



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EXTENSÃO RURAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL
(POSMEX)

**O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA
COMUNIDADE DE LOGRADOURO - SERTÃO DO PAJEÚ - PERNAMBUCO**

RECIFE - PE

2015

CAIO DE MENESES CABRAL

**O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA
COMUNIDADE DE LOGRADOURO - SERTÃO DO PAJEÚ - PERNAMBUCO**

RECIFE - PE

2015



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EXTENSÃO RURAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL
(POSMEX)

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA
COMUNIDADE DE LOGRADOURO - SERTÃO DO PAJEÚ - PERNAMBUCO

CAIO DE MENESES CABRAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local da Universidade Federal Rural de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Extensão Rural e Desenvolvimento Local.

Prof. Dr. ANGELO BRÁS FERNANDES CALLOU
Orientador

RECIFE - PE
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EXTENSÃO RURAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL

(POSMEX)

**O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA
COMUNIDADE DE LOGRADOURO - SERTÃO DO PAJEÚ - PERNAMBUCO**

CAIO DE MENESES CABRAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local da Universidade Federal Rural de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Defendida e aprovada pela seguinte banca:

Prof. Dr. ANGELO BRÁS FERNANDES CALLOU

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dra. MARIA LUIZA LINS E SILVA PIRES

Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof. Dra. MÔNICA COX DE BRITTO PEREIRA

Departamento de Ciências Geográficas
Universidade Federal de Pernambuco

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha mãe, Rosângela Gomes de Menezes e ao meu filho, Inácio Jalil Menezes, fontes infinitas de energia dos vários momentos dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

À minha família, aos meus avós, ao meu irmão, aos meus tios e tias, aos meus primos e primas, pela constante vontade em querer ajudar e pela fonte de amor inesgotável.

Ao meu orientador, Professor Dr. Angelo Brás Fernandes Callou, pela paciência pedagógica que teve em lapidar comigo este trabalho de pesquisa.

Aos professores, às professoras, aos amigos e às amigas do POSMEX, por possibilitarem momentos tão ricos de construção de conhecimentos.

Aos camponeses e às camponesas da Comunidade do Logradouro, por aceitarem a realização da pesquisa e por me receberem tão bem em seus lares.

Aos amigos e às amigas do cotidiano, que em momentos de diversão, com o pensamento menos pressionado, estiveram comigo na busca por saídas para os enigmas de meu projeto de pesquisa.

Aos professores e professoras do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Práticas Agroecológicas (NEPPAS), por me apresentar ao mundo da Agroecologia e me despertar para a continuidade de meus estudos.

**Tem umas coisas no mundo
que eu não consigo entender.**

**Uns nascem para ter tudo,
já outros pra nada ter.**

**Uns jogam o comer no mato
outros dormem sem comer.**

Amaro da Gameleira

LISTA DE SIGLAS

ASA	Articulação do Semiárido
APL	Arranjo Produtivo Local
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CMN	Casa da Mulher do Nordeste
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DATER	Delegacia de Assistência Técnica e Extensão Rural
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DLS	Desenvolvimento Local Sustentável
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPA	Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OG	Organização Governamental
ONG	Organização Não Governamental
OPPA	Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PEDS	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional do Desenvolvimento Territorial
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

PSF	Posto de Saúde da Família
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SSAN	Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na perspectiva do desenvolvimento local da Comunidade de Logradouro no município de Serra Talhada, Sertão do Pajeú de Pernambuco. Vivia-se no momento da implantação do Plano, no Semiárido brasileiro, a maior estiagem do século e dos últimos 50 anos, e interrogava-se como o PBSM seria capaz de instaurar um processo de desenvolvimento local por meio da inclusão produtiva e erradicar a pobreza extrema da zona rural do Sertão do Pajeú. O estudo de caso, utilizando as categorias de análise - *impacto e efetividade* - concluiu que o PBSM gerou impactos negativos e teve pouca efetividade na Comunidade do Logradouro, não conseguindo instaurar um processo de desenvolvimento local na região; e aponta possíveis caminhos para a melhoria da execução dessa política pública no Semiárido brasileiro.

Palavras-chave: Política pública, inclusão produtiva, desenvolvimento local, Semiárido.

Abstract

This article intent to analyze the Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [Ministry of Social Development and Fight Against Hunger] (MDS)'s program Plano Brasil Sem Miséria [Brazil Without Misery Plan] (PBSM) within the local development perspective of Logradouro community in Serra Talhada city located in Pajeú countryside of Pernambuco. At the same moment of implementation of the program, the region of Brazilian Semiárido has been living the biggest drought of the past century and the last 50 years and the questioned if the PBSM would be capable to establish a process of local development through productive inclusion to eradicate extreme poverty at the rural area of Pajeú countryside. The present case study using analytical categories - impact and effectiveness - concluded that the PBSM had a negative impact and a lack of effectiveness at the Logradouro community failing to establish a local development process in the region; and points out possible ways to improve the implementation of this public policy in the Brazilian Semiárido.

Keywords: Public Policy, productive inclusion, local development, Semiárido.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	12
1.1- METODOLOGIA.....	18
2- REVISÃO DE LITERATURA: POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO LOCAL	23
3- REFERÊNCIAS.....	30
ARTIGO CIENTÍFICO	34

1- INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na perspectiva do desenvolvimento local da Comunidade Logradouro, município de Serra Talhada, Pernambuco. O que se pretende especificamente é analisar as propostas de inclusão produtiva do PBSM em suas dimensões de produção agrícola e não agrícola no campo, de assistência técnica e acompanhamento das famílias beneficiadas, de acesso aos mercados privados e institucionais e de autoconsumo de alimentos na referida Comunidade.

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi criado em 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, com o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Mais de 16 milhões de brasileiros e de brasileiras foram diagnosticados nesta condição, que segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), são aquelas famílias onde a renda média individual é inferior a 1,25 dólares/dia/família, o equivalente a R\$ 70,00 mês/pessoa (BRASIL, 2011b).

Muitas destas famílias estão no Semiárido brasileiro, aspecto que pode ser observado com a abertura de editais públicos de ação de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), destinados para a região, como é o caso da Chamada Pública SAF/ATER nº 02/2012, de ação em municípios específicos do Nordeste brasileiro com o PBSM (BRASIL, 2012a). Nesta Chamada, estão sendo acompanhadas 93.400 famílias, de todos os estados nordestinos. Deste total, 6.700 famílias estão no Semiárido pernambucano, incluindo-se aí o Sertão do Pajeú¹, que abriga 2.300 beneficiários do PBSM.

O objetivo das Chamadas é selecionar entidades para prestação de serviço de ATER, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, compreendendo o planejamento, a execução e a avaliação de atividades individuais e coletivas, com vistas à inclusão produtiva, promoção da segurança alimentar e incremento da renda (BRASIL, 2012a).

¹ O Território Sertão do Pajeú - PE abrange uma área de 13.350,30 Km² e é composto por 20 municípios: Afogados da Ingazeira, Igaraci, Quixaba, Santa Terezinha, São José do Egito, Serra Talhada, Sertânia, Tabira, Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Flores, Itapetim, Mirandiba, Santa Cruz da Baixa Verde, São José do Belmonte, Solidão, Triunfo, Tuparetama e Ingazeira. Acessado em 10/07/2014. Retirado de: www.territoriosdacidadania.gov.br.

Para enfrentar a miséria brasileira, o PBSM está organizado em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços, para melhorar as condições de educação, saúde, assistência e cidadania das famílias que compõem o público-alvo; e o terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres (BRASIL, 2013).

Para o Governo Federal, a insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único, sendo que fatores sociais, geográficos e biológicos podem multiplicar ou reduzir o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo. Entre os mais desfavorecidos faltam instrução, acesso a terra e insumos para produção, saúde, moradia, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e acesso a oportunidades (BRASIL, 2011b).

Segundo a Articulação do Semiárido - ASA (2014) é nesta região que se concentra mais da metade (58%) da população pobre do país, onde 67,4% das crianças e adolescentes são afetados pela pobreza, o que corresponde a quase nove milhões de pessoas desprovidas dos direitos humanos e sociais mais básicos, e dos elementos indispensáveis ao seu desenvolvimento pleno. As mulheres também são maioria nos índices de pobreza nas zonas semiáridas, sendo o patriarcado histórico da colonização, fenômeno fundamental para explicar a desigualdade social e agrária regional (ASA, 2014).

Para contornar essa situação, o PBSM se propõe a desenvolver estratégias que aumentem as capacidades e oportunidades das pessoas, com eixos de atuação que vão desde a garantia de renda e acesso a serviços públicos, até a inclusão produtiva. O que busca com esses eixos é a ampliação da renda per capita e o aumento das condições de bem estar (BRASIL, 2011b).

O PBSM se divide em dois grandes grupos de atuação, um urbano e outro rural, com ações que se assemelham como é o caso da Busca Ativa - que almeja encontrar pessoas que estão na linha da extrema pobreza, mas não estão sendo acompanhadas por ações do governo. Também envolve os dois grandes grupos a ampliação do Programa Bolsa Família, que procura incluir mais 800 mil famílias que têm o direito, mas segundo o Governo Federal, não estão acessando este programa. (BRASIL, 2011b).

Há também ações que são específicas para cada contexto. Para o meio rural, o Plano prevê as seguintes ações: Luz e Água Para Todos, para que as famílias garantam o acesso a estes serviços para suas casas e para a sua produção; a Bolsa Verde, que poderá render R\$ 300,00 trimestrais para famílias cadastradas no Bolsa Família que residem em florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável federais ou que fazem parte de projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados e que praticam ações de preservação ambiental; outra ação específica para o rural é para Assalariados Rurais, para garantir a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, ampliação da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade; e por fim, o Acesso a Mercados, sejam eles públicos, institucionais ou privados (BRASIL, 2011b).

Todas essas ações, que fazem parte do que o Governo Federal intitula de Plano Brasil Sem Miséria no Campo, constituem o plano de *inclusão produtiva* criado pelo governo para atender às famílias do PBSM, que pretende aumentar a produção no campo e propiciar acesso aos meios de produção, assistência técnica e acompanhamento das famílias, acesso aos mercados e autoconsumo (BRASIL, 2011b).

Desta maneira, o Governo almeja assegurar uma renda mínima através do Bolsa Família, para que as pessoas possam sair da linha de extrema miséria nivelada pelo PNUD, mas também avançar no aspecto produtivo das famílias, com os planos de inclusão produtiva, que poderão possibilitar que os beneficiários desenvolvam atividades de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (SSAN), geração de renda e inclusão social.

Entretanto, problemas que se arrastam há um longo período no Brasil, como a qualidade da ATER, precisam ser questionados para de fato haver a possibilidade de contribuição através de um serviço de política pública, dando conta de introduzir dimensões da sustentabilidade econômica, social e ambiental (CAPORAL *et al.*, 2005) na assistência técnica nas comunidades da agricultura familiar. O acompanhamento técnico e o acesso às políticas públicas são setores que não conseguem de fato responder às necessidades dessa população rural, principalmente quando o assunto é a inclusão produtiva.

A inclusão produtiva num contexto rural familiar, para Wanderley (1996), é necessidade básica de reprodução, pois é fundamental que a pequena agricultura consiga produzir seu próprio alimento e que esta quantidade exceda o suficiente que propicie que esta família acesse o mercado para geração de renda e abono na sua economia, rompendo

com o ciclo de subsistência². Para Silva (2007), a má atuação do serviço público de ATER e das políticas públicas pode comprometer a inclusão produtiva, uma vez que o apoio e o acompanhamento das famílias com qualidade são necessários para o fortalecimento da produção. Para Callou (2006), é crucial que se os serviços de ATER atuem numa perspectiva que valide o conhecimento local e o potencial endógeno da região, para que os meios de produção dialoguem com aquela realidade.

Segundo Caporal, a extensão rural tradicionalmente pode ser entendida como uma intervenção intencionada em um determinado espaço rural, como uma comunidade, realizada por agentes externos ou por indivíduos do próprio meio, e está orientada à realização de mudanças no processo produtivo agrosilvopastoril, ou em outros processos socioculturais e econômicos inerentes ao modo de vida da população rural implicada (CAPORAL, 2003).

Para gerar a inclusão produtiva, o PBSM no Campo está atuando em duas linhas de ação: contratando organizações governamentais e não governamentais de ATER, por meio de abertura de Chamadas Públicas; e fomentando, a fundo perdido, a cada família beneficiária, o valor de R\$ 2.400, transferidos parceladamente ao longo de dois anos, para que essas famílias desenvolvam o seu processo de inclusão produtiva com a ajuda dessas organizações. Para o Governo, a combinação dessas ações - assistência técnica e recurso financeiro - é o suficiente para a compra e usufruto de insumos e equipamentos para gerar a inclusão produtiva (BRASIL, 2011b).

Com essa configuração, o governo executa o PBSM no Campo, também seguindo uma abordagem territorial, para que suas ações possam acontecer de forma que uma região de afinidades políticas, geográficas, ambientais, econômicas e culturais, possa ser atendida seguindo os mesmos princípios e potencializando a conciliação entre subsídio agrícola e assistência técnica como estratégia de apoio às comunidades beneficiárias, como é percebido no próprio caráter das Chamadas Públicas.

Nota-se no desenho do PBSM que a dimensão territorial da execução de políticas públicas volta a ser buscada como modelo de desenvolvimento no Brasil. Para Sabourin (2012), desde a criação do Programa Nacional do Desenvolvimento Territorial (PRONAT), em 2004, acompanhado dos Conselhos dos Territórios Rurais, o Brasil

²A agricultura de subsistência pode ser entendida como aquela que não gera senão apenas as necessidades básicas da família e não lhe propicia condições de evolução no seu sistema social, produtivo e econômico (WANDERLEY, 1996).

revive a lógica da territorialização do desenvolvimento rural. Assim o governo almeja a justiça, a equidade e o respeito pela diversidade dessas localidades. De 2004 a 2010, segundo este mesmo autor, 250 territórios foram criados, com a contribuição de instâncias municipais, estaduais, federal, sociedade civil e movimentos sociais (SABOURIN, 2012). O Sertão do Pajeú é um desses territórios.

Nestes termos, as Chamadas Públicas estão pensadas de forma que haja a possibilidade de afinar sua ação de modo a haver investimentos na abordagem territorial como estratégia de fortalecimento da execução dos planos, como o Brasil Sem Miséria. Pelo próprio *modus operandi* do Governo Federal para usufruto de direitos sociais no Brasil rural familiar, esta perspectiva territorial do PBSM pode potencializar o acesso a políticas públicas para o campo a citar o PRONAF, o PAA e o PNAE³, que necessitam de um alto nível de organização social. Essas políticas públicas podem contribuir para instauração de processos de erradicação da pobreza e desenvolvimento local no território e alcançar os objetivos do PBSM. Para delimitar esses territórios, o governo utiliza o programa Territórios da Cidadania⁴.

