

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: UMA ANÁLISE DAS METAS E DO ACESSO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NO CAMPO

Pahola Viecelli*
Márcio Gazolla**
Marcos Junior Marini*

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar as metas e o acesso às políticas públicas do Plano Brasil Sem Miséria, especialmente dos “subprogramas” voltados ao eixo da inclusão produtiva no campo, entre os anos de 2011 a 2014. Para tanto, analisa-se o apoio à estruturação produtiva (fomento e assistência técnica), o acesso à água e a conservação ambiental através do Bolsa Verde enquanto mecanismos de superação da extrema pobreza no campo. A metodologia utilizada baseou-se em uma pesquisa documental com base em *sites* institucionais, utilizando informações qualitativas e dados quantitativos. Os resultados apontam que o Plano Brasil Sem Miséria tem sido eficiente no que se refere ao cumprimento das metas iniciais traçadas ao longo dos seus quatro anos, superando o número de famílias propostas dos “subprogramas” analisados. Apesar disso, existe um baixo acesso das famílias extremamente pobres quando se compara as metas planejadas em relação ao todo do público-alvo do PBSM. Considera-se que as metas e o acesso das famílias ao programa poderiam ter sido mais abrangentes, já que este é uma política pública que coloca como objetivo a erradicação da miséria nos espaços rurais brasileiros.

Palavras-chave: Plano Brasil Sem Miséria. Políticas Sociais. Inclusão Produtiva Rural. Desenvolvimento Social e Rural.

* Administradora e mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: paholaviecelli@hotmail.com

** Doutor em Desenvolvimento Rural, docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: marciogazolla@utfpr.edu.br

*** Doutor em Tecnologia, docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: marini@utfpr.edu.br

Introdução

Os assuntos relacionados à fome, à diminuição da pobreza e às desigualdades têm sido abordados por governos e sociedade civil nas últimas décadas no país, especialmente após os anos 1990. Discussões também em nível mundial por meio de conferências e organizações intergovernamentais, no qual o Brasil é protagonista, como as relacionadas à Declaração do Milênio, cujo princípio inicial era o do comprometimento mútuo entre os países para erradicar a fome e a pobreza das populações (ONU, 2000). A pobreza pode ser compreendida por um olhar teórico-metodológico que ainda apresenta distintas compreensões. Essa pluralidade de noções é possível, uma vez que o estudo de suas causas está relacionado a diferentes dimensões: sociais, econômicas, culturais, do Estado, históricas, entre outras. Nessa perspectiva, o grande desafio é pensar e formular políticas públicas que contemplem essas diferentes aspectos e facetas da vida social (LACERDA, 2012).

Nos últimos anos o país tem colocado as políticas sociais no centro de suas estratégias de desenvolvimento, por exemplo, quando milhões de brasileiros superaram a fome e a desnutrição. Com esse resultado, o Brasil deixou de fazer parte do Mapa Mundial da Fome no ano de 2014, segundo o relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Destacam-se entre essas ações, a participação social na construção de instrumentos legais no exercício da cidadania – como é o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que pressupõe a participação social na elaboração de políticas públicas mais efetivas a partir de estratégias baseadas na combinação de vários programas públicos, por exemplo, a valorização do salário mínimo, o aumento do microcrédito, o estímulo à geração de emprego e as ações de fortalecimento e reconhecimento da agricultura familiar (BELIK, 2012). A partir dessa iniciativa, instituiu-se no país uma política de segurança alimentar e nutricional (SAN) com várias ações

de combate às vulnerabilidades sociais, dentre elas a pobreza, possibilitando, novas perspectivas na superação dos desafios de assegurar a continuidade de políticas e programas públicos dirigidos às populações mais pobres.

Diante das conquistas obtidas, especialmente através do Programa Fome Zero (PFZ), lançou-se, em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o compromisso de superar a extrema pobreza em todo o território nacional, dando continuidade às ações em torno das políticas sociais no país, que passam a ser focalizadas nas populações em situação de extrema vulnerabilidade social (BRASIL, 2011). Grosso modo, para o meio urbano, foram articuladas ações de geração de ocupação e renda, mediante qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação do microcrédito e ações de empreendedorismo. Para o meio rural, foram criadas e aperfeiçoadas ações com vistas à promoção da agricultura familiar e o desenvolvimento rural, visando ao aumento da produção, da renda, ao acesso aos mercados e à melhoria da qualidade de vida dos que vivem no campo.

Em tal perspectiva, este estudo tem por objetivo principal analisar as ações do Plano Brasil Sem Miséria, no contexto da inclusão produtiva rural, entre os anos de 2011 a 2014, especialmente o acesso e abrangência das metas de alguns “subprogramas” dentro das áreas rurais. Analisam-se as estratégias do fomento produtivo e assistência técnica e extensão rural as famílias pobres (ATER), o programa de cisternas (Água para Todos) e o Bolsa Verde enquanto mecanismos de superação da extrema pobreza nos espaços rurais brasileiros.

A metodologia do trabalho foi construída com base em uma pesquisa documental e de *sites* institucionais, utilizando-se informações qualitativas e dados quantitativos. Para sua construção, foram utilizados instrumentos como teses, periódicos especializados, consultas a sítios eletrônicos, órgãos governamentais e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O propósito foi sistematizar alguns elementos conceituais, características e estratégias

que compõem o PBSM, tendo como base para tal análise os principais programas de fomento a inclusão produtiva rural: o apoio à estruturação produtiva, o acesso à água e a conservação ambiental. Os programas eleitos para tal análise foram aqueles lançados a partir de 2011 e que aparecem com maior evidência nos relatórios institucionais.

O trabalho foi estruturado em três partes principais, mais uma introdução e as considerações finais. Inicialmente, abordam-se as políticas sociais de inclusão socioeconômica no Brasil. Na segunda parte, discute-se o Plano Brasil Sem Miséria no Campo, mais respectivamente seus princípios e perfil do público-alvo. Na terceira parte, analisam-se as políticas específicas para o campo, acima citadas, dando ênfase às questões relacionadas ao cumprimento das metas e ao acesso aos subprogramas pelas populações em extrema pobreza.

Políticas públicas e sociais no Brasil

Os estudos e as abordagens sobre política pública no Brasil são considerados recentes. Para Souza (2006), embora, haja diferentes abordagens para o termo, não existe uma única definição conceitual a respeito de política pública. Para a autora, trata-se de uma ciência que deve ser interpretada a partir de uma visão multidisciplinar, tendo em vista, as inter-relações com o Estado e as explicações na natureza política e de seus processos. Em vista disso, ressalta-se a importância de suas discussões no campo da sociologia, da ciência política e da economia, como modo de analisá-las e compreendê-las em sua totalidade e dimensões.

Para Souza (2003), analisar a política pública é compreender e estudar o governo em movimento, por meio de programas ou ações voltadas a cenários específicos da sociedade. Segundo Heidemann e Salm (2009, p. 29), as políticas públicas enfatizam como ocorre a “arte de governar e realizar o bem público”, bem como o conhecimento dos fenômenos relacionados à regulamentação da vida em sociedade. A política pública, nesse sentido, faz parte de um movimento

que pertence a todos aqueles em sociedade, não se restringindo apenas a instituições e organismos governamentais.

Diante do arcabouço político brasileiro, mencionam-se as discussões em torno da política social que, desde o final dos anos 1990, vêm ganhando importância no cenário nacional, demandadas especialmente pelos movimentos sociais, sindicais e organizações que (re)surgem após o período da ditadura militar. Tais discussões contaram com ampla participação da sociedade civil e das mais diversas correntes de pensamento social. Apesar das diferenças entre os segmentos sociais, a ênfase deu-se na mesma direção: visaram à implantação de um Estado capaz de fornecer melhorias significativas na vida social, garantindo a satisfação das necessidades e direitos básicos da população (LACERDA, 2012).

