

## **Plano Brasil sem Miséria – a inclusão produtiva rural para pescadores do sertão do São Francisco**

### **Brazil without Poverty Plan - the Productive Inclusiveness for fishermen of Sertão of São Francisco**

Luciana Vieira de Novais Rodrigues

Universidade de Brasília

E-mail: [lunovaisrodrigues@gmail.com](mailto:lunovaisrodrigues@gmail.com)

**Resumo:** As políticas públicas são ferramentas utilizadas para viabilizar mudanças na sociedade. Elas podem atuar e transformar diferentes grupos sociais trazendo novas perspectivas de desenvolvimento para a população beneficiada. Para tanto, é necessário delinear e planejar o processo de implementação, desenvolvimento e monitoramento da política, de forma a controlar e intervir nos possíveis problemas que ocorram no seu percurso. O presente trabalho discute a política pública que criou o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), envolvendo vários ministérios e diversas políticas conjugadas, as quais resultam em um conjunto de ações integradas para elevação de renda de pessoas que vivem em uma faixa de extrema pobreza. A Inclusão Produtiva faz parte dessa política, que compreende a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o Fomento. Tais programas estão altamente vinculados no objetivo de geração de renda para populações rurais.

**Palavras chave:** Política pública; Plano Brasil sem Miséria; inclusão produtiva; populações rurais.

**Abstract:** Public policies are tools used to enable changes in society. They can act and transform different social groups bringing new development perspectives for the beneficiary population. Therefore, it is necessary to outline and plan the implementation process, development and monitoring of policy, in order to control and intervene in possible problems that occur along the way. This paper discusses the public policy that created the “Brazil without Poverty Plan” (PBSM), involving several government departments and combined policies which result in a set of integrated actions to increase income of people living in extreme poverty. The “Productive Inclusiveness” is part of that policy, including the “Technical Assistance and Rural Extension” (ATER) and “Resources to invest” (Foment). Such programs are highly linked in order to increase income of rural populations.

**Keywords:** Public policies, Brazil without Poverty Plan; Productive Inclusiveness; rural populations

## **1. Introdução**

Políticas públicas são ferramentas utilizadas para prestar serviços a determinados setores da sociedade. Elas podem atuar e beneficiar diferentes grupos sociais trazendo novas perspectivas de desenvolvimento à população atendida. Para tanto, é necessário delinear e planejar o processo de implementação, desenvolvimento e monitoramento, de forma a controlar e intervir nos possíveis problemas que ocorram no seu percurso. O presente trabalho discute a política pública que criou o Plano Brasil sem Miséria (PBSM)<sup>1</sup>, o qual envolve vários ministérios e diversas políticas conjugadas, que resultam em um conjunto de ações integradas para elevação de renda para pessoas que vivem em uma faixa de extrema pobreza. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e a Inclusão Produtiva fazem parte dessa Política, pois estão altamente vinculadas no objetivo de geração de renda para populações rurais.

A ATER no Brasil busca um direcionamento pedagógico libertário<sup>2</sup>, participativo e interativo, o que permitiria o desenvolvimento de um projeto produtivo nos parâmetros do que busca, ou almeja o Plano Brasil sem Miséria – o de permitir que uma população extremamente pobre no meio rural consiga desenvolvimento capaz de reduzir o grau de pobreza e alçar outros benefícios além do aumento da renda. O fomento também é uma política nova, onde um recurso a fundo perdido permite o custeio de um pequeno projeto para a produção orientada pela ATER, sendo uma opção de novas fontes de renda das famílias atendidas.

Os agentes de ATER são o eixo de ligação entre política formulada na instituição pública (formuladora da política) e a população que a recebe, no campo – através da inclusão produtiva, que são atividades delineadas em um projeto de produção, ou de sua melhoria, que pretendem incluir os pescadores em meios de produção locais. São esses, portanto, agentes

---

<sup>1</sup> As questões discutidas nesse artigo se relacionam a um estudo para dissertação de mestrado realizada por essa autora, defendida no ano de 2016, que produziu dados que podem ser de interesse ao entendimento da implementação da política do Plano Brasil sem Miséria rural para população de pescadores no território do Sertão do São Francisco, na Bahia. Os dados aqui expostos fazem parte de um conjunto maior de discussões, sendo disponibilizados sem perder o eixo de interação.

<sup>2</sup> Princípios da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), instituída pela Lei 12.188/2010.

implementadores da política em si. O modo como o público vê esses agentes e como são percebidos os serviços por eles executados pode dar pistas de como a política é sentida pelos beneficiários. Esse conjunto de dados ajuda a compreender a atuação dos agentes e a interação com os pescadores do Sertão do São Francisco, na Bahia, percebendo se em campo há indícios de benefícios mais duradouros, como o Plano prevê em sua formulação.

A metodologia adotada realizou, inicialmente, uma análise de perfil do público geral que recebia os serviços e desenvolvia o projeto produtivo monitorado em dois municípios do território – Pilão Arcado e Remanso. Foram avaliados dados das 274 pessoas envolvidas por meio da análise do CadÚnico<sup>3</sup>, isso permitiu delinear as condições locais dos pescadores e pescadoras. Posteriormente, foi feita a pesquisa de campo mediante questionário semi-estruturado, com 30 questões que buscaram relacionar aspectos da política de ATER, de Fomento, e alguns pontos gerais do Plano Brasil sem Miséria. A pesquisa de campo contemplou 10% da amostra geral. A seguir fez-se uma análise estatística simples dos dados coletados, com o objetivo de aferir a opinião dos atendidos, permitindo alguma informação sobre a implementação do Plano e das perspectivas sobre as condições de produção da população estudada.

Completando esse levantamento, os técnicos envolvidos responderam um questionário, também semi-estruturado, onde puderam relatar brevemente as impressões e experiências vividas no desenvolvimento de suas atividades.