Nesse sentido, o Plano Brasil Sem Miséria aponta para várias ações em que a execução da política toma uma direção local, para tentar dar conta de atender aos planos de inclusão produtiva de forma que haja a animação de processos internos de associativismo, geração de renda, acesso ao mercado local.

Mas para Sabourin (2012), o funcionamento do desenvolvimento territorial é complexo e depende muito do trabalho dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e principalmente da participação consciente das famílias agricultoras, estas, que para ele, pouco se vêem nesse processo de territorialização de seus lugares, quando não desconhecem totalmente o fato da nomeação de seu lugar como território de desenvolvimento ou da função desses conselhos rurais.

Mesmo se orientando por ações territoriais, o PBSM não explicita em suas matrizes em que perspectiva de desenvolvimento atuará, embora se coloque numa posição de

³ Para saber mais sobre essas políticas: PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Acessado em 20/03/2015. Retirado de: www.mda.org.br.

⁴ O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. Acessado em 15/07/2014. Retirado de: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>.

atuação local. Vários autores têm se debruçado sobre a temática do desenvolvimento para compreender quais os caminhos mais sustentáveis para os atuais desafios da sociedade.

Por tamanha variedade de conceitos, as discussões de desenvolvimento chegam até a perder seu vetor de atenção social (MARTINS; VAZ; CALDAS; 2010). Para Oliveira (2011), também não se pode comparar o desenvolvimento local por uma lente uniforme, comparando, por exemplo, a Europa com o Brasil, por viverem em tempos sociais e históricos distintos.

Algumas dessas perspectivas acreditam que o desenvolvimento local deve acontecer respeitando a perspectiva do *conflito* entre os diversos atores e entidades de uma sociedade, cada um lutando por seus objetivos e às vezes comungando de um mesmo pensamento; e outras que preferem a ideia de *concertação* e *homogeneização*, compreendendo que a sociedade deseja um bem comum e que precisa se aliar para tal.

Jara (1998), quando infere que está no mercado e na integração entre pequenos, médios e grandes produtores a fundamentação do desenvolvimento local, estando as tomadas de decisão do campo produtivo sob o poder do próprio mercado e não pelos sujeitos produtores, está entendendo tal proposta nessa ótica da concertação. Também concorda com essa premissa Tenório (2007), ao conceber ao aspecto econômico o fator principal para a construção do desenvolvimento local, onde o capital é a baliza dos segmentos sociais.

Já para Bava (2003), deve-se ter o cuidado ao se trabalhar com iniciativas de desenvolvimento local que não levam em consideração programas de inclusão social, programas de participação cidadã e que não socializam o poder, mesmo que trabalhem com estratégias de reafirmação da ação do enfrentamento da pobreza.

É nesta ótica que Oliveira (2011) ainda afirma que embora o bem-estar e uma alta qualidade de vida devam ser direito dos cidadãos, não se devem colocar tais direitos como sinônimos de cidadania, pois esse economicismo pagaria o preço de desconsiderar que os cidadãos lutam pelo bem estar e pela qualidade de vida e não o inverso. Para ele, isto acontece quando o desenvolvimento local tenta ser análogo à cooperação, negociação, convergência de interesses, de apaziguamento (OLIVEIRA, 2011).

Oliveira e Bava se associam, portanto, àqueles autores que vêem o avanço do desenvolvimento local a partir da noção do conflito, em que diferentes representações

sociais (governo, ONGs, mercado e movimento social) possuem ações e objetivos diferentes num mesmo local, concorrendo os rumos da sociedade, numa arena de disputa constante e desigual.

Considerando essas perspectivas teóricas no campo do desenvolvimento local e a política pública que ao mesmo tempo em que almeja erradicar a extrema pobreza no Brasil, tem-se no Semiárido brasileiro a maior estiagem do século e dos últimos 50 anos, interroga-se como o Plano Brasil Sem Miséria será capaz de instaurar um processo de desenvolvimento local por meio da inclusão produtiva e erradicar a pobreza extrema da zona rural do Sertão do Pajeú?

A Comunidade do Logradouro de Serra Talhada, onde se desenvolveu esta pesquisa, faz parte do Território do Pajeú, no estado de Pernambuco, que por si só possui características que seguem interesses distintos e influências para além de seu próprio território, o que reforça a necessidade de analisá-la através de uma mira local.

1.1- METODOLOGIA

O acompanhamento da execução do Plano Brasil Sem Miséria no Semiárido brasileiro, tanto feito pela sociedade civil (aqui compreendida sem a inclusão do mercado), como também por entidades de pesquisa é necessário para qualificar sua ação. A pesquisa de análise de política pública é peça chave para seu processo de planejamento e execução, havendo a necessidade de ser feita não só pelo próprio Governo, como maneira de acompanhamento de suas ações, mas também por universidades e outras instituições que garantam mais imparcialidade nas análises.

Para Faria (2005), análise de política pública consiste em uma atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais.

Segundo Grisa e Jalil (2011), as análises são feitas a partir de critérios como a comparação dos resultados alcançados com os objetivos propostos, o custo da política em comparação com o seu resultado, a adequação dos objetivos operados pela política

pública em relação ao problema social evidenciado e não raro, estas análises são feitas por atores sociais externos ao processo, seguindo critérios técnicos.

Esta é uma pesquisa com base na metodologia do Estudo de Caso Gil (2002), realizada na Comunidade do Logradouro, beneficiária do Plano Brasil Sem Miséria no Campo, no Sertão do Pajeú de Pernambuco.

Foram analisados os planos de inclusão produtiva, nas dimensões de *produção no campo*; de *assistência técnica* e acompanhamento das famílias beneficiadas; de *acesso aos mercados* privados e institucionais; e de *autoconsumo de alimentos*. Estão envolvidas diretamente nesta ação, as famílias beneficiárias do Plano Brasil Sem Miséria e a Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária – IPA, ganhadora da Chamada Pública SAF/ATER 01/2011 que atua no Território do Sertão do Pajeú.

Para inclusão produtiva, o governo está repassando a fundo perdido, como já abordado, uma quantidade de R\$ 2.400,00 reais, pagos em três parcelas semestrais, sendo uma de R\$ 1.000,00 e duas de R\$ 700,00 respectivamente. Escolheu-se para a pesquisa, famílias que têm tempo hábil para recebimento de todo o recurso e que assim, teoricamente, já concluíram seus planos de inclusão produtiva.

Escolheu-se, ainda, analisar os planos de inclusão produtiva familiar do PBSM, por compreender que a produção de alimentos é essencial para a inclusão social da população rural semiárida, que tem na sua força de trabalho, a origem de grande parte de sua própria comida e também de geração de renda, através da comercialização dos excedentes; e também por considerar a existência de muitos problemas no setor produtivo, nos serviços de ATER e, transversalmente, no período de estiagem prolongada que atingia a região do Pajeú, para perceber como o IPA teria contribuído nestes vários sentidos.

O critério metodológico para que as famílias já tivessem recebido as três parcelas foi seguido, por compreender que analisar todo o processo dos planos produtivos trará resultados mais concisos para perceber a ação do PBSM na Comunidade do Logradouro no aspecto relacionado à SSAN, geração de renda e acompanhamento técnico das famílias beneficiárias na perspectiva do desenvolvimento local.

O recorte desta pesquisa, tanto temporal quanto de ação do PBSM, foi a Chamada Pública SAF/ATER 01/2011. Deste contrato, coordenado pelo IPA, foram beneficiadas

25 famílias da Comunidade do Logradouro que já têm tempo hábil para recebimento das três parcelas, como já mencionado, sendo treze pessoas entrevistadas.

A principal ferramenta de coleta de dados aplicada em campo foram as entrevistas semiestruturadas. Além das 13 famílias beneficiárias, foram entrevistados dois técnicos do IPA que assessoram a Comunidade na execução do PBSM, sendo um deles o Coordenador da Chamada Pública SAF/ATER 01/2011 e o outro Técnico de Campo. Compreende-se que estes sujeitos ocupam lugares diferenciados e determinantes na execução do PBSM e que assim, eram essenciais para a análise pretendida. Também por isso, as entrevistas foram desenvolvidas de forma distinta, para os grupos distintos.

As entrevistas seguiram o método semiestruturado Gil (2012), para possibilitar uma flexibilidade na decorrência da pesquisa, de maneira que questões que não estivessem previstas no questionário, pudessem ser adicionadas no processo de coleta de dados para posterior análise.

Existem vários caminhos teóricos para realizar uma análise de política pública, cabendo ao pesquisador afinar seus anseios literários e empíricos para compor sua obra. Para este estudo, foram utilizadas duas categorias de análise diferenciadas para os dois sujeitos entrevistados pela pesquisa, *impacto e efetividade*, respeitando o tempo do estudo e os objetivos pleiteados pelo mesmo.

Houve essa diferenciação, para respeitar a própria diferença dos sujeitos da execução do PBSM. Desta forma pudemos focar nossa coleta de dados de maneira mais direta, dando atenção aos aspectos específicos das famílias beneficiárias e aos dos técnicos. De todo modo, algumas questões foram levantadas igualmente aos dois grupos, já que a pesquisa se trata de um tema que os envolve.

O Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA)⁵, que tem larga experiência em análise de programas sociais no Brasil, inclusive acompanhando a Previdência Rural e o Bolsa Família (contemplado pelo PBSM), orientou a decisão por essas categorias. O Instituto aponta outras categorias para este tipo de pesquisa, como *eficiência e processo*, que por não responderem aos nossos anseios teóricos, à medida que necessitam de mais tempo para serem aplicadas, e enveredam por campos que não alimentam a análise do problema de pesquisa estudado, seguem apenas como possibilidades de estudo para o tema.

⁵ Acessado em 20/10/2014. Retirado de: www.ipea.gov.br.

A categoria *impacto*, que foi aplicada às famílias, possibilitou compreender os possíveis avanços na sociedade através da implementação do PBSM, observando se existe propósito de mudança social na política em análise e se há uma relação para além do Plano sobre a sua implementação. As entrevistas se nortearam em perceber no grupo beneficiário, como era a vida antes e como está agora, depois do PBSM. Essa categoria possibilitou analisar os aspectos relacionados à inclusão produtiva nas famílias entrevistadas, no que diz respeito ao acesso a mercado, alcance de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional e acesso a assistência técnica gratuita, em quantidade e qualidade.

A categoria *efetividade* foi aplicada com os técnicos. Esta teve como objetivo analisar se a política estava realizando aquilo que deveria, comparando as metas estabelecidas inicialmente para determinar se o programa está atingindo os objetivos e/ou se estes precisam ser revistos em função dos resultados concretos. Desta maneira, a efetividade possibilitou compreender na equipe do IPA, seu envolvimento com o PBSM. Qual a efetividade de sua intervenção, relacionada às necessidades e prioridades locais? Assim, compreendemos como o IPA participou dos planos de inclusão produtiva e percebemos, por meio das entrevistas, os alcances conquistados pela Comunidade do Logradouro no que diz respeito ao acesso a mercado, ao alcance da Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional e ao acesso a assistência técnica gratuita, em quantidade e qualidade. Essa categoria possibilitou perceber também como os técnicos se vêem no processo de erradicação da extrema pobreza no Brasil.

O associativismo da Comunidade também foi analisado, uma vez que sua importância é fundamental para compreender o processo de desenvolvimento local da Comunidade do Logradouro. Para isso, parte do roteiro de entrevistas do primeiro bloco, o de caracterização das famílias, foi destinada às observações sobre como o PBSM tem contribuído para o fortalecimento e usufruto das associações de agricultores da Comunidade do Logradouro.

As entrevistas foram divididas em quatro blocos, havendo dois roteiros diferenciados, como já foi citado. A busca pelos dados que alimentaram as categorias de análise *impacto e efetividade* esteve transversalmente construída na entrevista. Os roteiros seguem em Apêndice, sendo esta a introdução do roteiro de entrevistas:

1- Identificação da família/da equipe técnica: neste momento se desejou conhecer quem são as pessoas, o que produzem, como vivem, sua idade, sexo, lazer, escolaridade, posse

de terra, associativismo – a fim de traçar o perfil das famílias extremamente pobres que vivem na Comunidade do Logradouro; para o caso da equipe técnica, almejou-se compreender sua experiência com esse tipo de trabalho, nível de formação e compreensão de políticas públicas de inclusão social;

2- O Plano Brasil Sem Miséria e seus objetivos: neste bloco se buscou compreender como as famílias e os técnicos vêem o PBSM - sua importância para o Brasil e para o Semiárido, seus objetivos, sua origem, seus limites, suas potencialidades, suas fragilidades, seu envolvimento;

3- Análise dos planos de inclusão produtiva: este momento se dividiu em quatro sub-blocos: *a)* produção no campo; *b)* assistência técnica e acompanhamento das famílias beneficiadas; *c)* acesso aos mercados privados e institucionais; *d)* autoconsumo de alimentos. Analisamos, com cada família e técnicos, o que se tem executado de produção e o que está se alcançando quanto aos objetivos orientados pelo Governo, para a ação do PBSM, com o objetivo de levantar informações que possibilitassem investigar a efetividade e o impacto do Plano, na medida em que seu funcionamento enquanto política produtiva é elemento central para a erradicação da pobreza. De que maneira investiram os recursos do Plano e quais os resultados do investimento, também foram questões levadas a campo;

4- O Plano Brasil Sem Miséria na perspectiva da convivência com o Semiárido: neste ultimo bloco, buscamos provocar uma reflexão nas famílias e técnicos sobre o que envolve o termo convivência com o Semiárido e perceber de que maneira o PBSM tem fortalecido esta perspectiva, seja nos planos de inclusão produtiva ou na própria ação das pessoas envolvidas no Plano e como isso pôde favorecer o desenvolvimento da Comunidade.

As entrevistas foram feitas de forma individual, para que houvesse o máximo aproveitamento das opiniões, podendo apenas a família entrevistada ou o técnico (nunca os dois juntos) participar do momento. Os roteiros foram diferenciados para os diferentes grupos, como já foi mencionado anteriormente.

Caderneta de campo, máquina fotográfica, gravador de áudio e registro bibliográfico e documental também foram utilizados no levantamento, coleta e análise de informações.

Foi realizada uma pesquisa exploratória, nos dias 11 e 12 de fevereiro de 2014, que contou com uma visita ao IPA e uma visita à Comunidade do Logradouro, momentos de

firmação da possibilidade de realização da pesquisa. No IPA houve um diálogo preliminar com os técnicos e o coordenador a respeito do momento atual em que se encontram as ações da Chamada; e na Comunidade, houve uma visita a cada família e ao presidente da Associação dos Agricultores do Logradouro, momento em que houve um comprometimento mútuo de nossa parte e da comunidade em participar do estudo de caso.