Os debates desse período possibilitaram a construção de uma nova arena para o diálogo e a interação social. A Constituição Federal de 1988 trata-se de um marco na política social brasileira, resultado da luta por direitos sociais, civis e políticos. É ainda responsável por importantes avanços no estabelecimento de novas diretrizes participativas a favor da proteção social (LEÃO; MALUF, 2012). Esse arcabouço jurídico permitiu que temas como educação, saúde, segurança, trabalho, habitação, previdência, saneamento, entre outros, fossem reconhecidos como direitos sociais dos cidadãos (LACERDA, 2012).

Neste sentido, as políticas sociais têm por princípio determinar padrões de proteção social, com base na redistribuição de benefícios sociais e na garantia dos direitos humanos. Suas ações são desenvolvidas com vistas a diminuir as desigualdades produzidas ao longo do processo histórico de desenvolvimento socioeconômico das sociedades e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (HÖFLING, 2001).

Ao final dos anos 1990, mas especialmente no início desse século, iniciou-se no país uma nova fase de reorganização política em torno do tema do desenvolvimento social. Entre as principais políticas sociais desenhadas a partir desse período, destacam-se o Programa Fome Zero (PFZ), o Programa

Bolsa Família (PBF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e as ações de fortalecimento da agricultura familiar, por exemplo, através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre outras políticas, apenas para citar algumas.

Conforme resultado de estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2013, os números indicavam que a cada dez brasileiros, quatro eram considerados miseráveis no território nacional. A partir dos anos 2000, quando várias políticas passaram a ser articuladas em prol da SAN e combate as vulnerabilidades sociais, verifica-se uma melhora significativa no quadro da pobreza e da insegurança alimentar. Ao fazer a comparação entre as duas décadas, a extrema pobreza teria reduzido de 13,7% em 1992 para 3,6% em 2012, enquanto que a pobreza saiu da faixa dos 31,5% para 8,5% na última década (IPEA, 2013). Entretanto, apesar dos esforços que o país tem apresentado nos últimos anos, pesquisas indicam que em 2010, algo próximo a 28 milhões de pessoas, ainda encontravam-se em condição de pobreza, das quais 16,2 milhões em situação de miséria (OTERO, 2013).

O Brasil é caracterizado como um país urbano, no entanto, apresenta uma população rural maior do que a população total da maioria dos países da América Latina, isto faz com que a pobreza se apresente com intensidade no meio rural em comparação ao meio urbano. Embora a redução da pobreza venha ocorrendo no campo, ainda é possível encontrar indicadores altos. Em 2008, o país contava com 7,3 milhões de famílias vivendo em domicílio rural, dos quais 2,9 milhões se encontravam em condição de pobreza. Isso significa que, com uma população rural de 26,2 milhões de pessoas, 12,2 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de extrema pobreza (OTERO, 2013).

Conceitualmente, as definições da pobreza ainda apresentam distintos enfoques e ênfases analíticas. Essas interpretações variadas são possíveis, uma vez que suas causas estão associadas a diferentes dimensões, sejam elas, sociais,

econômicas, históricas, relacionadas a ações do próprio Estado, culturais, entre outras. Nessa perspectiva, pensar as políticas públicas de combate à pobreza, envolve o reconhecimento de uma abordagem multidimensional, com base nos diferentes facetas da vida social (LACERDA, 2012).

Genericamente, a pobreza de uma sociedade é percebida como a insuficiência de recursos materiais que asseguram as condições básicas de subsistência e bem-estar do indivíduo. Possui relação direta com o nível de renda e com padrões de consumo. Contudo, para além do conceito embasado nas condições materiais, define-se a pobreza como a falta de capacidades humanas básicas; pela incapacidade de exercer os direitos de cidadania e atingir as necessidades sociais básicas que um cidadão precisa para possuir um adequado nível de qualidade de vida em sociedade (SEN, 2000, 2001).

Desse modo, no atual contexto das políticas de assistência social e de SAN, o público prioritário não é somente aquele caracterizado por insuficiência de renda. Nesse grupo, incluem-se também aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social, por fatores como idade, deficiências ou outras condições de objeção. Ainda, enquadram-se nesse panorama as situações de violação de direitos, como a violência, o abandono ou trabalho infantil (IPEA, 2013).

Nesse contexto, o Governo Federal criou em 2011 o Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de acabar com a pobreza extrema no Brasil. Essa iniciativa significou a rearticulação de políticas e programas sociais que já estavam em movimento no país, dentro de uma acepção mais voltada para a SAN, que agora se redireciona para o foco das populações extremamente pobres. Construído a partir de um entendimento sobre pobreza multidimensional, foram pensadas ações de inclusão socioeconômica, laboral e produtiva da população. Grosso modo, para o meio urbano, as ações foram desenvolvidas com o objetivo de atender às especificidades do mercado de trabalho das grandes cidades, gerar novos pequenos empreendimentos, destinar microcrédito e melhorar a formação e níveis educacionais da força de

trabalho. Para o meio rural, foram definidas estratégias de qualificação da produção, ampliação do acesso aos canais de comercialização, inclusão social e produtiva como formas de geração de renda (LEÃO; MALUF, 2012).

O Plano Brasil Sem Miséria no Campo: princípios e perfil básico do público-alvo

A criação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011 significou uma importante iniciativa governamental na história recente das políticas públicas direcionadas à promoção do desenvolvimento social e rural. Essa nova proposta trouxe a perspectiva de aumentar o foco das ações governamentais, que já estavam ocorrendo por meio do Programa Fome Zero, especialmente em torno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), mas que agora passaram a buscar a erradicação da miséria ou extrema pobreza como meta principal (LEÃO; MALUF, 2012). O objetivo do Plano Brasil Sem Miséria foi promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, reduzindo o percentual dos que se encontravam abaixo da linha da pobreza até o ano de 2014¹.

Dessa maneira, o público-alvo do Plano, foram os brasileiros que se encontravam em situação de extrema pobreza no país, vivendo com renda inferior a R\$ 70,00 *per capita* mensais. A Tabela 1 apresenta a população total e a população em extrema pobreza por regiões e domicílios rurais e urbanos. Nota-se em relação à população total do Brasil, 84,4% encontram-se nos espaços urbanos e 15,6% nos rurais. As regiões com população mais urbanizada são a Sudeste (92,9%), Centro-Oeste (88,8%) e Sul (84,9%), enquanto as mais rurais são o Nordeste (26,9%) e o Norte (26,5%) do país.

1 É importante ressaltar que se utilizam termos intercambiados com o mesmo significado ao longo do texto como “pobreza extrema”, “miséria”, “população rural mais pobre” e “vulnerabilidades sociais”.

Tabela 1 – População total e população em extrema pobreza no Brasil, distribuídas por região e situação de domicílio

População total						
Região	Total de pessoas	Urbano	Rural	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	100	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100	88,8	11,2
População em extrema pobreza						
Região	Total de pessoas	Urbano	Rural	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	279.615	100	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100	66,9	33,1

Fonte: Brasil (2011).

2 Pelos critérios oficiais do Censo Demográfico do IBGE e mesmo do IPEA, a linha de pobreza seria definida como o indivíduo que recebe menos de 1 salário mínimo mensal. Já a extrema pobreza seria apenas a metade disso, $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Já o PBSM trabalha com a linha de miséria, classificando como extremamente pobres aquelas pessoas que auferiram menos de R\$ 70,00 por mês. Embora com linhas de corte da população pobre e extremamente pobres diferentes, nos três casos a ênfase recai somente sobre critérios socioeconômicos e normativos para definir a pobreza, não usando a noção de pobreza multidimensional.

Na Tabela 1, também se visualiza a população em extrema pobreza em relação à população total. Dos aproximadamente 190 milhões de brasileiros recenseados em 2010 pelo Censo Demográfico, em torno de 16,2 milhões estavam em condição de extrema pobreza, o que representa, em termos percentuais, 8,5% da população total do país². Em áreas urbanas, situam-se 53,3% dos extremamente pobres; nas áreas rurais, 46,7%, o que evidencia certa proporcionalidade da pobreza extrema nos espaços rurais e urbanos.