Para esse artigo está sendo considerado um breve levantamento do público (estatísticas ligadas a gênero, idade, escolaridade, etc) e dados de parte do questionário, ligadas à percepção do serviço de ATER e atuação do técnico, principalmente.

O artigo se divide em uma breve explanação sobre a política pública e a política social, seguindo para esclarecimentos sobre o PBSM, sua formulação e expectativa de atuação no meio rural, finalizando com o relato do caso estudado e resultados obtidos.

---

<sup>3</sup> Cadastro Único para Programas Sociais.

## **2. Política Pública e avaliação - uma breve percepção**

Para abordar a importância das políticas públicas, é interessante fazer um resgate de sua história. Segundo Souza (2006) essa área de conhecimento tem sua história iniciada nos Estados Unidos, como uma disciplina acadêmica. Porém, diferentemente do que ocorreu na Europa (mais pautada no papel do Estado), era voltada para o estudo com ênfase nas ações do governo.

As políticas públicas são instrumentos do Estado para exercer uma intervenção nas situações em que esse considera importante e passível de resolução ou gestão. O encadeamento de pesquisas e decisões acaba por gerar uma “ferramenta” para mitigar ou gerir processos. Assim, política pública inclui um sistema de práticas do Estado para potencializar ações, de forma que sejam acessíveis aos cidadãos.

Segundo Faria (2005), a avaliação do desempenho das políticas públicas passou a se tornar agenda entre os anos de 1980 e 1990, sendo que esse modelo foi incorporado mais recentemente nos países latino-americanos.

O sistema público brasileiro não apresenta historicamente o hábito de avaliar programas públicos, ainda menos os de caráter social (Costa e Castanhar, 2003). Porém, em tempos mais atuais o interesse por esse tipo de análise vem crescendo, em decorrência de crises econômicas e políticas, e de vertentes que incluem a diminuição de atuação do Estado.

Segundo Boschetti (2009, p.3) a *avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade*. Uma política, segundo a autora, tem o objetivo de consolidação do Estado de direitos (Estado democrático de direitos), devendo as políticas sofrerem avaliações como um conjunto de *programas, projetos e ações que devem universalizar direitos*, incluindo a revelação das funções e papel da política na produção e reprodução das desigualdades sociais.

A abordagem da avaliação pode e deve sinalizar alguns aspectos empíricos a serem investigados, de modo a montar uma matriz abrangente considerando os fatores dinâmicos da política. Outra abordagem possível de análise é o aspecto cognitivo da política pública. Nesse caso, a elaboração da política é vista como um processo pelos quais são elaboradas as visões ou representações do real, ou referencial, e a partir daí os atores interpretam os problemas

envolvidos, confrontam soluções e definem ações. (Grisa, 2010). A mediação, no caso, é realizada por entes ligados à classe representada ou envolvida na política. Seriam os porta-vozes dessas classes, representando um ponto de consulta da realidade. Assim pode-se pensar nos interesses como construções sociais, e os espaços de troca como espaços de representações do mundo, de exposição de ideias e crenças, formando sistemas cognitivos, de construção de “verdades” vividas pelos agentes executores das políticas e pelos atendidos. (Nierdele e Grisa, 2013).

Realizar levantamentos e análises que possam incluir a interação entre o entendimento da política por quem a recebe e o envolvimento criado entre esse cidadão e o agente implementador, que está no campo e em contato direto com a população, pode trazer dados interessantes aos andamentos entre algumas ações políticas do Estado que são exitosas e outras que parecem menos exitosas.

Lotta (2008) cita que há uma literatura escassa sobre o estudo da fase de implementação de políticas públicas, havendo uma estagnação de informações, mesmo ela sendo um fator importante a ser considerado. A autora realiza estudo interessante sobre o papel dos agentes implementadores (burocratas de rua) da política *in loco*, trazendo um viés de pensamentos sobre o papel desse agente nessa fase de execução. O modo como a política é pensada em etapas anteriores dependeria de como ela será executada, passando pelo trabalho de rua, que será influenciado pelo executor desse trabalho, incluindo sua visão de mundo e outros aspectos ligados à sua profissão, ou identificação com esse trabalho – a interação.

Estudar essa fase da execução de políticas torna-se um desafio, além de proporcionar informações que podem auxiliar na análise de pontos positivos e negativos, possibilitando ajustes possíveis e observações nos resultados finais, ou mesmo, dados para formulação e execução de projetos futuros.

No caso da ATER pública, e da política que a rege, o método de abordagem tem um papel importante. Perceber como o receptor do serviço demonstra seu entendimento e intersecção sobre essa atuação parece ser um caminho para o percebimento empírico da implementação do PBSM, sendo como aponta Lotta (2008), dependente, de certa forma, da discricionariedade do extensionista, passando por sua atuação técnica e suas visões de mundo,

que devem influenciar na forma em que os projetos serão desenvolvidos e como esta ação pode tornar-se positiva no futuro.

### *2.1. Dentro da política pública a política social*

Pensando na análise política e nos aspectos de sua função, as políticas sociais aparecem com o papel de intenção para diminuir ou amortizar a exclusão social. Para Subirats (2010) este conceito pretende englobar o conceito de pobreza, que segundo o autor poderia ser definido como a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária e aos sistemas preestabelecidos de proteção.

A redução da desigualdade é uma estratégia mais eficaz na diminuição da pobreza, sendo essa redução possível quando há distribuição de renda e acessos a serviços públicos capazes de criar uma autonomia (Barros; Carvalho; Franco e Rosalém, 2010).

Trabalhando o contexto de exclusão social, Subirats (2010) reforça que há componentes chaves que influem na situação de permanência, tendo, aspectos estruturais, históricos e dinâmicos como um conjunto de processos (atingindo indivíduos e coletivos) e, ainda, seria um fenômeno multifatorial e multidimensional (não possui uma só causa, mas um conjunto de circunstâncias desfavoráveis e inter-relacionadas). Mediante esses componentes e a responsabilidade do Estado, o autor coloca o papel da política como veículo de diminuição ou extinção da exclusão e como articuladora para esse objetivo.

