de debater a convivência com o semiárido [...] é você discutir a dimensão fundiária. E aqui eu tô falando da dimensão fundiária, não tô falando de reforma agrária, são concepções diferentes. Fundiária é você regularizar o que historicamente as famílias já tem, já vivem já, dispõem desse espaço que em sua maioria são áreas devolutas que pertencem ao estado brasileiro, mas que historicamente as famílias já tem uma relação de vida ali. O fato é que isso não avançou na sua totalidade. Avança em várias outras dimensões, hídrica, produtiva, da verticalização da produção, da comercialização, mas nas dimensões estruturantes você não tem um avanço significativo. O que você tem é a disponibilização de títulos individuais pelo Estado, mas títulos que implementa minifúndios. Porque uma família no semiárido brasileiro, na depressão sertaneja viver com 5, 3, 2, 0,5 ha de terra é impossível. Segundo estudo da Embrapa semiárido a família precisa de no mínimo 100 ha de terra, de 100 a 300 pra viver bem nessa região do semiárido brasileiro. (ENTREVISTADO 27, 2020, p. 7).

Quanto à questão da posse, embora os dados do último Censo Agropecuário do IBGE apontem 10.335 ocupantes de terra em todo o estado da Bahia em 2017, em entrevista com uma gestora do governo, foi apontado que este número declarado não é representativo da

realidade, uma vez que um levantamento do MDA de 2015 indicava cerca de 500 mil posseiros em todo o estado. Assim, aqueles que vivem nas terras sob essa condição provavelmente se declaram para o censo enquanto proprietários: “[...] porque talvez a ausência do título de terra nunca tenha desafiado ele. Então ele tá na posse mansa e pacífica, tradicionalmente inclusive, a filha, os filhos continuam. E quando é que, quando é que o agricultor é desafiado a ter a propriedade? Em situação de conflito?”. (ENTREVISTADA 10, 2019, p. 4).

Os conflitos pela posse que envolvem denúncias de grilagem de terras por parte de mineradoras e, mais recentemente, de empreendimentos de energia eólica e fotovoltaica, passaram a ocorrer com mais intensidade na região dos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco nos últimos anos, como destacado por membros da sociedade civil e do poder público ligados aos agricultores familiares nas entrevistas realizadas, bem como por meio de denúncias que partem de movimentos sociais, como é possível notar através do documentário produzido pela CPT Bahia e associações de Fundos de Pasto intitulado: *Ninguém observa? Sufocados pela poeira e ameaçados pelo grileiro* e reportagens veiculadas na imprensa<sup>70</sup>.

Muito embora não seja tarefa da pesquisa aprofundar as questões que tratam sobre tais situações conflitivas, cabe aqui realizar uma caracterização sumária que contemple esta situação no Território de Identidade do Sertão do São Francisco através de dados produzidos pela CPT. Assim, como afirmam Valadares et al (2013, p. 378):

Comumente, os conflitos no campo são interpretados e representados como fatos resultantes de casos fortuitos, acidentes de percurso que não guardam relação com o movimento geral dos sistemas econômico e político. Esta representação guarda correspondência com o modo como a questão agrária é hegemonicamente definida na atualidade. Geralmente, as disputas comparecem na esfera pública como resíduo de um problema social desarraigado das questões estruturais que compõem os dilemas do tempo presente.

Entre 2011 e 2018<sup>71</sup> foram registradas pela CPT 48 ocorrências de conflitos nos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, com um número maior de eventos – 13 e 14 – ocorrendo em 2015 e 2017, respectivamente. O município de Casa Nova lidera a lista como o mais conflituoso, ao passo em que Canudos e Uauá não registraram nenhum conflito por terra ao longo desse período. Cabe pontuar que alguns conflitos registrados se referem a uma mesma ocorrência que incide em diferentes comunidades, é o caso de uma ação intimidadora por parte de uma mineradora que ocorreu em dezembro de 2017, atingindo 8 comunidades de Fundos de Pasto no município de Campo Alegre de Lourdes.

---

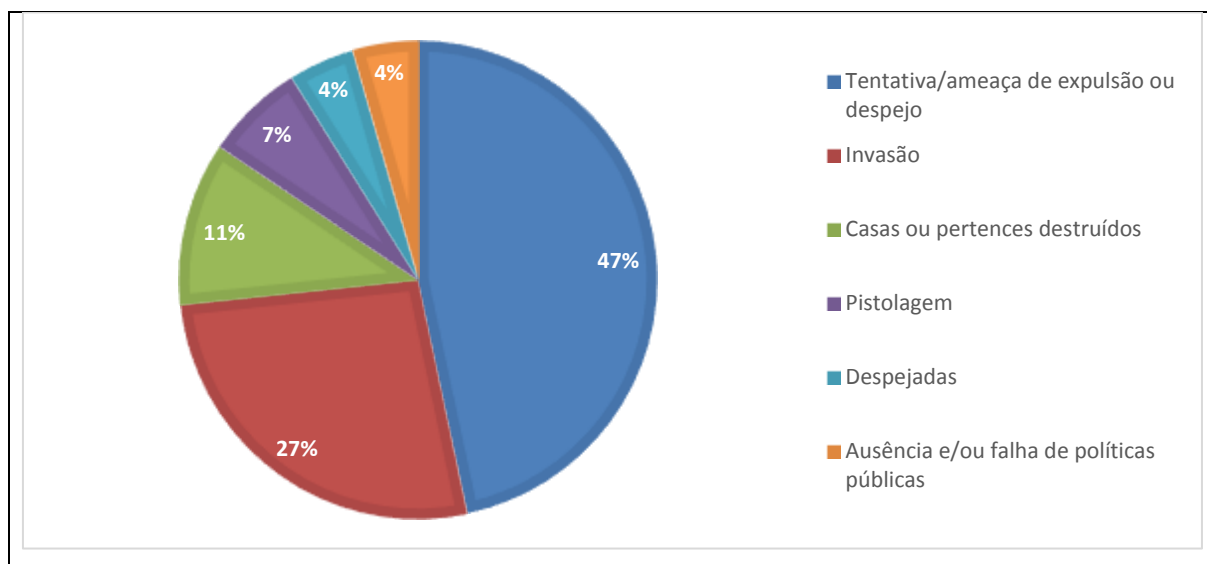
<sup>70</sup> Como veiculado em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/briga-por-posse-de-terras-ameaca-mil-familias-no-sertao-da-bahia.shtml>. Acesso em 02 de março de 2021.

<sup>71</sup> Com exceção do ano de 2016, o qual não consta nos registros online disponibilizados pela CPT.

Ademais, é comum a recorrência de conflitos que se repetem com frequência, às vezes até mais de um conflito por ano, ou como um registrado no município de Juazeiro na área do Projeto de Irrigação Salitre, com registro nos anos de 2011, 2012, 2015 e 2017.

Os tipos de ocorrências registradas vão desde a ausência ou falta de políticas públicas, até a ação de pistoleiros e efetivas ações de despejos (Figura 21). Cerca de 47% dos registros dão conta de situações de tentativas ou ameaças de expulsão ou despejo e 27% de invasões. Tais situações de conflito na região muitas vezes são permeadas por ações violentas como ameaças de morte, humilhação, intimidação ou agressão.

**Figura 21 – Ocorrências nas situações de conflito no Território de Identidade do Sertão do São Francisco entre 2011 e 2018, exceto 2016.**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CPT.

Ainda de acordo com a CPT, os perpetradores deste conflito no Sertão do São Francisco são fazendeiros, empresários, grileiros e mineradoras, ao passo que as vítimas constam como posseiros, pequenos agricultores e sem-terra e o principal grupo prejudicado em mais da metade dos conflitos da região, as Comunidades de Fundo de Pasto.

A situação se agrava mais ainda para estas comunidades tradicionais nas gestões petistas que tiveram a partir de 2007 seus processos discriminatórios da posse de terra fragilizados a partir de uma leitura do Estado amparada na Constituição estadual de 1989 que não prevê a titulação da posse para áreas coletivas, mas antes: “[...] o direito real da concessão de uso [CDRU], gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente construída e integrada por todos os seus reais ocupantes [...]”. (BAHIA, 1989, p. 89). Em que pese a legislação ser do final da década de 1980, até o ano de 2006, a posse destas terras era

ainda concedida com lotes individuais para as famílias e da área coletiva para a associação da comunidade. Porém, a partir de 2007, passou a valer o entendimento constitucional, paralisando os processos de regularização destas comunidades tradicionais e passando a valer o instrumento da CDRU, com um prazo de 90 anos renováveis.

A partir dessa decisão do Estado, foi desencadeada uma reação por parte dos movimentos de Fundos de Pasto que passou resistir em aceitar a proposta de regularização posta pelo governo, ao mesmo tempo em que o governo não apresentou alternativas à celebração deste tipo de contrato, formando-se então um impasse que perdura até os dias atuais:

Nós tivemos, como eu disse, 12 anos, há 12 anos a gente vem pressionando o Estado, criou-se a lei 12.910 de 11 de outubro de 2013 que junto com a gente também colocaram as Comunidades Quilombolas na mesma lei. Diferencia o modo, o instrumento de regularização fundiária que pra quilombola é título para as comunidades de Fundo de Pasto é contrato de concessão de direito real de uso previsto na mesma lei e por conta disso tem se ampliado muito os conflitos, por conta da insegurança, né? (ENTREVISTADO 33, 2020, p.2).

Através de informações apuradas em entrevistas, o argumento defendido pelo Estado em prol da concessão de uso recai na própria proteção dessas comunidades, uma vez que concedida a posse destas terras para associações, por serem extensas e sem cercamento, acabariam por ficar suscetíveis a serem objeto de usucapião de outros interessados. Por outro lado, os movimentos argumentam que a CDRU beneficia mais o Estado em detrimento dos Fundos de Pasto, pode ser rescindindo a qualquer momento e não traz segurança jurídica para as comunidades, uma vez que ao não reconhecer seu direito de posse não garante a sua permanência no território, deixando estas famílias nas mãos das oscilações de interesses que permeiam o Estado.

Na sequência, analisando a possibilidade de influência da ação do governo estadual como fomentador das ações voltadas para o incremento tecnológico busca amparo no trabalho de Alves et al (2012) que indica a importância da pesquisa e assistência técnica para a produtividade na produção agropecuária, entendendo que ambas são potencializadoras do uso da tecnologia.

Embora a esfera estadual assumia também as funções de desenvolvimento de pesquisas – que durante o período de Jaques Wagner eram também atribuídas ao órgão responsável pela assistência técnica e extensão rural e no mandato de Rui foram absorvidas pela CEPEX, ligada à SEAGRI – a instituição de pesquisa com atuação mais relevante na região como reiterada em entrevistas realizadas, em geral vinculadas aos produtores do agronegócio, é a EMBRAPA, empresa pública do Ministério da Agricultura. Em algumas entrevistas realizadas, tal função chega a ser aludida como significativa no governo do estado

quando ainda alocada na EBDA, como as pesquisas de melhoramento genético desenvolvidas pelo órgão, por exemplo.

Devido a esta ação residual empenhada pelo governo estadual nesta área, para a dimensão tecnológica nos deteremos aqui a observar suas iniciativas do ponto de vista apenas da assistência técnica.

Assim, como apontado em entrevista por um membro de uma organização social ligada à produção do agronegócio, apesar da agricultura irrigada da fruticultura não se caracterizar por uma elevada mecanização, como ocorre na produção de grãos desempenhada no Oeste baiano, o acesso dos produtores do Vale do São Francisco a diversos recursos tecnológicos lhes dá uma considerável vantagem produtiva, fazendo um pequeno produtor em termos de área ser um grande produtor do ponto de vista da rentabilidade de seu negócio. Assim, como afirma o documento do relatório de Zoneamento Ecológico Econômico do estado da Bahia:

A fruticultura irrigada no território adota técnicas que são compatíveis com a exigência dos consumidores, mantendo a inovação constante do processo. O manejo do solo é realizado com alto nível tecnológico, classificando-se no nível C, e progressivamente o sistema adota técnicas mais avançadas [...] A cana de açúcar no território é marcada pela produção de etanol, ainda que em escala pequena quando comparada ao cenário nacional. O sistema é cultivado em solos totalmente irrigados, e o seu manejo conta com alto nível tecnológico, se classificando como nível C. [...] (BAHIA, 2013, p. 86)

A partir do reconhecimento por parte do Estado da importância do fomento tecnológico como fator determinante para o sucesso produtivo, um gestor das políticas para o agronegócio apontou em entrevista que uma das prioridades da pasta da agricultura é exercer o papel de difusor de tecnologias e informação para um número maior de produtores através da realização de feiras e exposições agropecuárias. Apesar deste papel desempenhado pelo Estado, uma parcela muito maior deste perfil de produtor recorre à assistência técnica privada, se comparados aos agricultores familiares que predominantemente dependem do sistema público para acessar estes serviços, ainda que a variação do acesso a assistência privada tenha sido negativa para não familiares e positiva para familiares. Os dados do Censo Agropecuario de 2006 mostram que do universo daqueles que recebiam assistência técnica no Território do Sertão do São Francisco, 36,87% dos produtores não familiares acessavam assistência privada, contra 6,44% dos familiares. Os dados de 2017<sup>72</sup> mostram que 35,44% da assistência técnica dos não familiares era dessa natureza, ao passo que para os familiares este valor é de 10,48%.

---

<sup>72</sup> O censo de 2017 desagrega um pouco mais esta variável. Compõem assistência técnica privada, aquela que é própria ou do próprio produtor, empresas integradoras, empresas privadas de planejamento e do Sistema S.



No que diz respeito à assistência técnica e à atividade extensionista pública no Brasil no plano federal, além dos serviços de ATER que contam com os técnicos estaduais e que remontam à década de 1940, institucionalizados pelo governo federal a partir da criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) em 1975 (CASTRO, PEREIRA, 2017), desde 2003 o governo passou também ofertar o serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES). O serviço hoje está extinto pelo governo federal. Quando ativo, foi executado em parceria com os governos estaduais e tinha como público beneficiário famílias assentadas no PNRA do INCRA e comunidades tradicionais. O objetivo da ATES abrangia um caráter multidisciplinar e intersetorial, seguindo uma metodologia que privilegiava enfoques participativos e de paradigma tecnológico, a partir dos princípios da agroecologia, tratando-se não simplesmente de uma assistência técnica, mas, antes, de uma assessoria social e ambiental (TROIAN; TROIAN; BONFIM, 2016).

Quanto ao âmbito estadual, é necessário pontuar que a assistência técnica rural na Bahia passou por mudanças drásticas entre os governos Jaques Wagner e Rui Costa. Em 2015, a extinção da EBDA e a respectiva criação da BAHIATER ocasionou a demissão de quase 1.700 funcionários, sendo que cerca de 1.200 eram trabalhadores efetivos do estado (dos quais mais de 800 já estavam aposentados), além de terceirizados, comissionados e Contratados sob Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)<sup>73</sup>. Segundo informações obtidas em entrevista, o número de funcionários hoje corresponde a cerca de 10% de sua lotação anterior. Ainda hoje os funcionários da empresa seguem em luta judicial pela resolução das questões referentes ao passivo trabalhista legado com o fim da empresa. Do ponto de vista da política de assistência técnica rural ofertada pelo Estado, além da redução do efetivo de trabalhadores para atuar na área, cabe ressaltar que a troca de uma empresa por uma superintendência acarretou também na perda da autonomia e da respectiva capacidade financeira que antes gozava.

A estrutura física ligada a BAHIATER criada para a descentralização da assistência técnica rural em toda a Bahia e que veio substituir os escritórios regionais e locais que a EBDA mantinha em todo o estado são os Serviços Territoriais de Agricultura Familiar (SETAF's). Quando extinta, a EBDA contava com uma estrutura de 20 gerencias regionais em cidades polos, 132 escritórios locais, 19 estações experimentais e 10 centros de formação de

---

<sup>73</sup> Conforme consta nos dados veiculados na matéria no site do Jornal Correio da Bahia do dia 08 de abril de 2015, disponível em 14 de janeiro de 2021: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/audiencia-sobre-funcionarios-da-ebda-termina-sem-acordo/>>.

agricultores familiares<sup>74</sup>, com a presença de técnicos agrícolas e sociais para atender as comunidades locais.

No desenho extensionista atual, a BAHATER mantém 27 SETAFs, um em cada território de identidade da Bahia. Estes aparelhos físicos contam com estrutura e uma equipe técnica que tem por objetivo articular a implantação dos programas, projetos e ações voltados para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural<sup>75</sup>. A implementação da política deve ocorrer a partir da articulação dos SETAFs com as ONGs que vencem processos de licitação em editais públicos para execução das políticas, bem como com os Serviços Municipais de Agricultura Familiar (SEMAFs), de adesão voluntária das prefeituras, que neste novo desenho também passam a se responsabilizar pela assistência técnica e extensão rural. Até o final de 2018, 408 municípios baianos haviam assinado o termo de cooperação que permite a criação dos SEMAFs<sup>76</sup>, de acordo com informações obtidas em entrevista, no Território de Identidade do Sertão do São Francisco todos os municípios já aderiram ao serviço.

Cabe ressaltar também que ao técnico extensionista resta a incumbência de fazer chegar informações sobre as políticas federais destinadas ao público da agricultura familiar, sejam elas políticas agrícolas como as linhas de crédito disponibilizadas através do PRONAF, sejam das políticas não contributivas como o Bolsa Família e a aposentadoria rural. O governo estadual, através de seus técnicos rurais também tem a competência de emitir e renovar DAPs, documento fundamental para que os agricultores familiares acessem a todas as políticas federais da agricultura familiar e, em especial, ao benefício Garantia Safra.

Os gestores públicos entrevistados atribuem a origem das dificuldades de manutenção da EBDA ao governo carlista anterior, que deixou de herança uma empresa com cerca de 60% de sua folha de pagamento destinada a aposentados, alguns ainda em exercício, trabalhadores desmotivados em seu quadro funcional, graves problemas trabalhistas que acumulavam três dissídios coletivos em torno de R\$ 300 milhões, além de outros individuais em que o dinheiro que entrava para a empresa era sequestrado pela justiça para o pagamento desses funcionários, facilitando então o próprio sucateamento da empresa. Apesar da

---

<sup>74</sup> De acordo com informações da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER) disponível em 14 de janeiro de 2021 em: <<http://www.asbraer.org.br/index.php/rede-de-noticias/item/775-governo-da-bahia-define-pela-extincao-da-ebda>>.

<sup>75</sup> As competências dos SETAF's consistem em: regularização fundiária e estruturação produtiva de assentamentos rurais, oferta de assistência técnica e extensão rural, disponibilização de insumos produtivos, implantação de infraestrutura rural, implantação de agroindústrias familiares e apoio para acesso ao mercado tradicional e institucional.

<sup>76</sup> Conforme noticiado em: <<http://www.car.ba.gov.br/noticias/ferramenta-de-gestao-municipal-rural-e-apresentada-durante-maior-evento-da-agricultura>>. Disponível em 14 de janeiro de 2021.

tentativa de reestruturar a empresa no início do governo de Jaques Wagner, um dos entrevistados aponta que a empresa, já fragilizada, havia perdido sua capacidade de resposta às suas atribuições. Assim, como aponta outro gestor público entrevistado, àquela altura, a EBDA era uma espécie de “missão impossível”, vivendo uma situação de paralisia sem funcionalidade. Afirma ainda: “Não foi o governador que fechou a EBDA, a própria empresa se fechou”. (ENTREVISTADO 07, 2019, p. 6).

A partir das entrevistas, ainda que seja possível identificar uma percepção consensual entre integrantes do governo acerca de que era necessária uma atitude frente aos problemas que perpassavam a assistência técnica na Bahia até o último ano do mandato de Jaques Wagner, a visão sobre os rumos tomados para a extinção da EBDA é controversa. Por um lado, há uma opinião de que a condução da decisão foi feita de maneira errática e a solução apresentada como novo modelo para a ATER é equivocada, e por outro, existem defesas sobre o caminho tomado, reconhecendo a nova abordagem como melhor que a anterior.

A respeito desta última perspectiva, a defesa vai no sentido de deixar claro que o novo modelo não deixa de ser uma ação pública: “É uma ação pública não estatal, digamos assim. Mas é público, com financiamento público e com monitoramento pela BAHIATER [...]”. (ENTREVISTADA 08, 2019, p. 3). Além disso, antes de significar um encolhimento da ação estatal, representa, na verdade, uma ampliação do próprio Estado, uma vez que permite aumentar a cobertura da assistência técnica através da combinação de múltiplas estratégias, envolvendo governo estadual, organizações sociais, municípios e a formação de consórcios públicos.