2. REVISÃO DE LITERATURA

A concentração dos ditos miseráveis do Brasil na região do Nordeste, segundo dados do Governo, é a maioria de cor negra, ainda jovem e habitando zonas rurais do Brasil (2011a). Josué de Castro já apontava esse mesmo problema no Nordeste brasileiro, completando que a fome, chamada aqui pelo nome de *miséria*, tem cor, sexo, localização geográfica, e que acima de tudo, é um problema social e não natural, podendo ser interrompido por ação humana (CASTRO, 1984).

No Semiárido brasileiro não foi nem está sendo diferente. Segundo Andrade (2011), quando o sertão foi integrado à colonização portuguesa no século XVIII, graças a movimentos populacionais partidos de Olinda e Salvador, a divisão das terras em sesmarias fez nascer uma disparidade no acesso às terras e aos meios de produção. Neste período, os índios foram sendo expulsos e os poderosos senhores de terra, pela amizade junto aos Governadores Gerais, estabelecendo fazendas para criação de gado, com o objetivo de abastecer Bahia e Pernambuco de carne e trabalho animal (ANDRADE, 2011).

A pecuária foi a principal atividade rural que atraiu o interesse da colônia portuguesa sobre os sertões. Indo em busca de terras férteis e próximas aos rios, os colonizadores foram expandindo seus rebanhos na região, podendo alguns deles alcançar o incrível número (para época) de 5 mil cabeças de gado.

Essa cultura da pecuária bovina que ficou conhecida como a *Civilização do Couro*, se confunde com a própria estrutura agrária brasileira, sendo o latifúndio, a exploração do trabalho e a criação de apenas uma cultura produtiva, os regentes da atividade, que tinha como principal meta, a outra característica central agrária brasileira, que sempre foi a de produzir para abastecer outras regiões, sempre grandes centros econômicos, neste caso, principalmente Salvador e Olinda (ANDRADE, 1922).

Esta desigualdade territorial refletiu numa imensa disparidade social, que desde o século XVIII até hoje, transparece a inevitável relação de que a pobreza rural acontece com enorme frequência, onde se estabelecem e se reproduzem atividades de concentração de terra, água e poder.

Esse contexto se emprega ao território do Pajeú, estando o seu rio, de mesmo nome, nessa mesma rota do gado e na reprodução dessa estrutura agrária concentradora e geradora de miséria. Território que para além de seus aspectos geográficos, biográficos, físicos, concentra uma história social de desigualdades, injustiças, corrupção e miséria.

Para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), um território está definido como:

(...) um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005).

Esta visão de território parece generalista ao ponto que não transparece as desigualdades existentes em suas nuances, como seus conflitos e suas limitações.

Para Bonnal *et al.* (2011), a noção de território tem sido bastante utilizada pelos atores sociais e políticos engajados no desenvolvimento rural. Para os autores, esta perspectiva nasce da crise socioambiental gerada pelo modelo de modernização agrícola difundido pela Revolução Verde na década de 1970 e se inflama com a precarização da agricultura familiar na década de 1980, se tornando um campo de discussão que passa a criticar até os dias atuais, a modernização agrícola, a concentração fundiária e as condições de trabalho rural, privilegiando os preceitos de desenvolvimento endógeno, de localidade, de sistemas agrários ou ainda de diversificação das atividades econômicas.

Segundo ainda Bonnal *et al.* (2011), a noção de local sugere uma estratégia de ação coletiva mais autônoma com respeito aos desafios globais da sociedade e às ações do Estado e torna a perspectiva de desenvolvimento territorial, um espaço de luta por um reequilíbrio socioeconômico, pela gestão do meio ambiente e por uma reforma na governança.

Já para Delgado *et al.* (2007), a questão do desenvolvimento territorial está ligada à forma como o Estado articula as decisões públicas em todas as escalas da organização

administrativa, visando o equipamento do espaço nacional, a organização espacial dos serviços públicos, assim como as formas de articulação do Estado com os atores sociais.

Neste sentido, percebe-se que a abordagem territorial nasce de críticas construídas pela sociedade civil, mas pode ser apropriada pelo Estado, como forma de atuação política estrategicamente localizada, como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria.

Na literatura especializada, podem-se encontrar algumas abordagens de desenvolvimento preocupadas com uma ação mais localizada. As abordagens territorial e local são duas delas, que se confundem pela própria história e características, mas enveredam por caminhos teóricos diferentes e se distinguem em suas abordagens práticas.

Na perspectiva de desenvolvimento territorial, há uma ação do Estado, por onde se aplicam e administram políticas territoriais, sendo o Programa Territórios da Cidadania, o mediador dessas informações e baliza das ações do Estado nas regiões consideradas como território no Brasil⁶. Paralelamente há também pesquisas que abordam uma análise territorial, dando conta de analisar os fenômenos sociais que acontecem diante da realidade de um território, a citar os trabalhos do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)⁷.

Já na perspectiva de desenvolvimento local, não existe uma barreira territorial, senão aspectos que tornem o lugar localmente real. Nada impede, por exemplo, que um fenômeno de desenvolvimento local aconteça em dois ou mais municípios vizinhos que não fazem parte do mesmo território, ou até mesmo em estados vizinhos com ações que se complementam ou até em uma comunidade específica. Assim, o local não se refere ao tamanho, e sim ao conjunto de relações que existem em um determinado território, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando as heterogeneidades e especificidades do lugar (MARTINS; VAZ; CALDAS; 2011). Esta diferença reflete na flexibilidade que pode e deve ter estudos que analisam fenômenos sociais na perspectiva do desenvolvimento local.

Tentando conceituar o desenvolvimento local, levando em consideração toda a complexidade sociohistórica que o envolve, Milani (2003) o compreende como o conjunto de atividades culturais, econômicas, políticas e sociais que participam de um

⁶ Acessado em 15/03/2014. Retirado de: www.territoriosdacidadania.gov.br.

⁷ Acessado em 15/03/2014. Retirado de: www.ufrj.br/cpda/oppa.

projeto de transformação consciente da realidade local, onde há significativo grau de interdependência entre os diversos segmentos que compõem a sociedade (âmbitos político, legal, educacional, econômico, ambiental, tecnológico e cultural) e os agentes presentes em diferentes escalas econômicas e políticas (do local ao global).

Sem negar a importância do mercado, Milani consegue ir mais além, ao afirmar que:

É fundamental pensar o desenvolvimento local enquanto projeto integrado no mercado, mas não somente: o desenvolvimento local é também fruto de relações de conflito, competição, cooperação e reciprocidade entre atores, interesses e projetos de natureza social, política e cultural (MILANI, 2003, p. 2).

Santos e Rodríguez-Garavito (2006) *apud* Martins, Vaz e Caldas (2010) propõem o conceito de um desenvolvimento local de base, “de baixo para cima”, onde o poder de decisão não necessariamente passa pelo Estado e pela elite econômica local. Nesta perspectiva, seria a população o ator principal desse processo de construção coletiva, de forma que seu acúmulo de força poderia intervir na esfera política e transformar as lógicas de exclusão socioeconômica e política.

Já para Tenório (2007), o desenvolvimento local se concentra na concertação dos atores sociais e políticos. Isto é, envolve a sociedade civil, o poder público e o mercado como indispensável para instaurar esse tipo de desenvolvimento, ao dizer que:

[...] deve se dar por dentro de processos participativos nos quais a *cidadania*, de forma individual ou por meio de seus diferentes agentes na *sociedade civil*, em diálogo com o *poder público* e o *mercado*, propõe soluções planejadas em prol do local/regional (TENÓRIO, 2007, p.101).

Numa perspectiva similar, Buarque (1999) vê as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento local na maioria das vezes acontecendo onde há um ambiente político e social favorável, havendo mobilização e convergência entre atores sociais do município ou comunidade em torno de objetivos comuns de desenvolvimento.

Essas perspectivas de convergência, planejamento mútuo, mobilização de atores, vêm sendo criticadas por diversos autores, que têm levantado a questão sobre até que ponto é do interesse da classe dominante brasileira fazer com que grupos historicamente marginalizados ascendam de forma empoderada⁸ e participativa na sociedade através do diálogo e cooperação entre os atores.

⁸ Para Romano: através do empoderamento se busca conscientemente quebrar, eliminar as relações de dominação que sustentam a pobreza e a tirania, ambas fontes de privação das liberdades substantivas. Com o empoderamento se procura combater a ordem naturalizada ou institucionalizada dessa dominação (seja ela pessoal, grupal, nacional, internacional; seja ela econômica, política, cultural ou social) para construir relações e ordens mais justas e equitativas. O empoderamento implica em tomar partido (ou

Refletindo sobre essa possibilidade, Christoffoli de forma, digamos, categórica, afirma que:

Seria ótimo ter um discurso [prática] que aglutinasse todas as forças sociais de uma dada região, que possibilitasse construir alternativas equitativas para o desenvolvimento socioeconômico, combinando antagonismo e cooperação, e que nos tirasse do atraso secular em que nos encontramos. Que convencesse capitalistas e trabalhadores que todos somos irmãos em fé e na batalha pela superação das injustiças e iniquidades. Mas será isso possível? (CHRISTOFFOLI, 2010, p. 227).

Para esse mesmo autor, há uma exacerbação dos conceitos e usos do desenvolvimento local, a citar o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o Desenvolvimento Local Sustentável (DLS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs), onde muitas dessas metodologias carregam concepções dirigidas mais para desviar o debate das crises estruturais que flagelam a maior parte da humanidade do que para resolver a questão do seu atraso social e econômico (CHRISTOFFOLI, 2010).

É nesse sentido de considerar excessos na construção do conceito, o que Oliveira (2001) afirma que se tudo é nada é desenvolvimento local, que esta pesquisa se preocupa em analisar de que maneira o PBSM implantou seu processo de desenvolvimento numa região semiárida. Região esta historicamente permeada de interesses políticos e conflitos sociais, transformações ambientais, na qual está inserido o Território do Sertão do Pajeú, no Semiárido brasileiro.

Semiárido, que para Silva (2007), não pode ser visto apenas como clima, vegetação, solo, Sol e água. É povo, música, festa, arte, religião, política, história. É processo social. Não se pode compreendê-lo de um ângulo só. Prefere-se a expressão “sertão”, que traz consigo uma identidade cultural para além do clima e do bioma.

Com a incorporação de uma parte de Minas Gerais, o Semiárido abrange uma área de 912 mil quilômetros quadrados, onde vivem cerca de 22 milhões de pessoas, que representam 46% da população nordestina e 13% da brasileira. Mesmo com a irregularidade pluviométrica e pela sequência de períodos de estiagem prolongados, este é o Semiárido mais chuvoso do planeta, com média de 750 mm/ano, variando, por região, de 250 mm/ano a 800 mm/ano, (SILVA, 2007).

Essa variação de tempo e espaço de chuva dificulta, mas não impede a boa convivência com o ambiente. Quando a chuva retorna, a vegetação, que até então mostrava uma

relembrando a antiga palavra de ordem: “compromisso”) pelos pobres e oprimidos e em estar preparado para lidar quase todo o tempo com conflitos. (ROMANO; ANTUNES; 2002, p. 12).

coloração cinza e aspecto de morta, “ressuscita” e volta a ser verde. No Semiárido há apenas a estação chuvosa e a seca, (SILVA, 2007). Todos esses elementos reforçam a complexidade do trabalho que é desenvolvido na região, sendo a agropecuária, a atividade que mais demanda uma adaptação local e torna as famílias agricultoras eternas dependentes dos fatores edafoclimáticos regionais.

Esta população rural tem encontrado muitas dificuldades para se reproduzir em seu meio, tendo em vista que a relação entre um serviço público falho e as intempéries climáticas naturais da região, impacta diretamente na possibilidade da construção de meios de vida com qualidade (SILVA, 2007). Esta situação se materializa na falta de tecnologias adaptadas à realidade local, ao não acesso a terra e a políticas públicas, na manutenção da indústria da seca, (COELHO, 1985), e até mesmo na precarização dos serviços mais básicos para a população como saúde, moradia, educação, segurança e lazer (WANDERLEY, 1996, 2004).

O Pajeú ainda conta com uma realidade de grande instabilidade climática e uma extrema dificuldade de conviver com ela, sendo o uso sustentável da água o maior dos desafios. Entendendo melhor esse baixo fluxo de precipitação pluviométrica, Silva (2007) revela que a primeira estiagem catalogada nesta região foi a de 1543, o que dar para aceitar claramente como sendo este um fenômeno natural do Semiárido, e que diante de tanto tempo e experiência acumulada, já deveria ter-se construído e consolidado perspectivas melhores de vida para a população que nasce e permanece ativa e produtiva nessa região.

Malvezi (2007) problematiza ainda mais, quando aponta que é este o Semiárido mais chuvoso do planeta, mas que é também onde está a população sujeita aos maiores índices de precariedade. Nesta linha de raciocínio o autor chama a atenção quanto à ineficiência das tecnologias de captação de água, com baixa eficiência, por exemplo, na infraestrutura de armazenamento da água da chuva, que atualmente é capaz de armazenar apenas 36 bilhões de metros cúbicos, fazendo com que a região *perca*, em um ano médio de chuvas, aproximadamente 720 bilhões de metros cúbicos de água.

Sendo assim, nota-se que não é a má distribuição das chuvas e a evaporação da água apenas, os problemas que limitam o acesso a este bem de direito da população Semiárida, como afirma o Plano Estratégico de Desenvolvimento do SemiÁrido (PEDS), (BRASIL, 2005), mas principalmente a falta de tecnologias de convivência que

possibilitem que o recurso seja captado e sustentavelmente utilizado, sendo este também um *problema* de ordem econômica, política e ideológica.

Esse *problema* do sertão é encarado por diversos especialistas como uma forma de reprodução de poder da classe dominante, sendo os longos períodos de estiagem a principal ferramenta utilizada para esse fim político. Os governos conduzem suas atividades de forma que a população fica presa às suas perspectivas de ação. O combate à seca é a expressão governamental dada ao problema. Para Silva (2007), o interesse econômico no combate à seca é possível identificar nas ações emergenciais que foram e são realizadas em benefício das atividades econômicas implantadas no Semiárido desde o período colonial até os dias atuais. O Governo socorre as “vítimas” com alimentos e as emprega em frentes de trabalho, estiagem após estiagem, num ciclo vicioso e confortável para quem está no poder.

Para ele, esta é uma perspectiva vencida, uma vez que as políticas de combate à seca (emergenciais e estruturais) entraram em crise ainda na primeira metade do século XX. O caráter emergencial das políticas também é questionado, pois fragmentado e descontínuo, serve muito mais para alimentar a chamada “indústria da seca” do que para libertar a população do Semiárido e conferir-lhe condições de conviver bem com sua realidade (SILVA, 2007).

