



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL
(MADER)

**ENTRE O ALÍVIO À POBREZA E O DESENVOLVIMENTO RURAL: IDEIAS E
PARADIGMAS DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA**

MINÉIA PATRÍCIA GÓES ARRUDA

Brasília, DF
2020

MINÉIA PATRÍCIA GÓES ARRUDA

**ENTRE O ALÍVIO À POBREZA E O DESENVOLVIMENTO RURAL: IDEIAS E
PARADIGMAS DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, área de concentração em Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo.

Orientador: Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro

Brasília
2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AA779e Arruda, Minéia Patrícia Góes
ENTRE O ALÍVIO À POBREZA E O DESENVOLVIMENTO
RURAL: IDEIAS E PARADIGMAS DO PROGRAMA GARANTIA -
SAFRA / Minéia
Patrícia Góes Arruda; orientador Moisés Villamil
Balestro. Brasília, 2020.
138 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente
e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de
Brasília, 2020.

1. Pobreza rural. 2. Desenvolvimento Rural . 3.
Paradigma de Política Pública. 4. Programa Garantia
Safras.

I. Balestro, Moisés Villamil , orient. II.
Título.

MINÉIA PATRÍCIA GÓES ARRUDA

**ENTRE O ALÍVIO À POBREZA E O DESENVOLVIMENTO RURAL:
IDEIAS E PARADIGMAS DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER), Universidade de Brasília.

Aprovada em 7 de julho de 2020.

Moisés Villamil Balestro
(Orientador)

Sergio Sauer
(Examinador Interno)

Andrea Leme
(Examinadora Interna)

Doris Sayago
(Examinadora Externa)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sua luz e eterno amor. A minha mãe, Diana Góes, e ao meu pai, Antônio Sabino, pelo apoio incondicional. Aos meus pequenos filhos, Maria Clara e Douglas, que aceitaram sofrivelmente a distância física para que eu seguisse nessa jornada. Agradeço a minha família (irmãs e irmãos) por todo apoio nas horas mais difíceis desta caminhada. Agradeço ao meu irmão Hércules (*in memoriam*), pela referência de pessoa na qual me espelho.

Agradeço ao meu esposo Douglas Mota (*in memoriam*) que, mesmo não estando presente no momento em que ingressei no curso, ofereceu seu apoio e incentivou minha decisão de iniciar o processo de seleção para o Mestrado. Agradeço a Cristina Andrea, a Regi Coelho e a Tatiane Cristine, pela amizade e apoio nas horas de desânimo.

Agradeço ao agora extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pela oportunidade de entrar no universo das políticas públicas para agricultura familiar. Agradeço aos colegas de trabalho do MDA, em especial aos amigos da coordenação nacional do Programa Garantia Safra MDA, nas pessoas de Dione Freitas, Roberto Prado, Alvanir e José Carlos Mercês, que contribuíram comigo em inúmeras discussões. Agradeço ao Pedro Loyola, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pela contribuição nesta pesquisa e por permitir acesso irrestrito aos dados atualizados do Programa Garantia Safra durante o ano 2019.

Agradeço aos técnicos da Faculdade de Planaltina (FUP), pelo suporte prestado a minha turma, em especial ao servidor Aristides. Aos amigos do MADER, pelo companheirismo. E, por fim, agradeço aos amigos e aos colegas de trabalho de Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR-Bahia), na pessoa do Márcio Hirata, pela contribuição com a finalização desta dissertação.

Agradeço, de maneira especial, ao meu orientador, Professor Doutor Moisés Balestro, pelo desafio de trabalhar com uma abordagem teórica nova e pelo apoio incansável na pesquisa e escrita da dissertação. Agradeço aos professores Sergio Sauer, Andrea Leme e Doris Sayago, membros da banca de defesa, pela disponibilidade em avaliar o trabalho, e aos demais professores do MADER, pelos ensinamentos disciplinares e de vida.

Tudo depende das circunstâncias, regra que tanto serve para o estilo como para a vida; palavra puxa palavra, uma idéia traz outra, e assim se faz um livro, um governo, ou uma revolução; alguns dizem mesmo que assim é que a natureza compôs as suas espécies (MACHADO DE ASSIS, 1884, p. 132).

RESUMO

Esta dissertação busca analisar o papel das ideias, dos interesses e dos paradigmas de política pública que compõem o discurso institucional do Programa Garantia Safra. O programa é direcionado aos agricultores familiares sujeitos a perdas de safra devido à seca ou ao excesso de chuvas, especialmente, residentes em municípios do Semiárido do Nordeste. O conceito do institucionalismo discursivo compõe a base teórica da pesquisa. De acordo com Schmidt (2011, p. 47), este pode ser entendido como o discurso no qual os atores se engajam no processo de geração, eliminação e/ou legitimação de ideias sobre a ação política no contexto institucional, de acordo com uma lógica de comunicação. O método de análise envolveu as etapas de codificação e categorização descritas, por Strauss e Corbin (2008), tanto dos textos, como das imagens, dos áudios e dos vídeos, que compõe o material coletado. Na pesquisa foi realizada a análise documental de conteúdo com uso das ferramentas do *software* ATLAS.ti e revisão de literatura. A abordagem escolhida possibilitou a compreensão das mudanças institucionais e trajetória do Programa Garantia Safra, como também a compreensão das escolhas normativas e conceituais que representam interesses e intenções. Isto colaborou com o entendimento do formato de comunicação do Estado com a sociedade sobre pobreza rural, seca e perdas agrícolas no contexto do Semiárido no período examinado.

Palavras-chaves: Pobreza Rural. Desenvolvimento Rural. Paradigma de Política Pública. Programa Garantia Safra.

ABSTRACT

This dissertation seeks to analyze the role of ideas, interests and public policy paradigms that make up the institutional discourse of the Warranty Program-Crop. The program is aimed at family farmers subject to crop losses due to drought or excessive rainfall, especially those living in municipalities in the Northeast Semi-arid. The concept of discursive institutionalism forms the theoretical basis of the research. According to Schmidt (2011, p. 47), this can be understood as the discourse in which the actors engage in the process of generating, eliminating and / or legitimizing ideas about political action in the institutional context, according to a logic of communication. The analysis method involved the steps of codification and categorization described by Strauss and Corbin (2008), both of texts, images, audios and videos, which compose the collected material. In the research, documentary content analysis was performed using the tools of the ATLAS.ti software and literature review. The chosen approach made it possible to understand the institutional changes and trajectory of the Warranty Program-Crop, as well as to understand the normative and conceptual choices that represent interests and intentions. This contributed to the understanding of the state's communication format with society about rural poverty, drought and agricultural losses in the context of the semi-arid region in the period under review.

Key words: Rural poverty. Rural development. Public Policy Paradigm. Warranty Program-Crop.

LISTA DE SIGLAS/ABREVIACOES

ACRE - Empresa de Risco Agrícola e Climático

ASA - Articulação do Semiárido

ATER - Assistência técnica e extensão rural

CEF - Caixa Econômica Federal

CEMADEN - Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais

CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CDS - Compra com Doação Simultânea

CGU - Controladoria-Geral da União

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COVID 19 - Coronavirus

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CODENO - Conselho de Desenvolvimento Econmico do Nordeste

COP3 - Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate  Desertificação

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CGU - Controladoria-Geral da União

CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

CGFGS - COMITÊ GESTOR DO FUNDO GARANTIA-SAFRA -

DOU - Diário Oficial da União

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FGS - Fundo Garantia Safra

FETRAF/Brasil - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBLIP - Projeto de Seguro de Gado Baseado no ndice

IBLI - Projeto de Seguro Pecuário Baseado em Índices

INMET - Instituto Nacional de Meteorologia

LSPA - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola

MI - Ministério da Integração Nacional

MP – Medida Provisória

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento,

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ME - Ministério da Economia

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

MC - Ministério da Cidadania

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU - Organizações das Nações Unidas

FEME - Organização Filhos do Mundo

P1+2 - Programa Uma Terra e Duas Águas para um Semiárido Sustentável

PIMC - Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido:
Um milhão de cisternas rurais

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAM - Produção Agrícola Municipal

PBSM - Plano Brasil sem Miséria

PDHC - Projeto Dom Helder Câmara

P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PTC - Programa Territórios da Cidadania

PT - Partido dos Trabalhadores

R4 - Rural Resilience Initiative

SAF - Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

STR - Sindicato de Trabalhadores Rurais

TCU - Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Chave dos conceitos aplicados à pesquisa.....	23
Figura 02 – Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> médio e mediano das pessoas residentes em domicílios particulares, Brasil (2012–2018)	36
Figura 03 – Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar <i>per capita</i> , Brasil (2012–2018)	37
Figura 04 – Linha do tempo das ideias de desenvolvimento rural	40
Figura 05 – Impacto econômico de um desastre natural em domicílios pobres	45
Figura 06 – Evolução das secas em função da duração e dos impactos	53
Figura 07 – Municípios do Semiárido que colheram 50% ou menos de suas áreas plantadas com milho nos anos de 2012, 2013 e 2014.....	56
Figura 08 – Publicação de jornal sobre campos de concentração de retirantes no Ceará	59
Figura 09 – Mapa de delimitação do Semiárido e da área de atuação da SUDENE	72
Figura 10 – Fluxo do Garantia Safra.....	73
Figura 11 – Participação das mulheres no Garantia Safra.....	79
Figura 12 – Grau de escolaridade dos participantes do Garantia Safra	80
Figura 13 – Condição de uso e posse da terra dos participantes do Garantia Safra.....	80
Figura 14 – Área do estabelecimento dos participantes do Garantia Safra.....	81
Figura 15 – Tipo de cultivo no Garantia Safra	81
Figura 16 – Histórico das adesões <i>versus</i> agricultores e pagamentos	82
Figura 17 – Linha do tempo das alterações nas normas do Garantia Safra.....	87
Figura 18 - Nuvem de ideias e conceitos abordados pelo Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra	93
Figura 19 – Mapa de ideias do discurso coordenativo do Garantia Safra.....	99
Figura 20 – Rede de relação dos principais conceitos do discurso coordenativos do Garantia Safra.....	106
Figura 21 – Nuvem de conceitos no discurso comunicativo (entrevistas)	108
Figura 22 – Nuvem de conceitos contidos no discurso comunicativo (textos da página web do Programa)	109
Figura 23 – Conceitos contidos no discurso comunicativo (imagens de 2005 a 2016)	110
Figura 24 – Conceitos contidos no discurso comunicativo (imagens de 2019).....	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores dos aportes ao Fundo Garantia Safra	75
Tabela 2 – Histórico do Programa Garantia Safra	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos adotados na pesquisa	24
Quadro 2 – Programas que contribuíram para a diminuição da pobreza no Semiárido, criados e/ou fortalecidos entre os anos 2003 a 2016	66
Quadro 3 – Etapas operacionais do Programa Garantia Safra.....	78
Quadro 4 – Alterações e inclusões na Lei nº 10.420/2020 e ideias adjacentes	88
Quadro 5 – Frequências das ideias e conceitos abordados pelo Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra	94
Quadro 6 – Definições das principais ideias e conceitos associados ao discurso coordenativo.....	95
Quadro 7 – Matriz das principais categorias analíticas contidas no discurso coordenativo	96
Quadro 8– Matriz das principais categorias analíticas contidas no discurso comunicativo.....	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 IDEIAS, DISCURSOS E PARADIGMAS DE POLÍTICAS	23
1.1 IDEIAS E PARADIGMAS DE POLÍTICAS.....	24
1.2 DISCURSOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS	27
1.3 DISCURSOS COORDENATIVO (DIVERGÊNCIAS E INTERESSES) E COMUNICATIVO.....	29
2 ABORDAGENS CONCEITUAIS SOBRE POBREZA E DESENVOLVIMENTO RURAL.....	31
2.1 CONCEITUANDO A POBREZA.....	31
2.2 POBREZA RURAL E OS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	39
2.3 SEGURO AGRÍCOLA BASEADO EM ÍNDICE E AGRICULTORES(AS) DE BAIXA RENDA.....	45
3 AGRICULTURA, POBREZA RURAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO SEMIÁRIDO.....	49
3.1 O SEMIÁRIDO, SECA E A SEGURANÇA ALIMENTAR	50
3.2 PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NO COMBATE À POBREZA NO SEMIÁRIDO.....	62
4 PROGRAMA GARANTIA SAFRA:IDEIAS E PARADIGMAS	70
4.1 CONTEXTO E ASPECTOS IDEACIONAIS NO DESENHO DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA	71
4.1.1 Perfil dos participantes do Programa Garantia Safra.....	79
4.1.2 Evolução do Programa Garantia Safra	82
4.2 ANÁLISE DO DISCURSO DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA.....	85
4.2.1 Aspectos normativos do Programa Garantia Safra.....	85
4.2.2 Discurso coordenativo do Programa Garantia Safra.....	91
4.2.3 Discurso comunicativo do Programa Garantia Safra.....	106
5 CONCLUSÕES	112
REFERÊNCIAS.....	117

INTRODUÇÃO

Secas e estiagens compõem uma realidade do passado e do presente do Nordeste brasileiro e, certamente, do futuro. O que se altera é a forma como o Governo Federal tem lidado com estes fenômenos ao longo da história, e como as instituições governamentais e da sociedade têm pensado as políticas públicas para o público rural dessa região.

É claro que a ocorrência de tais fenômenos impacta negativamente nas condições econômicas das famílias agricultoras e que os vários ciclos de secas e estiagens contribuíram para o agravamento da pobreza no Semiárido. Na história do Nordeste estão registradas cenas de graves perdas agrícolas, êxodos e até mesmo a forte manifestação da fome e do desespero da população que resultaram em saques as feiras e armazéns locais. Considerando que existe uma estreita relação entre produtividade agrícola e segurança alimentar na agricultura de subsistência, praticada nessa região (MARTINS, 2017), os riscos climáticos podem ser notadamente problemáticos para os agricultores pobres, a maioria dos quais não possui uma base adequada de ativos ou acesso imediato a serviços financeiros, como, por exemplo, crédito, reservas ou seguro (MIRANDA; FARRIN, 2012). Ademais, para além das matérias econômicas, agrícolas ou até mesmo questões sociais e ambientais, existe a problemática do acesso à água para consumo humano e animal o que culmina numa questão de segurança alimentar.

Todavia não se trata de, mais uma vez, atribuir às secas ou estiagens toda a culpa pelos baixos índices de desenvolvimento humano do Nordeste brasileiro, especialmente no Semiárido. De acordo com Silva (2007), as interpretações desses fenômenos naturais e de suas consequências para a população local omitiram os aspectos estruturais do modo de ocupação do espaço, de exploração dos recursos naturais e de subordinação da população, algo também constatado por Josué de Castro (2001) em sua Geografia da Fome.

As imagens fortemente difundidas dos solos rachados, dos retirantes famintos e das crianças desnutridas passaram a ser a representação do Nordeste. Silva (2003) destaca que a seca, divulgada nacionalmente como um grave problema, se tornou um argumento político quase irrefutável para a obtenção de recursos, obras e outras benesses que seriam monopolizadas pelas elites regionais. Para ter uma noção da dimensão dos impactos sociais e políticos do quadro seca-perdas-pobreza no Semiárido, Rios (2014) relata que na seca de 1930 o poder público isolou parte dos sertanejos em sete campos de concentração, distribuídos em lugares estratégicos para garantir o encurralamento de um maior número de retirantes no sertão do Ceará e impedir a chegada dos flagelados na capital Fortaleza.

No início do século XX, com o aumento da pressão dos governos locais por ajuda durante os períodos de estiagem e seca, através das ações emergenciais e das obras para armazenamento de água, estavam dadas as condições para a institucionalização das propostas de política tradicionalmente tratadas como políticas de “combate à seca”. A chamada solução hídrica (adoção de tecnologias da engenharia hidráulica para armazenamento de água) catalisou a crença na possibilidade de combater a seca e aos seus efeitos (SILVA, 2006, p. 183).

As políticas de “combate à seca”, fundamentadas nas grandes obras de açudagem, favoreciam os grupos oligárquicos tradicionais e resultavam na concentração hídrica e na composição de uma estrutura favorável à reprodução de relações de dominação político-clientelistas, utilizando-se a água como “moeda” no jogo político (SANTOS, 2019). Muitos autores apontam que a política tradicional de “combate à seca” se caracterizou por práticas conhecidas, como o “coronelismo” e o “voto de cabresto”, que atendiam aos interesses políticos e econômicos das oligarquias regionais, e pela “indústria da seca”, que abordara a seca como um negócio.

Para Victor Nunes Leal (2012) o “coronelismo” se relaciona a troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras, enquanto o “voto de cabresto”, a um sistema de troca de favores entre os coronéis e a população protegida que lhes devia obediência. Neste caso, as eleições municipais eram usadas para que pessoas indicadas pelos coronéis fossem eleitas. Foi na Primeira República que essas práticas marcaram época, ainda que seja possível identificar situações nos dias atuais que podem ser remetidas a um voto de cabresto moderno. Como afirma Leal (2012), a referência à estrutura agrária do país, que fornece a base de sustentação de manifestações de poder privado, ainda visíveis no interior do Brasil, possibilita a compreensão dessas práticas.

Nos anos mais críticos, as políticas de combate aos efeitos da seca eram baseadas em ações emergenciais, assistencialistas e frentes de trabalho. De acordo com Alves (2009, p.283) inferia-se, nessa lógica, que as condições de vulnerabilidade econômica e social vividas pelo trabalhador(a) rural nordestino(a) eram consequências de fenômeno da natureza, não havendo, portanto, outra solução a não ser adotar medidas paliativas para amenizar o sofrimento da população. No entanto, tais ações não representavam segurança para as famílias agricultoras, as quais não tinham garantias efetivas de que seriam amparadas e de que forma ou em que momento viria esse amparo.

De acordo com Furtado (1959), as medidas de combate aos efeitos das secas (as de curto prazo e caráter assistencial e as de longo prazo, concentradas na construção de uma rede de açudes) por motivos diversos, não conseguiram modificar o curso dos acontecimentos. Para este autor é evidente que medidas emergências não podem atacar a raiz do problema, uma vez que, a seca por ser uma crise da produção é determinada por fatores físicos. Contudo, Furtado (1998) afirma que essas medidas significavam muito dinheiro do governo chegando para o comércio o que alimentava a “indústria da seca”.

Nas ultimas duas décadas, houve um forte movimento em direção à mudança de concepção entre um conjunto de atores sociais que se unem, inclusive com apoio internacional, para testar alternativas de convivência com seca, tendo o direito ao acesso a água como agregador central dessas iniciativas. Depois de um longo período de transição paradigmática, essa região passa a ser reproduzida como viável social, ambiental e economicamente. Agregou-se a esse cenário positivo o enfoque nas agendas políticas das questões fome e segurança alimentar, como também, na outra ponta, o avanço na percepção da contribuição da agricultura familiar para o país.

Tais mudanças paradigmáticas nascem de um olhar pautado na sustentabilidade ambiental, na qualidade de vida e no incentivo às atividades econômicas adequadas as condições locais. Desta forma, especialmente no que dizem respeito às políticas de transferência direta de renda e aos programas de construção de cisternas da rede Articulação do Semiárido (ASA Brasil), é possível perceber ações exitosas de combate à pobreza e de convivência com o Semiárido.

Silva (2006) aponta que o paradigma da convivência não surgiu no âmbito das políticas públicas, e muito menos do interesse dos grupos políticos tradicionais locais, mas do protagonismo daqueles que este autor chamou de força política emergente no Semiárido, incluindo órgãos públicos de pesquisa e um conjunto de organizações sociais (Organizações Não Governamentais, Igrejas, Movimento Sindical etc.). Diversos são os autores que apontam a Declaração do Semiárido Brasileiro, divulgada pela Articulação do Semiárido (ASA Brasil) em 1999, como o documento inaugural do paradigma da convivência. Essa concepção, orientada pela busca por alternativas descentralizadas de gestão hídrica, rende às ações do Governo Federal outra forma de propor políticas para o Nordeste Semiárido, concebendo os nordestinos não mais como as vítimas da seca, mas como aptos a conviver com as adversidades climáticas, com capacidade de resiliência e de produzir e contribuir com seu próprio desenvolvimento e estruturação das bases para economias locais.

Na dimensão econômica, o paradigma da convivência com o Semiárido advoga o aproveitamento sustentável das potencialidades naturais e culturais em atividades produtivas apropriadas ao meio ambiente. Isto é, são as práticas e os métodos produtivos que devem ser adaptados aos ambientes (CONTI; PONTELLI, 2013).

Nesse ambiente, entre diferentes políticas públicas para o Semiárido, em 2002 é instituído pelo Governo Federal o Programa Garantia Safra (LEI nº10.420/2002) no âmbito das ações do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O programa disponibiliza recurso financeiro para famílias agricultoras de baixa renda residentes em municípios com perdas agrícolas causadas pela seca ou ao excesso de chuvas.

No governo Dilma Rousseff o Garantia Safra alcança sua maior abrangência, alcançando nas safras 2012/2013 e 2013/2014 mais de um milhão de agricultores e agricultoras familiares, devido ao prolongamento da seca daquela época. Nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), além do Programa Garantia Safra, diversos programas direcionados a agricultura familiar e na lógica de convivência com Semiárido ganham amplitude, sendo possível destacar o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

O Garantia Safra tem características de seguro (pagamento mediante sinistro, contribuição dos beneficiários, limitações de cobertura, regras de acesso, reconhecimento de risco à produção, indução a adaptações e mudanças tecnológicas) e de política de assistência mediante sinistro, por não se submeter às regras e ao regime de seguro, apólice e fiscalização tradicional (SANTANA; SANTOS, 2019). De acordo com Zukowski (2015), o Garantia Safra, portanto, envolve uma composição de conceitos. O formato adotado parte do conceito de seguro de índice, o que configura algo inovador para o Nordeste brasileiro em termos de ação governamental direcionada a perdas agrícolas ocasionadas pela seca ou excesso de chuvas.

Ao contrário do seguro agrícola convencional, que indeniza os segurados por perdas individuais da produção, o seguro baseado em índice indeniza os segurados com base em um valor observado de uma variável específica altamente correlacionada com as perdas, como chuvas (MIRANDA; MULANGU, 2016; MIRANDA; FARRIN, 2012) ou emprega um índice que pode ser composto pela combinação de padrões de precipitação, temperaturas máximas e mínimas ou picos de velocidade do vento, modelos agrometeorológicos ou rendimento potencial. Quando o índice ultrapassa um determinado limite que representa a probabilidade de uma quebra substancial de safra em uma região, efetuam-se os pagamentos a todos os segurados, independentemente das perdas individuais que sofrerem (TAYLOR, 2016). Países

em desenvolvimento adquiriram nos últimos vinte anos uma experiência substancial com seguro de índice (GREATREX *et al.*, 2015).

O limite para pagamento adotado pelo Garantia Safra é de 50% de perdas agrícolas municipais apontadas pelos índices adotados pelo programa. Assim, tem direito ao recebimento do recurso financeiro famílias agricultoras participantes do programa que residem em municípios que alcancem perdas de safra de 50% ou mais do conjunto da produção municipal de milho, feijão, mandioca, arroz e algodão devido à estiagem ou (excesso de chuvas), conforme índices previstos no regulamento. No período estudado (de 2002 a 2016) Programa Garantia Safra aconteceu nos municípios do Nordeste e em alguns de Minas Gerais (localizados nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri)¹, a maioria situada na área de clima Semiárido. O Programa é mantido com recursos do Fundo Garantia Safra, composto pelas contribuições anuais dos estados, municípios, da União e pela contribuição individual da família agricultora (BRASIL, 2002).

Conforme a norma vigente, para as famílias agricultoras serem elegíveis para participarem do Garantia Safra devem cumprir os seguintes pré-requisitos: a) renda familiar mensal de até um e meio salário mínimo (excluídos, somente, os benefícios previdenciários rurais), b) não deter área superior a quatro módulos fiscais, c) efetuar a adesão antes do plantio e possuir área total a ser plantada de, no mínimo, 0,6 hectare e, no máximo, cinco hectares. Em valores correntes, o recurso pago às famílias em caso de perdas de safra é igual a R\$ 850,00, divididos em cinco parcelas iguais.²

O contexto histórico que levou à criação do Garantia Safra requeria a proposição de políticas permanentes que operassem frente ao agravamento da pobreza e da fome das famílias nordestinas com perdas agrícolas em épocas de seca ou estiagem. O modelo lógico do Programa assume conceitos importantes tais como protagonismo dos(as) agricultores(as) beneficiados(as), responsabilidades compartilhada entre as instancias do governo, garantia de renda, segurança alimentar, combate a pobreza e desenvolvimento rural. Esses conceitos serão tratados no curso desta dissertação, além dos conceitos de convivência com o Semiárido.

A segurança alimentar, por exemplo, é pauta notadamente merecedora de atenção quando se trata das políticas para o Semiárido, em especial o Garantia Safra, tanto pelo

¹ A Lei que institui o Programa Garantia Safra (LEI nº10.420/2002) define que sua área de abrangência deve ser a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Desde 2002 há a previsão legal do Garantia Safra atender municípios do Espírito Santo, mas o Estado nunca aderiu. Ademais, a LEI nº12.766/2012 autoriza a participação de agricultores familiares de outros municípios situados fora da área SUDENE, desde que atendidos previamente requisitos pré-estabelecidos nessa lei.

² Art. 8º Lei 10420/2002, com nova redação dada pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012

histórico em que se insere a proposição desta política, como pelos impactos das perdas agrícolas da agricultura de subsistência na alimentação das famílias nessa região.

Neste sentido, é interessante lembrar que a agenda de combate à fome tornou-se uma prioridade presidencial e governamental com o lançamento do Programa Fome Zero em 2003, contemporaneamente ao Garantia Safra, pelo então presidente Luiz Inácio da Lula da Silva, como também com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), no mesmo ano, e a criação de políticas públicas voltadas especificamente para essa finalidade, tal como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o que, de acordo com Sambuichi *et. al* (2019), resultou na institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em 2006, e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2010. As elaborações em torno da política de segurança alimentar e nutricional (CONSEA, SISAN e PNSAN) foram resultado de um conhecimento acumulado e mobilização social precedente, e teve importantes desdobramentos para o combate à fome no Brasil.

Em um ciclo virtuoso de realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, o CONSEA contribuiu para a concepção e/ou o aprimoramento de políticas públicas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Esse processo permitiu que, em 2014, o Brasil não mais figurasse entre os países que compunham o Mapa da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) (CASTRO, 2019).

O Semiárido brasileiro, depois de séculos de abandono e ostracismo, começa, paulatinamente, a ocupar o lugar que lhe cabe no cenário nacional (CAMPOS e BAPTISTA, 2013). Atualmente a seca impacta menos nas vidas das famílias agricultoras do Nordeste do que no século passado. Perante um conjunto sofisticado de políticas de assistência social, a atuação do Programa Garantia Safra e de auxílio emergencial, a boa resiliência econômica da população nos períodos de seca é visível. Por exemplo, durante a seca que começou em 2012 e se estendeu por cinco anos, para além das perdas agrícolas e pecuárias, não existiram relatos calamidades.

No entanto, como adverte Castro (2019), é importante lembrar, que frente ao cenário nacional atual de crise econômica aliada a uma política de austeridade fiscal, marcado pelo desmonte de políticas sociais e pelo estancamento ou piora de indicadores sensíveis à degradação das condições de vida, o espaço na agenda política brasileira que essas pautas ganham nas últimas décadas vem sendo perdido nos últimos anos, visivelmente no atual Governo do presidente Jair Messias Bolsonaro.

Além disso, desde a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016, as políticas de agricultura familiar, de uma maneira geral, têm sido cada vez menos valorizadas, com progressivas reduções de previsões orçamentárias para esta pasta. Ainda piores são as perspectivas futuras, considerando que no momento atual o mundo enfrenta um episódio de proporções imprevisíveis que é a pandemia infecciosa causada pelo novo Coronavírus (COVID 19). A velocidade da contaminação é de grandes proporções, aumentando a cada dia a quantidade de vidas perdidas em todo o mundo. Diversos autores prognosticam que a pobreza e a fome retornem em muitos países.

Neste sentido, a conjuntura atual do cenário político nacional contribui para o aumento da importância das análises e discussões a cerca de políticas direcionadas a agricultura familiar do Nordeste, não apenas pela sua expressividade, área de abrangência e população envolvida, mas, sobretudo, pelos riscos de retrocessos em relação a estas.

Na pauta protagonismo, o discurso do poder público ilustra a política pública Garantia Safra a partir do “não assistencialismo”. De acordo com Freire (1980) o grande problema do assistencialismo é a violência do anti-diálogo. Não oferece, portanto, condições especiais para o desenvolvimento de consciência. Diante desse discurso, do contexto histórico em que foi criado, de seu desenho ideacional e das perspectivas futuras é imperativo discernir quais as ideias e paradigmas de política pública do Programa Garantia Safra.

Este trabalho examina os discursos institucionais que serviram a essa ação governamental. O que possibilitou revelar os interesses políticos e os fatores influenciadores das escolhas inerentes a essa política pública, em detrimento de outras. A relevância da pesquisa está na compreensão dos pensamentos dos atores políticos envolvidos com esta ação no que diz respeito à pobreza e ao desenvolvimento rural no Semiárido. O que deve servir de base para interpretação dos cenários políticos (do presente e do futuro) e dos paradigmas de políticas públicas direcionadas à região foco do estudo.

A pesquisa busca entender o discurso institucional, no qual se engaja os atores políticos, no que se refere à relação entre o Garantia Safra (enquanto seguro agrícola baseado em índice para agricultores e agricultoras empobrecidos) e o desenvolvimento rural, examinando as ideias, os interesses e os paradigmas de política pública que compõem o desenho dessa ação governamental. Desta maneira, o problema central de pesquisa pode ser expresso na seguinte pergunta: *Qual é a relação entre o Garantia Safra e os paradigmas de política de desenvolvimento rural?*

A percepção de que o Governo brasileiro tem lidado de forma diferente com os assuntos pobreza, seca e perdas agrícolas no Semiárido, tanto em termos de concepção e

enfretamento como em termos ações direcionadas, motivou a pesquisa. As análises contidas neste trabalho poderão subsidiar decisões do poder público e acender outras possibilidades de pesquisas científicas em diferentes campos acadêmicos.

Outro fator motivador da pesquisa partiu das indagações que surgem perante experiências pessoais e profissionais. Nascida na cidade de Juazeiro da Bahia, situada no sertão do Nordeste, à margem direita do Rio São Francisco, no extremo norte da Bahia, conheci o cenário dicotômico das áreas rurais da região do Vale do São Francisco, em que de um lado é possível ver a grande agricultura exportadora (que domina imensas áreas das terras e consome grande volume de água) e do outro a agricultura familiar (com carência de terras e difícil acesso à água). A primeira baseada nos sistemas irrigados e na monocultura de frutas, no outro extremo, a segunda, baseada na agricultura de sequeiro (dependente de chuvas) que planta o alimento da família agricultora e que são comercializados localmente. Na trajetória profissional, a experiência no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na coordenação do Programa Garantia Safra, também foi fator motivador da proposição da pesquisa.

O objetivo principal da pesquisa é estudar a relação entre seguro de índice para famílias agricultoras pobres e os paradigmas de desenvolvimento rural. Os objetivos específicos são: I) Caracterizar o Programa Garantia Safra, a partir da literatura sobre pobreza e desenvolvimento rural; II) Analisar o discurso coordenativo e o discurso comunicativo dos atores políticos e tomadores de decisões que compõem as equipes do Governo Federal envolvidas com o Programa Garantia Safra; III) Entender as ideias e os interesses dos atores políticos e tomadores de decisões que compõem as equipes do Governo Federal envolvidas com o Programa Garantia Safra.

O institucionalismo discursivo compõe a base teórica da pesquisa. Podendo ser entendido como o conjunto muito rico e diversificado de maneiras de explicar realidade política e social focada no conteúdo substantivo das ideias e na interação processos do discurso no contexto institucional (SCHMIDT, 2015). A abordagem institucionalista discursiva enfatiza as ideias e a coordenação entre os atores como explicativas da mudança institucional, muitas vezes com uma demonstração de que tais ideias não atendem apenas às escolhas racionais de meios e fins, mas são determinadas por fatores estruturais e/ou representam uma ruptura com os caminhos históricos. Na dimensão interativa é possível observar o discurso que ocorre entre os responsáveis políticos e os tomadores de decisões (discurso coordenativo) e aquele ocorre entre os atores, os líderes políticos e o público em geral (discurso comunicativo) (SCHMIDT, 2011).

O desenho da pesquisa parte da coleta de dados primários, seguida da revisão de literatura, da investigação documental e da interpretação de dados qualitativos com base na operacionalização dos conceitos do institucionalismo discursivo. Para suprimento das informações que serviram de bases contextuais, realizou-se o levantamento bibliográfico das questões sociais, econômicas e climáticas da área de abrangência do Programa Garantia Safra, que se trata, especialmente, da região clima Semiárido do Nordeste.

Do acervo documental do Programa Garantia Safra, foram usados os seguintes materiais: 18 atas das reuniões ordinárias do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS)³, coletadas entre os anos 2002 e 2016, o arcabouço legal do Garantia Safra (leis, decretos, normas, resoluções e portarias), o material produzido pelo Governo Federal para divulgação, comunicação e apresentação do programa (sendo eles: 1 cartilha elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e as imagens e textos das páginas da web do MDA dedicadas ao Programa Garantia Safra⁴, coletadas entre os anos 2002 e 2016), 7 entrevistas apresentadas nos programas jornalísticos veiculados na TV BRASIL, as quais os gestores do MDA respondiam sobre o Programa Garantia Safra e um discurso da então presidenta Dilma Rousseff em 18 de janeiro de 2013 durante visita ao município de São Julião, no Piauí. Para apreciação e as análises dos discursos foram aplicadas os procedimentos descritos por Strauss e Corbin (2008), que envolvem as etapas de codificação (aberta e axial) e categorização. Esses procedimentos foram inter-relacionados. As técnicas descritas por esses autores foram aplicadas no material textual, nas imagens, nos áudios e nos vídeos. A base da técnica adotada é a emergência de conceitos a partir da interpretação dos dados.

Na técnica da codificação aberta, é necessário deixar expostos os pensamentos, as ideias e os significados contidos no texto, bem como, a partir daí, revelar, nomear e desenvolver os conceitos. Na medida em que os conceitos começam a se acumular, o pesquisador inicia o processo de agrupá-los ou categorizá-los com rótulos explicativos mais amplos e mais abstratos, ou seja, categorias. Estas podem ser divididas em subcategorias, que servem para especificar e esclarecer melhor uma categoria (OTANI; BARROS, 2014).

A codificação axial consiste no processo de relacionar as categorias às subcategorias, ou seja, examinar como as categorias se cruzam e se associam para gerar explicações mais precisas e completas sobre os fenômenos. Recebe o nome de “axial” porque ocorre em torno

³ As atas das reuniões foram confeccionadas em dois formatos: um resumido, em que consta, basicamente, a memória das reuniões, com nomes dos participantes, pauta e encaminhamentos adotados, e outro com transcrições literais das falas dos partícipes. A ata de reunião de instalação do Comitê Gestor encontra-se nesta última condição.

⁴ A coleta do material se deu a partir da pesquisa na página oficial do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Como, após a extinção do MDA, sua página foi removida da web, tal acesso deu-se pela plataforma web Internet Archive. uma biblioteca digital de sites da Internet e outros artefatos culturais em formato digital. Disponível em: <https://web.archive.org/>. Acessado em: 20 de agosto de 2019.

do eixo de uma categoria, e o objetivo desta etapa é começar o processo de reagrupamento dos dados que foram divididos na codificação aberta. Para relacionar as categorias e contextualizar o fenômeno, é preciso procurar respostas às questões que surgem: Por quê? Onde? Como? Quando? De que forma? (OTANI; BARROS, 2014).

Segundo Strauss e Corbin (2008), suas técnicas fornecem meios para transformar a visão da realidade, ou seja, ajuda o pesquisador a enxergar além do comum para atingir uma nova compreensão da vida social. Esse pressuposto favorece o desenvolvimento de novas perspectivas e a exploração dos sentidos observados durante a investigação.

Para a codificação e categorização do material, primeiramente aplicou-se nas atas a análise microscópica dos dados, que é um exame detalhado, linha por linha, com vistas a uma interpretação precisa, necessária no começo do estudo. A microanálise incluiu a codificação aberta e axial do corpo do texto. Assim, foram geradas as categorias iniciais do discurso coordenativo, sendo possível sugerir relações entre as categorias. Logo após, com vistas a análise do discurso comunicativo, foram realizados os processos de codificação e categorização do material produzido pelo Governo Federal para divulgação, comunicação e apresentação do programa, não foi aplicada a análise microscópica dos dados nessa etapa. Em seguida, as categorias foram organizadas em torno dos conceitos-base ou categorias centrais da pesquisa.

Por fim, foram preparadas as inter-relações dos conceitos identificados, tal como convergências e divergências de conceitos e ideias, através da montagem de matrizes e redes. A partir daí foram adotadas as referências metodológicas de Miles, Huberman e Saldana (1994). O processo de codificação e criação de categorias foi realizado com auxílio do *software* ATLAS.ti (Versão 7.0). Esse *software* foi escolhido porque oferece as ferramentas necessárias para a análise qualitativa de grandes corpos de dados textuais, gráficos, de áudio e vídeo.

O estudo tem um forte caráter institucionalista, pois enfoca o sistema de mudanças institucionais das políticas públicas de seca. Entretanto, também, reporta-se a perspectiva histórica, para explicar os contextos de tais mudanças. O primeiro e o segundo capítulo dão as bases referenciais da abordagem teórica adotada. De tal modo, à luz da literatura internacional recente, o primeiro capítulo apresenta uma revisão no que se refere às teorias institucionalistas, bem como acerca dos seus conceitos-chaves: ideias e paradigmas de políticas, discurso coordenativo e comunicativo. O segundo capítulo apresenta as principais abordagens conceituais de pobreza, desenvolvimento rural e seguro de índice. A compreensão

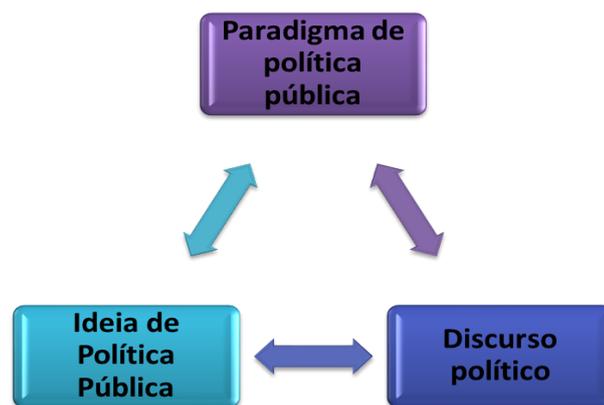
dos conceitos descritos nestes dois capítulos serviu para entender diversos aspectos ideacionais Programa Garantia Safra.