O maior público do Plano Brasil Sem Miséria foi identificado na região Nordeste com 59% dos brasileiros na extrema pobreza. Desse total, mais da metade, 52,5% encontravam-se em áreas rurais. Em segundo lugar, com o maior percentual, verifica-se a região Sudeste com 16,8% dos extremamente pobres do país. Nesse caso, observa-se que

a maior concentração da pobreza está na área urbana com 78,7% dos brasileiros. A região Centro-Oeste, apresentou o menor índice de pessoas na extrema pobreza, próximo a 3,4% das quais 66,9% estão concentradas em áreas urbanas e 33,1% em áreas rurais. Em áreas rurais, considerando que o objetivo deste trabalho é analisar o PBSM, verifica-se que as regiões com maiores populações em extrema pobreza são o Norte (56,4%) e Nordeste (52,5%), seguidas pelas regiões Sul (38,9%), Centro-Oeste (33,1%) e Sudeste (21,3%).

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, o perfil da população extremamente pobre, que era o público focal do PBSM, pode ser caracterizado com base nas informações contidas no Quadro 1. Embora seja possível verificar que este perfil básico da população engloba tanto homens, quanto mulheres, verifica-se um grande número de crianças e pré-adolescentes nesta situação social, perfazendo quase 40% da população pobre, representando quatro em cada dez indivíduos extremamente pobres do país. Se essa faixa etária for ampliada um pouco mais, até os 19 anos, que englobaria também a juventude, observa-se que os percentuais avançam para 50,9% dos indivíduos, demonstrando que metade da população em situação de vulnerabilidade social é de pessoas jovens. Este dado torna a problemática ainda mais agravante, devido ao fato de estar ser a população da base da pirâmide social que enfrenta dificuldades socioeconômicas de inserção produtiva e social nos mercados e que pode tornar-se propensa a praticar atividades ilegais e informais para garantir a sobrevivência, por exemplo, o tráfico de drogas, apenas para citar uma das possibilidades.

Além disso, constata-se que o perfil da população que se encontra na miséria é composto por pessoas de cor negra em 70,8% do total, mostrando as desigualdades sociais históricas a que estas populações foram submetidas. Ainda, um em cada quatro brasileiros extremamente pobres se encontra nos espaços rurais (25,5%), evidenciando que a problemática da pobreza assola mais as populações urbanas do que as rurais, em termos percentuais.

Quadro 1 – Perfil básico da população extremamente pobre no Brasil

	Perfil básico da população extremamente pobre
PBSM	<ul style="list-style-type: none"> - R\$ 70,00 <i>per capita</i>/mês (linha da miséria). - 50,5% das pessoas são mulheres; 49,5%, são homens. - 59,1% das pessoas estão concentradas na Região Nordeste (9,6 milhões de pessoas aproximadamente). - Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%). - 50,9% das pessoas têm até 19 anos de idade. - 39,9% das pessoas têm até 14 anos de idade, representam cerca de quatro em cada dez indivíduos. - 70,8 % das pessoas é de cor negra (pretos e pardos).

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

A partir da construção deste perfil básico da população extremamente pobre, possibilitou ao poder público um conjunto de informações sobre esta população. Ainda foram identificados: 53% dos domicílios sem a condição de uso na rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica; 48% dos domicílios rurais não estavam ligados à rede geral de distribuição de água e não tinham poço ou nascente na propriedade; 26% dos que viviam na pobreza foram considerados analfabetos. Assim, foram criadas novas estratégias para alcance do público-alvo, direcionado recursos orçamentários e definido metas de atendimento de acordo com as características e especificidades da população-alvo, em cada região (BRASIL, 2013).

É importante ressaltar, no processo de reconhecimento do público-alvo, as ações da Busca Ativa – uma estratégia coordenada pelo MDS, em parceria com ministérios, estados e municípios. A Busca Ativa teve como meta inicial incluir 800 mil famílias ao Cadastro Único para Programas Sociais, um importante instrumento de identificação e caracterização socioeconômica dos indivíduos. Essa iniciativa visou a alcançar a população que ainda não tinha acesso aos serviços públicos, encontrando-se fora de qualquer rede de proteção social. Até o final de 2014, a Busca Ativa havia incluído 1,38 milhões de famílias no Cadastro Único, que passaram a serem apoiadas pelas ações do PBSM.

A partir de uma perspectiva multidimensional de enfrentamento da pobreza e o diagnóstico do perfil dos extremamente pobres (especialmente voltada à inclusão social, produtiva e econômica das populações vulneráveis), compreendeu-se melhor a pobreza para além das questões de renda. Tendo em vista que a insuficiência monetária não é o único indicador de privações, as ações foram pensadas e articuladas no compromisso de atender aos diferentes públicos e regiões dos espaços urbanos e rurais.

No campo, verificou-se em torno de um quarto da população vivendo em situação de extrema miséria em 2010. O diagnóstico desse quadro, em grande medida, aponta para a dificuldade de produção e comercialização dos pequenos agricultores, bem como a insegurança alimentar, provocada principalmente por fatores como a falta de infraestrutura e a escassez da água (MELLO et al., 2015).

Nesse sentido, um estudo de Aquino et al. (2011) que discute a realidade dos agricultores familiares (AFs) pobres no Brasil, possivelmente a categoria social que perfaz mais adequadamente este perfil básico do PBSM no campo, indica que estes produtores possuem rendimentos brutos anuais de até R\$ 3 mil (pelos critérios do Plano Safra 2006/07) e representam mais da metade do total de estabelecimentos rurais no Brasil, correspondendo a algo próximo a 2,4 milhões de estabelecimentos (59,2% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros) de um total de 4,4 milhões de estabelecimentos familiares existentes no meio rural brasileiro. Além disso, estes estariam mais alocados, regionalmente, no Nordeste brasileiro, corroborando com o perfil regional traçado pelo PBSM.

Entretanto, apesar de ser o segmento majoritário (público potencial) da principal política de apoio à agricultura familiar – o PRONAF –, este grupo social é considerado o mais pobre da agricultura nacional. Em função disso, destaca-se a necessidade e importância de ações do Estado e das políticas sociais agirem de forma multifacetada para este segmento pobre da agropecuária nacional, de forma a remover/minimizar o seu conjunto de deficiências sociais,

produtivas, econômicas, tecnológicas, entre outras, que os possam acometer (AQUINO et al., 2011).

Pensando nisso, além dos eixos de garantia de renda e de acesso aos serviços públicos, foi articulada uma estratégia específica para o campo, à inclusão produtiva rural. É sobre esse eixo do PBSM para as populações rurais em extrema pobreza, que se pretende analisar, tendo como referência para tal análise alguns dos subprogramas desenvolvidos no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, entre 2011 a 2014, mais especificamente: os de inclusão produtiva (fomento e ações de ATER), acesso à água e Bolsa Verde.

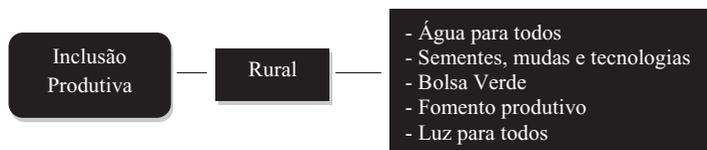
Análise das metas e do acesso às políticas públicas de inclusão produtiva rural

A inclusão produtiva para o meio rural pode ser compreendida como resultado de desdobramentos vivenciados pelo contexto social a partir da priorização da agenda política de governo e da sociedade civil organizada, basicamente enfatizada em três momentos: a) de constituição das políticas sociais, com o processo de formulação das políticas constitucionais e consolidação de uma agenda universal de direitos sociais; b) de formalização da agenda de segurança alimentar e nutricional e de enfrentamento da pobreza como política de Estado – o exemplo que ilustra isso é o processo de implementação do sistema de SAN no país (plano, programas (PFZ), normativas, leis); c) de expansão das políticas de desenvolvimento rural, de apoio à agricultura familiar e das de combate à miséria, a exemplo do PBSM (CAMPOS et al., 2014).