Para Malvezzi (2007), a própria imagem difundida do Semiárido como clima já é distorcida. Vende-se a ideia de uma região árida, inabitável, análoga ao sofrimento, à morte, à retirada, à miséria, para fortalecer a ideia de reprodução do poder embasado no sofrimento do povo sertanejo. É como se não chovesse, como se o solo estivesse sempre calcinado, como se as matas fossem secas e as estiagens durassem anos.

Para ele, este é um ponto de vista ao mesmo tempo real e ideológico, que muitas vezes serve para que se atribua à natureza, problemas políticos, sociais e culturais, historicamente construídos. O segredo, para Malvezzi (2007), está na convivência com a realidade semiárida, que está em compreender como o clima funciona e adequar-se a ele. Não se trata mais de “acabar com a seca”, mas de adaptar-se de forma inteligente com períodos de estiagem.

3- REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C.; **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. – 8 ed. – São Paulo : Cortez, 2011.

ASA - Articulação do Semiárido; Acesso em 10 de fevereiro de 2014. Retirado de http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=105.

BAVA, S. C.; **A produção da agenda local**: uma discussão sobre contextos e conceitos. Cadernos gestão pública e cidadania, v. 31, Agosto de 2003.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. A.; Capítulo 1 – Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial, p. 35 - 57. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil** / Sérgio Pereira Leite ... [et al.] (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos Institucionais 1).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Sistema de Informações Territoriais SIT/MDA. Brasília, maio de 2004. Acesso em 20 de maio de 2011. Retirado de <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza – Plano Brasil Sem Miséria**. Chamada Pública SAF/ATER nº02/2012. Brasília, abril de 2012a.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil Sem Miséria**. Acesso em 15 de fevereiro de 2011. Retirado de <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil Sem Miséria – 1 ano de resultados**. Brasília, maio de 2012b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do SemiÁrido**. Brasília: MI-SDR, 2005.

- CALLOU, A. B. F. Estratégias governamentais de comunicação para o associativismo e o desenvolvimento local. In: M. S. TALK e A. B. F. CALLOU (org). **Associativismo e desenvolvimento local**. Recife: Bagaço, 2006.
- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. **Agroecologia como matriz disciplinar para um novo paradigma de desenvolvimento rural**. In: Congresso Brasileiro de Agroecologia, 3., Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: CBA, 2005.
- CASTRO, J.; **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. – Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CHRISTOFFOLI, P. I.; **A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil**. p. 227 – 269. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M.; Políticas para o Desenvolvimento Local. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- COELHO, J. **As secas do Nordeste e a indústria das secas**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- DELGADO, N. G.; **Desenvolvimento local e extensão rural e pesca: reflexões metodológicas**. Estudos Sociedade e Agricultura, 16 de Abril 2001: 62-73.
- DELGADO, N. G.; **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, agosto de 2011. Série desenvolvimento rural sustentável, v.14, 236p.
- DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P.; **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, dezembro de 2007.
- FARIA, C. A. P.; A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20 Nº 59. Outubro de 2005.
- GIL, A. C.; **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antônio Carlos Gil. – 4. ed. – São Paulo : Atlas, 2002.
- GRISA, C.; JALIL, L. M.; **O monitoramento da política vivida: a trajetória do projeto medindo e melhorando o impacto do monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil. Parte 2**. In: ROMANO, J. O.; ROSANA, H.; A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas. – 1. ed. – Rio de Janeiro : Actionaid : Ford Foundation, 2011.

JALFIM, F. T.; **Agroecologia e agricultura familiar em tempos de globalização: o caso dos sistemas tradicionais de criação de aves no Semi-árido brasileiro** / Felipe Tenório Jalfim. – Recife: Ed. do Autor, 2008.

MALVEZZI, R.; **Semi-árido – uma visão holística**. – Brasília: Confea, 2007. 140p. – (Pensar Brasil).

MARTINS, R. A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **RAP** — Rio de Janeiro 44(3): 559-90, Maio/jun. 2010.

MILANI, C.; **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. IV Conferencia Regional ISTR-LAC. 8-10 de octubre, 2003. San José, Costa Rica.

OLIVEIRA, F.; Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, **Polis**; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

ROMANO, J.; ANTUNES, M.; **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro : ActionAid Brasil. Dezembro, 2002.

SABOURIN, E.; **Reciprocidade e análise de políticas públicas rurais no Brasil**. Revista Ruris, Brasília, v. 06, n. 02, setembro de 2012.

SANTOS, J. A.; **Sistema agroecológico de produção e conservação de forragens na agricultura familiar - a experiência do Sertão do Pajeú - Pernambuco**. Lavras - MG 2008. Acessado em 10 de abril de 2015. Retirado de: http://www.projetodomhelder.gov.br/site/images/PDHC/Artigos_e_Publicacoes/Criacao_de_animais/Monografia_ProducaoConservacaoForrage_m_Adelmo.pdf

SILVA, R. M. A.; **Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o Semiárido**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

SILVA, R. M. A.; **Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-Árido: políticas públicas e transição paradigmática**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 3, jul-set. 2007.

TENÓRIO, F. G.; **Cidadania e desenvolvimento local** – Rio de Janeiro : FGV ; Ijuí : Ed. Unijuí, 2007. – 632 p.

WANDERLEY, M. N. B.; **Olhares sobre o “rural” brasileiro**. Campina Grande, Raízes, vol. 23, nº s 01 e 02, p. 82–98, jan./dez. 2004.

WANDERLEY, M. N. B.; **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** XX Encontro Anual da ANPOCS. GT 17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG. Outubro de 1996.

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA COMUNIDADE DO LOGRADOURO - SERTÃO DO PAJEÚ - PERNAMBUCO

Caio de Meneses Cabral

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na perspectiva do desenvolvimento local da Comunidade de Logradouro no município de Serra Talhada, Sertão do Pajeú de Pernambuco. Vivia-se no momento da implantação do Plano, no Semiárido brasileiro, a maior estiagem do século e dos últimos 50 anos, e interrogava-se como o PBSM seria capaz de instaurar um processo de desenvolvimento local por meio da inclusão produtiva e erradicar a pobreza extrema da zona rural do Sertão do Pajeú. O estudo de caso, utilizando as categorias de análise - *impacto e efetividade* - concluiu que o PBSM gerou impactos negativos e teve pouca efetividade na Comunidade do Logradouro, não conseguindo instaurar um processo de desenvolvimento local na região; e aponta possíveis caminhos para a melhoria da execução dessa política pública no Semiárido brasileiro.

Palavras-chave: Política pública, inclusão produtiva, desenvolvimento local, Semiárido.

THE PLANO BRASIL SEM MISÉRIA AND LOCAL DEVELOPMENT IN COMUNIDADE DO LOGRADOURO – SERTÃO DO PAJEÚ – PERNAMBUCO

Abstract

This article intent to analyze the Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [Ministry of Social Development and Fight Against Hunger] (MDS)'s program Plano Brasil Sem Miséria [Brazil Without Misery Plan] (PBSM) within the local development perspective of Logradouro community in Serra Talhada city located in Pajeú countryside of Pernambuco. At the same moment of implementation of the program, the region of Brazilian Semiárido has been living the biggest drought of the

past century and the last 50 years and the questioned if the PBSM would be capable to establish a process of local development through productive inclusion to eradicate extreme poverty at the rural area of Pajeú countryside. The present case study using analytical categories - impact and effectiveness - concluded that the PBSM had a negative impact and a lack of effectiveness at the Logradouro community failing to establish a local development process in the region; and points out possible ways to improve the implementation of this public policy in the Brazilian Semiárido.

Keywords: Public Policy, productive inclusion, local development, Semiárido.

EL PLANO BRASIL SEM MISÉRIA Y EL DESARROLLO LOCAL EN LA COMUNIDADE DO LOGRADOURO - SERTÃO DO PAJEÚ – PERNAMBUCO

Resumen

El propósito de este artículo es analizar el Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) en una perspectiva de desarrollo local en la Comunidade do Logradouro en Serra Talhada, en el Pajeú de Pernambuco. Sucedió en el momento de la ejecución del Plan, el Semiárido brasileño, el mayor sequía del siglo y los últimos 50 años, y se preguntó cómo el PBSM sería capaz de establecer un proceso de desarrollo local a través de la inclusión productiva y erradicar la extrema pobreza en la zona rural del Pajeú. El estudio de caso utilizando las categorías analíticas - *impacto y eficacia* – llegó a la conclusión de que el PBSM tuvo un impacto negativo y poco efecto en el Comunidade do Logradouro, no establecer un proceso de desarrollo local en la región; y señala posibles formas de mejorar la implementación de esta política pública en el semiárido brasileño.

Palabras clave: Política Pública, de inclusión productiva, el desarrollo local, Semiárido.

1- Introdução

Este artigo remonta pesquisa que teve como objetivo central analisar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na perspectiva do desenvolvimento local da Comunidade Logradouro, município de Serra Talhada, Pajeú de Pernambuco. O que se pretende especificamente é analisar as

propostas de inclusão produtiva do PBSM nas dimensões de *Produção no Campo*; de *Assistência Técnica* e acompanhamento das famílias beneficiadas; de *Acesso aos Mercados* privados e institucionais; e de *Autoconsumo de Alimentos* na referida Comunidade.

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi criado em 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, com o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Mais de 16 milhões de brasileiros e de brasileiras foram diagnosticados nesta condição, que segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), são aquelas famílias onde a renda média individual é inferior a 1,25 dólares/dia/família, o equivalente a R\$ 70,00 mês/pessoa (BRASIL, 2011b).

Para enfrentar a miséria brasileira, o PBSM está organizado em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços, para melhorar as condições de educação, saúde, assistência e cidadania das famílias que compõem o público-alvo; e o terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres (BRASIL, 2013).

Segundo a Articulação do Semiárido (ASA), é nesta região que se concentra mais da metade (58%) da população pobre do país, onde 67,4% das crianças e adolescentes são afetados pela pobreza, o que corresponde a quase nove milhões de pessoas desprovidas dos direitos humanos e sociais mais básicos, e dos elementos indispensáveis ao seu desenvolvimento pleno (ASA, 2014).

Para contornar essa situação, o PBSM se propõe a desenvolver estratégias que aumentem as capacidades e oportunidades das pessoas, com eixos de atuação que vão desde a garantia de renda e acesso a serviços públicos, até a inclusão produtiva. O que busca com esses eixos é a ampliação da renda per capita e o aumento das condições de bem estar. Para o meio rural, o Plano prevê três ações específicas, que são: Luz e Água Para Todos; a Bolsa Verde; e o Acesso a Mercados, sejam eles públicos, institucionais ou privados (BRASIL, 2011b).

Entretanto, problemas que se arrastam há um longo período no Brasil, como a qualidade da ATER (SILVA, 2003; 2007; MALVEZZI, 2007; JALFIM, 2008; FREIRE, 1983), são elementos centrais a serem questionados e melhorados para de fato haver a

possibilidade de contribuição da erradicação da extrema pobreza através de um serviço de política pública que dê conta de introduzir em suas dimensões as sustentabilidades econômica, social e ambiental (CAPORAL *et al.*, 2005), principalmente na assistência técnica nas comunidades da agricultura familiar. O acompanhamento técnico e o acesso às políticas públicas são setores que não conseguem de fato responder às necessidades dessa população rural, principalmente quando o assunto é a inclusão produtiva.

A inclusão produtiva num contexto rural familiar, para Wanderley (1996), é necessidade básica de reprodução, pois é fundamental que a pequena agricultura consiga produzir seu próprio alimento e que esta quantidade exceda o suficiente que propicie que esta família acesse o mercado para geração de renda e abono na sua economia, rompendo com o ciclo de subsistência⁹. Para Silva (2007), a má atuação do serviço público de ATER e das políticas públicas pode comprometer a inclusão produtiva, uma vez que o apoio e o acompanhamento das famílias com qualidade são necessários para o fortalecimento da produção. Para Callou (2006), é crucial que se os serviços de ATER atuem numa perspectiva que valide o conhecimento local e o potencial endógeno da região, para que os meios de produção dialoguem com aquela realidade.

Para gerar a inclusão produtiva, o PBSM no Campo está atuando em duas linhas de ação: contratando organizações governamentais e não governamentais de ATER, por meio de abertura de Chamadas Públicas; e fomentando, a fundo perdido, a cada família beneficiária, o valor de R\$ 2.400, transferidos em três parcelas semestrais ao longo de dois anos, para que essas famílias desenvolvam o seu processo de inclusão produtiva com a ajuda dessas organizações (BRASIL, 2011b).

Com essa configuração, o governo executa o PBSM no Campo, também seguindo uma abordagem territorial, para que suas ações possam acontecer de forma que uma região de afinidades políticas, geográficas, ambientais, econômicas e culturais, possa ser atendida seguindo os mesmos princípios e potencializando a conciliação entre subsidio agrícola e assistência técnica como estratégia de apoio às comunidades beneficiárias, como é percebido no próprio caráter das Chamadas Públicas.

Não obstante nota-se que a dimensão territorial da execução de políticas públicas volta a ser buscada como modelo de desenvolvimento no Brasil. Para Sabourin (2012), desde a

⁹A agricultura de subsistência pode ser entendida como aquela que não gera senão apenas as necessidades básicas da família e não lhe propicia condições de evolução no seu sistema social, produtivo e econômico (WANDERLEY, 1996).

criação do Programa Nacional do Desenvolvimento Territorial (PRONAT) em 2004, acompanhado dos Conselhos dos Territórios Rurais, o Brasil revive a lógica da territorialização do desenvolvimento rural (SABOURIN, 2012). O Sertão do Pajeú é um desses territórios.

Pelo próprio *modus operandi* do Governo Federal para usufruto de direitos sociais no Brasil rural familiar, esta perspectiva territorial do PBSM pode potencializar o acesso a políticas públicas para o campo a citar o PRONAF, o PAA e o PNAE¹⁰, que necessitam de um alto nível de organização social. Para delimitar esses territórios, o governo utiliza o programa Territórios da Cidadania.¹¹

Nesse sentido, o Plano Brasil Sem Miséria aponta para várias ações em que a execução da política toma uma direção local, para tentar dar conta de atender aos planos de inclusão produtiva de forma que haja a animação de processos internos de associativismo, geração de renda e acesso ao mercado local. Sobretudo, mesmo se orientando por ações territoriais, o PBSM não explicita em seu projeto em que perspectiva de desenvolvimento atuará, embora se coloque numa posição de atuação local.