O terceiro capítulo realiza a apresentação da revisão documental. Este tem o objetivo de descrever os contextos (ambiental, histórico e político) em que se insere a iniciativa de política pública estudada. Inicia-se com os aspectos gerais do Semiárido, em seguida, problematiza a capacidade produtiva do sistema de plantio dependente de chuvas e finaliza com um breve resumo sobre a evolução das políticas públicas direcionadas ao Semiárido brasileiro. O quarto capítulo visa apresentar a análise institucionalista discursiva sobre o Programa Garantia Safra, realizada nas dimensões normativa, coordenativa e comunicativa.

1 IDEIAS, DISCURSOS E PARADIGMAS DE POLÍTICAS

Como já dito anteriormente, essa pesquisa adotou o institucionalismo discursivo como base teórica. Para a sua compreensão a revisão detalhados dos conceitos chaves relacionados a esta escola de pensamento, tais como os conceitos de ideias e paradigmas de políticas, discursos coordenativo e comunicativo foi imprescindível. A Figura 1 apresenta a relação entre os principais construtos da pesquisa

Figura 1 – Chave dos conceitos aplicados à pesquisa



Fonte: Emmerij, Jolly e Weiss (2005); Daigneault (2014); Schmidt (2008). Sistematizado pela autora (2020)

A abordagem escolhida possibilitou a compreensão das mudanças institucionais e da trajetória do Programa Garantia Safra, bem como das escolhas normativas e conceituais que representaram interesses políticos. A ênfase dada ao papel das ideias colaborou com o entendimento da forma de comunicação do Estado com a sociedade sobre seca, pobreza rural e perdas agrícolas no contexto do Semiárido no período examinado. O Quadro 1 mostra as

definições dos conceitos adotados, bem com as fontes de verificação de dados para a execução da pesquisa. Nele é possível observar as relações conceituais entre discurso e ideias, adotada neste estudo como parâmetro da análise institucional.

Quadro 1 – Conceitos adotados na pesquisa

CONCEITOS	DEFINIÇÕES	DOCUMENTAÇÃO (FONTES DE DADOS)
IDEIA DE POLÍTICA PÚBLICA	Ideias são os conteúdos substantivos do discurso (SCHMIDT, 2008). Ideias são “crenças causais mantidas por indivíduos ou adotadas por instituições que influenciam suas atitudes e ações” (EMMERIJ, JOLLY & WEISS 2005, 214).	Legislação do Programa Garantia Safra; Resoluções do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS); Notas Técnicas da coordenação nacional do Programa e Portarias da Secretaria de Agricultura Familiar e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
DISCURSO POLÍTICO	Discurso Coordenativo	Trata-se do discurso que ocorre entre os responsáveis políticos e os tomadores de decisões (SCHMIDT, 2008). Atas das reuniões do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS);
	Discurso Comunicativo	Discurso que ocorre entre os atores, os líderes políticos e o público em geral (SCHMIDT, 2008). Mídia e material de comunicação do Programa Garantia Safra; Entrevistas dos gestores apresentadas na TV BRASIL e Página web do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)
PARADIGMA DE POLÍTICA PÚBLICA	Conjunto de ideias políticas coerentes e bem estabelecidas, sua presença causa impacto no conteúdo das políticas públicas; em contraste, a sua ausência significa simplesmente que as ideias menos propensas a influenciar a política (DAIGNEAULT, 2014).	Legislação do Programa Garantia Safra; Resoluções do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS); Notas Técnicas da coordenação do Programa Nacional e Portarias da Secretaria de Agricultura Familiar e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Fonte: Emmerij, Jolly e Weiss (2005); Daigneault (2014); Schmidt (2008). Sistematizado pela autora (2020).

1.1 Ideias e paradigmas de políticas

As ideias são fundamentais para uma melhor compreensão das políticas públicas (BÉLAND, 2009; DAIGNEAULT, 2014), pois fortalecem e justificam posições políticas poderosas (BAUMGARTNER; 2014) e, dessa forma, conduzem os discursos, cumprindo papel decisivo na promoção e no direcionamento das políticas públicas.

As ideias estão no centro da ação política e estão consagradas nas instituições. Elas são as moedas de troca dos discursos sobre política e inspiram a construção de instituições políticas e sociais. As instituições fazem mais do que definir as regras formais e informais nas quais os indivíduos devem negociar, elas também alimentam as identidades, ajudando as pessoas a construir seus valores fundamentais, que, por sua vez, moldam suas crenças e

interesses (BÉLAND; COX, 2011). As ideias incorporadas nas instituições não são unívocas. Muitas vezes, as ideias políticas têm interpretações conflitantes. Porém, o que são, então, ideias? São “crenças causais mantidas por indivíduos ou adotadas por instituições que influenciam suas atitudes e ações” (EMMERIJ; JOLLY; WEISS, 2005, p. 214).

Essa definição simples envolve varias dimensões discretas. Primeiro, como crenças causais, ideias são produtos da cognição. Elas são produzidas no pensamento e estão conectadas ao mundo material apenas por meio de interpretações. As mentes podem criar ideias a partir de uma infinidade de percepções sensoriais, conceitos, ou baseadas em nenhuma conexão com a realidade. De que outra forma as pessoas poderiam saber e acreditar em coisas que não verem ou tocam? Segundo, como crenças causais, ideias postulam conexões entre coisas e entre pessoas no mundo. Essas conexões podem ser causais no sentido em que um evento é o responsável por trazer uma série de outros eventos. Contudo, as ideias podem ser causais de maneira mais informal, desenhando conexões e relações entre coisas ou pessoas relacionadas entre si. Finalmente, como crenças causais, ideias ajudam a pensar sobre maneiras de abordar problemas e desafios e, portanto, são a causa e fornecem guias para a ação. Todas as teorias são ideias, no sentido de que elas representam ordenações cognitivas do mundo material e as relações causais positivas que orientam decisões e preferências das pessoas. (BÉLAND; COX, 2011, p.3).

Mehta (2011) considera ideias em três níveis analíticos: soluções políticas, definições de problemas e filosofias públicas ou *Zeitgeist*. Dividir ideias nessas categorias compreender sobre como cada tipo de ideia funciona na política e pensar sobre as interações entre os diferentes níveis de ideias. Esse autor entende que não há um estabelecimento prévio de problemas e objetivos, assim equipara ideias como definição e soluções de problema. Para ele a definição de problema é um modo particular de entender uma realidade complexa e a forma como um problema é formulado tem implicações significativas para os tipos de soluções políticas que parecerão desejáveis. Portanto, diversos argumentos políticos são postos no nível da definição do problema, por exemplo, a falta de moradia, pode ser vista como o resultado da carência de casas, alto desemprego ou falta de iniciativa individual.

Mehta (2011) define filosofia política como uma visão, muitas vezes expressa por partidos políticos, sobre o papel apropriado do governo, conforme certas premissas do mercado e da sociedade. Enquanto o *Zeitgeist* como um conjunto díspar de pressupostos culturais, sociais ou econômicos dominantes no discurso público em um dado momento, compartilhado amplamente e não aberto às críticas, o qual pode não estar tão intimamente relacionado ao propósito do governo quanto uma filosofia pública (MEHTA, 2011).

Quando as filosofias públicas estão em disputa aberta, como geralmente ocorre, não têm o status de *Zeitgeist*. Apenas quando uma emerge dominante podem, por um curto período, como a economia keynesiana nos anos entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970, ser caracterizada como *Zeitgeist*. Essas suposições intocáveis, obviamente, têm uma influência ampla na política (e na sociedade) para o período em que reinam. As filosofias públicas e os *Zeitgeist* são amplamente influentes e difíceis de estudar, justamente porque são inter-relacionados com os eventos dominantes do momento (MEHTA, 2011).

Schmidt (2015) destaca a importância de refletir como as ideias e os discursos se transtornam em um ambiente institucional, particularmente no caso de ideias políticas, tornando-se forças resistentes à mudança ou compondo a base de transformação ideacional radical, especialmente quando tais ideias quando se modificam rapidamente perante eventos e oportunidades emergentes ou quando se tornam institucionalizadas em programas políticos.

Os papéis que as ideias desempenham na formulação de políticas foram amplamente abordados por Hall (1993), que se preocupou em descrever como entender a relação entre ideias e formulação de políticas e como as ideias por trás da política mudam de curso. Diante destas questões, Hall (1993) pauta o conceito de aprendizagem social empregado por teóricos do estado. Para Hall (1993), os arranjos institucionais destinados a casar o interesse público com o privado em uma democracia raramente funcionam perfeitamente, mas eles operam de modo a lutar contra uma distinção rígida entre modelos de política baseados no poder e em ideias.

É fato óbvio que as ideias servem como forças mobilizadoras para a ação coletiva de grupos sociais que querem criar ou mudar instituições. Para os próprios atores institucionais, ideias servem como a liga que mantém uma administração, partido ou agência unidas em suas tarefas (SANDERS, 2008). Existe um amplo reconhecimento do poder e do papel das ideias no campo das políticas públicas (DAIGNEAULT, 2014), sendo que as ideias são a força vital dos paradigmas (HOGAN; HOWLETT, 2015).

De acordo com Daigneault (2014), paradigma de política é o conjunto de ideias políticas coerentes e bem estabelecidas; sua presença causa impacto no conteúdo das políticas públicas e, em contraste, sua ausência significa simplesmente que as ideias presentes, são menos propensas a influenciar a política. Hall (1993) observou que os paradigmas de política são análogos aos paradigmas científicos identificados por Thomas Kuhn (2001) em *A estrutura das revoluções científicas*, sendo possível aproveitar essa analogia para desenvolver hipóteses sobre o processo de aprendizagem na formulação de políticas públicas. Segundo

Thomas S. Kuhn (2001, p. 13), o paradigma é modelo que, “[...] durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”.

Baumgartner (2014) afirma que paradigmas são ideias tão poderosas, que não são ditas. São semelhantes ao preço de entrada: onde se não se compartilha o paradigma, não se faz parte da conversa. Baumgartner (2014) considera que as ideias são mais gerais que paradigmas, sendo estes últimos, propositadamente, um termo mais elevado. Muitas políticas não são suportadas por nada tão grandioso. O autor afirma, categoricamente, que em um paradigma político o poder da ideia subjacente é, por definição, extremamente grande, e a mudança é equivalente à revolução. Baumgartner (2014), portanto, acredita que as ideias estão por toda parte relacionadas às políticas e às razões para apoiá-las.

Na concepção de Daigneault (2014), os teóricos devem estudar várias ideias políticas, não só porque são importantes para a compreensão da política, mas também porque são os “blocos de construção” dos paradigmas. Assim, estudar ideias, levando-se em conta suas dimensões de valores e princípios, é o primeiro passo necessário para determinar se um paradigma político caracteriza uma determinada configuração. Daigneault (2014) acredita que os estudiosos nunca devem assumir a presença ou a ausência de um paradigma de política, mas sim testar empiricamente essa hipótese.

Nesse sentido, o conceito de paradigma político tem, sobre as ideias, a vantagem definitiva de simplificar a realidade de maneira mais eficaz, uma vez que se refere apenas a ideias políticas coerentes e poderosas (BAUMGARTNER, 2014).

1.2 Discursos e mudanças institucionais

Para Béland e Cox (2011), as ideias fornecem elos elegantes entre instituições e processos políticos. Campbell (2004) afirma que instituições são as fundações da vida social e as definem como regras formais e informais, mecanismos de monitoramento e fiscalização e sistema de significados que determinam o contexto nos quais indivíduos, corporações, sindicatos de trabalhadores, Estados-nações e outras organizações operam e interagem uns com os outros. Para Campbell (2004), as instituições ainda são assentamentos nascidos da luta e da barganha que refletem os recursos e o poder daqueles que os fizeram e, por sua vez, afetam a distribuição de recursos e poder na sociedade. Uma vez criadas, as instituições são poderosas forças externas que ajudam a determinar como as pessoas dão sentido a seu mundo

e agem nele. Elas canalizam e regulam o conflito e, assim, garantem a estabilidade na sociedade.

As teorias institucionalistas ou institucionalismo surgem para elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Durante as últimas três décadas, o “novo institucionalismo” tornou-se o principal campo de batalha metodológico entre os cientistas políticos. Existem basicamente quatro novas abordagens: o institucionalismo de escolha racional, o histórico e o sociológico (mais antigos) e o institucionalismo discursivo (mais recente) (SCHMIDT, 2011, p. 47).

O institucionalismo de escolha racional se concentra nos atores racionais que buscam seus interesses e seguem suas preferências nas instituições políticas, definidas como estruturas de incentivos, de acordo com uma “lógica de cálculo”. O histórico concentra-se na história das instituições políticas e de suas partes constituintes, que têm suas origens nos resultados (muitas vezes não intencionais) de escolhas propositadas e condições iniciais historicamente únicas e que se desenvolvem ao longo do tempo, seguindo uma “lógica da dependência do caminho”. O sociológico vê as instituições políticas como socialmente constituídas e estruturadas culturalmente, com agentes políticos agindo de acordo com uma “lógica de adequação”. Finalmente, o institucionalismo discursivo trata do discurso no qual os atores se engajam no processo de geração, eliminação e/ou legitimação de ideias sobre a ação política no contexto institucional, de acordo com uma “lógica da comunicação” (SCHMIDT, 2011, p. 47).

O institucionalismo discursivo compartilha, assim, com os outros um foco central na importância das instituições, mas difere em suas definições de instituições, em seus objetos e lógicas de explicação, como também nas maneiras como lida com a mudança. Para os institucionalismos mais antigos, as instituições são estruturas externas a agentes que constituem regras sobre a atuação no mundo que servem principalmente como restrições, podendo ser por meio de incentivos racionalistas que estruturam ação, caminhos históricos ou normas culturais que moldam a ação. Para o institucionalismo discursivo, por outro lado, as instituições são internas a agentes sencientes, servindo tanto como estruturas que restringem a ação (de pensar e agir) de atores quanto como construções criadas e alteradas por esses atores (SCHMIDT, 2008).

Desse modo, o “institucionalismo discursivo” dá nome ao conjunto muito rico e diversificado de formas de explicar a realidade política e social que se concentra no conteúdo substantivo das ideias e nos processos interativos do discurso no contexto institucional. Além disso, chama a atenção para a forma como os agentes podem ganhar distância crítica das

deliberações e/ou expor a dominação e o poder da elite (SCHMIDT, 2015). O institucionalismo discursivo considera a discurso no qual os atores se engajam no processo de geração, eliminação e/ou legitimação de ideias sobre a ação política no contexto institucional de acordo com uma “lógica da comunicação” (SCHMID, 2011, p. 47). A relação entre as esferas de construção de política coordenativa e de legitimação da política comunicativa têm importância fundamental, já que o que está em jogo nessa conexão é a relação entre as elites e o público em geral (SCHMIDT, 2015).

O que define um trabalho claramente institucionalista discursivo é o foco nas ideias como explicativas da mudança, muitas vezes com uma demonstração de que tais ideias não atendem a interesses “racionalistas” previsíveis, de que são subdeterminadas por fatores estruturais e/ou representam uma ruptura com os caminhos históricos (SCHMIDT, 2011).

1.3 Discursos coordenativo (divergências e interesses) e comunicativo

Enxergar a política como um processo discursivo significa que ela não é um processo mecânico pelo qual os atores formulam uma meta, planejam uma estratégia para alcançar a meta e lutam com os outros enquanto empregam sua estratégia. Em vez disso, baseando-se nos símbolos culturais e ideológicos existentes, os atores desenvolvem um conjunto de ideias e as compartilham com outras pessoas, que podem desafiá-las e fornecer algumas alternativas. As interações discursivas os levam a refinar, reformular e reinterpretar essas ideias. O discurso começa entre pessoas de diferentes opiniões e interpretações e que aprendem e refinam suas ideias à medida que as compartilha com os outros (BÉLAND; COX, 2011, p.10).

As ideias sobre as quais as instituições são formadas também estão sujeitas à revisão discursiva, na medida em que os atores reinterpretam e debatem significados. As ideias que definem instituições, bem como aquelas compartilhadas pelos atores políticos, estão frequentemente em fluxo (BÉLAND; COX, 2011). As ideias são influenciadas e incorporadas no discurso político (seja descritivo, seja metafórico), sendo usadas para justificar e articular uma visão particular da realidade que reapareça na teoria (HOGAN; HOWLETT, 2015).

Hall (1993) afirma que, em vários aspectos, o discurso político privilegia algumas linhas de política em detrimento de outras e que uma característica perene de política é a luta pela vantagem dentro das posições prevalecentes dos discursos. Interesses organizados,

partidos políticos e especialistas em políticas não apenas “exercem poder”; eles adquirem poder, em parte, tentando influenciar o discurso político.

Foucault, em seu ensaio sobre a importância e o poder do discurso, transcrito na obra *Ordem do Discurso*, trata da característica fundante do discurso, quando, por exemplo, na exposição verbal de ideias. Afirma que o discurso “não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo pelo qual e com o qual se luta, é o próprio poder de que procuramos assenhorear-nos” (FOUCAULT, 1990, p. 10).

Para Schmidt (2011), as interações do discurso ajudam a explicar como as ideias passam do pensamento individual para a ação coletiva. Afinal, não é possível saber o que as pessoas estão pensando ou por que agem de determinada maneira até que elas digam. Na maioria das vezes, as pessoas se envolvem em ações coletivas ou em pensamento coletivo a partir da articulação, discussão, deliberação e legitimação das ideias. É por isso que, além das habilidades ideacionais de fundo que explicam os processos pelos quais as instituições são criadas e mantidas, é necessário identificar as “habilidades discursivas em primeiro plano” a partir das quais os agentes sencientes podem mudar (ou manter) suas instituições, seguindo uma lógica de comunicação (SCHMIDT, 2008).

As “habilidades discursivas em primeiro plano” são essenciais para explicar a mudança institucional. Uma vez que se referem à capacidade das pessoas de pensar agir, criticar e comunicar para além das instituições em que se deparam e deliberar sobre tais instituições. Tais habilidades também levam a construção de “alianças discursivas” capazes de persuadir pares a tomar medidas contra interesses arraigados na coordenação política ou informar, orientar e deliberar com o público na esfera política comunicativa. (SCHMIDT, 2011, p. 56).

Na dimensão interativa, os estudiosos do institucionalismo discursivo consideram os processos discursivos nos quais as ideias são construídas em uma esfera política “coordenativa” e aqueles nos quais são deliberadas, em uma esfera política “comunicativa” (SCHMIDT, 2000, 2002). Nesse contexto, o discurso coordenativo engloba uma ampla gama de atores políticos engajados na construção de ideias políticas. (SCHMIDT, 2011, p. 3). Trata-se do discurso que ocorre entre os responsáveis políticos e os tomadores de decisões. Nesses cenários, os debates costumam ocorrer de forma fechada, fora da vista pública, seja porque as ideias não podem ser aprovadas, seja porque eles podem ser considerados demasiadamente técnicos para capturar o interesse público (SCHMIDT, 2008).

O discurso comunicativo engloba a ampla gama de atores políticos que trazem as ideias desenvolvidas no contexto do discurso coordenativo ao público para deliberação e

legitimação (SCHMIDT, 2010). Ou seja, trata-se do discurso que ocorre entre os atores, os líderes políticos e o público em geral. Nesse caso, os envolvidos podem apresentar, deliberar e legitimar suas ideias políticas para o público em geral (SCHMIDT, 2008). Para Schmidt (2011), os estudiosos que se concentram na esfera coordenativa tendem a enfatizar, principalmente, indivíduos e grupos no centro da construção de políticas que geram ideias, as quais formam as bases da identidade e da ação coletiva. Na esfera comunicativa, institucionalistas discursivos enfatizam o uso de ideias política no processo de persuasão de massa pública.

Com a missão de tratar dos conceitos que cercam o institucionalismo, esse capítulo traz uma revisão da literatura atual sobre tema e os conceitos que o cerca. A partir daqui é possível situar a pesquisa em sua base teórica.

2 ABORDAGENS CONCEITUAIS SOBRE POBREZA E DESENVOLVIMENTO RURAL

Considerando que esse estudo trata das ideias e paradigmas de uma política pública direcionada ao um público rural de baixa renda, é imprescindível expor as diferentes abordagens conceituais sobre os temas pobreza e desenvolvimento rural, o que faz o presente capítulo. Para isso, inicialmente são revisados os enfoques dados à conceituação da pobreza, em seguida é apresentada a evolução da noção de desenvolvimento, e, por último, é resumido o conceito de seguro de índice tal como uma ideia inovadora que tem alcançado a população rural pobre dos países em desenvolvimento.

2.1 Conceituando pobreza

A pobreza é, reconhecidamente, um fator inibidor da cidadania; portanto, o tema deve permanecer como prioritário na agenda dos governos (MALUF; MATTEI, 2011). Para Buainain e Dedecca (2011) as insuficiências de dotações determinadas pela pobreza podem impor ausência de direitos, de cidadania, de infraestrutura, de riqueza, de bens imateriais e materiais. Esses autores admitem que a pobreza exibe uma complexidade que advém de suas origens, suas causas e determinantes, permanecendo associada à dinâmica da reprodução, da persistência e das consequências. Sendo assim, a complexidade desse fenômeno é revelada quando se aponta para a história e se pensa na resistência que o envolve.

De acordo com Wanderley (2017), a exclusão social carrega várias significações e é um processo que expressa à forma como o capitalismo incorpora, de modo profundamente negativo, as classes e os grupos subalternos à sua lógica de reprodução. Essa autora entende que, em muitos casos, a pobreza se encontra num estilo de vida que tem como base a economia de subsistência e o pertencimento a uma comunidade. Entretanto, Wanderley (2017) faz um alerta importante ao afirmar que a pobreza contemporânea, degradante e desumana, representa o inverso dessa situação, sendo, portanto, o resultado da perda dos laços culturais e sociais com a comunidade de origem e da impossibilidade de reprodução da tradicional economia de subsistência. Causada pelas imposições das leis do mercado e da busca por um acelerado e predatório crescimento econômico, esse tipo de pobreza está presente em todas as partes do mundo. Essas mesmas leis do mercado padronizam os pobres, retirando-lhes, justamente, suas referências culturais particulares. Sobre a pobreza no Brasil Wanderley (2017) faz a seguinte consideração:

A pobreza que permanece no Brasil, tanto no campo como em áreas urbanas, não pode ser entendida como aquela que não foi atingida pelos processos de desenvolvimento. Ao contrário, ela é, fundamentalmente, uma pobreza gerada como consequência direta do modelo de desenvolvimento prevalecente na sociedade brasileira, cuja base é a histórica associação entre o capital e a propriedade da terra, e da forma como foi implantada no Brasil a moderna agricultura, centrada no enfoque setorial da modernização (WANDERLEY, 2017, p. 66).

Sônia Rocha (2006) define pobreza como um fenômeno complexo, podendo ser conceituada de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. De acordo com uma visão multidimensional, a privação à qual essa noção se refere pode ser apenas material ou incluir elementos de ordem cultural e social, frente aos recursos disponíveis a uma pessoa ou família.

Conceitualmente, pobreza absoluta está fortemente relacionada às questões de sobrevivência física e pobreza relativa às necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida dominante na sociedade em questão. (ROCHA, 2006; MARSON, 2018; BUAINAIN; DEDECCA, 2011). Neste sentido, pobreza relativa está relacionada ao conceito de desigualdade. A concepção de pobreza relativa, segundo Sônia Rocha (2006), implica em delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades em que o mínimo vital já é garantido a todos. Por conseguinte, para esta autora, significa incorporar como objetivo social a redução das desigualdades entre indivíduos, sendo, portanto, a percepção

preliminar do que consiste a pobreza, em um determinado contexto elemento essencial para estabelecer um quadro de referência para a análise e a aplicação de política antipobreza.

No enfoque relativo, a pobreza estaria/está ligada à exclusão social e tem como referência a confrontação do nível de vida do indivíduo com o da sociedade onde ele vive. Em última análise, ser pobre é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante, o que manifesta o caráter subjetivo da pobreza (BUANAIN, DEDECCA; 2011).

Sônia Rocha (2006) alerta que, para fins empíricos, a distinção entre pobreza absoluta e relativa não apresenta limites claros. A autora explica que mesmo as necessidades básicas nutricionais, cujo atendimento poderia estar associado ao mais absoluto conceito de pobreza, não são um dado indiscutível.

Por um lado, há muitos fatores a considerar quando se trata de estabelecer necessidades nutricionais, de modo que a busca de uma dieta mínima “de sobrevivência” constitui-se apenas numa simplificação analítica. Por outro lado, é inevitável levar em conta aspectos culturais ao definir a dieta mínima, como pode ser exemplificado pela inclusão do chá na cesta alimentar inglesa (ROCHA, 2006, p. 12).

Kageyama e Hoffman (2006) apontam que, mesmo que se adote uma definição de pobreza absoluta, isso não quer dizer que deva permanecer imutável ao longo do tempo a cesta mínima de bens imprescindíveis. Uma vez que o progresso material e a evolução dos costumes na sociedade vão tornando obsoletos alguns itens e impondo necessidades novas, que passam a ser consideradas indispensáveis; ou seja, mesmo nas medidas absolutas de pobreza, há um componente relativo (ao tempo e às diversas áreas geográficas).

Tanto para fins analíticos e como fins políticos o conceito de pobreza pode ser adotado conforme enfoques distintos. Ao tratar da abordagem monetária da pobreza, Rocha (2006) explica que nessa abordagem o conceito de pobreza, absoluta (nível mínimo independentemente do desenvolvimento do país) ou relativa (dependente do país) é geralmente calculado em valores monetários, a partir de um valor que serve como linha de corte para diferenciar pobres e não pobres. Desta forma, o enfoque monetário da pobreza, talvez seja o mais hábil de se operacionalizar.

Quando se trata de pobreza absoluta, as necessidades fundamentais são monetizadas pela linha de pobreza que deve corresponder ao valor de renda mínima necessária para atendê-las (BONNAL, 2013). Quando se trata, especificamente, das necessidades nutricionais, esse valor é denominado de linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares (ROCHA, 2006).

Ainda que seja amplamente reconhecido que a linha de pobreza varia no tempo e no espaço (de um país para outro e até num mesmo país), uma renda fixa em torno de um dólar por dia e por pessoa é geralmente apontada pelas instituições internacionais para caracterizar essas necessidades fundamentais nos mais diversos países do mundo. Segundo a abordagem monetária, em contraste com a pobreza absoluta, a pobreza relativa (ou privação relativa) é dada por uma proporção fixa da renda média da população. Ela designa a porcentagem dos indivíduos cuja renda é inferior a x% da renda média, sendo que o valor de “x” varia segundo as convenções nacionais ou internacionais (BONNAL, 2013). O conceito de pobreza, pelo enfoque monetário, é bastante indicado para países monetizados e de fácil quantificação, mas possui algumas limitações (MARSON, 2018).

Uma vez que, ainda que parte da noção de pobreza absoluta, a definição das linhas de indigência e pobreza pode ficar muito próxima da noção de pobreza relativa. Quanto a isso, é reconhecido o fato de que a adoção da linha da pobreza relativa nos países ricos acabou levando à aplicação indevida dessa abordagem em países em desenvolvimento, onde a noção de pobreza absoluta ainda é mais relevante. Nos países desenvolvidos, o uso de linhas de pobreza relativas se disseminou, com ênfase, naturalmente, nos aspectos da desigualdade e da exclusão. Em países de renda média, como o Brasil, onde persiste uma grande população de desprivilegiados, a abordagem de pobreza absoluta ainda é relevante (ROCHA, 2006).

No Brasil, no ano de 2011, no início do governo da presidente Dilma Rousseff o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)⁵, com a proposta de desenvolver diversos programas existentes e outros novos, com o objetivo de erradicar a extrema pobreza, alcançando “os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados” (CAMPELLO; MELLO, 2014). Para isso fez-se necessário estabelecer uma linha oficial para determinar quem era, de fato, pobre, conforme critério oficial, algo que nunca havia sido feito antes, pois até então cada programa e estudo utilizavam critérios próprios para definir o que é “pobreza”. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) encarregado da tarefa estabeleceu o ponto de corte de R\$ 70,00 *per capita* para definir famílias em situação de extrema pobreza e o dobro desse valor (R\$ 140,00) para definir a pobreza. (TRONCO; RAMOS, 2017). O Decreto presidencial nº 9.396/2018 atualizou esse valor, e a

⁵ De acordo com o Decreto presidencial nº 7492 de 2 de junho de 2011 que instituiu o PBSM, as ações desempenhadas se enquadram em três eixos programáticos: (i) a garantia de renda, baseada em transferências de renda e em ações voltadas à melhoria das condições de vida da população-alvo; (ii) a melhoria do acesso a serviços públicos; e (iii) a inclusão produtiva, ou seja, a incorporação ou amplificação da participação dos trabalhadores familiares em processos e dispositivos de produção (BONNAL, 2013, p. 35).

partir daí a linha de extrema pobreza passou a ser da população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) (BRASIL, 2018) ⁶.

Tronco e Ramos (2017) criticam a metodologia adotada pelo governo brasileiro na definição dessas duas linhas, pois elas são aplicadas, sem alterações, em todas as regiões do Brasil, não levando em consideração as diferenças existentes na pobreza entre zonas rurais e urbanas, regiões metropolitanas e não metropolitanas. Além disso, os autores apontam que os esses valores não são corrigidos anualmente, uma vez que não há regra estabelecida para a atualização das linhas e elas não são a qualquer tipo de variável, como o salário mínimo ou a taxa de inflação. Para esses autores, as metodologias que levam em conta a inflação e as diferenças regionais de custo de vida são mais eficazes, pois identificam indivíduos que seriam invisíveis caso fosse utilizada uma linha única e sem atualização.

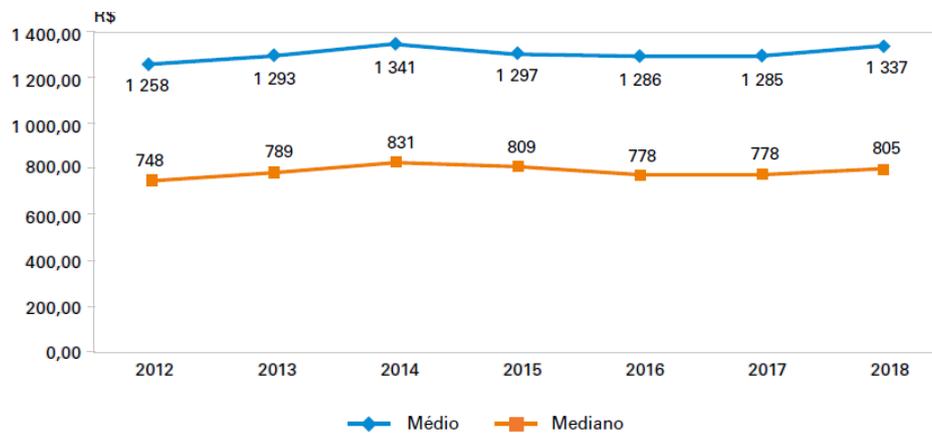
Rocha (2006) explica que, para fins analíticos gerais, é possível conceber uma tipologia que distinga os países, no que diz respeito à abordagem monetária da pobreza, em três grupos. No primeiro grupo, estão os países nos quais a renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo considerado indispensável a cada um de seus cidadãos, onde a renda *per capita* é baixa e a pobreza absoluta, inevitável, quaisquer que sejam as características da distribuição da renda. No segundo grupo, encontram-se os países desenvolvidos, onde a renda *per capita* é elevada e a desigualdade de renda entre indivíduos é, em grande parte, compensada por transferências de renda e pela universalização de acesso a serviços públicos de boa qualidade; são países em que as necessidades básicas já são atendidas, de modo que o conceito de pobreza relativa se ajusta adequadamente, definido a partir do valor da renda média ou mediana. Por fim, um terceiro grupo de países se situa numa posição intermediária. Nesse caso, o valor alcançado pela renda *per capita* mostra que o montante de recursos disponíveis seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos, de modo que a persistência de pobreza absoluta se deve à má distribuição de renda. O Brasil se classifica no terceiro grupo, com incidência de pobreza absoluta decorrente da forte desigualdade na distribuição do rendimento (ROCHA, 2006, p.31). De acordo com Barro *et. al* (2000) apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está entre as mais pobres do mundo.

Em termos mundiais, o Brasil não é necessariamente um país pobre, mas um país de renda média com grave desigualdade. Barros *et. al* (2000) designa o Brasil como um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui

⁶ Parágrafo Único do Artigo 2º do o Decreto presidencial nº 7492 de 2 de junho de 2011, alterado pelo Decreto nº 9.396, de 2018.

parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Num exame unidimensional, considerando exclusivamente o aspecto renda *per capita*, e apenas para o fim analítico sob a abordagem monetária, mas, não desfocando que o problema central do Brasil é a desigualdade social: É possível observar que o rendimento médio *per capita* dos brasileiros entre 2012 e 2018 obteve valores em torno de R\$ 1.300,00 de acordo com IBGE (2019) e em 2018, mais da metade das pessoas possuía rendimento domiciliar *per capita* de até R\$ 954,00. São valores bem acima de qualquer valor que possa ser realisticamente associado à linha de pobreza (Figura 2).

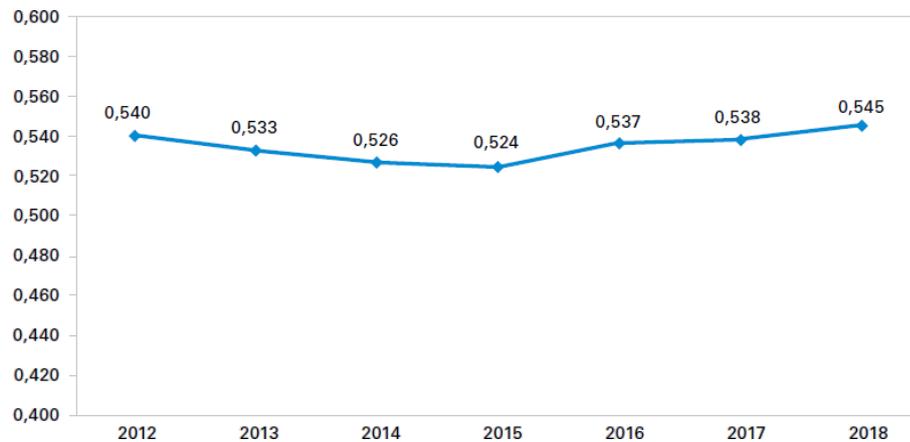
Figura 2 – Rendimento mensal domiciliar *per capita* médio e mediano das pessoas residentes em domicílios particulares, Brasil (2012–2018)



Fonte: IBGE (2019).

O Índice de Gini é uma das formas de observar a desigualdade na distribuição de rendimentos. Esse índice possui valores entre 0 e 1, sendo 1 o valor de máxima desigualdade e 0 a perfeita igualdade na distribuição do rendimento. No Brasil, entre 2012 e 2015, o comportamento do Índice de Gini apresentou tendência de queda, atingindo o menor valor neste último ano, 0,524. A partir daí, o índice apresentou comportamento crescente, chegando a 0,545 em 2018, o maior valor da série apresentada (IBGE, 2019) (Figura 3).

Figura 3– Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* Brasil (2012–2018).



Fonte: IBGE (2019).

Outro enfoque que pode ser dado na definição de pobreza é o das necessidades básicas não atendidas. Esse se refere, de maneira inequívoca, à noção de pobreza absoluta, e aplica-se a países muito pobres, ou mesmo a países onde, em média, a incidência de pobreza não é crítica, mas há condições de vida particularmente adversas nos bolsões de pobreza. Essa abordagem abandona a renda como indicador-chave e assim dá ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências, além de estabelecer objetivos e medir resultados para a sociedade como um todo (ROCHA, 2006).

Sônia Rocha (2006) explica que adotar tal abordagem significa incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas (além da alimentação), tais como educação, saneamento, habitação etc. Porém, significa também compreender que as necessidades mais básicas são aquelas relacionadas à sobrevivência física das pessoas. Essa autora ressalta o viés subjetivo do enfoque nas necessidades não atendidas, uma vez que, a definição de necessidades depende do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinados contextos econômicos. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que vive.

Por fim, para o economista e filósofo indiano Amartya Sen (1999), além de fatores sociais e políticos, a pobreza pode ser vista como fonte de privação de liberdade. O autor afirma que as liberdades são não apenas os fins, mas os meios principais para o desenvolvimento, sendo, portanto necessário que se removam as principais fontes de privação de liberdades para que haja o desenvolvimento.

O mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, à oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 1999, p. 18).

No enfoque dado por Amartya Sen (1999), a pobreza condiz com a privação de liberdade por meio da negação do desenvolvimento de capacidades, mediante a não oferta de oportunidades no que se refere à saúde, à educação, à moradia, às normas sociais e às instituições políticas. Assim, Sen propõe uma percepção com base na maneira de vida que a pessoa efetivamente leva. Isso implica em levar em conta aspectos como diversidades pessoais, ambientais, social e diferenças de perspectivas de vida.

A visão de Amartya Sen sobre o desenvolvimento é chamada de “abordagem do desenvolvimento como liberdade” ou “abordagem das capacitações”. Para o autor indiano, o desenvolvimento está vinculado ao alargamento das capacidades e das liberdades humanas, em um processo no qual se ampliam as escolhas pessoais para viver de forma plena a vida. Sob essa perspectiva, as pessoas são tanto beneficiárias quanto agentes do processo de desenvolvimento, o qual deve, em princípio, beneficiar todos os indivíduos equitativamente e se basear na participação ativa e livre de cada um desses indivíduos. A liberdade como meio e fins para a promoção do desenvolvimento é posta em foco por Sen (1999). Isso quer dizer que tanto o desenvolvimento se define como um processo de expansão das liberdades das pessoas quanto essas liberdades servem de instrumentos efetivos para o desenvolvimento (ANDRADE *et al.*, 2016, p. 10).

Ao definir pobreza como privação de capacidade, quer dizer, inadequação em lugar de insuficiência (de renda), Amartya Sen (1999) chega à conceituação de desenvolvimento como expansão das capacidades das pessoas de disporem de várias combinações de modos de existência (de ser e de fazer). No cerne do argumento, encontram-se as diferenças fundamentais entre os indivíduos que obrigam um enfoque centrado na liberdade de escolher conferida pelas capacidades, mais do que na igualdade entre os seres humanos. A liberdade de

escolher, e não a posse de uma cesta de bens seria o campo mais adequado de avaliação dos resultados do desenvolvimento.

2.2 Pobreza rural e os paradigmas de desenvolvimento rural

Nessa secção são apresentadas as principais referências conceituais que dão conta da noção de desenvolvimento frente à pobreza rural. Inicialmente é feita uma abordagem geral e em seguida tais temas são tratados considerando as condições específicas do Semiárido. Em seguida problematiza-se como as diferentes ideias de desenvolvimentos e seus projetos políticos podem intervir tanto na exacerbação ou como no combate da pobreza.