Há ainda uma avaliação da gestão, exposta na entrevista, que reconhece a competência das organizações sociais que vem implementando a assistência técnica, afirmando inclusive a existência de um diálogo fluente com elas, mas que percebe a necessidade de a BAHIATER avançar na divulgação dos resultados obtidos a fim de aperfeiçoar o monitoramento da política. Quanto à relação com os municípios, há avanços a partir da insistência por parte do governo estadual para que se envolvam com a política, porém a fragilidade institucional de muitos deles é ainda um entrave. Para concluir, aponta-se que os problemas que ATER vem enfrentando no estado não são fruto de uma dificuldade do novo modelo, mas sim, da omissão do governo federal que, a partir do impeachment da presidente Dilma, retirou seu papel de principal fiador da política.

A partir das transformações vividas pela assistência técnica no estado, quando observados os dados do Censo Agropecuário no Território de Identidade do Sertão do São Francisco para esta ação, identifica-se que em 2006 eram 93,56% agricultores familiares

acessando assistência técnica por meio das políticas públicas ofertada pelo governo. Para esta mesma classe de produtores em 2017, o censo já é sensível às mudanças que se deram na oferta deste serviço na Bahia, repartidas as responsabilidades entre Estado e sociedade civil. Os dados indicam 49,42% de assistência pública do governo, 15,45% oriundas de cooperativas e 27,36% de ONGs.

A visão crítica ao novo modelo de ATER captada em entrevistas se fundamenta no argumento de que a estrutura de uma superintendência não atende a envergadura que um órgão de assistência técnica e extensão rural exige, uma vez que, pela limitada quantidade de pessoal para trabalho em campo e diminuta estrutura física, a política não ganha a capilaridade necessária para chegar em todo em um estado com a dimensão territorial que tem a Bahia. Argumenta-se que para atender a demanda do estado que tem o maior número de agricultores familiares do país é preciso uma estrutura central que coordene e pense em todas as vertentes produtivas baianas. Como último ponto contrário, aponta-se que o novo modelo adotado baseado no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), de chamadas públicas via editais de contratação de organizações sociais (como ONGs e cooperativas) para a execução da política na ponta, é problemática, uma vez que nem todas apresentam competência suficiente para tal tarefa.

Geralmente funcionam muito bem. Entretanto, tem organizações sociais que não tem organicidade, vamos dizer assim, a capacidade técnica indispensável, vamos dizer assim, pra poder agilizar. O problema de você trabalhar com as OSs é o número de agricultores que você vai atender. Eu tenho potencialmente 700 mil pra atender, eu atendo um número muito mais baixo que eu não sei hoje qual é. (ENTREVISTADO 05, 2019, p. 4).

A consolidação deste marco, que propõe novo ordenamento jurídico nas relações entre Estado e sociedade, foi sancionada ainda em 2014 a partir do Decreto de Lei 13.019/14, no primeiro mandato da presidente Dilma Roussef, passando a valer na Bahia a partir de 2017 por meio do Decreto 17,091/16. O MROSC permite uma inserção das organizações da sociedade civil no processo do ciclo das políticas públicas, possibilitando a estas organizações entregar serviços públicos aos cidadãos, ainda que sob supervisão do governo. Desse modo: “[...] o Marco Regulatório apresenta uma mudança de concepção sobre a relação Estado e sociedade civil, amplia as possibilidades de participação em políticas públicas, reorganiza o ambiente jurídico e administrativo para a recepção dessas parcerias”. (CRUZ, 2018, p. 63).

Além da assistência técnica, esse modelo de implementação de políticas públicas que divide responsabilidades entre Estado e sociedade civil através de chamamentos públicos foi também adotado pelo atual programa de desenvolvimento rural e combate à pobreza

também implementado na região do Território de Identidade do Sertão do São Francisco entre o final dos mandatos de Jaques Wagner e início de Rui Costa, o Programa Bahia Produtiva.

O Bahia Produtiva é um projeto do governo do estado, que abrange todos os municípios, exceto Salvador, executado pela CAR com recursos do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) no valor de 150 milhões de dólares e uma contrapartida de 110 milhões de dólares dividido em três componentes: (i). inclusão socioprodutiva e acesso ao mercado; (ii). abastecimento de água e saneamento domiciliar e (iii). desenvolvimento institucional, apoio técnico e gestão do projeto, dentre as 3 linhas, a inclusão socioprodutiva e acesso aos mercados é a que concentra o maior aporte de recursos. Os beneficiários são empreendedores da economia solidária, agricultores familiares, comunidades de Fundo de Pasto, Quilombolas, povos indígenas e assentados da reforma agrária.

Suas ações, direcionadas para as cadeias de caprinos e ovinos, mandiocultura, fruticultura, oleaginosas, bovinocultura do leite etc., são voltadas para atingir a todo o processo produtivo, desde a base produtiva até a comercialização, e não apenas a demandas isoladas. Contudo, tem como foco principal de suas ações a etapa de integração aos mercados, fase setorial deste tipo de política pública que, segundo apontado por gestores públicos durante entrevistas, costuma ser a mais negligenciada nos programas de desenvolvimento rural.

Antes da existência desse projeto, o principal programa de desenvolvimento rural do governo estado, que servia como guarda-chuva para diversos outros subprojetos e ações estatais abrigando ações tanto de produção, beneficiamento e comercialização, era o Programa Produzir, nome fantasia adota no estado da Bahia para o Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR, uma política federal com recursos oriundos do Banco Mundial. Nesta modalidade de financiamento, o governo federal se comprometia como avalista e os estados pegavam diretamente o empréstimo com o banco, havendo também uma contrapartida do governo estadual com recursos oriundos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP). Esse programa, herdado dos governos carlistas anteriores, começou a ser implantado na Bahia a partir de 1996 e existiu com diferentes nomenclaturas (Produzir, Produzir I, Produzir II e Produzir III) e se manteve até o fim do governo Jaques Wagner, sendo, durante muito tempo, o principal programa social para os mais pobres no meio rural.

Embora o nome dado ao Bahia Produtiva de alguma maneira faça alusão ao antigo programa Produzir, e ambos sejam financiados com recursos do Banco Mundial, há diferenças importantes entre ambos. O primeiro aspecto trata da visão das ações desenvolvidas nos contextos do semiárido. Enquanto o Produzir se aproximava da abordagem de combate à seca,

o Bahia Produtiva, assim como o Pró-Semiárido, se insere na perspectiva de convivência com o Semiárido. Assim, como observam Favero e Santos (2016), desse paradigma anterior surgem:

Grandes programas e projetos salvadores [...] em maior parte com financiamento do Banco Mundial, como os Programas de Desenvolvimento Regional Integrados, desdobrados no Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), 1974/1975, no Projeto Nordeste, 1985, e em outros projetos federais e estaduais, [no caso da Bahia] como o Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), o Sertão Forte e o Produzir [...]. (FAVERO, SANTOS, 2016, p. 63).

Um segundo aspecto que os diferencia refere-se à forma como os usuários acessam aos recursos. Enquanto o Produzir consistia numa política discricionária em que os beneficiários eram atendidos a partir de demandas espontâneas, deixando espaço mais facilitado para ações clientelistas, no Bahia Produtiva os produtores são contemplados através da demanda ativa via chamamentos públicos. A concorrência nesses editais ocorre por meio das associações e cooperativas e não entre produtores individuais. Sob a argumentação de qualificar os projetos a serem contemplados, entre os critérios pré-estabelecidos para competirem pelo financiamento de seus empreendimentos, destaca-se o pré-requisito de apresentação de um plano de negócios.

Outra diferença entre ambos reside no aporte financeiro disponibilizado para seus subprojetos. De acordo com entrevistas realizadas, o Produzir disponibilizava recursos na faixa dos R\$ 50.000,00, ao passo que o programa mais novo possibilita financiar empreendimentos de até 10 vezes esse valor, chegando até mesmo a investimentos de R\$ 2.500.000,00 para um único projeto. Por fim, um aspecto de distinção entre os programas produtivos do governo do estado, reside no perfil dos projetos investidos por eles. Como apontado por gestor público em entrevista, ao passo que até o Produzir havia uma tradição na CAR em promover ações voltadas para infraestrutura rural como distribuição de tratores, construção de açudes, pontes, casas de farinha e passagens molhadas, entre outras, o Bahia Produtiva se centra no processo de inclusão produtiva de seus projetos assistidos.

Além do Bahia Produtiva, outro programa do governo do estado também implementado pela CAR, porém com abrangência restrita aos municípios mais pobres do Semiárido baiano, é o Pró-Semiárido. Único programa de agricultura familiar voltado especificamente para uma região da Bahia, contempla 9 dos 10 municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, deixando de fora de sua área de atuação apenas Canudos. A existência desse projeto nessa região constitui forte justificativa para o recorte espacial dado a essa pesquisa. No total, o projeto abarca 32 dos 278 municípios baianos que se enquadram na zona semiárida de acordo com a classificação da SUDENE, inscritos em cinco

territórios de identidade<sup>77</sup>. De perfil rural, atende entre comunidades de Fundos de Pastos, assentados da reforma agrária, comunidades ribeirinhas, Quilombolas, comunidades indígenas e agricultores familiares em geral.

Diferente do outro programa implantado pela CAR, que possibilita o acesso a recursos para as associações e cooperativas por meio de editais, o processo de seleção das comunidades assistidas pelo programa Pró-Semiárido, delimitado geograficamente na zona semiárida, envolveu uma escolha técnica estabelecida pelos índices de semiaridez e critérios de pobreza e vulnerabilidade social medidos a partir do IDH, definidos após georreferenciamento das áreas das comunidades e visitas técnicas dos agentes do programa. Assim, como argumenta um dos entrevistados: “A forma como a gente opera, a gente, a gente é seletivo, quer dizer, o projeto tem uma metodologia, a gente não tem capacidade de trabalhar com todo esse público”. (ENTREVISTADO 09, 2019, p.3). Uma vez selecionadas as comunidades dentro destes critérios, um filtro final foi aplicado através da realização de assembleias com a participação da prefeitura, da Câmara e de organizações sociais, nas quais finalmente se definiu qual público passaria a receber as ações do Pró-Semiárido, estabelecendo como prioridade o atendimento às comunidades tradicionais.

O programa conta com 45 milhões de dólares do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola da ONU (FIDA), além da contrapartida do governo do estado na ordem de 50 milhões de dólares. Segundo apontou um gestor público entrevistado, o acordo de empréstimo definido prevê seu pagamento em 15 anos, a juros por volta de 1% ao ano. Os recursos chegam nos beneficiários através das associações e, conforme apontado, em geral os projetos financiados por comunidade são em média de R\$300.000,00 e R\$500.000,00.

Quanto a gestão da política, esta, por sua vez, é similar ao Bahia Produtiva e às ações de assistência técnica e extensionismo rural – compartilhada com a sociedade civil, sob os marcos do MROSC. A implantação do projeto, em todos os municípios, tem sido executada através de 10 organizações sociais. A entidade responsável nos municípios do Território de Identidade do Sertão do São Francisco é o IRPAA, a mesma que assume as outras duas políticas recém citadas, e tem sido avaliada positivamente por todos os gestores públicos entrevistados que são envolvidos com a implantação dessas políticas.

---

<sup>77</sup>São eles: Bacia do Jacuípe, Piemonte Norte de Itapicuru, Sisal, Piemonte da Diamantina e Sertão do São Francisco.

A respeito dos processos para a execução da política, na primeira etapa foi realizado um Diagnóstico Rural Participativo (DRT) em todas as comunidades contempladas, a fim de identificar as potencialidades e demandas destas famílias, conforme aponta o gestor público:

Porque a gente não chega lá com cardápio, a gente não tem um menu, olha eu tenho isso, isso, você quer o quê? Quer uma barragem, quer uma cisterna? Não funciona assim [...] Ao final, de todo esse movimento, que leva 1 ano e meio fazendo isso, a gente chega num plano de desenvolvimento daquele, daquela comunidade, um plano de investimento que é o que nós vamos financiar, porque o plano de desenvolvimento ele é amplo do que a gente, porque tem coisas que a gente não dá conta: saúde, educação, enfim, ali tá o mapeamento, os principais problemas dele, de natureza econômica, e daí de dentro a gente tem o plano de investimento que o projeto, dentro do seu escopo, vai financiar. Então, por exemplo, qual é a principal cadeia produtiva aqui, apicultura? Então a gente tem uma porção de investimentos para apicultura discutido com eles. Ou seja, efetivamente tudo que a gente financia vem da base deles [...]. (ENTREVISTADO 09, 2019, p.7).

O projeto afirma ter como objetivo a redução da pobreza e da extrema pobreza pela perspectiva de subsistência, enfocando primordialmente a segurança hídrica e nutricional através de ações de implantação de cisternas de 50 m<sup>3</sup> para o autoconsumo e quintais produtivos. Contudo, tem também a pretensão de realizar a inclusão produtiva famílias, apoiando as cadeias da caprinocultura, bovinocultura de leite, fruticultura e oleaginosas de espécies nativas. Através do fornecimento de serviços de ATER, de organização comunitária, de investimentos produtivos de implantação e do fortalecimento de agroindústrias, além do apoio para a comercialização da produção para povos de comunidades tradicionais, agricultores familiares e ribeirinhos, atua desde a base produtiva, passando pelo beneficiamento até a etapa de comercialização. Assim, na ponderação de um gestor público entrevistado, este programa: “Ainda mantém um pouco da tradição da CAR que lida ali... Um pouco ali com infraestrutura rural, mas é muito pouco, né? Mas ele tende a investir em atividades econômicas, organização da comunidade, das entidades beneficiadas”. (ENTREVISTADO 14, 2019, p. 5).

A estrutura física que recebe os projetos da CAR e os técnicos que trabalham para a BAHATER são os escritórios dos SETAFs, localizados nas cidades polo dos territórios de identidade, que no caso do Sertão do São Francisco é o município de Juazeiro. Assim, além das atribuições próprias dos projetos, foi apontado em entrevista realizada com gestor público que há espaço para ação discricionária dos técnicos em prover suporte nas ações de responsabilidade de outras políticas:

Esses três escritórios onde tem a CAR, somos nós que somos responsáveis por toda a manutenção, então a gente apoia, por exemplo, a emissão de DAP, a DAP é um documento fundamental para ter acesso ao crédito e outras políticas públicas, né, PAA, PNAE, às vezes a BAHATER tá com dificuldade de fazer uma emissão coletiva de DAP numa comunidade que tem 50 agricultores, a gente aporta um carro, combustível. [...] distribuição de palma, enfim essas coisas, que acontecem, né? Então, o projeto tem uma relevância, tem importância muito grande não só para as comunidades que ele atua, mas também para apoiar outras iniciativas de políticas na



região. É o caso, por exemplo, também de regularização fundiária, então, o pessoal precisa se movimentar para poder fazer uma medição, a gente dá suporte ao escritório. (ENTREVISTADO 09, 2019, p.4.)

O Pró-Semiárido tem duração prevista de 6 anos, tendo sido iniciado em 2014 com data prevista para o término em 2020, muito embora ainda siga em atividade neste ano corrente. Ademais, é digno de nota que o programa no início do ano passado foi premiado pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo considerado o melhor projeto de desenvolvimento rural do mundo dentro de um universo de 231 projetos financiados pelo FIDA em 98 países.

Sob certa perspectiva, os desenhos dos programas Bahia Produtiva e Pró Semiárido se afinam com atributos valorizados e encorajados pelas abordagens da administração pública mais recentes, como, por exemplo, a publicização de suas ações, bem como o caráter participativo dos projetos. A respeito deste último aspecto, é possível citar, além dos mecanismos institucionais que envolvem conselhos e assembleias, a implementação compartilhada com entidades da sociedade civil que, conforme apontado em entrevistas com gestores públicos, de modo geral tem inserção e reconhecimento de sua atuação dentro dos movimentos sociais da agricultura familiar. O IRPPA, instituição prestadora dos serviços no Território do Sertão do São Francisco, organização modelo para diversos entrevistados do governo do estado, é um exemplo claro dessa legitimidade social.

Ademais, a escolha dos editais públicos como mecanismo para o acesso às políticas pelos beneficiários, como no Bahia Produtiva, tem como intenção se desvencilhar de brechas que permitam práticas clientelistas, uma vez que diminui a possibilidade do emprego discricionário da rubrica por critérios políticos. Outro aspecto relevante desses programas trata da possibilidade de focalização dos recursos públicos, seja em um grupo de comunidades específicas, como no caso do Pró-Semiárido, ou de um acompanhamento integral da cadeia produtiva desempenha por uma cooperativa no Bahia Produtiva. O intento desta focalização é promover um distanciamento do perfil das antigas políticas de combate à seca que deixaram em todo semiárido nordestino obras e estruturas inoperantes, desconexas com a realidade local que serviam para fomentar a famigerada indústria da seca, como notam Favero e Santos (2016, p. 63):

Em toda comunidade do grande Semiárido, encontramos ruínas de projetos e ações. São ruínas de um tempo que foi breve, mas que já se foi. [...] Já no estertor daquele período, financiado pelo Banco Mundial e pela Fundação Ford, dos Estados Unidos, fez-se ampla pesquisa (WINROCK INTERNACIONAL, 2000) envolvendo diversas universidades e pesquisadores do Nordeste, que tinha como pergunta básica a seguinte: por que gastam tanto dinheiro para o desenvolvimento do Semiárido no Nordeste e os resultados são sempre tão pequenos? Novamente, como resposta, a

academia disse: há no Semiárido nordestino, uma indústria da seca; esta indústria tem o seu braço político. Há, entre o que padece da seca e esses projetos com os seus muitos dinheiros, a propriedade privada da terra do Semiárido e a propriedade da água.

A autoanálise do desempenho das políticas, apontada pelos gestores públicos entrevistados, indica resultados satisfatórios para o público beneficiário, inclusive quando comparadas às ações executadas durante o mandato do primeiro governador petista no estado. Contudo, ainda que seja possível destacar os méritos atribuídos ao Bahia Produtiva e ao Pró-Semiárido, cabe o questionamento acerca do acesso e do alcance do público beneficiário, uma vez que são a grande maioria do universo de agricultores familiares da Bahia, bem como das implicações atreladas ao modelo de gestão adotado sob o marco do MRSOC.

Sobre o acesso dos produtores ao Bahia Produtiva, ainda que os editais públicos tenham a virtude de blindar as comunidades de ações clientelistas, o mecanismo impõe barreiras para que os benefícios públicos cheguem até elas, por exemplo, a partir da exigência de planos de negócios para que as cooperativas e associações possam concorrer aos recursos. Ainda que o Estado facilite o acesso das cooperativas a consultores para a elaboração de tais planos, como citado em entrevista de representantes da sociedade civil, tal iniciativa pode ocorrer de forma mais ou menos uniforme entre as cooperativas, além de significar vantagens àquelas que já contam com alguma organização prévia.

Outro aspecto que chama atenção diz respeito ao alcance a um número limitado de beneficiários, em especial se levarmos em conta a elevada capacidade financeira desses programas, destacados como principais fontes de entrada de recursos da CAR e até mesmo da própria SDR, como aponta um gestor público: “[...] os orçamentos mais robustos e as ações mais efetivas da CAR hoje estão concentradas no projeto Bahia Produtiva e o Pró-Semiárido, respectivamente Banco Mundial, Fida”. (ENTREVISTADO 14, 2019, p.6).

Assim, embora o Bahia Produtiva abranja todo território baiano, excetuando a capital, fica claro nas entrevistas que o perfil de agricultores contemplados pelo programa de maior rubrica na pasta da agricultura familiar, sendo alguns dos projetos financiados na faixa dos milhões de reais, são aqueles que gozam de alguma organização e estrutura produtiva: “Ele não é um projeto de simples subsistência, ele é um projeto de acesso ao mercado, já pega um produtor já com nível melhor, não pega o produtor já, vamos dizer assim, desculpa falar, miserável...”. (ENTREVISTADO 11, 2019, p.1). Ainda que seja compreensível a priorização da qualidade dos projetos, é preciso questionar o sentido público de políticas que concentram recursos para alavancar determinados empreendimentos em detrimento de um maior compartilhamento deles, em especial em contextos de escassez orçamentária. Quanto ao Pró-

Semiárido, ainda que haja critérios estabelecidos a fim de atingir os mais vulneráveis, seu recorte extremamente focalizado reduz de maneira considerável o número de possíveis beneficiários da política.