Por tamanha variedade de conceitos, as discussões de desenvolvimento chegam até a perder seu vetor de atenção social, havendo variações como Desenvolvimento Local Sustentável (DLS), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), Arranjos Produtivos Locais (APL), Desenvolvimento Territorial (DT) e Desenvolvimento Local (DL) (MARTINS; VAZ; CALDAS; 2010). Vários autores têm se debruçado sobre a temática do desenvolvimento local (JARA, 1998; DELGADO, 2001; 2007; 2011; BAVA, 2003; MILANI, 2003; TENÓRIO, 2007; CHRISTOFFOLI, 2010; OLIVEIRA, 2011) para compreender quais os caminhos mais sustentáveis para os atuais desafios da sociedade. Para Oliveira (2011), não se pode comparar o desenvolvimento local por uma lente uniforme, comparando, por exemplo, a Europa com o Brasil, por viverem em tempos sociais e históricos distintos. Também não se podem nivelar as várias regiões do Brasil, tendo o PBSM a tarefa de entender e atender às especificidades do país.

¹⁰ PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Acessado em 05/05/2015. Retirado de: www.mda.org.br.

¹¹ O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. Acessado em 18/02/2014. Retirado de: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>.

Algumas dessas perspectivas teóricas acreditam que o desenvolvimento local deve acontecer respeitando a existência do *conflito* entre os diversos atores e instituições de uma sociedade, cada um lutando por seus objetivos e às vezes comungando de um mesmo pensamento; e outras que preferem a ideia de *concertação e homogeneização*, compreendendo que a sociedade deseja um bem comum e que precisa se aliar para tal.

Jara (1998), quando infere que está no mercado e na integração entre pequenos, médios e grandes produtores a fundamentação do desenvolvimento local, estando as tomadas de decisão do campo produtivo sob o poder do próprio mercado e não pelos sujeitos produtores, está entendendo tal proposta nessa ótica da concertação. Também concorda com essa premissa Tenório (2007), ao conceber ao aspecto econômico o fator principal para a construção do desenvolvimento local, onde o capital é a baliza dos segmentos sociais.

Já para Bava (2003), Milani (2003) e Christoffoli (2010), deve-se ter o cuidado ao se trabalhar com iniciativas de desenvolvimento local que não levam em consideração programas de inclusão social, programas de participação cidadã e que não socializam o poder, mesmo que trabalhem com estratégias de reafirmação da ação do enfrentamento da pobreza.

É nesta ótica que Oliveira (2011) ainda afirma que embora o bem-estar e uma alta qualidade de vida devam ser direito dos cidadãos, não se devem colocar tais direitos como sinônimos de cidadania, pois esse economicismo pagaria o preço de desconsiderar que os cidadãos lutam pelo bem-estar e pela qualidade de vida e não o inverso. Para ele, isto acontece quando o desenvolvimento local tenta ser análogo à cooperação, negociação, convergência de interesses, de apaziguamento (OLIVEIRA, 2011).

A estiagem é ainda uma questão que tem dificultado o desenvolvimento de regiões semiáridas rurais, sendo uma das razões principais, a proximidade das relações produtivas com as dinâmicas de mercados convencionais. Isto é, não cabe à agricultura familiar reproduzir a mesma lógica utilizada pelo agronegócio, resguardado por facilidades de acesso a crédito agrícola, disponibilidade de insumos permanentes e de água, entre outros, já que a agricultura familiar, historicamente, para se reproduzir teve que se adaptar ao uso dos potenciais endógenos e assim desenvolver outra agricultura (SILVA, 1982). Para Oliveira (2011), o desenvolvimento local não pode estar pautado apenas nessa lógica de mercado e utilização de insumos externos, o que ele chama de

falso desenvolvimento local, pois encobre os conflitos sociais existentes no Semiárido e não responde aos anseios dos sujeitos da agricultura familiar.

Considerando esses pressupostos teóricos de desenvolvimento e a política pública que almeja erradicar a extrema pobreza no Brasil, interrogou-se como o Plano Brasil Sem Miséria seria capaz de instaurar um processo de desenvolvimento local por meio da inclusão produtiva e erradicar a pobreza extrema da zona rural do Sertão do Pajeú. Esta questão tornou-se ainda mais relevante considerando a história do lugar e, sobretudo a co-existência da maior estiagem dos últimos 50 anos no Semárido brasileiro.

2- O Processo de Investigação

Para a realização da pesquisa foi seguida a metodologia do Estudo de Caso (GIL, 2002), a partir da realização de entrevistas semiestruturadas. Foram eleitas duas categorias de análise baseadas em estudos do IPEA para orientar as apreciações dos resultados, *impacto* e *efetividade*¹², estando a primeira concentrada nas entrevistas com as famílias da Comunidade do Logradouro e a segunda nos técnicos do IPA.

A categoria *impacto* possibilitou compreender os possíveis avanços na sociedade através da implementação do PBSM, observando se existe propósito de mudança social na política em análise e se há uma relação para além do Plano sobre a sua implementação.

A categoria *efetividade* teve como objetivo analisar se a política estava realizando aquilo que se propôs, comparando as metas estabelecidas inicialmente para determinar se o programa está atingindo os objetivos e/ou se estes precisam ser revistos em função dos resultados concretos.

No estudo, foram analisados os planos de inclusão produtiva, nas dimensões de *Produção no Campo*; de *Assistência Técnica* e acompanhamento das famílias beneficiadas; de *Acesso aos Mercados* privados e institucionais; e de *Autoconsumo de Alimentos*. Estão envolvidas diretamente nesta ação, as famílias beneficiárias do Plano Brasil Sem Miséria e a Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária (IPA), ganhadora da Chamada Pública SAF/ATER 01/2011 que atua no Território do Sertão do Pajeú.

¹² Acessado em 14/10/2014. Retirado de: www.ipea.gov.br.

O recorte desta pesquisa, tanto temporal quanto de ação do PBSM, foi a Chamada Pública. Deste contrato, coordenado pelo IPA, foram beneficiadas 25 famílias da Comunidade do Logradouro que já têm tempo hábil para recebimento das três parcelas. Este foi o critério para a escolha da comunidade, que antes de aceitar participar do estudo, recebeu visitas prévias para esclarecimento dos objetivos e da metodologia que seria aplicada com as famílias entrevistadas. Treze agricultores e agricultoras foram entrevistados, para que fosse garantido mais de 50% do público beneficiado na pesquisa.

O associativismo na agricultura familiar (Leonello, 2010; Melo *et al.*, 2014) também foi analisado, uma vez que sua importância é fundamental para compreender o processo de desenvolvimento local do PBSM na Comunidade do Logradouro.

3- Comunidade do Logradouro e o Plano Brasil Sem Miséria

3.1- Impacto: o PBSM na Produção no Campo da Comunidade do Logradouro

Na Comunidade do Logradouro, os planos de inclusão produtiva, que almejavam iniciar um sistema de produção de alimentos através do investimento a fundo perdido de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) foram comprometidos e prejudicados por diversos fatores. Segundo os treze agricultores e agricultoras entrevistados, o atraso no repasse das parcelas e principalmente a seca¹³ foram limitadores do bom desenvolvimento das atividades planejadas para o recurso do PBSM. No entanto, as próprias entrevistas mostraram experiências exitosas mesmo na estiagem.

Desta forma, destaca-se que a falta de chuvas, para alguns casos, causou um impacto bem mais negativo do que em outros, o que revelou, no momento da pesquisa, uma necessidade de compreender como a estiagem na mesma microrregião poderia ter efeitos tão distintos.

Percebeu-se, através dos resultados das entrevistas, que o IPA buscou criar um ambiente da execução da política contextualizada com o Semiárido, investindo em formação/capacitação dos técnicos e beneficiários, com o objetivo de criar momentos que pudessem contribuir para uma execução contextualizada da política com a região.

¹³ O termo da “seca”, na literatura que seguimos para esse trabalho (COELHO, 1985; SILVA, 2004; MALVEZZI, 2007), significa um problema político, social e ambiental, que são potencializados em períodos sem chuva, chamamos de estiagem. Ou seja, a seca é quando a estiagem, por motivos antrópicos, gera problemas sociais.

Segundo o Técnico entrevistado 2, de 25 anos, a execução dos planos constou de formulação de projeto produtivo envolvendo técnico e família, do repasse parcelado do recurso financeiro e dos investimentos de cada parcela, tudo isso somado ao acompanhamento técnico dos processos.

Os treze agricultores entrevistados optaram pelo investimento na criação animal, seja através da compra de grandes animais, como o gado, ou pequenos, como é o caso das aves, caprinos e ovinos. Destaca-se que todos os entrevistados afirmaram que tiveram *autonomia* na decisão de como investir seu recurso.

Aqui coube problematizar qual o papel da assistência técnica, numa perspectiva crítica e transformadora, na construção dessa autonomia, assumindo, segundo Freire (1983), que a ATER não deve ser vista como algo para resolver problemas ou aceitar o que os beneficiários querem, sobretudo, para problematizar a realidade, o que muitas vezes gera conflitos que podem ser caminhos para a construção dessa autonomia das famílias.

Trazendo o que foi vivido pelas famílias, dos treze entrevistados, oito não conseguiram manter a produção em suas propriedades conforme planejado, tendo que se desfazer do que foi investido, principalmente nos casos em que houve a compra de grandes animais. Estes agricultores não estão mais em processo de inclusão produtiva e social como era previsto pelo PBSM, como vemos em algumas entrevistas.

O entrevistado 11, analisando a chegada do recurso do PBSM no período de estiagem e sentindo a dificuldade de manter os animais, afirmou que o PBSM:

“Era pra ter vindo pra gente comer. Saiu o dinheiro mesmo no tempo da seca. Tinha que tirar do Bolsa Família e trabalhar de alugado, pra não ver os bichos morrerem de fome”. (Entrevistado 11, de 29 anos).

O entrevistado 8, de 52 anos, também não conseguiu manter seu rebanho, tendo que vendê-lo por um preço muito abaixo do considerado como justo para a região, conforme entrevista: *“me desfiz dos animais, na seca. Vendi a vaca por 900 reais, a novilha por 700 reais e o carneiro por 250 reais e não tenho mais nada desse recurso”.* A escolha e o insucesso na criação de gado têm apontado para a necessidade de que haja uma mudança na matriz produtiva da Comunidade do Logradouro, ampliando e diversificando a produção e incluindo outras atividades não agrícolas.

A ATER tem papel decisivo na promoção dessa mudança, já que está mediando as ações de transformação social e construindo com as famílias outras formas de compreender o clima semiárido, o bioma e suas possibilidades produtivas.

Depois que algumas famílias tiveram que vender os bovinos adquiridos com o recurso do PBSM, dos treze entrevistados, apenas cinco continuam produzindo em suas propriedades. Não coincidentemente, estes fizeram a escolha pela criação de pequenos animais, principalmente caprinos e galinhas caipiras.

O entrevistado 2, de 63 anos, (que optou pela criação de galinhas) e o entrevistado 7, 43 anos, (que está trabalhando com caprinocultura), ilustram bem os exemplos, pois estes não só permanecem com suas produções, como também estão aumentando seus plantéis e já sentem a diferença financeira em suas economias familiares. Estas famílias não sentiram a estiagem com o mesmo impacto negativo que sentiram os entrevistados 8 e 11 descritos anteriormente.

Para também compor seus projetos produtivos, as famílias do Logradouro receberam do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sementes de hortaliças, de milho e feijão, que segundo o técnico entrevistado 2, de 25 anos, devido a não existência de água para a produção, tecnologias de irrigação e também por consequência da estiagem, esta produção não aconteceu e as sementes estão perdendo seu período de germinação.

Nota-se que as famílias que optaram pela criação de gado, tiveram um impacto negativo do PBSM na medida em que tiveram que se desfazer dos animais, fato que não estava previsto pelo Plano e muito menos pelas famílias, o que comprometeu a execução de seus planos de inclusão produtiva para a produção agrícola e todo o seu projeto, causando uma espécie de efeito cascata que levou ao comprometimento também das outras dimensões do PBSM, de acesso a mercado e Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (SSAN).

Já nos casos da criação de pequenos animais da Comunidade do Logradouro, notou-se que o PBSM gerou impacto positivo para cinco famílias, já que estas continuam com suas produções, algumas já gerando renda, e com a perspectiva de que a criação vai aumentar e refletir na ascensão da qualidade de vida familiar.

Como o gado tem maior necessidade nutricional e bebe mais água de que caprinos, ovinos ou galinhas, em momentos críticos de oferta desses insumos, a opção pela criação de pequenos animais, que pode propiciar o maior uso dos recursos endógenos das propriedades e estabelecer processos produtivos mais sustentáveis do ponto de vista econômico, ecológico e social (JALFIM, 2008), parece mais coesa com os potenciais de

regiões semiáridas e aponta para o fortalecimento do desenvolvimento local da Comunidade do Logradouro.

3.2- *Impacto*: o PBSM no Acesso aos Mercados na Comunidade do Logradouro

Como uma das estratégias no marco do PBSM, os mercados variam desde os institucionais que são mediados por programas governamentais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), até os mercados privados, sejam eles formais, como empresas, ou informais como as feiras livres, chegando até as vendas de porta a porta.

Desta forma, é estratégico que o PBSM inter-relacione as ações produtivas com outras dimensões que compõem a atividade agrícola familiar e fazem parte do modo de vida destas famílias, incorporando toda sua complexidade e conflitos, mas também contribuindo com a construção da autonomia e do desenvolvimento do local, fazendo também a inter-relação do PBSM com programas federais e estaduais de aquisição de alimentos como o PAA e o PNAE.

Ao perguntar aos entrevistados sobre seus conhecimentos a respeito dos mercados institucionais e as possibilidades de acesso a estes programas através do PBSM, das treze pessoas entrevistadas na Comunidade do Logradouro, apenas duas já tinham ouvido falar do PAA, mas não compreendiam seu funcionamento e apenas um entrevistado conhecia o PNAE, o que demonstra uma distância entre a produção para autoconsumo, produção para o mercado e acesso ao mercado efetivamente, sendo institucional ou não e também a distância entre as famílias e as políticas públicas para a agricultura familiar.

Segundo os resultados das entrevistas, em nenhum momento durante a execução do PBSM estes programas foram apresentados às famílias como possibilidade de comercialização e geração de renda como também não houve planejamento de produção para tal finalidade. A escolha da maioria dos entrevistados pela criação de gado também dificultaria o acesso a estes programas, já que segundo as entrevistas, a criação bovina no Logradouro se destina muito mais à aquisição de trabalho animal do que ao abatimento destes animais para consumo e comercialização da carne.

Sendo assim, não houve nenhum acesso aos mercados institucionais mesmo sendo o IPA a organização executora do PAA no município de Serra Talhada, o que demonstra também um distanciamento entre suas ações institucionais nos seus diversos projetos.