No início da década de 60 o questionamento sobre o sentido assumido pelo progresso ocidental protesta a própria ideologia de progresso como desenvolvimento. A partir da Conferência de Estocolmo, com suas ideias sobre desenvolvimento e meio ambiente, do relatório do Clube de Roma, da mesma época, que apontava a escassez eminente de uma série de bens naturais, e da Conferência do Rio de Janeiro, realizada em 1992 (20 anos depois), há um maior desdobramento do debate internacional, tendo agora por foco a formulação de novas noções de desenvolvimento capazes de fazer frente à desigualdade e à pobreza (FAVARETO, 2016).

Favareto (2016) explica que a adoção da ideia de desenvolvimento humano⁷ foi o principal resultado do esforço das Nações Unidas em ampliar o foco do debate sobre desenvolvimento para além do crescimento econômico, havendo um deslocamento das preocupações sobre as estratégias desenvolvimento que envolvia a conservação ambiental, que passaram a dar conta também dos temas desigualdade e pobreza.

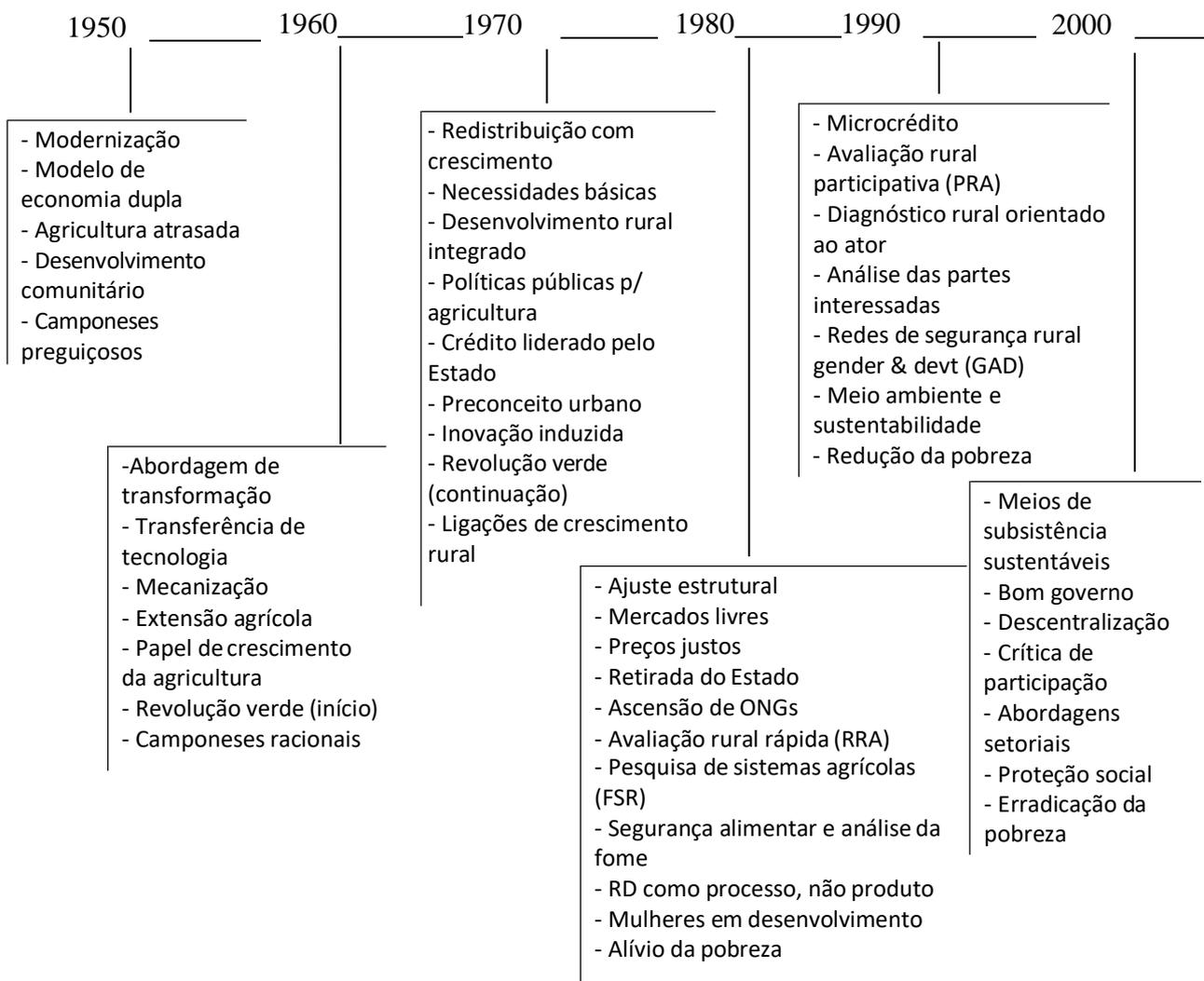
A literatura recente também favorece a ideia de que este não deve ser exclusivamente econômico, mas precisa incluir aspectos sociais e ambientais (KAGEYAMA; 2004). Van der Ploeg *et al.* (2000) esclarecem que a noção de desenvolvimento rural, surgiu a partir de lutas e debates sociopolíticos. De acordo com esses autores, a centralidade da sinergia com o desenvolvimento rural parece incorporar um modelo de desenvolvimento agrícola fundamentalmente diferente do paradigma da modernização. Enquanto a modernização promovia uma especialização contínua em agricultura de produção e previa uma segregação da agricultura em relação a outras atividades rurais, no novo paradigma de desenvolvimento

⁷ A noção de desenvolvimento humano ganhou expressão mundial por meio da formulação e cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), feito pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

rural, benefícios mútuos e “situações em que todos ganham” com atividades diferentes parecem estratégicas e desejáveis.

Para compreender as principais mudanças que ocorreram no pensamento de desenvolvimento rural do último meio século, o interessante artigo de Ellis e Biggs (2001) fornece uma breve visão geral, em linha do tempo, identificando temas dominantes e subsidiários desde a década de 1950, bem como a coexistência de diferentes narrativas em paralelo. Os autores listam um grande número de teorias, temas e tendências políticas que influenciaram o pensamento do desenvolvimento rural no último meio século, como apresentado na Figura 4.

Figura 4- Linha do tempo das ideias de desenvolvimento rural



Fonte: Ellis e Biggs (2001). Adaptado pela autora (2020)

Embora Frank Ellis e Stephen Biggs (2001) assumam que qualquer tentativa de retratar a evolução das ideias do desenvolvimento rural no último meio século corra o risco de simplificação e que as ideias populares e seus efeitos práticos nas políticas rurais não sofreram transições de maneira tão organizada. Esses autores caracterizam a década de 1960 pela modernização, a década de 1970 como intervenção estatal, a década de 1980 como liberalização do mercado e a década de 1990 como participação e empoderamento. Nas conclusões do artigo, tem a seguinte colocação:

Se um novo paradigma de desenvolvimento rural surgir, será aquele em que a agricultura tomará lugar junto com uma série de outras atividades rurais e não rurais reais e potenciais que são importantes para a construção de meios de subsistência rurais viáveis, sem preferência indevida sendo dada à agricultura como a única solução para a pobreza rural. É nesse sentido que a diversidade intersetorial e multi-ocupacional dos meios de subsistência rurais talvez precise se tornar a pedra angular da política de desenvolvimento rural para que os esforços para reduzir a pobreza rural sejam efetivos no futuro (ELLIS; BIGGS, 2001, p. 445).

Nas discussões da definição de rural, Kageyama (2004) cita os seguintes pontos consensuais: a) rural não é sinônimo de agrícola nem tem exclusividade sobre este; b) o rural é multissetorial (pluriatividade) e multifuncional (funções produtiva, ambiental, ecológica, social); c) as áreas rurais têm densidade populacional relativamente baixa; d) não há um isolamento absoluto entre os espaços rurais e as áreas urbanas. Redes mercantis, sociais e institucionais se estabelecem entre o rural e as cidades e vilas adjacentes. Quanto a isso, Veiga (2002) afirma que a ruralidade não é deficiência nem sinônimo de declínio, assim como urbanidade e aglomeração não garantem, automaticamente, um próspero desenvolvimento.

De acordo com Veiga (2002, p.16) é errado abordar as relações entre cidade e campo nos termos em que se desenrola o debate sociológico, isto é, de “dicotomia x *continuum*”. O aumento da densidade demográfica nas zonas “cinzentas” – que deixaram de ser propriamente rurais e que não chegam a ser propriamente urbanas – não significa que esteja desaparecendo a contradição material e histórica entre o fenômeno urbano e o fenômeno rural. Em termos econômicos e ecológicos, aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre esses dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza.

Outra consideração feita por Veiga (2002, p.17) é que também é errado contrapor uma tendência de “ressurreição rural” à velha tese da “desertificação rural”. Em termos estritamente demográficos, há áreas rurais que continuam se esvaziando e outras que se recuperam. Porém, as possibilidades de dinamismo econômico dessas áreas não estão,

necessariamente, correlacionadas às tendências demográficas, uma vez que as mais promissoras vantagens competitivas das áreas rurais são “amenidades” que dependem de heranças naturais e culturais, podendo ser até mais bem aproveitadas por movimentos apenas temporários de população.

A cerca do mundo rural brasileiro, Delgado e Bergamasco (2017) explicam que no Brasil, por ter uma sociedade recortada, no tempo e no espaço, interesses conflitantes de grupos e classes sociais expressam concepções distintas de desenvolvimento, que disputam entre si os rumos a serem dados à própria sociedade. Para esses autores dois projetos estão polarizados: por um lado, o projeto hegemônico, que se traduz pela modernização conservadora da agricultura, centrada na grande empresa agropecuária, e cujos fundamentos socioeconômicos e políticos são dados pela propriedade concentrada da terra e dos demais recursos produtivos e para a qual são prioritariamente canalizados os recursos financeiros administrados pelo Estado. Nesse caso, Delgado e Bergamasco (2017, p. 65) avaliam que o desenvolvimento rural é visto como decorrência do desenvolvimento da grande agricultura, adotando, portanto, um enfoque setorial, excludente e empobrecedor. De sua dominação resultam os traços marcantes do mundo rural: a pobreza das populações do campo, o seu esvaziamento social, através do êxodo rural e a concepção do mundo rural como espaços (e populações) periféricos e residuais.

Por outro lado, de acordo com Delgado e Bergamasco (2017, p. 65), em contraponto, outro modelo de desenvolvimento vem se consolidando no Brasil, cujos principais elementos são o reconhecimento de outras formas de agricultura e de vida no campo: Territorial e não setorial, essa concepção tem como foco o desenvolvimento da agricultura familiar em sua grande diversidade e o reconhecimento das particularidades das comunidades tradicionais, parcela importante das populações do campo. Quanto a isto Veiga (2002, p.17) entende que a retórica do “desenvolvimento territorial” é, certamente, melhor que a do “desenvolvimento local”, mas ambas estão longe de engendrar uma “teoria & prática” que venha, de fato, superar as divisões setoriais (primário, secundário e terciário) e também permitir um tratamento integrado da divisão espacial (cidade e campo). A questão territorial, no campo do desenvolvimento rural, apresenta uma crescente centralidade nos debates e produções teóricas. Especificamente, há uma exaltação renovada dos particularismos associados ao território, que contrasta com as abordagens anteriores, nas quais foram agrupadas em categorias homogêneas construídas com base em dicotomias que se opunham ao tradicional / moderno e / ou rural / urbano (CARENZO, 2007, p. 126).

Wanderley (2017) explica que, no final dos anos 1980, com o processo de redemocratização do Brasil, o desenvolvimento rural foi objeto de um debate mais amplo na sociedade, do qual participaram ativamente novas e renovadas forças sociais. Consolidaram-se as críticas ao modelo dominante da modernização produtivista da agricultura, cuja base permanecia na concentração fundiária e na expulsão massiva de trabalhadores da terra em suas diversas manifestações sociais e regionais. Ao mesmo tempo, foi possível incorporar na legislação vigente, inclusive na Constituição Federal, de 1988, normas que traduzem o reconhecimento de outras formas sociais, não dominantes, de agricultura, que inspiraram novas políticas de apoio a elas destinadas.

Reafirmando as considerações de Ellis e Biggs (2001), que caracteriza a década de 1990 pela participação e empoderamento no tocante ao desenvolvimento rural, Delgado e Bergamasco (2017) afirmam que nas últimas décadas têm surgido novas abordagens e alternativas sobre o desenvolvimento rural, especialmente no campo da agricultura familiar, promovidas tanto por organizações representativas da sociedade civil como por associações de base, desenvolvendo, assim, experiências e processos de produção de consumos alternativos, na busca da sustentabilidade e de condições econômicas solidárias e participativas, estando em foco estão questões relevantes, como segurança e soberania alimentar e agroecologia.

Para Wanderley (2017), no Brasil a agricultura familiar se tornou a categoria consagrada, capaz de abranger todas as formas de agricultura baseadas na associação entre trabalho, família e produção, bem como aquelas fundamentadas nos laços comunitários de natureza étnica, especialmente com o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), porém essa consagração não anulou os conflitos persistentes entre modelos distintos de desenvolvimento rural e entre concepções igualmente distintas de seus atores sociais.

As regiões Norte e Nordeste (com seus territórios), onde mais se concentra a pobreza rural no Brasil, são exemplos de “leituras” diferenciadas e mesmo contrastantes, das quais se originam projetos “para a região” expressando interesses conflitantes. Para ficar apenas no Nordeste rural, podem-se mencionar as “leituras” do “combate à seca” com grandes obras, da modernização agrícola e da convivência com o Semiárido (MALUF, 2011, p.71). O paradigma da convivência com o Semiárido, ao denunciar o caráter excludente das políticas que orientaram as estratégias de combate às secas, parte do pressuposto de que se devem preparar as populações rurais para a convivência com o espaço em que vivem a partir de soluções que comportem uma visão multidimensional da situação. Sendo multidimensional, o

paradigma da convivência oferece diretrizes para a educação, a economia, a ecologia, a agricultura, a política e a cultura no Semiárido (MARINHO; OLIVEIRA, 2013).

Wanderley (2017) pontua que mundo rural brasileiro formas semelhantes de exclusão social produziram, historicamente, efeitos devastadores sobre a própria identidade social daqueles que estão associados a outros modos de viver e de produzir no campo, distintos do modelo dominante. Esta afirmação vai ao encontro das questões de seca e pobreza rural da região de clima Semiárido do Nordeste, que por longo período, estiveram sobrepostas a cidadania e até mesmo a identidade da população. Nesse sentido, o conceito de convivência é fator de resgate de identidade, de autoestima e até de conquista da cidadania. Para Carvalho (2011) a ‘convivência’ emerge um Semiárido como território simbólico-cultural, delineado pelos contextos geoambientais e pela diversidade de povos que compõem um mosaico complexo e multidimensional. Para este autor a convivência com o Semiárido brasileiro é uma ideia-projeto de interação natureza e cultura, contextualizando as práticas e programas nos campos educacionais, organizacionais e sócio-produtivos.

A convivência manifesta uma mudança na percepção da complexidade territorial e possibilita resgatar e construir relações de convivência entre os seres humanos e a natureza, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida das famílias sertanejas. Esta nova percepção elimina “as culpas” atribuídas às condições naturais e possibilita enxergar o Semiárido com suas características próprias, seus limites e potencialidades. Nesse sentido, o desenvolvimento do Semiárido está estreitamente ligado à introdução de uma nova mentalidade em relação às suas características ambientais e a mudanças nas práticas e no uso indiscriminado dos recursos naturais (CONTI; PONTELLI, 2013, p.35). Neste contexto com a intenção dá luz a uma concepção mais ampla de Semiárido, Perez-Marn e Santos (2013) esclarece que um caminho importante é conhecer as riquezas, diversidades, práticas e saberes. Além disso, a memória e a identidade do Semiárido brasileiro devem ser repensadas e valorizadas.

Como será possível ver com mais detalhamento nos próximos capítulos, entre as diversas ações pautadas no paradigma de convivência com Semiárido, criadas nas últimas décadas pelo Governo Federal em parcerias com outros entes federativos e com a sociedade civil, tem-se o Programa Garantia Safra. Como uma ação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Garantia Safra disponibiliza recurso financeiro as famílias agricultoras com perdas agrícolas causadas pela seca ou excesso de chuvas.

Com seu viés de seguro agrícola baseado em índice conjugado com o de benefício condicionado, essa ação propõe um desenho inovador de política pública para as regiões secas do Nordeste, uma vez que por ser uma ação permanentemente direcionada a um público

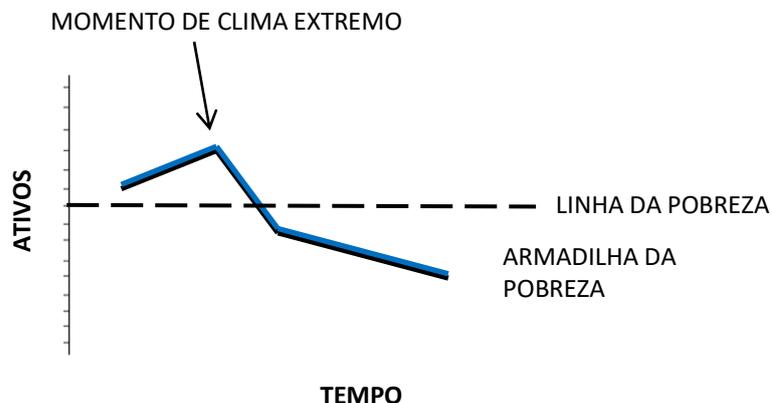
situado na linha da pobreza e por impor a adesão dos beneficiários antes do plantio, transmite a ideia de precaução perante as peculiaridades (climática e social) do Semiárido. Portanto, uma iniciativa de alívio à pobreza que, de certa forma, conduz seu desenho ideacional a uma lógica de desenvolvimento rural (como será visto mais a diante, existe nas normativas a previsão de tecnologias de convivência com Semiárido serem fomentadas no âmbito do Garantia Safra, como também a preocupação dos atores políticos para que essa política promova a participação dos beneficiários).

2.3 Seguro agrícola baseado em índice e agricultores(as) de baixa renda

As famílias rurais em países de baixa renda são frequentemente suscetíveis a eventos extremos que contribuem, direta e indiretamente, para a existência de pobreza extrema (SKEES; BARNETT, 2006). Mesmo que não estejam diretamente envolvidos na produção agrícola, muitos dos pobres rurais têm fontes de renda ligadas ao sucesso da produção agrícola ou, de outra forma, altamente suscetíveis a eventos extremos (BARNETT; MAHUL, 2007). Barnett e Mahul (2007) afirmam que o risco de eventos climáticos extremos contribui indiretamente para a existência de pobreza, uma vez que tais eventos, como secas e inundações, podem destruir diretamente ativos produtivos acumulados com alto custo. Para esses autores, as famílias que são empurradas para a pobreza por esses choques geralmente acham difícil recuperar-se e reiniciar o longo processo de acumulação de ativos produtivos.

Quando a posição patrimonial de uma família cai abaixo da linha de pobreza, após um evento climático extremo, isso é chamado de armadilha da pobreza (USAID, 2006), como mostra a Figura 5.

Figura 5 – Impacto econômico de um desastre natural em domicílios pobres



Fonte: de Carter, Little, Mogues e Negatu (2005). Adaptado pela autora (2020)

Para lidar com o risco climático, agricultores pobres, nos países em desenvolvimento, empregam uma variedade de métodos, incluindo compartilhamento informal de risco comunal, diversificação de atividades, armazenamento, investimento em gado como reserva de riqueza, mitigação e prevenção (MIRANDA; MULANGU, 2016). Barnett e Mahul (2007) explicam que, em algumas áreas, os pobres rurais se protegem das perdas relacionadas ao clima usando várias medidas estruturais de mitigação, que incluem irrigação suplementar para compensar o risco de chuvas insuficientes ou represas para controlar as inundações.

Tais práticas de controle de risco e as estratégias estruturais de mitigação nem sempre são viáveis, confiáveis ou econômicas. Podem não estar disponíveis para todas as famílias, ser onerosas e ineficientes, o que restringe a lucratividade e impede esforços para adotar tecnologias de produção aprimoradas que promovam a saída da pobreza (MIRANDA; MULANGU, 2016; BARNETT; MAHUL, 2007). Ainda, podem facilmente falhar após uma catástrofe climática generalizada que afete adversamente a produção de todas as culturas ao mesmo tempo e a renda de todos os membros da comunidade simultaneamente, forçando agricultores(as) a liquidar seus estoques para sustentar renda durante esses tempos, consequentemente deprimindo profundamente os preços de venda (MIRANDA; MULANGU, 2016).

Para Greatrex *et al.* (2015) o fornecimento de seguro convencional para agricultores (as) pobres(as) tem sido restringido por barreiras logísticas significativas e restrições de lucratividade. Seguros de lavouras ou os rebanhos de pequenos agricultores em nível individual, o chamado “seguro de indenização”, encontra problemas substanciais na avaliação dos ativos iniciais a serem segurados. Além disso, este autor cita que o seguro de indenização também incentiva o risco moral generalizado, quando os pequenos agricultores podem, estrategicamente, permitir que culturas ou animais morram para reivindicar pagamentos. Na ausência de subsídios pesados, normalmente, os custos resultantes de transação derivam em prêmios caros, o que coloca o seguro formal firmemente fora do alcance dos pobres rurais.

Nos últimos anos, pesquisadores e organizações de desenvolvimento têm explorado o potencial do uso de seguros de índices climáticos para oferecer oportunidades de gerenciamento de riscos para os pobres da zona rural. Esse seguro paga indenizações não com base nas perdas reais sofridas pelo tomador do seguro, mas nas realizações de um índice climático altamente correlacionado com as perdas reais. Na sua forma mais simples, um índice climático mede uma variável climática específica, por exemplo, precipitação ou temperatura, em uma estação meteorológica específica durante um período de tempo definido (BARNETT; MAHUL, 2007).

Os seguros de índice climático especificam um máximo aceitável de perdas correlacionadas com o índice adotado, para as quais os pagamentos das indenizações serão feitos de acordo com faixa de valores. Se a apólice de seguro estiver protegendo contra realizações anormalmente altas da variável climática (por exemplo, excesso de chuvas ou temperaturas extremamente quentes), uma indenização será paga sempre que o valor realizado do índice exceder o limite. Nenhuma indenização adicional é paga pelos valores realizados do índice que excedem o limite (BARNETT; MAHUL, 2007).

As novas formas de seguro, com base em índices, representam uma solução inovadora para superar as muitas barreiras que inviabilizam os esquemas de seguro padrão em contextos agrários. O seguro baseado em índice difere do seguro de indenização por não garantir perdas individuais, mas por usar um conjunto de indicadores de *proxy* para estimar a manifestação de um evento prejudicial e o dano resultante. Os esquemas de seguro climático baseados em índices, por exemplo, normalmente usam um índice composto de uma combinação de padrões de precipitação, temperaturas máximas e mínimas ou picos de velocidade do vento, que são vistos como uma medida de risco objetiva e científica. Se um ou mais desses procuradores ultrapassarem um determinado limite que indique a probabilidade de uma quebra substancial de safra em um distrito, serão feitos pagamentos a todos os segurados, independentemente das perdas individuais que sofrerem (TAYLOR, 2016).

O Programa Garantia Safra, por exemplo, utiliza uma combinação de índices fornecidos por órgão oficiais, que envolvem modelos agroclimáticos, dados de produtividade agrícola municipal, laudos de vistoria *in loco*, além de índices vegetativos e matemáticos criados a partir da interposição de imagens de satélites dos municípios participantes. A legislação do programa estabeleceu que a comprovação de 50% de perda de safra agrícola municipal comprometerá a renda das famílias agricultoras, assim quando os índices adotados apontam a uma correlação de perdas do conjunto das safras de milho, feijão, mandioca e algodão que atinjam esse percentual os pagamentos as famílias agricultoras são liberados.⁸

Países em desenvolvimento adquiriram nos últimos vinte anos uma experiência substancial com seguro de índice. Para ilustrar isso pode se citar: Na Índia, os programas nacionais de seguro de índices alcançaram mais de 30 milhões de agricultores por meio de um vínculo obrigatório com crédito agrícola e forte apoio do governo. Na África Oriental (Quênia, Ruanda e Tanzânia), a Empresa de Risco Agrícola e Climático (ACRE),

⁸ Para maiores informações ver Portaria 42/2012 da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário - SAF/MDA, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 10 de dezembro de 2012.

recentemente, alcançou quase 200.000 agricultores, agregando seguro de índice com crédito agrícola e insumos agrícolas. Na Etiópia e no Senegal, a R4 (Rural Resilience Initiative) escalou o seguro de índice não subsidiado para mais de 20.000 pequenos agricultores pobres que antes eram considerados inseguros, usando o seguro como parte integrante de um portfólio abrangente de gerenciamento de riscos. Com forte apoio do setor público e privado, o Projeto de Seguro de Gado Baseado no Índice da Mongólia (IBLIP) assegura mais de 15.000 pastores nômades e vincula o seguro comercial a uma rede governamental de segurança contra desastres. Finalmente, o Projeto de Seguro Pecuário Baseado em Índices (IBLI), no Quênia e na Etiópia, demonstra abordagens inovadoras para garantir os pastores nômades pobres em circunstâncias desafiadoras (GREATREX *et al.*, 2015). No Brasil o Programa Garantia Safra superou a marca de um milhão de famílias agricultoras atendidas durante a seca ocorrida do Nordeste nos anos de 2012-2013 (SANTANA; SANTOS, 2019).

Idealmente, um índice é uma variável aleatória objetivamente observável, mensurável com segurança e altamente correlacionada com as perdas do segurado e que, importante, não pode ser influenciada pelas ações do segurado (MIRANDA; MULANGU, 2016).

De acordo com Taylor (2016) os seguros baseados em índices teriam três vantagens sobre os seguros agrícolas convencionais. Em primeiro lugar, reduzem os custos operacionais por contornarem o árduo processo de detalhar e compensar as perdas individualmente, tornando mais viável a implantação em escala para pequenos produtores. Segundo, porque, com os pagamentos acionados por um índice aparentemente objetivo que ultrapassa um limite predeterminado, há uma forte redução do risco moral (os agricultores não têm incentivos para permitir que uma safra fracasse, pois o pagamento não está vinculado às perdas individuais, mas a um índice aparentemente neutro). Como resultado, argumenta-se que o seguro baseado em índices é um reforço positivo para boas técnicas agrícolas. Terceiro, argumenta-se que o seguro baseado em índices supera problemas adversos de seleção, nos quais os agricultores que enfrentam os riscos maiores aumentam os prêmios para todos. Ao separarem-se as perdas individuais dos pagamentos, esse problema é contornado, porque o conjunto dos agricultores se beneficia quando o índice alcança determinado valor, mesmo que não tenham sofrido danos reais. Portanto, os agricultores de baixo risco têm tanto incentivo para ingressar no programa quanto os de alto risco. Em suma, o seguro baseado em índices parece ter cortado o “nó górdio” que bloqueou o mercado de seguros privados para o setor de pequenos produtores.

Porém, uma limitação importante do seguro de índice é que os segurados estão expostos ao risco básico. Esse se refere à correlação imperfeita entre o índice e as perdas

sofridas pelo segurado. É possível que o segurado sofra uma perda e ainda não receba indenização do seguro de índice. Da mesma forma, é possível que o segurado receba uma indenização de seguro de índice e não sofra perdas. Existem duas fontes potenciais de risco básico. A primeira são as perdas causadas por doenças, infestações por insetos ou qualquer número de fatores que não sejam a variável climática na qual o índice se baseia. Neste caso, a menos que o índice se baseie em uma variável climática que seja a causa dominante de perda na região, o risco básico será inaceitavelmente alto. A segunda fonte é a variável climática usada para impulsionar o índice não ser altamente covariável espacialmente. Assim, a medida da variável climática na fazenda ou no domicílio pode ser bem diferente daquela medida na estação meteorológica. O risco básico pode ser reduzido com o oferecimento de seguro de índice climático apenas em áreas onde uma variável climática específica altamente covariável (por exemplo, seca ou temperaturas extremas) é a principal causa de perda (BARNETT; MAHUL, 2007).

A ideia de desenvolvimento e pobreza que, de uma maneira ou de outra, transita por este capítulo pode ser sintetizada na citação de Warnderley (2017, p. 60) que afirma que a pobreza que permanece no Brasil é “consequência direta do modelo de desenvolvimento prevalente na sociedade brasileira”. Assim, a pobreza rural que persistem por maior parte do tempo da história do Brasil mostra-se como reflexo de projetos de desenvolvimento que não levam em conta identidades regionais e locais.

Essa e outras questões apontadas neste capítulo e que aparecerá mais profundamente nos próximos, com maior enfoque para o contexto do Semiárido, elucidam a importância de se considerar o papel das ideias e dos paradigmas de desenvolvimento adotados pelo Estado na criação, condução e execução de políticas públicas, os quais podem tanto acentuar como reduzir a pobreza.

3 AGRICULTURA, POBREZA RURAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO SEMIÁRIDO

Este capítulo explica o Semiárido a partir de uma descrição ampla e holística, aborda o que vem a ser os fenômenos climáticos seca e estiagem e suas diferenças, faz uma análise dos seus impactos sobre os sistemas agrícolas de sequeiro e sobre a população rural, pontuando a significância das perdas agrícolas sobre a segurança alimentar no Semiárido. Por fim, expõe uma breve apresentação da história das secas do Nordeste e das tomadas das decisões

governamentais e ilustra o quadro evolutivo das ações do Estado direcionadas a pobreza e agricultura familiar (que compreendem políticas sociais e de seca).

3.1 O Semiárido, secas e a segurança alimentar

A região de clima Semiárido do Nordeste brasileiro, caracteristicamente, apresenta intensa insolação, temperatura elevada e regime de chuvas marcado pela irregularidade espacial e temporal das precipitações, havendo escassez na maior parte do ano e concentração das precipitações em um curto período, em média, de três a quatro meses, conforme afirmam vários autores. Contudo, não se pretende com essa descrição empreender a interpretação de espaço inóspito e terra inviável. Conforme lembra Malvezzi (2007, p.11), a imagem difundida do Semiárido como clima sempre foi distorcida, vendeu-se a ideia de uma região árida, não semiárida, como se não chovesse, como se o solo estivesse sempre calcinado, como se as matas fossem secas e as estiagens durassem anos.

Quando se fala em Semiárido, a questão que emerge de imediato é a água, a chuva e a seca. Normalmente se afirma que não chove o suficiente, que há falta de água e que este é o maior problema do Semiárido. Essa é uma verdade relativa, pois existem diferenças marcantes do ponto de vista da precipitação anual de uma região para outra. (CAMPOS; BAPTISTA, 2013). Embora caracterizado pelo déficit hídrico na maior parte do ano, quando comparado com outras regiões semiáridas do mundo, o Semiárido brasileiro é o mais chuvoso do planeta, porém, as chuvas são concentradas em poucos meses e mais de 90% de suas águas não são aproveitadas devido à sua evaporação e ao seu escoamento superficial (MALVEZZI, 2007; CONTI; SCHROEDER, 2013; CAMPOS; BAPTISTA, 2013).

Oficialmente, a região de clima Semiárido do Nordeste brasileiro é composta por 1.262 municípios dos estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, cobrindo uma área de 1.128.697 km², o que corresponde a 48% da região Nordeste e 9,3% do território do país, abrangendo uma população de 27.870.241 habitantes em 2017, segundo novo redimensionamento definido em 2017 pela SUDENE.⁹ É possível observar que se trata de uma região densamente povoada,

⁹ A Lei Federal nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamenta o Art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal e institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, entende o Semiárido brasileiro como a região inserida na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (BRASIL, 1989). Em 2017, a SUDENE, por meio das Resoluções de nº 107, de 27/07/2017, e nº 115, de 23/11/2017, estabeleceu os critérios técnicos e científicos atualizados para delimitação do Semiárido brasileiro, como também os procedimentos para revisão de sua abrangência (BRASIL, 2017a, 2017b). De acordo com as Resoluções citadas, os critérios para delimitação do Semiárido são as seguintes:

com 24 hab./km². AB'SÁBER, (1999) a considera a região de clima Semiárido mais povoada do mundo.

Um dos fatores marcantes da paisagem é a vegetação de Caatinga, que na língua indígena quer dizer “mata branca”. Trata-se de um bioma caracteristicamente brasileiro, com alta biodiversidade, onde se destaca a formação vegetal xerófila (adaptada à seca), com folhas pequenas que reduzem a transpiração, caules suculentos para armazenar água e raízes espalhadas para capturar o máximo de água durante as chuvas. Além das cactáceas, destacam-se espécies arbóreas, herbáceas e arbustivas, sendo algumas endêmicas. Ao caírem às primeiras chuvas, a caatinga perde seu aspecto rude e torna-se verde e florida (SILVA, 2006, p.18). Em comparação com as demais zonas semiáridas da América do Sul, o Semiárido brasileiro é o mais homogêneo do ponto de vista fisiográfico, ecológico e social (AB’SÁBER, 2003).

No aspecto socioeconômico, o Semiárido é marcado por contrastes (SILVA, 2006). Caracteristicamente há grandes concentrações de terra e de água, elevados níveis de pobreza e de degradação ambiental. É possível observar, por exemplo, a coexistência de áreas tradicionais de plantios de sequeiro e de áreas de modernização intensa de plantio irrigado. Os indicadores sociais e econômicos permanecem abaixo da média nacional, nos períodos de seca prolongada se agrava a pobreza (SILVA, 2007) ao mesmo tempo em que a produção irrigada de frutas tem se destacado no mercado internacional.

O período chuvoso pode se estender de setembro a março, mas a distribuição das chuvas é irregular no tempo e no espaço; não há período fixo nem lugar certo para chover: nunca se sabe o dia ou o lugar em que vai chover, segundo Malvezzi (2007).

Contudo, apesar de chover tanto quanto em diversas outras regiões do mundo, o Semiárido é periodicamente afetado pela ocorrência de secas agrícolas e hidrológicas de elevado grau de severidade, causando perdas parciais ou totais da agropecuária dependente de chuva, além disso, pode chegar a comprometer o abastecimento de água à população. Isso se deve, principalmente, à irregularidade da estação chuvosa na região, com a predominância de chuvas intensas e de curta duração durante os períodos que vão de 3 a 5 meses (AZEVEDO; SILVA, 1994, p.67).

Ainda que a situação de pobreza relativa em que vive a maior parte da população do Nordeste derive de fatores que vão além dos condicionantes climáticos, a ocorrência de seca impacta na economia de base agropecuária. Ameaça, portanto, as principais fontes de renda

precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; índice de aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50 e percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

locais (PEREIRA, 2012), resultando em graves danos econômicos e sociais especialmente em relação a famílias de agricultores e agricultoras residentes em pequenos municípios ou povoados.

A economia da região concentra-se na atividade agropecuária, principalmente associada aos 40% da população que ainda residem na zona rural (MEDEIROS et al., 2012). Deste modo, devido à grande dependência da agropecuária como uma das principais atividades econômicas da região e pelo fato desta encontrar-se estreitamente relacionada às condições climáticas, o Semiárido é considerado como uma das regiões mais vulneráveis do país (SIMÕES *et al.*, 2010).

Wilhite e Glantz (1985) consideram a seca como um “fenômeno sorrateiro”, aquele que se avizinha lentamente. Torna-se, por conseguinte, uma tarefa complicada a definição precisa do seu início e fim (WILHITE; GLANTZ, 1985; FERNANDES *et al.*, 2009). É um dos fenômenos climáticos que mais causa prejuízos na agricultura. Curiosamente, Burke, Brown e Christidis (2006) projetam uma previsão de aumento de eventos extremos de seca para a segunda metade do século XXI. Porém, qual a definição de seca?

A seca corresponde a uma característica temporária do clima de uma região. Trata-se de um fenômeno natural e cíclico, o que não deve ser confundido com aridez, que é uma característica permanente do clima, resultante de normais pluviométricas muito baixas (AZEVEDO; SILVA, 1994, p.67). De acordo com Fernandes e coautores (2009), aridez é a característica do clima que relaciona a insuficiência de precipitação adequada para manter uma vegetação. O grau de aridez de certa região depende da quantidade de água proveniente da precipitação e da perda máxima possível de água através da evaporação e transpiração, ou evapotranspiração potencial.

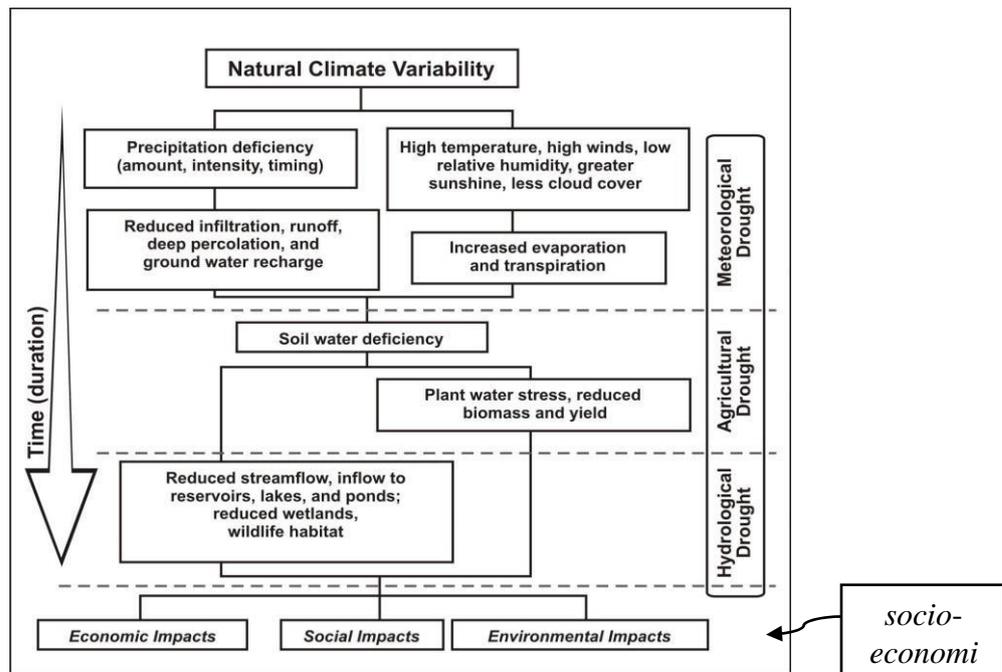
Todos os estudos relacionam as secas com situações de escassez de água, resultado de precipitação insuficiente (abaixo da normal climatológica), elevada evapotranspiração e demasiada exploração dos recursos hídricos ou de uma combinação desses parâmetros (FERNANDES *et. al* 2009). Em geral, as secas são designadas em função dos fatores naturais que as causam. Assim sendo, além do clima da região e das distribuições espacial e temporal das precipitações, pode-se citar, entre outros fatores, a capacidade de armazenamento de água pelo solo, as flutuações dos lençóis freáticos subterrâneos e a qualidade de água armazenada na superfície ou corrente, o que torna extremamente difícil a formulação de uma definição consensual de seca (AZEVEDO; SLVA, 1994, p. 67).