A Bahia é o estado brasileiro com o maior número de estabelecimentos de agricultura familiar. São quase 600.000 de acordo com a última contagem do Censo Agropecuário de 2017. Apesar disso, o principal programa de desenvolvimento rural, o Bahia Produtiva, tem uma estimativa de alcançar cerca de 56.200 pessoas no componente 1 do projeto, já tendo atingido efetivamente cerca de 40.000 até o ano de 2019, de acordo com informação veiculada em entrevista. Para os componentes dois e três, de acordo com informações no site da secretaria, a estimativa de alcance é de 39.000 e 17.200 beneficiários, respectivamente. Conforme apontado em entrevistas, o Pró-Semiárido atende a um total de 460 das 2.692 comunidades que existem nos 32 municípios de cobertura do programa. Embora seja veiculado no site do projeto uma previsão de atendimento de 70 mil famílias, em dados concedidos pela gestão do programa em setembro de 2019, constava apenas 17.095 famílias contempladas num total de 787 comunidades.

Quanto ao modelo de implementação de tipo público não estatal, como no MROSC, a literatura aponta a demanda de uma agenda de estudos que dê conta de observar políticas públicas que recorrem a este tipo de arranjo institucional, surgidas no Brasil a partir da década de 1990 e que vem aumentando desde então. Propõe-se que sejam analisadas a legitimidade destas ações, a natureza das organizações implementadoras, recursos disponibilizados e resultados alcançados (LOTTA et al, 2018).

Assim, mesmo que parte considerável das organizações que atue na execução das ações do Estado sejam reconhecidas por sua inserção nas comunidades e movimentos de agricultura familiar, resta questionar o caráter participativo de tal modelo que apresenta pouca alternância das empresas prestadoras, repassando recorrentemente recursos públicos a um conjunto de organizações sociais já consolidadas na área. A explicação para tanto pode se dar pela pouca oferta de organizações em exercício, como também na possibilidade de o desenho dos chamamentos públicos já estarem viciados para corresponderem a um determinado perfil de instituição.

Tal proximidade entre Estado e sociedade abre margem ainda para uma discussão relevante acerca da independência destas organizações, uma vez que elas historicamente sempre estiveram em um campo de contestação política das ações estatais e, então, de algum modo passam a integrar sua estrutura. Se aqueles que estavam na posição de cobrar por assertividade nas ações do Estado passam a ocupar a posição de ofertantes dos serviços

públicos resta saber quais instituições da sociedade civil passam a defender um contraponto às posições do governo.

Diferente da agenda positiva da agricultura familiar que envolve as políticas de terras, assistência técnica e projetos de desenvolvimento rural pontuadas até aqui, a atuação do governo estadual voltada para o agronegócio ocorre entre a luz e a sombra. Se por um lado não é possível afirmar que a iniciativa voltada para estes produtores seja nula, uma vez que atinge pontos cruciais para sua produtividade como a avaliação tributária para isenção de impostos, como foi colocado por um gestor público em uma entrevista, tampouco se compara a postura proativa do governo federal através do Plano Safra que garante disponibilidade de crédito, subsídios e seguro rural, da política monetária pela regulação de juros e taxas de câmbio, bem como da regulação trabalhista que incide sobre as relações entre empregados e empregadores.

Quanto ao financiamento da política agrícola, por exemplo, no que se refere ao estado da Bahia é inegável a atuação mais decisiva do governo federal, seja para grandes ou pequenos produtores. Ainda assim, é preciso citar o empenho do governo do estado em fomentar a produção agropecuária através da Desenbahia. No interior de sua estrutura há uma gerência de agronegócios que oferta diversas linhas de crédito para produtores rurais em linhas de custeio, máquinas e equipamentos e projetos de investimento, contando ainda com a presença de gerentes de desenvolvimento que fazem o trabalho do burocrata de nível de rua, atuando em cidades polo no estado.

A apresentação da agência em site oficial indica que seu objetivo é o de promover crédito produtivo a custos acessíveis com foco especial naqueles que mais precisam – micro produtores e pequenas e médias empresas. Apesar desse enfoque, com exceção das linhas de financiamento para cooperativas, o fomento para o produtor da agricultura familiar deixou de ser incentivado através da agência estadual, segundo apontado em entrevistas. O motivo para estaria na dificuldade que a Desenbahia encontrava em fornecer o acompanhamento adequado a este perfil de produtor, uma vez que carecem de pessoal para tanto. Embora a estrutura para capital de giro tenha sido mantida, a agência encerrou a busca ativa para captação de novos produtores enquadrados no perfil pronafiano. Assim, é preciso ter claro que a base que define as categorias de produtores é baseada no Manual de Crédito rural do Banco Central, que define a faixa de faturamento do pequeno produtor até R\$ 415.000,00, o médio entre este valor e R\$ 2.000.000,00 e grande acima deste último valor, todas faixas muito distantes da receita de produtores familiares de sequeiro do Sertão do São Francisco.

Contudo, ainda que a atuação da empresa não se direcione para o agricultor familiar dessa região, tampouco os empreendedores da fruticultura do Vale do São Francisco

têm se aproximado dela. A análise em campo apontou para a pouca presença desta agência nos empreendimentos rurais do Sertão do São Francisco. Assim, ainda que a agência conte com um gerente local no município de Juazeiro, foi identificado a partir de entrevistas que parte considerável dos contratos estabelecidos nessa região são voltados para negócios de perfil tipicamente urbanos. Os gestores públicos relatam uma dificuldade em acessar os produtores da região, além de apontarem como entraves para a atuação da agência na região o domínio do Banco do Nordeste e o fato de o setor mais pujante estar do lado pernambucano da RIDE. Por outro lado, alguns dos representantes dos produtores da fruticultura alegam até mesmo desconhecer a existência de tal agência.

No entanto, a atuação parca da agência de fomento voltada para o setor agropecuário não é regra em todo estado da Bahia. Em contraste com este território, as entrevistas deixam claro o estreitamento dos laços entre governo do estado e produtores do Oeste baiano, como na fala deste gestor:

O agronegócio representa 37% da nossa carteira hoje. [...] percentual assim muito representativo. Claro que o agronegócio chegou nesses 37% não foi à toa, o crescimento da carteira do agronegócio levou anos crescendo mais do que a carteira toda, a carteira crescia 5% ao ano, o agronegócio cresceu o dobro, né? [...] foi muito impacto da região do Oeste, né? Então ali é uma região muito pujante se você largar dinheiro lá vai e que não dá conta. (ENTREVISTADO 16, 2019, p. 8).

Dito isto, a partir dos achados em campo, foi possível identificar duas frentes principais da política agrícola estadual voltada para os grandes produtores, uma mais objetiva, que trata da promoção da proteção sanitária no estado e a outra, de natureza mais subjetiva, de articulação política. De toda forma, conforme revelam entrevistados, há pouca expectativa dos produtores quanto a atuação da gestão estadual diretamente responsável pela política agrícola, muito embora na avaliação dos representantes da fruticultura irrigada do Vale do São Francisco transpareça que mesmo esta demanda, relativamente mais discreta, não tem sido atendida pelo governo do estado da Bahia.

A proteção sanitária está na lista das prioridades dos produtores rurais para garantir que não haja perdas de safras em decorrência de doenças e pragas. Uma das demandas postas por um dos representantes dos fruticultores do Vale do São Francisco é justamente a criação de uma área de proteção fitossanitária que envolva os dois estados com barreiras sanitárias na entrada dos municípios da RIDE para impedir que doenças de outras regiões adentrem. Contudo, foi possível identificar nas entrevistas um descontentamento por parte dos representantes dos produtores do agronegócio acerca do desempenho do órgão responsável pela proteção sanitária no estado da Bahia, a ADAB, como pode ser notada na fala de um entrevistado:

Terrível. É uma situação... A ADAB... Existe uma queixa muito grande do pessoal da ADAB com relação a instituição [...] a questão da defesa é uma questão prioritária né tanto para evitar a chegada de novas pragas e inviabilizar lavouras inteiras ou negócios inteiros, até para você ter acesso a novos mercados. A defesa ela é uma via de mão dupla, é para proteção e para promoção, né? [...] não é exclusividade do governo da Bahia, eu acho também que o governo federal também não dá a atenção que deveria dar, mas aí eu vou só falar a situação da ADAB é muito difícil. (ENTREVISTADO 22, 2020, p. 8)

No que tange à função de articulação política propiciada a partir da política agrícola do estado é possível citar algumas ações relevantes como a criação das câmaras setoriais e das missões internacionais para atração de investimentos, bem como outras ações como a intervenção para renegociação de dívidas e a realização de eventos agropecuários promovidos ou apoiados pelo governo com o objetivo de alavancar a comercialização e garantir a difusão de tecnologia.

A respeito das duas primeiras, é interessante pontuar que as missões internacionais têm como objetivo o fomento do comércio direcionado para os empresários do agronegócio por meio de acordos bilaterais firmados com países para a cooperação entre os setores produtivos. De modo geral, na programação destas missões estão inclusas participações dos produtores em feiras agropecuárias, visitas técnicas a empresas do segmento agrícola e a realização de palestras do governo apresentando as oportunidades comerciais e de investimentos agropecuárias baianas. China, Coréia do Sul e Nova Zelândia são exemplos de países em que a Bahia já realizou missões internacionais.

A visita de empresários brasileiros à China em 2010, por exemplo, teve também apoio da Agência de Promoção à Exportação (APEX), órgão do governo federal, com alguns gastos da viagem custeados pelo governo estadual. A fruticultura irrigada de Juazeiro foi um dos setores beneficiados com esta incursão. Em um documento da SEAGRI é possível observar o depoimento de um produtor dessa região que aponta que a partir dessa missão teve a possibilidade de construir novas oportunidades de negócios.

As câmaras setoriais, criadas em 2010 pela SEAGRI, funcionam como órgãos consultivos permanentes dividida por cadeias produtivas que servem como espaço de interlocução entre governo do estado e produtores agropecuários. Tem por objetivo promover o diálogo entre poder público e sociedade civil, estreitando as articulações de determinada cadeia produtiva com o governo, aumentar a eficiência da produção e eficácia das políticas públicas, contribuindo para a montagem de um Planejamento Estratégico da Agropecuária do Estado da Bahia de longo prazo. Tomando por base o planejamento do MAPA, foram definidos os seguintes eixos estratégicos de atuação: assistência técnica, crédito, comercialização, promoção e marketing, infraestrutura e logística, defesa agropecuária, pesquisa

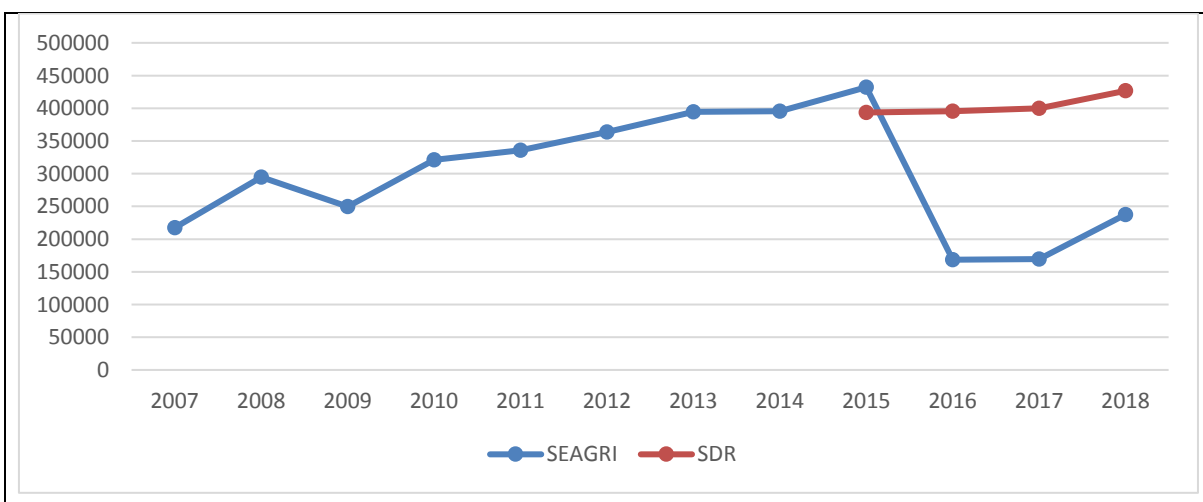
desenvolvimento e inovação, governança na cadeia, legislação e gestão da qualidade. A Câmara Setorial da fruticultura é uma das cadeias produtivas que contam com esta estrutura e no momento de sua fundação contava com a presença de mais de 20 organizações da sociedade civil e órgãos públicos estaduais e federais.

### 6.2.2 Relações de força na política agrícola

As políticas agrícolas na Bahia passaram por mudanças significativas ao longo dos mandatos dos governadores petistas: saiu do desenho herdado da gestão carlista que concentrava em uma única secretaria quase todas as ações da área, passou por uma gestão híbrida com a criação da SUAF que, embora reconhecesse a importância da separação das ações, contava com este órgão dentro da própria estrutura da SEAGRI, até chegar em um modelo de separação total das ações a partir da SDR, atribuindo capacidade orçamentária superior para a pasta da agricultura familiar graças a presença da CAR nesta pasta.

Na contabilização das despesas empenhadas pela SEAGRI até 2014, quando era a única secretaria de agricultura do estado, além da assessoria de Planejamento e Gestão, entram as rubricas referentes a CDA, EBDA, ADAB e Bahia Pesca. Dentre estes órgãos, a EBDA era a empresa de maior peso orçamentário, seguida da ADAB, ambas com orçamentos superiores aos 100 milhões, ao passo que a CDA nunca ultrapassava a faixa dos 6 milhões. O pico das despesas nessa pasta em 2015, com uma variação superior a 41% do ano anterior, é explicado por ser o ano de liquidação da empresa de assistência técnica (Figura 22).

**Figura 22 – Despesas empenhadas nas secretarias de agricultura (SEAGRI e SDR) do estado da Bahia de 2007 a 2018 (por Mil R\$)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

É possível evidenciar o distinto peso orçamentário de cada secretaria com mais clareza apenas a partir de 2016 (Figura 22). Nestes quatro primeiros anos de SDR o estado baiano empenhou em média 37,6% a mais nesta secretaria do que na SEAGRI. A vinculação da CAR à SDR é absolutamente decisiva para essa diferença orçamentária. Desde que está alocada na estrutura da SDR, apenas a companhia apresentou orçamento médio de R\$ 244.561.884,80, equivalente a cerca de 60,6% de todo orçamento da secretaria.

A partir disso, o lugar da política de agricultura familiar na agenda estadual baiana é interpretado à luz de uma leitura que reconhece os avanços institucionais significativos para a área, fruto de uma articulação entre setores do governo e da sociedade civil organizada. Por outro lado, a estrutura gestora da política que atende às demandas do agronegócio viu sua rubrica encolher a partir das modificações administrativas desde o governo Rui Costa, em especial se comparada às políticas empenhadas pela recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Rural. Embora a secretaria represente um avanço relevante, fruto da luta política de classe, é necessário pontuar o alerta de Poulantzas (2019) de que as burocracias não dispõem de poder próprio, uma vez que o poder estatal é, na realidade, um poder detido por classes. Assim, embora a situação cristalizada na pauta da agricultura no estado a partir dos governos petistas *a priori* possa sugerir que as ações voltadas para o agronegócio tenham minorado em detrimento da agricultura familiar, uma investigação mais cuidadosa que busque identificar a importância desta nova secretaria na estrutura dos centros de poder do Estado pode sugerir outras interpretações.

Não obstante a trajetória cumprida pela política agrícola no estado da Bahia, o processo de concentração produtiva no Sertão do São Francisco foi acentuado ao longo desse período. Mesmo que os dados que tratam dos gastos por secretaria não deixem dúvida da centralidade institucional firmada pelas políticas de agricultura familiar, é notável observar que, a despeito do investimento de R\$1,2 bilhão na agricultura familiar através da SDR durante o primeiro mandato de Rui Costa, somente o valor de crédito contratado para o agronegócio (com destaque para a produção da fruticultura) por meio de instituições financeiras, por intermédio do governo do estado, neste mesmo período, foi de R\$14,29 bilhões, conforme consta em material promocional do governo (BAHIA, 2018b).

Ainda que o valor disponibilizado em crédito para os empreendedores do agronegócio seja recurso reembolsável, ao passo que o gasto público na agricultura familiar seja sem expectativa de retorno, como defendeu um gestor público em entrevista, tal discrepância deixa clara a necessidade de ações estruturais que permitam a efetiva inclusão produtiva dos agricultores familiares e não apenas de uma minoria destes. Pensar o



desenvolvimento rural mirando apenas programas de combate à pobreza (e ainda assim de forma bastante limitada pelo alcance de suas políticas), sem pensar em mecanismos de redistributivos não passa de enxugar gelo, como afirmou um dos entrevistados.

O uso de uma abordagem societalista que leva em conta o caráter de classe do Estado em contextos democráticos permite compreender as políticas públicas como produto da correlação de forças sociais e políticas: “E isso se deve pelo Estado não ser impermeável às contradições sociais, mas sim permeado de fissuras [...] Assim sendo, o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras, pois é permeado de contradições que residem em seu interior, tornando-o uma arena de lutas”. (MOTA, 2010, p. 24). Para uma análise dessas forças, cumpre observar a capacidade de organização das classes sociais, bem como as formas de composição dessas classes no aparelho do Estado.

A respeito da organização das classes sociais, os dados do Censo Agropecuário apontam uma forte participação em movimentos de produtores entre 2006 e 2017, sejam eles da agricultura familiar ou não, indicando um aumento de 95% neste período, tendência observada não apenas neste território como nos demais do estado da Bahia<sup>78</sup>. O Território do Sertão do São Francisco também passou por um processo de aderência ao cooperativismo, avassalador entre os agricultores familiares, registrando um aumento de 97%, e mais comedido para os não familiares, subindo cerca de 30% (Quadro 18).

**Quadro 18 – Organização social de produtores no Território de Identidade do Sertão do São Francisco nos anos de 2006 e 2017.**

Categoria	Não Familiar			Familiar		
	Média 2006	Média 2017	Variação % 2006-2017	Média 2006	Média 2017	Variação % 2006-2017
<b>Cooperativa</b>	15,09	21,64	30%	39,82	97,82	59%
<b>Entidade de classe/sindicato</b>	285,82	604,55	53%	2806,36	2915,09	4%
<b>Associação/movimento de produtores</b>	10,18	248,91	96%	48,18	988,91	95%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Agropecuário – IBGE (2006;2017).

A organização da produção através de cooperativas traz vantagens de organização social, política e econômica para os produtores. Além da possibilidade de acessar políticas públicas específicas para este público e facilitar o acesso a linhas de crédito para cooperados

<sup>78</sup> Os territórios considerados aqui são aqueles apontados no Censo Agropecuário de 2006: Itaparica - PE/BA, Baixo Sul, Chapada Diamantina, Do Sisal, Irecê, Litoral Sul, Semi-árido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Velho Chico, Bacia do Jacuípe, além do Território Identidade da Bacia do Rio Grande.

familiares através do PRONAF e de outras instituições – a própria Desenbahia, por exemplo, que a despeito de não intermediar mais financiamentos diretamente a produtores familiares afirma, através de gestores entrevistados, manter linhas para disponíveis para cooperados –, a tendência crescente do surgimento deste tipo de empreendimento, observada também em outras regiões do país, está atrelada a mudanças na legislação e ao surgimento dos programas federais que movimentam os mercados de compras governamentais como o PAA e o PNAE:

[...] A primeira é a mudança do código civil, em 2002, que determinou que as associações não pudessem mais realizar a intermediação econômica dos produtos de seus associados. [...] A segunda inferência diz respeito à criação do PAA, em 2003, o que levou os agricultores que não eram organizados a constituírem as cooperativas para acessar tal programa. (COSTA; AMORIM JÚNIOR; SILVA, 2015).

Apesar desse aumento para os produtores não familiares, cabe notar que há ainda um número médio de produtores cooperados por município muito diminuto, se comparados aos produtores familiares (Quadro 18), o que confirma os achados em campo que apontam, por meio das falas de representantes dos produtores do agronegócio, uma dificuldade muito grande em promover a cultura cooperativista entre estes empresários.

Contudo, o dado que chama mais atenção sobre a organização dos produtores diz respeito ao aumento considerável de agricultores não familiares que passaram a fazer parte de entidades de classe neste período, face a um aumento bastante tímido dos familiares que aderiram a este tipo de representação (Quadro 18). Embora a organização em associações e cooperativas sejam relevantes, em especial do ponto de vista econômico, é inegável que a organização sindical é fundamental para pautar decisões políticas, e, nesse sentido, a partir dos dados é possível supor que os agricultores não familiares estiveram mais empenhados nesta tarefa, enquanto os familiares, que trazem um histórico enraizado nas categorias sindicais no país, parecem se desarticular, nesse sentido. Assim, é possível apontar que, no mesmo período em que a participação de agricultores familiares na política se intensifica, com representantes ocupando até mesmo cargos no governo, ocorre também um movimento inverso de desmobilização política do ponto de vista da representação sindical.