## **3. O Plano Brasil Sem Miséria como política pública**

O Plano Brasil sem Miséria (PBSM) foi uma política de governo que teve como princípio a redução das diferenças sociais e econômicas de populações extremamente pobres, propondo a redução de desigualdades, tendo sido inserida em um plano de metas planejadas até 2015 – o Plano Plurianual (PPA/2012-2015). Na concretização dessa política houve preocupação com a população extremamente pobre, dentro de uma linha ou faixa da pobreza que não apresentava perspectiva de melhoria caso não houvesse o apoio governamental

(Campello e Mello, 2014), essa faixa se aplicou a famílias com rendimento per capita de até R\$ 77 mensais. A formulação do Plano teve início no ano de 2010, com objetivo de dar continuidade à redução da desigualdade, iniciadas em ações relacionadas à elevação do emprego e distribuição de renda a partir de 2003 (Campello e Mello, 2014).

A política pretendeu a elaboração, aprimoramento e inserção de políticas públicas para a população que vive em condições de risco social, com intuito de “elevar a renda familiar per capita, ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social, bem como ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural”<sup>4</sup>.

A avaliação de vulnerabilidades na população que não conseguia emergir, mesmo com ajuda do Bolsa Família<sup>5</sup> culminou em alguns indicadores percentuais que esclareceram e diagnosticaram a existência de ‘bolsões’ onde demais políticas sociais não alcançavam as famílias, não permitindo uma autonomia mais completa. A partir desse ponto foram planejados estratégias e mapeamentos locais com a intenção de verificar as carências das pessoas identificadas como extremamente pobres, de forma a constituir um plano para alcançar essa faixa da população.

Para formulação do plano algumas condicionantes foram colocadas como necessárias quais sejam: (i) definição da linha da Extrema pobreza – em parâmetros internacionais (padrões do Banco Mundial) e (ii) mudança na postura do Estado e focalização no acesso a políticas universais, que segue o entendimento e o reconhecimento de que todos têm direitos às políticas públicas, sendo necessária a certeza de que os mais pobres pudessem alcançá-las (Campello e Mello, 2014).

---

<sup>4</sup>Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 - Governo Federal/MPOG/SPI, 2010.

<sup>5</sup> Bolsa Família é uma política pública acessada por famílias pobres a partir de um cadastramento no sistema de Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico). O Programa Bolsa Família foi instituído pelo Governo Federal, pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007. O programa é gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e beneficia famílias pobres (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extremamente pobres (com renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00). Fonte: [http://transparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso\\_bolsafamilia.pdf](http://transparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf). Acesso em 15. 03. 2016

Na observação das intenções da política tem-se que alçaram estratégias para o Plano, levando em conta cinco inflexões: (i) o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza tendo na renda um forte indicador da população extremamente pobre; (ii) a universalização das políticas voltadas para a pobreza; (iii) a formulação da busca ativa, para que o Estado fosse a quem precisa de acesso a políticas inclusivas; (iv) o estabelecimento de um piso caracterizador da extrema pobreza e (v) a inclusão produtiva na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo. (Campello e Mello, 2014).

O Plano objetiva a inclusão de indivíduos que permanecem na linha da pobreza extrema, procurando compor um conjunto de políticas que seriam capazes de proporcionar a melhoria de condições e de acessos ao desenvolvimento, dando alternativas para a saída definitiva do atendido da sua condição de miséria

Além da insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, o acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia são outras variáveis importantes e interdependentes observadas. Superar a extrema pobreza requer, portanto, a ação inter-setorial do Estado (Werchein e Noletto, 2003). Apesar de levar em conta a renda como um fator de identificação, o Plano foi pensado em um conjunto de estratégias que vão além da renda (Costa e Falcão, 2014).

Para a aplicação e execução de ações, a política foi coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Envolveu ações de 22 ministérios em sua gestão, além de contar com a parceria de estados e municípios, bancos públicos e apoio do setor privado e terceiro setor, que fizeram um esforço institucional para desenvolver e ampliar as atividades que compõem o Brasil Sem Miséria. Nesse sentido, há o estímulo da inserção dos indivíduos por meio de políticas públicas e inclusão em ações integradas de educação, saúde e assistência social e técnica (fatores multidimensionais).

Há três eixos de trabalhados que definem o desenvolvimento das ações das políticas envolvidas (Figura 1): (i) a garantia de renda - alívio imediato da extrema pobreza; (ii) inclusão

produtiva - rural e urbana e (iii) acesso a serviços públicos para promoção da cidadania e rompimento do ciclo de reprodução da pobreza (Costa e Falcão, 2014).



Fonte: Rodrigues, 2016

Figura 1. *Brasil sem Miséria – quadro explicativo.*

O Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>6</sup>, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi utilizado como ferramenta de procura e seleção dos possíveis beneficiários. O CadÚnico é um tipo de banco de dados para a base de atendimento do Bolsa Família e possui uma enorme variedade de informações catalogadas e estimuladas desde 2003, possibilitando o cruzamento com dados da Receita Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Registro Geral de Pesca (RGP), Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), entre outros (MDS, 2014).

O cadastro permitiu o acesso a informações relacionadas aos recebedores de programas sociais e, portanto, configura-se como um acesso ao rastreamento da população mais pobre

<sup>6</sup>DEDDECCA, BUAINAIN, NEDER E TROVÃO, 2012. p.39, citam a utilização dessa base de dados como patamar para formação de uma ‘procura’ multidimensional para a identificação da pobreza. Esse sistema contém informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda agrupadas em localidades, possibilitando as pessoas ingressarem em programas sociais promovidos pelo Governo Federal.