A compreensão mais eficaz para investigar a seca e seus impactos, incluindo seu começo e seu fim, está na utilização de índices criados para medir a severidade da seca. Os

índices de seca assimilam vários anos de variáveis meteorológicas, tais como precipitação, temperatura do ar, evapotranspiração, escoamento superficial (*run off*), umidade do solo, que são combinadas a fim de se identificar o início de um período de seca (FERNANDES *et al.*, 2009). A seca é percebida de diferentes maneiras em regiões com características climáticas variadas e com diferentes níveis de utilização de água, o que também contribui de forma negativa para uma definição rigorosa de seca que seja aceita universalmente e de um modelo uniforme para abordagem de seu estudo (FERNANDES, *et al.* 2009).

De acordo com Wilhite e Glantz (1985), a seca é frequentemente definida de acordo com a perspectiva disciplinar, sendo agrupada em quatro tipos: meteorológico, agrícola, hidrológico e socioeconômico, como é mostrado na Figura 6.

Figura 6 – Evolução das secas em função da duração e dos impactos



Fonte: National Drought Mitigation Center (2020).

A seca meteorológica é uma consequência do efeito de fenômenos atmosféricos na redução da pluviometria da região. É caracterizada pelo déficit da precipitação em relação ao valor normal e pela falta de água induzida pelo desequilíbrio entre a precipitação e a evaporação, a qual depende de outros elementos, como a velocidade do vento, a temperatura, a umidade do ar e a insolação (FERNANDES, *et al.* 2009). O balanço hídrico da região seca apresenta deficiência hídrica porque o potencial de evapotranspiração é maior do que as

precipitações. Já que a evaporação é, na maioria das vezes, três vezes maior do que a de chuva (CONTI; SCHROEDER, 2013; ARAÚJO, 2011; MALVEZZI, 2007).

A seca hidrológica está relacionada à redução dos níveis médios de água em reservatórios de superfície e nas reservas subterrâneas por um determinado período de tempo, podendo ser dias, semanas, meses ou anos sucessivos. Geralmente, ocorre no fim de um período muito longo de seca meteorológica. A seca hidrológica traz consequências como a redução de abastecimento de água nos centros urbanos, industriais, nos sistemas de irrigação e na produção de energia elétrica (FERNANDES, *et al.* 2009). As combinações dos tipos de seca meteorológica e hidrológica estão diretamente ligadas aos impactos na agricultura, ocasionando, assim, a seca agrícola. Esse tipo de seca está basicamente associado à disponibilidade de água no solo para suportar o crescimento e o desenvolvimento das plantas (FERNANDES, *et al.* 2009).

A seca agrícola ocorre quando as disponibilidades hídricas do solo são inadequadas ou insuficientes para atender à demanda evaporativa dos campos cultivados. Ao passo que a seca hidrológica se refere a períodos com níveis dos fluxos superficiais de água (rios, riachos e córregos) e dos reservatórios abaixo do normal (OLADIPO, 1985). A umidade deficiente no solo junto à cultura pode afetar a germinação, o crescimento e o desenvolvimento da planta, conduzindo à redução do rendimento final. A seca agrícola, geralmente, manifesta-se após a seca meteorológica, mas antes da seca hidrológica (PIRES, 2003).

Uma seca agrícola pode se configurar antes de se tornar evidente para o hidrólogo. A distribuição irregular das precipitações ao longo do ano pode caracterizar a existência de uma seca agrícola, mesmo que essa distribuição de precipitação seja estatisticamente normal ou acima da normal climatológica da região, não evidenciando assim, uma seca meteorológica (AZEVEDO; SILVA, 1994, p.67). No caso do Semiárido, há ainda a seca socioeconômica. A abordagem socioeconômica da seca está relacionada com seus impactos sobre as atividades humanas, incluindo os impactos diretos e indiretos na produção agrícola e em outras atividades econômicas. Ocorre quando o déficit de água induz a falta de bens ou serviços (energia elétrica, alimentos, entre outros) devido a um volume de água inadequado, resultante de uma má distribuição das chuvas, de um aumento no consumo ou, ainda, de um mau gerenciamento dos recursos hídricos (FERNANDES *et al.*, 2009).

A alta variabilidade espacial e temporal da pluviometria no semiárido nordestino torna difícil a previsibilidade e monitoramento das secas, agravando ainda mais a sua intensidade e efeitos sobre a economia regional (AZEVEDO; SILVA, 1994, p.67). O monitoramento de secas na região Nordeste do Brasil, atualmente, é baseado em relatórios de secas são

produzidos a partir de mapas de anomalias de chuvas observadas, identificação de áreas com déficit de precipitação, utilização índices de vegetação e avaliação qualitativa da previsão climática sazonal. No entanto, o monitoramento atual apresenta limitações no que tange à falta de avaliação quantitativa dos impactos de uma seca, em particular, como por exemplo, qual a queda de produtividade agrícola esperada se um determinado cenário de seca ocorrer (MARTINS, 2017, p.3). Uma vez que a segurança alimentar no Semiárido é fortemente dependente da agricultura de sequeiro, a previsão e o monitoramentos secas é crucial para subsidiar os tomadores de decisão na implementação de ações de mitigação, quando necessárias.

Dentre as atividades agropecuárias o IBGE (2006) cita a criação de bovinos, caprinos e ovinos. As principais culturas historicamente cultivadas nas áreas dependentes de chuva são, sem dúvida, feijão, mandioca, milho, cana-de-açúcar em áreas restritas a baixios, espaços úmidos ou em barragens subterrâneas, amendoim, sorgo e algodão. De acordo com Silva e Neto (2019, p. 46), essas espécies normalmente ocupam a maior parte das terras agricultáveis nas áreas dependentes de chuva, variando sua dimensão em área de acordo com a disponibilidade de sementes, a necessidade do produto, o valor econômico vigente ou mesmo a vocação do agricultor. Entre essas, apenas a mandioca apresenta boa tolerância à seca ou à falta de água no solo, quando comparada com outras culturas.

Outras espécies, como a fava e o inhame, são historicamente cultivadas em áreas mais úmidas do Semiárido brasileiro, próximas à Zona da Mata, ou mesmo no Agreste, em espaços de solo que provê uma condição melhor para o desenvolvimento dessas espécies. A fava, por exemplo, é plantada, muitas vezes, junto com o milho, que, ao ser colhido, serve de tutor para essa planta (SILVA e NETO, 2019, p. 46).

Quando se relacionam seca e pobreza rural no Semiárido, a capacidade produtiva das famílias agricultoras passa a ser uma questão fundamental, sendo imperioso que o debate político sobre a agricultura de sequeiro discuta os mecanismos para torna-la cada vez mais resiliente e produtiva. Uma vez que, um número expressivo de famílias depende deste sistema agrícola para sobreviver e contribuir para a economia. Para dar ênfase a esta argumentação Malvezzi (2007, p.97) lembra que no Semiárido, quem produz o feijão, a mandioca e o bode, que estão cotidianamente nas mesas dos sertanejos, é a agricultura de sequeiro.

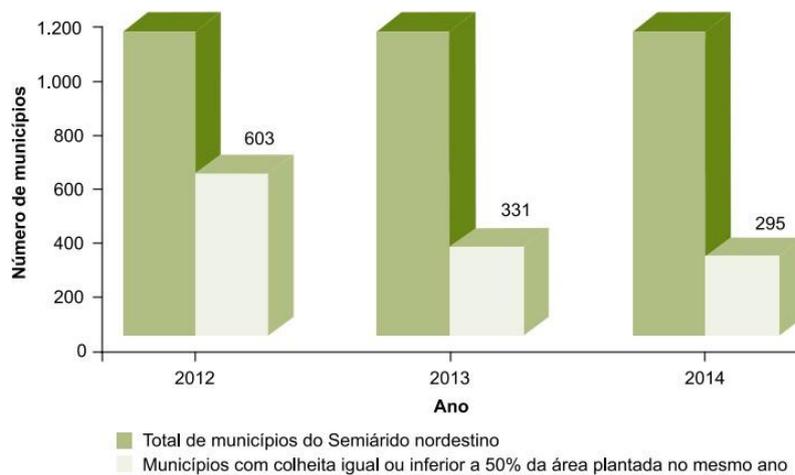
Como já citado anteriormente, o milho é o componente fundamental da dieta das famílias agriculturas do Semiárido desde muito cedo, assim como já mencionava Josué de Castro (2001).

Usado sob as mais variadas formas, como angu, canjica, cuscuz, o milho é quase sempre consumido juntamente com o leite, numa combinação muito feliz, completando a caseína do leite as deficiências em aminoácidos da zeína do milho. O cuscuz é um prato típico da cozinha sertaneja, cuja técnica de preparo constitui uma simples variante dos processos árabes de fabricação de seu prato nacional — o *kous-kous*. Apenas, em lugar do grão de trigo, usa-se o de milho pilado, no Nordeste como na Arábia, num pilão especial. (CASTRO, 200, p. 195).

O milho é uma cultura ainda muito presente nas áreas de agricultura no Semiárido. Apesar do risco de frustração de safra, muitos agricultores ainda o mantem entre as espécies cultivadas visando à produção de espigas para alimentação humana. Caso não se consiga a produção de espigas, a palha ou resto cultural é aproveitado como ração para animais. Essa prática ainda persiste entre os agricultores do Semiárido, reforçando mais ainda o milho como uma cultura emblemática na quase totalidade da região nordestina (SILVA e NETO, 2019, p. 46). Nada obstante, todos os anos, principalmente nos de seca, a colheita, especialmente dos grãos, torna-se cada vez mais incerta e rara. As perdas de safra de milho refletem não somente as condições de solo e práticas agrícolas, mas principalmente os aspectos do clima.

A Figura 7 apresenta a proporção de municípios do Semiárido brasileiro em que a área colhida de milho foi igual ou inferior a 50% da plantada.

Figura 7 - Municípios do Semiárido que colheram 50% ou menos de suas áreas plantadas com milho nos anos de 2012, 2013 e 2014.



Fonte: Silva e Neto (2019, p. 46)

Pode-se observar, por exemplo, que, em 2012, quando iniciou uma das secas mais severas dos últimos 100 anos, dos 1.134 municípios existentes na área que abrange o Semiárido brasileiro e em que foi plantado milho, 55,17% deles colheram 50% ou menos da

área plantada no mesmo ano. Em 2013, esse número caiu para 30,28%, o que representa 331 municípios que também colheram 50% ou menos das suas áreas plantadas em 2013. Em 2014, esse número chegou a 26,99%, mostrando um quadro bem menos preocupante quando (SILVA e NETO, 2019, p. 46).

Em longo prazo, perdas sistemáticas de ativos produtivos de pequenos agricultores podem influenciar no potencial de subsistência. Dessa maneira, duas questões devem ser consideradas diante da dimensão das perdas de safras devido às questões climáticas e da importância da agricultura de sequeiro para a população do Semiárido: em primeiro lugar, tem-se estreita relação entre produtividade agrícola e segurança alimentar nessa região (MARTINS, 2017). Uma vez que, de acordo (SANTOS *et al*, 2008) o rendimento em sistemas agrícolas de subsistência é dependente do nível de fertilidade natural do solo e das chuvas regulares. Segundo, a sensibilidade das culturas temporárias (como milho e feijão) à baixa umidade do solo.

Como saída para o problema das perdas em regiões de terras secas, Hansen e colegas (2018) afirmam que tecnologias e práticas de produção, como germoplasma de culturas adaptadas ao estresse, agricultura de conservação e sistemas de produção diversificado, podem estabilizar a produção e a renda agrícolas e, portanto, reduzem os impactos adversos do risco pertinente ao clima sob algumas circunstâncias. Malvezzi (2007) sustenta que a irregularidade das chuvas exige um tipo de agricultura adaptado ao clima, afirma que é preciso guardar a água de chuva para a produção e escolher culturas que demandam menos água e que mais resistentes às longas estiagens, cita por exemplo, que a mandioca, algodão e mamona são bem mais adaptados à região que o milho. Malvezzi apoia o uso das águas subterrâneas e descreve diversas alternativas de tecnologia de convivência, tais como as cisternas e as barragens subterrâneas.

Já existem várias tecnologias para captar a água de chuva para a produção: uma delas é a cisterna nas roças, totalmente encravada no chão, de modo a também recolher a água de enxurrada; as chamadas “barragens subterrâneas”, que retêm a água no subsolo, criando uma área embrejada que permite os cultivos mais permanentes, como fruteiras; o barramento de riachos temporários, cujas margens podem ser aproveitadas depois para o cultivo de hortaliças; a irrigação xique-xique, que usa água de chuva por gotejamento, diretamente na raiz das plantas, evitando evaporação ou desperdício. Essas experiências, já bastante consistentes, precisam ser massificadas, para que se tornem mais visíveis e despertem o interesse dos governos, principalmente o federal. Há, ainda, a necessidade de garantir água para os animais. De alguma forma, ela já existe. Todos os investimentos dos governos na região semiárida concentraram-se em grandes açudes. Os que obedecem a uma lógica mais inteligente – maior

profundidade e menor espelho d'água – retêm a água que hoje a maioria da população sertaneja utiliza. Mas a mesma água é usada por seres humanos e animais, domésticos ou selvagens. Além disso, quando a evaporação é muito mais acentuada que a precipitação, esses reservatórios secam. Daí a importância de se usar também as águas subterrâneas (MALVEZZI, 2007, p.8).

Somadas as essas alternativas, o monitoramento climático e, assim como Martins (2017) defende, o aumento da capacidade de prever e monitorar a produção agrícola são fatores cruciais para subsidiar medidas de preparação e ações de mitigação quando necessárias. Diversos especialistas acreditam que estas alternativas de gestão de risco podem proteger reservas diante de choques, cooperar com sistemas agrícolas propensos aos riscos de perdas devido à seca, contribuir com a redução da pobreza e com o bem-estar das famílias agricultoras.

A seca é uma condição recorrente no Semiárido, mas somente passa a ser considerada como risco a partir do grau de concentração de povos brancos no interior da região Nordeste (MELO, 1999; SILVA, 2006), com sua vida sedentária (ao contrário do nomadismo indígena), ligada à atividade agrícola e pecuária. Ao longo da história, a pobreza no Semiárido foi relacionada à ocorrência das secas ou até mesmo justificada por esse fenômeno climático.

No livro *Isolamento e Poder*, a autora Kênia Souza Rios mostra a dimensão dos impactos sociais da seca de 1930 no Ceará e descreve um episódio pouco conhecidos da nossa história. De acordo com Rios (2014), após milhares de retirantes se amontoarem nas periferias urbanas de Fortaleza, o Governo do Ceará tomou a iniciativa de criar verdadeiros campos de concentração no interior do Estado, na tentativa de impedir que flagelados da seca chegassem à Fortaleza. Rios (2014) relata que a prática de manter a cidade dos ricos afastada (ou parcialmente afastada) da miséria se concretizou na construção de locais para o aprisionamento dos flagelados, bem como em frentes de trabalho e em políticas de emigração forçada para outros Estados. Para ilustrar esse cenário Figura 8 apresenta um jornal da época.

Figura 8 – Publicação de jornal sobre campos de concentração de retirantes no Ceará

O POVO no Campo de Concentração dos Flagelados, em Tauápe

Chegaram, á noite, mais 1349 Retirantes
O Serviço de Abastecimento -- Construção de Barracões -- Cenas Impressionantes

Fez hontem uma semana que chegou a Fortaleza a primeira leva de flagelados vindos do sul do Estado e já hoje se acham abrigados na antiga feira do Matadouro Modelo e nos albergues de Osvaldo Bomfim e Polícia Marítima cerca de 3000 infelizes vítimas da seca.

Hontem, chegaram a esta capital duas composições ferro viárias trazendo retirantes.

Na primeira, que partou ás 19 horas na proximidade do Matadouro Modelo, vieram 239 pessoas e a segunda, que chegou no mesmo local pouco depois das 22 horas, conduziu 1110 flagelados.

Foram ao todo, em um só dia, 1349.

Hoje, ás 14 horas, deverá chegar um outro trem especial trazendo mais de 500 retirantes.

Visita ao Campo de Concentração do Matadouro

Hoje, ás 10 horas do dia, o diretor do O POVO, acompanhando o dr. Ubirajara de Negreiros, percorreu demoradamente a antiga feira do Matadouro Modelo, no Tauápe, onde se acham concentrada mais de dois mil retirantes.

Na Lagoa de Tauápe

Quando o carro chegou á lagoa de Tauápe, vimos a/cercas de trezentas mulheres e crianças, banhando-se e lavando roupas e rétes.

Os guardas civis vigiam a lagoa, impedindo que as pobres mulheres fossem perturbadas em seus trabalhos higienicos por curiosos.

Alguns dos guardas (CONT. NA PAG 8)

Fonte: Jornal O Povo Online (16/4/1932)

Nesta época, o coronelismo como fenômeno político evidenciava a fragilidade dos sistemas político e social do interior do Nordeste. De acordo com Roberto Malvezzi (2007), o coronelismo, expressão tipicamente nordestina, particularmente do Semiárido, é um modo de manter o poder e de fazer política. Sua definição clássica foi consagrada no livro *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal.

Leal (2012) explica que o campo de atuação do coronelismo era o reduzido cenário do governo local, em municípios rurais, ou predominantemente rurais. Não obstante suas consequências se projetem sobre toda a vida política do país e tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente. Para Mallvezi (2007, p.35), a essência do coronelismo se traduzia numa mão que afagava pelo compadrio e os favores, e na outra que reprimia violentamente os que ousassem divergir do “coronel” local, cujo poder sempre se baseou no controle da terra e na patente da Guarda Nacional, que recebia. Além de poder econômico e político, detinha também o direito ao uso da força.

Silva (2016) elucida que a visão parcial do Semiárido como a região das secas conduziu à adoção de soluções fragmentadas, cujo núcleo gerador foi o “combate à seca” e aos seus efeitos. Essa visão acrítica da realidade mantinha estruturas locais de dominação. Silva (2006) também esclarece que, na primeira metade do século XX, surgiram outros

olhares críticos sobre as causas estruturais e as consequências da miséria na região semiárida. Tanto na literatura regional quanto nos estudos científicos, a análise sociológica ganhou destaque ao enfatizar a forma predominante de ocupação e exploração do território pelos colonizadores e seus sucessores, que levaram à concentração das riquezas e do poder político, gerando miséria e dependência da maioria da população sertaneja. Desta maneira, Josué de Castro (2001) denunciava estrutura agrária influenciadora da pobreza rural:

A meu ver todo o sistema de fatores negativos que entravam as forças produtivas da região é oriundo da arcaica estrutura agrária aí reinante. Todas as medidas e iniciativas não passarão de paliativos para lutar contra a fome, enquanto não se proceder a uma reforma agrária racional que liberte as suas populações da servidão da terra, pondo a terra a serviço de suas necessidades (CASTRO, 2001, p.260).

Todavia, durante muito tempo, a questão da segurança alimentar continuou sendo tratada como um tema insignificante, não raro associado à prestação de caridade ou assistencialismo, dirigida aos indivíduos desafortunados ou acometidos por eventos climáticos ou de saúde precária. Somente a partir do trabalho de Josué de Castro (1908-1973) que o tema da segurança alimentar ganha visibilidade e passa a ser tratado como um fato decorrente dos fatores sociais, políticos e econômicos que, juntos, sentenciam certos indivíduos à fome e à miséria. Com suas obras “Geografia da fome” e “Geopolítica da fome”, Castro não só lançou luz sobre a situação brasileira, mas também alçou o debate internacional sobre a fome (PREISS *et. al*, 2020). Tais abordagens contribuíram para a qualificação das políticas de segurança alimentar que emergiram a partir da década de 1990.

De acordo com lei de segurança alimentar e nutricional: A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Entre os anos 1979 e 1985, uma longa seca no Nordeste marcou época com miséria, perda de plantações e animais, além da manifestação da fome e do desespero da população a partir de saques as feiras e armazéns locais. Roberto Malvezzi (1985, p.107), em seu livro *Mil quatrocentos e sessenta dias no império do sol* descrever com fidedignidade o saque no auge da seca em 1983, realizado pelos moradores da cidade de Campo Alegre de Lourdes, na Bahia, período em que milhões de pessoas morreram devido à desnutrição, a maioria crianças.

A fome vem se acumulando nos três últimos anos. Estamos no pique da seca. Não resta mais água nem mantimentos. Não chove e por isso desaparece qualquer perspectiva para o próximo ano. Mas ninguém esperava pelo saque, pelo menos, no estilo em que se deu. O saque foi surpreendente. Os trabalhadores se reuniram cedo, chegando das caatingas. O pessoal dos arrabaldes da cidade somou com os caatingueiros. E o saque teve uma conotação política, mas legítima. Saquearam em primeiro lugar o armazém do prefeito da cidade. Pelo sábado haviam chegado três caminhões de mantimentos e ele se recusara a entregá-los ao povo. Seu armazém foi o primeiro a ser saqueado... Arroz, feijão, carne granulada, bebida, enxada, enxadão, machado, junções de bicicleta, papel higiênico, veneno, etc. O veneno caiu pelas ruas. Depois foram à casa do prefeito. Queriam saquear sua casa. Os trabalhadores disseram, posteriormente, que esse homem chorou como uma criança. Por incrível que pareça, seus eleitores é que foram saquear sua casa. Gritavam que o tinham elegido para cobrá-lo com mais autoridade (MALVEZZI, 1985, p. 107).

Diante de relatos como esses, é possível afirmar que as recorrências de vários ciclos de estiagens contribuíram para incitação da pobreza no Semiárido. Apesar disso, não se trata aqui de, mais uma vez, atribuir à seca todos os encargos pelos baixos índices de desenvolvimento humano no Semiárido. Uma vez que as explicações das causas da pobreza rural no Semiárido sob o enfoque dos impactos desse fenômeno natural sob a produção, não observam aspectos históricos e sociais tais como a configuração da ocupação do espaço, o caráter exploratório dos recursos naturais e da população. A situação de exclusão e pobreza já (im)posta não possibilitou à população local fazer reservas de alimentos, água ou dinheiro para enfrentar o período de escassez. Neste contexto Josué de Castro (2001) faz a seguinte constatação:

Muito mais do que a seca, o que acarreta a fome no Nordeste é o pauperismo generalizado, a proletarização progressiva de suas populações, cuja produtividade é mínima e está longe de permitir a formação de quaisquer reservas com que seja possível enfrentar os períodos de escassez — os anos das vacas magras, mesmo porque no Nordeste já não há anos de vacas gordas. Tudo é pobreza, é magreza, é miséria relativa ou absoluta, segundo chova ou não chova no sertão. Sem reservas alimentares e sem poder aquisitivo para adquirir os alimentos nas épocas de carestia, o sertanejo não tem defesa e cai irremediavelmente nas garras da fome (CASTRO, 2001, p.260)

No ano de 2012, quando se iniciou o ciclo de seca que perdurou por quase cinco anos, houve aproximadamente 80% de perda na produção agrícola da região apenas no primeiro ano (CONAB, 2012). Além da perda na produção agrícola, foram relatadas perdas de animais. Contudo, nesse período a população não esteve tão exposta aos danos econômicos como nas secas anteriores, sobretudo, devido à rede de proteção social criada nas últimas décadas,

especialmente, a partir de compromisso de erradicação da pobreza extrema que o Governo Federal assume em 2003 e devido às políticas de convivência com o Semiárido que executaram ações de grande impacto, como os programas de construção de cisternas para consumo humano e para produção, resultados do fortalecimento da sociedade civil.

3.3 Participação do Estado no combate à pobreza no Semiárido

Mello (2018, p. 29) afirma que a maneira como o aparato estatal atua sobre o que considera como meio rural ou sobre a população definida como em situação de pobreza, por meio do arcabouço institucional de suas políticas, não só contribui para a constituição do próprio Estado como agente de alteração da realidade social, mas também amplia ou restringe as possibilidades a partir das quais a pobreza rural é entendida pela sociedade enquanto fenômeno. Esse pensamento está intimamente relacionado com o que vem sendo discutido sobre a pobreza rural do Semiárido.

Essa parte do capítulo faz uma discussão das políticas públicas de impacto no Semiárido, sendo possível visualizar como as ideias de políticas sobre seca e pobreza no contexto do Semiárido influenciaram as iniciativas governamentais de cada época.

Como já ficou claro até agora, é amplamente reconhecido que a pobreza no Semiárido nordestino emana de um somatório de fatores: condições físicas e climáticas adversas, distorções na estrutura de posse e uso da terra, baixos níveis de escolaridade, utilização de métodos arcaicos de cultivo do solo, escassez de crédito (DUARTE, 2000) e incidência de perdas de produtividades agrícolas das culturas de subsistência somada a ausência de reservas financeiras das famílias agriculturas.

Campos (2014) esclarece que as políticas públicas de secas somente se iniciaram após o governo reconhecê-las como problema nacional e agir no sentido de solucioná-las. Nada obstante, durante o século XX, a intervenção estatal no contexto de “combate à seca”, ao contrário do que o Estado poderia intencionar, contribuiu para a manutenção da pobreza do Semiárido, por meio, inclusive, de ações emergenciais e construção de grandes obras hídricas.

De acordo com Silva (2007), diante do agravamento da crise socioeconômica e política na região e das pressões vindas de diversos setores do Nordeste, criticando as desigualdades de tratamento regional, forças sociais passaram a exigir maior atenção do Governo Federal para a promoção do desenvolvimento regional. Em resposta, o Governo Federal criou, no final dos anos 1950, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujos estudos e recomendações levaram à criação do Conselho de

Desenvolvimento Econômico do Nordeste (Codeno). Como resultado foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Malvezzi (2007) explica que a SUDENE foi fundada em 1959, no governo de Juscelino Kubitschek e sob inspiração de Celso Furtado, para tentar dar uma resposta a problemas recorrentes, atribuídos às secas, como as de 1952 e de 1958. Nasceu com o intuito de desenvolver o Nordeste, principalmente o Semiárido, deslocando o enfoque exclusivo do “combate à seca”. Propunha objetivos ambiciosos: a industrialização e a superação dos problemas agrícolas, tantas vezes agravados pela seca, mas decorrentes, fundamentalmente, de uma agricultura inadaptada ao clima regional. Propunha a colonização das terras despovoadas no Maranhão e no Oeste da Bahia, aproveitando melhor as bacias hidrográficas e os açudes do Nordeste para irrigação, revendo o papel dos tabuleiros costeiros e realizando a reorganização fundiária do Semiárido e da Zona da Mata. Para Malvezzi (2007), a SUDENE acabou aprisionada pelas oligarquias nordestinas. Os incentivos fiscais foram um manancial de transferência de recursos públicos para o setor privado, sem qualquer retorno social. A SUDENE foi fechada no governo de Fernando Henrique Cardoso sob acusações de corrupção, e reaberta no governo de seguinte.

Silva (2007) explica que, a partir da criação da SUDENE houve uma tentativa de mudança profunda de orientação nas ações governamentais no Nordeste. Contudo, durante o período ditatorial, com o abandono das propostas de reformas substanciais na região, ganhou destaque uma concepção de “modernização econômica e tecnológica” como base do desenvolvimento regional. Na década de 1970, as políticas governamentais passaram a dar ênfase à implantação de polos de modernização agrícola e pecuária.

A agricultura irrigada, com especialização na fruticultura para exportação, tornou-se a “solução” para os problemas da seca no sertão. Porém, os indicadores mostravam que, na sua maior porção, a economia do Semiárido permanecia tradicional e que a situação estrutural de pobreza ainda se transformava em calamidade nas estiagens prolongadas. Verificava-se também o agravamento das problemáticas ambientais na região, com os processos de desertificação e de poluição de bacias hidrográficas (SILVA, 2007). A discussão sobre o acesso à água é fundamental para compreender os conflitos de relações de poder relacionados aos distintos modelos de desenvolvimento: um pautado em espécies locais (sequeiro), diversificada, de base familiar; e outro fundado na agricultura tecnificada, altamente dependente de recursos hídricos em larga escala, e no cultivo de espécies exóticas (fruticultura) para exportação. Neste sentido Malvezzi (2007) faz o juízo:

O avanço da fruticultura irrigada, a disputa pelos grandes volumes de água e pelas melhores manchas de solos, tem uma visão modernizada, ligada ao capital transnacional e à agricultura de exportação. Entretanto, ainda são “ilhas”, pólos restritos e de pouco alcance espacial. O que se desenha é um poder mais agressivo, mais impessoal, cada vez mais vinculado ao capital internacional e à indústria de exportação (MALVEZZI, 2007, p.66).

Até o final do regime militar, as políticas públicas voltadas à redução da pobreza e ao enfrentamento dos efeitos da seca para a população eram baseadas em ações emergenciais (de socorro às vítimas com alimentos e frentes de trabalho¹⁰). Até a seca de 1970, as atividades realizadas pelos alistados nas frentes de trabalho consistiam na construção ou na recuperação de obras públicas, principalmente de açudes, barragens e estradas.

A partir da seca de 1979-1983, sob o argumento de se manterem os alistados nos seus locais de residência, as frentes passaram a realizar trabalhos em propriedades rurais. Os trabalhos consistiam em obras hídricas (açudes, poços, cisternas etc.) e benfeitorias (desmatamento, limpeza dos roçados, construção ou recuperação de cercas etc.). Logo ficou evidente que, em nome de uma suposta conveniência para os alistados, estava-se, na realidade, beneficiando os fazendeiros, com investimentos nas suas propriedades sem custos para eles (DUARTE, 2000). Configurando – se o que Furtado (1998) chamou de “indústria da seca”.

Como já disse, há a indústria da seca, gente que ganha com a seca, porque ela significa muito dinheiro do governo chegando para o comércio, para financiar as frentes de trabalho etc. A seca é um negócio. Na Paraíba, por exemplo, havia as fortunas feitas pela seca; diversas fortunas de Campina Grande decorriam de vantagens públicas (FURTADO, 1998, p.25)

Em 1999, foi institucionalizada no Brasil a dualidade da estrutura agrária e fundiária com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) (em 2001), vinculada a este. Dessa forma, a nova estrutura institucional teve impacto positivo nos distintos desenhos de agricultura familiar das diversas regiões brasileiras, e a criação do PRONAF, especialmente na linha PRONAF B, incidiu positivamente junto às famílias do Semiárido. Em 2006, com a regulamentação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/2006), o governo reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para esse grupo social (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Contudo, em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma

Rousseff, o MDA passou para o status de secretaria (LEI Nº 13.341/2016) e teve seu orçamento bastante reduzido.

A partir da década de 1980, no processo de redemocratização da sociedade brasileira, passou-se a buscar alternativas para o desenvolvimento no Semiárido. Organizações da sociedade civil e algumas instituições públicas de pesquisa e extensão passaram a formular propostas e realizar projetos com base na ideia de que é possível e necessário conviver com o Semiárido. As novas tecnologias de captação e armazenamento de água de chuva, o manejo sustentado da caatinga, as tecnologias alternativas de produção e a educação contextualizada, entre outras, geraram novos referenciais para a convivência e a sustentabilidade econômica. Diante do descrédito nas ações de “combate à seca”, programas governamentais passaram também a reproduzir esse discurso da sustentabilidade (SILVA, 2007).

Na Declaração do Semiárido, documento apresentada pela Articulação do Semiárido (ASA)¹¹ em novembro de 1999, na terceira sessão da Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação (COP – 3), a qual teve como sede o Brasil, como proposta para a convivência com o semiárido e combate à desertificação, fica claro que as experiências históricas foram às forças mobilizadoras de uma nova concepção de Semiárido. Nesse documento a ASA ao se pronunciar num fórum internacional põe em evidência a urgência de um olhar ampliado sobre as questões do Semiárido, que enxergasse o holisticamente para ser possível à efetivação de políticas de desenvolvimento rural sustentável. Nesse contexto, as políticas de gestão da crise da seca dirigidas às famílias da zona rural que dependem economicamente da agricultura de sequeiro no Semiárido passaram a ser de fundamental importância nas últimas décadas.

Diante de um conjunto de políticas, tais como as políticas de transferência direta de renda, e programas de construção de cisternas, mudam-se as feições do Semiárido nos períodos de seca. As pessoas não morrem mais de fome, os tempos dos saques parecem um passado distante e estão menos frequentes as escapadas para as capitais do país, abrigo final dos flagelados da seca, que se tornavam mão de obra barata e gente marginalizada.

Para este estudo, através do levantamento documental foi possível contabilizar diversos programas criados e/ou fortalecidos, especialmente, entre os anos 2003 a 2016, os quais contribuíram para a diminuição da pobreza no Semiárido e das vulnerabilidades sociais em relação à seca e perdas agrícolas (Quadro 2).

Quadro 2 - Programas que contribuíram para a diminuição da pobreza no Semiárido, criados e/ou fortalecidos entre os anos 2003 a 2016.

FOCO DA AÇÃO POLÍTICA	POLÍTICA PÚBLICA
Ações da rede proteção social	Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004)
Ações de mitigação aos efeitos das secas	Programas Bolsa Estiagem, Garantia Safra, operação carro-pipa do Exército brasileiro.
Ações de acesso à água	Programas da Rede ASA (Articulação no Semiárido) que tinham em vista o acesso à água, que inclui o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais P1MC; Programa Uma Terra e Duas Águas para um Semiárido Sustentável (P1+2).
Ações direcionadas à agricultura familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Programas relacionados as a política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural	Programa Territórios da Cidadania (PTC); Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT); Programa Territórios Rurais de Identidade.
Ações relacionadas ao combate à pobreza rural, convivência o Semiárido e transição agroecológica.	Projeto Dom Helder Câmara (PDHC);
Ações relacionadas ao combate à pobreza rural, e pobreza extrema no Brasil	Programa Fome Zero Plano Brasil sem Miséria Programa de Fomento as atividades Produtivas Rurais
As políticas públicas de inserção produtiva e de combate a pobreza no Brasil e no Brasil rural	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação da Lei nº 11.947/2009

Fonte: Diversos documentos consultados para esta pesquisa Sistematização da autora (2020)

Os programas citados e ações oficiais e não oficiais implantados e/ou fortalecidos no Semiárido nas últimas décadas foram conduzidos por distintas esferas do poder público e organizações não governamentais, alguns financiados por organismos internacionais, como Banco Mundial. Aqui não será detalhada cada uma dessas ações, mas, pontuadas algumas delas a título de contextualização da seção.

Considerando entre outras esse conjunto de ações Buainain e Garcia (2013) afirmam que a região Semiárida não esteve totalmente desprovida de assistência. Eles observaram, no entanto, uma fragmentação das estratégias de combate à pobreza rural no Brasil, especialmente no Semiárido. Para estes autores A maior parte dessas ações não está articulada; elas procuram apenas enfrentar o problema de maneira isolada, sem mudar a realidade do beneficiário da política.

Grisa e Schneider (2015) apontam o PRONAF, criado em 1995, como aquele que desencadeou a emergência de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural e girou a chave das políticas de agricultura familiar. Do mesmo modo, José Eli da Veiga (2000) se refere ao PRONAF como uma nova concepção para o financiamento da produção de agricultores e agricultoras familiares e suas organizações.

As ações de transferência de renda (como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), surgiram no período de 1998 até início dos anos 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso. A partir de 2003, elas foram integradas no Programa Bolsa Família. Por conseguinte, o Programa Fome Zero, criado em 2003, no início do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, daria um novo impulso a essas ações, às políticas sociais e ao combate à pobreza rural (e urbana) (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

O Programa Fome Zero foi uma política de erradicação da fome, enfrentamento da miséria e desigualdade social, e promoção da segurança alimentar, compreendeu um conjunto integrado de ações em 19 ministérios e aplicou uma abordagem de duas vias ligando a proteção social às políticas para promover a igualdade de renda, emprego e produtos agrícolas familiares (FAO, 2014).

Posteriormente, essas ações foram retomadas e potencializadas. O modelo de desenvolvimento inclusivo, desde então, foi incorporado ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM), lançado em 2011, pela então presidenta Dilma Rousseff, com o objetivo ousado de eliminar a pobreza extrema no Brasil. Com o passar dos anos, essa abordagem ganhou força com o fortalecimento do aparato jurídico de segurança alimentar e nutrição; estabelecimento de um ambiente institucional de cooperação e coordenação entre ministérios e diferentes níveis de governo, com responsabilidades claramente definidas; aumento dos investimentos em áreas como agricultura familiar e proteção social; e com o intenso envolvimento da sociedade civil no processo político, da formulação ao monitoramento e do nível nacional ao local, passando pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Assim, a redução bem sucedida da fome e da extrema pobreza nas áreas rurais e urbanas procedeu desse conjunto bem coordenado de políticas lideradas pelo governo com forte engajamento da sociedade civil, e não de qualquer ação única e isolada (FAO, 2014).

Outra estratégia de estímulo à inserção produtiva integrada ao Programa Fome Zero que colaborou no combate à pobreza no Brasil e no Semiárido foi a da demanda institucional por produtos da agricultura familiar (BUAINAIN; GARCIA, 2013) por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003. O PAA tem em vista articular a compra de produtos da agricultura familiar para ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) junto à população em vulnerabilidade social.

Sobre isso, Grisa e Schneider (2015) explicam que, após romper com importantes barreiras institucionais (como a Lei de Licitações), o PAA desencadeou uma nova trajetória nos mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida a partir de 2009 com a mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (e a criação da Lei nº

11.947/2009) que determinou que, no mínimo, 30% dos recursos federais para a alimentação escolar fossem destinados para a aquisição de alimentos da categoria social. Embora não exclusivamente, esses programas contemplaram a agricultura familiar e contribuíram para o amparo à pobreza rural no Semiárido.

Em 2012, foi estabelecida mais uma modalidade ao PAA, ampliando as possibilidades de mercados, o que, em termos práticos, significou o acesso a mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

A edição de 2014 do relatório da FAO denominado *O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo* aponta que em 2014 o Brasil alcançou a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) das Organizações das Nações Unidas (ONU) de reduzir pela metade a proporção de sua população que passa fome e a meta mais rigorosa da Cúpula Mundial de Alimentos de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas com fome. Esta conquista é consistente com a melhoria geral no desenvolvimento humano e uma redução da desigualdade que o país experimentou nos últimos anos (FAO, 2014).

O progresso em direção a essas metas estabelecidas internacionalmente foi acelerado quando o fim da fome foi colocado no centro da agenda política do Brasil. Entre 2000–2002 e 2004-2006, a taxa de desnutrição no Brasil caiu em metade de 10,7 por cento para menos de 5 por cento. O Programa Fome Zero foi o primeiro passo para traduzir em ação a decisão de acabar com a fome e introduziu uma nova abordagem para o país que colocou a segurança alimentar, a nutrição e a inclusão social no centro da agenda do governo, ao mesmo tempo em que vinculava as políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas. O que começou como uma promessa do governo para acabar com a fome transformou-se, ao longo de uma década, em lei nacional com estruturas institucionais voltadas para a promoção da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, que foi consagrado na Constituição do país em 2010 (FAO, 2014).

No cenário internacional, cabe contextualizar que o Brasil saiu do mapa da fome (FAO) em 2014, como resultado desse conjunto de políticas públicas, mas ao que parece está retornando devido aos retrocessos políticos dos últimos anos no âmbito das políticas de combate a pobreza na conjuntura política atual.