Outro aspecto importante para observar a organização dessas classes no seio do estado trata da análise dos perfis biográficos dos secretários que ocupam as duas secretarias de agricultura. Tal tarefa nos leva invariavelmente a movimentações que se desenvolvem no espaço político baiano com a participação de secretários ligados a dois partidos políticos da base governista ocupando a SEAGRI ao longo dos mandatos petistas no estado. Assim, essa secretaria contou com algumas mudanças em sua cadeira principal, que contabilizou 8 secretários em 12 anos de governo, ao passo que a SDR pode vivenciar uma situação de maior estabilidade

neste sentido, com um único secretário filiado ao próprio PT em seus primeiros quatro anos de existência.

O primeiro secretário a ocupar a pasta da SEAGRI em 2007, de perfil político, era à época deputado federal pelo PT, ex-prefeito de Itabuna pela mesma sigla. Sua descompatibilização do cargo, depois de quase dois anos à frente da pasta, ocorreu sem grandes ruídos na mídia. A partir do segundo ano do governo petista no estado, a ocupação do cargo máximo da SEAGRI reveste-se do viés das coalizões, passando a ser ocupada por secretários com biografia política, ligados à base do governo no Legislativo<sup>79</sup>. Assim, o partido a receber a pasta ao longo dos governos Jaques Wagner foi o Partido Progressista (PP), e no primeiro governo Rui Costa, o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Uma vez consolidada a perda do protagonismo da SEAGRI, a partir do segundo mandato de Rui, foi indicado para o cargo pelo próprio PDT, um secretário de perfil técnico, agrônomo com pós-doutorado.

Em novembro de 2008, durante o governo Wagner, quem assumiu na sequência foi outro político, este agora deputado estadual, e o primeiro dos três filiados ao PP a ocupar a pasta. Este segundo secretário durou pouco na pasta por escolha própria, deixando a SEAGRI em março de 2010 para concorrer às eleições para deputado estadual. Em seguida, assume a secretaria por um período mais duradouro outro secretário também ligado ao PP, na época deputado suplente na ALBA.

Embora com uma carreira política pregressa, o terceiro secretário de Wagner a ocupar o cargo detém forte ligação com o universo agropecuário no estado, tendo sido responsável por comandar importantes organizações ligadas aos grandes produtores como a Associação dos Produtores de Café da Bahia, a Associação dos Agricultores da Bahia e a Associação Comercial da Bahia. É interessante notar o prestígio político logrado por este secretário ao longo dos quatro anos à frente da pasta. Em 2006, primeiro ano que se candidata ao pleito, havia recebido menos de 16 mil votos, sendo o 7º mais votado do partido de um total de 11 candidatos, ao passo que em 2014 recebeu mais de 78 mil votos, sendo o deputado mais votado do PP e o 13º mais votado da Assembleia. Até terminar o governo Wagner, o último político do PP a assumir a SEAGRI foi um também ex-deputado federal da sigla. A condução do secretário a frente da pasta mostra que o espaço político é lugar estratégico da luta entre agentes políticos, logrando obter objetivos que são também políticos e que este espaço muitas vezes funciona enquanto mecanismo para mediar interesses entre a estrutura política e a estrutura econômica.

---

<sup>79</sup> Esses partidos da base governista, ocupavam a segunda ou terceira posição do número de deputados na ALBA, nos pleitos de 2006 que elegeu Wagner e 2014 em que Rui foi eleito.

Com a mudança de governador, as relações petistas com o PDT na secretaria de agricultura, envolveu alianças com membros de famílias de importância política no estado deste partido e, nos quatro primeiros anos de mandato de Rui Costa foram menos estáveis se comparadas ao governo anterior com o PP. De 2015 ao final de 2018 o governador colecionou quatro secretários, a mesma quantidade que seu correligionário em oito anos de mandato. O partido pertencia à base do governo desde a gestão de Jaques Wagner e integrou a coligação eleitoral que elegeu Rui Costa em 2014.

Vencidas as eleições de 2014, uma prima de Félix Mendonça Júnior, presidente do PDT, veterinária e quadro técnico da ADAB, foi indicada para assumir a secretaria em 2015. Desavenças entre Rui Costa e o líder pedetista estremeceram a relação entre os partidos e a secretária nomeada não durou nem um mês à frente da pasta. De acordo com a imprensa local<sup>80</sup>, o motivo do desentendimento do governador com o presidente do PDT teria sido o duplo apoio concedido por este, que de um lado participava da formação do governo estadual petista, e do outro, apoiava o então prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, opositor de Rui Costa, contando com um cargo para sua irmã para ocupar a chefia da Secretaria do Trabalho da capital.

Como resultado deste imbróglio político, o governador e o presidente do PDT cortaram relações políticas na época, porém, deputados do partido insatisfeitos com sua liderança seguiram na base apoiando Rui. Ainda em janeiro de 2015, o segundo secretário pedetista, então deputado estadual e um dos rebeldes à presidência de seu partido, é nomeado para estar à frente da SEAGRI. Seu período a frente da gestão foi breve devido a problemas de saúde e logo precisou se afastar da pasta. O terceiro político pedetista a assumir o cargo também era deputado estadual e herdeiro do legado político de seu pai, que à época acumulava cinco mandatos na ALBA e deixava a vida legislativa para assumir o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA). O secretário acabou por se desentender com seu partido e, pouco tempo deixou a pasta da agricultura para se candidatar à reeleição migrando para o Partido Republicano (PR). Neste interregno, há a retomada de relações entre Mendonça Júnior e Rui Costa e em abril de 2018 a irmã do pedetista envolvida na polêmica com o ex-prefeito Antônio Carlos Magalhães Neto, é nomeada secretária da SEAGRI, ficando no cargo até janeiro de 2019 para então assumir a presidência da Junta Comercial do Estado da Bahia (Juceb), também órgão estadual.

---

<sup>80</sup>Conforme noticiado em: <<https://www.metro1.com.br/noticias/politica/12771,felix-mendonca-jr-tem-feito-o-dirigente-do-pdt-colecionar-inimigos.>>. Disponível em: 14 de maio de 2021.

Conforme apontado por um dos gestores públicos entrevistados, ao passo que o PP, no período em que esteve à frente da pasta, era um partido com bastante afinidade com as questões agropecuárias do estado, o mesmo não poderia ser dito a respeito do PDT, que assume a pasta em 2015. Segundo este mesmo gestor, os novos dirigentes da SEAGRI apresentaram dificuldades em conduzir os processos na secretaria, não atendendo às expectativas dos grandes produtores. Em entrevista, o gestor atribuiu ainda a diminuição de pessoal e de recursos financeiros da SEAGRI neste primeiro mandato de Rui Costa à inabilidade e à acomodação dos gestores.

Antes que pesemos por uma conclusão que uma menor afinidade pedetista com o setor do agronegócio possa significar que o novo partido não represente os interesses desses produtores, cabe ressaltar a divisão marcada por Poulantzas (2019), cujo argumento é que nem mesmo quando a fração da classe economicamente dominante não coincide necessariamente com a fração politicamente dominante os interesses da classe dominante se encontram comprometidos de sua realização. A partir disso é possível inferir que menos risco ainda há que esses interesses sejam desviados quando o contexto aponte uma menor afinidade entre classe e representantes. No limite, é possível assumir que estes interesses percam a capacidade de serem maximizados a partir dos gestores.

Contudo, é interessante notar que este vai e vem de secretários a frente da SEAGRI contrasta com o período que antecede aos governos petistas, que vai de 1995 até 2006 (período democrático do carlismo na Bahia), sob os governos de Paulo Souto e César Borges, ambos do PFL. Ao longo dos três mandatos pefelistas do estado, um único secretário de perfil técnico – geólogo e ex-presidente da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM) – ocupou este cargo. Embora apenas um dado biográfico sem a devida contextualização não seja o suficiente para deprendermos muitas conclusões, chama atenção o fato de que este cargo passou a ser mobilizado como moeda de troca política a partir do governo do PT.

Em contraste com a constante troca de cadeira na SEAGRI, a SDR, por sua vez, manteve à frente da secretaria até o final de 2018 um único secretário quadro antigo do PT, engenheiro agrônomo e professor da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), com experiência na área de desenvolvimento territorial sustentável e de longa trajetória dentro dos movimentos sociais da luta pela terra através do MOC. O secretário deixou a pasta no último ano do primeiro mandato de Rui Costa para coordenar sua campanha à reeleição do governador, assumindo posteriormente no mandato seguinte o prestigioso cargo de secretário da educação. Com sua saída, o chefe de gabinete assumiu a posição de secretário cumulativamente a seu

cargo. Atualmente quem está à frente da secretaria é também um deputado federal petista que se licenciou do seu mandato para assumir o cargo.

Do mesmo modo em que observar as relações sociais e políticas que envolvem a biografia dos secretários é importante para compreender as políticas públicas a partir da luta política de classes, é também pertinente estender esta análise para outros ocupantes da administração pública, uma vez que o corpo burocrático é a categoria social específica que coloca em prática as instituições do poder político.

A possibilidade da presença de integrantes ou representantes das classes sociais dominadas no aparelho de Estado é um traço característico das democracias no capitalismo e decorre de uma das formas de expressão da autonomia relativa do Estado, como apontado em Poulantzas (2019). Ao analisar os gestores que ocupam posições estratégicas na secretaria de agricultura familiar entrevistados para essa pesquisa, foi possível identificar um grupo minoritário de burocratas de carreira, ao passo que predominam aqueles com perfil político e que tenham ligações mais diretas com o Partido dos Trabalhadores e/ou com raízes nos movimentos sociais ligados ao campo.

Não seria leviano afirmar, portanto, que no estado da Bahia há a presença das classes dominadas na estrutura de governo, ainda que através de seus representantes. Tal acontecimento se relaciona com um primeiro aspecto derivado do conceito de burocratismo utilizado por Poulantzas (2019) para designar a lógica estatal própria em sua organização e funcionamento, que ocorre de modo relativamente autônomo da lógica social. Acerca deste primeiro aspecto, o autor argumenta pela impossibilidade de se montar um governo que conte exclusivamente com a presença das classes dominantes nas formações sociais capitalistas, quebrando sua homogeneidade sobre o aparelho estatal.

Apesar disso, cabe lembrar do alerta pontuado por este mesmo autor, que chama atenção para o caráter despótico do burocratismo responsável, na medida em que limita a tomada de decisões dos burocratas, já que a decisão da implementação das políticas é dada num sentido verticalizado descendente, restando pouca ou nenhuma margem para a discricionariedade desses atores estatais. Ademais, o burocratismo define o interesse particular dos burocratas, que responde, por sua vez a interesses ideológicos capitalistas que buscam garantir a preservação do poder despótico e do Estado burguês. É este caráter despótico do fenômeno do burocratismo que reveste a burocracia do Estado com uma unidade de ação, ainda que a gestão da política agrícola esteja institucionalmente dividida em duas pastas.

Como defendido por Codato (2011), a movimentação do proscênio na cena política não necessariamente trata de mera encenação, mas, antes, pode significar uma ocorrência com

efeitos socialmente eficazes sobre as práticas políticas de classe no que tange à política agrícola, como observado na maior afinidade do PP com a pauta do agronegócio, que acarretava um trânsito mais interessante para esses produtores na SEAGRI, ao ponto que, na troca de partido à frente da secretaria, a SDR tenha sido criada, desagradando gestores e representantes da sociedade civil ligados ao agronegócio.

Contudo, deter a atenção apenas na frente do palco não garante uma visão ampla das implicações que decorrem para as práticas de classes. A situação ora citada pode nos induzir à ideia de que a aparente desestruturação burocrática da SEAGRI tenha significado o enfraquecimento hegemônico do agronegócio, quando tal ocorrência aponta aquilo que Poulantzas (2019) argumenta ser uma defasagem da cena política/espço político frente ao bloco no poder. Assim, o fato de um partido político que goze de menos legitimidade frente aos produtores estar à frente da secretaria, não significa que tenha havido mudanças na estrutura do bloco no poder, menos ainda que isso tenha efetivamente enfraquecido a hegemonia política da classe dominante.

Assim, a literatura aqui defendida aponta que a integração dos agricultores familiares à estrutura de governo a partir da aliança entre este segmento e as classes dominantes, resultando, portanto, em uma estrutura heterogênea de governo, não significa o alcance das classes dominadas aos centros de poder decisivos que revestem o poder estatal e definem mudanças estruturais na sociedade. Em termos marxianos, as classes dominadas podem em alguma medida deter o poder formal, ocupando o governo, sem, no entanto, possuir o poder real do Estado. Apenas detém o poder real aquelas classes ou frações que acessam os centros de poder do Estado, entendidos como núcleos específicos institucionais de maior capacidade de decisão que garantem a hegemonia de uma classe numa formação social (CODATO, 1997). Apesar de toda a importância assumida pela SDR, bem como as lutas travadas pelos gestores da agricultura familiar por mais espaço e autonomia de sua política, a conquista da secretaria não se traduz em hegemonia política dos agricultores familiares na agenda da política agrícola do Estado, uma vez que esta secretaria não se constitui enquanto centro de poder decisivo.

Muito longe das mudanças estruturais almejadas desde o século passado pelos movimentos do campo, é possível entender os benefícios logrados para os agricultores familiares através da posição que a política agrícola direcionada para este público alcançou no seio do governo estadual como uma conciliação de interesses promovida pela ação estatal que, ao mesmo tempo, permite ainda perpetuar uma estrutura produtiva extremamente desigual. Assim, como afirma Poulantzas (1980, p. 36): “[...] o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas

medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas”. A diferença do arranjo político encontrado na Bahia em comparação com um governo em que as classes populares não encontrassem espaço reside em uma maior: “[...] disponibilidade de o aparelho de Estado conceder benefícios às classes e frações subordinadas, a fim de obter a legitimação da ordem”. (FARIAS, 2009, p. 94).

Outra razão pela qual a chegada das classes dominadas ao governo não representou mudanças na estrutura da sociedade reside na segunda norma derivada do burocratismo, expresso através do caráter despótico do Estado. Essa norma versa sobre os princípios que organizam a administração estatal, como a hierarquização, a tarefa por competência, a sistematização, a divisão e a centralização. Portanto, toda a lógica própria e independente deste aparelho. Assim, por mais que haja uma intenção das classes dominadas, uma vez ocupando a estrutura do governo, em garantir seus interesses políticos e prover mudanças profundas, essas são sempre podadas nos limites que estas regras impõem. Desse modo, a mudança social que é possível para estes grupos empreender será sempre aquela constringida pelas franjas do capitalismo.

O outro lado da política agrícola estadual, o que se ocupa das ações voltadas para o agronegócio, faz-nos observar uma segunda forma em que a autonomia relativa do Estado se manifesta. Assim, conforme pontuado por Poulantzas (1980), essa autonomia é também expressa quando os interesses do aparelho do Estado não necessariamente refletem os interesses econômicos da classe dominante, porém, não deixam de representar os interesses políticos de longo prazo desta classe. Ou, como argumenta Saes (1998a), o Estado não precisa sacrificar interesses econômicos das classes dominantes para contemplar as classes dominadas.

No contexto da pesquisa, o cenário de compatibilização de interesses parece se adequar bem principalmente aos dois primeiros mandatos petistas do estado, momento em que a política de agricultura familiar permanece com um modelo híbrido, ocupando uma superintendência no seio da SEAGRI, durante as gestões dos secretários do PP e, em especial, do terceiro secretário de Wagner, o mais duradouro entre os 8 que ocuparam o cargo entre 2007 e 2018. Não parece ser temerário atribuir ao menos parte do prestígio eleitoral alcançado por esse deputado à sua habilidade política à frente da pasta.

Os dados coletados nas entrevistas apontam que o momento subsequente a este é percebido pelos gestores da SEAGRI como uma diminuição do prestígio da secretaria no seio do governo estadual, percepção esta que pode ser captada até mesmo através das condições físicas do edifício no CAB onde se encontra lotada a secretaria, se contrastada com as instalações da CAR. É possível apontar duas razões a este respeito. A primeira evidencia o

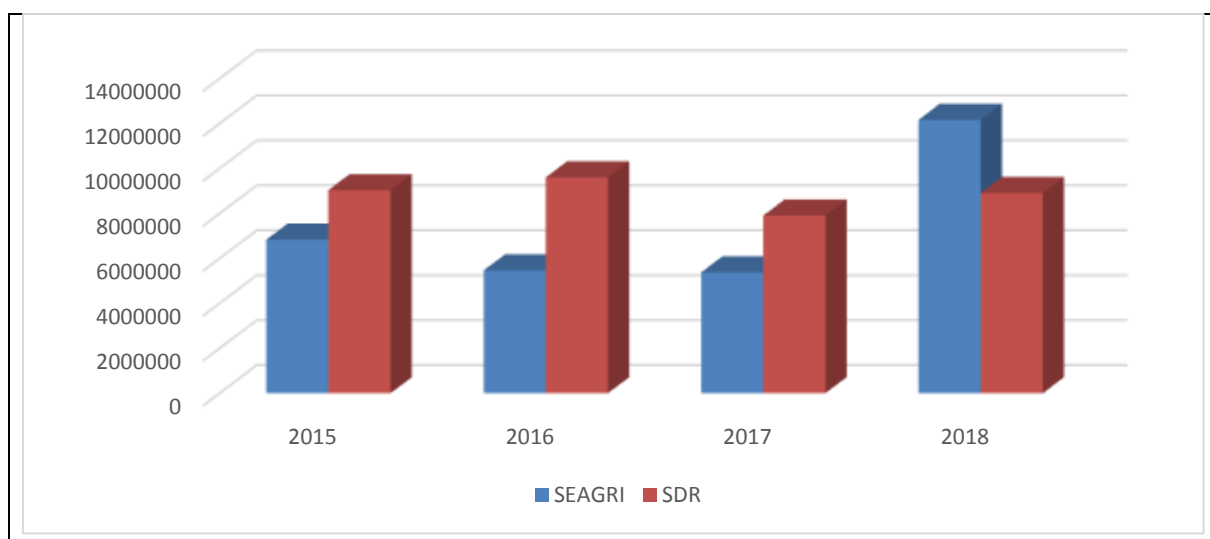


contexto conturbado de trocas políticas do cargo máximo da pasta nas mãos do PDT – o que talvez possa ter motivado a decisão do partido de indicar um secretário de perfil técnico em 2019 que se mantém no cargo até o presente momento – e, a segunda, como resposta às pressões das disputas políticas impressas a partir dos movimentos sociais da agricultura familiar, resultando em concessões e acomodações dos interesses desta categoria no Estado.

Esse processo de desidratação, contudo, não se traduziu em uma perda da relevância do agronegócio no estado. De acordo com dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) para os anos entre 2012 e 2017, o PIB do agronegócio correspondia a  $\frac{1}{4}$  de todo estado. Assim, a interpretação que atribui uma desestruturação institucional à pasta da agricultura não familiar no estado requer cautela, e o próprio esvaziamento de dotação orçamentária da pasta necessita de certa ponderação em sua análise.

Se levarmos em conta que antes da separação das secretarias a EBDA era a rubrica de maior peso, sendo o órgão que concentrava a maior parte de ações destinadas à agricultura familiar, é possível indicar que o peso das diferenças orçamentárias entre as secretarias é menor do que parece à primeira vista. Observando o dado que expressa apenas o gasto com assessoria e planejamento (Figura 23), embora haja efetivamente uma diferença de gastos destinados a SDR e SEAGRI, com vantagem para a primeira secretaria, podemos observar que esta se dá de modo um pouco menos impactante. O padrão de gasto em 2018, embora se mostre revertido, é uma exceção, uma vez que os gastos em 2019 e 2020 permanecem com comportamento semelhantes ao anterior.