Desse modo, a inclusão produtiva rural possui o propósito de apoiar os agricultores familiares no desenvolvimento de suas capacidades humanas, oferecendo oportunidade para o aumento de suas produções e renda, tendo em vista a segurança alimentar, a qualidade de vida e o combate à pobreza dos que vivem no campo. As ações que compõem o eixo da inclusão produtiva rural sustentou-se em um conjunto de medidas que vão da infraestrutura ao apoio à estruturação da produção, a

mecanismos de preservação ambiental e inclusão social, como se apresenta na Figura 1.

Figura 1 – Ações do eixo inclusão produtiva rural



Fonte: Adaptada de MDS (2013).

Nesse sentido, buscou-se a estruturação produtiva das famílias, a partir de ações que assegurassem seu autoconsumo e a SAN. Para isso, foram realizadas ações de apoio às famílias a partir da oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER) e de recursos para fomento produtivo (R\$ 2,4 mil/família, durante dois anos) para dar condições básicas para que as famílias pudessem iniciar a estruturação das atividades produtivas e técnicas mínimas necessárias à produção de alimentos e produtos básicos nas propriedades. A ideia básica do PBSM no campo era que as famílias de agricultores pobres pudessem, através da ATER e dos recursos de fomento, produzirem seu autoaprovisionamento, mas também, na medida em que as unidades gerassem excedentes alimentares e produtivos, os colocassem nos mercados, como forma de construção destes e geração de uma renda monetária (MELLO et al., 2014).

Além disso, foi propiciado acesso à água e à energia elétrica, infraestruturas essenciais à vida digna, moradia e trabalho no campo. Outra ação dirige-se ao campo da sustentabilidade ambiental e conservação ambiental através do Programa Bolsa Verde, um apoio de R\$ 300,00/mês durante dois anos que as famílias circunvizinhas e em áreas de preservação recebiam para ajudar na gestão dos recursos ambientais. Essa ação do PBSM foi importante por trabalhar com um “triângulo” de inserção socioeconômica e ambiental das famílias, possuindo como princípios a preservação ambiental e, também, a inclusão social e a geração de renda

para as famílias devido aos serviços ambientais prestados a sociedade (SHIKI; SHIKI; ROSADO, 2015).

É importante ressaltar, nesse contexto, a inovação do PBSM ao propor o acompanhamento técnico e a transferência de recursos não reembolsáveis, em uma mesma dinâmica, permitindo o fomento e a estruturação das ações produtivas de agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais em extrema pobreza. Com as ações promovidas pelo PBSM no campo, constatou-se até o final de 2014 o atendimento a 484,6 mil famílias, aproximadamente 1,9 milhões de pessoas beneficiadas. Ao considerar a totalidade das ações, foram investidos R\$ 10 bilhões de reais desde 2011 em todo o país (MELLO et al., 2015).

Tendo em vista as principais iniciativas promovidas para o meio rural, a seguir serão apresentadas algumas características e resultados de ações que compõe o eixo da inclusão produtiva para o campo, com maior ênfase na verificação do cumprimento das metas traçadas pelo programa e o acesso das populações rurais pobres as ações específicas. Não serão analisados todos os “subprogramas” do PBSM para o campo, o esforço do texto centra-se em três destes: apoio à estruturação produtiva (fomento e ATER), acesso à água e a conservação ambiental através do Bolsa Verde.

Apoio à estruturação produtiva rural

As ações de apoio à estruturação produtiva da agricultura familiar foram desenvolvidas devido às dificuldades enfrentadas pelos agricultores mais pobres em relação à falta de apoio técnico e à insuficiência de recursos para investir na melhoria da produção. Pensando nisso, em 2011 foi criado, no âmbito do PBSM, o Programa Fomento às Atividades Produtivas Rurais com o objetivo de aprimorar o processo produtivo de agricultores em extrema pobreza. O desenho operacional do programa visa a articular ações de assistência técnica e extensão rural aos recursos não reembolsáveis de maneira complementar, produzindo condições adequadas

à estruturação das atividades de produção (MELLO et al., 2015).

A ATER é um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares em situação de extrema pobreza por meio do acompanhamento e orientação técnica, tendo em vista aprimorar o processo produtivo e outras demandas sociais. A contratação dos agentes de ATER acontece por meio de chamadas públicas, onde são formadas equipes com até 11 técnicos que devem atender a mil famílias (em média) (BRASIL, 2017).

A primeira etapa desse processo ocorre da dinâmica entre o agente de ATER e a família beneficiada, com a construção de um diagnóstico sobre as condições específicas de cada propriedade, bem como do sistema de produção. Na segunda etapa, considerando o diagnóstico, a família e o técnico elaboram, em conjunto, um projeto detalhado para melhor organizar ou ampliar/qualificar as atividades produtivas. A terceira etapa refere-se ao acompanhamento do agente em relação às atividades que devem ser desenvolvidas pela família, tendo em vista o cumprimento do projeto consensuado. O agente pode, ainda, prestar orientações quanto às formas de comercialização dos excedentes (BRASIL, 2017).

O Gráfico 1 apresenta a evolução da oferta de serviços de ATER e o número de famílias beneficiadas pelo programa até outubro de 2014. A meta dos serviços de ATER traçada em 2011 previa o atendimento a 253 mil famílias agricultoras. Até outubro de 2014, já haviam sido contratados agentes para atender a 349 mil famílias, dos quais foram investidos mais de R\$ 608 milhões. Neste sentido, pode-se observar que a meta inicial do PBSM para o campo foi atingida e superada, em termos de números de famílias atendidas pelas ações de ATER.

O que pode ser questionado em relação à política de ATER é se somente estas 200 a 350 mil famílias são o foco do PBSM, pelo recorte de R\$ 70,00 *per capita*? Não haveria mais famílias pobres ou extremamente pobres nos espaços rurais demandantes de serviços de ATER? Segundo os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006; AQUINO et al., 2011),

3 As comparações que se realizam daqui para frente no texto são feitas da seguinte forma: a população total do PBSM no campo (indivíduos) foi dividido por 3,8 pessoas existente por estabelecimento agropecuário que o IBGE (2006) recenseou, para obterem-se os dados aproximados de número de famílias, já que a maioria dos dados que se dispõe do PBSM no campo são em relação a famílias atendidas. É claro que essa operação estatística é um tanto arbitrária, já que nem sempre existem 3,8 pessoas por estabelecimento, pois se está utilizando da média estatística. Por outro lado, nem sempre existe uma família ou somente uma família em um estabelecimento agropecuário recenseado. Mesmo assim, com estas ressalvas metodológicas, mantêm-se as comparações desenvolvidas, por acreditar que elas nos aproximam o máximo da realidade social existente, além de serem os únicos dados estatísticos que se possui para realizar tais comparativos. Fazendo este cálculo, da população de 7,5 milhões de pessoas que estão nos espaços rurais que compõem o PBSM no campo, tem-se quase 2 milhões de famílias (1,9 milhões).

como mencionado nas seções precedentes do texto, evidenciam que 2,4 milhões de estabelecimentos familiares são pobres no Brasil³. Se cotejar-se o dado das 349 mil famílias (supondo que cada família esteja em um estabelecimento agropecuário é claro, o que nem sempre ocorre) em relação ao universo dos agricultores familiares pobres, nota-se que os serviços de ATER conseguiram atingir apenas 14,44% dos agricultores familiares pobres, mostrando a pouca efetividade da ATER em cobertura ao público do PBSM.