(Costa e Falcão, 2014) possibilitando a localização dos bolsões de pobreza, além de inter-cruzar dados, como exposta acima. A consulta parece ter possibilitado uma forma multifatorial de identificação, o que parece ser mais interessante numa política inclusiva, por incitar que a escolha de atendimentos pode ser focada em situações de risco social.

Vale-se reconhecer que o PBSM foi uma política de governo, de cunho distributivo que incluiu acessos a políticas públicas e sociais, além da inclusão produtiva (Maria, 2015).

### *3.1. O Plano no meio rural*

No Brasil, o acesso às políticas públicas de fomento tem sido um veículo de imprescindível valor à inclusão da população pobre da área rural, que ao longo do processo histórico de formação do país, foi sendo esquecida e excluída. Em função dessa não priorização da inclusão da população rural e do nível de analfabetismo e/ou analfabetismo funcional ser maior no campo, ocorreu um baixo ou inexistente acesso a informações e tecnologias importantes para seu desenvolvimento, incluindo melhoria de renda (Schwartzman e Goldemberg, 1993).

Com o intuito de alterar esse padrão, o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criaram o Programa de Inclusão Produtiva às Atividades Rurais que juntou a Assistência Técnica e Extensão Rural e a oferta de recursos não reembolsáveis, como parte integrante do Plano Brasil sem Miséria. Além dos eixos de garantia de renda e de acesso a serviços públicos, o Plano deveria prever mecanismos para vencer o desafio de construir uma estratégia de inclusão produtiva rural, buscando a estruturação produtiva das famílias, assegurando o auto consumo e segurança alimentar<sup>7</sup>, bem como apoiar a produção de excedentes para comercialização.

---

<sup>7</sup> 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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Art. 3º) A segurança alimentar e nutricional abrange: (Art. 4º) I – ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda; II – conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de

A inclusão produtiva no meio rural, agregada a outras políticas previstas dentro do Plano (acesso à água, à energia elétrica, à segurança alimentar, à ATER, inclusão de minorias como jovens, mulheres, e comunidades tradicionais), teriam a intenção de agregar e articular estratégias que viabilizassem melhoria de condições para essas populações pobres identificadas no campo.

O Programa de fomento apóia o público beneficiário do Brasil Sem Miséria, sua produção e a comercialização da produção no campo. Na prática, para que o plano chegue às famílias, são abertas chamadas públicas de seleção de projetos. Essas chamadas preveem um conjunto funcional de atividades básicas a serem desenvolvidas e, ainda, pré-requisitos necessários para atendimentos específicos (experiência do técnico e da prestadora). Esta especificidade se relaciona ao público a ser atendido, como indígenas, quilombolas, pescadores, mulheres etc. (Mello et. al., 2014).

Muitas das exigências presentes nos Editais de seleção devem constar no projeto, assim como no contrato a ser firmado. Desta forma, a ATER desenvolvida segue um tipo de grade ou currículo básico de ações. Muitas dessas ações se relacionam a estímulos previstos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), inclusive a preocupação com o desenvolvimento social e elevação de oportunidades voltadas à cidadania.

As entidades contempladas (que passam por processo de contratação depois de aprovadas no processo de edital de chamada pública) devem prestar Assistência Técnica e Extensão Rural para as famílias, permitindo que tenham oportunidade para superarem o quadro de vulnerabilidade social. As famílias devem estar inseridas no CadÚnico e possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para acessarem o Programa.

A ATER dá início ao Plano no meio rural, sendo relevante a importância desta atividade para a fase da implementação; o agente de ATER, como agente de rua (Lotta, 2008) tem em mãos o modo de operação e intersecção possível de implementação do PBSM.

Interessante constatar que o extensionista inicialmente passa por um treinamento de sensibilização e informação sobre os objetivos, metas e intenções do Plano, o que parece

---

vulnerabilidade social; Lei 11.346 de 15/09/2006. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>. Acessado em 07.07. 2014.

considerar o aspecto de interação que será desenvolvido entre este técnico e seu futuro público de atendimento. Durante os estudos sobre o Plano cogitou-se ser esse um aspecto diferenciado na ATER pública, pois estaria pautando as ações em campo e, talvez, influenciando aspectos relacionados às decisões ou direcionamentos que o extensionista poderia desenvolver.

As atividades de campo iniciam-se com um diagnóstico. A partir daí é definida a garantia de acesso a políticas públicas de cidadania e de inclusão produtiva, assim como a atuação direta junto às famílias ou comunidades por meio da ATER, incluindo a busca da redução das desigualdades de gênero, raça, etnia e geração e a territorialização das ações, iniciando a atuação onde a pobreza extrema está concentrada. O sistema de gestão que tem a família como unidade de acompanhamento e avaliação de ações (Campos et. al., 2014).

Inseridas nesse processo as famílias podem optar por participar do Plano, podendo, depois de o projeto elaborado, em conjunto técnico-beneficiário, receber um recurso não reembolsável de R\$ 2.400, pagos em duas parcelas através do cartão<sup>8</sup> Bolsa Família (a primeira no valor de R\$ 1.400,00 e a segunda no valor de R\$ 1.000,00), sendo o período de aplicação do plano de quatro semestres, ou dois anos. Vale lembrar que a administração desse recurso cabe ao produtor, sendo as parcelas mediadas por etapas realizadas, havendo certas regras a serem cumpridas para que o produtor receba a totalidade dos recursos.

#### **4. A inclusão produtiva rural**

A inclusão produtiva rural pretendida pelo Plano se refere à união de políticas para melhoria da produção das pessoas extremamente pobres que vivem no campo, já que segundo dados do Censo Brasileiro de 2010, 15,6% da população do Brasil estariam no campo, e desses, 47% permaneceria em condições de pobreza extrema; esses índices considerados para a elaboração de políticas naquele momento acabou apontando para uma necessidade de ações voltadas para essa população. Foi concebida, assim, a rearticulação de políticas já existentes e a criação de novas estratégias com definição de metas de atendimento e recursos orçamentários.