De uma forma geral, nos últimos anos, muitos autores ressaltam o enfraquecimento sistemático da atenção na agenda governamental às políticas públicas de combate a pobreza e às políticas direcionadas para o setor da agricultura familiar. A respeito disso, observa-se, a partir da crise político-econômica iniciada em 2015, a diminuição gradativa dos recursos

investidos para este fim e outros retrocessos, que são acentuados com a ascensão da ideologia liberal do governo atual alinhada a uma política de austeridade fiscal.

O caso do PAA é significativamente exemplar neste sentido, podendo ser ilustrado com a redução histórica de recursos financeiros destinados a esta política. Conforme estudo de Sambuichi *et. al.* (2019), que analisou os valores aplicados nesse programa no período 2003-2018 a cada ano, houve forte tendência de crescimento dos recursos aplicados no programa até 2006. Depois, os montantes cresceram lentamente, oscilando em patamar acima de R\$ 850 milhões e chegando a R\$ 1,2 bilhão em 2012. Em 2013, porém, notou-se queda acentuada do volume de recursos aplicados, com leve recuperação em 2014, voltando a decrescer a partir de 2015, como resultado da crise fiscal do governo federal, que levou a fortes cortes orçamentários em todos os programas sociais. O menor valor do período foi observado em 2018, aplicados apenas R\$ 253 milhões, valor comparativamente menor que o aplicado no primeiro ano do programa, considerando-se a correção monetária.

De acordo com Sambuichi *et. al.* (2019), as significativas reduções ocorridas nos valores totais aplicados no PAA, porém, não foram observadas na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) operada por estados e municípios, a qual, apesar de ter sofrido algumas oscilações no período, em 2018 apresentou um montante de execução semelhante ao apresentado em 2011.

De forma geral, as políticas públicas no Semiárido mostraram-se relevantes, porém, estão muito aquém do ponto desejável ou necessário para promover transformações significativas; com efeito, o alcance social (AZEVEDO, 2015). Nesse sentido, surge na literatura, à conclusão que o Semiárido carece cada vez mais de políticas públicas voltadas para as suas particularidades, ou seja, ações que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável e, voltada exclusivamente às necessidades do Semiárido (AGUIAR *et. al.*, 2019)

As proposições de políticas para o Semiárido devem considerar as especificidades climáticas, ou seja, a alta variabilidade pluviométrica e a alta probabilidade de ocorrência de seca e de perdas agrícolas. Contudo, como já citado na introdução, não cabe aqui tratar a seca como a causa da pobreza e dos baixos índices de desenvolvimento do Semiárido, mas atentar para importância de gestão do risco nesta região, cabendo ao Estado à responsabilidade de propor políticas que consideram esse fator e que estejam alinhadas as práticas agrícolas tradicionais. Tais políticas devem, portanto, levar em conta a imprescindibilidade do debate sobre a agricultura de sequeiro e sua importância para segurança alimentar da população,

considerando que é esta agricultura tem grande expressividade na produção de alimento no Nordeste.

Este capítulo ao comunicar um breve relato da história da secas e pobreza no Semiárido, exhibe as decisões governamentais de impacto sobre a população, apresentando desde a decisão de contenção dos retirantes da seca de 1930 em verdadeiros campos de concentração até a revolução conceitual e paradigmática que conduziu a problemática seca-pobreza do Semiárido para um debate internacional e para sofisticada mudança institucional. Trata ainda dos esforços iniciados em 2003 do Governo Federal para diminuição da pobreza extrema no Brasil que resultaram em processos participativos exitosos e na entrega concreta de políticas sociais e de políticas fomento as atividades da agricultura familiar que efetivamente reduziram a pobreza e a fome no Brasil, as quais impactaram positivamente o Semiárido.

Atualmente, sabe-se que secas menos intensas, que no passado faziam grandes estragos, agora podem ser menos percebidas pela sociedade e até mesmo passar despercebida pela mídia. As secas mais intensas ainda devem causar danos; porém, bem menos do que causavam no passado (CAMPOS, 2014), sendo isso os resultados de um aparato institucional comprometido com políticas sociais. Contudo, apesar dos avanços importantes nessa área, essa percepção não pode perder de vista a atual conjuntura política nacional. Após um período favorável ao estado de bem-estar (*welfare state*), nota-se a ascendência no Brasil (e em outras nações) de um governo de posicionamentos liberais, que empreende políticas de austeridade fiscal e o verdadeiro desmantelamento de políticas sociais e de desenvolvimento rural sustentável, causando-lhes perdas de espaços na agenda política, de conquistas e diversos outros retrocessos.

4 PROGRAMA GARANTIA SAFRA: IDEIAS E PARADGMAS

Este capítulo trata do Programa Garantia Safra. O objetivo é apresentar os resultados das análises da pesquisa no que tange a essa política. Inicialmente é exposto o desenho lógico do Programa e o contexto dos aspectos ideacionais no desenho, e, em seguida, são feitas as considerações relativas aos processos de construção da ideia de política pública e dos discursos institucionais.

4.1 Contexto e aspectos ideacionais no desenho do Programa Garantia Safra

De acordo com a legislação, o Programa Garantia Safra foi estabelecido visando garantir renda aos agricultores e às agricultoras de baixa renda residentes em municípios nos quais sejam verificadas perdas sistemáticas de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas, comprovadas conforme regulamento de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do conjunto da produção municipal de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão ou de outras culturas que podem ser definidas pelo órgão gestor do Fundo Garantia Safra (BRASIL, 2012).

Conforme a norma vigente, para as famílias agricultoras terem o direito de participarem do Garantia Safra, devem cumprir os seguintes pré-requisitos: a) renda familiar mensal de até 1,5 (um e meio) salário mínimo (excluídos, somente, os benefícios previdenciários rurais), b) não deter área superior a quatro módulos fiscais, c) efetuar a adesão antes do plantio e possuir área total a ser plantada de, no mínimo, 0,6 hectares e, no máximo, cinco hectares. Atualmente, valor do recurso pago às famílias em caso de perdas de safra é igual a R\$ 850,00, divididos em cinco parcelas de R\$ 170,00.¹²

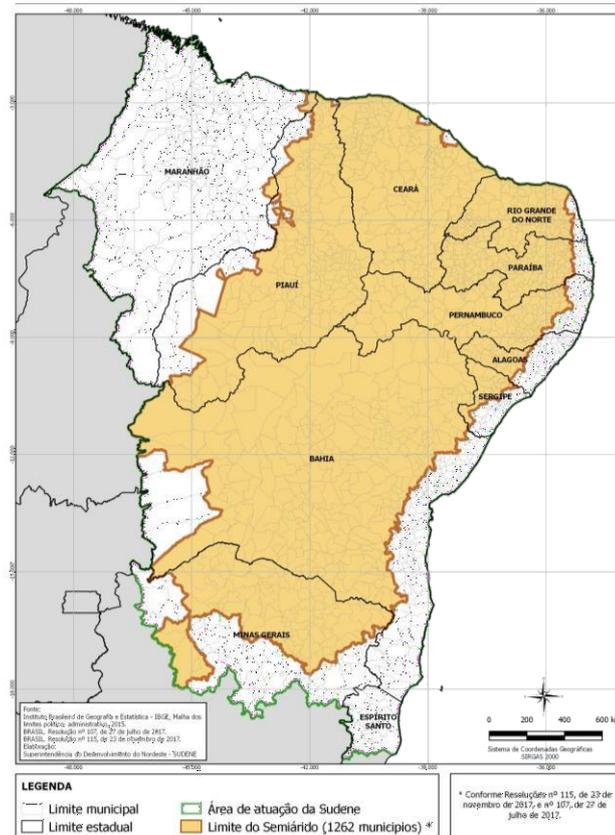
O ponto de partida das ações do programa no ano agrícola é a Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS), realizada, geralmente, até a primeira quinzena do mês de junho de cada ano. Esse Comitê é um órgão colegiado de instância deliberativa e permanente, que tem como objetivo elaborar e acompanhar as diretrizes do Programa Garantia Safra. Conta com as representações de diversas entidades e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Governo Federal, os quais estão envolvidos na definição das diretrizes anuais (tais como quantidade de cotas por estado e valor do benefício) do Programa e na tomada de decisões operacionais.¹³

Originalmente, a área de cobertura do Garantia Safra foi definida conforme a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cuja maioria dos municípios está inserida numa região de clima Semiárido (Figura 9) e abrange a região Nordeste, área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do Estado do Espírito Santo. Contudo, a lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, autorizou o Poder Executivo a incluir agricultores e agricultoras familiares de municípios situados fora da área da SUDENE, desde que, comprovadamente, também estejam, sistematicamente, sujeitos à perda de safra em razão de estiagem ou excesso hídrico (BRASIL, 2012).

¹² Art. 8º Lei 10420/2002, com nova redação dada pela Lei nº 12.766, de 27/12/2012

¹³ A relação das representações do Comitê Gestor encontra-se nos Anexos

Figura 9 – Mapa de delimitação do Semiárido e da área de atuação da SUDENE



A partir deste estudo foi possível verificar que, ao longo da execução do Programa Garantia Safra, a maioria dos municípios participantes foram aqueles inseridos na área de atuação da SUDENE e, especialmente, os localizados na região de clima Semiárido. Por exemplo, nota-se que os Estados de Espírito Santo e Maranhão, que fazem parte da área de atuação da SUDENE, mas não fazem parte do Semiárido, têm pouca ou nenhuma participação no Garantia Safra.

A partir das análises dos dados, a presente pesquisa constatou que o Estado do Espírito Santo nunca aderiu. O Maranhão realiza adesão anualmente, mas, apresenta participação no Programa Garantia Safra apenas daqueles municípios da faixa de transição localizada entre climas Semiárido e tropical, concentrados nas mesorregiões Norte, Centro e Leste maranhenses.

Nesses municípios pequenos, cuja base da economia é agrícola, os impactos econômicos do Programa na vida de agricultores e agricultoras familiares pobres e sujeitos à perda da safra podem ser observados empiricamente. Certo volume de recurso financeiro entra na economia local e, obviamente, alimenta mercados locais. Porém, não é possível

afirmar que, necessariamente, o recurso do Garantia Safra sirva de incremento financeiro considerável para a família se manter em época de seca, uma vez que valor pago as famílias não acompanhou a inflação ao longo dos anos.

De toda forma, a partir do Garantia Safra, fica claro que o Governo Federal propõe uma mudança de eixo das iniciativas direcionadas ao Semiárido. Uma vez que agricultores e agricultoras sabem, antecipadamente, que de fato podem contar com essa renda caso as perdas municipais causadas por eventos climáticos sejam comprovadas.

O Programa funciona a partir de três processos macros executados anualmente: 1) implementação; 2) verificação de perdas; e 3) pagamento às famílias (Figura 10).

Figura 10 – Fluxo do Garantia Safra



Fonte: Legislação que regulamenta o Programa Garantia Safra. Sistematizado pela autora (2020).

É possível verificar que é posto como o diferencial do Programa o fato desta ser uma ação de caráter permanente para mitigação dos prejuízos causados à produção de alimento de famílias pobres por conta da estiagem ou da seca. Conforme seu pressuposto ideal, a política pública Garantia Safra caracteriza-se pelo reconhecimento, pelo poder público, das especificidades climáticas da região Nordeste, o que requer da União, de Estados e Municípios a adoção de ações conjuntas, parcerias com a sociedade civil e medidas permanentes que contribuam com as condições de sobrevivência da população afetada pelo fenômeno da estiagem, sem que esta fique à mercê de clientelismos políticos.

A construção da responsabilidade solidária entre governos e sociedade torna-se imperativa no contexto do Programa. A responsabilização compartilhada e solidária é concretizada tanto na composição financeira do Fundo Garantia Safra como nos arranjos de gestão e de operacionalização do Programa Garantia Safra, as quais estão baseadas numa

organização institucional que envolve os três entes federativos, as famílias de agricultores e agricultoras, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra.

Por conseguinte, quanto à composição financeira do Fundo Garantia Safra, anualmente, de acordo com o calendário preestabelecido, os Municípios, os Estados e a União, além do(a) próprio(a) agricultor(a), devem aportar suas respectivas contribuições financeiras na conta do Fundo, independentemente do saldo disponível, com valores necessários para o pagamento dos benefícios a agricultores e agricultoras naquela safra específica. É importante ressaltar que os recursos depositados no Fundo Garantia Safra não pertencem a nenhum dos entes que fizeram os aportes. A característica solidária do Fundo se manifesta, então, quando, não tendo ocorrido perda em um município, os recursos aportados são utilizados em outro município, que tenha sofrido perda. Por exemplo, se em determinado ano houve seca em municípios de Alagoas e Bahia, mas ocorreu chuva regular nos municípios do Ceará e do Piauí, os valores aportados pelos estados por estes últimos so destinados aos agricultores(as) residentes aos dois primeiros, nos quais, efetivamente, foram constatadas perdas de produção, e assim será nos anos subsequentes.

Os valores das contribuições de cada participante ao Fundo são fixados pelo Comitê Gestor e representam um percentual do valor a ser pago a agricultores e agricultoras aderidos no caso de frustração de safra. Os percentuais das contribuições de cada participante ao Fundo definidos para a safra 2017/2018, estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1. – Valores dos aportes ao Fundo Garantia Safra

PARTICIPANTE	CONTRIBUIÇÃO	VALOR (R\$)
	%	
Agricultor/a	2	17,00
Município	6	51,00
Estado	12	102,00
União	40	340,00
TOTAL	60	510,00

Fonte: Resolução nº 01, de 09 de junho de 2016, do Comitê Gestor do Garantia-Safra Sistematizado pela autora (2020).

As análises dos documentos que supriram esta pesquisa mostram que o poder público se apropriar da participação do(a) agricultor(a) na composição do Fundo como um meio estratégico de materializar a ideia do discurso que define a política pública Garantia Safra a partir do princípio do “não assistencialismo” no combate a pobreza. Uma vez que, conforme

argumentam os atores, esse desenho dá ao programa um viés não protecionista e oferece ao(a) agricultor(a) um papel protagonista em contraponto às políticas assistencialistas.

A responsabilização compartilhada na gestão e na operacionalização do Programa Garantia Safra está garantida por meio das celebrações de Termos de Adesões. Municípios firmam Termo de Adesão com seus respectivos Estados, e os Estados, com a União. Dessa forma, a adesão dos Estados e dos Municípios os compromete a cumprir todos os requisitos estabelecidos pelo Garantia Safra, assegurando, inclusive, a transparência do processo de inscrição e homologação dos agricultores e das agricultoras e a realização dos aportes financeiros ao Fundo Garantia Safra, conforme cronograma preestabelecido.

No desenho do Programa, existe a obrigatoriedade da adesão anual do agricultor ou agricultora, que deve ser realizada num período anterior à data de plantio, seguindo calendário específico para cada estado. O processo de adesão ocorre em três etapas: 1) inscrição no Programa; 2) seleção dos inscritos via sistema; e 3) contribuição ao Fundo por meio de pagamento do boleto. A adesão é o fato gerador do comprometimento legal que impõe ao Município, ao Estado e à União cumprirem aporte de recursos no Fundo Garantia Safra. Além disso, por ser, obrigatoriamente, realizada no período antes do plantio, a adesão que este agricultor ou agricultora reconhece os riscos de perdas de sua safra em virtude das condições climáticas de região em que se insere e tem participação ativa na composição do Fundo.

A obrigatoriedade da adesão das famílias agricultoras antes do plantio vem amparar os aspectos ideacionais descritos anteriormente, que são os seguintes: 1) reconhecimento da região Nordeste em virtude das condições climáticas; 2) adoção de medidas permanentes relativas à estiagem e à seca; 3) responsabilidade solidária dos governos e da sociedade no que concerne à problemática da estiagem e da seca; 4) arranjos de gestão e de operacionalização envolvendo os três entes federativos; e 5) princípio do “não assistencialismo” no alívio da pobreza.

As inscrições de agricultores e agricultoras no Garantia Safra são realizadas pelas Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) ou pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR). A seleção dos inscritos ocorre via sistema eletrônico de gestão e operacionalização do Programa, considerando os dados informados na ocasião da inscrição, que os enquadra num *ranking* de acordo com os seguintes critérios: 1) família de menor renda *per capita*; 2) família sustentada somente pela mulher; 3) família com presença de portadores

de necessidades especiais; 4) família não proprietária do imóvel rural. A seleção também observa o limite do quantitativo de cotas definidas para os respectivos Municípios¹⁴.

Ainda sobre a ideia de responsabilização compartilhada, com vistas a inserir um mecanismo de controle social no processo de implementação no Garantia Safra, foi regulamentada¹⁵ a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou similar (BRASIL, 2002). O CMDRS é responsável pela homologação dos agricultores(as) selecionados, cabendo-lhes identificar possíveis agricultores(as) que ainda não se enquadram, mesmo depois da seleção. Finalmente, os(as) agricultores(as) que passam pelos crivos das seleção e homologação estão aptos a efetivarem o pagamento dos boletos.

O Garantia Safra combina em suas formulações “conceitos de seguro de índice e de atendimento emergencial para agricultores(as)” pobres (Zukowski, 2015, p. 85). Inclusive, essa característica podem ser observadas na Lei nº 10.420/2002, que cria o programa e que, em sua primeira redação, cita que ela cria o Fundo Seguro Safra e institui o benefício Seguro Safra (BRASIL, 2002). No entanto, após alteração dada pela Lei nº 10.700/2003, os nomes passam a ser Fundo Garantia Safra e Benefício Garantia Safra (BRASIL, 2003).

É possível verificar que o ponto do Programa que tem mais se aproximado do conceito de seguro de índice é o procedimento de definições das comprovação de perdas de safra municipais. Ao longo das safras esses procedimentos foram se sofisticando sendo normatizado na safra 2016/2017 Nas primeiras safras, os decretos municipais de estado de emergência ou calamidade devido à seca e os laudos técnicos das lavouras, que geravam um índice de perdas de produtividades,¹⁶ eram os parâmetros técnicos para a disponibilização dos pagamentos para os beneficiários.

A partir da safra 2008/2009, os decretos de emergência foram abolidos do processo de verificação de perdas¹⁷ e passou a ser adotado o índice de perdas municipais fornecidos pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), além das informações de perdas de rendimento agrícola fornecidas pelos laudos de vistoria das lavouras.

¹⁴ O Comitê Gestor regulamentou os parâmetros que fundamentam a seleção de agricultores(as) inscritos no Garantia-Safra por meio da Resolução nº 4, de 2 de julho de 2014.

¹⁵ Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004, nos incisos IV do Art. 3º e II do Art. 11 (BRASIL, 2002).

¹⁶ Portaria nº 70 de 20 de outubro de 2006, da Secretaria de Agricultura Familiar-SAF/MDA. Publicada no Diário Oficial da União – Seção 1 – de 23 de outubro de 2006

¹⁷ Lei nº 11.775/2008, que fez diversas alterações na Lei 10.420/2002, que cria o Garantia Safra, e Portaria nº 15/2009, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 28 de agosto de 2009 (BRASIL, 2008, 2009).

A partir da safra 2012/2013¹⁸ foram adotados novos procedimentos para verificação das perdas de safra e melhorias no sistema informatizado de emissão dos laudos. Para esta safra a Secretaria de Agricultura Familiar do MDA publicou a Portaria nº 42/2012 que normatizou o cálculo de expectativa de produção esperada (informação aplicada na elaboração do índice de perdas fornecido pelos laudos de vistoria), sendo usado para este cálculo o rendimento médio da produção das últimas 10 (dez) safras das municipais informados pela pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM) realizada pelo IBGE. Além disto, partir da safra 2012/2013, foi praticada a inclusão das informações do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) também realizado anualmente pelo IBGE, para elaboração do índice de perdas de rendimento.

Por fim, a partir da safra 2017/2018 foram incluídas as informações do Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) nas análises de perdas.¹⁹ Em todos os casos, a responsabilidade de elaboração dos laudos de vistoria das lavouras continuou sendo da Prefeitura Municipal.

Atualmente, os processos operacionais do Programa ocorrem por meio do Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra, no qual é possível realizar desde a inscrição do agricultor até a geração dos boletos para pagamentos dos aportes dos beneficiários participantes. Nesse sistema, cada usuário tem um perfil e senha de acesso pessoal. São usuários do sistema: coordenador nacional, coordenador estadual, responsáveis técnicos dos entidades de assistência técnica e extensão rural, responsáveis técnicos dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, prefeitos, técnicos indicados pelos prefeitos para elaboração dos laudos de vistoria. De maneira resumida, o Quadro 3 apresenta as etapas atuais de execução do Programa Garantia Safra

¹⁸ Portaria nº 42/2012, publicada no DOU de 10 de dezembro de 2012, com revogação da Portaria nº 15/2009 (BRASIL, 2012).

¹⁹ Portaria nº 73/2018, publica no DOU de 8 de fevereiro de 2018. Altera o artigo 9º da Portaria nº42/2012 (BRASIL, 2018).

Quadro 3 – Etapas operacionais do Programa Garantia Safra

ETAPA	DETALHAMENTO	RESPONSÁVEL
i) Adesão dos Estados	Assinaturas dos Termos de Adesão.	Governadores estaduais
ii) Reunião do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS); para definição das diretrizes do ano agrícola	As principais decisões do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS); estão ligadas à quantidade de cotas a serem disponibilizadas para os Estados, o valor a ser pago aos agricultores(as) e alterações no calendário de plantio, que serve de referência para todas as etapas e procedimentos do Programa Garantia Safra. Após definidas as decisões, as Resoluções do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS); são publicadas no Diário Oficial da União (DOU).	Presidente do Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra (CGFGS);
iii) Adesão dos municípios	Assinaturas dos Termos de Adesão.	Coordenações estaduais
iv) Inscrição, seleção e adesão dos agricultores (as);	O processo de inscrição e seleção se dá via Sistema de gerenciamento e operacionalização, sendo que os responsáveis pelas inscrições são as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural; o acompanhamento da seleção é da Coordenação Nacional do Programa; A adesão se dá via pagamento dos boletos, gerados pelas prefeituras municipais; seus pagamentos são efetivados na Caixa Econômica Federal.	Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural; Coordenações municipais; Prefeituras municipais; Coordenação Nacional do Programa Garantia Safra; Caixa Econômica Federal.
v) Realização dos aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra (municípios, estados e União);	Depósitos identificados no Fundo – conforme cronograma de operacional.	Prefeituras municipais; Estados; União.
vi) Verificação de perdas de safra nos municípios;	Análise dos índices de perdas oferecidos pelos órgãos oficiais (IBGE, INMET, CEMADEN); Solicitação das Vistorias e visita técnica <i>in loco</i> de acordo com uma amostra aleatória disponibilizada pelo Sistema de gerenciamento e operacionalização do Garantia Safra.	Coordenação Nacional do Programa Garantia Safra; Prefeituras municipais; EMATERs; Técnicos vistoriadores.
vii) Pagamento do benefício	O pagamento do Garantia Safra é liquidado em até cinco parcelas mensais por meio de cartões eletrônicos (Cartão Cidadão ou Cartão Bolsa Família) disponibilizados pela Caixa Econômica Federal. A Coordenação Estadual do Garantia-Safra encaminha, mensalmente, a folha de pagamento do Garantia Safra às Prefeituras Municipais, aos sindicatos de trabalhadores rurais e ao escritório local da instituição oficial de assistência técnica e extensão rural. O calendário de pagamento da indenização prevista pelo Garantia-Safra coincide com o calendário anual de pagamento dos benefícios sociais do Governo Federal.	Coordenação Nacional Caixa Econômica Federal

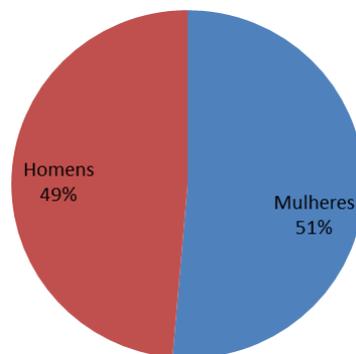
Fonte: Legislação que regulamenta o Programa Garantia-Safra. Sistematizado pela autora (2020).

4.1.1 Perfil dos participantes do Programa Garantia Safra

Considerando-se que o maior número de adesões dos agricultores e agricultoras ao Programa Garantia Safra suprou a marca de um milha de inscrito na safra 2013/2014, para confecção do perfil dos participantes optou-se por estudar os aderidos nesta safra. Os dados foram disponibilizados pelo Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra. A Safra 2013/2014 atendeu 1.177.452 famílias de agricultores e agricultoras, contemplando 1.263 municípios dos dez estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) da região semiárida do Brasil.

Em relação ao gênero do público aderido ao Programa Garantia Safra, as mulheres foram maioria, considerando a inscrição do primeiro titular, representado 51% das inscrições da safra 2013/2014 (Figura 11). A participação de pessoas adultas (homens e mulheres) no Programa foi predominante na safra 2013/2014. Os jovens representaram apenas 4% do total de aderidos(as).

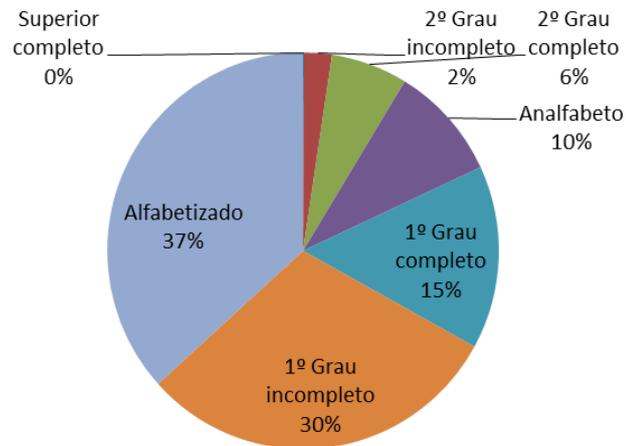
Figura 11 – Participação das mulheres no Garantia Safra



Fonte: Sistema de Gerenciamento Garantia Safra (2020). Sistematizado autora (2020).

Quanto a escolaridade a maioria se declara alfabetizada (37%), em seguida tem-se um grupos de pessoas com 1º grau completo (30%) e 15% possui apenas o 1º grau escolar. Nesse levantamento de dados foi possível perceber que 10% dos participantes do Garantia Safra são analfabeto, o que representou na safra 2013/2014 um total de 110.305 pessoas (Figura 12).

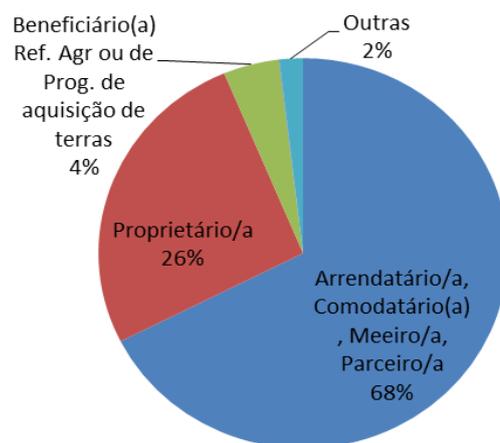
Figura 12 - Grau de escolaridade dos participantes do Garantia Safra



Fonte: Sistema de Gerenciamento Garantia Safra (2020). Sistematizado autora (2020).

O terceiro dado importante na construção do perfil participante do Garantia Safra é a condição de uso e posse da terra. Apenas 26% das famílias agricultoras participantes da safra 2013/2014, entre as 1.177.452, declararam que tinham a posse a terra, 68% possuem apenas com uso da terra e 4% pertencem aos reforma agrária ou são beneficiários dos programas de aquisição de terras, tais como o Programa Crédito Fundiário ou Cédula da Terra, por exemplo. (Figura 13).

Figura 13 – Condição de uso e posse da terra dos participantes do Garantia Safra

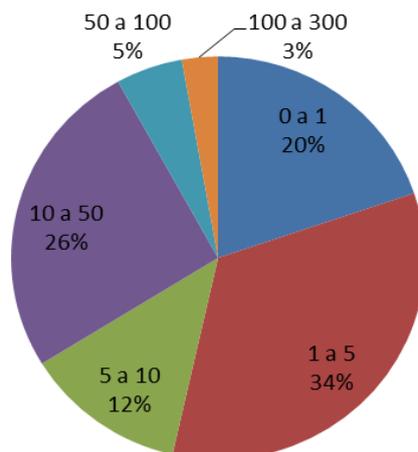


Fonte: Sistema de Gerenciamento Garantia Safra (2020). Sistematizado autora (2020).

Além da condição de uso e posse da terra é importante saber o tamanho dos

estabelecimento do participante do Garantia Safra. Neste, aspecto constatou-se que a maioria (34%) das famílias agricultoras são detentoras de pequenas áreas de 1 a 5 hectare, 12% possuem áreas que variam de 5 a 10 hectares, 26% possuem áreas que variam de 10 a 50 hectares, (Figura 14).

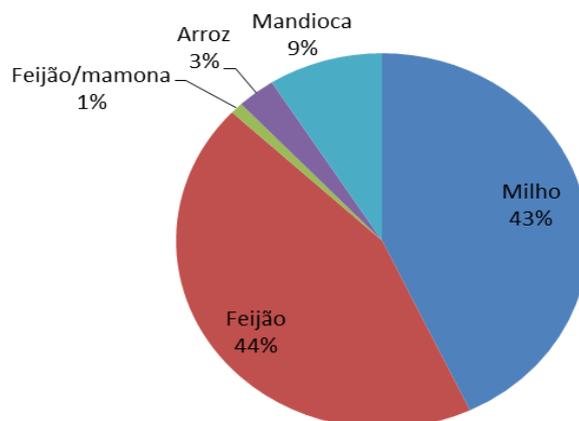
Figura 14 – Área do estabelecimento dos participantes do Garantia Safra



Fonte: Sistema de Gerenciamento Garantia Safra. Sistematizado autora a partir de dados do (2020).

Na Safra 2013/2015, os agricultores e as agricultoras aderidos manifestaram interesse em cultivar, principalmente, feijão (44%) e milho (43%). Esses dois cultivos se destacaram em relação aos demais, como mostrado na Figura 15.

Figura 15 – Tipo de cultivo no Garantia Safra



Fonte: Sistema de Gerenciamento Garantia Safra. Sistematizado autora a partir de dados do (2020).

Na cobertura de perdas de produção do benefício condicionado, o Garantia Safra

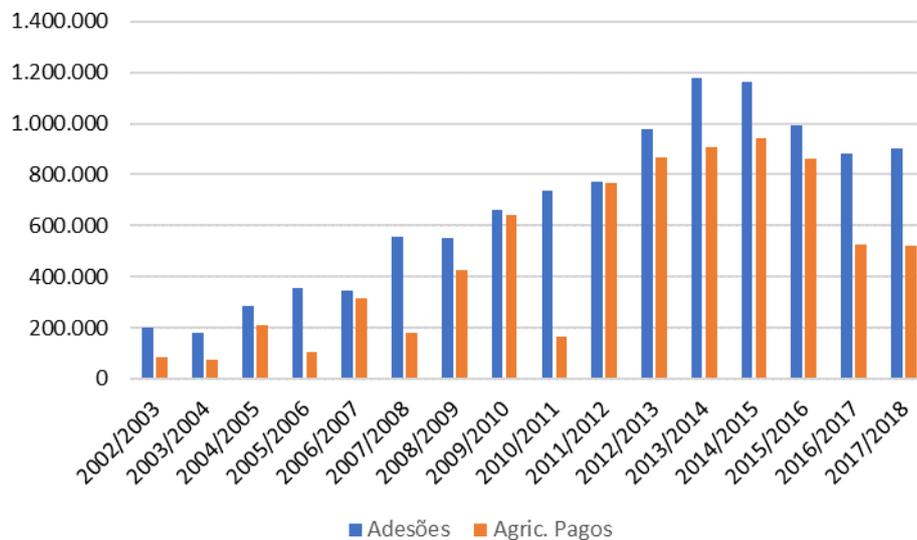
incluiu, além do feijão e do milho, as culturas de algodão, arroz e mandioca. Contudo, os agricultores e as agricultoras manifestaram menor interesse em relação a essas três últimas culturas. Já sobre o plantio do arroz 3% dos aderidos/as declararam interesse.

A partir da análise desses dados, pode-se concluir que, embora a atividade de agricultura seja, de longe, a mais importante, há combinações desta com outras atividades, como artesanato, pesca e agropecuária. mesmo que o público que acesse o Programa Garantia Safra não disponha de muitos recursos para investimentos . Essa interação, ainda que em percentual muito pequeno, geralmente é utilizada pelos agricultores como uma estratégia de diversificação da produção,

4.1.2 Evolução do Programa Garantia Safra

Gradativamente, o Programa Garantia Safra ampliou o número de municípios e agricultores e agricultoras participantes. No decorrer das 16 safras estudadas houve um aumento correspondente a mais de 400% (quatrocentos por cento) no que tange às adesões. Essa evolução está apresentada na Figura 16.

Figura 16 – Histórico das adesões versus agricultores e pagamentos



Fonte: MAPA (2020)

Na pesquisa foi possível observar a intenção deliberada do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS) de universalizar o atendimento do Garantia Safra ao público potencial do Programa. Na primeira safra, 2002/2003, o Programa atendeu um conjunto de

200.292 agricultores e agricultoras, de um total de 333 municípios. A safra 2017/2018, contemplou 903.452 (novecentos e três mil, quatrocentos e cinquenta e dois) agricultores e agricultoras em 1.215 municípios. No pico de adesões ao Programa, na safra 2013/2014 87% das cotas disponibilizadas foram acessadas.

A evolução do Programa Garantia Safra, em termos de adesão das unidades familiares, autorização de pagamento e disponibilização de recursos, alcançou seu máximo nas safras de 2011/2012 a 2014/2015. Destaca-se o aumento ocorrido na safra 2013/2014, que totalizou 1.177.452 beneficiários aderidos, contemplando 1.263 municípios. Com isso, caracterizou um aumento de mais de 580% de agricultores e agricultoras aderidos em relação à primeira safra, como demonstra em números reais a Tabela 2.

Tabela 2 – Histórico do Programa Garantia Safra

Safra	Quantidade		Pagamentos		
	Cotas	Adesões	Munic.	Agric.	Total de pagamentos
2002/2003	551.000	200.292	148	85.056	R\$ 40.401.600,00
2003/2004	550.000	177.839	136	75.810	R\$ 41.695.500,00
2004/2005	550.000	287.861	311	211.339	R\$ 116.236.450,00
2005/2006	459.091	356.584	174	106.081	R\$ 58.344.550,00
2006/2007	459.087	346.321	390	316.529	R\$ 174.090.950,00
2007/2008	686.363	558.606	190	182.177	R\$ 100.197.350,00
2008/2009	686.363	553.225	509	423.538	R\$ 232.945.900,00
2009/2010	694.852	661.802	801	639.227	R\$ 383.536.200,00
2010/2011	748.907	737.917	261	166.935	R\$ 106.838.400,00
2011/2012	940.000	771.343	1.015	769.023	R\$ 1.384.241.400,00
2012/2013	1.072.000	977.552	980	865.319	R\$ 969.043.020,00
2013/2014	1.200.000	1.177.452	894	909.444	R\$ 773.027.400,00
2014/2015	1.350.000	1.162.086	969	944.230	R\$ 802.595.500,00
2015/2016	1.350.000	991.853	1.035	864.894	R\$ 735.159.900,00
2016/2017	1.350.000	884.062	703	528.738	R\$ 449.427.300,00
2017/2018	1.350.000	903.452	1.215	522.425	R\$ 444.061.250,00

Fonte: Sistema de Gerenciamento Garantia Safra. Sistematizado pela autora (2020).

O grande salto na adesão e pagamentos do Garantia Safra se deveu ao agravamento do fenômeno da seca que se iniciou em 2012 e perdurou por cinco anos. Este foi considerado um dos mais graves e extensos períodos de seca dos últimos 50 anos, fazendo com que, ainda no ano 2015, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional, reconhecesse em único dia a situação de emergência em 296 municípios dos Estados de Piauí, Alagoas e Bahia (BRASIL, 2015a, 2015b, 2015c). Ainda devido à seca

prolongada, o governo Dilma Rousseff concedeu parcelas extras com vistas a manter o pagamento do Garantia Safra até a colheita da safra seguinte.

Em decorrência dessa seca, houve um salto de 261, em 2010, para 1.015 municípios que aderiram ao Programa Garantia Safra com perdas de safra comprovada em 2011. A ampliação dos aportes financeiros da União junto ao Fundo Garantia Safra, para garantir o pagamento do benefício a todos(as) os(as) beneficiários(as) com perdas de safra, atraiu a atenção dos órgãos de controle interno, resultando nas auditorias no Programa Garantia Safra pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).²⁰ De acordo com o TCU, em 5,84% das inscrições no Garantia Safra, considerando aqueles inscritos na safra 2016/2017, constavam indícios de irregularidades

A análise dos dados das adesões das unidades familiares, das autorizações de pagamentos e da disponibilização de recursos mostra uma tendência marcante de aumento de adesões e pagamento nos anos que há iminência de um período de seca e durante uma estiagem prolongada. Na fase posterior aos eventos climáticos, há uma tendência inversa, de redução de adesões e pagamentos. Isso pode estar relacionado tanto ao fator climático e a sinistralidade não constatada nos anos posteriores ao período de seca, como também pode estar ligado ao efeito repressor das auditorias que fizeram com que o MDA notificasse uma grande quantidade de agricultores(as), devido aos indícios de irregularidade ou não elegibilidade, exatamente num período posterior aos das safras que registraram elevada participação, uma vez que o de aumento de adesões e pagamentos, provocou as auditorias internas no Programa.

Outro fator que pode ser observado na análise dos dados da Tabela 2 é que a utilização das cotas disponibilizadas por safra efetivamente usadas, considerando o quantitativo de adesões e pagamentos, variou entre 15% a 80% ao longo das safras estudadas, nunca alcançando 100%. Isso significa que deve existir um razoável saldo de reserva financeira acumulado no Fundo Garantia Safra, uma vez que a União aporta ao Fundo valor equivalente ao percentual do benefício (atualmente esse valor equivale a 40% do benefício pago aos(as) agricultores(as)), o qual são multiplicados pelo número de cotas previstas na safra. A quantidade de cotas por safra, entre as safras 2002/2003 a 2016/2017 aumentou 245% favorecendo ainda mais a reserva do Fundo.

²⁰ Para evitar pagamentos indevidos como aqueles que ocorreram nas safras anteriores, a partir safra 2015/2016, o Governo Federal, por meio de cooperação técnica com TCU, tem realizado cruzamentos desde o início do processo de pagamento do benefício Garantia Safra. O intuito é bloquear inscrições, preventivamente, quando forem identificados indícios de irregularidades, evitando, dessa maneira, além de pagamentos indevidos, a geração de débitos futuros para os(as) beneficiários(as) do Programa.

4.2 ANÁLISE DO DISCURSO DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA

4.2.1 Aspectos normativos do Programa Garantia Safra

A interpretação a seguir procura identificar as mudanças e as inclusões normativas que tiveram grandes impactos na política, bem como suas implicações, os conflitos e os paradigmas subjacentes, além de explorar os pontos de virada entre elas.