Apenas dois dos treze entrevistados alcançaram uma produção que está lhes propiciando acessar o mercado com frequência para geração de renda extra. O entrevistado 2, por exemplo, com a produção de galinhas, consegue escoar trinta ovos (uma bandeja) por semana para os arredores da feira livre de Serra Talhada, arrecadando R\$ 9,00 (nove reais) quando vende tudo. Quando necessário, a família também vende as aves, que estão servindo, segundo esse entrevistado, como uma pequena poupança para necessidades cotidianas. Diz ele: *“eu não posso vender muitas galinhas senão acaba, mas quando precisa de um dinheirinho, aí eu vendo”*.

No caso do entrevistado 7, envolvido com a caprinocultura, no ano de 2014 ele conseguiu comercializar em sua propriedade oito bodes ao atravessador. De cada animal ele arrecadou R\$ 360,00, gerando uma renda anual de R\$ 2.880,00. Para ele *“o PBSM é uma poupança. O que eu ganho por fora, [com serviços de ferreiro] é pra comer, e as criações do PBSM servem de poupança”*.

Segundo dados do Governo Federal, Brasil (2014), 36 milhões de pessoas saíram da situação da extrema pobreza, incluindo as 13 famílias entrevistadas na Comunidade do Logradouro, seguindo os índices internacionais orientados pelo PNUD. Se entendermos que os R\$ 70,00/pessoa/casa/mês não erradica a miséria, assumindo-a como algo mais amplo, onde outras dimensões estão envolvidas, como educação, lazer, segurança, acesso a terra e comida, dignidade dentre tantas, perceberemos que o PBSM precisa radicalmente melhorar a sua ação de execução, sobretudo, se refletirmos que havia lugares pelo Brasil aonde outrora nem este pouco recurso chegava, acende-se um foco de luz de que a extrema pobreza brasileira está sendo assumida e enfrentada.

Em contrapartida, das outras onze pessoas entrevistadas, oito acessaram o mercado apenas para se desfazer dos animais na época da estiagem. A maioria delas empregou o recurso para se alimentar, pois a renda dos programas sociais não seria o suficiente nos períodos mais intensos da estiagem, como afirmou o entrevistado 5, de 57 anos: *“quando saiu a terceira parcela, eu reformei o carro de boi e comprei dois sacos de milho e um saco de feijão, pra comer”*.

O entrevistado 4, de 33 anos, consciente de que não haveriam muitas condições de produção na estiagem, desabafou: “*eu vendi as ovelhas e inteirei o dinheiro para reformar minha casa. Depois trabalhei de alugado e cobri o que tinha sido gasto na casa*”. Atualmente, esse agricultor entrevistado mantém uma criação de ovelhas em sua propriedade adquirida com recursos do PBSM.

O entrevistado 9, de 59 anos, afirma ter guardado o dinheiro para comprar outros animais quando voltasse a chover. Quando perguntado sobre qual animal ele está pensando em produzir, repentinamente respondeu que “*gado novamente, pois não tem outra coisa*”. A criação de gado parece fazer parte da cultura do Logradouro muito fortemente, para que mesmo sofrendo há tão pouco tempo com a perda da produção por falta de condições técnicas e climáticas, as pessoas querem continuar com a bovinocultura. Parece aconselhável que para futuras ações de ATER seja necessário aprofundar as discussões sobre esta lógica da bovinocultura, impregnada na Comunidade do Logradouro.

O impacto do PBSM nas famílias beneficiárias quanto ao acesso aos mercados pode ser entendido como negativo, uma vez que a maioria dos casos não conseguiu produzir para comercializar, ou seja, não teve excedente. Todavia, o PBSM na Comunidade do Logradouro aponta para experiências concretas de famílias que optaram pela produção de pequenos animais e mesmo com dificuldade, estão conseguindo gerar excedentes e renda a partir de suas produções e melhorar sua alimentação, e, sobretudo, melhorar a produção para o autoconsumo, determinante para reprodução da agricultura familiar.

Este resultado mostra que o diálogo com o poder público para acesso aos mercados esteve comprometido, mas as experiências em que se investiu na criação de pequenos animais, muito por ter utilizado ao máximo do potencial endógeno da região, teve êxito, evidenciando que as condições para instaurar processos de desenvolvimento local estão mais favoráveis em casos em que estão presentes a criação de ovinos, caprinos e aves (JALFIM, 2008).

3.3- Impacto: o PBSM na Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional da Comunidade do Logradouro

O debate sobre Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (SSAN) tem evoluído consideravelmente no Brasil, fruto de diferentes contextos econômicos, sociais e

políticos nos quais foi sendo trabalhado, e demonstra um processo de discussão e disputa em torno do tempo e da concepção mesma da SSAN.

Esse questionamento leva a uma politização desse conceito e apresenta uma necessidade de problematizá-la ainda mais, pois como afirma Maluf (2007), a SSAN é um objetivo de ações e políticas públicas, subordinado a dois princípios que são o “direito humano à alimentação adequada e saudável e à soberania alimentar”. A subordinação do enfoque brasileiro da SSAN a esses dois princípios constitui a principal característica da abordagem que vem sendo desenvolvida e implementada, no nível de políticas públicas e ações do Estado, como no caso das ações do PBSM.

Na Comunidade do Logradouro, esta realidade é bastante diferente. Das treze famílias entrevistadas nesta pesquisa, nove não estão produzindo absolutamente nada do que consomem em suas casas, necessitando comprar 100% de seus alimentos no comércio de Serra Talhada - mesmo depois do investimento do PBSM.

O entrevistado 4, de 33 anos, considera que dependendo do plano de inclusão produtiva escolhido pela família, a luta pela SSAN fica enfraquecida. Quando perguntado se a alimentação de sua família melhorou depois do PBSM, ele afirma: “*a nossa alimentação ficou a mesma, pois a gente não vende os animais pra comprar nada*”, consequentemente não acessando o mercado.

Quando perguntados se o PBSM contribuiu para melhorar a alimentação da família, todos os entrevistados afirmaram que compram a maioria dos alimentos que consomem na cidade, com a diferença de que o entrevistado 1, de 45 anos, ainda tem feijão e milho estocados da safra passada, o entrevistado 2, de 63 anos, consome ovos e galinhas da própria produção, o entrevistado 3, de 52 anos, quando tem alguma vaca recém-parida produz pequena quantidade de leite para a família e o entrevistado 7, de 43 anos, às vezes mata um bode e se alimenta dele em casa por alguns meses.

Esses casos dão sinais de que a melhoria na alimentação através da própria produção está associada ao que se vai produzir e com que recursos. Escolhendo a criação de grandes animais, as famílias optaram por um sistema produtivo de pouco impacto na produção de alimentos, não refletindo em nada na alimentação familiar. Já as famílias que decidiram produzir pequenos animais, obtiveram impacto positivo na sua SSAN, melhorando sua alimentação, mesmo que de forma pouco significativa, através da

própria produção e também da geração de renda que está propiciando acesso a mais alimentos da base nutricional familiar.

Estas informações permitem inferir que a estiagem não pode ser responsabilizada pelo insucesso produtivo de algumas famílias, mas sim, seus planos de inclusão produtiva descontextualizados com o local. O desenvolvimento local teria se tornado uma possibilidade comunitária se estas experiências de uso de potenciais endógenos estivessem mais presentes na cultura produtiva das famílias da Comunidade do Logradouro (BAVA, 2003; CAPORAL *et al.*, 2005).

Percebe-se desta forma que o investimento do PBSM na Comunidade de Logradouro gerou impacto negativo e não contribuiu para acabar efetivamente com a situação de insegurança alimentar das famílias beneficiárias do programa. Mesmo havendo um investimento em sementes, ATER e subsídios financeiros, o Plano não foi suficiente para mudar esta realidade, muito embora haja casos em que o impacto do PBSM foi positivo no sentido de melhorar a qualidade alimentar das famílias.

3.4- Impacto: a ATER na Comunidade do Logradouro

Segundo as treze pessoas entrevistadas, dois técnicos de ATER trabalharam na comunidade durante este período de execução do PBSM. Um deles, segundo as entrevistas, saiu da organização em 2012, e desde 2013 as famílias passaram a ser visitadas por outro técnico, este, que foi entrevistado. Apenas em dois casos, os agricultores comentaram que recebiam visitas técnicas com periodicidade em suas propriedades, que foram o entrevistado 7, de 43 anos e o entrevistado 9, de 57 anos. As outras onze entrevistadas afirmam que o técnico as visitou apenas na época de fiscalização do uso do fomento do PBSM, com duração máxima de uma hora para cada visita.

Analisando o trabalho dos agentes de ATER no Logradouro, o entrevistado 13, de 50 anos, relatou que “*o técnico só veio em minha casa esse ano, uma vez. Tirou foto dos animais, me pediu pra assinar e foi embora*”. Onze dos treze entrevistados só receberam visita do técnico uma única vez, que foi no ano de 2014, nos mesmos moldes deste caso explicitado. Segundo elas, quando o novo técnico chegou, já estava para sair a terceira e última parcela do fomento, a estiagem já estava se prolongando e as famílias já estavam em processo de se desfazer dos animais.

Para as famílias, é obrigação do Estado oferecer o serviço de assistência técnica, como afirma o entrevistado 9, refletindo sobre o uso do fomento recebido através do PBSM: “*se o governo libera um recurso para o agricultor, tem que acompanhar todo aquele investimento*”. Todos os treze entrevistados afirmam que a ATER poderia ser melhor, que as visitas fossem mais frequentes e durassem mais tempo.

Segundo a própria Lei de ATER que regulamenta a Lei Geral de ATER (BRASIL, 2010), cada grupo de 1.000 famílias rurais deve ter o acompanhamento de 11 profissionais, sendo 1 de nível superior e 10 de nível técnico. Para o técnico entrevistado 2, esta Lei tem provocado uma sobrecarga de trabalho que impossibilita que sejam feitas visitas frequentemente ao público do campo. Para ele:

“...tenho a meta semanal de dois dias de visita de campo. Cada visita dura cerca de uma hora em cada família, o que dar pra fazer seis visitas num dia. Na visita é feita mais a análise e a indicação técnica no que pode melhorar. Passo dois dias de campo e três no escritório”. (Técnico 2, de 25 anos).

Pelo apresentado pelo técnico, distribuindo suas horas semanais pelos dias úteis de trabalho mensal, ele consegue visitar 12 famílias por semana e cerca de 50 famílias por mês. Tendo que acompanhar, segundo a Lei de ATER, 100 famílias, o técnico só conseguirá retomar o trabalho numa propriedade familiar bimensalmente, para realizar uma visita de uma hora.

Segundo Melo *et al.* (2014):

No início do Brasil Sem Miséria, foi apontada como uma necessidade a readequação da assistência técnica e extensão rural (Ater), atividade até então mais voltada aos setores mais estruturados da agricultura familiar, para o atendimento dos agricultores mais pobres, caracterizados, em sua maioria, pelo baixo aporte tecnológico, pela falta de insumos produtivos, pela pouca diversificação de sua produção e pelo baixo grau de associativismo e cooperativismo. (MELO *et al.*, 2014, p. 2-3).

Quanto à organização social e participação do IPA nas reuniões das associações da Comunidade do Logradouro, as famílias revelaram que dificilmente o técnico participa, também porque não há agenda certa para o acontecimento das assembleias, o que dificulta sua vinda. Também não há nenhum esforço de ambas as partes para fortalecer a organização coletiva da comunidade, aspecto apontado por vários autores na literatura como fundamental na assistência técnica e extensão rural contemporâneas (LEONELLO, 2010; MELO *et al.*, 2014). Quando o técnico necessita de uma reunião para tratar do PBSM, manda o convite e a faz separadamente em data diferente dos encontros da associação, separando o PBSM das outras dimensões da comunidade.

As entrevistas mostraram que os treze agricultores e os técnicos do IPA consideram como importante a existência das associações comunitárias, pois assim as famílias podem acessar programas sociais. Um dos técnicos entrevistados, quando perguntado se acha importante ter uma associação na comunidade do Logradouro e o porquê, destacou a *“importância das ações e organizações chegarem à comunidade”*, técnico entrevistado 1, de 50 anos. Para o outro técnico: *“o meio de acessar os programas é pela associação”*, sendo que os assuntos mais abordados nas reuniões são, segundo ele, *“sobre carro pipa, também sobre os programas atuais, necessidades, dúvidas, DAP, PRONAF”*, fala técnico entrevistado 2, de 25 anos.

Em nenhum momento das entrevistas, as associações foram percebidas como espaço de coletividade, fortalecimento e união das famílias. Também não foi percebida qualquer reflexão por parte do IPA e das famílias, no sentido de discutir essa questão para melhorar a organização social da Comunidade do Logradouro. Muito pelo contrário, se analisarmos a fala do técnico entrevistado 1, perguntado sobre sua participação nos processos relacionados às associações: *“o PBSM não tem responsabilidade na organização da associação. O IPA está sendo provocador das ações”*. Ao mesmo tempo, segundo o próprio projeto geral do PBSM, o Plano deve provocar nos grupos beneficiários, o fortalecimento da organicidade para melhoria das condições de vida (BRASIL, 2012a).

Desta forma, ao analisar a pouca ação na organização social da Comunidade do Logradouro, percebe-se o pouco impacto da ATER no sentido de contribuir para a organicidade da Comunidade do Logradouro na perspectiva do desenvolvimento local, principalmente levando em consideração que o associativismo contém o desenvolvimento local, Leonelo (2010), aspecto pouco observado na atuação da ATER na Comunidade do Logradouro.

Por fim, pela impossibilidade de uma maior frequência de visitas no acompanhamento da execução dos planos de inclusão produtiva das famílias beneficiárias do PBSM, considera-se como negativo o impacto do IPA através da ATER nas famílias das pessoas entrevistadas.

4- Efetividade do PBSM na Comunidade do Logradouro

4.1- Efetividade: o PBSM na Produção no Campo da Comunidade do Logradouro

Segundo o técnico entrevistado 2, após os momentos de formação e intercâmbios ocorridos no planejamento do PBSM para o Logradouro, as famílias e as equipes técnicas se centraram em construir o plano de inclusão produtiva, segundo ele: *“através de projeto de investimento. A gente conversa com as famílias e diagnostica sua vontade de trabalhar, se é com animais ou vegetais”*. Segundo o técnico, o projeto é construído *“em cima de análise de retorno – capacidade de produção”*.

Corroborando com a entrevista anterior, segundo o técnico entrevistado 1:

“...em toda comunidade acompanhada pelo IPA na Chamada do Plano Brasil Sem Miséria, é realizado um Diagnóstico Rural Participativo para conhecer as aptidões das famílias sobre o que vão produzir. Dentre os momentos coletivos e individuais, tivemos dezesseis, entre eles: Diagnóstico, Oficina sobre Política Pública, Atividade para conhecer as famílias e Oficinas sobre questões ambientais.” (Técnico entrevistado 1, 50 anos).