---

<sup>8</sup> Cartão de acesso a recursos do Programa Bolsa Família.

Pode-se observar a rota imaginada para a inclusão produtiva no meio rural, com a integração de políticas voltadas à produção, incluindo infraestrutura e medidas de apoio e comercialização (Figura 02).

Depois das infraestruturas, a ATER integrada e o fomento, trazem a educação informal e técnica, estimulando a criação de um projeto produtivo, seguido de capacitação e apoio quanto ao escoamento da produção. O escoamento tem, também, o estímulo às compras públicas por meio de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O Programa de Fomento é destinado a agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326/2006, vivam em situação de extrema pobreza, e estejam inscritos no Cadastro Único. O desenho operacional, ao articular a ação de Ater aos recursos não reembolsáveis, de forma indissociável e complementar, busca produzir as condições adequadas à estruturação de uma atividade produtiva por parte dos beneficiários. (Campos et al, 2014, p. 13).



Fonte: MDS, 2014.

Figura 02 – A rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria

Imaginando-se a inclusão como um ciclo que se fecha, o Plano Brasil sem Miséria integra uma série de políticas para que famílias na faixa da pobreza extrema consigam passar

para uma faixa superior de renda, saindo da fragilidade socioeconômica. Apesar da inclusão produtiva rural ser dirigida para o campo e a vida rural, há um conjunto de serviços, não necessariamente ligado à produção, que podem ser acessados. A principal vertente identificada é a inclusão, que possibilita um roteiro onde infraestruturas, técnicas e incentivo produtivo, favoreçam o fortalecimento na fonte de renda das famílias, estimulado através de compras públicas e comércio local.

### **5. A inclusão produtiva para pescadores do Sertão do São Francisco e sua percepção.**

A Bacia do São Francisco situa-se em parte dos estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, Distrito Federal, ocupando uma superfície de 639.219,4 km<sup>2</sup>. Abrange 503 municípios. Na região nordeste ocupa uma superfície de cerca de 399.270,7 km<sup>2</sup>, sendo que a maior parte encontra-se na região do semiárido que corresponde a uma das seis zonas climáticas do Brasil (Christofidis, 2001).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, o território da cidadania do Sertão do São Francisco/BA, tem um a área de 61.740,70Km, sendo composto por 10 municípios: Uauá, Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé e Sobradinho. A população total desses municípios é de 494.624 habitantes, dos quais 178.664 vivem na área rural, o que corresponde a 36,12% do total. Seu IDH médio é 0,64.<sup>9</sup>

O pescador do Sertão do São Francisco faz parte de uma diversidade de tradições que praticam a pesca, entre beradeiros, quilombolas, assentados, etc.

Na história da região a criação do lago transformou em vários sentidos os espaços, incluindo a inserção de políticas antes não existentes, a realocação da população e a migração. Portanto, o território tem fatores que se mesclam e relacionam quando o tema é a política pública a ser praticada, ou na observação de como as políticas produzem efeitos ou não na região.

---

<sup>9</sup>Fonte: SIT/MDA 2015- <http://sit.mda.gov.br>. Acessado em 15.04.2015.

Na análise inicial do Plano, percebeu-se que há um direcionamento de articulações de políticas, focadas na priorização de um determinado setor e região, como é o caso dos pescadores. Notou-se, na investigação sobre a política, uma intencionalidade de alteração de uma condição persistente de extrema pobreza e uma mudança na tendência de investimentos dos recursos públicos no direcionamento de políticas distributivas, em lugar de políticas universalizadas.

#### *5.1. A implementação a Inclusão Produtiva em estudo de caso*

Os relatos dessa pesquisa se referem a municípios estudados do território do Sertão do São Francisco que estavam incluídos na ação para pescadores artesanais, Remanso e Pilão Arcado, no momento que os projetos produtivos estavam sendo realizados, ou em andamento.

A implementação realizada através dos extensionistas foi observada na intenção de entender como a política era vista e compreendida pelo pescador, suas visões em relação ao serviço de assistência rural, e a intersecção realizada. Lotta (2008) cita que o agente de rua, o interlocutor da implementação da política, tem uma ligação importante entre a política debatida em campo institucional e a ação realizada mediante o contato com o público que a recebe. Esses aspectos também foram intencionados de observação para compreender se a forma de abordagem adotada estava sendo vista pelo público como algo positivo e com indícios de resultados duradouros, em longo prazo; já que existe um curso anterior à aplicação de campo e toda uma política de ATER institucionalizada (Lei 12.188/2010).

Inicialmente, o levantamento amostral do grupo de 274 pessoas que estavam já inseridas nas ações, nesses dois municípios, realizado através de análise dos dados do CadÚnico, indicou que o grupo pesquisado e, portanto, incluído na inclusão produtiva no caso do Sertão do São Francisco, é representado por mulheres (75% da amostra do estudo), em maioria, com renda muito baixa (uma faixa de distribuição per capita/mês que varia entre R\$ 0 e R\$160), com escolaridade baixa (apenas 1% de homens e mulheres alcançam o fim do ensino fundamental), além de a maioria ser das raças negra e parda (89% da população estudada somando-se negros e pardos). No levantamento percebe-se que há incidência de características de certo recorte na população em condições de extrema pobreza no público estudado.

Posteriormente, análise dos questionários aplicado a 10% dessa amostra inicial, indicou outros pontos, e alguns são interessantes de serem exposto, pela relação das perspectivas notadas durante a implementação, em relação à ATER. Um desses pontos foi perceber se havia identificação de independência da produção, ou seja – se o pescador estava sendo influenciado em suas escolhas ou assistido quanto a elas com liberdade de decisão. As respostas indicaram que todos os projetos visitados foram de escolha do pescador atendido com apoio do extensionista em pontos relevantes, havendo, portanto, independência ou autonomia na opção da produção.