O conjunto de normas do Programa Garantia Safra é composto por lei, decretos, resoluções e portarias. A análise do material que compõe o arcabouço legal do Programa mostra a ocorrência de conflitos conceituais e lacunas nos regulamentos publicados ao longo dos anos. Além disso, constatou-se a repetição de normas e a ausência de ato de revogação de normas não mais vigentes.

Uma das principais leis que culminam em conflitos conceituais nos normativos do Programa foi a Lei nº 10.700/2003 (BRASIL, 2003), a primeira norma a alterar a redação da Lei nº 10.420/2002 (BRASIL, 2002), que criou o Garantia Safra, surgindo já no ano seguinte e fazendo alterações no nome e no objetivo do programa. A Lei nº 10.420/2002 foi promulgada com a seguinte ementa: “Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro Safra [...]” e seu artigo 1º apresenta o seguinte objetivo: “garantir renda mínima para os agricultores familiares sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem” (BRASIL, 2002, p. 9). Após alteração, a ementa passa a ter a seguinte redação “Cria o Fundo Garantia Safra e institui o Benefício Garantia-Safra”, e os objetivos passam a ser os seguintes “garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem” (BRASIL, 2003, p. 1).

Essas significativas alterações demonstram um conflito inicial da ideia de política. A substituição da nomenclatura de Seguro-Safra para Garantia Safra e a garantia de renda mínima para garantir condições mínimas de sobrevivência pode ser vista não somente como a troca de uma expressão por outra, mas como uma tentativa de adequação de sentido à ideia principal do Programa, uma vez que ele é concebido como uma ação governamental que tem a função de benefício condicionado.

Em 2004, foi publicada a regulamentação da Lei nº 10.420/2002 por meio do Decreto nº 4.962/2004 (BRASIL, 2004), e, entre diversas divergências e lacunas, uma chama à atenção: mesmo sendo publicado em 2004, após as alterações citadas anteriormente, ocorridas em 2003 com a Lei que criou o Programa Garantia Safra, o Art. 1º do Decreto nº 4.962/2004,

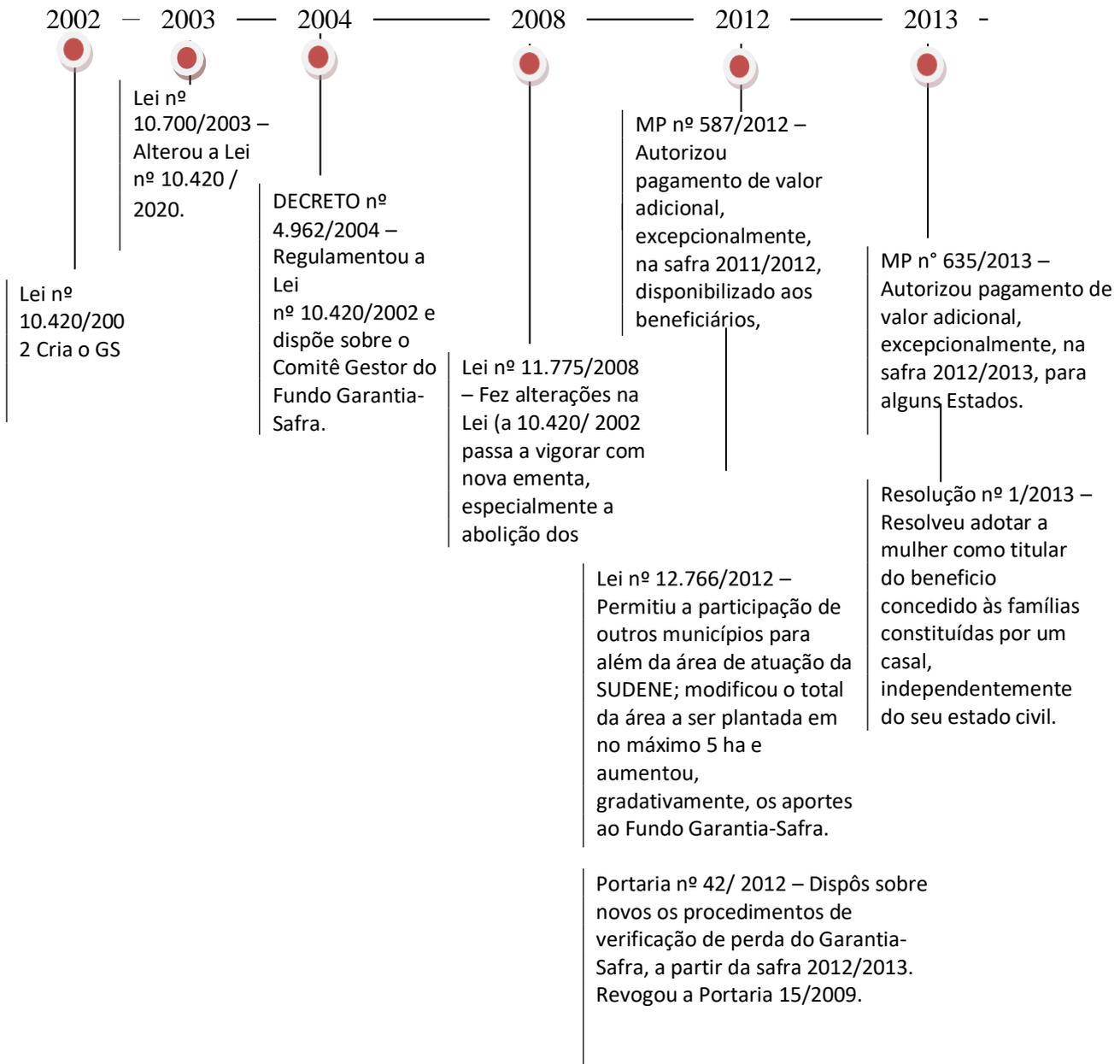
que a regulamenta, manteve o objetivo anterior à alteração do escopo e se referia à garantia de renda mínima: “Art. 1º § 1º O benefício Garantia-Safra destina-se a garantir renda mínima para agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico” (BRASIL, 2004).

Outro ponto de conflito nas ideias normativas do Programa foi à abolição dos decretos municipais de emergências ou de calamidade para que os agricultores residentes em municípios com perdas tivessem direito ao recebimento do recurso do Garantia Safra. Essa alteração se deu com a Lei nº 11.775/2008 (BRASIL, 2008). A condicionalidade da declaração do estado de calamidade ou situação de emergência para que os Municípios participantes recebessem o benefício mostrou-se como herança dos protocolos para efetivação das ações emergenciais que antecederam o Programa Garantia Safra, constituindo um passo no sentido de afirmar que a população passará por carências e necessitará de amparos do Estado. Sendo assim, se o Programa exigia a decretação do estado de emergência e calamidade devido à seca, manifestava a ideia auxílio social. Quando eliminou tal exigência, deu uma conotação contrária. Contudo, ao mesmo tempo, as alterações na Lei foram sendo direcionadas no sentido de tratar os objetivos do Garantia Safra mais perto do seu viés de social.

No ano 2012, houve uma virada na rota do Programa que pode ser analisada como evolução e, ao mesmo tempo, como regresso aos conceitos iniciais. A Lei nº 12.766/2012 permitiu a participação de outros municípios para além da área de atuação da SUDENE; modificou o total da área a ser plantada em, no máximo 5 ha; e aumentou, gradativamente, os aportes ao Fundo Garantia-Safra (BRASIL, 2012). No mesmo ano, a Portaria nº 42/2012 Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou novos procedimentos de verificação de perda do Garantia-Safra (BRASIL, 2012).

Essas normas representaram mudanças substanciais no Programa, mas não mudanças que seguem sentidos comuns. Por exemplo, ao permitir a participação de qualquer município brasileiro, a Lei não observa que a proposta das ideias que incidiram na criação do Programa esteve totalmente voltada para o problema de política pública da seca-pobreza rural no Semiárido Nordeste e de convívio com a seca. A Figura 17 apresenta uma linha do tempo em que é possível visualizar os principais conflitos conceituais e lacunas nos regulamentos publicadas ao longo dos anos.

Figura 17 – Linha do tempo das alterações nas normas do Garantia Safra



Fonte: Legislação que regulamenta o Programa Garantia-Safra. Sistematizado pela autora (2020).

Pode ser observado que ao longo da execução do Programa, por diversas vezes, normativos e regramentos representaram conflitos e viradas nas ideias. Entre os normativos que representou uma virada nas ideias tem-se Portaria nº 42/2012 da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA que estabeleceu regras rigorosas para apuração dos índices de perdas, aproximando o Garantia Safra a ideia de seguro agrícola.

Outro apontamento que é possível fazer nas inclusões normativas que deriva em lacuna conceitual é o seguinte: A Resolução nº 1/2013 do Comitê Gestor do Fundo Garantia

Safra (CGFGS)²¹, que determina que a mulher seja adotada como titular do benefício concedido às famílias constituídas por um casal, independentemente do seu estado civil, mostra uma que os tomadores de decisão do Garantia Safra estavam convergindo com as demais políticas do Governo da época, que erguiam a ideia de igualdade de gênero e compensações históricas sobre questões de desigualdade de gênero, contudo, institucionalmente, não é possível observar que o Programa, em si, impetrasse ideias e conceitos sobre questões de gênero.

Logo da promulgação da Lei nº 10.420/2020, ocorreu uma série de alterações em seus preâmbulos, artigos e conceitos, que parecem uma tentativa impaciente de enquadrar a legislação ao discurso. Para visualização das alterações relevantes e das inclusões realizadas na Lei nº 10.420/2020, é apresentada, no Quadro 4, uma matriz das ideias de Programa Garantia Safra relativas a tais alterações. Na montagem da matriz, foram observados os argumentos contidos nos documentos anexos à lei, com as exposições dos motivos, e nas atas das reuniões do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS).

Quadro 4 – Alterações e inclusões na Lei nº 10.420/2020 e ideias adjacentes

NORMA ALTERAÇÕES E INCLUSÕES	POSICIONAMENTO DOS ATORES	IDEIAS DE POLÍTICA PÚBLICA
<p>Lei nº 10.700, de 9/7/2003: Alteração da ementa.</p> <p>DE: Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste, do Semiárido do Estado de Minas Gerais (Norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha) e da região Norte do Estado do Espírito Santo, definidos na Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998, nos Municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem</p> <p>PARA: Cria o Fundo Garantia Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem nas regiões que especifica.</p>	<p>Enquadramento da lógica conceitual do Programa ao escopo apontado na Lei.</p>	<p>Seguro agrícola; Benefício Social.</p>
<p>Lei nº 10.700, de 9/7/2003: Alteração do Art. 1º.</p> <p><u>Substituição do objetivo</u></p> <p>DE: “garantir renda mínima para os agricultores familiares sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem”</p> <p>PARA: “garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem”.</p>	<p>Levando em conta que o conceito de renda mínima está totalmente desvinculado do propósito do Programa.</p>	<p>Renda mínima; Alívio à pobreza.</p>
<p>Medida Provisória nº 432, de 2008 / Lei nº 11.775, de 2008: Alteração do Art. 1º</p>	<p>Inclusão da cobertura das perdas por excesso de chuvas é plausível,</p>	<p>Risco climático.</p>

²¹ Resolução nº 03, de 02 de janeiro de 2013, publicada na seção 1, página 40, do Diário Oficial da União de 07/01/2013

<p><u>Inclusão de cobertura de perdas por excesso hídrico</u> DE: “garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão do fenômeno da estiagem” PARA: com o objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de Municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico.</p>	<p>considerando que a variabilidade climática do Semiárido significa também chuvas concentradas.</p>	
<p>Medida Provisória nº 432, de 2008 / Lei nº 11.775, de 2008: Alteração do Art. 1º</p> <p><u>Alteração da área de abrangência</u> De: Região Nordeste, do Semiárido do Estado de Minas Gerais (norte de Minas e Vale do Jequitinhonha) e da região norte do Estado do Espírito Santo PARA: Área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.</p>	<p>Inclusão do Vale do Mucuri (MG).</p>	<p>Ampliação da área de abrangência.</p>
<p>Lei nº 12.766, de 2012: Alteração do § 4º Art. 1º .</p> <p><u>Ampliação da área de abrangência</u> Fica o Poder Executivo autorizado a incluir agricultores familiares de outros Municípios situados fora da área estabelecida no caput e desconsiderados pelo disposto no § 1º, desde que atendidos previamente requisitos</p>	<p>Atendimento da demanda apontada em reuniões.</p>	
<p>Lei nº 12.766, de 2012: Alteração do Art. 6º</p> <p><u>Aumento do percentual total das Contribuições ao Fundo</u> DE: Percentual total de contribuição não será superior a 30% PARA: Percentual total de contribuição de 42,5% (2012) a 68% (2016), com estratificação do aumento do percentual de contribuição por partícipe.</p>	<p>Estratificação do aumento do percentual total de contribuição ao Fundo e por partícipe. Atender à sinistralidade.</p>	<p>Sinistralidade agrícola</p>
<p>Lei nº 12.766, de 2012: Revogação do inciso VI do art. 10 da Lei nº 10.420, o qual vedava a adesão do agricultor familiar irrigante.</p>	<p>Autorização de participação dos agricultores irrigantes.</p>	
<p>Lei nº 10.700, de 9/7/2003: Inclusão do Art. 6ºA</p> <p><u>Inserção das ações de convivência com o Semiárido</u> A União, os Estados e os Municípios buscarão a melhoria das condições de convivência dos agricultores familiares com o Semiárido, enfatizando: I – a introdução de tecnologias, lavouras e espécies animais adaptadas às condições locais; II – a capacitação e a profissionalização dos agricultores familiares; III – o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo; IV – a ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito rural.</p>	<p>Aproximação da legislação com o discurso de mudança paradigmática de combate para convívio com a seca.</p>	<p>Convivência com o Semiárido.</p>
<p>Lei nº 10.700, de 9/7/2003</p> <p>Esclarecimento, na lei, que a taxa SELIC é a remuneração mínima pela qual a instituição financeira Gestora do Fundo o remunerará: § 1 Art. 7º DE: § 1º A instituição financeira depositária remunerará as disponibilidades do Fundo pela taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia Selic PARA: § 1º A instituição financeira depositária remunerará as disponibilidades do Fundo, no mínimo, pela taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic.</p>	<p>Propiciar um processo licitatório mais vantajoso para a administração pública.</p>	<p>Gestão financeira do Fundo.</p>
<p>Lei nº 10.700, de 9/7/2003 / Medida Provisória nº 432, de 2008/ Lei nº 12.766, de 2012: Altera o Art. 8º</p>	<p>Considerando que a Defesa Civil do</p>	<p>Calamidade pública.</p>

<p><u>Adequação da percentagem de perda da safra / Ampliação das culturas cobertas:</u> DE: Farão jus ao benefício os agricultores familiares inscritos no Seguro-Safra que perderem pelo menos 60% (sessenta por cento) da produção de feijão, milho, arroz ou algodão, em razão da estiagem.</p> <p>PARA: Farão jus ao Benefício Garantia-Safra os agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% (cinquenta por cento) da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão.</p> <p>PARA: Farão jus ao Benefício Garantia-Safra os agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem ou excesso hídrico, comprovada na forma do regulamento, de pelo menos 50% (cinquenta por cento) do conjunto da produção de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão, ou de outras culturas a serem definidas pelo órgão gestor do Fundo, sem prejuízo do disposto no § 3º.</p>	<p>Ministério da Integração Nacional reconhece a calamidade ou a emergência quando o percentual de perda atinge os 50% (cinquenta por cento), nada mais coerente que a exigência de perda da safra do agricultor seja fixada também nesse percentual.</p>	
<p>Lei nº 10.700, de .2003 / Lei nº 12.766, de 2012: Alteração do § 1º Art.8º</p> <p><u>Altera o Valor do benefício</u> DE: O benefício individual é fixado em até R\$ 600,00 (seiscentos reais) por família inscrita, a ser repassado em até 6 (seis) parcelas mensais PARA: Benefício Garantia-Safra será de, no máximo, R\$ 700,00 (setecentos reais) anuais, pagos em até 6 (seis) parcelas mensais, por família. PARA: O Benefício Garantia-Safra será de, no máximo, R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) anuais, pagos em até 6 (seis) parcelas mensais, por família</p>	<p>Porque a mandioca é uma cultura suscetível à perda em razão da ocorrência de secas severas.</p> <p>A exclusão da necessidade de decreto de calamidade.</p>	<p>Culturas suscetíveis a perdas.</p>
<p>Lei nº 10.700, de 2003 / Lei nº 12.766, de 2012: Alteração do §3º Art. 8º</p> <p><u>Previsão de extensão da cobertura</u> DE: O regulamento definirá as condições sob as quais a cobertura do Fundo Garantia-Safra poderá ser estendida às atividades agrícolas que decorrerem das ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o Semiárido PARA: O regulamento poderá definir condições sob as quais a cobertura do Fundo Garantia-Safra poderá ser estendida às atividades agrícolas que decorrerem das ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o Semiárido e demais biomas das áreas incluídas por força do § 4º do art. 1º.</p>	<p>Aumento do teto do valor a ser pago aos agricultores em caso de perdas de safra.</p>	<p>Compensação financeira por perdas agrícolas.</p>
<p>Lei nº 10.700, de 2003 / Lei nº 12.766, de 2012: Alteração do IV Art. 10º</p> <p><u>Tamanho da área máxima de plantio</u> DE: a área total plantada com as culturas cobertas não poderá superar 10 (dez) hectares PARA: a área total plantada com as culturas cobertas não poderá superar 5 (cinco) hectares</p>	<p>Aproximar a legislação ao discurso de mudança paradigmática de combate para convívio com a seca.</p>	<p>Convivência com o Semiárido</p>
	<p>Diminuição do tamanho da área máxima; Foco no público com perfil para programa.</p>	<p>Agricultores pobres do Semiárido possuem pequenas áreas de plantio.</p>

Fonte: Legislação que regulamenta o Programa Garantia-Safra. Sistematizado pela autora (2020).

4.2.2 Discurso coordenativo do Programa Garantia Safra

O discurso coordenativo trata-se do discurso que ocorre entre os responsáveis políticos e os tomadores de decisões. Engloba uma ampla gama de atores políticos engajados na construção de ideias políticas (SCHMIDT, 2010). Na pesquisa, para a avaliação do discurso coordenativo do Programa Garantia Safra, utilizou-se das atas das reuniões do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra, esta etapa da pesquisa foi subsidiada pela legislação que regulamenta o Programa Garantia-Safra. Assim, foi possível realizar o estudo das ideias e dos interesses institucionais e das eventuais divergências.

Como esclarecido anteriormente, o Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS) é o órgão de instância nacional responsável pela gestão do Fundo Garantia Safra e pela proposição e pela definição das diretrizes do Programa. Nas suas reuniões, são definidos, por exemplo, o quantitativo de cotas estaduais, o valor do benefício e o valor dos aportes de cada ente partícipe do Programa e também são abordados temas relativos às concepções inerentes à ação Garantia Safra. A primeira reunião ordinária do Comitê Gestor deve ocorrer até junho de cada ano, pois é a partir desse evento que se inicia a operacionalização das demais etapas do Programa Garantia Safra (implementação, verificação de perdas e pagamento aos agricultores).

Para a análise do discurso coordenativo, foram estudadas, analisadas e codificadas 18 (dezoito) atas das reuniões ordinárias do Comitê, ocorridas entre os anos 2002 e 2016, conforme metodologia descrita na introdução. A ata da reunião de instalação do Comitê Gestor que ocorreu entre os dias 9 e 10 de outubro de 2002 tratou, especialmente, da regulamentação da Lei nº 10.420/2002 e do regimento interno do Comitê Gestor. Com transcrições *ipsis verbis* das declarações, ou seja, reprodução exata e literal das falas dos partícipes, foi o documento que direcionou a criação das categorias conceituais, criadas por meio da codificação das citações contidas no texto, de maneira que, para cada ideia, proposta ou concepção, se definiu um código. A partir da pesquisa, foi possível verificar quais conceitos foram abordados nas reuniões do Comitê Gestor, quais obtiveram maior destaque nas discussões e o Comitê dispensou pouca atenção.

O Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra, por ter a função de deliberar a cerca das diretrizes do ano – agrícola, deve incluir em suas reuniões ordinárias temas que serão chamados aqui pauta de rotina. No caso estudado, sabe-se que matérias tais como fluxo do GS, gestão do FGS, aportes ao FGS e verificação de perdas, por exemplo, são pautas necessariamente elencadas e fazem parte da rotina de debate do Comitê, tais temas incluem

assuntos como a distribuição de cotas entre os Estados, o valor anual do aporte de cada ente partícipe e o valor do benefício pago aos agricultores, a movimentação financeira do Fundo Garantia Safra, a operacionalização do Programa, a contratação da instituição financeira responsável, os índices de perda adotados e o parcelamento dos pagamentos aos agricultores, etc.

Além das pautas de rotina, foi possível observar a ocorrência de diversos outros temas tratados nas reuniões ordinárias do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS). Contabilizou-se assuntos relacionados ao desenho ideacional do Programa e temas relativos a pobreza rural e seca, tais como perdas agrícolas, segurança alimentar, articulação institucional, por exemplo. A observação e a análise da frequência dos temas debatidos indicam as concepções, as ideias e os interesses comuns de debatedores e apontam sua importância para o grupo.

Nessa análise interpretativa para compreender as causas dos interesses e escolhas do grupo diante de determinado conceito, foi indispensável avaliar se tal assunto tinha relação direta com as matérias objetivas do grupo reunido, tais como as pautas de rotina, ou se surgiam a partir de outras demandas.

Na Figura 18, é possível visualizar os espaços que os conceitos mais frequentemente abordados ocuparam nas reuniões do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS).

Figura 18 – Nuvem de ideias e conceitos abordados pelo Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra



Fonte: Atas das reuniões ordinárias do CGFG. Sistematizado pela autora (2020)

Os conceitos relativos a convivência com o Semiárido ocorrem com maior frequência nas 18 reuniões analisadas. Abordagens relativas a esse tema estiveram presentes em 39 (trinta e nove) discussões. As matérias sobre convivência com o Semiárido, superam, inclusive, as matérias fluxo, gestão e aporte ao Fundo Garantia Safra, relativas às pautas de rotina. Por outro lado, as pautas de segurança alimentar que também muito diz respeito ao público beneficiário do Garantia Safra tem pouca aparição nas interações discursivas.

O Quadro 5 apresenta a frequências das ideias e conceitos abordados pelo Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra. O Quadro 6 explica as definições dos principais conceitos que aparecem nas reuniões do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra.

Quadro 5 – Frequências das ideias e conceitos abordados pelo Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra

IDEIA E CONCEITOS	FREQUÊNCIA
Convivência com o Semiárido	39
Articulação institucional entre governo e sociedade/ Gestão do FGS /Verificação de perdas	34
Aporte ao GS	27
Benefício social	25
“combate à seca”	24
Fluxo do GS	22
Auditorias / Participação do agricultor	18
Seguro rural	15
PP de convivência com o Semiárido	12
Agricultura familiar	11
Calendário agrícola / Controle social / Desenvolvimento rural sustentável / Reforma agrária	10
Articulação de PP / Justiça social / Programa de caráter permanente / Seca	9
Área de plantio /Garantia de renda /Pobreza rural / Política para o Semiárido / Responsabilidade do estado / Visão estereotipada do nordestino	8
Estímulo às atividades produtivas / Agricultura de subsistência / Mudança de paradigma Mudança institucional	7
Amparo social / Ampliação do GS / Auxílio emergencial /Decreto de emergência	6
Ação inédita / PP para agricultura familiar	5
Incidência de baixa produtividade /Paradigma de política pública/Alívio à pobreza /Assistência técnica e extensão rural – ATER/ Imagens de satélite na avaliação das perdas/ Monitoramento de seca /Uso eleitoreiro do GS	2
Desenvolvimento justo/Articulação entre organizações/Capacidade de operar os recursos para agricultura familiar/Inserção social/Mudança de institucional/Participação das Mulheres no GS/Renda mínima/Segurança alimentar/Sinistralidade	1

Fonte: Atas das reuniões ordinárias do CGFG. Sistematizado pela autora (2020)

Quadro 6 – Definições das principais ideias e conceitos associados ao discurso coordenativo

CONCEITOS	RÓTULOS EXPLICATIVOS
Convivência com o Semiárido	Conviver com o Semiárido é incluir a possibilidade de ocorrência de seca como um dos itens de constante preocupação na agenda política regional.
Articulação entre governo e sociedade	Ações governamentais em parceria com a sociedade no âmbito do Garantia Safra ocorrem a partir da participação das entidades representativas dos agricultores no desenho da política.
Gestão do Fundo	Fundo Garantia Safra é um fundo de reserva constituído pelos aportes dos entes envolvidos / existe para suprir o pagamento do benefício em caso de perdas devido à seca / recursos não utilizados ficam rendendo no FGS.
Verificação de perdas	Os resultados das verificações de perdas são uma ferramenta de tomada de decisões. A finalidade da verificação de perdas não é punitiva, e sim para que seja possível apurar o percentual de perdas. Para isso, considera-se importante a segurança nos métodos de levantamento. Após a dispensa dos decretos de calamidade, foi necessário estabelecer uma metodologia de análise, por meio de índice paramétrico – com o atributo de dar agilidade ao processo de verificação, com vistas ao pagamento do benefício no mesmo período em que os agricultores estariam recebendo lucro da venda da produção caso não houvesse a perda de produção.
Aporte ao Fundo Garantia Safra	O Fundo Garantia Safra é um fundo solidário direcionado ao pagamento dos agricultores em caso de perdas de safra. Contribuições ao FGS são universais; caso o município que aportou não tenha perda de safra, o recurso servirá para pagar o benefício em outro município.
Benefício social	O Garantia Safra está no bojo de outros benefícios sociais. Embora tenha sido criado com o nome de Seguro Safra, já nasceu com a natureza de benefício social. É, portanto, um instrumento importante de inserção social junto a essa área de pobreza rural. Porém, não como um segundo cartão alimentação.
“combate à seca”	As ações de “combate à seca” ocorreram num tempo anterior ao Garantia Safra. Eram baseadas em frentes de trabalho, distribuição de alimentos e água, aceleração de obras hídricas. Alguns problemas gerados por isso foram: forte assistencialismo, permanência de elevados déficits sociais, dependência cultural e política, preparação para a questão das estiagens seguintes e um elevado volume de aplicação de gastos públicos sem que houvesse a perenização desses investimentos. A consequência disso foram elevados déficits sociais e humanos, fragilidade permanente da questão da estiagem, ações emergenciais, frentes de trabalho que eram o pipa e as cestas, gerando elevados déficits sociais e humanos e uma fragilidade permanente na estiagem.
Fluxo do FGS	Entende por fluxo do Garantia Safra a direção dos processos operacionais (da inscrição ao pagamento). Atualmente, a maior parte desse fluxo ocorre por meio do Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra.
Auditorias	As auditorias no Garantia Safra foram realizadas pela CGU e pelo TCU. Nelas foram descobertos que 5% dos inscritos entre as safras 2011/2012 e 2013/2014 apresentavam algum indício de recebimento indevido do benefício. A partir da Safra 2015/016, o Garantia Safra inseriu nos fluxos operacionais os cruzamentos dos dados dos inscritos com diversas bases, procedendo ao bloqueio preventivo das inscrições com indícios de irregularidade.
Participação do agricultor	A participação do(a) agricultor(a) no Garantia Safra se dá por meio da contribuição ao Fundo. É um diferencial que lhe dá <i>status</i> de protagonista.

Fonte: Atas das reuniões ordinárias do CGFG. Sistematizado pela autora (2020)

Para a análise do discurso coordenativo, os conceitos encontrados foram associados às ideias de política pública. Tais ideias foram descobertas a partir do processo de codificação do material textual. Nesse sentido, as categorias abrigam os conceitos macros que abrigaram subcategorias e ideias subjacentes, como apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 – Matriz das principais categorias analíticas contidas no discurso coordenativo

CONCEITOS (CATEGORIAS)	SUBCATEGORIAS	IDEIAS (CÓDIGOS)
Convivência com o Semiárido	Cobertura de culturas de convivência com o Semiárido	Lei define sobre a inclusão de culturas de convivência com o Semiárido.
	Ações de convívio com o Semiárido	Ação efetiva uma ação de convívio com o Semiárido.
	Capacitação em convivência com o Semiárido	Capacitação dos agricultores: a Lei atribui ao GS.
	Auxílio emergencial <i>versus</i> Garantia Safra	Auxílio emergencial concorre com o Garantia Safra. O ideal é fortalecer alternativas de convivência com o Semiárido.
	Especificidades climáticas do Semiárido	Reconhece as especificidades climáticas do Semiárido.
	Processo cíclico da estiagem	Concebe a estiagem como um evento normal no Semiárido.
	GS <i>versus</i> convivência com o Semiárido	Comitê Gestor do Fundo GS deve servir a transformação política e social proposta pelo GS.
	Mudança de foco da questão do “combate à seca” para convívio com a seca	É uma transformação fundamental para o povo brasileiro que vive na região Nordeste. Promove a redução da exploração da miséria provocada pela seca.
Articulação entre governo e sociedade	Parceria entre governo e sociedade	Promove importante parceria entre governo e sociedade.
		Promove a articulação de várias instituições representativas de agricultores.
		Fruto de uma construção coletiva entre governo e sociedade.
Gestão do fundo	Distribuição de cotas	A quantidade de cotas municipais deverá ser igual ou próxima à quantidade de unidades familiares segundo o CENSO 2006.
		Distribuição das cotas deve considerar onde ocorre maior incidência de seca.
		Safra 2010/2011 mostrou uma evolução em termos dos aproveitamentos das cotas, chegando a 99%.
		Critérios para definição das cotas por Estado dependem de um público potencial sobre as informações do CENSO e do histórico de adesão.
	Devido ao caráter de benefício social, as cotas e os critérios de seleção (ou seja, o limite de atendimento) obedecem aos limites orçamentários da União, dos Estados e dos Municípios.	
Participação de instituições representativas dos agricultores	Comitê Gestor do Fundo GS tem participação de instituições representativas dos agricultores.	

		Demanda real a ser atendida pelo GS é um processo construtivo.
Análise de perdas	Metodologia de avaliação dos índices paramétricos	Ponto preocupante: ausência de metodologia de avaliação de perdas por excesso hídrico.
		Metodologia de verificação de perdas é equivocada.
		Pouco entendimento da metodologia de avaliação de perdas.
		Comitê Gestor deve fazer uma análise técnica quando o assunto for análise de perdas.
		Concepção da importância das verificações de perdas com segurança.
		Metodologia de análise de perdas: divergências entre laudos e dados do INMET.
		Pouca confiabilidade nos dados de produtividade do IBGE: grande polêmica sobre a expectativa de produção de safra para os municípios do GS com base na PAM/IBGE, devido a PAM ser uma pesquisa subjetiva e
		Dados do IBGE na verificação de perdas se dão pela necessidade de dados oficiais.
	Processo de verificação de perdas	Safra 2002 – Pagamento: perdas maiores que 60% de confirmações por meio de estado de calamidade.
		Safra 2002: processo de verificação de perdas: decreto estado de calamidade, situação de emergência.
		Fluxo inicialmente proposto (verificação de plantio – decretação de estado de emergência – verificação das perdas) não era o ideal.
		Safra 2008: processo de levantamento das perdas passa a não mais necessitar de decreto.
		Safra 2012: publicação da Portaria nº 42/2012 /SAF/MDA e revogação da Portaria nº 15/2009.
		Uso de dados Agrometeorológicos para verificação de perdas.
Sistema Garantia Safra de verificação de perdas.		
Verificação de perdas deve ocorrer com brevidade para proporcionar o pagamento do Garantia Safra na época da colheita.		
Aporte ao Fundo GS	Caráter solidário do Fundo GS	Contribuições ao Fundo GS são universais: caso o Município que aportou não tenha perda de safra, o recurso servirá para pagar o benefício em outro Município.
	Possibilidade dos Estados ou Municípios aportarem ao Fundo o valor de obrigação do beneficiário	Lei abre possibilidade de o Estado ou o Município aportarem ao Fundo o valor de obrigação do beneficiário: entendimento de que se trata de sofismo o Estado entrar com o aporte referente ao agricultor.
		Estado da Bahia assume o pagamento de 50% do aporte dos Municípios e dos agricultores.
Benefício social	Obrigatoriedade do NIS	Agricultor participante tem que possuir o NIS: utilização do NIS é um mandatório.
	Limites orçamentários	Devido ao caráter de benefício social, as cotas e os critérios de seleção (ou seja, o limite de atendimento) se devem aos limites orçamentários tanto da União, como de Estados e Municípios.

	Condicionante para recebimento	Benefício condicionado a participação, adesão e incidência de perdas de safra. Não é transferência de renda.
	Cartão cidadão	Cartão cidadão proporciona ao beneficiário a facilidade de sacar o benefício nas agências da CAIXA e nas Lotéricas.
	Cadastro dos beneficiários	Nas primeiras safras de operacionalização do GS, utilizou-se o cadastro da BOLSA RENDA, que era anterior ao GS.
	Valor do benefício	Valor do benefício não cobre os custos de produção.
“combate à seca”	Garantia Safra frente ao “combate à seca”	Fruto do conhecimento do que é a seca (ainda que pareça uma iniciativa pequena). Veio substituir o programa do governo contra a seca.
	Políticas PÚBLICAS que antecederam o GS na era do COMBATE A SECA	Bolsa Renda foi uma experiência relevante e similar ao GS.
		Políticas Públicas que antecederam o GS eram clientelistas.
		Indústria da seca era grave e difícil de resolver / Frentes de trabalho favoreciam o poder constituído e geravam fluxos migratórios.
Fluxo do GS	Processo de inscrição, seleção, classificação e homologação.	Processo de seleção e classificação sendo automático através de software - O Estado não tem a preocupação e ônus de definir os classificados
		Processo de seleção e classificação dos participantes, sendo automático e conforme critérios transparentes, são importantes para a integridade de caráter do GS.
		Processo de seleção e classificação exige critérios de priorização de participação.
	Processo de Pagamento	Ponto conflitante: diminuição do número de parcelas de pagamento ao agricultor.
Participação do agricultor	Participação do agricultor no aporte ao Fundo	Promove participação do agricultor; GS o tornam detentores de direito.
		Promove a articulação de várias instituições representativas de agricultores.
		Tem o espírito de dar condições de cidadania.
		Valor do aporte do agricultor pode afetar na renda familiar.

Fonte: Atas das reuniões ordinárias do CGFG. Sistematizado pela autora (2020)

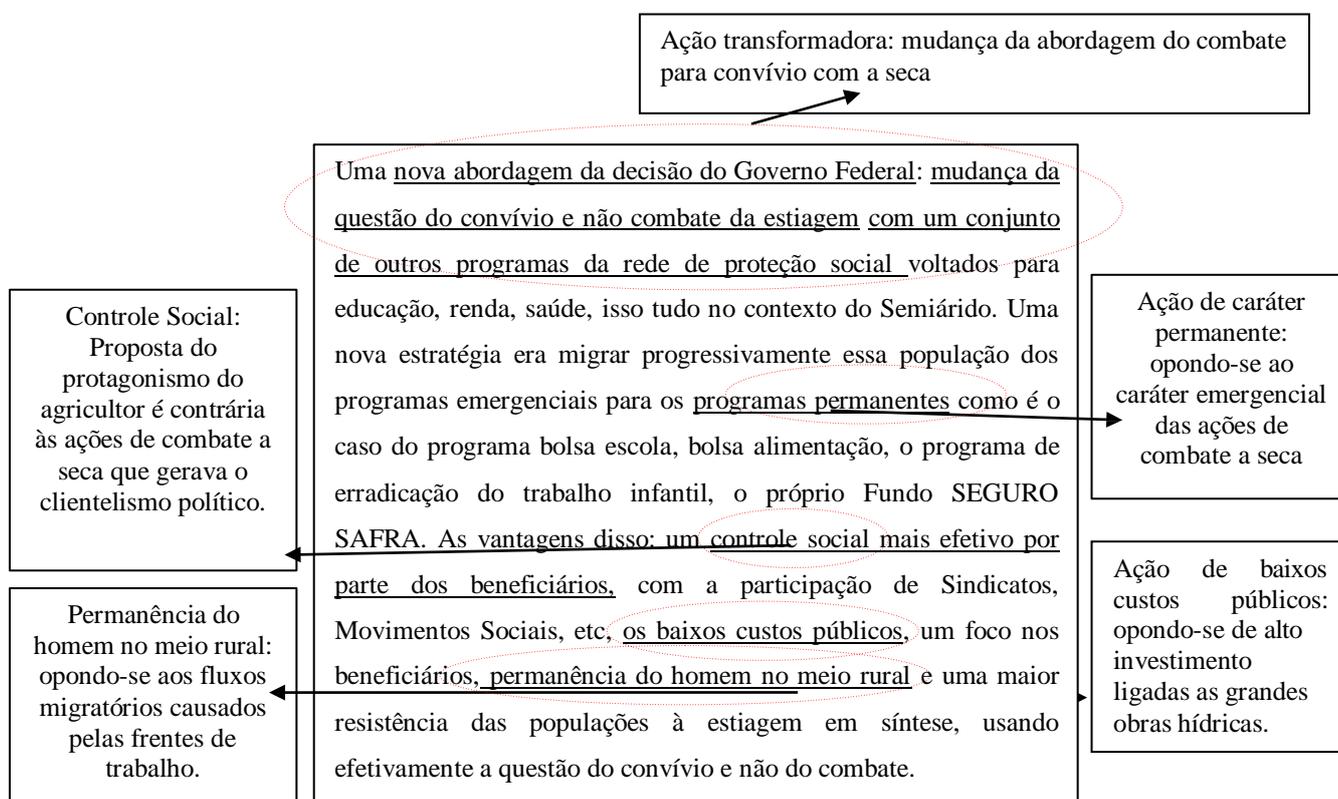
As principais ideias contidas nos discursos coordenativos do Garantia Safra surgiram a partir da lógica de uma política transformadora, a qual deveria se estruturar como uma ação permanente e assumir a grande missão de comunicar à sociedade que seria uma iniciativa revolucionária no modo de fazer política de seca, colocando as famílias agricultoras pobres como protagonistas no seu espaço de sobrevivência e viabilizando a participação de entidades representativas dos agricultores familiares. Com essa intenção, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, assinou a MP nº 11/2001, que criou o Programa e na qual é possível encontrar o seguinte texto na exposição de motivos:

Essas medidas (criação do Fundo Seguro Safra e Benefício Seguro Safra) devem por princípio, eliminar toda e qualquer forma de clientelismo político e adotar critérios de transparência e procedimentos que permitam a fiscalização pela sociedade através dos Conselhos Municipais e grupos de ação comunitária. No Nordeste, existe sempre a possibilidade de seca e, para isso. O governo deve sempre estar preparado, com vistas a evitar ações emergenciais e a ocorrência de invasões e saques, por parte das populações atingidas (MP Nº11- EXPOSIÇÃO DE MOTIVO, 2001).