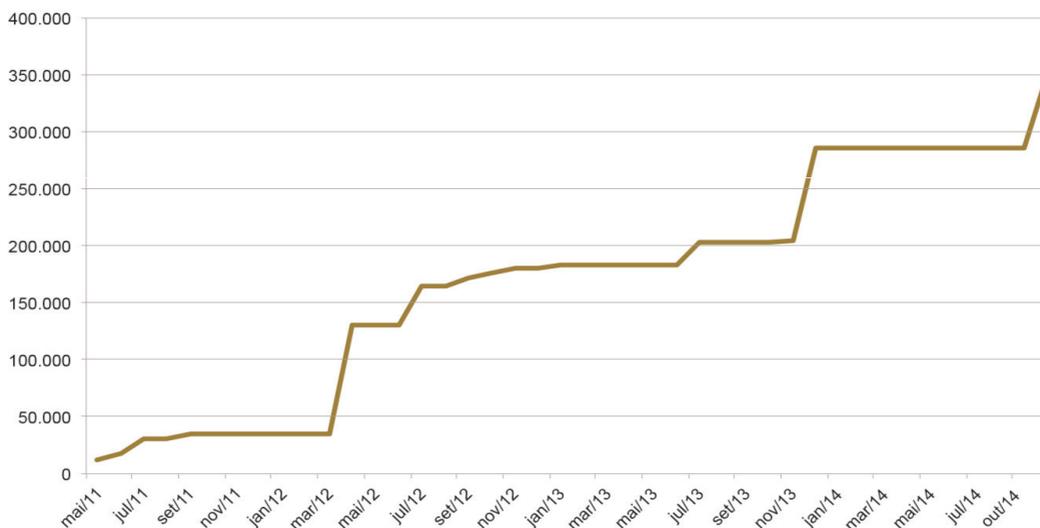
Por outro lado, é importante lembrar que o foco do PBSM são as famílias mais pobres; neste sentido, ele pode ter sido efetivo justamente em ser focado na miséria e não no universo mais amplo de agricultores familiares pobres. Entretanto, se este valor é colocado frente ao total do público foco do PBSM (os 7,5 milhões de pessoas), os valores são um pouco mais altos, 17,46% da população pobre do meio rural tiveram acesso aos serviços de ATER; mas, mesmo assim, ficam bem aquém da necessária abrangência para um programa que quer erradicar a pobreza extrema rural.

A ampliação das metas e do acesso aos serviços de ATER é fundamental para a maior cobertura do PBSM em atender com orientação e assistência as populações mais pobres. A assistência técnica e extensão rural são importantes para o planejamento técnico e gerencial das unidades produtivas e, de outro lado, para ajudar organizar e qualificar os sistemas de produção de alimentos e outros produtos agropecuários, para que as famílias possam efetivamente gerar seu autoconsumo, mas, sobretudo, inserirem-se produtivamente e economicamente em mercados agroalimentares, os quais vão gerar maior renda a estas populações vulneráveis (MENDONÇA; GALINDO, 2015).

Além da ATER, o programa também disponibiliza recursos não reembolsáveis no valor de R\$ 2.400,00 por família, que devem ser investidos na estruturação das atividades produtivas. O pagamento é realizado pelo MDS em duas parcelas que estão condicionadas ao cumprimento do cronograma previamente definido com os serviços de

ATER. A transferência dos recursos acontece diretamente aos agricultores por meio do cartão do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão, podendo ser utilizados na compra de insumos e equipamentos ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto.

Gráfico 1 – Oferta de serviços de Ater e número de famílias beneficiadas pelos serviços de ATER

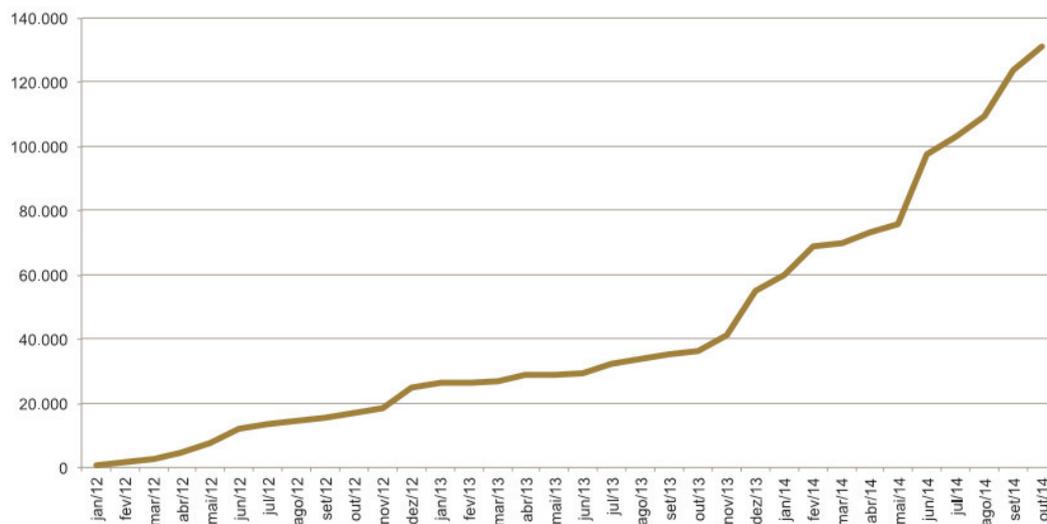


Fonte: Mello et al. (2014).

Nesse sentido, o Gráfico 2 apresenta a evolução do número de famílias atendidas com os recursos do fomento produtivo. Observa-se que, em outubro de 2014, 131 mil famílias haviam recebido recursos de fomento e em torno de R\$ 344 milhões de reais haviam sido investidos. No caso do fomento produtivo, este universo de famílias atendidas pode ser comparado com os números de estabelecimentos agropecuários de agricultores familiares pobres brasileiros; e nota-se que a abrangência do fomento é ainda menor do que os serviços de ATER, visto que apenas 5,42% dos estabelecimentos pobres estão sendo servidos pelos recursos

disponibilizados. Comparando este dado com o do público beneficiário do PBSM no campo o percentual fica em 6,55%, um pouco maior, mas ainda, um baixo percentual de famílias atendidas pelo fomento produtivo.

Gráfico 2 – Evolução do número de famílias atendidas com os recursos do fomento produtivo



Fonte: Mello et al. (2014).

Mesmo com baixa abrangência junto aos AF pobres essa iniciativa se reveste de extrema importância nos espaços rurais por propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas e alimentares junto às famílias. Em primeiro lugar, por gerar a produção para autoconsumo, que embora quando consumida pelas famílias, é computada como renda não monetária em seus *portfólios*, o que os faz subir/melhorar em relação à linha da pobreza monetária estimada pelo PBSM. Estudos já desenvolvidos evidenciam que este tipo de produção pode conformar quase 30% de tudo que é gerado em termos de produção agropecuária e de alimentos nas unidades produtivas na agricultura familiar (28,88%) (GRISA; SCHNEIDER, 2008). Além disso, o autoabastecimento possibilita a

menor dependência de recursos financeiros para adquirir externamente os alimentos necessários à reprodução social do grupo doméstico, funcionando no sentido de trazer maiores graus de autonomia as famílias que o possuem.

Entretanto, para os AF pobres o grande “trunfo” que o autoaproveitamento representa é garantir a SAN, em direção a vários princípios básicos desta, como: promove a própria produção (acesso permanente), gera diversidade agroalimentar, permite a produção de alimentos em qualidade e quantidades suficientes as famílias, e os alimentos são de acordo com os hábitos locais de consumo das populações e a grande maioria dos estudos já evidenciam ser esta produção mais limpa e sustentável em relação ao uso de agrotóxicos, adubação química, medicamentos animais, entre outras substâncias (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2007). Em função destas importâncias do autoaproveitamento e de outras que se poderia arrolar, é necessário que haja maior apoio junto aos AF pobres, especialmente, em relação à elevação do número de famílias que estão sendo beneficiados com esta ação do PBSM no campo.

Acesso à água

O Programa Água Para Todos é focado na inclusão produtiva rural, principalmente em regiões marcadas por longos períodos de estiagem e onde a demanda por água é mais latente. Exemplo é a Região do Semiárido do Nordeste brasileiro, embora o programa possua abrangência nacional. A implantação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água da chuva, seguido de outras políticas públicas, tem permitido que muitas famílias tivessem acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos.