**Figura 23 – Gasto com assessoria e planejamento por secretaria de agricultura entre 2015 e 2019 por Mil**

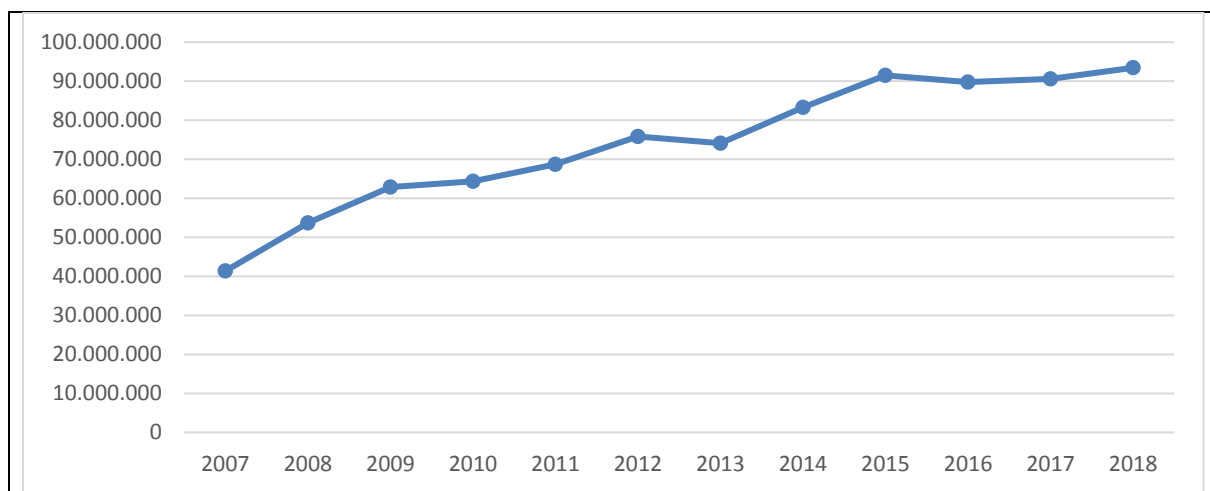


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

Assim, tais ocorrências não resvalam no papel que o Estado cumpre no processo de acumulação capitalista. Isso se explica em certa medida pelo fato de parte considerável das ações da SEAGRI que impactam na produção do agronegócio não dependerem de orçamentos muito robustos, se comparadas às executadas pela SDR, justamente por se tratarem de articulação política, que ocorre seja intercedendo junto a outras secretarias para a garantia de infraestrutura para os produtores; captando investidores estrangeiros ou nacionais para o estado; através da resolução de questões tributárias que aliviam a carga de impostos para os produtores; ou ainda através da intermediação com bancos e com o governo federal pela contratação e direcionamento de crédito agrícola.

Ademais, cabe ressaltar que outras instituições dentro da estrutura do Estado, para além da SEAGRI, também cumprem papel crucial para o processo de acumulação capitalista das classes dominantes. É o caso, por exemplo, da Desenbahia, que ainda que pouco expressiva para o Sertão do São Francisco, é relevante para a aquisição de crédito para produtores do agronegócio na Bahia, em especial na região Oeste do Estado. Conforme dados apresentados por um gestor durante a entrevista, o crédito destinado ao agronegócio foi o maior responsável por fazer crescer a carteira de toda a agência de fomento nesse período.

Mantendo cautela para não superestimar a capacidade de intermediação do Estado em prol dos interesses das classes dominantes, cabe fazer uma ressalva e apontar como lacuna, reiterada na fala dos entrevistados representantes de produtores do agronegócio, a ação do estado baiano frente aos grandes produtores: uma das funções básicas esperadas por estes é a realização de uma efetiva defesa sanitária agropecuária, justamente uma das ações que mais depende de orçamento para a sua execução. A insatisfação a respeito desta política foi apresentada nas entrevistas por meio de uma acusação de que a mesma venha sendo escanteada em um período mais recente. O gasto do estado com esta agência não fornece elementos suficientemente conclusivos a respeito de quais elementos ajudam na compreensão deste ponto de impasse. Apesar da queixa, os gastos com a agência apresentam uma leve tendência de crescimento entre 2016 e 2018 (Figura 24).

**Figura 24 – Despesas empenhadas na ADAB de 2007 a 2018.**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

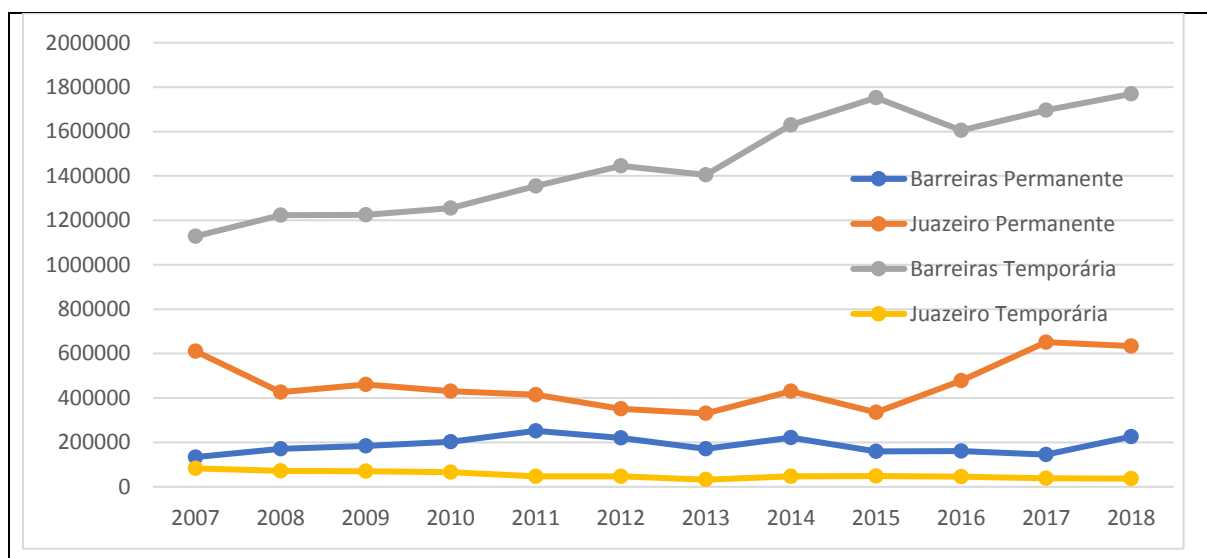
Ademais, a queixa por parte dos produtores do Vale do São Francisco de uma certa negligência do governo estadual frente a suas demandas, sobretudo quando comparam o tratamento dispensado aos produtores do Oeste da Bahia, não pode ser compreendida como se estes produtores não exercessem uma posição hegemônica nesta região do estado e, portanto, não fizessem parte do bloco no poder. Ainda que seus interesses econômicos imediatos não sejam por vezes contemplados, seus interesses políticos de longo prazo seguem mantidos e salvaguardados pelo Estado. O que se observa apenas é que os produtores da fruticultura do Vale do São Francisco, embora hegemônicos perante as relações de classes que se desenrolam no território, não ocupam a posição da hegemonia restrita no interior do bloco no poder no estado baiano, uma vez que não alcançam a posição da fração de classe dominante dentro do bloco, tendo em vista que sua produção tem impacto menor sobre a política econômica do estado se comparada aos produtores de *commodities* do Oeste baiano. Assim, como afirma Farias (2009, p. 93):

A existência do bloco de classes e frações dominantes, ou seja, o bloco no poder, independe de acordo político explícito, já que se trata de uma comunidade de interesses cuja unidade é garantida pelo aparelho de Estado. Nessa direção, o bloco no poder é mais amplo que o conceito de aliança, no sentido de que diz respeito a uma mesma situação comum de segmentos que pertencem às classes dos proprietários dos meios sociais de produção. Trata-se de uma condição comum de partícipes privilegiados da ordem social, o que faz que todos os segmentos das classes dominantes se unifiquem em torno de certos objetivos políticos gerais.

Tal preterimento encontra uma explicação razoável pelo fato desses produtores não ocuparem a posição da classe economicamente dominante no bloco do poder, uma vez que suas receitas da lavoura permanente, embora elevadas e até mesmo superiores aos índices desse tipo de produção agrícola da região Oeste, são muito inferiores àquelas apresentadas pelos

produtores do Oeste na lavoura temporária (Figura 25)<sup>81</sup>. Como afirma Poulantzas (2019) ao tratar do que separa as frações capitalistas industriais das agrárias (aqui entendido entre duas frações agrárias), o fracionamento da burguesia não se dá mediante princípios, mas sim por diferenças entre as suas condições materiais de existência.

**Figura 25 – Valor da produção das lavouras permanente e temporária nas microrregiões de Barreiras e Juazeiro entre os anos de 2007 e 2018**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Produção Agrícola Municipal (PAM-IBGE).

Codato e Perissinotto (2011) chamam atenção para o fato de que a não distinção entre poder real e formal por vezes produz uma ilusão naqueles grupos que ocupam posições no governo de que os mesmos detêm efetivamente o poder naquela formação social, fazendo com que acabem optando por estratégias equivocadas para a classe social que representa. Ao final, a partir dos ganhos obtidos pelos agricultores familiares – que se apresentaram muito mais como uma solução para o gerenciamento da pobreza do que de fato como um enfrentamento do que efetivamente toca a desigualdade – as ações empreendidas pelos governos petistas trouxeram ainda como consequência um arrefecimento das lutas de classe. Assim, as práticas políticas, tal como a observadas aqui, antes de conduzirem a uma transformação estrutural da sociedade, serviram como mantenedoras da lógica capitalista, a despeito dos ganhos sociais percebidos neste período. Ganhos estes que, diante do cenário crescente de destruição de direitos sociais deixam expostas agora toda sua fragilidade.

<sup>81</sup> A região Oeste é apresentada pela pesquisa da Produção Agrícola Municipal (PAM) como Barreiras e a região baiana do Vale do São Francisco como Juazeiro.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou compreender *qual é o papel das políticas agrícolas executadas pelos governos estaduais e voltadas para agricultores familiares e daquelas destinadas ao agronegócio do polo fruticultor no território de identidade do Sertão do São Francisco, no que tange à questão da desigualdade na região do semiárido baiano, no período dos governos petistas na Bahia (2007-2018)*. Defendemos aqui a hipótese de que a implantação das políticas estaduais para os agricultores familiares neste território de identidade, em conjunto com outras políticas sociais, proporcionou uma melhora na qualidade de vida destes produtores, porém não foi suficiente para promover a redução da desigualdade, *vis-à-vis* as vantagens econômicas e políticas gozadas pelos produtores do agronegócio fruticultor do Vale do São Francisco. Assim, estas políticas funcionam como mecanismos que mantêm a estrutura desigual e que legitimam o poder do Estado classista, sem intervir no processo de acumulação de capital dessa região.

Tal hipótese será aqui exposta em três momentos com o objetivo de sintetizar os argumentos dessa pesquisa. O primeiro deles aponta para como as políticas destinadas aos agricultores familiares, bem como as demais políticas sociais que os assistem, sejam elas federais ou estaduais, ao longo do período que corresponde aos três primeiros mandatos petistas no estado da Bahia, que, ainda que de maneira não uniforme e sem a mesma intensidade em todo o território de identidade, possibilitaram à redução das condições de pobreza e, em especial, de extrema pobreza nessa região.

É necessário pontuar de forma contundente que o fenômeno da redução da pobreza absolutamente não é mera trivialidade. Após muitos anos de intervenção estatal afinada ao paradigma de combate à seca e/ou à pobreza, que mantiveram as mais extremas condições de miséria, estas populações acessaram políticas promovidas pelos governos petistas federal e estadual que garantiram dignidade humana para um grupo que precisava escolher entre morrer de fome ou migrar em busca de melhores condições de vida, tal qual Fabiano e sua família, personagens do livro *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos. Em todo sertão nordestino as políticas que possibilitaram que a comida chegasse ao prato dessas famílias, o acesso à água – ainda que apenas para o consumo familiar – à energia elétrica, a escolas e a postos de saúde, entre outros aspectos relevantes, modificaram o sentido do viver no sertão.

Contudo, ainda que os governos capitalistas possam ser diferentes entre si, e que governos que abarcam em sua estrutura representantes das classes dominadas sejam mais sensíveis às suas demandas, os ganhos sociais não são mero reflexo da iniciativa de partidos

ou instituições, mas, antes, resultado da luta política de classes no campo das práticas políticas, ainda que estas se deem nas franjas do capitalismo.

Portanto, um conjunto de políticas que passou a alcançar essas comunidades do semiárido, incluindo aí as de agricultura familiar, mostraram-se sensíveis à problemática da pobreza. Porém, confirmando toda uma literatura já consolidada sobre o tema, os dados que destacam a renda do trabalho *vis-à-vis* as rendas não produtivas, bem como as transferências *per capita* oriunda das fontes de renda não contributivas, não deixam dúvida do peso significativo dessas políticas para a melhoria dos rendimentos daqueles que pertencem aos extratos mais pobres dessa população. Contudo, o contexto político que o Brasil vem atravessando nos últimos anos tem dado mostras da fragilidade dessas políticas frente a cenários contingentes de adversidade como o atual, evidenciando uma proteção social extremamente precária no país. Ademais, tais mudanças sociais experimentadas não significaram a redução da desigualdade, seja quanto à distribuição de riquezas ou à renda produtiva.

Tomada a estrutura fundiária como medida de riqueza, observa-se o grau de concentração de terras nesta região. A ação ao alcance do governo estadual para reverter ou ao menos frear esta situação é, no entanto, ainda muito tímida, tendo em vista a política de regulamentação fundiária empreendida que tem concedido títulos de terra diminutos que não permitem a viabilidade produtiva nem mesmo para a subsistência, conforme aponta estudo de Porto, Brito e Silva (2005), ou ainda, joga de modo favorável ao processo concentrador, como na situação do impasse jurídico que deixa as comunidades de Fundo de Pasto numa situação de fragilidade institucional sem os títulos de posse de terra coletiva expedidos, e, por isso suscetíveis aos processos de conflitos que tem se tornado mais constantes nos últimos anos.

Do ponto de vista da renda produtiva, os dados apontados mostram a larga diferença de rendimento entre os extremos que situam agricultores familiares produtores em regime de sequeiro de um lado e produtores do agronegócio fruticultor do outro.

A respeito da possibilidade de intervenção das políticas de agricultura familiar ofertadas pelo governo estadual frente a redução da desigualdade produtiva, cabe ressaltar a limitação destas, em especial no que diz respeito ao público que conseguem alcançar. A política de assistência técnica, importante para os processos educativos do campo e para operacionalizar pressupostos do paradigma de convivência com a seca, passou por grandes mudanças institucionais ao longo do período analisado, porém, fontes entrevistadas mostraram um encolhimento de uma política que já indicava não estar sendo executada a contento.

Do mesmo modo, as políticas de desenvolvimento Pró-Semiárido e Bahia Produtiva apresentam um alcance muito limitado dos beneficiários por elas alcançados, o que no caso destas se apresenta como um ponto ainda mais problemático, uma vez que ambas representam os maiores orçamentos na SDR. Especialmente o Bahia Produtiva, a maior rubrica de todas, que, além de assistir a um número pequeno de agricultores dentre todo contingente do território de identidade, e do próprio estado da Bahia, realiza um recorte sob aqueles que já detém certa estrutura produtiva.

O segundo ponto da hipótese trata das vantagens econômicas e políticas para os empreendedores do agronegócio fruticultor do Vale do São Francisco. A este respeito há duas considerações a serem feitas. A primeira versa sobre o tipo de intervenção estatal esperado dos governos estaduais para o agronegócio em comparação com a agricultura familiar. As ações voltadas para aqueles requerem orçamentos menos robustos em comparação àquelas voltadas para estes, uma vez que parte considerável se refere a ações de articulação política, entre elas a intermediação com outras secretarias para obtenção de infraestrutura, a exemplo das articulações com a Secretaria da Fazenda para parcelamento de dívida e redução tributária, com o governo federal para a obtenção de cifras maiores no Plano Safra destinado ao estado e com bancos para a negociação de crédito e incentivo na realização de feiras para difusão tecnológica.

Em seguida, é preciso destacar que, ainda que o Estado baiano não se mostre tão intervencionista perante os produtores do agronegócio fruticultor do Vale do São Francisco, como no Oeste baiano através da atuação da Desenhavia, por exemplo, isso não significa que aqueles não se beneficiem de sua posição de classe, a despeito de não exercerem uma posição hegemônica restrita ao bloco no poder. Como exemplo de benefícios mais diretos para esses produtores, é possível pontuar as missões internacionais, a intermediação de crédito e a negociação de dívidas. Ademais, os produtores tiram vantagens colaterais da desigual estrutura fundiária da região, visto que, ainda que dispensem grandes tamanhos de terra para sua produtividade, a organização da estrutura agrária que não dá condições de produção para os agricultores familiares assegura-lhes mão de obra predisposta às condições de vínculos laborais precários, como sustentado pelo argumento de Prado Júnior (1979).

O último ponto da hipótese aborda a disposição das políticas agrícolas como funcionalizadoras da manutenção e legitimação do poder, ao não se colocarem como barreiras ao processo de acumulação do capital, em oposição à ideia de que estas políticas, em especial as de agricultura familiar, poderiam vir a conduzir um processo de transformação social, resultando em mudanças estruturais. Ora, as políticas assim conformadas são mantenedoras da ordem social na medida em que não alteram a estrutura de hegemonia das classes dominantes.

Além do mais, elas conferem legitimidade ao projeto de dominação do agronegócio, visto que a criação de uma secretaria para a agricultura familiar com orçamento superior ao destinado para a responsável pelas políticas do agronegócio e ainda gerida por próprios representantes dos produtores familiares, confere ao processo maior legitimidade por parte dos agricultores familiares e demais eleitores que valoram a pauta, sem que haja a necessidade de mudança na estrutura produtiva.

O Partido dos Trabalhadores continua no poder no estado da Bahia, contudo, seu ciclo político no governo federal, iniciado em 2003 com o presidente Lula, findou-se em 2016 com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, trazendo com isso consequências para o partido no âmbito estadual. Esta pesquisa empreendeu um esforço de lançar um olhar sobre o problema da desigualdade no contexto das dinâmicas produtivas rurais numa região do semiárido baiano neste período. Diante do cenário de aceleração das desigualdades sociais, os desafios do porvir em um mundo pandêmico são ainda maiores e mais graves.

A pandemia afetou diversos setores da economia, até mesmo o voluptuoso mercado financeiro assistiu suas ações amargarem em março de 2020, perdendo bilhões de dólares – muito embora tenham recuperado tudo em apenas 9 meses, como aponta relatório da Oxfam (2021). Na contramão desse movimento, o agronegócio brasileiro observou uma expansão no último ano, seja no que se refere às exportações, à geração de empregos e ao aumento da participação no PIB.

Em 2019, o valor das exportações no Brasil registrou aproximadamente US\$97 bilhões, subindo para mais de US\$100 bilhões em 2020, segundo dados das Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro do MAPA. Entre as causas explicativas deste crescimento estão o aumento da demanda externa, uma vez que diversos países<sup>82</sup> colocaram limites para a circulação de produtos ou suspenderam suas exportações, impondo sérias medidas de controle de circulação para suas mercadorias, e a política monetária do país, que passou a apresentar variações cambiais que favoreceram a elevação do preço do dólar: “O câmbio se tornou altamente favorável e potencializou as exportações a partir da comercialização da safra 2019/2020, que coincidiu com os maiores valores já alcançados pela moeda americana”. (SCHNEIDER, et al., 2020). Como consequência, o país passou a assistir o aumento da inflação dos alimentos com uma alta de 15%, que representa cerca de três vezes a taxa oficial de inflação do período, segundo dados do (IBGE), além da maior alta do Índice de Preços no Consumidor desde 2016 (PAMPLONA, 2021).

---

<sup>82</sup> Entre eles estão países europeus, Cazaquistão e Vietnã (ONDEI, 2020).



Para o atendimento da demanda crescente, os empregos no setor do agronegócio também passaram por um processo de expansão, apresentando o maior crescimento de contratações desde 2011 (OLIVEIRA, 2021), ocorrência celebrada como marco positivo pelo setor, mas que precisa ser balizada, tendo em vista a natureza precarizada dos contratos de trabalho no campo que expõem os trabalhadores aos riscos de contaminação da Covid-19, como no caso dos ambientes frigoríficos que exigem número elevado de trabalhadores em ambiente fechado sem renovação natural do ar (SCHNEIDER, et al., 2020).

Toda a dinamicidade alcançada pelo setor possibilitou o aumento da sua participação no PIB nacional, que cresceu em 19,66% entre janeiro e novembro de 2020, segundo dados da CNA. O estado da Bahia também seguiu a esteira deste crescimento, registrando um aumento de 5,8% no terceiro trimestre de 2020 em comparação a este mesmo período de 2019, segundo dados da SEI.

Por outro lado, os agricultores familiares estão sendo afetados negativamente pelos efeitos da pandemia, em especial os agricultores mais pobres. Três dimensões principais e interligadas têm sido registradas pela literatura recente: (i.) a difícil manutenção da dinâmica na produção e comercialização; (ii.) a capacidade do que pode ser produzido em termos de quantidade e (iii.) os efeitos dos preços e queda da renda dos agricultores familiares (IICA, 2020; Salazar et al., 2020; BID, 2020 apud SCHNEIDER, et al, 2020). Desse modo: “Sem esse apoio e suporte, os efeitos gerados pela pandemia podem implicar a incapacidade reprodutiva das famílias rurais e, no longo prazo, o desalento e o abandono do meio rural através da migração para as cidades”. (SCHNEIDER, et al, 2020, p. 177).