Nos discursos, percebe-se o entendimento que essas ações de “combate à seca” tinham caráter emergencial, protecionista e retirava das famílias o protagonismo. Nesse sentido, constatou-se que os tomadores de decisão assumiram a abordagem discursiva de contraposição às ações de “combate à seca”.

Na declaração de Orlando Muniz, então secretário de Agricultura Familiar do MDA, na ocasião da reunião de instalação do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS), realizada em 09 e 10 de outubro de 2002, é possível retirar uma gama de ideias, intenções e interesses do Governo Federal, as quais passam a ser institucionalizadas no âmbito do Programa, inclusive, pela inserção em suas normas e legislações. A Figura 19 apresenta o mapa das ideias explanadas neste evento institucional.

Figura 19 – Mapa de ideias do discurso coordenativo do Garantia Safra



Fonte: CGFG (2002). Sistematizado pela autora (2020)

Na ata da reunião de instalação do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS) realizadas em 09 e 10 de outubro de 2002, consta também o seguinte pronunciamento de Orlando Muniz:

A concepção, as soluções históricas para esse problema da seca, houve uma concepção de entrada centrada no “combate à seca”, no ano passado. Era baseada em frentes de trabalho, distribuição de alimentos e água, aceleração de obras hídricas. [...] Uma nova abordagem da decisão do Governo Federal: mudança da questão do convívio e não combate da estiagem com um conjunto de outros programas da rede de proteção social voltados para educação, renda, saúde, isso tudo no contexto do Semiárido. Uma nova estratégia era migrar progressivamente essa população dos programas emergenciais para os programas permanentes como é o caso do programa bolsa escola, bolsa alimentação, o programa de erradicação do trabalho infantil, o próprio Fundo Seguro Safra (CGFGS, 2002).

No mesmo pronunciamento, consta uma argumentação em desfavor das políticas da seca devido às frentes de trabalho:

[...] se nós analisarmos a evolução, como era tratado o problema da seca no nordeste, se criava um fluxo migratório intra regional que era um desastre para a estruturação da produção e da família nordestina porque você criava núcleos de frentes de trabalho gerando fluxos internos que desestruturavam a própria família, existiam coisas assustadoras, o melhor negócio que existia na seca era você ter um fornecimento, era entregue à pessoa mais influente da área, “você vai fornecer alimentos para esse núcleo de centros de trabalho, que tinha 8 mil, 10 mil homens”, e não resolvia o problema, porque você tinha que dar três dias para ele retornar para a base dele, para o município e criava-se uma distorção brutal que só favorecia ao sistema e ao poder constituído, isso é um jogo muito pesado e que fez, que dissociou cada vez mais a sociedade nordestina e a agricultura, dita familiar, dos benefícios que a sociedade deveria prover (CGFGS, 2002).

A ideia de manter o Programa Garantia Safra o mais próximo possível do discurso da mudança de paradigma de política pública para Semiárido (de combate à convivência) não está explicitamente exposta nem falada de forma objetiva. No entanto, é revelada nas argumentações, nas justificativas e nas deliberações e traduzida por defesas subjetivas e pela argumentação de que o Programa se contrapõe às ações de “combate à seca”. Lembrando que, entre os pares, existem ideias e interesses comuns tão profundamente compartilhados que não precisam ser falados e que dispensam o discurso na dimensão interativa, com explicações ou justificativas. Entretanto, é possível que, em algum momento, haja a manifestação dessas ideias a partir de breves posicionamentos e ou argumentos.

Na 5ª reunião ordinária do Comitê Gestor, em 11 de maio de 2004, quando moderava a cerca da inserção das culturas de convivência com o Semiárido entre as cobertas pelo Garantia Safra, Aloísio Melo, então presidente do Comitê, esclareceu que:

[...] as novas culturas visam, principalmente, o convívio com o Semiárido, incluindo, para isso, técnicas de convívio com o Semiárido, estimulando o cultivo de novas culturas estratégicas, permitindo a elevação da renda dos agricultores, apoiando a estruturação e expansão de novas cadeias produtivas, ou seja, estruturando a produção com a utilização de tecnologias simples que proporcionariam a melhoria das vendas dos produtos (CGGS, 2014).

Nesse sentido, é possível observar a defesa da convivência com o Semiárido e a afirmação de que o Programa Garantia Safra tem a ver com a prática. Consta na ata da 11ª reunião ordinária, do dia 20 de junho de 2008, que Joaquim Pinheiro, então representante da equipe técnica do Garantia Safra, com a intenção de explicar em qual sentido o Programa Garantia Safra tinha a ver com o paradigma de convivência com Semiárido, argumentou que:

A abordagem de convivência com o Semiárido parte do reconhecimento de que, nessa região, há uma situação de fragilidade mas, ao mesmo tempo, grandes potencialidades que necessitam ser trabalhadas, a primeira deve ser reduzida e a segunda estimulada. Argumentou, também, que esta abordagem aponta para o uso sustentável da terra e da biodiversidade como estratégia para reduzir os riscos e os efeitos de seca ou cheia. Outra referência para as políticas de convivência com o Semiárido engloba o aumento da produtividade da propriedade para segurança e soberania alimentar das famílias agricultoras. Informou que o Garantia-Safra realiza duas ações trabalhando o paradigma da convivência com o Semiárido de forma a fortalecer as famílias agricultoras que são contempladas pelo Programa (CGGS, 2008).

É possível perceber que ocorre uma visível tentativa de manter a matéria presente, inclusive com a criação de propostas sobre o tema, as quais foram legisladas na Lei 10.420, de 10 de abril de 2002, tais como promoção a inserção de tecnologias de convivência com o Semiárido no âmbito do Programa Garantia Safra. Porém, não é possível visualizar, nos fluxos operacionais existentes, nenhuma ação efetiva no sentido de pôr em prática as propostas apontadas nos discursões, deliberadas e transformadas em norma legal.

Devido às incoerências entre a prática e o discurso, o Programa foi alvo do Tribunal de Contas da União, o que resultou em determinações ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (TCU, 2014). Tais determinações foram debatidas e deliberadas na 18ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra, em 11 de junho de 2015. Consta

na ata desta reunião que, para responder ao TCU acerca das ações práticas de convivência com o Semiárido, os gestores recorreram a diversas outras ações efetivadas de modo geral na esfera do Governo Federal. A principal delas foi o financiamento do Programa 1 Milhão de Cisternas, que na época estava sendo concretizado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ainda que não deixasse clara a participação efetiva do Garantia Safra junto às ações dos outros órgãos do Governo Federal (CGFGS, 2015).

Quanto às matérias sociedade civil organizada e controle social, tal qual como ocorre com a temática convivência com o Semiárido, houve a tendência de fixar a ideia de que o Programa primava pela participação das organizações representativas de agricultores familiares e controle social do Programa, reafirmando o compromisso de romper com a velha política clientelista. Tal como está descrito na exposição de motivos, encontrada após o texto da Medida Provisória nº 11, de novembro de 2001, assinada pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso:

Essas medidas (criação do Fundo Seguro Safra e Benefício Seguro Safra), devem por princípio, eliminar toda e qualquer forma de clientelismo político e adotar critérios de transparência e procedimentos que permitam a fiscalização pela sociedade através dos Conselhos Municipais e grupos de ação comunitária” (MP Nº11- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, 2001).

A respeito das organizações da sociedade civil, consta na ata da reunião de instalação do Comitê Gestor do Seguro Safra realizada entre os dias 09 e 10 de outubro de 2002, a seguinte declaração do então representante do Estado de Ceará, Pedro Sisnando, a favor da matéria:

As comunidades, associações, os sindicatos, estes são os verdadeiros veículos de acompanhamento, de fiscalização e de trabalho. Todos os trabalhos que temos feito com base nessa forma de trabalhar, são extraordinários e a reforma agrária, (...) da terra e agora credito fundiário e o combate à pobreza estão apontando, estão mostrando essa realidade (CGFGS, 2002).

Para a manutenção da sintonia entre os discursos coordenativo e normativo, no que diz respeito à participação da sociedade civil e ao controle social, a Lei atribui aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) a função de homologar as relações de agricultores inscritos e selecionados pelo sistema de gerenciamento do Garantia Safra (Art. 11 do Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004). Cabe ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), ou similar, a função de homologar a

distribuição inicial da cota estadual entre os municípios potencialmente participantes e que manifestaram interesse em participar, conforme resolveu o Comitê Gestor no Art. 1º da Resolução nº 4, de 5 de agosto de 2010, publicada no Diário Oficial da União em 13 de agosto de 2010 (CGFGS, 2010)

O quantitativo de cotas para cada Estado é definido, anualmente, pelo Comitê Gestor, levando em conta, sobretudo, limites orçamentários. Ao analisar-se a atuação dos Conselhos Estaduais com relação ao processo de homologação de distribuição de cotas municipais, observa-se que os Conselhos não se deparam com dificuldades em relação ao atendimento das demandas municipais. Considerando-se que o quantitativo de cotas disponibilizadas pela União vem suprindo a demanda dos municípios, na maioria das vezes, os Conselhos têm se limitado apenas a apresentar o número total de cotas estaduais para aprovação do seu plenário.

De maneira geral, foi possível observar que as ações de planejamento, monitoramento e avaliação do Programa Garantia Safra, realizadas pelos Conselhos Estaduais são pouco sistemáticas e bastante restritas. No que diz respeito ao planejamento, ainda existe a prática das Coordenações Estaduais de socializar junto aos Conselhos Estaduais a agenda dos eventos territoriais para capacitação dos municípios aptos a implantar o programa. Também não há debates sobre o monitoramento do Programa Garantia Safra, e a avaliação fica centrada no desempenho quantitativo dessa política.

Quanto à contribuição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural na homologação das relações de agricultores, consta na ata da 13ª reunião do Comitê Gestor, realizada em 18 de junho de 2010, que os membros desse colegiado consideravam este um ponto preocupante devido à precariedade da atuação dos Conselhos (CGFGS, 2010). De fato, a precária atuação dos Conselhos nessa atividade é comprovada pela ocorrência de centenas de pagamentos indevidos, como constatado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sendo alvo de determinações do TCU ao MDA a capacitação dos Conselhos Municipais. Na ata da 18ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Garantia Safra consta que, em relação isto deveriam ser levantadas as iniciativas de capacitação de conselheiros, existentes nos Estados. Também é proposto que a capacitação de conselheiros seja feita concomitantemente às reuniões territoriais de divulgação de nova safra (CGFGS, 2010). Na ata da 19ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra, do dia 8 de junho de 2016, consta que João Guadagnin, então presidente do Comitê, abordou a importância de fortalecer-se o controle social nos Municípios, com o objetivo de reduzirem-se os casos de agricultores e agricultoras que estivessem recebendo recursos indevidamente (CGFGS, 2016).

Portanto, levando-se em conta a abordagem acima, pode-se afirmar que, mesmo que o discurso coordenativo seja convergente quanto à importância do controle social e da sociedade civil organizada, os mesmos debatedores apontam falhas nos méritos das matérias e a dificuldade da sua aplicabilidade. É como se falassem que o controle social realizado pelos Conselhos é importante para o Garantia Safra; contudo, o controle social realizado pelos Conselhos não funciona para o Garantia Safra.

O Programa Garantia Safra é definido como um benefício social condicionado. Acerca disso, consta na ata da reunião de instalação do Comitê Gestor, dias 9 e 10 de outubro de 2002, o seguinte pronunciamento de Aloísio Melo, então presidente:

Como colocamos de início, temos o nome fantasia Seguro Safra, mas como apresentamos desde o início e está especificado na lei, trata-se de um benefício do governo federal, ou seja, um benefício similar a essa natureza são o Bolsa Renda, Bolsa Escola e etc. Não tem a natureza de um seguro propriamente dito, as características de um seguro propriamente dito. É um benefício condicionado primeiro a essas participações e adesões e, é claro, condicionado à incidência da perda dentro dos critérios já definidos. Mas é um benefício, uma espécie de Bolsa. Quando se fala de seleção está se considerando limites orçamentários tanto da União como e Estados, municípios, etc (CGFGS, 2002).

Ainda que tenha sido inicialmente criado como Seguro, o produto do Programa é um benefício condicionado às perdas municipais. A MP nº 11/ 2001 tem a seguinte ementa: “Cria o Fundo Seguro-Safra e institui o benefício Seguro-Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste e do norte do Estado de Minas Gerais, nos Municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem”. As justificativas contidas na exposição de motivos a favor da edição da MP nº 11/2001 também citam a fragilidade do público beneficiário da medida:

O grupo mais pobre do Nordeste é o das famílias de agricultores com pouca ou nenhuma terra, muitos dos quais a cultivam na qualidade de meeiro, parceiros ou de arrendatários. Essas pessoas são basicamente dependentes da agricultura de sequeiro e, em grande parte, de subsistência, e vivem na pobreza ou na indigência, sendo altamente vulneráveis nos anos de seca quando perdem praticamente todos os seus meios de sobrevivência (MP Nº11-EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, 2001).

É possível notar que a legislação do Garantia Safra, Lei nº 10.420/2002, em sua versão inicial, esteve imbuída da noção de amparo social, uma vez que menciona que a ação está direcionada aos municípios do Nordeste sujeitos a estado de calamidade ou situação de

emergência e tem o objetivo de garantir renda mínima. Como pode ser observado no Artigo 1º da primeira edição da Lei citada:

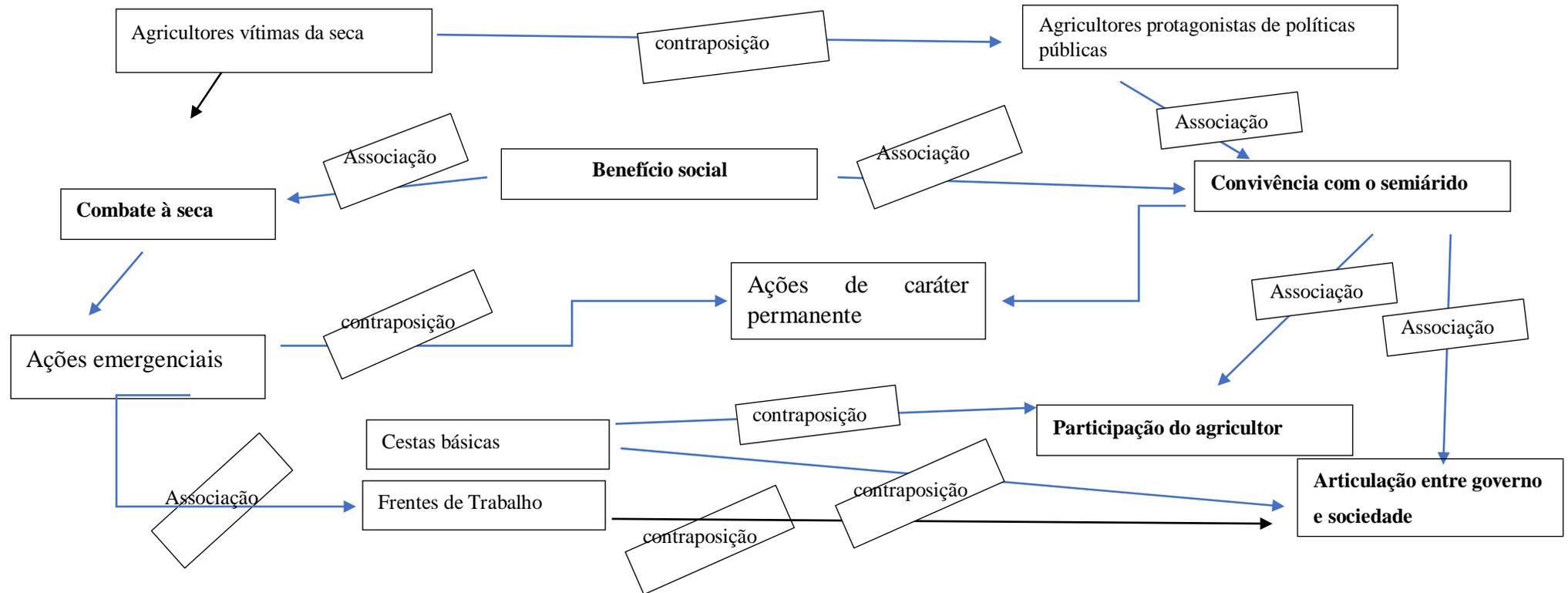
Art. 1º É criado o Fundo Seguro-Safra, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, e instituído o benefício Seguro-Safra com a com o objetivo de garantir renda mínima para os agricultores familiares da Região Nordeste, do Semiárido do Estado de Minas Gerais (norte de Minas e Vale do Jequitinhonha) e da região norte do Estado do Espírito Santo, definidos na Lei no 9.690, de 15 de julho de 1998, nos Municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem.
Parágrafo único. Os benefícios do Seguro-Safra serão efetivados nos Municípios em que tenha sido declarado estado de calamidade ou situação de emergência, reconhecidos em ato do Governo Federal (BRASIL, 2002, p.1).

Quanto aos objetivos, é possível que o legislador tenha optado pela garantia de renda mínima aos agricultores familiar, fazendo, naquele momento, uso equivocado do conceito “renda mínima”, uma vez que, logo em seguida, teve a especificação e a condicionalidade aplicada ao Programa Garantia Safra (municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem). Lembrando que, conforme explica Van Parijs (2000), o conceito de renda mínima tem a ver com uma renda regular paga em dinheiro para cada membro individualmente de uma sociedade, independente de condicionalidades e da renda advinda de outras fontes.

A condicionalidade da declaração do estado de calamidade ou situação de emergência para que os municípios participantes recebessem o benefício mostra-se como herança dos protocolos para efetivação das ações emergenciais que antecederam o Programa Garantia Safra. Contudo, as alterações na lei foram sendo direcionadas no sentido de tratar os objetivos do Garantia Safra de forma menos discrepante e mais perto do seu viés de programa social. No Programa Garantia, está institucionalizada a ideia de que a participação do agricultor no Garantia Safra, por meio da contribuição ao Fundo, é um diferencial que lhe dá status de protagonista.

Considerando-se que este tópico trata da análise do discurso coordenativo, é importante apresentar as associações das categorias analíticas e das ideias do discurso. A Figura 20 mostra a rede de relação entre os principais conceitos observáveis no discurso coordenativo. Existindo uma nítida dicotomia entre os conceitos de agricultores vítimas da seca *versus* protagonista de políticas públicas.

Figura 20: Rede de relação dos principais conceitos observáveis no discurso coordenativo do Garantia Safra



Fonte: Atas das reuniões ordinárias do CGFG. Sistematizado pela autora (2020)

4.2.3 Discurso comunicativo do Programa Garantia Safra

O discurso comunicativo é aquele que ocorre entre os atores, os líderes políticos e o público em geral. Nesse caso, os envolvidos podem apresentar, deliberar e legitimar suas ideias políticas para o público em geral (SCHMIDT, 2008). A análise do discurso comunicativo do Programa Garantia Safra utilizou os materiais de comunicação e divulgação e as mídias oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Programa Garantia Safra, como também às entrevistas que os gestores do MDA concederam à TV Brasil (entre os anos 2003 a 2016). A TV Brasil é um canal de televisão brasileiro controlado pelo Governo Federal.

Foram analisadas as informações contidas na página do Programa Garantia Safra hospedada na plataforma *web* do MDA, entre os anos 2005 a 2016; sete entrevistas de gestores veiculadas na TV Brasil que abordavam o Programa Garantia Safra e um discurso da presidenta Dilma Rousseff acerca do Programa Garantia Safra realizado em 18 de janeiro de 2013 durante visita ao município de São Julião, no Piauí. Dessa maneira, a partir desse material, foi possível analisar as ideias comunicadas nas três formas de linguagens: verbal, visual e escrita.

A análise do discurso comunicativo contido nas entrevistas de gestores veiculadas na TV Brasil e no discurso da presidenta Dilma Rousseff acerca do Programa Garantia Safra foi a ferramenta que possibilitou a observação do enfoque sobre pobreza, seca e perdas agrícolas no Semiárido adotados para comunicação direta com o público.

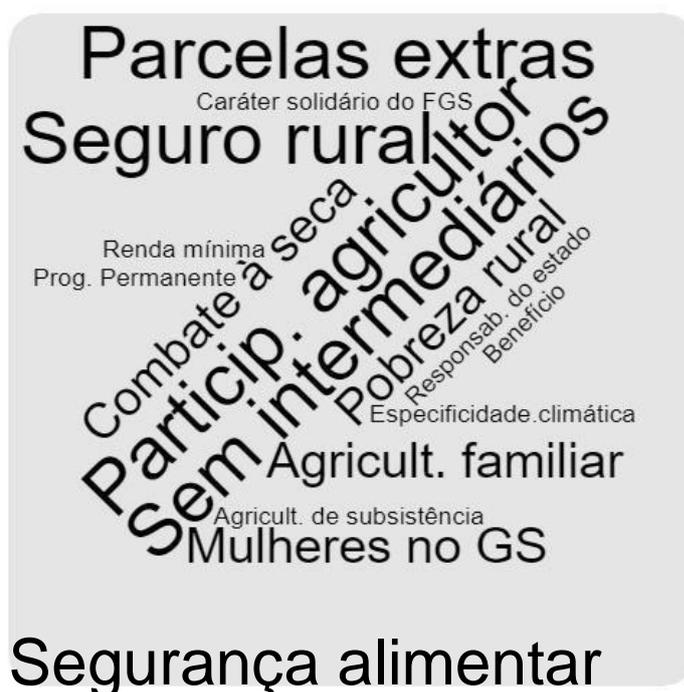
Em primeiro lugar, a análise das entrevistas resultou na percepção de que a ideia de seguro rural foi a principal. Em segundo lugar, os atores dispensaram bastante esforço para comunicar acerca das parcelas extras liberadas pela presidenta Dilma Rousseff nas safras 2012/2013 e 2013/2014 via Medida Provisória, devido ao prolongamento da seca daquela época. A liberação das parcelas extras do Programa Garantia Safra naquelas safras teve o objetivo de garantir a sobrevivência dos agricultores até a próxima colheita, os atores consideraram que não teria como os(as) agricultores(as) se alimentarem devido à longa estiagem no período compreendido entre uma safra e outra, o que remete fortemente ao conceito de necessidade básica e alívio a pobreza rural.

Nas entrevistas, foi possível observar ainda que a referência à participação do agricultor no Programa, por meio do aporte ao Fundo, seguia as mesmas ideias contidas no discurso coordenativo. Primeiro é a de protagonismo do agricultor na política, que se contrapõe ao clientelismo; segundo, a defesa de que a participação do agricultor representava segurança, uma vez que se trata da aquisição de um seguro de perdas agrícolas.

Outra ênfase era dada ao pagamento do benefício Garantia Safra sem intermediários. Foi expresso diversas vezes nas entrevistas que não havia intermediários no pagamento em casos de perdas. O que remete à ideia de não clientelismo e quebra da visão estereotipada do nordestino e dos usos eleitoreiros/políticos da política, aspectos comuns no período das políticas de “combate à seca”.

O conceito de segurança alimentar ganha mais destaque no discurso comunicativo. Os gestores chegaram a transmitir que a segurança alimentar era o objetivo da política. A referência ao conceito de segurança alimentar se deu no sentido de suprimento de alimento, considerando que o público estava na linha da pobreza e a seca, ao afetar a produção de alimento, causaria a extrema pobreza. Encontravam-se aí envolvidas as ideias de agricultura de subsistência e amparo social. A Figura 21 apresenta a nuvem de conceitos adotados no discurso comunicativo do Garantia Safra.

Figura 21 – Nuvem de conceitos contidos do discurso comunicativo (entrevistas)



Fonte: Entrevistas que os gestores do MDA concederam à TV Brasil, entre os anos de 2005 a 2016
Sistematizado pela autora (2020).

As informações do Programa Garantia Safra foram apresentados pela primeira vez na página da *web* do MDA em 2005. De início, foram publicadas, basicamente, informações textuais; a partir de 2009, foram inseridas as imagens associadas. Uma constatação interessante: nas primeiras versões da página web do Programa, o discurso comunicativo

ênfatiza a ideia de mudança de paradigma, renda mínima e seguro rural. À medida que a página é atualizada, é possível observar ocorrência dos conceitos de política para o Semiárido, de segurança alimentar e do caráter solidário do FGS se destacarem. A Figura 22 apresenta a nuvem de conceitos aplicados no discurso comunicativo das informações textuais contida página oficial do Garantia Safra.

Figura 22 – Nuvem de conceitos contidos no discurso comunicativo (textos da página web do Programa)



Fonte: Página do Garantia Safra hospedada na plataforma web do MDA, 2005 a 2016. Sistematizado pela autora (2020).

Para a análise das imagens levou-se em conta que a fotografia possui uma materialidade (cores, perspectiva, forma enquadramento) que gera efeitos e sentidos com a intenção de transmitir alguma ideia. As fotografias usadas não se cansaram de mostrar agricultores e agricultoras em meios às suas lavouras, transmitindo a ideia de ambiente familiar na agricultura. O que converge com conceitos de agricultura familiar, agricultura de subsistência, segurança alimentar, proteção social e comércio local.

Interessante destacar a ocorrência de fotografias com a presença da composição familiar (homem, mulher e criança), com características de residentes rurais, tal como o uso de chapéu de palha, em que o homem está à frente, transmitindo a ideia de formação familiar patriarcal (Figura 23). Além dessas ideias do perfil do público beneficiário, é possível perceber fotografias de estocagem de alimento para animais, o que remete à ideia de convivência com o Semiárido.

Figura 23 - Conceitos contidos no discurso comunicativo (imagens de 2005 a 2016)



Fonte: Página do Garantia Safra hospedada na plataforma web do MDA, 2005 a 2016. Sistematizado pela autora (2020).

Para além do Programa Garantia Safra, as imagens associadas aos textos, conforme apresentadas na Figura 23, estão condizentes aos conceitos e paradigmas de política pública para agricultura familiar, assumidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) vinculada a este.

Considerando que esses órgãos da administração pública, nas palavras de Grisa e Schneider, (2015) institucionalizam a dualidade da estrutura agrária no Brasil, no momento em que o MDA é extinto (em 2016) e o Programa Garantia Safra passam a ser conduzidos pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 2019, a imagem que o Governo Federal escolhe para ilustrar o Garantia Safra representa conceitos de agricultura diferente daqueles antes visto pelas lentes do MDA.

A Figura 24 exhibe a fotografia utilizada na página do Garantia Safra, hospedada na plataforma web do MAPA, em 2019. Na imagem é possível perceber a reprodução de grande

área agricultável de monocultura, que converge com conceitos de agricultura tecnificada, empresarial de alta produção, num ambiente que não representa, caracteristicamente, uma região clima semiárido. Assim sendo, a reprodução fotográfica ignora tanto o público para o qual o Programa está direcionado como a região de incidência.

Figura 24 - Conceitos contidos no discurso comunicativo (imagens de 2019)



Fonte: Página do Garantia Safra hospedada na plataforma web do MAPA (2019).

Assim como na análise do discurso coordenativo, na análise do discurso comunicativo os conceitos encontrados foram associados às ideias de política pública. Essas foram codificadas e categorizadas. As categorias são conceitos macros que abrigam subcategorias, ideias subjacentes, descobertas a partir do processo de codificação do material. O Quadro 8 apresenta a matriz das principais categorias analíticas contidas no discurso comunicativo do Garantia Safra. A matriz compila as ideias comunicadas nas três formas de linguagens: verbal, visual e escrita.

Quadro 8 – Matriz das principais categorias analíticas contidas no discurso comunicativo

CATEGORIA (CONCEITOS)	SUBCATEGORIAS	CÓDIGOS (IDEIAS)
Segurança alimentar	Produção de subsistência	O agricultor pode usar o recurso para suprir sua necessidade alimentar nos meses em que não for possível se alimentar com sua produção (ideia de produção de subsistência). GS pago em quatro parcelas: a ideia é que, durante quatro meses, o agricultor possa garantir sua segurança alimentar.
	Suprimento de necessidades básicas	Visa possibilitar um ambiente de tranquilidade e segurança para o exercício da atividade agrícola.
Pagamento do GS sem Intermediários	Não clientelismo	GS não tem intermediário no pagamento (valor sai direto do Fundo Garantia Safra para a conta do agricultor).
		Se o agricultor estiver no Bolsa Família, o pagamento é no mesmo cartão (isso evita que ele precise se deslocar mais de uma vez da área rural).
Participação do agricultor	Protagonismo do agricultor na política	GS garante uma renda ao agricultor se ele tiver uma perda de safra; ao mesmo tempo, a adesão do agricultor representa seu protagonismo na política – ele, então, não é apenas beneficiário passivo, mas ator participante da política.
	Seguro Rural	Fundo conta com a participação dos agricultores.
		O agricultor deve aderir ao seguro; a adesão se faz mediante um pagamento da adesão. A adesão deve ser realizada antes do plantio.
Parcelas extras do Garantia Safra	Necessidade básica e alívio	Parcelas extras do Garantia Safra (para garantir alimento aos agricultores até o período da próxima colheita).
Seguro Rural	Ideia de prevenção/ antecipação ao risco de perdas	A partir do Garantia Safra, cria-se um programa estruturado de seguro.
		GS é uma espécie de seguro, um seguro de índice.
		GS – No momento, o agricultor paga a adesão que ele contratou o seguro.
		GS manda o recado direto: faça a adesão porque as perdas podem acontecer.
Caráter solidário do fundo	Programa Garantia Safra: participação das três esferas do governo	Obrigatoriedade da adesão anual – Mobiliza e sensibiliza os agentes envolvidos a incluírem na agenda política local e estadual o problema da estiagem antes que ela ocorra.
		Programa Garantia Safra é ação solidária.
		Participação e responsabilização dos três entes federativos.
		Iniciativa solidária de atendimento ao agricultor familiar do Semiárido em caso de perda de safra devido à seca.
Mudança de paradigma	Mudança do foco da questão da seca: de conflito para convivência	Ação solidária entre os agricultores e os três entes federativos, todos preocupados em contribuir e fornecer mecanismos capazes de proporcionar segurança aos agricultores.
		GS traz algo de novo em termos de política pública para o Semiárido.
Renda mínima	Garantia de renda mínima em caso de perda de safra devido à seca	Objetivo é garantir renda mínima aos agricultores de localidades atingidas sistematicamente por situação de emergência ou calamidade pública por causa de estiagem ou excesso de chuvas.

Fonte: Materiais de comunicação e divulgação, mídias oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que apresentavam o Garantia Safra e entrevistas que os gestores do MDA concederam a TV BRASIL entre 2003 a 2016. Sistematizado pela autora (2020).

5 CONCLUSÕES

No curso de duas décadas o Governo Federal contempla a região do Semiárido do Nordeste com um olhar mais ampliado, diversas organizações, diferentes instâncias do governo e a sociedade civil desenvolvem o debate de importantes temas que tangenciam a problemática socioeconômica desta região. Neste ambiente, as proposições governamentais entregam políticas públicas efetivas, as quais promoveram o acesso à água, à convivência com seca e evitaram a armadilha da pobreza diante das perdas agrícolas nos anos de estiagem recentes.

Embora o arcabouço ideológico-institucional que incide nas duas últimas décadas sobre o Semiárido tenha refletido de forma positiva na criação e execução de inúmeras políticas públicas para essa região, o que culminou na diminuição da extrema pobreza e, em algum aspecto, na maior capacidade de resiliência aos efeitos das secas mais recentes, esta pesquisa conclui que a interpretação dos produtos das interações discursivas dos atores envolvidos com políticas para agricultura familiar do Semiárido revela a ausência de um paradigma de política pública tal qual como concebe Daigneault (2014), com um conjunto de ideias políticas coerentes e bem estabelecidas, que incluía diretamente as matérias pobreza e desenvolvimento rural no contexto do Semiárido.

Foi possível ampliar tal conclusão para os demais ambientes políticos institucionais que tratam de políticas no contexto do Semiárido, além dos espaços políticos institucionais do Programa Garantia Safra, porque essa política abrange a totalidade dos municípios do Semiárido, possui um tempo de vida longo e um colegiado que conta com a participação singular de importantes atores responsáveis pela proposição e execução de políticas públicas para agricultura familiar no Semiárido. Por exemplo, parte do Comitê Gestor do Fundo Garantia Safra (CGFGS) pertencem a representantes de instituições públicas que tem assento neste colegiado desde a sua criação e em outros que discutem política para a região Nordeste.

A constatação da ausência de um paradigma de política pública de pobreza e do desenvolvimento rural no contexto do Semiárido, matérias tão atuais no Brasil do século XXI, mas que foram descritas ainda na primeira metade do século XX, não ofuscou a verificação da existência de um grande número de ideias e conceitos relativos às questões ambientais, políticas e socioeconômico dessa região.

Os diversos conceitos encontrados na pesquisa indicam a complexidade da matéria pesquisada, e talvez também sugiram que estão sendo construídos sofisticados caminhos para

o trânsito dos pensamentos que estabelecerão um paradigma de política pública para o Semiárido rural, que finalmente romperá com algumas perspectivas reducionistas e fragmentadas que ainda persistem sobre essa região. O qual, por exemplo, irá incluir ideias relativas aos conceitos do paradigma de convivência com Semiárido e ao enfoque multidimensional da pobreza, contextualizando-a no ambiente de semiaridez, além levar em conta, a importância da sustentabilidade ambiental e da agropecuária de sequeiro para segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras dessa parte do Brasil.

O Programa Garantia Safra tem o potencial de assumir papel de destaque nestas construções. Numa perspectiva futura, os citados caminhos são indispensáveis, considerando os retrocessos sistemáticos nas políticas agrária, agrícola e ambiental no Brasil observados desde em 2015, devido a crise político-econômica, evidenciados em 2016, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e agravados no atual Governo Federal. Esse quadro, que tem levado ao aumento da pobreza rural, poderá ser ainda mais agrave no período que sucederá a pandemia causada pelo novo Coronavírus (COVID 19).

Os resultados da pesquisa deixam claro que as divergências normativas e conceituais não representaram divergências de interesses e intenções no âmbito do Programa Garantia Safra. Os interesses políticos convergentes foram alicerçando decisões que conduziram a conservação permanente da concepção da responsabilidade da política Garantia Safra de evitar que a população de municípios pequenos, cuja base da economia é agrícola, caía na extrema pobreza. Isso fica claro tanto no aspecto normativo, como nos discursos coordenativo e comunicativo.

Contudo, a análise dos discursos dos atores políticos envolvidos com essa ação governamental mostra que, ainda que existam respostas convergentes para os problemas de política pública do Semiárido, ocorrem diversos conflitos conceituais e de ideias nos discursos analisados. Por exemplo, o conceito de renda mínima se confunde com o conceito de segurança alimentar, mas o problema de política pública é suprir as necessidades de sobrevivência dos agricultores em épocas de seca. O conceito de seguro de índice se mistura com o conceito de benefício social, entretanto o problema de política pública é garantir a estabilização da renda das famílias agricultoras em um patamar de pobreza, não permitindo que esse público seja derrubado para a extrema pobreza.

A ideia principal do Programa é a de benefício condicionado e, com base nesta ideia de política pública, está definido seu desenho operacional. Para os tomadores de decisão, o público beneficiário está claramente definido como uma população rural localizada na linha da pobreza, suscetível às perdas agrícolas, que possui forte dependência de culturas

tradicionalmente cultivadas, principalmente o feijão, o milho e a mandioca, espécies usadas para autoconsumo e comércio do excedente nas feiras locais.

Foi possível constatar que os atores políticos, tomados pelo “espírito da época”, usaram amplamente os conceitos do paradigma de convivência com o Semiárido em distintas interações discursivas. Esta estratégia discursiva foi empregada fortemente como uma ferramenta teórica usada para contestar às políticas de combate à seca. A noção de convivência com o Semiárido se mostrou como a principal alternativa do jogo discursivo, sendo utilizada para embasar a argumentação de que o Programa postula a mudança de paradigma de combate para convivência com a seca, essa é uma verdade relativa. Uma vez que, o uso indiscriminado destes conceitos não que dizer que ele se torna efetivo na política.

Propostas para que o Programa Garantia Safra promovesse ações relativas a capacitações de agricultores(as) em convivência com o Semiárido foram transformadas em norma legal. Porém, tais propostas ainda não foram posta e praticas. Embora as distorções entre os discursos, as normas e a prática tenham sido constatadas em auditorias de órgãos de controle, os tomadores de decisão da política continuaram mantendo a estratégia argumentativa no sentido de afirmar que o Garantia Safra tem como paradigma norteador o paradigma de convivência com o Semiárido, nesse estudo foi possível constatar que essa é uma verdade em alguns aspectos. Desta forma, conclui-se que o emprego dos conceitos de convivência com o Semiárido carece de maior senso crítico quando fortemente presente nos discursos institucionais.

A análise mostrou a bem sucedida ideia de governança do Programa. Ressaltando que adota - se aqui o conceito de governança descrito Santos (1997), que se refere a esta como às articulações, cooperações e arranjos institucionais construídos por diferentes atores sociais e políticos para coordenar e regular suas interações sociais. Neste sentido, a particular capacidade de envolver diversos atores políticos de esferas distintas do governo e organizações da sociedade, não apenas na operacionalização e gestão das ações do Programa, mas, também, na articulação, construção e desenvolvimento das ideias do Programa, é um importante atributo dessa ação política. No entanto, a pesquisa não revelou a existência da articulação entre o Garantia Safra e outras políticas públicas para o Semiárido.

Constata-se que as principais ideias contidas nos discursos do Garantia Safra surgiram a partir da lógica de uma política transformadora. Devendo estruturar-se, portanto, como uma ação permanente. Assim, o Programa assumiu a missão de comunicar à sociedade que esta é uma iniciativa revolucionária no modo de fazer política de seca, colocando as famílias agricultoras pobres como protagonistas no seu espaço de sobrevivência e viabilizando a participação de entidades representativas dos agricultores familiares. A retórica das “ações de

caráter permanente” é, certamente, melhor que a das “ações emergenciais”. Mas, ambas, por si só, estão longe de conceber uma teoria e prática que venha superar as dificuldades de uma agricultura pobre sujeita a riscos. As análises possibilitaram observar que a abordagem territorial do desenvolvimento rural transita por meio das ideias e dos conceitos dos discursos institucionais. Os atores foram fêis em enfatizar, tanto no discurso coordenativo como no discurso comunicativo, que essa ação tem o papel de promover a agricultura familiar da região seca do Nordeste sujeita a perdas de produção.

Uma interessante convergência conceitual entre os discursos foi à proposta da participação do(a) agricultor(a) no Programa, que ocorre por meio do aporte ao Fundo. Essa foi à base da defesa do conceito de “agricultor protagonista em seu espaço”, contrapondo-se ao conceito de “clientelismo” e “agricultor vítima da seca”. A ênfase oferecida ao pagamento do benefício Garantia Safra sem intermediários, expressa nas entrevistas dos atores políticos concedidas a TVBRASIL, induz à ideia de rompimento com aspectos comuns no cenário das políticas de “combate à seca”, tais como clientelismo, da visão estereotipada do nordestino e usos eleitoreiros/políticos da política de seca.