A criação do Programa Água Para Todos teve como ponto de partida universalizar a água de consumo nas áreas rurais e avançar na implantação de tecnologias de acesso à água para produção. Para isso, visa a potencializar ações vinculadas às questões de acesso à água, a partir da implantação

de cisternas e sistemas coletivos de abastecimento destinados à obtenção ou ao armazenamento de água para o consumo humano e para as atividades produtivas.

A meta inicial do programa era entregar, até 2014, 750 mil cisternas de água para consumo humano e 76 mil novas tecnologias de água para a produção. As cisternas de água para consumo humano garantem água para beber, cozinhar e para a higiene pessoal. Além disso, a população beneficiada recebeu orientações sobre o manuseio da água, sua qualidade e melhor aproveitamento, contribuindo para a diminuição da incidência de doenças causadas pela falta de informações e de cuidados com a água consumida (CAMPOS; ALVES, 2014).

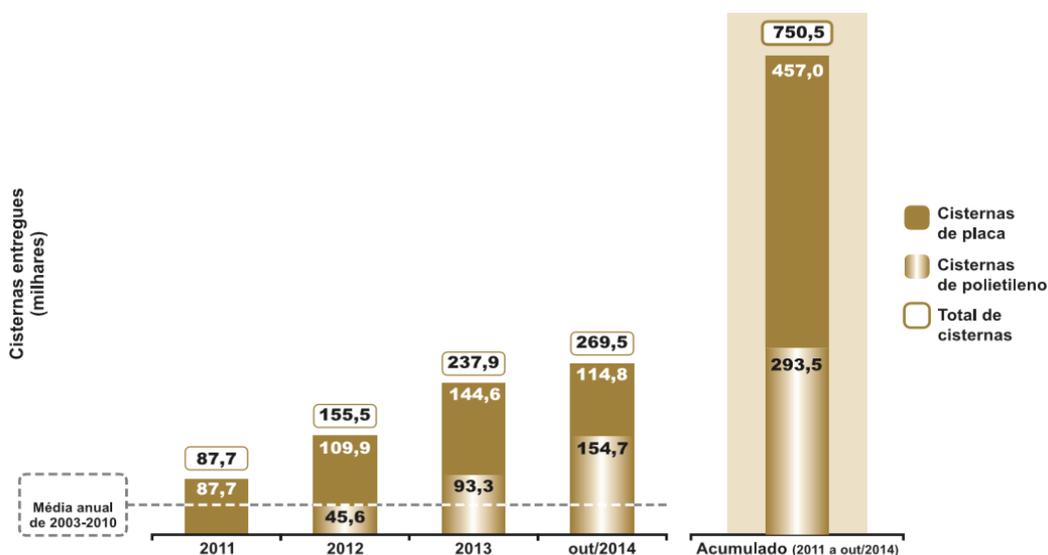
As ações do Água Para Todos também incluem a implantação de cisternas em escolas rurais, sistemas coletivos de abastecimento e dessalinizadores. Até final de 2014, mais de 600 escolas foram atendidas no meio rural e mais de 1.300 comunidades puderam receber sistemas coletivos de abastecimento. Além disso, 2.700 comunidades tiveram diagnóstico para a implantação de dessalinizadores.

Para atender a essas iniciativas, o governo federal realizou por volta de R\$ 5,9 bilhões em investimentos em cisternas para consumo. Com a implantação das cisternas, 87% das famílias passaram a ter mais de cinco horas livres por semana para se dedicar a outras atividades, que antes eram usadas na coleta e no transporte de água de um local para outro. Com isso, as cisternas possibilitaram o ganho de cerca de R\$ 100,00 mensais para as famílias, que economizaram na compra de água e alimentos e ainda puderam lucrar com a venda de excedentes produtivos gerados a partir das atividades produtivas e alimentares que conseguiram viabilizar com o uso da água (MELLO et al., 2015).

A evolução do número de cisternas (de placas e de polietileno) entregues às famílias, de 2011 a 2014, pode ser vista no Gráfico 3. Em 2011, ano de início do programa, mais de 87 mil cisternas de água para consumo foram construídas. No ano seguinte, 155,5 mil cisternas beneficiaram as famílias. Já em 2013 um pouco mais de 237 mil cisternas foram entregues.

Até outubro de 2014, mais de 260 mil cisternas para consumo estavam em atividade. Ao fazer um apanhado desse período, durante os quatro anos de existência do programa, mais de 750 mil cisternas de consumo foram implantadas, quantidade que ficou próxima da meta inicial traçada pelo programa. Destaca-se que as cisternas de placa são predominantes em relação às de polietileno, em todos os quatro anos do programa.

Gráfico 3 – Evolução da quantidade de cisternas para consumo entregues (2011 – 2014)



Fonte: Mello et al. (2014).

Os dados do programa também permitem o cotejo com as informações dos AFs brasileiros pobres existentes no Censo Agropecuário. Fazendo este cálculo (considerando que em cada estabelecimento colocou-se apenas uma cisterna), tem-se que o Programa Água para Todos conseguiu atingir 31,06% das famílias pobres, um dos programas com maior abrangência do público de agricultores fragilizados. Se comparado com o público-alvo do PBSM no campo, este percentual é muito similar, atinge a cifra de 37,55% dos atores sociais contidos no perfil básico do programa, evidenciando

uma capilaridade um pouco maior do programa em relação aos demais; contudo, não chega a atingir nem a metade do público-alvo básico do PBSM.

Esta ação do PBSM no rural é importante. Ela permite, por um lado, que as famílias tenham acesso a água para consumo, de forma a viabilizar seus processos de reprodução social e alimentar, pois a água é um “alimento” fundamental para a SAN e o desenvolvimento humano, e que sua qualidade, disponibilidade e acesso são fundamentais as populações mais pobres. Por outro lado, a água para a produção permite o cultivo de alimentos e a criação de animais, que tanto podem ser consumidos ou serem comercializados, proporcionando renda às famílias (SANTANA; ARSKY; SOARES, 2011). As cisternas de produção e outras tecnologias sociais atingiram 101,9 mil beneficiários, superando a meta firmada de 76 mil.

Além do acesso à água, condição básica para a vida humana, essa ação do PBSM também pôde contribuir com a infraestrutura necessária, permitindo que as famílias se inserissem em outros programas sociais, como o fomento produtivo e aos serviços de ATER. Tais premissas deixam evidente a perspectiva do programa em contribuir para o fomento e a estruturação da produção familiar, tendo em vista a segurança alimentar e hídrica dos indivíduos.

O Programa Bolsa Verde

O Programa Bolsa Verde é uma ação da inclusão produtiva rural, desenvolvido no âmbito do PBSM, com três objetivos principais: conservação ambiental, geração de renda econômica e superação da extrema pobreza. Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o programa pretende a inclusão social das famílias, elevando a renda econômica a partir do uso sustentável dos recursos naturais. A escolha dos objetivos, dos territórios e do público-alvo resulta do entendimento de que existe um grande número de brasileiros em situação de extrema pobreza vivendo distante das grandes cidades, ao longo de áreas com vegetação a ser