As famílias optaram por produzir aves, ovinos, caprinos e bovinos e também investiram em infraestrutura, como na construção de galinheiros ou na aquisição de arados ou carros de bois e também adquiriram ração para os animais.

Na Comunidade, onde a maioria dos casos obteve insucesso produtivo, que segundo as pessoas entrevistadas foi por causas da seca e dos atrasos das parcelas, para o técnico entrevistado 2, o problema não esteve no fenômeno climático nem nos atrasos, mas principalmente na opção adotada nos planos de inclusão produtiva pela produção de gado. Segundo ele *“no Logradouro é onde morrem mais animais na estiagem, pois não tem água”*.

O acompanhamento técnico da produção das famílias do Logradouro pouco transformou a vida da comunidade, como afirma o técnico entrevistado 2, de que o PBSM chegou na hora errada e que não tirou ninguém da miséria. Compreendendo esta miséria como algo mais amplo, ele diz que *“a miséria não é só financeira: é saúde, educação e alimentação”*. Ele acredita que este projeto do PBSM tem um lado positivo por possibilitar que o técnico esteja presente na comunidade mensalmente, para acompanhar as produções, mas vê problemas no acúmulo de tarefas para poucos profissionais que acabam sobrecarregadas em suas funções diárias.

Compreende-se que o processo de produção de alimentos da Comunidade do Logradouro está comprometido, processo que se potencializou com a pouca efetividade da ATER nos processos decisivos da comunidade, sobretudo no ínfimo envolvimento do IPA para contribuir para uma escolha mais contextualizada para os planos de

inclusão produtiva das famílias, que optaram pela criação de gado e tiveram que se desfazer dos animais.

4.2- Efetividade: o PBSM no Acesso aos Mercados da Comunidade do Logradouro

No caso da Comunidade do Logradouro, como já abordado, dos treze agricultores entrevistados, apenas dois estão conseguindo comercializar parte de sua produção, uma vendendo aves e ovos, que é o entrevistado 2, e outra comercializando bodes, que é o entrevistado 7.

Quando os entrevistados foram questionados sobre a possível comercialização institucional prevista para acontecer com às famílias beneficiárias do PBSM, apenas o entrevistado 7, já tinha ouvido falar do PAA e do PNAE, mas nunca havia acessado. No caso dele, que foi um destaque de sucesso nesta pesquisa, mesmo estando conseguindo no momento o bom desenvolvimento da produção de carne de caprinos, vai ter que continuar sem acessar esse mercado, pois segundo o próprio técnico entrevistado 2:

“O IPA tem o interesse de colocar as famílias no PAA. Tem três famílias cadastradas, mas não acontece, pois Serra Talhada não tem autorização municipal do Ministério Público para aquisição de carne da agricultura familiar”. (Técnico 1, 25 anos).

Na comercialização informal realizada pelas famílias também não há participação dos técnicos do IPA. Segundo os treze agricultores entrevistados, os técnicos não participam das vendas realizadas por elas. Os oito agricultores que se desfizeram de parte ou de completamente todo o seu investimento no período de estiagem também relataram não terem sido orientados sobre a comercialização ao não ser sobre a permissão de vender os animais para não vê-los morrer de fome.

Desta forma, cabe entender que não houve efetividade da ATER, por não ter sido percebida participação propositiva do IPA nos processos que antecederam as quedas de produção, tampouco houve participação nos atos de comercialização que vivenciaram as famílias da Comunidade do Logradouro.

Também merece análise, o erro programático na execução do projeto, que não previu que as produções desejadas pelas famílias não alcançariam resultados que gerassem a comercialização institucional ou informal, talvez por estarem descontextualizadas com as condições reais das famílias e de seu potencial produtivo e das legislações

municipais. A não existência de estoques de água e alimentos parece também não ter sido levada em consideração na elaboração dos projetos de inclusão produtiva.

Segundo dados do relatório do PBSM de 2011 a 2014, o número de operações realizadas pelo PAA em nome de agricultores de baixa renda pulou de 118 mil para 306 mil, o que representa agora, 53% dos fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos sendo agricultores considerados como pobres (BRASIL, 2014). Infelizmente, nenhum desses agricultores está entre as famílias entrevistadas na Comunidade.

Não foi percebida a efetividade da ATER e do PBSM no âmbito produtivo das famílias e de acesso a mercados, devido a diversas questões que vão desde a falta de diálogo entre os sujeitos envolvidos no PBSM, até aos processos inadequados de planejamento técnico de produção e clima, que fortemente influenciaram no pouco sucesso dos planos de inclusão produtiva. Sob estas circunstâncias, a possibilidade de se instaurar um processo de desenvolvimento local torna-se cada vez difícil (SILVA, 2007; BAVA, 2003), distanciando a Comunidade do Logradouro da capacidade de geração de impactos sustentáveis do ponto de vista econômico, ambiental e social.

4.3- Efetividade: o PBSM na Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional da Comunidade do Logradouro

O capítulo VI do artigo 3º da PNATER (BRASIL, 2010), atenta que os serviços de ATER devem contribuir para SSAN das comunidades de agricultura familiar beneficiárias desses serviços. O Plano Brasil Sem Miséria trabalha seguindo esses princípios através de seus planos de inclusão produtiva.

Quanto aos serviços do IPA para fortalecer a produção de alimentos para o autoconsumo na Comunidade do Logradouro, o técnico entrevistado 2, afirma que para as ações do PBSM:

“O plano inicial é baseado na segurança alimentar da família e comercialização do excedente. Foram distribuídas sementes de milho, feijão e hortaliças. Não vi nenhum plantio de hortaliça com essas sementes, pois não tem água”. (Técnico 2, 25 anos).

Como é sabido sobre a estiagem que vivenciou a Comunidade do Logradouro e a inexistência de água e tecnologia para a plantação, a produção de alimentos se viu reduzida, na comunidade, à criação animal. Aspecto que se agrava pela não existência de planos de inclusão produtiva para fortalecer a produção vegetal, a não ser

indiretamente, na criação de gado para formar juntas de bois para o trabalho na roça. Dessas observações empíricas, surge uma suposição, a ser melhor investigada, de que há uma tendência em comunidades sem estruturas produtivas a optarem pela criação animal (bovinos, ovinos, caprinos e aves), particularmente em época de estiagens prolongadas.

A produção de frutas, verduras e plantas medicinais, negligenciadas pelos créditos agrícolas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sempre foram importantes para a diversificação da alimentação das famílias rurais. A dependência por sementes, já mencionada nesses textos, também é gerador de problemas relacionados à SSAN, já que o patrimônio sobre as sementes é herança do próprio surgimento da agricultura e está intimamente relacionado ao acesso à boa alimentação das comunidades rurais.

Uma estratégia de produção de alimentos viável ao Semiárido é protagonizada pelas agricultoras que levam em consideração as produções vegetais, os quintais produtivos, que são, segundo a Casa da Mulher do Nordeste (CMN) (2010)¹⁴, os quintais das casas onde se constituem o espaço produtivo, diversificado e que garante a conservação da agrobiodiversidade alimentar de frutíferas, hortaliças, plantas medicinais, ornamentais, sendo também um espaço para a criação de pequenos animais como galinha, pato, peru, porco, ovelha, cabras.

Mesmo com a afirmativa do técnico 2, de que a atenção do IPA estava primeiramente voltada para a luta pelo fortalecimento da SSAN da Comunidade do Logradouro, o que se viu foi que não houve tentativas, a não ser a partir da distribuição de sementes, de gerar produções de alimentos para o autoconsumo, o que manteve a mesma realidade de antes do PBSM nas famílias entrevistadas.

Pela pouca intervenção na transformação da alimentação das famílias do Logradouro, não se percebeu a efetividade da ATER na promoção da SSAN. A distribuição de sementes realizada pelo MDA em parceria com o IPA visava a produção de alimentos para o consumo, mas não se desenvolveu por causa da estiagem, e assim as famílias continuam fazendo suas feiras em Serra Talhada. Segundo os entrevistados, nos casos em que houve melhoria na alimentação, estas não se deveram ao trabalho do IPA na Comunidade do Logradouro.

¹⁴ Acessado em 20/05/2015. Retirado de: www.casadamulherdonordeste.org.br.

4.4- Efetividade: a ATER na Comunidade do Logradouro

As experiências que estão sendo desenvolvidas pelo serviço de ATER do Plano Brasil Sem Miséria, estão procurando se adequar ao trabalho de erradicação da extrema pobreza rural, buscando caminhos técnicos mais promissores de trabalho para atender a esse público, historicamente esquecido pelos programas governamentais (MELO *et al.*, 2014).

Considerando esses aspectos, faz-se necessário entender a atuação dos técnicos na erradicação da pobreza na Comunidade do Logradouro. Segundo o técnico 1, um ponto positivo da Chamada Pública do PBSM executada pelo IPA é a possibilidade de contratar técnicos exclusivos para atuar neste projeto específico, dando mais qualidade ao trabalho que chega às comunidades. Esta premissa parece importante, a julgar pelas observações de autores como Wandrey (1996) e Jalfim (2008) para focalizar a ATER para a erradicação da extrema pobreza rural através das Chamadas Públicas.

Em contrapartida e no campo do real acontecido em Logradouro, é urgente refletir sobre o depoimento do técnico 2, que atenta e reclama de que seu trabalho está sobrecarregado, não podendo assim dar toda essa atenção ao PBSM. Segundo ele:

“No escritório de Serra Talhada era pra ter no mínimo um Agrônomo, um Veterinário e cinco Técnicos. Tem apenas três técnicos de campo pra toda a demanda do IPA: PBSM, PAA, Sementes, Pipa, PRONAF, DAP, Levantamentos técnicos”. (Técnico 2, 25 anos).

É então contraditório saber que o PBSM, segundo Melo *et al.* (2014), assume que a ATER para o público de extrema pobreza deve ser diferenciado e intensificado, mas que na realidade está sendo diluída em todo o corpo de trabalho das organizações, como é o exemplo do IPA na Comunidade do Logradouro em que um único técnico está responsável por vários projetos que muitas vezes não estão ligados diretamente à ação da Chamada de ATER para o PBSM para a qual foi contratado.

Ainda para o mesmo técnico, *“se o Governo quiser tirar o povo da miséria tem que ser de forma acompanhada. Operação tapa buraco não dá certo. O PBSM não deu condições de trabalho”.* O técnico faz esta observação ao reafirmar o pouco tempo que teve para trabalhar no acompanhamento das famílias devido à distribuição de sua carga horária e o tempo que teve que trabalhar no escritório, tabulando os dados da Chamada do PBSM.

Para o técnico 1, “o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome está mais interessado em números”. Esta declaração é preocupante, mas que se torna de fato uma questão, pois o governo, ao construir a proposta da Chamada Pública para o PBSM, sabia todas as dificuldades da execução da política pela própria característica do trabalho que deve ser realizado sobre estes marcos legais que orientam a ATER atualmente, como: apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais; aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários; promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional; apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural, (BRASIL, 2010).

Pela própria análise dos técnicos sobre seu trabalho, não se percebeu a efetividade da ATER na Comunidade do Logradouro, mas as dimensões não são apenas técnicas, sobretudo burocráticas, legais e institucionais, estando algumas dessas dimensões fora da governança de empresas ou organizações de ATER como o IPA. Ao mesmo tempo, como acompanhado nos outros sub-tópicos trabalhados na categoria de efetividade, percebeu-se falhas do trabalho do IPA com relação à inclusão produtiva das famílias beneficiárias, seja no acesso aos mercados ou na luta pela SSAN.

Muitas dessas falhas podem estar direcionadas ao mau planejamento das ações voltadas para o investimento do recurso direcionado para fortalecer a produção dessas famílias. Esta impossibilidade pode ter sido causada também pelo próprio *modus operandis* da Chamada Pública do PBSM que contribuiu para não ter havido a efetividade da ATER esperada pelos objetivos do PBSM na Comunidade do Logradouro.

5- Conclusões

O objetivo deste trabalho foi analisar o *impacto* e a *efetividade* do Plano Brasil Sem Miséria nos processos de inclusão produtiva na perspectiva do desenvolvimento local das famílias da Comunidade do Logradouro.

O *impacto* do PBSM na Comunidade do Logradouro pode ser considerado como de incipiente contribuição para a erradicação da extrema pobreza, uma vez que as quatro dimensões dos planos de inclusão produtiva, a *Produção no campo*, o *Acesso a*

mercado, a Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional e acesso a *Assistência Técnica* gratuita, em quantidade e de qualidade não cumpriram os principais objetivos pretendidos pelo PBSM. Os resultados das ações do Plano revelaram aspectos que impediram muito mais do que contribuíram para a geração de renda e inclusão social, que instaurassem um processo de desenvolvimento local na Comunidade do Logradouro, lugar de extrema pobreza no Semiárido do Sertão do Pajeú.

A escolha pelo que produzir determinou o comportamento das outras dimensões dos planos de inclusão produtiva das famílias do PBSM. Esse processo foi entendido como uma responsabilidade dividida entre as famílias e os técnicos do IPA, pois a empresa ao conferir total autonomia à família, levou os beneficiários do Plano a investir em produção animal inadequada à realidade do Semiárido brasileiro. Ademais, o PBSM determinava o acompanhamento em todas as etapas do processo, principalmente porque a maioria daquelas famílias nunca acessaram serviços de ATER tampouco administraram um recurso a fundo perdido para sua própria inclusão.

Desta forma, o agricultor ou agricultora que investiu seu recurso na criação de grandes animais (no caso a bovinocultura), teve resultados negativos nas quatro dimensões analisadas no estudo, ocasionados pela pouca estrutura para produção e pela estiagem. Já quem investiu na criação de pequenos animais, caprinos, ovinos e aves, conseguiu alcançar resultados positivos, no sentido de progredirem na produção de alimentos em suas propriedades, trazendo resultados com aspectos positivos para o enfrentamento da pobreza.

Os impactos do PBSM na Comunidade do Logradouro, no que tange aos serviços de ATER, acesso aos mercados e da produção das famílias com os recursos de suas propriedades, este estudo revelou que tais fatores dependem de várias dimensões que estão ligadas aos processos de desenvolvimento endógeno de populações rurais. Entre essas dimensões estão fatores técnicos e sociais que vão desde acesso a terra, mão de obra e capital e da inter-relação entre estes fatores, até o surgimento de novas formas de trabalho a partir de potencialidades econômicas endógenas e da aproximação de saberes científicos e locais, bem como a ampliação das relações sociais e institucionais que fortaleçam o acesso ao mercado e da redução e pouca dependência de recursos externos à comunidade.