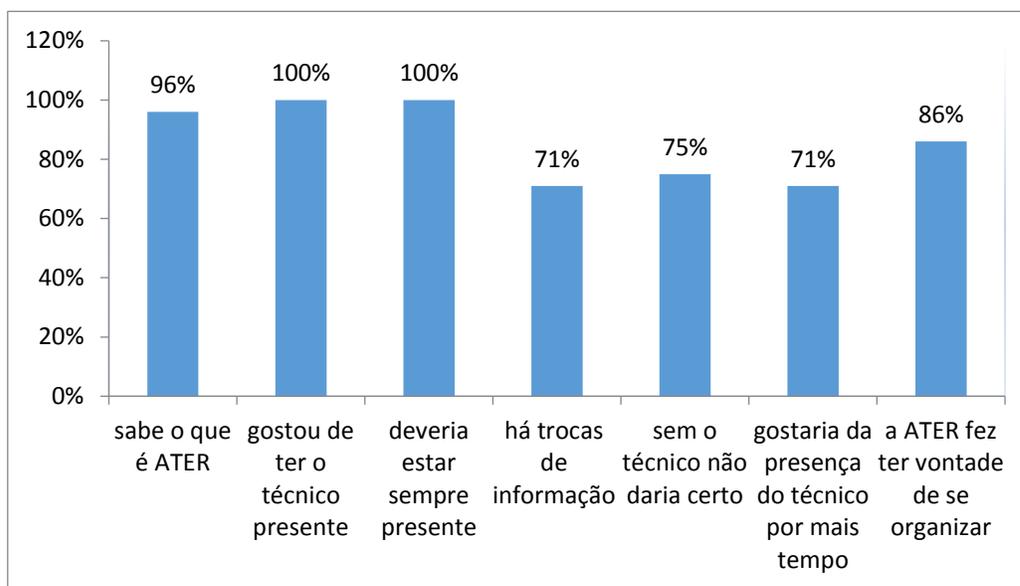
Outra abordagem foi em relação a perspectivas de alteração de condições na quais se vive. Essas foram expressas em percepções que incluiu melhoria de renda, intenção e vontade de participar de uma organização social a partir de então, reconhecimento da importância da ATER no sucesso do projeto, além do desejo de continuidade dos serviços, reconhecida a troca e informações e melhoria na qualidade do que é produzido.

A pesquisa indicou que 97% das pessoas não haviam recebido ATER em nenhum momento de sua vida profissional, e que o mesmo percentual jamais havia alcançado algum tipo de crédito; sendo ações atividades recentes para esse público, havendo a identificação positiva nesses acessos pelos pescadores com projetos já em andamento, além do compromisso que expressam ter em relação ao que já desenvolveram.

Esses aspectos, da inexistência anterior de ATER e crédito, elucidam a questão das dificuldades encontradas para realizar mudanças sociais no campo. As poucas tecnologias que podem ser acessadas se tornam ainda mais escassas sem ajuda técnica ou crédito, dado que pessoas com renda muito baixa, geralmente, têm dificuldades de ter excedentes para aplicar em um trabalho com características autônomas, como a pesca ou a agricultura familiar.

A credibilidade na proposta do PBSM foi apontada como positiva em 75% das entrevistas e em 82% houve manifestação de perspectiva positiva quanto à melhoria da renda. Além da renda, houve um entendimento de melhoria no conhecimento em 86% dos pescadores e de melhoria de suas propriedades, nesse caso 61% identificaram essa realidade. Sobre melhoria futura, 86% percebem que seu trabalho e renda iriam melhorar devida geração de oportunidades, e mesma quantidade indicou desejo de se organizar em associações ou

cooperativas para melhorar suas condições de trabalho. A percepção do serviço de ATER sobre o fomento na inclusão produtiva pode ser visualizada na Figura 3.



Fonte: Rodrigues, 2016

Figura 3. *Percepções quanto ao serviço de ATER.*

## **6. Breve Discussão**

É possível entender que o Plano Brasil sem Miséria resulta de uma política de elevação de renda e estímulo a acessos aos serviços públicos. Relaciona as diferentes esferas governamentais e é uma política distributiva e setorial, não tem caráter permanente, tendo um prazo previsto de atendimento. O caráter de ter um determinado tempo de duração previstos, evidencia uma jornada ousada e um direcionamento que pode ser comparado ao que indica Deddecca et al (2012), no sentido de conduzir estratégias que articulem ações de transferência de renda, educação e desenvolvimento territorial.

A ATER e o Fomento possuem leis e orçamentos específicos. No planejamento do Plano Brasil sem Miséria percebeu-se haver a intenção em atender uma faixa específica da população e uma busca dos gestores públicos em viabilizar um conjunto de políticas através de um Plano único.

Essas observações quando comparadas com as indicações de Broschetti (2009) indicam que as políticas investigadas possuem uma dinamicidade, com preocupações que ocorrem para garantir o acesso, levando em consideração a legislação e as sanções (controle). Em questão a universalização, encontramos que a política, como mencionado, é setORIZADA, o que pode ser reconhecido como uma estratégia deliberada pelos gestores de que haveria necessidade da população com faixa de renda muito baixa fosse alcançada por políticas que não os havia inserido até então. A setORIZAÇÃO, nesse caso, não foi entendida como perda de direitos pela não universalização, mas como inclusão de pessoas que não alcançam um patamar favorável de inserção social (Campello e Mello, 2014). Nesse aspecto Castro (2010) comenta que é indicado pensar em políticas articuladas para pessoas em condição de vulnerabilidade, gerando oportunidades de desenvolvimento regional e apoio a atividades produtivas, o que parece ser a intenção da Inclusão Produtiva dentro do PBSM.