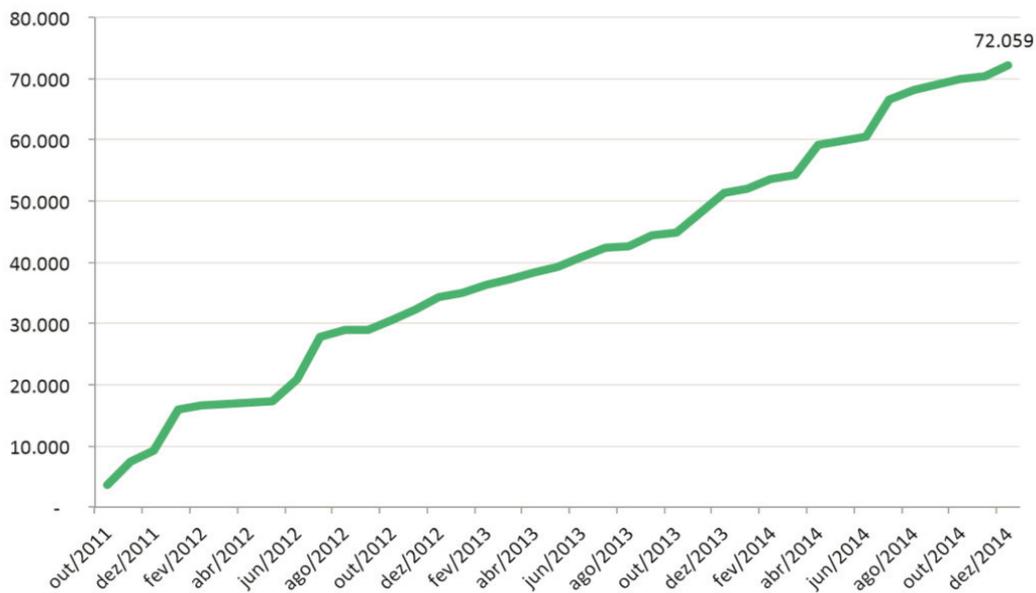
preservada. Assim, o público-alvo do programa são povos, comunidades, agricultores familiares, extrativistas, assentados e ribeirinhos que desenvolvem atividades de conservação em florestas nacionais, reservas ou assentamentos ambientalmente diferenciados (MELLO et al., 2015).

O Bolsa Verde está presente em praticamente todos os biomas e estados brasileiros. A maior concentração de beneficiários ficou com a região Norte com 78%, distribuídos principalmente nos estados do Pará, Amazonas, Acre e Tocantins. O Sul é a região que apresentou o menor índice de participantes, apenas 1% dos beneficiários espalhados especialmente no estado do Paraná. As famílias inclusas no programa recebem recursos financeiros no valor de R\$ 300,00, transferidos trimestralmente por um período de dois anos. Em contrapartida, elas se comprometem a manter a cobertura vegetal e a fazer o uso sustentável dos recursos naturais das áreas onde vivem. A meta inicial do Bolsa Verde foi atingir 73 mil famílias até o final do ano de 2014. Desde outubro de 2011, o programa apresenta constante evolução em relação ao número de famílias beneficiadas, distribuídas principalmente em unidades de conservação, projetos de assentamentos e municípios com áreas ribeirinhas (MMA, 2017).

O Gráfico 4 apresenta a evolução da quantidade de famílias atendidas pelo Bolsa Verde. Entre o período de análise (2011-2014), verifica-se que pouco mais de 72 mil famílias haviam sido beneficiadas, ficando próxima à meta de atendimento de famílias traçadas inicialmente. Este dado, quando relacionado com o número de agricultores familiares pobres do Censo Agropecuário, mostra que menos de 3% foram abrangidos por esta política (2,97%). Se este mesmo dado é relacionado ao total da população-alvo do PBSM no campo, o percentual é muito próximo (3,60%), evidenciando o pouco acesso do Bolsa Verde aos agricultores pobres. Contudo, vale ressaltar as especificidades do programa, em que devem ser beneficiados somente as populações pobres que estejam envolvidas em atividades de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável nos entornos de parques, áreas

de preservação e unidades de conservação. Assim, o público potencial beneficiário que é o foco do Bolsa Verde, não é o total dos atores sociais vulneráveis do PBSM no campo. Desse modo, as comparações feitas anteriormente em relação ao público pobre contido nos dados do Censo Agropecuário e nos do PBSM devem ser relativizadas.

Gráfico 4 – Evolução da quantidade de famílias atendidas pelo Bolsa Verde



Fonte: Mello et al. (2015).

Apesar disso, pode-se afirmar que o Bolsa Verde trouxe novas perspectivas para as políticas sociais, incorporando a importância da proteção social, geração de renda e preservação ambiental, tanto para as populações locais quanto para a população do país, que se beneficia dos serviços ecossistêmicos prestados pela manutenção da conservação dessas áreas. Nesse sentido, o Bolsa Verde possibilita o monitoramento das áreas incluídas no programa, fazendo a verificação do aumento ou queda no percentual da cobertura vegetal, constituindo-se como um importante instrumento de preservação e conservação do território nacional, possuindo resultados

nestas três dimensões muito parecidos com os descritos em outros programas pré-existentes, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (PROAMBIENTE) (MATTOS, 2014).

O Bolsa Verde é um programa que se sustenta na ideia de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) (princípio do conservador - receptor), sendo uma proposta que enfatiza os incentivos econômicos como forma de promover mecanismos favoráveis para a promoção de melhores práticas no uso da terra e na produção sustentável. Nesse sentido, uma política de conservação ambiental precisa abordar a redução da pobreza, criando maior igualdade social a partir de geração de oportunidades e renda, assim como consciência social dos envolvidos (SHIKI; SHIKI; ROSADO, 2015).

A Tabela 2 apresenta o resumo das metas do PBSM discutidas acima, nas seções precedentes, nas quais se analisou cada uma das políticas (meta inicial em 2011 e meta atingida em 2014), bem como o acesso das famílias envolvidas nos quatro ‘subprogramas’: ATER, fomento produtivo, água e Bolsa Verde, com base nos dados do público rural do PBSM e do público do Censo Agropecuário de 2006 de agricultores familiares pobres

Tabela 2 – Metas e acesso das famílias aos “subprogramas” do PBSM no campo em relação ao público potencial do PBSM e dos AFs pobres do Censo Agropecuário 2006

Subprograma	Metas		Acesso das famílias pobres e extremamente pobres	
	2011	2014	Ext. pob. (PBSM - %)	AFs pobres (Censo Agrop - %)
ATER	253 mil fam.	349 mil fam.	17,46	14,44
Fomento produtivo	-	131 mil fam.	6,55	5,42
Água para Todos	750 mil cist.	750,5 mil cist.	37,55	31,06
Bolsa Verde	73 mil fam.	72 mil fam.	3,60	3,0

Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

Na Tabela 2, verifica-se que, em relação às metas inicialmente traçadas e ao grau de cumprimento delas,

durante os quatro anos do programa (2011-14), o PBSM conseguiu atingir todas, até superando em números alguns subprogramas, por exemplo, as famílias atendidas pelos serviços de ATER. Entretanto, o que se observa, quando se compara as metas planejadas inicialmente pelo programa em relação ao todo do público-alvo das ações, é que as elas foram pensadas de forma minimizada em relação ao acesso que seria necessário às famílias pobres, para que ocorresse a erradicação da pobreza extrema rural.

Nesse sentido, observa-se também um baixo acesso das populações que compõem o perfil básico do programa, em relação ao recebimento das diferentes ações específicas analisadas no trabalho. Os dados evidenciaram que as ações de ATER abrangeram somente 17,46% das famílias- alvo do PBSM, o Fomento Produtivo 6,55%, o Programa Água para Todos 37,55% e o Bolsa Verde menos de 4%. Ressalta-se que o Água para Todos foi o que melhor desempenho obteve, quando analisado o número de famílias beneficiadas, o que é muito importante, em função de ser focado especialmente na Região Nordeste (embora não exclusivamente, pois possui abrangência nacional), historicamente assolada por secas.

Considerações finais

O Programa Brasil Sem Miséria representa uma política social evolucionária em relação à política anterior – o Programa Fome Zero. Enquanto o primeiro colocou como meta eliminar a pobreza extrema do Brasil, no campo e nos espaços urbanos, o segundo propunha ações de enfrentamento a insegurança alimentar e nutricional a que estavam expostas as populações pobres do país. Seja pobreza econômica ou multidimensional como tem sido tratada pelos pesquisadores, requer e envolve ações bem mais estratégicas para a remoção das vulnerabilidades sociais da população do que o combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional. Em função disso, o PBSM elegeu a população mais aflita por mudanças em suas condições de vida ou o que se pode chamar de “núcleo

duro da pobreza”. Nesse sentido, é uma política focalizada nos grupos sociais mais carentes socioeconomicamente e que previa, como princípio orientador, a eliminação da extrema desigualdade social.