A despeito da expectativa depositada pelos setores de esquerda do país nos governos petistas enquanto prováveis promotores de um processo redistributivo, o legado entregue pelo governo federal e o que segue sendo implementado pelo governo do estado da Bahia deixam claro os limites para que tal processo ocorra sem que mudanças estruturais na distribuição de renda e riqueza sejam viabilizadas. Ainda que não seja tarefa simples estimar os impactos que o contexto atual viria a ter caso tais mudanças estruturais houvessem sido implementadas, não nos parece de todo ingênuo crer que poderiam ser menores em comparação ao cenário calamitoso que o país vem experienciando.

Assim, é possível concluir que a razão das políticas aqui analisadas não se interporem ao processo de concentração de renda e riqueza não se explica mediante uma avaliação da ineficácia da ação direcionada pelos governos através das políticas públicas, mas, antes, porque a concertação das práticas políticas de classe que se estabelecem no relacionamento entre Estado e sociedade no âmbito da luta de classes estruturam as políticas

de modo a garantir a consolidação da hegemonia da classe dominante. O cenário atual aponta um desafio ainda maior para os problemas identificados a partir desta tese.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema Institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31. n. 1, p. 5-34, 1998.

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: ABRANCHES et al., **Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. cap. 1.

PRIMEIRO caso de covid-19 no Brasil completa um ano. **Agência Brasil**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-02/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-completa-um-ano>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ALBUQUERQUE, Severino; BANDEIRA, George Ricardo. Efeito do raleamento e rebaixamento na fitomassa de forragem numa caatinga da região de Petrolina, Pernambuco, Brasil. **Pesquisa agropecuária brasileira**, Brasília, v. 30, n. 6, p. 885-891, jun. 1995. Disponível em: <<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/pab/article/view/4373/1659>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ALCÂNTARA, Denilson; GERMANI, Guiomar Inez. Fundo de Pasto: um conceito em movimento. In: Encontro Nacional da ANPEGE, 8., 2009, Curitiba. **Anais ...** Curitiba: ANPEGE, 2009.

ALVES, Eliseu; SOUZA, Geraldo; ROCHA, Daniela de Paula. Desigualdade nos campos na ótica do Censo Agropecuário 2006. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 67-75, abr./jun. 2013. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/308>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

AMADO, Janaína. Região, sertão, nação. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 145-151, 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1990/1129>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ANDRADE JÚNIOR, Aderson; et al. Classificação climática e regionalização do semi-árido do Estado do Piauí sob cenários pluviométricos distintos. **Revista Ciência Agronômica**, v. 36, n. 2, p. 143-151, maio/ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ccarevista.ufc.br/seer/index.php/ccarevista/article/view/260/255>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ANTONIO FILHO, Fadel. Sobre a palavra “sertão”: origens, significados e usos no Brasil (do ponto de vista da ciência geográfica). **Ciência Geográfica**, Bauru, v. 15, n. 1, p. 84-87. jan./dez. 2011. Disponível em: <[https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV\\_1/AGB\\_dez2011\\_artigos\\_versao\\_internet/AGB\\_dez2011\\_11.pdf](https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV_1/AGB_dez2011_artigos_versao_internet/AGB_dez2011_11.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2021.

AQUINO, Joacir. Avanços e limites da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 47., Porto Alegre. **Anais ...** Porto Alegre: Sober, 2009.

AQUINO, Joacir; SCHENEIDER, Sergio. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. In: Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 1., 2010, Natal. **Anais ...** Natal: UFRN, 2010.

ARAÚJO, Jair; VIEIRA FILHO, José Eustáquio. Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. Rio de Janeiro: **Ipea**, set. 2018. (Texto para discussão, n. 2412). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2412\\_.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2412_.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

AZEVEDO, Heloisa; ALVES, Adriana. Rides – por que criá-las? **Geografias**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 87-101, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13298>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, BA: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70433>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BAHIA. **Plano de desenvolvimento sustentável**: Zoneamento ecológico-econômico preliminar. Salvador: SEPLAN, 2013. (Caracterização dos Territórios de Identidade v. 8).

BAHIA. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Ementa da lei. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, v. 99, n. 21.594, 12 dez. 2014a. p. 2.

BAHIA. Política Territorial do Estado da Bahia. Salvador: SEPLAN, 2014b.

BAHIA. **Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia**. Salvador: SEI, 2018a. p. 252. (Série territórios de identidade da Bahia, v. 3).

BAHIA. **Terra Mãe**, Salvador, v. 4, n. 4, 2018b.

BARBOSA, Camilla. **Pobreza rural sob a ótica multidimensional e estrutura fundiária**: uma análise do Estado da Bahia. 2016. 151 f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas) - Programa de Economia Regional e Políticas Públicas, Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2016. Orientadora: Prof. Dra. Andréa da Silva Gomes.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p.

BARROS, Ricardo et al. A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. Brasília: **Ipea**, jan. 2007. (Texto para discussão, n. 1256). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1256.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1256.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2021.

BARROS, Geraldo. Política agrícola no Brasil: subsídios e investimentos. In: GASQUES et al. **A agricultura Brasileira**: desempenho, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2010. cap. 9, p. 237-258.

BARROSO, Gustavo. A origem da palavra ‘sertão’. **Boletim geográfico – IBGE**: Rio de Janeiro, v. 52, p. 401-403, jun. 1947.

BERTONI, Estêvão. O que é o ceticismo científico. E por que ele é necessário. **Nexo Jornal**, São Paulo, 01 set. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/23/O-que-%C3%A9-o-ceticismo-cient%C3%ADfico.-E-por-que-ele-%C3%A9-necess%C3%A1rio>>. Visto em: 03 de abr. de 2021.

BIANCHI, Álvaro. Trazendo o Estado de volta para a teoria: o debate Poulantzas-Miliband revisitado. In: Encontro Anual da ANPOCS, 31, 2007, Caxambu. **Anais eletrônicos ...** Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em: < <https://www.anpocs.com/index.php/papers-31-encontro/st-7/st22-4/2997-alvarobianchi-trazendo/file>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BLOCH, Didier. **As frutas amargas do Velho Chico**: irrigação e desenvolvimento no vale do São Francisco. São Paulo: Livros da Terra, 1996. 117 p.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994. 129 p. Título original: Destra e sinistra: ragioni e significati di una distinzione politica.

BOITO JÚNIOR, Armando. Cena política e interesse de classe na sociedade capitalista. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 12, p. 127-139, 2002. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/comentario14comentario2.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/comentario14comentario2.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. Título original: A dictionary of marxist thought.

BRASIL. Lei nº 11326, de 24 de julho de 2006. Ementa da lei. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 141, 25 jul. 2006a. Seção 1, pt. 1, p. 1.

BRASIL. Convenção das Nações Unidas de combate à desertificação. Brasília, Distrito Federal: MMA/SRH, 2006b.

BRASIL. Atlas da extrema pobreza no Norte e Nordeste do Brasil em 2010: população residente em domicílios agrícolas, pluriativos, rurais não agrícolas e urbanos não agrícolas. **IPEA, PNUD**. 2015a.

BRASIL. **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**: regiões hidrográficas brasileiras. Brasília: ANA, 2015b. 163 p. (Edição Especial).

BRASIL. **Plano Safra 2019-2020**. Brasília: MAPA, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2019-2020/view>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

CAMAROTE, Elisa. **Lages das Aroeiras**: territorialização, parentesco e produção em uma comunidade baiana de fundo de pasto. 208 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010. Orientadora: Profa. Dra. Maria Rosário Gonçalves de Carvalho.

CAMPELLO, Tereza. **Faces da Desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás**. CLACSO, 2017. 78 p.

CAMPOS, Claudinei. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, set./out. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CAMPOS, André. Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira. Brasília: **Ipea**, jan. 2015. (Texto para discussão, n. 2025). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3512/1/td\\_2025.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3512/1/td_2025.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CARMO, Carlos Roberto; ALMEIDA, Sirlene. Culturas temporárias cultivadas no estado de Minas Gerais: um estudo comparativo envolvendo crédito rural e variáveis climáticas. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v. 6, n. 3, p. 20-36, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/395>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CARVALHO, Luzineide. **Ressignificação e reapropriação social da natureza: Práticas e Programas de ‘Convivência com o Semiárido’ no Território de Juazeiro – Bahia**. 2010. 342 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Núcleo de Pós- Graduação em Geografia e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010. Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Geralda de Almeida.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo, todavia, 2018. 192 p.

CASELL, Catherine. Interviews in organizational research. In: BUCHANAN, David; BRYMAN, Alan. **The sage handbook of organizational research methods**. 2. ed. London: SAGE, 2009.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, César; PEREIRA, Caroline. Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER. Brasília: **Ipea**, out. 2017. (Texto para discussão, n. 2343). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2343.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2343.pdf)>. Acesso em: 09 de abr. de 2021.

CAUME, David José. Agricultura Familiar e Agronegócio: falsas antinomias. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 26-44, jan./abr. 2009. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/846>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CAVALCANTI, Josefa. Frutas para o mercado global. **Estudos avançados**, São Paulo, v.11, n.29, p. 79-93, jan./abr. 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a05.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2021.

CAVALCANTI, Josefa; SILVA, Pedro Carlos; MOTA, Dalva Maria da. Transformações recentes nos espaços de fruticultura do Nordeste do Brasil. In: ELIAS, Denise; PEQUENO,

Renato (Orgs.). **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006. p. 247-263.

CHARLEAUX, João Paulo. O que é extrema direita. E por que ela se aplica a Bolsonaro. **Nexo Jornal**, São Paulo, 17 out. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/10/17/O-que-%C3%A9-extrema-direita.-E-por-que-ela-se-aplica-a-Bolsonaro>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CODATO, Adriano. **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011. 282 p.

CODATO, Adriano. O espaço político segundo Marx. In: \_\_\_\_\_; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011. cap. 5, p. 127-160.

COLBARI, Antonia. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, Eloisio (Org.). **Metodologias analíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico-conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014. 296 p.

CONTI, Irio Luiz; PONTEL, Evandro. Transición paradigmática en la convivencia con el Semiárido. In: CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar (Orgs.). **Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social**. Brasília: Editora IABS, 2014. p. 29-40.

CORREIA, Robert; et al. A região Semiárida Brasileira. In: VOLTOLINI, Tadeu. (Org.). **Produção de caprinos e ovinos no semiárido**. 1ed. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2011, cap. 1, p. 21-48.

COSTA, Bianca Aparecida; AMORIM JUNIOR, Paulo Cesar; SILVA, Marcio. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 53, n. 1, p. 109-126, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301006>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

COSTA, Tiago; TEIXEIRA, Lilian. ATER no semiárido: um encontro de possibilidades e desafios para o desenvolvimento rural do território de identidade Sertão São Francisco – Bahia. **Extramuros**, Petrolina, v. 4, n. 2, p. 33-53, 2016.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, Roberto (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 730 p.

COSTA, Simone. Pandemia e desemprego no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 969-978, jul./ago. 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122020000400969&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122020000400969&script=sci_arttext)>. Acesso em: 27 abr. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989. 142 p.

CRUZ, Patrícia Fernanda. **Reestruturação urbana em Petrolina (PE)**: um olhar a partir da implantação dos novos produtos imobiliários. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Orientadora: Profa. Dra. Heleniza Ávila Campos.

CRUZ, Renata. **O cenário agrícola goiano**: a dicotomia agronegócio x agricultura familiar. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017. Orientadora: Profa. Dra. Vilma de Fátima Machado.

CRUZ, Danilo. **Para compreender o MROSC**. Salvador: Editora Zarte, 2018. 172 p.

CRUZ, Eliseu. **Plantas, animais, biólogos e outros entes na caatinga**: notas etnográficas em mundos de areia. 2018. 219 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Iara Maria de Almeida Souza.

CUNHA, A. G. (Org.). **Vocabulário da Carta de Pero Vaz de Caminha**. Rio de Janeiro: INL/MEC, 1964 (Dicionário da Língua Portuguesa – Textos e Vocabulários, 3).

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. São Paulo: Três, 1984

DANTAS NETO, Paulo Fábio. “Surf” nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18643/12017>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

DIAS, Wilson. **Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia**: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Z ArteEditora, 2016. 258 p.

DINIZ, Paulo; PIRAUX, Marc. Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no Semiárido brasileiro. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 26, n. 2, p. 227-238, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1457/1177>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

DUQUE, Guimarães. **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. 4. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004. 330 p.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. London: Pearson, 2012. 384 p.

ELLIS, F. Rural livelihoods and diversity in developing countries. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ENTREVISTADO 03. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 14 fevereiro 2020. Arquivo de nove pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 05. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 24 outubro 2019. Arquivo de nove pgs, formatado no programa MS Word.



ENTREVISTADO 06. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 17 fevereiro 2020. Arquivo de dezessete pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 07. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 20 agosto 2019. Arquivo de doze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADA 08. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 26 agosto 2019. Arquivo de seis pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 09. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 10 setembro 2019. Arquivo de quinze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADA 10. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 10 abril 2019. Arquivo de doze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 11. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 06 novembro 2019. Arquivo de oito pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 14. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 10 outubro 2019. Arquivo de doze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 16. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 27 dezembro 2019. Arquivo de dezenove pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 21. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 18 fevereiro 2020. Arquivo de dez pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 22. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 29 janeiro 2020. Arquivo de doze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 25. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Petrolina, Pernambuco, em 17 janeiro 2020. Arquivo de quatorze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 27. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Juazeiro, Bahia, em 17 janeiro 2020. Arquivo de onze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADA 28. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Uauá, Bahia, em 15 janeiro 2020. Arquivo de onze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADO 33. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Uauá, Bahia, em 15 janeiro 2020. Arquivo de doze pgs, formatado no programa MS Word.

ENTREVISTADA 34. Entrevista cedida a Sara Braga de Melo Fadigas, Salvador, Bahia, em 29 janeiro 2020. Arquivo de oito pgs, formatado no programa MS Word.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FARIAS, Francisco. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Crítica Marxista**, n.28, p.81-98, 2009. Disponível

em:<[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo166artigo4.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo166artigo4.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

FAVERO, Celso Antonio; SANTOS, Stella. **O campesinato e o Bolsa Família no Semiárido do Nordeste**. Salvador: EDUFBA/EDUNEB, 2016. 274 p.

FEIJÓ, Ricardo Luis. Um estudo quantitativo dos subsídios implícitos nas operações de crédito do PRONAF. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, ago. 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3314/7/PPE\\_v44\\_n02\\_Estudo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3314/7/PPE_v44_n02_Estudo.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

FORNAZIER, Armando; VIEIRA FILHO, José Eustáquio. Heterogeneidade estrutural no setor agropecuário brasileiro: evidências a partir do censo agropecuário de 2006. Rio de Janeiro: **Ipea**, fev. 2012. (Texto para discussão, n. 1708). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1708.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1708.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/resr/v51n1/03.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira**. 2008. 347 f. Tese (Doutorado em Geografia), Presidente Prudente, 2008a. Orientador: Prof. Dr. Bernardo Mançano Fernandes.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Presidente Prudente: Unesp/NERA, 2008b. Disponível em: <[www.atlasbrasilagrario.com.br](http://www.atlasbrasilagrario.com.br)>. Acesso em: 03 maio 2021.

GOBETTI, Sérgio; Rodrigo, ORAIR. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 267-286, abr./jun. 2017.

GOODIN, Robert E. Institutions and Their Design. In: GOODIN, Robert E (ed.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRISA, Catia; WESZ JUNIOR, Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 323-346, abr./jun. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/resr/v52n2/07.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n.1, p. 55-81, jun. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34916>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

INSTITUTO LETRAS AMBIENTAIS. **Caatinga**: um dos biomas menos protegidos do Brasil. Ponta Verde, 28 abr. 2019. Disponível em: <<https://letrasambientais.org.br/posts/caatinga:-um-dos-biomas-menos-protegidos-do-brasil.2019>>. Acesso em 19 dez. 2020.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a10.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

KERSTENETZKY, Celia L. 2009. “Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família”. **DADOS**, v. 52, n. 1, p. 53- 83. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000100002&script=sci\\_abstract&tlng=ES](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000100002&script=sci_abstract&tlng=ES)>. Acesso em: 11 mar. 2016.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, v. 45, n. 1, p. 1–28, 1955.

LACERDA, Fernanda. **A Pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional**: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009. Orientador: Prof. Dr. Henrique Dantas Neder.

LAMARCHE, Hugues. **A agricultura familiar**: comparação internacional. v. I: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LEITE, Sergio; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Estado, políticas públicas e agronegócio no Brasil: revisitando o papel do crédito rural. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v.11, n.22, p. 83-107, jul/dez. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3432>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

LETRAS AMBIENTAIS. **Caatinga**: um dos biomas menos protegidos do Brasil. 28 de abr. 2019. Disponível em: <<https://www.letrasambientais.org.br/posts/caatinga:-um-dos-biomas-menos-protegidos-do-brasil>>. Acesso em: 15 maio 2021.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, cap. 4, p. 289-313.

LOTTA, Gabriela; et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, p. 779-816, out./dez. 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/2917/2054/10803>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

LUZ, Simone. Caracterização de packing houses de uvas na região de Petrolina/ Juazeiro e proposição de uma lista de verificação para o desenvolvimento de projetos. 2016. 85 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Programa de Pós Graduação em Engenharia Agrícola, Juazeiro, 2016. Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Dacanal.

MACEDO, Odomaria. **A convivência com o semi-árido**: desenvolvimento regional e configuração do local no projeto do IRPAA. 2004. 163 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. Orientador: Dr. Breno Augusto Souto Maior Fontes.

MAPA. **Modelos, Grupos e Status da DAP**. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/modelos-grupos-e-status-da-dap>>. Visto em 30 de mar. de 2021.

MARENGO, José. **Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade**: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI. 2 ed. Brasília: MMA, 2006. 212 p. (Série Biodiversidade, v. 26).

MARINO, S. Onde estão os parceiros logísticos para o projeto de banco de caixas? **Revista Tecnológica**, São Paulo, ano VI. N. 74, jan. 2002. Disponível em: <[https://issuu.com/publicare/docs/tecno\\_janeiro\\_2002\\_completa0001\\_bea292660b3eb4](https://issuu.com/publicare/docs/tecno_janeiro_2002_completa0001_bea292660b3eb4)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MARINOZZI, Gabrio; CORREIA, Rebert. Dinâmicas da agricultura irrigada do Polo Juazeiro-BA/Petrolina-PE. In: Congresso SOBER, 37., 1999, Iguaçú. O Agronegócio do Mercosul e sua Inserção na Economia Mundial. **Anais ... Iguaçú**: SOBER, 1999.

MARION, José Carlos. **Contabilidade rural**: contabilidade agrícola, contabilidade da pecuária, imposto de renda pessoa jurídica. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Eduardo. As políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo et al. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013. pp.23-46.

MARQUES, Leônidas. As comunidades de Fundo de Pasto e o processo de formação de terras de uso comum no Semiárido brasileiro. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, n. 28 v. 3, p. 347-359, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320160302>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MARTINEZ, Martín. “**Entre o Sakura e as uvas**”. Transformações e Continuidades Familiares, Organizacionais e Identitárias Entre os Nikkeis do Vale do São Francisco. Uma Etnografia Sobre Trajetórias na Agricultura Irrigada. 2016. 345 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016. Orientador: Prof. Dr. Russel Parry Scott.

MARX, Karl. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. Tradução de Leandro Konder e Renato Guimarães. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 328 p. Título original: The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. LetterstoKugelmann.

MARX, Karl. **A burguesia e a contrarrevolução**. Tradução de José Barata-Moura. Moscou: Edições Progresso Lisboa, 1982.

MARX, Karl. **A guerra civil na França**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo :Boitempo, 2011. (Coleção Marx-Engels).

MARX, Karl. **As lutas de classes na França**. Tradução de Nélio Schneider. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2012. 157 p. (Coleção Marx-Engels) Título original: Die klassenkämpfe in Frankreich 1848 bis 1850.

MARX, Karl. **Miséria da filosofia**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2017. 216 p. Título original: Philosophie de la misère.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro 3. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017. 984 p. Título original: Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie.

MENESES, Deuzete. **(Vi)ver gararuense**: perspectivas do Garantia-Safra no contexto do Semiárido sergipano. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente) – Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, 2013. Orientador: Prof. Dr. Inajá Francisco de Souza.

MILÁ, Marc. **Income concentration in a context of late development**: an investigation of top incomes in Brazil using tax records, 1933–2013. 165 f. Dissertação (Mestrado em Public Policy and Development) — Paris School of Economics, Paris, 2015. Orientador: Thomas Piketty.