Quanto à segurança alimentar, esse conceito ganha destaque no discurso comunicativo. Os gestores chegam a transmitir que a segurança alimentar é o objetivo da política. Contudo, a referência ao conceito de segurança alimentar ocorre no sentido de suprimento de alimento, considerando que o público está na linha da pobreza. A seca, ao afetar a produção de alimento, induziria esse público para a extrema pobreza, estando aí envolvidas as ideias de agricultura de subsistência e amparo social. Nas análises dos discursos observa-se diversas abordagens do quanto foram cruéis às secas que martirizaram com miséria e fome os agricultores residentes no Nordeste no período das políticas de “combate à seca”. Enfim, a pesquisa deixa claro que o Programa Garantia Safra, ainda que transcorra por vários caminhos que levam a promoção do desenvolvimento rural, e apresente uma proposta de seguro rural baseado índices, se mantém firme na promessa de amparo da pobreza extrema.

Na execução da pesquisa, o foco dado ao papel das ideias foi imprescindível para o entendimento da comunicação do Estado com a sociedade sobre seca, pobreza rural e perdas agrícolas no contexto do Semiárido, no período examinado. A principal limitação, em um primeiro momento, foi à existência de concepções e entendimentos preestabelecidos dificultando o olhar externo e holístico sobre os discursos institucionais. O exercício do afastamento do objeto de pesquisa, do olhar crítico e da análise imparcial foi indispensável.

A pesquisa alcança a elucidação das escolhas institucionais e das opções conceituais e paradigmáticas usadas numa proposta política inovadora de gestão de risco climático, direcionada a agricultura de base familiar de baixa renda e em situação de risco de perdas agrícolas.

Neste sentido, abre caminhos para outras investigações a cerca do seguro agrícola baseados em índices para agricultores empobrecidos, como iniciativa governamental de desenvolvimento rural, inclusive em outras realidades brasileiras. Para estudos futuros, ressalta-se a importância de pesquisas que analisem o papel das inovações nas políticas públicas no contexto do Semiárido, que viabilizem a convivência e tratem das desigualdades sociais e históricas presentes nesse ambiente.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Muito além da economia verde. São Paulo: Editora Abril, 2012.

AB’SÁBER, Aziz Nacib. Os Domínios de Natureza no Brasil. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

_____. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. Estudos Avançados, v. 13, n. 36, p. 7–59, ago. 1999. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40141999000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 19 abr. 2020.

AGUIAR, Luane da Conceição; DEL GROSSI, Mauro; OLIVEIRA, Luiz Guilherme de.; ÁVILA, Mário Lúcio de. As políticas públicas no semiárido brasileiro: uma revisão de literatura. Revista Econômica do Nordeste (REN), Fortaleza, v. 50, n. 2, p. 9-22, abr./jun., 2019. Disponível em:< <https://www.bnb.gov.br/etene/ren>> Acesso em 19 abr. 2020.

AMORIM, Lucas Oliveira do; GRISA, Cátia. Combater a seca ou conviver com o Semiárido? Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 38, n. 2, p. 43–57, 2018. Disponível em: <<http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/9>>. Acesso em 19 abr. 2020.

ANDRADE, Tafnes Silva; NÓBREGA, Rodolfo Luiz Bezerra; NETO, Alfredo Ribeiro; GALVÃO, Carlos de Oliveira. Estratégias de adaptação e gestão do risco: o caso das cisternas no Semiárido brasileiro. Clima com Cultura Científica – Pesquisa, Jornalismo e Arte, v. 2, n. 2, 15 abr. 2015. Disponível em: <<http://climacom.mudancasclimaticas.net.br/estrategias-de-adaptacao-e-gestao-do-risco-o-caso-das-cisternas-no-semiarido-brasileiro/>>. Acesso em 19 abr. 2020.

ANDRADE, Sarah Farias; PIRES, Mônica de Moura; FERRAZ, Marcelo Inácio Ferreira; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Índice de Desenvolvimento como Liberdade: uma proposta teórico-metodológica de análise. Desenvolvimento em Questão, v. 14, n. 34, p. 5-59, 7 jan.2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2016.34.5-59>> Acesso em 19 abr. 2020.

ARAÚJO, Sérgio Murilo Santos. A Região Semiárida do Nordeste do Brasil: questões ambientais e possibilidades de uso sustentável dos recursos. Rios Eletrônica. Revista Científica da FASETE, v. 5, n. 5, p. 89–98, dez. 2011. Disponível em: <<https://www.unirios.edu.br/revistarios>>. Acesso em 19 abr. 2020.

ASA. Declaração do Semiárido Propostas da Articulação no Semiárido Brasileiro para a convivência com o semiárido e combate à desertificação. Recife. 1999. Disponível em <www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/declaracao_semiarido.doc>. Acesso em 31 dez. 2019.

ASSIS, Machado de Histórias sem data. In: ASSIS, Machado de. Primas de Sapucaia. Rio de Janeiro B. L. Garnier. - Livreiro-editor . p. 132-146, 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242830>>. Acesso em 30 agosto 2020.

ALVES, Fábio. O Programa Garantia-Safra no Semiárido Brasileiro. p. 281-302. In. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009. 3 v. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3685>> Acesso em 30 agosto 2020.

AZEVEDO, Pedro Vieira de; SILVA, Vicente de Paulo Rodrigues da. Índice de seca para a microrregião do agreste da Borborema no estado da Paraíba. Revista Brasileira de Meteorologia, v. 9(1): 66-72, 1994.

BAUMGARTNER, Frank R. Ideas, paradigms and confusions. Journal of European Public Policy, v. 21, n. 3, p. 475–480, 16 mar. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2013.876180>>. Acesso em 19 abr. 2020.

BARNETT, Barry; MAHUL, Olivier. Weather Index Insurance for Agriculture and Rural Areas in Lower-Income Countries. American Journal of Agricultural Economics, v. 89. p. 1241-1247, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/4737223_Weather_Index_Insurance_for_Agriculture_and_Rural_Areas_in_Lower-Income_Countries> <<https://doi.org/10.1080/13501763.2013.876180>>. Acesso em 19 abr. 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, feb. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 agosto 2020.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. Journal of European Public Policy. v.16:5,701 — 718. Agos. 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/232921633_Ideas_Institutions_and_Policy_Change>. Acesso em 19 abr. 2020.

BONNAL, Philippe. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

BEZERRA, Jakeline Rodrigues Aquino. A seca no Nordeste brasileiro: uma leitura do Jornal Folha de São Paulo. Temática, v. 12, n. 8, p. 146–160, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/view/30203>>. Acesso em 19 abr. 2020.

BRASIL. LEI Nº 9.690, DE 15 DE JULHO DE 1998. Dispõe sobre a inclusão do Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e de Municípios da região norte do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9690.htm>. Acesso em: 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 7.827, DE 27 DE SETEMBRO DE 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827compilado.htm> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 10.420, DE 10 DE ABRIL DE 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, nas regiões que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10420.htm> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 10.700, DE 9 DE JULHO DE 2003. Altera a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, e 10.674, de 16 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.700.htm >. Acesso em 30 agosto 2020..

_____. LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 11.775, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2008. Altera a lei 10.420, de 10 de abril de 2002, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm#art52> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 12.766, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012. Altera as Leis nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm#art6>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. LEI Nº 13.341, DE 29 DE SETEMBRO DE 2016. Altera a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm, acessado em 3/12/2018.> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. DECRETO Nº 4.363, DE 6 DE SETEMBRO DE 2002. Regulamenta a Lei no 10.420, de 10 abril de 2002, que cria o Seguro-Safra, institui o Comitê Gestor do Fundo Seguro-Safra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4363.htm>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. DECRETO Nº 4.962, DE 22 DE JANEIRO DE 2004. Regulamenta a Lei no 10.420, de 10 abril de 2002, que cria o Garantia-Safra, dispõe sobre o Comitê Gestor do Garantia Safra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4962.htm#art14>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. DECRETO Nº 8.865, DE 29 DE SETEMBRO DE 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8865-29-setembro-2016-783670-publicacaooriginal-151148-pe.html>>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. DECRETO Nº 9.396/2018 DE 30 DE MAIO DE 2018. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9396.htm> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 635, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2013. Dispõe sobre a ampliação do valor do Benefício Garantia-Safra para a safra de 2012/2013, sobre a ampliação do Auxílio Emergencial Financeiro relativo aos desastres ocorridos em 2012 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv635.htm#art1>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 11, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2001. Cria o Fundo Seguro Safra e institui o benefício Seguro-Safra para os agricultores familiares da Região Nordeste e do norte do Estado de Minas Gerais, nos Municípios sujeitos a estado de calamidade ou situação de emergência em razão do fenômeno da estiagem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/11.htmimpressao.htm>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MP 11 SEGURO SAFRA, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2001/exm229-mpv-11.pdf>. Acesso em 30 agosto 2020.

_____. PORTARIA Nº 15 DE 20 DE AGOSTO DE 2009. 2009. Dispõe sobre os procedimentos de verificação de perda do Garantia-Safra. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 165, 28 de agosto de 2009, Seção 1, p.118.

_____. PORTARIA Nº42 DE 7 DE DEZEMBRO DE 2012. Dispõe sobre os procedimentos de verificação de perda do Garantia-Safra, a partir da safra 2012/2013. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 237, 10 dez. 2012, Seção 1, p.1.

_____.PORTARIA Nº 73/2018 DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018. Dispõe sobre os procedimentos de verificação de perda do Garantia-Safra. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 28, 08 fev. 2018, Seção 1, p.21.

_____. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Execução de despesa Pública. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entendaa-gestao-publica/execucao-despesa-publica>> Acesso em 30 agosto 2020.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Acórdão 451/2014, processo TC015.741/2013-3. Auditoria Operacional. Avaliação da Eficácia da Ação 0359 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra do Governo Federal. Brasília, 2014. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:19rbwkgd_PsJ:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140227/AC_0451_06_14_P.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br.>. Acesso em 30 agosto 2020.

BAPTISTA, Naidison de Quintella; CAMPOS, Carlos Humberto. Caracterização do semiárido brasileiro. In: CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar (Org.).Convivência com o Semiárido Brasileiro. Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: <<http://editora.iabs.org.br/site/index.php/portfolio-items/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro-autonomia-e-protagonismo-social-vol-2/>>. Acesso em: 30 agosto 2020.

BUAINAIN, Antonio Marcio; GARCIA, Junior Ruiz. Desenvolvimento rural do Semiárido brasileiro: transformações recentes, desafios e perspectivas. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia, n. 19, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/8633>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

BUANAIN, Antônio Márcio. DEDECCA, Claudio. Caracterização, mapeamento, especificidades e evolução da pobreza rural no Brasil. In. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011.

BURKE, Eleanor J.; BROWN, Simon J.; CHRISTIDIS, Nikolaos. Modeling the Recent Evolution of Global Drought and Projections for the Twenty-First Century with the Hadley Centre Climate Model. Journal of Hydrometeorology, v. 7, n. 5, p. 1113–1125, 1 out. 2006. Disponível em: <<https://journals.ametsoc.org/doi/full/10.1175/JHM544.1>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. Annual Review of Sociology, v. 28, n. 1, p. 21–38, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, v. 27, n. 3, p. 377–409, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/657900>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. p. 33-66. 2014

CAMPOS, José Nilson B. Secas e políticas públicas no Semiárido: ideias, pensadores e períodos. *Estudos Avançados*, v. 28, n. 82, p. 65–88, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-40142014000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CAMPOS, José Nilson Bezerra; STUDART, Ticiania Marinho de Carvalho; LIMA, Henrique Costa. Secas no nordeste brasileiro diante de um cenário de mudanças climáticas. In: SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE, 2, 1994, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: ABHR, 1994. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/9318>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341–369, abr. 2007. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/study-of-critical-junctures-theory-narrative-and-counterfactuals-in-historical-institutionalism/BAAE0860F1F641357C29C9AC72A54758>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CASTRO, Josué de. *Documentário do Nordeste*. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1968.

_____. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n° 2, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 agost. 2020.

CARENZO, Sebastián. Territorio, identidades y consumo: reflexiones en torno a la construcción de nuevos paradigmas en el desarrollo. *Cuad. antropol. soc.*, Buenos Aires, n. 26, p. 125-143, dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2007000200007&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 24 jul. 2020

CARTER, M.R., P.D. Little, T. Moguees, and W. Negatu. The Long-Term Impacts of Short-Term Shocks: Poverty Traps and Environmental Disasters in Ethiopia and Honduras.” University of Wisconsin-Madison, Department of Agricultural and Applied Economics, BASIS Collaborative Research Support Program (CRSP) Brief Number. 28 mai. 2005.

CAWSON, Alan. Introduction Varieties of Corporatism: The Importance of Meso Level of Interest Intermediation. In: CAWSON, Alan (Org.). Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism. London: SAGE Publications Ltd, p. 1–21, 1985.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). Acompanhamento de safra brasileira: grãos, décimo levantamento. Brasília, Jul. 2012.

COMITÊ GESTOR DO FUNDO GARANTIA-SAFRA (CGFGS). Ata da Reunião de Instalação do Comitê Gestor do Seguro Safra realizadas em 09 e 10 de outubro de 2002. CGFGS. Brasília. 9 e 10 out de 2002. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acessado em: 05 agosto 2020.

_____. Ed. Palácio do Desenvolvimento. Ata da 5ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Garantia Safra realizada em 11 (onze) dias do mês de maio do ano de 2004. CGGS. Brasília. 11 maio de 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acessado em: 05 agosto 2020.

_____. Auditório do Hotel San Marco. Ata da 11ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Garantia Safra realizadas em 20 de junho de 2008. CGFGS. Brasília. 20 jun.2008. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acessado em 05 agosto 2020.

_____. Sala da ONU do Banco do Brasil. Ata da 13ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Garantia Safra realizadas em 18 de junho de 2010. CGFGS. Brasília. 18 jun. 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acessado em 05 agosto 2020.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Ata da 18ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Garantia Safra realizadas em 11 de junho de 2015. CGFGS. Brasília. 11 jun. 2015. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor>>. Acessado em: 05 agosto 2020.

_____. Esplanada dos Ministérios. Ata da 19ª reunião ordinária do Comitê Gestor do Garantia Safra realizadas em 8 de junho de 2016. CGFGS. Brasília. 8 jun. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/atas-das-reunioes-ordinarias-do-comite-gestor/ata_decima_nona_reuniao_ordinaria_cggs/view>. Acessado em: 05 agosto 2020.

_____. Resolução nº 4, de 16 de dezembro de 2002. Regulamento do Benefício e do Fundo Seguro-Safra. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 155, 17 de dez de 2002, Seção 1, p.112. CGFGS.

_____. Resolução nº 4 de 5 de agosto de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 155, 13 de agosto de 2010, Seção 1, p.112. CGFGS. Disponível em <<file:///C:/Users/Positivo/Downloads/resolucao-no-04-de-05-de-agosto-de-2010.pdf>> Acessado em: 05 agosto 2020.

_____. Resolução nº 1 de 02 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 4, 7 de janeiro de 2013, Seção 1, p.40. CGFGS. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/resolucao-n-1-de-2-de-janeiro-de-2013.pdf/view> Acessado em: 05 agosto 2020.

_____. Resolução nº 3 de 02 de janeiro de 2013. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 4, 7 de janeiro de 2013, Seção 1, p.40. CGFGS. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra/arquivos/resolucao-n-1-de-2-de-janeiro-de-2013.pdf/view>> Acessado em: 05 agosto 2020.

CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar (Org.). Convivência com o Semiárido Brasileiro. Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: <<http://editora.iabs.org.br/site/index.php/portfolio-items/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro-autonomia-e-protagonismo-social-vol-2/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CONTI, Irio Luiz.; PONTELII, Evandro. Transição Paradigmática na Convivência com o Semiárido. In: CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar (Org.). Convivência com o Semiárido Brasileiro. Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: <<http://editora.iabs.org.br/site/index.php/portfolio-items/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro-autonomia-e-protagonismo-social-vol-2/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CRAWFORD, Sue ES.; OSTROM, Elinor. A Grammar of Institutions. American Political Science Review, v. 89, n. 3, p. 582–600, set. 1995. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/grammar-of-institutions/7D37CD3BC5ED2D9FD57D2EE292958F47>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CROUCH, Colin. Capitalist Diversity and Change. Oxford: OUP Oxford, 2005.

DAIGNEAULT, Pierre-Marc. Puzzling about policy paradigms: precision and progress. Journal of European Public Policy, v. 21, n. 3, p. 481–484, 16 mar. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.893080>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

DUARTE, Renato Santos. AS SECAS NO NORDESTE: Recorrência Climática e Descontinuidade. Caderno CRH, v. 13, n. 32, 2000. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18563>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. 470 p.

DUQUE, José Guimarães. O Nordeste e as lavouras xerófilas. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

ELLIS, Frank; BIGGS, Stephen. Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s. Development Policy Review. 19. 437 – 448, dez. 2001.

EDITOR, O.; EDITOR, O. Nordeste sertanejo: a região semi-árida mais povoada do mundo. *Estudos Avançados*, v. 13, n. 36, p. 60–68, 1 ago. 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9475>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard; WEISS, Thomas G. Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective. *Development and Change*. v. 36 (ed.2): p. 211 – 235, 13 maio 2005.

FAO; IFAD; WFP. The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 30 agosto 2020.

FAVARETO, Arilson da Silva. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental/Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

FERREIRA, Verônica Sousa et al. Análise da importância do Projeto Garantia-Safra na produção de grãos: o caso do Ceará. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 44, 2006, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: SOBER, 2006. p. 1–20. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/5305>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

FERNANDES, Diego Simões; HEINEMANN, Alexandre Bryan; PAZ, Rosidalva Lopes da.; AMORIM, André de Oliveira; CARDOSO, Aparecida Socorro. Índices para a quantificação da seca. Santo Antônio de Goiás : Embrapa Arroz e Feijão, 2009. 48 p. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CNPAP-2010/29786/1/doc-244.pdf>> Acesso em: 19 abr. 2020.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Org.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: OUP Oxford, 2006. p. 18–49. Acessado em: 05 agosto 2020.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso - Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Edição: 24 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

FURTADO, Celso. GTDN Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste: Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Departamento de Imprensa Nacional Rio de Janeiro. 1959

_____. Seca e poder: entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 1998. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/seca-e-poder-entrevista-com-celso-furtado/>

GREATREX, Helen; HANSEN, James; GARVIN, Samantha; DIRO, Rahel; BLAKELEY, Sari; GUEN, Margot Le; RAO, Kolli; OSGOOD, Daniel.

2015. Scaling up index insurance for smallholder farmers: Recent evidence and insights. CCAFS Report n°. 14. Copenhagen: CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). Disponível em: <www.ccafs.cgiar.org>. Acessado em 05 agosto 2020.

GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 83–109, 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31915>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19–52.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275–296, 1993. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/422246>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193–223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 abr. 2020.

HANSEN, James et al. Climate Risk Management and Rural Poverty Reduction. *Agricultural Systems, Agricultural research for rural prosperity: Rethinking the pathways*. v. 172, p. 28–46, 1 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X17307230>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

HECLO, Hugh. Reaganism and the Search for a Public Philosophy. In: PALMER, John Logan (Org.). *Perspectives on the Reagan Years*. Washington, D.C: The Urban Institute, 1986. p. 31–64.

HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, v. 40, n. 1, p. 1–25, 1 mar. 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/00213624.2006.11506879>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

HOWLETT, Michael; HOGAN, John E. *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. Edição: 1st ed. 2015 ed. New York: Macmillan, 2015.

HUGHES, M. K.; DIAZ, H. F. Climate Variability and Change in the Drylands of Western North America. *Global and Planetary Change, Climate Change and Desertification*. v. 64, n. 3, p. 111–118, 1 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921818108001215>> Acesso em: 19 abr. 2020.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011.

KAGEYAMA, Angela. Desenvolvimento rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004. Disponível em: <<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8702/4887>> Acesso em: 09 de agosto 2020.

KAGEYAMA, Angela. HOFFMAN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. Economia e Sociedade, v. 15, n. 1, p. 79-112, 13 jan. 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642922>. Acesso em: 09 de agosto 2020.

KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. Edição: 10 ed. Sao Paulo: Perspectiva, 2001.

O POVO NO CAMPO DE CONCENTRAÇÃO DOS FLAGELADOS, EM TAÚAPE. Jornal O Povo On-Line/Acervo/Noticias Históricas. Fortaleza 16/04/2014. Disponível em: <https://www2.opovo.com.br/app/acervo/noticiashistoricas/2014/04/16/noticiasnoticiashistoricas,3032795/o-povo-no-campo-de-concentracao.shtml>. Acesso em:

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

LIEBERMAN, Robert C. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. The American Political Science Review, v. 96, n. 4, p. 697–712, 2002. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3117505>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MACIEL, Caio Augusto Amorim; PONTES, Emilio Tarlis Mendes. Seca e convivência com o Semiárido. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

MALUF, Renato. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011

MALUF, Renato; MATTEI, Lauro. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. p.15-26. In. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3108585>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MAIA, Alexandre Gori; BUAINAIN, Antonio Marcio. Pobreza objetiva e subjetiva no Brasil. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia*, n. 13, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/7301>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MALVEZZI, Roberto. Império do Sol: quatro anos na seca e nas CEBS do Sertão. São Paulo: Edições Paulinas, 1985. Disponível em: <<https://robertomalvezzi.com.br/livros/>> Acesso em:

_____. Semi-árido - uma visão holística. Brasília: Confea, 2007. Disponível em: : <<https://robertomalvezzi.com.br/livros/>> Acesso em: 09 de agosto 2020.

MARINHO, Jefferson R. de Oliveira; OLIVEIRA, Vlória Pinto Vidal. Os Paradigmas Orientadores do Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro e suas Implicações para o Manejo dos Recursos Naturais. *Rev. Econ. NE, Fortaleza*, v. 44, n. especial, p. 239-250, jun. 2013

MARTINS, Minella Alves. Estimativa da produtividade da cultura do milho no semiárido brasileiro, com base no modelo Aquacrop e previsão climática sazonal. São José dos Campos: INPE, 2017. xviii + 115 p.; Tese (Doutorado em Ciência do Sistema Terrestre) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/Positivo/Documents/MESTRADO/SEMIÁRIDO/publicacao%20tese%20previsão%20de%20produtividade%20do%20milho.pdf>> Acesso em: 09 de agosto 2020.

MARSON, Natalia Giovanna; O que faz as famílias superarem a extrema pobreza? Um Estudo a partir do cadastro único. Brasília: Dissertação (mestrado). Instituto de Pesquisa Econômica. IPEA, 2018.

MEHTA, Jal. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. In: BELAND, Daniel; COX, Robert Henry (Org.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MELO, Josemir Camilo de. O fenômeno el niño e as secas no Nordeste do Brasil. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, n. 20, p. 13–21, 12 nov. 1999. Disponível em: <<http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/162>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MELLO, Janine. Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34512

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael; SALDANA, Johnny. *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1994.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). *Garantia Safra*. Brasília – DF. (2020). Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/garantia-safra>>. Acessado em 02 de set. 2020

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017. Aprova a Proposição nº 113/2017, que acrescenta municípios a relação aprovada pela Resolução CONDEL nº 107, e 27 de julho de 2017. , 5 dez. 2017, Sec. 1, p. 32–34. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-115-de-23-de-novembro-de-2017-739564>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Execução de despesa Pública*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entendaa-gestao-publica/execucao-despesa-publica>> Acesso em: 30 agosto 2020.

MIRANDA, Mario J; Francis MULANGU. "Index Insurance for Agricultural Transformation in Africa." *African Center for Economic Transformation Biennial Report*. march 2016.

MIRANDA, Mario J; FARRIN, Katie. "Index Insurance for Developing Countries," *Applied Economic Perspectives and Policy*, Agricultural and Applied Economics Association, vol. 34(3), pages 391-427. 2012.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução Agemir Bavaresco; Alceu R Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NATIONAL DROUGHT MITIGATION CENTER. On-Line. *Drought In-depth. Types of Drought*. University of Nebraska Lincoln, USA, 2020. Disponível em: <<https://drought.unl.edu/Education/DroughtIn-depth/TypesofDrought.aspx>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

NORTH, Douglass C. *Institutions*. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1942704>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

OLADIPO, E. Olukayode. *A Comparative Performance Analysis of Three Meteorological Drought Indices*. *Journal of Climatology*, v. 5, n. 6, p. 655–664, 1985. Disponível em: <<https://rmets.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/joc.3370050607>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

OTANI, Marcia; BARROS, Nelson Filice. *Pesquisa Qualitativa A Possibilidade de combinar Métodos*. 3º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa. v. 3: Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais Espanha, Departamento de Educação, da Universidade da Extremadura, 14 a 16 de Julho de 2014. <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/CIAIQ/article/view/468/463>

PANIZZA, Francisco; MIORELLI, Romina. Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-Structuralist Discourse Theory. *Political Studies*, v. 61, n. 2, p. 301–318, 2013. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2012.00967.x>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

PEREIRA, Ronildo Alcântara. Semiárido brasileiro um histórico de secas e degradação socioambiental. *Revista de História Regional*, v. 17, n. 1, p.135-161.16 out. 2012. Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/view/3113>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

PEREZ-MARIN, Aldrin Marin; SANTOS, Ana Paula Silva (coordenadores). O semiárido brasileiro: riquezas diversidades e saberes. Campina Grande: INSA/MCTI, 2013. 73p.: il. (Coleção Reconhecendo o Semiárido, 1). Disponível em: <https://portal.insa.gov.br/acervo-cartilhas/699-o-semiarido-brasileiro-riquezas-diversidades-e-saberes>

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 53–71, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 abr. 2020.

PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n. 2, p. 143–179, 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/25053959>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

PLOEG, J. D. van der et al. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, Oxford, UK, v. 40, n. 4, p. 391-408, out. 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/227786245_Rural_Development_From_Practices_and_Policies_Towards_Theory> Acesso em: 19 abr. 2020.

PREISS Potira V., SCHNEIDER Sergio; COELHO-DE-SOUZA; Gabriela. A segurança alimentar e nutricional no Brasil: apresentando o debate. p.9-14 In. PREISS Potira V.,

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. , 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 set. 2020

SCHNEIDER Sergio; COELHO-DE-SOUZA; Gabriela (organizadores). A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. 275p. Disponível em:<<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/211291/001115755.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

RIOS, Kênia Souza. Isolamento e poder. Fortaleza: e os campos de concentração na Seca 1932. Imprensa Universitária, 2014. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/10380>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo Como Modelo de Análise Para as Políticas Públicas: Algumas Observações. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, p. 11–28, 28 dez. 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

RURAI, Ruris Revista do Centro de Estudos. V.4. n.1. *RURIS - Revista do Centro de Estudos Rurais - UNICAMP*, v. 4, n. 1, p. 247, 2010. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/704>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. KAMINSK, Ricardo. PERIN, Gabriela. MOURA, Iracema Ferreira de. JANUÁRIO, Elisângela Sanches. MENDONÇA, Danilo Barbosa. ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro de. Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Texto para Discussão TD 2482, Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA. Brasília, junho de 2019.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. 1 edition ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 39–55.

SANTOS, Roziane Sobreira dos et al. Avaliação da relação seca/produzividade agrícola em cenário de mudanças climáticas. *Revista Brasileira de Meteorologia*, v. 26, n. 2, p. 313–321, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-77862011000200014&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SKEES, Jerry.; BARNETT, Barry. (2006). Enhancing microfinance using index-based risk-transfer products. *Agricultural Finance Review*. 66. p. 235-250.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context. In: FISCHER, Frank et al. (Org.). *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 171–189.

_____. Reconciling Ideas and Institution Sthrough Discursive. In: BELAND, Daniel; COX, Robert Henry (Org.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____. Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’. *European Political Science Review*, v. 2, n. 1, p. 1–25, mar. 2010. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/taking-ideas-and-discourse-seriously-explaining-change-through-discursive-institutionalism-as-the-fourth-new-institutionalism/52E2EB2B9A70D72CEB63CAA0E3B9F516>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SCHMIDT, Vivien A.; RADAELLI, Claudio M. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, v. 27, n. 2, p. 183–210, 1 mar. 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SCHMIDT, Vivien Ann (Org.). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHMIDT, Vivien Ann. Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: SCHARPF, Fritz W.; SCHMIDT, Vivien A. (Org.). *Welfare and Work in the Open Economy: Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: OUP Oxford, 2000. p. 229–309.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Edição: Reprint ed. New York: Anchor, 1999.

SHEPSLE, Kenneth. Rational Choice Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. 1 edition ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 23–38.

SILVA, Christian Luiz. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In:

SILVA, Christian Luiz; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Org.). *Reflexões Sobre o Desenvolvimento Sustentável: Agentes e Interações Sob a Ótica Multidisciplinar*. Edição: 1 ed. Petrópolis Brazil: Vozes, 2005. p. 11–40.

SISTEMA DE GERENCIAMENTO DO GARANTIA SAFRA, Brasília – DF. 17 agosto 2020. Disponível em: <http://garantiasafra.mda.gov.br/garantiasafra/Home/Login.aspx>> Acessado em: 01/08/2020

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o “combate à seca” e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 38, n. 3, p. 466–485, 2007. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/539>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Roberto Marinho Alves da. Entre o “combate à seca” e a convivência com o semi-árido. 2006. 298 f. Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

_____. Roberto Marinho Alves da. Entre dois paradigmas: “combate à seca” e convivência com o semi-árido. *Soc. estado*. [online]. 2003, vol.18, n.1-2, pp.361-385. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 maio 2020.

SILVA, Alineaurea Florentino; NETO, Amadeu Regitano. As principais culturas anuais e bianuais na agricultura familiar. In: MELO, Roseli Freire de.; VOLTOLINI, Tadeu Vinhas (editores técnicos). *Agricultura familiar dependente de chuva no Semiárido*. Brasília, DF: Embrapa, 2019. 467 p. Disponível em: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/204569/1/Agricultura-familiar-dependente-de-chuva-no-semiarido-2019.pdf>

SANTANA Adrielli Santos de. SANTOS, Gesmar Rosa dos. Avaliação das políticas de mitigação de riscos da agricultura nordestina. *Revista política agrícola*. Ano XXVIII, nº 1, jan./fev./mar. 2019.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview, 2009.

SOIFER, Hillel David. *The Causal Logic of Critical Junctures: Comparative Political Studies*, 29 out. 2012. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414012463902>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

STEDILE, João Pedro. *A Questão Agrária no Brasil: Debate Tradicional. 1500-1960*. Edição: 2 ed. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2011.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. p. 1–39. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann (Org.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New ed. Oxford: OUP Oxford, 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE). Resolução nº 107, de 27 de julho de 2017. (2017a) Estabelece critérios técnicos e científicos para delimitação do Semiárido Brasileiro e procedimentos para revisão de sua abrangência Disponível em: <<http://sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Resolucao-107-2017.pdf>>. Acesso em: 30 agosto 2020.

_____. (Online) Delimitação do semiárido. Confirma a delimitação do semiárido brasileiro. Inclui os critérios técnicos utilizados, além de mapas e infográficos elaborados pela Sudene. (10/08/2017), 2017b. Disponível em: <<https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/projetos-e-iniciativas/delimitacao-do-semiarido>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SWEDBERG, Richard. *The Economic Sociology of Capitalism: An Introduction and Agenda*. In: NEE, Victor; SWEDBERG, Richard (Org.). *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2005. p. 3–40.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p. 239–264, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-20702008000100012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 abr. 2020.

TAYLOR Marcus. Risky Ventures: Financial Inclusion, Risk Management And The Uncertain Rise Of Index-Based Insurance. *Research in Political Economy*, Volume 31, 237-266. 2016.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 294-311, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000200294&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Aug. 2020.

THORNTHWAITE, C. W; MATHER, J. R. The Water Balance. Centerton, New Jersey: Drexel Institute of Technology, Laboratory of Climatology, 1955.

USAID. Index insurance for weather risk in lower-income countries United States Agency for International Development (USAID), nov. 2006. Disponível em: http://globalagrisk.com/Pubs/PRIMER_USAID.pdf. Acesso em: 01 abr. 2020;

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. *Estud. av.*, São Paulo, v.14, n.40, p.179-210, Dec. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000300017&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19 Abr. 2020.

VEIGA, José Eli. Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. In: TEÓFILO, Edson (Org.). *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 173–197, 2000.

_____. A face territorial do desenvolvimento *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. Vol. 3, n. 5, set. 2002.

WILHITE, Donald A.; GLANTZ, Michael H. Understanding: the Drought Phenomenon: The Role of Definitions. *Water International*, v. 10, n. 3, p. 111–120, 1 jan. 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02508068508686328>. Acesso em: 19 abr. 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In. *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Delgado, Guilherme Costa. Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

ZUKOWSKI, J. C. Seguro agrícola e desenvolvimento rural – contribuições e desafios do SEAF. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 83–106.

ZURNIĆ, Marija. Discursive institutionalism and institutional change. *Filozofija i društvo*, v. 25, n. 2, p. 217–234, 2014. Disponível em: <http://www.doiserbia.nb.rs/Article.aspx?ID=0353-57381402217Z>. Acesso em: 19 abr. 2020.

ANEXOS

ENTREVISTAS E DISCURSOS ANALISADOS

MATERIAL	DATA	ENDEREÇO DISPONÍVEL
ENTREVISTA TV BRASIL: Dione Freitas, Coordenadora Geral do Programa Garantia Safra do Ministério do Desenvolvimento Agrário	07.01.2013	https://www.youtube.com/watch?v=FmSHQbRfZYU&t=46s
	09.08.2013	https://www.youtube.com/watch?v=_iJcHamN_Yk&t=333s
	17.09.2010	https://www.youtube.com/watch?v=xzwFd_7B7jc
	31.07.2013	https://www.youtube.com/watch?v=bLb8Hs85q1g
ENTREVISTA TV BRASIL: Laudemir Muller, Secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.	26. 01.2011	https://www.youtube.com/watch?v=BNiMv_93Jgw
ENTREVISTA TV BRASIL: João Luiz Guadagnin, diretor de financiamento da Secretaria da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.	08.07.15	https://www.youtube.com/watch?v=iJmxUNdAGxU
	24.01.14	https://www.youtube.com/watch?v=bDKtmnZ9o5w
DISCURSO: Dilma Rousseff em visita ao município de São Julião, no Piauí (Presidenta)	18.01.2013	https://www.youtube.com/watch?v=gvssJAvuB5w

DADOS DA EVOLUÇÃO DO PROGRAMA GARANTIA SAFRA

Safra	Contribuição do Agricultor (%)	Contribuição do Agricultor (R\$)	Aporte Municipal(%)	Aporte Municipal (R\$)	Aporte Estadual(%)	Aporte Estadual (R\$)	Aporte Federal (%)	Aporte Federal (R\$)
2002-2003	1	4,75	3	14,25	6	28,5	20	95
2003-2004	1	5,5	3	16,5	6	33	20	110
2004-2005	1	5,5	3	16,5	6	33	20	110
2005-2006	1	5,5	3	16,5	6	33	20	110
2006-2007	1	5,5	3	16,5	6	33	20	110
2007-2008	1	5,5	3	16,5	6	33	20	110
2008-2009	1	5,5	3	16,5	6	33	20	110
2009-2010	1	6	3	18	6	36	20	120
2010-2011	1	6,4	3	19,2	6	38,4	20	128
2011-2012	1	6,8	3	20,4	6	40,8	20	136
2012-2013	1,25	9,5	3,75	28,5	12,5	95	25	190
2013-2014	1,5	12,75	4,5	38,25	15	127,5	30	255
2014-2015	1,75	14,88	5,25	44,63	17,5	148,75	35	297,5
2015-2016	2	17	6	51	20	170	40	340
2016-2017	2	17	6	51	20	170	40	340
2017/2018	2	17	6	51	20	170	40	340
2018/2019	2	17	6	51	20	170	40	340
2019/2020	2	17	6	51	20	170	40	340

Fonte: MAPA (2020)

EVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS AOS AGRICULTORES

Safra	Valor do Benefício (R\$)	Quantidade de Parcelas.	Valor da Parcela (R\$)
2002-2003	475	5	95
2003-2004	550	5	110
2004-2005	550	5	110
2005-2006	550	5	110
2006-2007	550	5	110
2007-2008	550	5	110
2008-2009	550	5	110
2009-2010	600	4	150
2010-2011	640	4	160
2011-2012	680	5	136
2012-2013	760	5	152
2013-2014	850	5	170
2014-2015	850	5	170
2015-2016	850	5	170
2016-2017	850	5	170
2017/2018	850	5	170
2018/2019	850	5	170
2019/2020	850	5	170

Fonte: MAPA (2020)

ATRIBUIÇÕES DO COMITÊ GESTOR DO FUNDO GARANTIA SAFRA

- I. Definir e assegurar as ações interinstitucionais, visando o gerenciamento integrado da concessão do benefício garantia-safra;
- II. Definir as diretrizes gerais e setoriais e as metas a serem atingidas pela ação;
- III. Definir normas e medidas que permitam melhor atendimento para o público alvo do benefício;
- IV. Propor a consignação de dotações ordinárias no orçamento da união, dos estados e dos municípios, bem como de dotações adicionais, com base nas informações recebidas dos estados;
- V. Promover, fomentar e definir a participação dos poderes públicos estaduais e municipais, além dos conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável e outros, nas fases de implementação, inscrição, seleção e adesão dos interessados e, ainda, na execução e avaliação da concessão do benefício;
- VI. Deliberar sobre os critérios classificatórios para seleção dos beneficiários;
- VII. Aprovar datas-limites de adesão, apresentadas pelo órgão executivo do garantia-safra;
- VIII Definir anualmente o valor da contribuição dos agricultores e o valor dos benefícios;
- IX. Definir anualmente o valor da contribuição dos agricultores e o valor dos benefícios, observados os limites previstos em lei e a disponibilidade orçamentária e financeira;
- X. Definir a forma de apuração de perdas prevista no art. 8º da lei nº 10.420, de 2002;
- XI. Avaliar, anualmente, as ações referidas no art. 6º-a da lei nº 10.420, de 2002;
- XII. Definir as condições sob as quais o benefício garantia-safra poderá ser estendido às atividades agrícolas decorrentes de ações destinadas a melhorar as condições de convivência com o semiárido.

MEMBROS DO COMITÊ GESTOR DO FUNDO GARANTIA SAFRA

1. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA;
2. Casa Civil da Presidência da República;
3. Ministério da Economia – ME;
4. Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR;
5. Ministério da Cidadania – MC;
6. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE;
7. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA;
8. Caixa Econômica Federal – CEF;
9. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG;
10. Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - FETRAF/Brasil;
11. Articulação do Semiárido Brasileiro – ASA;
12. Organização Filhos do Mundo – FEME;
13. Confederação Nacional dos Municípios – CNM;
14. Estado de Alagoas;
15. Estado da Bahia;
16. Estado do Ceará;
17. Estado de Maranhão;
18. Estado de Minas Gerais;
19. Estado de Paraíba;
20. Estado de Pernambuco;
21. Estado do Piauí;
22. Estado do Rio Grande do Norte;
23. Estado da Sergipe;
24. Instituto nacional de Meteorologia – INMET;
25. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN

Fonte: MAPA (2020)