O objetivo do trabalho foi o de avaliar o PBSM em sua face rural, especialmente os “subprogramas” dentro dele voltados à inclusão produtiva no campo. Selecionaram-se as ações de estruturação produtiva rural (ATER e fomento produtivo), de acesso à água e o Bolsa Verde para aprofundar a análise das metas e do acesso das populações extremamente pobres do programa no campo.

Em relação às metas iniciais traçadas e ao grau de cumprimento delas durante os quatro anos de vigência do programa (2011-14), constata-se que o PBSM conseguiu atingi-las em todos os subprogramas analisados e, até mesmo, superar em número de famílias atingidas, por exemplo, o número de famílias atendidas pelos serviços de ATER. Entretanto, observa-se que, quando se compara as metas planejadas inicialmente pelo programa em relação ao todo do público-alvo das ações, é que foram pensadas de forma rebaixada. Propõem-se a atingir apenas uma parcela muito pequena das populações vulneráveis que são o público prioritário do PBSM no campo.

Esse problema de um planejamento inicial de metas a serem atingidas para baixo do PBSM no campo é engrossado quando se verifica, também, um pequeno acesso das famílias que compõem o perfil básico, em relação ao recebimento das diferentes ações específicas analisadas no trabalho. Os dados evidenciaram que as ações de ATER abrangeram somente 17,46% das famílias-alvo do PBSM; o Fomento Produtivo, 6,55%; o Programa Água para Todos, 37,55%; e o Bolsa Verde, menos de 4%. Ressalta-se que o Água para Todos foi o que melhor desempenho obteve, quando analisado o número de famílias beneficiadas, o que é muito importante, em função de ser focado em regiões historicamente assoladas por secas (como o Semiárido Nordeste, embora possua abrangência nacional).

Nesse sentido, questiona-se como um programa que possui como princípio orientador acabar com a miséria no campo vai conseguir fazer isso se apenas uma ínfima parte da população que é foco das suas ações está sendo contemplada? E as populações que ficaram de fora das ações propostas pelo PBSM no campo, como fazem para superar a pobreza extrema? O Estado brasileiro não atuará no seu desenvolvimento social e rural?

É claro que há especificidades que também devem ser levadas em conta nesta análise que se fez sobre o baixo acesso das populações às ações do PBSM no campo. Primeiramente, nem todas as populações que compõem o perfil básico do PBSM precisam de todas as ações de desenvolvimento social e rural propostas no seu arcabouço. Por exemplo, as populações de fora da Região Nordeste podem não necessitar bem menos do programa de Água para Todos. As populações que não estão em regiões e locais em que não há áreas a serem preservadas não podem acessar o Bolsa Verde e, assim por diante, em relação aos demais subprogramas que compõem o PBSM rural.

Estas especificidades devem ser avaliadas quando se analisam as metas e o acesso às diferentes ações desenvolvidas pelo PBSM, de forma que estas críticas devem ser relativizadas. Entretanto, os dados contidos no trabalho permitem concluir que não somente as metas como também o acesso das populações ao PBSM no campo poderiam ter sido mais ousados em relação às propostas iniciais (2011-14) para um programa que quer erradicar a miséria nos espaços rurais.

Referências

AQUINO, Joacir Rufino de et al. Dimensão e localização do público potencial do PRONAF “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, SOCIOLOGIA E ADMINISTRAÇÃO RURAL, 49., Belo Horizonte, 2011. *Anais...* Belo Horizonte, 2011. 18p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota MDS**. Brasília, 2 maio 2011. Disponível em: <http://www.nossasaoluis.org.br/itaqui/perfil_extrema_pobreza.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. _____. **Caderno Brasil Sem Miséria**. O Brasil assume o desafio de acabar com a miséria. Brasília: MDS, 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Bolsa Verde**. 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

CAMPOS, Arnaldo de; ALVES, Adriana Melo. O Programa Água para Todos: ferramenta poderosa contra a pobreza. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria: resultados, institucionalidades e desafios**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014. p. 467-490.

_____.; MULLER, Laudemir; RAHAL, Lilian dos Santos; SCHRODER, Mônica; DEL PORTO, Erick Brigante; KROEFF, Denise. Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: Síntese da Experiência Recente em Políticas Públicas para o Atendimento dos mais Pobres no Rural Brasileiro. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014. p. 447-465.

DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2017.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. A produção da autonomia: os “papéis” do autoconsumo na reprodução social dos agricultores familiares. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 89-122, 2007.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. “Plantar pro gasto”: a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 481-516, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo Agropecuário 2006**: agricultura familiar – MDA/PRONAF (Lei nº 11.326 de 24/07/2006). Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=p&o=2&i=P>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

IPEA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE. **Comunicado do Ipea nº 159**, out. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19995>. Acesso em: 10 jan. 2017.

LACERDA, Fernanda Calasans. Dimensões do rural e debate da pobreza: significados da pobreza na sociedade contemporânea. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural**: desenvolvimento e a questão regional. Brasília: IICA, 2012, v. 16. p. 205-239. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

MATTOS, Luciano Mansor. PROAMBIENTE: do dinamismo popular a inoperância governamental. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Ana Paula Moreira da; OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino de; SAVIAN, Moisés (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições apreendidas. Brasília: IPEA, 2014. p. 49-74.

MELLO, Janine; ANDRADE, Bruno Teixeira; MELCHIORI, Cíntia Ebner; OLIVEIRA, Ysrael Rodrigues de. A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e Primeiros Resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014. p. 323-345.

_____.; _____.; _____.; _____. A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e Primeiros Resultados. In: MELLO, Janine (Org.). **Caderno de estudos**: desenvolvimento social em debate, número 23. A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília: MDS. 2015. p. 17-31.

MENDONÇA, Letícia Koepped; GALINDO, Ernesto Pereira. A Integração de Políticas de Desenvolvimento Rural e Social para

Inclusão Produtiva e Superação da Extrema Pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. MELLO, Janine (Org.). **Caderno de estudos:** desenvolvimento social em debate, número 23. A inclusão produtiva rural no Brasil Sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília: MDS, 2015. p. 32- 49.

OTERO, Manuel Rodolfo. Prefácio. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural:** desenvolvimento e a questão regional. Brasília: IICA, 2013. v. 17. p. 205-239. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa; SOARES, Carlos Cleber Sousa. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 23-25 nov. 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 2011. p. 1-18.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SHIKI, Shigeo; SHIKI, Simone de Faria Narciso; ROSADO, Patrícia Lopes Rosado. Políticas de pagamento por serviços ambientais no Brasil: avanços, limites e desafios. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 281-310. (Série Estudos Rurais).

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

_____. Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. “Franja periférica”, “pobres do campo”, “camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). **Agricultura familiar brasileira:** desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 64-81.

Submetido: 20/04/2017

Aceito em: 25/07/2017

BRAZILIAN PLAN WITHOUT MISERY: AN ANALYSIS OF GOALS AND ACCESS TO PUBLIC POLICIES OF PRODUCTIVE INCLUSION IN THE FIELD

Abstract

The goal of this paper is to analyze the public politics targets from the Plano Brasil Sem Miséria and the access to it, especially to the “subprograms” aiming at the axis of productive inclusion in the countryside, from 2011 to 2014. For this purpose, are considered the productive structure support (promotion and technical assistance), the access to water and environmental conservation through Bolsa Verde as overcoming mechanisms for the extreme poverty in the countryside. The methodology was underpinned at a documental research based on institutional sites, using qualitative information and quantitative data. The results indicate that the Brazil Without Misery Plan has been efficient in terms of meeting the initial goals set over its four years, surpassing the number of proposed families of the “subprograms” analyzed. Despite this, there is low access for extremely poor families when the planned targets are compared to the overall target audience of the PBSM. It is considered that the goals and the access of the families to the program could have been more comprehensive, since it is a public policy that aims at the eradication of misery in Brazilian rural spaces.

Keywords: Plano Brasil Sem Miséria. Social Politics. Productive Rural Inclusion. Rural and Social Development.