MILÁ, Marc. Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015. **World wealth & income database**: the source for global inequality data. 2017. Disponível em: <<https://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

MOTTA, Luiz Eduardo. Nicos Poulantzas, 30 anos depois. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 221-228, jun. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a17.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MOTTA, Luiz Eduardo. Poulantzas e suas três fontes filosóficas na construção dos conceitos de direito, poder e Estado. In: Encontro Anual da ANPOCS, 34, 2010, Caxambu. **Anais eletrônicos** ... Caxambu: ANPOCS, 2010. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st01-7/1312-poulantzas-e-suas-tres-fontes-filosoficas-na-construcao-dos-conceitos-de-direito-poder-e-estado/file>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MOURA, Magna et al. Clima e água de chuva no semiárido. In: BRITO, Luiza; MOURA, Magna; GAMA, Gislene. **Potencialidades da água de chuva no Semiárido Brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semi-Árido, 2007. cap. 2, p. 37-59.

NASCIMENTO, Flávio. Os recursos hídricos e o trópico semiárido no Brasil. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 14 n. 28, p. 82-109, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13644/8844>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

NUNES, Duarte. Ortografia da língua portuguesa. Lisboa, 1784.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE**, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p. (Estudos sobre o Nordeste, v. 1).

OLIVEIRA, Carlos Alberto; et al. Tipologia dos sistemas de produção praticados pelos pequenos produtores rurais do estado do Rio Grande do Norte. In: Congresso Brasileiro De Economia E Sociologia Rural, 35., 1997, Natal. **Anais ...** Brasília: SOBER, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? IN: SPINK, Peter et al (Orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, p.11-31.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: O Ornitorrinco**. São Paulo. Boitempo. 2003.

OLIVEIRA, Anderson; ARRIEL, Nair. As principais oleaginosas da agricultura familiar. In: MELO, Roseli; VOLTOLINI, Tadeu (Orgs.). **Agricultura familiar dependente de chuva no Semiárido**. Brasília: Embrapa, 2019, cap. 3, p. 85-128.

OLIVEIRA, Eliane. Apesar da pandemia, agronegócio tem a maior geração de empregos dos últimos dez anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 fev. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/apesar-da-pandemia-agronegocio-tem-maior-geracao-de-empregos-dos-ultimos-dez-anos-24867452>>. Visto em: 03 de abr. 2021.

ONDEI, Vera. Nem a pandemia de Covid-19 para o agronegócio brasileiro. **Forbes**, 6 dez. 2020. Disponível em: < <https://www.forbes.com.br/negocios/2020/12/nem-a-pandemia-de-covid-19-para-o-agronegocio-brasileiro/>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ORTEGA, Antônio César; SOBEL, Tiago. Desenvolvimento territorial e perímetros irrigados: avaliação das políticas governamentais implantadas nos perímetros irrigados bebedouro e Nilo Coelho em Petrolina (PE). **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/198/192>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OSÓRIO, Rafael. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. Brasília: **Ipea**, ago. 2011. (Texto para discussão, n. 1647). Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1647.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1647.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2021.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: Um retrato das desigualdades brasileiras**. Brasil, 2017. Disponível

em:<[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_uno.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_uno.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2018.

OXFAM BRASIL. **O vírus da desigualdade**: unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. Brasil, 2021.

PAMPLONA, Nicole. Em um ano de pandemia, alta de preços de alimentos é quase o triplo da inflação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2021. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/em-um-ano-de-pandemia-preco-dos-alimentos-sobe-quase-tres-vezes-a-inflacao.shtml#:~:text=Em%2012%20meses%20desde%20o,Brasileiro%20de%20Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica>> Visto em: 03 de abr. de 2021.

PATTON, Michel. **Qualitative research & evaluation methods**. 3. ed. London: SAGE, 2002.

PEREIRA, Enio et al. **Atlas brasileiro de energia solar**. 2.ed. São José dos Campos: INPE, 2017. 80p. Disponível em: <<http://urlib.net/rep/8JMKD3MGP3W34P/3PERDJE>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 672p. Título original: Le capital au XXIe siècle.

PINTO, Eduardo; BALANCO, Paulo. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 1 (134), p. 39-60, jan./mar. 2014. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a03.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

POCHMANN, Marcio. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 637-649, out./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000400004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 11 mar. 2016.

POMPEIA, Caio. “Agro é tudo”: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 26, n. 56, p. 195-224, jan./abr. 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/horizontes/4247>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

PORTO, Everaldo; BRITO, Luiza; SILVA, Aderaldo. Influência do tamanho da propriedade para a convivência com o semi-árido. In: Simpósio Brasileiro de Captação e Manejo de Água de Chuva, 5., 2005, Teresina. **Anais ... Teresina**: ABCMAC; Governo do Estado do Piauí; Embrapa Semi-Árido; IRPAA; ASA, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980. 307 p. Título original: L'état, le pouvoir, le socialisme.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas: Editora da Unicamp, 2019. 367 p. Título original: Pouvoir Politique et Classes Sociales.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Editora brasiliense, 1979. 188 p.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Tradução de João Minhoto Marques, Maris Amália Mendes, Maria Carvalho. Lisboa: Gradiva, 2005. Título original: Manuel de recherche en sciences sociales.

RIBEIRO, Luiz. Exportação de manga é resposta no norte de Minas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 11 set. 2017. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/agropecuario/2017/09/11/interna\\_agropecuario,899358/exportacao-de-manga-e-resposta-para-a-seca.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/agropecuario/2017/09/11/interna_agropecuario,899358/exportacao-de-manga-e-resposta-para-a-seca.shtml)>. Acesso em 09 abr. 2021.

ROCHA, Fernando. Situação da cobertura vegetal do bioma Caatinga. In: ANGELOTTI, Francislene; et al. (Org.). **Mudanças climáticas e desertificação no Semiárido brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semiárido; Campinas: Embrapa Informática Agropecuária, 2009. cap. 5, p.77-94.

ROCHA, Marcelo. Avanços e conservadorismos políticos: a situação da governança e do capital social no contexto territorial atual. In: Fórum Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 12., 2019, Bogotá. **Anais ... Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura**, 2018.

ROCHA NETO, João. **Delimitação da região Semiárida do Brasil Estudo de Caso**. Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil, ENAP, Brasília, 2017. 20 slides.

RODRIGUES, Lineu; DOMINGUES; Antônio Félix; CHRISTOFIDIS, Demétrios. Agricultura Irrigada e Produção Sustentável de Alimento. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Agricultura irrigada: desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: INOVAGRI, 2017. cap. 1, p. 21-108.

ROSSI, José. Decomposição funcional do Índice de Gini com dados de renda do Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 337-348, jul.-set. 1983.

SAES, Décio. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 7, 1998a. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/critica7parte3.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica7parte3.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2. ed. Campinas: Editora UNICAMP, 1998b. 187 p.

SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Cirlene. **Tecitura da resistência, rupturas e permanências no tempo-espaço desse modo de vida camponês**. 2010. 290 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Orientadora: Profa. Dra. Marta Inez Medeiros Marques.

SANTOS, Ana Paula; PEREZ-MARIN, Aldrin (Coord.). **O semiárido brasileiro: riquezas, diversidades e saberes**. Campina Grande: INSA/MCIT, 2013. 73 p. (Coleção reconhecendo o semiárido, 1).



SÁTYRO; Natália; SOARES, Sergei. Bolsa família e benefício de prestação continuada: diferentes impactos na redução da desigualdade estadual. **Teoria e sociedade**, n. 19, p.114-143, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/view/30/28>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

SÁTYRO; Natália. Política Estadual e Desigualdade: Por Que alguns Estados Redistribuem Mais do que Outros? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 497-530. 2013.

SAUER, Sérgio. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília: **Embrapa informação tecnológica**, 2008. 73 p. (Texto para discussão n. 30). Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/123017/agricultura-familiar-versus-agronegocio-a-dinamica-sociopolitica-do-campo-brasileiro>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura familiar e Industrialização**: pluriatividade e descentralização no Rio Grande do Sul. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SCHNEIDER, Sérgio. As novas formas sociais do trabalho no meio rural: a pluriatividade e as atividades rurais não agrícolas. **REDES**. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. v. 9, n. 3, p. 75-110, set./dez. 2004.

SCHNEIDER, Sérgio; et al. **Pluriatividade e Plurirrendimentos nos Estabelecimentos Agropecuários do Brasil e das Regiões Sul e Nordeste**: Uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006 – Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em:<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7596/1/RP\\_Pluriatividade\\_2013.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7596/1/RP_Pluriatividade_2013.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SCHNEIDER, Sérgio; et al.. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 34, n. 100, p.167-188, nov. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v34n100/1806-9592-ea-34-100-167.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SEN, A. O Desenvolvimento Como Expansão de Capacidades. **Lua Nova**, São Paulo n. 28/29, abr. 1993. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SILVA, Francisco Carlos. Pecuária e formação do mercado interno no Brasil-colônia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 119-156, abr./set. 1997. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/108>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SILVA, Domingos; MENDES, Luiz Gonzaga. Variação da estrutura fundiária do Estado da Bahia. **Bahia Agrícola**, Salvador, v. 2, n. 3, nov. 1998.

SILVA, Pedro Carlos. **Articulação dos interesses públicos e privados no pólo Petrolina-PE/Juazeiro-BA**: em busca de espaço no mercado globalizado de frutas frescas. 2001. 258 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001. Orientador: Prof. Dr. José Francisco Graziano da Silva.

SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 2002.

SILVA, Francisco; RAO, Tantravahi. Regimes pluviais, estação chuvosa e probabilidade de ocorrência de veranicos no Estado do Ceará. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v.6, n.3, p.453-459, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbeaa/v6n3/v6n3a10.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SILVA, Roberto. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Orientador: Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque.

SILVA, Roberto. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008. 276 p. (Série BNB Teses e dissertações, n. 12).

SILVA, Pedro Carlos. Projetos de irrigação e o desenvolvimento do Submédio do Vale do São Francisco. In: SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVASF, 2012, Juazeiro. **Anais ... Juazeiro**: UNIVASF, 2012.

SILVA, Alexandre; BREITENBACH, Raquel. O debate “agricultura familiar versus agronegócio”: as jaulas ideológicas prendendo os conceitos. **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, v.20 n. 2, p. 62-85, maio/ago. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/10862>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SILVA, Domingos; RODRIGUEZ, Vicente. O Estado em Poulantzas: uma análise da constituição da hegemonia na sociedade de classes. In: Colóquio Internacional Marx Engels, 8., 2015, Campinas. **Anais eletrônicos ... Campinas**: CEMARX, 2015. Disponível em: <[https://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Domingos%20Pereira%20e%20Vicente%20Rodrigues%2010098.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/Domingos%20Pereira%20e%20Vicente%20Rodrigues%2010098.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SOARES, Fabio; et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: **Ipea**, out. 2006. (Texto para discussão, n. 1228). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1905/1/TD\\_1228.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1905/1/TD_1228.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SOARES, Sergei.; et al. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade. Brasília: **Ipea**, 2007. (Texto para Discussão n. 1.293). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4852](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4852)>. Acesso em: 07 abr. 2021.

SOARES, Adilson. Coronavírus, negacionismo e infelicidade: uma política de governo no Brasil. **Le Monde Diplomatique** Brasil, São Paulo, 01 abr. 2021. Disponível em:

<<https://diplomatie.org.br/coronavirus-negacionismo-e-infelicidade-no-brasil/>>. Acesso em: 03 de abr. de 2021.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C.C. e GALPIN, C. J. Diferenças Fundamentais entre o mundo rural e urbano. (1929) In: MARTINS, J. S. **Introdução Crítica à Sociologia Rural**. São Paulo: Hucitec, 1986.

SOUZA REIS, F. T. **O Imposto de Renda em Seis Anos de Adaptação no Brasil: 1924-1928**. Rio de Janeiro: Delegacia geral do Imposto sobre a Renda, 1930.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Pedro; OSÓRIO, Rafael. Perfil da pobreza na Bahia e sua evolução no período 2004-2009. Brasília: **Ipea**, 2012. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1133/1/TD\\_1743.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1133/1/TD_1743.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2016.

SOUZA, Pedro. Top incomes in Brazil, 1933–2012: a research note. **Social Science Research Network**, 2014. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2537026](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2537026)>. Acesso em 14 jul. 2018.

SOUZA FILHO, Antônio Maria; NATENZON, Samanta. Localizando o desenvolvimento humano: municípios pobres multidimensionais no Brasil – 1991-2000-2010. Brasília: **PNUD**, Brasil, 2015. p. 87-102. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro-pnud-coletanea-artigos.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

SOUZA, Pedro; MEDEIROS, Marcelo. Top income shares and inequality in Brazil, 1928–2012. **Sociologies in Dialogue**, v. 1, n. 1, p. 119–132, 2015. Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br/sid/index.php/sid/article/view/2>>. Acesso em 14 jul. 2018.

SOUZA, Pedro. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 378 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Orientador: Prof. Dr. Marcelo Medeiros Coelho de Souza.

SOUZA, Cícero Harisson. Desenvolvimento regional e migrações no Sertão pernambucano: o caso de Petrolina. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 21., 2018, Poços de Caldas. **Anais eletrônicos** ... Poços de caldas: ABEP, 2018. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/3310/3169>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

SOUZA, Paulo Marcelo; et al. Diferenças regionais de tecnologia na agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 57, n. 4, p. 594-617, nov. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/resr/v57n4/0103-2003-resr-57-4-594.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.

TEIXEIRA, Mylene. O sertão semiárido. Uma relação de sociedade e natureza numa dinâmica de organização social do espaço. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 769-797,

set./dez. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v31n3/0102-6992-se-31-03-00769.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

TOLEDO, Gerlado; OVALLE, Ivo. **Estatística básica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 459 p.

TROIAN, Alexandre; TROIAN, Alessandra; BONFIM, Nielson. O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental para Reforma Agrária: Experiência no Estado da Bahia (BR). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 117- 136, jan./ jun. 2016.

VALADARES, Alexandre; et al. Desenvolvimento rural. **Ipea**, Brasília, n. 21, 2013. (Políticas sociais – acompanhamento e análise). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_21\\_completo.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_completo.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

VERGARA, Sylvia. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

VINHO VERDE. **Compasso e densidade de plantação**. Disponível em: <<https://viticultura.vinhoverde.pt/pt/plantacao-sistemas-conducao-compasso-e-densidade-de-plantacao>>. Acesso em 09 abr. 2021.

VOLTOLINI, Tadeu; et al. Principais modelos produtivos na criação de caprinos e ovinos. In: VOLTOLINI, Tadeu (Org.). **Produção de caprinos e ovinos no semiárido**. 1ed. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2011, cap. 9, p. 219-232.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 87-145, out. 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 42-61, out. 2003. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/238>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

**ANEXO A – Roteiros de Entrevista****ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 1  
GESTORES DE AÇÕES PARA O AGRONEGÓCIO  
(PERÍODO GOVERNO JAQUES WAGNER)****Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

**1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com as políticas públicas voltadas para o campo?
2. O (a) senhor(a) é ou já foi filiado a algum partido político? Qual(is)?
3. Como o (a) senhor(a) descreveria sua trajetória institucional?

**2) Gestão**

4. Como o senhor avalia o fato das ações voltadas para grandes produtores e para agricultura familiar estarem abrigadas sob a mesma pasta? A partir de sua experiência acredita que era realmente desejável separar as ações em duas secretarias? Por quê?
5. Qual(is) órgão(s) ou setor(es) dentro da estrutura da secretaria era(eram) mais decisivo(s) para o desenvolvimento das políticas agrícolas voltadas para os grandes produtores? E para os pequenos produtores?
6. Além da SEAGRI, qual(is) outro(s) órgão(s) do governo o(a) senhor(a) poderia citar como relevante(s) para as políticas agrícolas no semiárido baiano nesse período (mais especificamente no Território do Sertão do São Francisco)?

**3) Política pública**

7. Na sua opinião, quais as ações implementadas pela SEAGRI eram mais importantes para o desenvolvimento da fruticultura e da agricultura familiar no TI Sertão do São Francisco, respectivamente, e por quê?
8. Qual papel a SEAGRI desempenhava naquele momento na intermediação da oferta de linhas crédito, financiamento e concessão de subsídios para grandes produtores? Como

o (a) senhor(a) avalia o impacto dessas políticas na produção da fruticultura do TI Sertão do São Francisco?

9. O TI Sertão do São Francisco historicamente é caracterizado pelo grande latifúndio e geograficamente pela escassez de água. Qual avaliação o (a) senhor(a) faz das políticas de distribuição de terra e de acesso à água na região para os pequenos produtores? Que tipo de mudanças na realidade local eram esperadas estar ao alcance dessas políticas?
10. Como o (a) senhor(a) avalia o impacto das políticas voltadas ao incentivo à produção, assistência técnica rural e comercialização na cadeia produtiva dos agricultores familiares da região?

#### **4) Política**

11. Como o (a) senhor(a) avalia as relações da secretaria com o partido dos secretários que ocuparam a pasta?
12. Quais deputados e/ou partidos eram mais próximos das ações executadas pela secretaria no semiárido baiano?
13. Sobre quais tipos de políticas ou ações havia mais interesse desses parlamentares?

#### **5) Sociedade civil**

14. Quais os mecanismos ou canais de intermediação/articulação de interesses com a sociedade civil organizada mais relevantes para as políticas agrícolas?
15. Como o (a) senhor(a) avalia a relação da secretaria com as organizações representativas de grandes produtores? E a relação com organizações representativas de agricultores familiares e trabalhadores rurais?
16. Como o senhor avalia o processo de entrada das demandas que compõem o Planejamento Agropecuário do Estado da Bahia? Como os grupos e organizações da sociedade se colocavam nessa parte do processo de formação das políticas agrícolas?

#### **6) Economia**

17. Para o governo, qual a importância da fruticultura no desenvolvimento do semiárido baiano? Qual o impacto dessa cadeia produtiva na geração de empregos na região?
18. Qual relevância atribuída a agricultura familiar pelo governo para o desenvolvimento econômico do TI Sertão do São Francisco?

#### **7) Desigualdade**

19. É possível afirmar que o modelo de desenvolvimento rural executado na época mantinha uma preocupação com a agenda da redução das desigualdades?
20. a. (Caso a resposta da questão 18 seja afirmativa): Quais ações deste modelo eram voltadas para a correção das desigualdades sociais e econômicas?
20. b. (Caso a resposta da questão 18 seja negativa): Por que essa não era uma preocupação?
21. (Caso a resposta da questão 18 seja afirmativa): Na sua opinião, é possível mensurar os impactos dessas ações a partir de quais elementos?

**ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 2**  
**GESTORES DE AÇÕES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**  
**(PERÍODO GOVERNO JAQUES WAGNER)**

**Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

**1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com as políticas públicas voltadas para o campo?
2. O (a) senhor(a) é ou já foi filiado a algum partido político? Qual(is)?
3. Como o (a) senhor(a) descreveria sua trajetória institucional?

**2) Gestão**

4. Como o senhor avalia o fato das ações voltadas para grandes produtores e para agricultura familiar estarem abrigadas sob a mesma pasta? A partir de sua experiência acredita que era realmente desejável separar as ações em duas secretarias? Por quê?
5. Qual(is) órgão(s) ou setor(es) dentro da estrutura da secretaria era(eram) mais decisivo(s) para o desenvolvimento das políticas de agricultura familiar?
6. Além da SEAGRI, qual(is) outro(s) órgão(s) do governo o(a) senhor(a) poderia citar como relevante(s) para as políticas agrícolas no semiárido baiano nesse período (mais especificamente no Território do Sertão do São Francisco)?

7. (CDA) Na sua opinião, havia formas de constrangimento para as ações do órgão responsável pela regulação de questões fundiárias que possam ser atribuídas ao fato de estar alocado na mesma pasta que atendia a interesses de grandes produtores?
8. (EBDA) Na sua opinião, há argumentos técnicos do modelo de gestão da política de assistência técnica rural que justificassem a extinção da EBDA e o respectivo surgimento de um novo modelo de gestão da política? Quais seriam esses argumentos?

### **3) Política pública**

9. Na sua opinião, quais as ações implementadas pela SEAGRI eram mais importantes para o desenvolvimento da agricultura familiar no TI Sertão do São Francisco e por quê?
10. O TI Sertão do São Francisco historicamente é caracterizado pelo grande latifúndio e geograficamente pela escassez de água. Qual avaliação o (a) senhor(a) faz das políticas de distribuição de terra e de acesso à água na região para os pequenos produtores? Que tipo de mudanças na realidade local eram esperadas estar ao alcance dessas políticas?
11. Como o (a) senhor(a) avalia o impacto das políticas voltadas ao incentivo à produção, assistência técnica rural e comercialização na cadeia produtiva dos agricultores familiares da região?

### **4) Política**

12. Como o (a) senhor(a) avalia as relações da secretaria com o partido dos secretários que ocuparam a pasta?
13. Quais deputados e/ou partidos eram mais próximos das ações executadas pela secretaria no semiárido baiano?
14. Sobre quais tipos de políticas ou ações havia mais interesse desses parlamentares?