A ATER e o Fomento têm características entrelaçadas no caso do Plano Brasil sem Miséria para o campo, ambas as políticas propõem-se ao atendimento e geração de renda. Investigando o acesso a ATER, verificou-se que maioria dos entrevistados não havia recebido esse serviço antes do acesso ao Plano, como acima descrito. Ou seja, essas pessoas eram totalmente carentes de qualquer ajuda técnica de produção, confirmando que pescadores (as) desse território até então não tinham qualquer acesso a ATER pesqueira. A falta de informações ou ajuda técnica acaba por dificultar a qualidade do trabalho dos pescadores, perpetuando a precariedade da atividade, além da continuidade de uma vida de privações a esse público.

Sobre a perspectiva que os beneficiários pudessem sentir a respeito da melhoria de outros aspectos, além da renda (algo que permaneceria mesmo depois dos meses de atendimento), os beneficiários percebem melhoria no conhecimento, na propriedade, nas oportunidades geradas e no estímulo à profissão. O que se pode avaliar é que a maioria entende, ou percebe, que o contato com a ATER e com as informações são positivas para o crescimento pessoal, gerando oportunidades, conhecimento e continuidade na profissão. Desse modo, avalia-se como positiva a disponibilização da ATER e sua importância para a inclusão de novas perspectivas para aqueles que a recebem, tendo um grande potencial para auxiliar os pescadores a continuarem na profissão, bem como de instruí-los tecnicamente.

Sendo o serviço de ATER algo recente para o público investigado, entendendo que é um serviço voltado para a produção (assim como a política de Fomento), teve-se a curiosidade, de investigar o que os beneficiários consideravam “melhorar de vida”. Quase todos os entrevistados relacionavam esta possibilidade como melhorar a renda e adquirir bens que lhes permitissem ‘cuidar’ melhor da família, realizar melhorias na moradia, ou aumento da segurança no trabalho; ações que resultam em melhores condições básicas, tais como acesso à alimentação, roupas, remédios, a casa própria, ou a algo que garanta a continuidade da existência. Esse caráter, porém, pode ser transitório, pois se percebeu alguns fatores como desejo de organização, possibilidade de se manter na profissão, necessidade de andamento do projeto, entre outros, que podem futuramente coadunar para uma próxima fase – a de reconhecimento de benefícios além da renda como algo tão importante como a renda gerada.

As capacidades a serem desenvolvidas ainda estão em início de identificação pela população, sendo isso esperado devido à renda ainda ser um fator importante como ponto de partida a uma futura autonomia e independência do auxílio do Estado. A percepção quanto a esse aspecto é de que a política tem uma inflexão positiva e parece acolher um caminho possível para a saída de um patamar de dependência permanente. Pois ao identificar que a renda irá melhorar e ao alçar pequenas ambições quanto ao favorecimento da família mediante melhores condições de produção e uma futura inserção numa cadeia produtiva, (considerando que há a inserção dessas pessoas a uma rede de serviços previstos no PBSM e infraestruturas que eram precariamente alcançadas), observa-se que existem perspectivas percebidas de alteração de condições pelos próprios atendidos. Ou seja, os pescadores conseguem perceber uma mudança possível que auxilie uma mudança de renda e o desenvolvimento de capacidades. Portanto há indícios de melhorias possíveis, sendo esses perceptíveis aos beneficiários e aos técnicos extensionistas. Num aspecto além da percepção dos beneficiários constata-se que as melhorias proporcionadas às embarcações, redes e equipamentos, infraestrutura, já possibilitam ganhos extras e podem progredir se houver continuidade de apoio (observação de campo).

A ATER consegue ser percebida como algo positivo que acrescenta ganhos intangíveis, mas a preocupação ainda está na base, na sobrevivência. Ao percebimento da visão positiva que a ATER tem no campo, nos pescadores atendidos, e à intersecção observada entre os técnicos e

os entrevistados, transparece que o trabalho tem tido bom resultado nesse aspecto das relações criadas e na proposta pedagógica do atendimento e método de abordagem, trabalhado durante a capacitação desses técnicos, que é um diferencial desse programa de inclusão produtiva rural. O fator discricionário do técnico parece ter sido sensibilizado pelas instruções realizadas inicialmente (o que aparece nos questionários que foram respondidos pelos extensionistas), porém não se afirma que houve uma influencia total, pois há outros fatores envolvidos como o conhecimento da área, as dificuldades encontradas, os modos de vida e tantos outros aspectos que não foram levantados.

Aspectos tecnicistas de formação ainda se fazem presentes, porém há uma interação positiva do técnico ao explicar e ouvir os pescadores, nesse caso estudado. O fato de a maioria dos pescadores não ter recebido ATER até a implementação da política é importante, pois a leitura dessas pessoas acaba sendo demonstrativa de como o serviço vem sendo executado, no que se refere à alteridade.

A aceitação positiva e a constatação de que a presença do técnico fez a diferença na implantação dos projetos, assim como o desejo de organização social apontada pela maioria que não pensava nisso como uma possibilidade, demonstra que o entendimento desse serviço por quem o recebeu modifica percepções de visões de mundo ou alternativas possíveis.

A função de inclusão produtiva de indivíduos, percebida através de análise da política, surge como algo com maior permanência de sustentabilidade, já que a exclusão traz um dinamismo e as ações públicas devem tender a prevenção, inserção e promoção, fortalecendo vínculos de trabalho (Subirats, 2010); a inclusão produtiva (na união ATER e fomento) parece cumprir esse papel.