### **5) Sociedade civil**

15. Quais os mecanismos ou canais de intermediação/articulação de interesses com a sociedade civil organizada mais relevantes para as políticas de agricultura familiar?
16. Como o (a) senhor(a) avalia a relação da secretaria com as organizações representativas de agricultores familiares/trabalhadores rurais?
17. Como o senhor avalia o processo de entrada das demandas que compõem o Planejamento Agropecuário do Estado da Bahia? Como os grupos e organizações da sociedade se colocam nessa parte do processo de formação das políticas agrícolas?



**6) Economia**

18. Qual relevância atribuída a agricultura familiar pelo governo para o desenvolvimento econômico do TI Sertão do São Francisco?

**7) Desigualdade**

19. É possível afirmar que o modelo de desenvolvimento rural executado na época mantinha uma preocupação com a agenda da redução das desigualdades?
20. a. (Caso a resposta da questão 19 seja afirmativa): Quais ações deste modelo eram voltadas para a correção das desigualdades sociais e econômicas?
20. b. (Caso a resposta da questão 19 seja negativa): Por que essa não era uma preocupação?
21. (Caso a resposta da questão 19 seja afirmativa): Na sua opinião, é possível mensurar os impactos dessas ações a partir de quais elementos?

**ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 3**  
**GESTORES DE AÇÕES PARA O AGRONEGÓCIO**  
**(PERÍODO GOVERNO RUI COSTA)**

**Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

**1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com as políticas públicas voltadas para o campo?
2. O (a) senhor(a) é ou já foi filiado a algum partido político? Qual(is)?
3. Como o (a) senhor(a) descreveria sua trajetória institucional?

**2) Gestão**

4. Na sua avaliação quais as principais consequências do desmembramento – SEAGRI/SDR?
5. Como o (a) senhor(a) avalia a relação da SEAGRI com a SDR?
6. Qual(is) órgão(s) ou setor(es) dentro da estrutura da secretaria é (são) mais decisivo(s) para o desenvolvimento das políticas agrícolas voltadas para os grandes produtores?

7. Além da SEAGRI, qual(is) outro(s) órgão(s) do governo o(a) senhor(a) poderia citar como relevante(s) para as políticas de desenvolvimento do agronegócio no semiárido baiano?

### **3) Política pública**

8. Na sua opinião, quais as ações implementadas pela SEAGRI são mais importantes para o desenvolvimento da fruticultura no TI Sertão do São Francisco e por quê?
9. Qual papel a SEAGRI desempenha na intermediação da oferta de linhas crédito, financiamento e concessão de subsídios para grandes produtores? Como o (a) senhor(a) avalia o impacto dessas políticas na produção da fruticultura do TI Sertão do São Francisco?

### **4) Política**

10. Como o (a) senhor(a) avalia as relações da secretaria com os partidos dos secretários que ocupam a pasta?
11. Quais deputados e/ou partidos são mais próximos das ações executadas pela secretaria no semiárido baiano?
12. Sobre quais tipos de políticas ou ações há mais interesse desses deputados?

### **5) Sociedade civil**

13. Quais os mecanismos ou canais de intermediação/articulação de interesses com a sociedade civil organizada mais relevantes para as políticas agrícolas?
14. Como o (a) senhor(a) avalia a relação da secretaria com as organizações representativas dos grandes produtores?
15. Como o senhor avalia o processo de entrada das demandas que compõem o Planejamento Agropecuário do Estado da Bahia? Como os grupos e organizações da sociedade se colocam nessa parte do processo de formação das políticas agrícolas?

### **6) Economia**

16. Para o governo, qual a importância da fruticultura no desenvolvimento do semiárido baiano? Qual o impacto dessa cadeia produtiva na geração de empregos na região?

### **7) Desigualdade**

17. É possível afirmar que o modelo de desenvolvimento rural executado mantém uma preocupação com a agenda da redução das desigualdades?
18. a. (Caso a resposta da questão 17 seja afirmativa): Quais ações deste modelo são voltadas para a correção das desigualdades sociais e econômicas?
18. b. (Caso a resposta da questão 17 seja negativa): Por que essa não é uma preocupação?
19. (Caso a resposta da questão 17 seja afirmativa): Na sua opinião, é possível mensurar os impactos dessas ações a partir de quais elementos?

**ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 4**  
**GESTORES DE AÇÕES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**  
**(PERÍODO GOVERNO RUI COSTA)**

**Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

**1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com as políticas públicas voltadas para o campo?
2. O (a) senhor(a) é ou já foi filiado a algum partido político? Qual(is)?
3. Como o (a) senhor(a) descreveria sua trajetória institucional?

**2) Gestão**

4. Na sua avaliação, quais as principais consequências do desmembramento – SEAGRI/SDR?
5. Como o (a) senhor(a) avalia a relação da SDR com a SEAGRI?
6. Na sua opinião, qual(is) setor(es) dentro da estrutura da SDR é (são) mais decisivo(s) para o desenvolvimento da agricultura familiar no semiárido baiano?
7. (SDR/BAHIATER/SUAF/SETAF/PROJETOS) Na sua avaliação, quais as consequências (positivas e negativas) mais relevantes com a extinção da EBDA?
8. (SDR/BAHIATER/SUAF/SETAF/PROJETOS) O que mudou efetivamente na relação do governo do estado com os governos municipais e as ONG's a partir da implantação dos SETAF's?

9. Além da SDR, qual(is) outro(s) órgão(s) do governo o(a) senhor(a) poderia citar como relevante(s) para as políticas de desenvolvimento da agricultura familiar no semiárido baiano?

### **3) Políticas públicas**

10. (SDR/CAR/SUAF/SETAF/PROJETOS) Como o (a) senhor(a) avalia a importância de ações de programas como Bahia Produtiva Pró-Semiárido na qualidade de vida dos agricultores familiares do semiárido?
11. (SDR/CDA/CAR) O TI Sertão do São Francisco historicamente é caracterizado pelo grande latifúndio e geograficamente pela escassez de água. Qual avaliação o (a) senhor(a) faz das políticas de distribuição de terra e de acesso à água na região para os pequenos produtores? Que tipo de mudanças na realidade local são esperadas estarem ao alcance dessas políticas?
12. (SDR/BAHIATER/SUAF/SETAF) Na sua opinião, as fontes de financiamento para os agricultores familiares, bem como o acesso à informação a essas fontes, têm sido suficientes para cobrir a demanda desses agricultores?
13. (SDR/BAHIATER/SUAF/SETAF) Qual sua avaliação a respeito do impacto da assistência técnica rural prestada e dos mecanismos de escoamento e comercialização intervencionados pelo governo na produção agropecuária dos agricultores familiares?

### **4) Política**

14. Quais deputados e/ou partidos são mais próximos das ações executadas pela secretaria no semiárido baiano?
15. Sobre quais tipos de políticas ou ações há mais interesse desses deputados?

### **5) Sociedade civil**

16. Quais os mecanismos ou canais de intermediação/articulação de interesses com a sociedade civil organizada mais relevantes para as políticas de agricultura familiar?
17. Como o (a) senhor(a) avalia a relação da secretaria com as organizações representativas de agricultores familiares e demais trabalhadores rurais?
18. Como o senhor avalia o processo de entrada das demandas que compõem o Planejamento Agropecuário do Estado da Bahia? Como os grupos e organizações da sociedade se colocam nessa parte do processo de formação das políticas agrícolas?

**6) Economia**

19. Qual relevância atribuída a agricultura familiar pelo governo para o desenvolvimento econômico do TI Sertão do São Francisco?

**7) Desigualdade**

20. É possível afirmar que o modelo de desenvolvimento rural executado na época mantinha uma preocupação com a agenda da redução das desigualdades?
21. a. (Caso a resposta da questão 20 seja afirmativa): Quais ações deste modelo eram voltadas para a correção das desigualdades sociais e econômicas?
21. b. (Caso a resposta da questão 20 seja negativa): Por que essa não era uma preocupação?
22. (Caso a resposta da questão 20 seja afirmativa): Na sua opinião, é possível mensurar os impactos dessas ações a partir de quais elementos?

**ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 5****DEPUTADOS LIGADOS À POLÍTICA AGRÍCOLA NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO****Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

**1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com as políticas públicas agrícolas?
2. Além do partido atual, o (a) senhor(a) já foi filiado a outro(s) partido(s) entre 2007 e 2017? Caso tenha sido, qual(is) partido(s)?

**2) Gestão**

3. Na sua opinião, há mudanças importantes nas políticas agrícolas da Bahia, e mais especificamente na TI Sertão do São Francisco, a partir da mudança dos governos Wagner e Rui Costa?
4. Na sua avaliação, houve consequências com o desmembramento da secretaria de agricultura – SEAGRI/SDR?

5. Como o (a) senhor(a) avalia sua relação com o governo do Estado no que tange às políticas agrícolas?

### **3) Política pública**

6. Na sua opinião, quais ações são mais importantes para o desenvolvimento da política agrícola no estado e mais especificamente no Sertão do São Francisco e por quê?
7. Aqui na ALBA/Câmara, que tipos de políticas agrícolas são mais e menos prestigiadas entre os parlamentares e quais os partidos desses parlamentares?

### **4) Política**

8. Como o (a) senhor(a) avalia as relações dos partidos dos secretários que ocuparam as pastas da SEAGRI (o PP no período Wagner e o PDT nos governos Rui Costa) com a implementação das políticas agrícolas?
9. Como as demandas por políticas agrícolas costuma entrar na agenda da ALBA/Câmara?
10. Como o senhor avalia a atuação da Comissão de Agricultura na formulação de políticas agrícolas?
11. Além dessa Comissão, qual(is) a(s) instância(s) decisora(s) da Casa são importante(s) para a aprovação de leis voltadas às políticas agrícolas?

### **5) Sociedade civil**

12. Quais os principais mecanismos de articulação utilizados pelos produtores (ou seus representantes) para apresentarem suas demandas aos deputados e em geral qual a natureza dessas demandas?

### **6) Economia**

13. Na sua opinião, quais os setores mais estratégicos para o desenvolvimento da agropecuária baiana na região do semiárido?

### **7) Desigualdade**

14. É possível afirmar que o modelo de desenvolvimento rural executado no Estado tem uma preocupação com a agenda da redução das desigualdades?
15. a. (Caso a resposta da questão 14 seja afirmativa): Quais ações deste modelo são voltadas para a correção das desigualdades sociais e econômicas?
15. b. (Caso a resposta da questão 14 seja negativa): Por que essa não é uma preocupação?

16. (Caso a resposta da questão 14 seja afirmativa): Na sua opinião, é possível mensurar os impactos dessas ações a partir de quais elementos?

## **ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 6**

### **REPRESENTANTES ORGANIZAÇÕES DO AGRONEGÓCIO**

#### **Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Organização:

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

#### **1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com a representação das questões agropecuárias?
2. O (A) senhor(a) é ou já foi filiado a algum partido político? Se sim, qual(is)?

#### **2) Organização**

3. O (A) senhor(a) poderia falar um pouco sobre a importância dessa organização para o setor fruticultor no TI Sertão do São Francisco?
4. Quais os maiores desafios enfrentados pela organização em pautar suas demandas frente ao poder público?

#### **3) Gestão**

5. Na sua opinião, quais secretarias ou órgãos do governo do Estado mais relevantes para a cadeia fruticultura do TI Sertão do São Francisco?
6. Quais os principais mecanismos de articulação e canais de comunicação que essa organização mantém com o governo estadual? Como o (a) senhor(a) avalia a relação dessa organização com o governo estadual?
7. Ocorreram mudanças importantes na passagem dos governos Wagner para o governo Rui Costa para essa organização?

#### **4) Política pública**

8. Na sua opinião quais as políticas mais importantes ofertadas pelo governo para o apoio da cadeia fruticultora?
9. Na sua avaliação, há algo mais que o governo poderia fazer pelos produtores que não faz?
10. Quais linhas de crédito, financiamento e subsídios estão disponíveis para os produtores da fruticultura? Na sua avaliação, esse apoio está a contento da demanda dos produtores?

### **5) Política**

11. Algum partido ou político específico tem mais proximidade com essa organização?
12. Na sua avaliação, sobre quais tipos de políticas ou ações há mais interesse de mobilização dos deputados em atender as propostas dos produtores?
13. Quais os principais mecanismos de articulação utilizados pelos produtores e/ou seus representantes, como esta organização, para apresentarem suas demandas aos deputados?

### **6) Sociedade civil**

14. Como o (a) senhor(a) avalia a capacidade de organização dos produtores, bem como sua capacidade de apresentar uma agenda de políticas agrícolas para o governo?

### **7) Economia**

15. Como o (a) senhor(a) a importância da fruticultura no desenvolvimento do semiárido baiano?
16. Qual o impacto dessa cadeia produtiva na geração de empregos na região?

### **8) Desigualdade**

17. Muito tem sido falado sobre as desigualdades hoje em todo o mundo, tanto nos estudos acadêmicos como nos governos. O (A) senhor(a) acredita que a correção das desigualdades deva ser uma preocupação dos governos e da sociedade?
18. a. (Caso a resposta a questão 17 seja afirmativa): Qual a contribuição dessa organização nesse sentido?
18. b. (Caso a resposta a questão 17 seja negativa): Por que isso não deve ser uma preocupação de governo e sociedade?



**ROTEIRO DA ENTREVISTA – TIPO 7**  
**REPRESENTANTES ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR**

**Identificação do Sujeito (para registro da pesquisadora)**

Organização:

Nome:

Sexo:

Escolaridade:

Ocupação:

**1) Trajetória pessoal**

1. Qual sua trajetória com a representação das questões agropecuárias?
2. O (A) senhor(a) é ou já foi filiado a algum partido político? Se sim, qual(is)?

**2) Organização**

3. O (A) senhor(a) poderia falar um pouco sobre a importância dessa organização para as políticas a agricultura familiar no TI Sertão do São Francisco?
4. Quais os maiores desafios enfrentados pela organização em pautar suas demandas frente ao poder público?

**3) Gestão**

5. Na sua opinião, quais secretarias ou órgãos do governo do Estado mais relevantes para a implementação da política de agricultura familiar?
6. Como o (a) senhor(a) avalia a relação dessa organização com o governo estadual?
7. Quais os principais mecanismos de articulação e canais de comunicação que essa organização mantém com o governo estadual?
8. Ocorreram mudanças importantes na política de agricultura familiar do estado na passagem dos governos Wagner para o governo Rui Costa?

**4) Política pública**

9. Na sua opinião quais as políticas agrícolas voltadas para a agricultura familiar mais importantes implementadas pelo governo do estado?
10. Na sua avaliação, quais ações para a agricultura familiar deveriam ter mais energia empenhada pelo governo?

11. Como o (a) senhor(a) avalia a importância de ações de programas como o Bahia Produtiva e o Pró-Semiárido para os produtores da agricultura familiar?
12. Como o (a) senhor(a) avalia o andamento das ações do governo do estado com relação a regularização fundiária e das medidas que garantem o acesso à água no semiárido?
13. Na sua opinião, as fontes de financiamento para os agricultores familiares, bem como o acesso à informação a essas fontes, têm sido suficientes para cobrir a demanda desses agricultores?
14. Qual sua avaliação a respeito do impacto da assistência técnica rural prestada e dos mecanismos de escoamento e comercialização intervencionados pelo governo na produção agropecuária dos agricultores familiares?

#### **5) Política**

15. Algum partido ou político específico tem mais proximidade com essa organização?
16. Na sua avaliação, sobre quais tipos de políticas ou ações há mais interesse de mobilização dos deputados em atender as propostas dos produtores?
17. Quais os principais mecanismos de articulação utilizados pelos produtores e/ou seus representantes, para apresentarem suas demandas aos deputados?

#### **6) Sociedade civil**

18. Como o (a) senhor(a) avalia a capacidade de organização dos produtores, bem como sua capacidade de apresentar uma agenda de políticas agrícolas para o governo?

#### **7) Economia**

19. Na sua opinião, qual relevância atribuída a agricultura familiar pelo governo para o desenvolvimento econômico do TI Sertão do São Francisco?

#### **8) Desigualdade**

20. Muito tem sido falado sobre as desigualdades hoje em todo o mundo, tanto nos estudos acadêmicos como nos governos. O (A) senhor(a) acredita que a correção das desigualdades deva ser uma preocupação dos governos e da sociedade?
21. a. (Caso a resposta a questão 20 seja afirmativa): Qual a contribuição dessa organização nesse sentido?
21. b. (Caso a resposta a questão 20 seja negativa): Por que isso não deve ser uma preocupação de governo e sociedade?

22. Na sua opinião, as políticas agrícolas executadas pelos governos estaduais nas gestões petistas têm se preocupado com a correção das desigualdades no meio rural?
23. (Caso a resposta a questão 22 seja afirmativa): É possível mensurar os impactos dessas ações a partir de quais elementos?

## ANEXO B – Cartas e Termo



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO



## CARTA DE APRESENTAÇÃO

Salvador, \_\_\_\_\_,

**Assunto:** Apresentação de Projeto de Pesquisa*Excelentíssimo(a) Senhor(a),*

A pesquisa “**ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS: POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO**” é realizada pela aluna **Sara Braga de Melo Fadigas** regularmente matriculada no curso de doutorado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelas políticas agrícolas sob a problemática da desigualdade na região semiárida baiana. A metodologia do projeto, de caráter exploratório-explicativo, prevê a realização de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos do Estado da Bahia e representantes da sociedade civil.

No sentido de se construir resultados de qualidade que indiquem dados sobre o papel das políticas agrícolas no enfrentamento à desigualdade, solicita-se a colaboração desta organização no consentimento formal de entrevistas.

Cordialmente,

---

**Maria Elisabete Pereira dos Santos**

Professora Doutora, em Ciências Sociais

Orientadora



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO



**CARTA DE AGRADECIMENTO**

Salvador, \_\_\_\_\_,

**Assunto:** Agradecimento pela colaboração na fase de coleta de dados de Pesquisa

*Excelentíssimo(a) Senhor(a),*

Agradecemos a colaboração e presteza com as quais a pesquisadora **Sara Braga de Melo Fadigas** doutoranda no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, foi atendida durante o trabalho de campo realizado nesta instituição realizando coleta de dados através de entrevistas para sua pesquisa de doutoramento intitulada “**ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS: POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO**”.

Salientamos que, a fim de manter a identidade dos colaboradores em sigilo, todas as informações obtidas serão analisadas de maneira agregada. Não ocorrerá, em nenhuma hipótese, a veiculação de nomes ou dados pessoais dos informantes nos resultados ou em outras formas de divulgação oriundas desta pesquisa.

Reforçamos nosso compromisso ético com a disseminação dos resultados da pesquisa ao enviar os produtos finais elaborados a todos os colaboradores, bem como nos comprometemos em atribuir os devidos créditos de apoio institucional para a realização dos trabalhos de campo.

---

**Maria Elisabete Pereira dos Santos**

Professora Doutora, em Ciências Sociais

Orientadora



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**ADMINISTRAÇÃO**



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Convidamos o(a) Sr.(a) para participar voluntariamente, como entrevistado (a), da etapa de coleta de dados da pesquisa intitulada “**ENTRE SERTANEJOS E SERTANEJOS: POLÍTICA AGRÍCOLA E DESIGUALDADE NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO**”, desenvolvido no âmbito do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, o qual tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelas políticas agrícolas sobre a problemática da desigualdade na região semiárida baiana.

A pesquisadora garante que não há riscos de qualquer natureza para os participantes desta pesquisa e se coloca à disposição, em qualquer momento, para o esclarecimento de dúvidas. A fim de manter a identidade dos colaboradores em sigilo, todas as informações obtidas serão analisadas de maneira agregada. Não ocorrerá, em nenhuma hipótese, a veiculação de nomes ou dados pessoais dos informantes nos resultados ou em outras formas de divulgação oriundas desta pesquisa. *Não há despesas pessoais e/ou compensação financeira para o participante em qualquer fase do estudo.*

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**Nome Completo do entrevistador:** \_\_\_\_\_

Assinatura do entrevistador: \_\_\_\_\_

Declaro ter sido suficientemente informado sobre o caráter desta entrevista e conteúdo desta etapa da Pesquisa. Ficaram claros para mim os objetivos do estudo, a garantia de confidencialidade e da possibilidade de obter esclarecimentos em qualquer tempo. Assim, concordo voluntariamente em fornecer informações para contribuir com a pesquisa, podendo retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o desenvolvimento deste, sem penalidades ou prejuízo.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**Nome Completo do participante:** \_\_\_\_\_

Assinatura do participante: \_\_\_\_\_

**Maria Elisabete Pereira dos Santos**

Professora Doutora, em Ciências Sociais

Orientadora