## **7. Conclusões**

A análise de uma política pública é algo que vem tomando importância na avaliação de seus resultados. As avaliações são necessárias para verificar se as ações planejadas e previstas resultam em impactos reais na vida do público que as recebe. Ao se criar parâmetros de julgamentos de políticas públicas sociais induzem-se, de um lado, o conhecimento e avaliação de aspectos bastante objetivos e, de outro, a resultados extremamente difíceis de serem avaliados

e mensurados. Ainda assim, este tipo de trabalho é necessário, já que traz subsídios para solucionar problemas e limitações que ocorram ao longo do processo, de forma que se possa amenizá-las ou mesmo sanar entraves ou gargalos na execução dessas políticas.

Considerando que a pobreza rural deriva de uma série de fatores conjunturais. A inclusão pode ser vista como uma busca coletiva, que almeja a autonomia e a não dependência. O Plano Brasil Sem Miséria é uma política inovadora para o escopo de políticas praticadas no Brasil, já que traz uma proposta de integração de programas para que o beneficiário acesse diversas formas de inclusão, além de proporcionar crédito a fundo perdido e auxílio técnico que proporcione um aumento da produtividade, com o objetivo de gerar renda. Isso induz a incorporação de ações transversais, de segurança jurídica e de acesso amplo dentro de uma seletividade de atendimento.

O estudo da política mostrou que ela é voltada principalmente à produção, mas que tem pretensões de alcance em ações correlatas (como conservação ambiental e agroecologia).

No caso dos pescadores do Sertão do São Francisco, a presença da ATER e do fomento, parece ser fundamental para a viabilidade dos projetos produtivos, assim como uma ferramenta importante para aumentar a credibilidade na política, e criar expectativas de futuro para a população. Os pescadores tendem a desejar a permanência dos serviços e mostram estimulados a se organizarem e creem na melhoria de renda.

A inclusão produtiva, através da implementação pela ATER, viabilizou o desenvolvimento da política no campo e, ainda, proporcionou melhorias mais subjetivas. A ATER não consegue abordar todas as carências, mas aparece como um serviço com potencial de abarcar inúmeros processos de mudança, devido à interação que passa a existir entre o extensionista e o pescador. Um ponto importante que aparece nesse levantamento foi que o curso inicial aos técnicos proporcionou um processo interativo reconhecido pelos próprios técnicos, sendo um viés interessante de estudos futuros.

Há indícios de melhorias permanentes, como o caso das infraestruturas para aqueles que as receberam; outra influência que parece permanecer é o conhecimento adquirido a partir das visitas técnicas e as instruções recebidas. A ATER aparece como positiva na implementação do Brasil Sem Miséria para pescadores do Sertão do São Francisco.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Barros, R.P.; Carvalho, M.; Franco, S. E Rosalém, A. (2010). *Proteção e Promoção Social nos Países em Desenvolvimento: Tendências e Novas Perspectivas*. In \_\_ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO.
- Boschetti, I. (2009). *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In: Conselho Federal De Serviço Social (Cfess) e Associação Brasileira De Ensino E Pesquisa Em Serviço Social (Abepss). *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS. 575-591.
- Campello, T. E Mello, J. (2014). *O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos*. In: \_\_\_\_ (Org.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS.
- Campos et. al. (2014). *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 \_\_ Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS.
- Castro, J. A. Et Al. (2010) *Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: uma Análise Exploratória*. Brasília: IPEA.
- Christofidis, D. (2001). *Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos no Brasil, o caso da bacia do São Francisco*. Brasília: CDS.
- Costa, F.L.; Castanhar, J.C.(2003). *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Rio de Janeiro 37(5): 969-992.
- Costa, P. E Falcão, T. (2014). *O eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil sem Miséria*. In \_\_ Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.
- Dedecca, Et al. (2012). *Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública*. In Antônio, M. B. et al., *A nova carada pobreza rural: desafio para políticas públicas*. . V.16. Série desenvolvimento rural sustentável; (pp. 17-53). Brasília: IICA.
- Faria, C.A.P. (2005). *A política da avaliação de políticas públicas*. RBCS Vol. 20 (59): 97-106.
- Grisa, C. (2010) *Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais*. Sociedade e

Desenvolvimento Rural online – v.4: 96-116, n. 1 – Jun – 2010. Recuperado em 10/03/2015 de <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/76/77>.

Lotta, G. (2008). *Agentes de implementação: um olhar pra as políticas públicas*. GT: Políticas Públicas, in 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recuperado em 30/11/2016 de <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcsp.pdf> 12/2016.

Maria. P.F.D. (2015). *O Plano “Brasil sem Miséria” sob o enfoque da análise das políticas públicas*. In anais XVI Espaços, Planejamentos e Insurgências. Belo Horizonte, 2015. Recuperado em 30/11/2016 de <http://xviananpur.com.br/anais/>

Mello et. al. (2014). *A inclusão produtiva rural do Brasil do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados*. In: Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.

Nierdele, P.A.; Grisa. C. (2013). *Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções*. *Política & Sociedade* - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 23: (pp 97-136)

Rodrigues, L.V.N. (2016). *O papel da ATER no processo de implementação do plano Brasil sem Miséria no meio rural: o caso dos pescadores do território do sertão do São Francisco, Bahia*. Dissertação de mestrado não publicada, Universidade de Brasília, Brasília DF. Brasil.

Schwartzman, E. D. E Goldemberg, J. (1993). *A Educação no Brasil em uma Perspectiva de Transformação*. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. NUPES.

Souza, C. (2006). *Políticas Públicas: uma revisão da Literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 08. Nº 16. P. 20-45.

Subirats, J. (2010). *Quais Políticas públicas para a crise? Transformação Social e Intervenção do Estado*. In \_\_ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO.

Werchein, J. Noletto, M. J. (org.) (2003). *Pobreza e Desigualdade no Brasil – traçando caminhos para a inclusão social*. Anais do Seminário Internacional Pobreza e Desigualdade no Brasil. Brasília, 8-9 de maio de 2003. UNESCO.