A estiagem não foi considerada como determinante para o resultado do PBSM nas famílias, já que houve casos exitosos no mesmo período e com condições semelhantes

de produção. Entretanto, onde a perspectiva de convivência com o Semiárido não foi respeitada, e quando se estendeu o período de falta de chuvas, as famílias que não estavam preparadas, ou seja, aquelas que estavam criando animais que necessitavam de altos gastos energéticos, foram prejudicadas, tendo que comprometer seus processos de inclusão produtiva, se desfazendo de boa parte dos recursos investidos, principalmente através da venda dos animais.

Para a categoria de *efetividade*, com relação aos resultados alcançados pelas treze famílias estudadas e nas quatro dimensões analisadas, os resultados apontaram para a pouca efetividade do IPA nos processos de erradicação da pobreza da Comunidade do Logradouro. Desta forma, pouco pôde ser sentido de transformações desencadeadas pelo trabalho da ATER no seu processo de instauração do desenvolvimento local.

De todo o modo, o PBSM representa uma estratégia importante de política pública para a erradicação da pobreza, porque se desafia a conhecer e intervir nas realidades de misérias mais profundas do país, onde há fome de tudo. De educação. De saúde. De lazer. De segurança alimentar. De perspectiva de vida. As fomes não morrem todas de uma vez, mas como afirma Castro (1984), a fome é um problema social e não natural. Deve ser flagrada, atacada e condenada.

Pelo que foi analisado nesta pesquisa, notou-se que alguns aspectos na execução do Plano poderiam ser melhor executados para garantir a qualidade das ações na Comunidade do Logradouro. Nesse sentido, elencam-se algumas proposições para o aprimoramento das Chamadas de ATER do Plano. Destaca-se a necessidade de que haja uma melhor adaptação nos planos de inclusão produtiva às diversas realidades climática, humana, econômica e política antes de serem executados, sendo este um processo dialógico entre os sujeitos envolvidos.

Outra proposição, inclusive sugerida pelas famílias da Comunidade do Logradouro, é que as visitas técnicas devem acontecer no mínimo mensalmente, tendo que ser planejadas previamente pela família e o técnico, na busca de fortalecer momentos coletivos em que haja uma agenda de trabalho que inclua o associativismo, tal como prever a Lei Geral de ATER e como sugere a literatura especializada.

Pelo acúmulo de estudos e experiências empíricas no campo da convivência com o Semiárido, sugere-se como premissa básica, momentos formativos que envolvam técnicos e agricultores familiares para a produção vegetal em quintais produtivos,

sistemas agroflorestais, canteiros econômicos e estoques de água, de alimento humano e animal.

Por fim, um maior investimento na confluência das políticas públicas conquistadas pelo povo e executadas pelo governo deveria ser permanentemente almejada para que de fato houvesse uma comunhão que resultasse em benefícios para a população na erradicação da extrema pobreza das zonas rurais do Semiárido brasileiro. Desta maneira, lugares tradicionalmente marginalizados pelo setor público teriam a oportunidade de instaurar processos de desenvolvimento local no meio rural pobre brasileiro.

6- Referências

ASA - ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO; Acessado em 10 de fevereiro de 2014: Retirado de http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_MENU=105.

BAVA, S. C. **A produção da agenda local:** uma discussão sobre contextos e conceitos. Cadernos gestão pública e cidadania, v. 31, Agosto de 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Sistema de Informações Territoriais SIT/MDA. Brasília, maio de 2004. Acessado em 15 de agosto de 2011. Retirado de <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza – Plano Brasil Sem Miséria.** Chamada Pública SAF/ATER nº02/2012. Brasília, abril de 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil Sem Miséria.** Acesso em 10 de agosto de 2011. Retirado de <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **O Brasil sem miseria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcao, Patricia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014. 848 p.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 12.188 da política nacional de assistência técnica e extensão rural.** Brasília, Janeiro de 2010. Acessado em

20/07/2015. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm.

CALLOU, A. B. F. **Estratégias Governamentais de Comunicação para o Associativismo e o Desenvolvimento Local**. In: M. S. TALK e A. B. F. CALLOU (org). Associativismo e Desenvolvimento Local, Recife: Bagaço, 2006.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. **Agroecologia como matriz disciplinar para um novo paradigma de desenvolvimento rural**. In: Congresso Brasileiro de Agroecologia, 3., Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: CBA, 2005.

CASTRO, J. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. – Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CHRISTOFFOLI, P. I. **A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil**. p. 227 – 269. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M.; Políticas para o Desenvolvimento Local. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

COELHO, J. **As secas do Nordeste e a indústria das secas**. Petrópolis: Vozes, 1985.

DELGADO, N. G. **Desenvolvimento local e extensão rural e pesca: reflexões metodológicas**. Estudos Sociedade e Agricultura, 16 de Abril 2001: 62-73.

DELGADO, N. G. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, agosto de 2011. Série desenvolvimento rural sustentável, v.14, 236p.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, dezembro de 2007.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação**. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GIL, A. C.; **Como elaborar projetos de pesquisa** / Antônio Carlos Gil. – 4. ed. – São Paulo : Atlas, 2002.

JALFIM, F. T. **Agroecologia e agricultura familiar em tempos de globalização: o Caso dos Sistemas Tradicionais de Criação de Aves no Semi-árido Brasileiro** / Felipe Tenório Jalfim. – Recife: Ed. do Autor, 2008.

- LEONELLO, J. C. **O associativismo como alternativa de desenvolvimento na dinâmica da economia solidária.** Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Franca: 2010.
- MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional.** Petrópolis (RJ): Vozes, 2007, 174p.
- MALVEZZI, R. **Semi-árido – uma visão holística.** – Brasília: Confea, 2007. 140p. – (Pensar Brasil).
- MARTINS, R. A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **RAP** — Rio de Janeiro 44(3): 559-90, Maio/jun. 2010.
- MILANI, C. **Teorias do capital social e desenvolvimento local:** lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). IV Conferencia Regional ISTR-LAC. 8-10 de outubro, 2003. San José, Costa Rica.
- OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.
- SABOURIN, E. **Reciprocidade e análise de políticas públicas rurais no Brasil.** Revista Ruris, Brasília, v. 06, n. 02, setembro de 2012.
- SILVA, J. F. G. **A modernização dolorosa:** estrutura agrária, fronteira agrícola e traalhadores rurais no Brasil. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982. 192p.
- SILVA, R. M. A. **Entre dois paradigmas:** combate à seca e convivência com o Semiárido. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.
- SILVA, R. M. A. **Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-Árido:** políticas públicas e transição paradigmática. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, nº 3, jul-set. 2007.
- TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local** – Rio de Janeiro : FGV ; Ijuí : Ed. Unijuí, 2007. – 632 p.
- WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** XX Encontro Anual da ANPOCS. GT 17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG. Outubro de 1996.

APÊNDICES

Roteiros de entrevistas aplicadas com as famílias beneficiárias e técnicos do PBSM.

4.1: Roteiro Família Beneficiária

Bloco 1: Identificação da família

Entrevistado/entrevistada: Idade: Sexo:

Estado civil: Filhos/as: Escolaridade:

Nº de pessoas em sua casa: Jovens: Mulheres: Homens: Idosos:

Aposentadoria: Programas sociais:

- 1- Há alguma atividade de lazer realizada na Comunidade do Logradouro? Pratica alguma?
- 2- Existe escola na Comunidade? Como as crianças e os jovens fazem para estudar?
- 3- Existe posto de saúde na Comunidade? Como as pessoas fazem para se consultar?
- 4- Na sua casa tem banheiro? E saneamento básico? O que é feito com o esgoto?
- 5- Existe rede de energia elétrica? Quem instalou?
- 6- Possui computador? Televisão? Celular? Rádio?
- 7- O que acha das estradas em sua Comunidade?
- 8- Você tem posse sobre a terra? Qual a sua relação com a propriedade onde trabalha? Quanto mede a terra?
- 9- Como conseguiu a terra? Há quanto tempo sua família mora na Comunidade?
- 10- Como a família divide a terra quando algum integrante quer ter sua área própria?
- 11- O que é produzido em sua propriedade? E na Comunidade do Logradouro em geral?
- 12- O que se come é tudo produzido em casa? O que é comprado fora?
- 13- Qual a renda da família?
- 14- Quantas pessoas de sua casa trabalham?

15- Existe uma associação na Comunidade do Logradouro? Você participa? O que é discutido nas reuniões? Muitas pessoas participam? Tem data certa para as reuniões?

16- Você acha importante ter uma associação na Comunidade? Por quê?

17- Como você avalia sua participação na associação/sindicato?

Bloco 2: O Plano Brasil Sem Miséria e seus objetivos

1- O que você sabe sobre o Plano Brasil Sem Miséria?

2- Você acha que no Brasil tem muita miséria? Onde?

3- Para você, o que é a miséria? Por que existe a miséria? Você se acha miserável?

4- Sua Comunidade é miserável? Por quê?

5- O que pode ser feito para acabar com a miséria?

6- A maioria dos miseráveis do Brasil está na zona rural do Nordeste. Por quê?

7- O Plano Brasil Sem Miséria mudou a sua vida? Em que?

8- Como você se vê antes e depois do Plano Brasil Sem Miséria?

9- O Plano Brasil Sem Miséria está conseguindo lhe tirar da miséria?

10- O Plano Brasil Sem Miséria contribuiu para sua permanência no campo, nesta estiagem?

Bloco 3: Análise dos Planos de inclusão produtiva

a) Produção no campo:

1- Você sabe o que são os planos de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria?

2- O que você produz e o que está produzindo com o recurso do Plano Brasil Sem Miséria?

3- Quem decidiu o que produzir com o recurso?

4- As parcelas do recurso saíram na data correta? Se não, o que isso causou na inclusão produtiva?

5- O que foi feito com cada parcela? Explique.

6- O recurso foi suficiente para iniciar uma boa produção?

7- O que pôde ser produzido mesmo com a estiagem?

b) Assistência técnica e acompanhamento das famílias beneficiárias:

8- O técnico contribuiu para o investimento do recurso? Como?

9- As ações estão sendo acompanhadas pelo técnico?

10- Quais as estratégias técnicas utilizadas para produzir, mesmo com a estiagem?

11- Você recebe visita de técnicos para melhorar suas condições de vida e de produção?

12- Qual é a organização que atende em sua Comunidade?

13- Você conhece os técnicos? O que acha deles? Com que frequência eles lhe visita?

14- Que trabalho eles desenvolvem junto com sua família?

15- Você acha que esse serviço poderia ser melhor? Em que?

16- Você acha que é obrigação do governo oferecer esse serviço técnico? Por quê?

17- Quantas visitas você já recebeu esse ano em sua propriedade? O que foi feito em cada visita? Quanto tempo dura a visita?

18- Sua produção melhorou com a visita do técnico?

19- O técnico participa das reuniões da associação? Você acha que ele deveria participar?

c) Acesso aos mercados privados e institucionais:

20- Sua família comercializou parte do que produziu com o recurso do PBSM? O que? Quanto? Onde?

21- Você conhece o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?

22- Os técnicos contribuíram para a comercialização de seus produtos?

23- Já existe retorno do que foi investido? Qual?

24- Com esse recurso, é possível dar continuidade a uma boa produção nos anos seguintes?

25- Conseguiu produzir para sua própria alimentação e de sua família?

d) Autoconsumo de alimentos:

26- Você conseguiu produzir alimentos para a alimentação de sua família com o PBSM?

27- Quanto do que você produz é consumido pela própria família?

28- O PBSM e o IPA contribuíram para diversificar e melhorar sua alimentação? Como?

Bloco 4: O Plano Brasil Sem Miséria na perspectiva da convivência com o Semiárido:

1- O PBSM está contribuindo com a sua permanência no Semiárido?

2- Os planos de inclusão produtiva foram pensados na convivência com o Semiárido?

4.2: Roteiro Equipe Técnica

Bloco 1: Identificação do técnico

Entrevistado:

Idade: Sexo:

1- Qual sua formação técnica?

2- Há quanto tempo trabalha com ATER?

3- Qual sua experiência com políticas públicas de inclusão social? Houve capacitação?

4- O que você considera como política pública?

5- O que é produzido na Comunidade do Logradouro em geral?

6- Existe uma associação na Comunidade do Logradouro? Você participa? O que é discutido nas reuniões? Muitas pessoas participam? Tem data certa para as reuniões?

7- Você acha importante ter uma associação na Comunidade? Por quê?

Bloco 2: O Plano Brasil Sem Miséria e seus objetivos

1- O que você compreende sobre o Plano Brasil Sem Miséria?

2- Qual o seu papel no PBSM?

3- Você acha que no Brasil tem muita miséria? Onde?

4- Para você, o que é a miséria? Por que existe a miséria?

5- A Comunidade do Logradouro é miserável? Por quê?

6- O que pode ser feito para acabar com a miséria?

7- A maioria dos miseráveis do Brasil está na zona rural do Nordeste. Por quê?

8- O Plano Brasil Sem Miséria mudou a vida das famílias da Comunidade do Logradouro? Em que?

9- Como você vê a Comunidade antes e depois do Plano Brasil Sem Miséria?

10- O Plano Brasil Sem Miséria está conseguindo tirar as pessoas da miséria?

11- O Plano Brasil Sem Miséria contribuiu para a permanência das pessoas no campo, nesta estiagem?

12- Quais as fragilidades e potencialidade do PBSM?

Bloco 3: Análise dos Planos de inclusão produtiva

a) Produção no campo:

1- Como são pensados os planos de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria?

2- Como é a participação das famílias?

3- Você considera os planos uma boa estratégia para a inclusão produtiva?

4- Como é decidido o que produzir com o recurso?

5- As parcelas do recurso saíram na data correta? Se não, o que isso causou na inclusão produtiva?

6- Qual o papel do IPA na inclusão produtiva das famílias?

7- O recurso foi suficiente para iniciar uma boa produção?

b) Assistência técnica e acompanhamento das famílias beneficiárias:

8- Qual a dinâmica de visitas do IPA à cada família beneficiária?

9- Como a inclusão produtiva é acompanhada pelo IPA?

10- Quais as estratégias técnicas utilizadas para produzir, mesmo com a estiagem?

11- Você acha que esse serviço de ATER poderia ser melhor? Em que?

12- Você acha que é obrigação do governo oferecer esse serviço técnico? Por quê?

13- Quantas visitas você já fez esse ano em cada propriedade? O que foi feito em cada visita? Quanto tempo dura a visita?

14- Você acha que a produção da família com as suas visitas melhorou?

15- Como você se vê no processo de erradicação da miséria de seu país?

16- Fale sobre suas condições de trabalho para acompanhar as famílias do Logradouro?

c) Acesso aos mercados privados e institucionais:

17- As famílias estão comercializando parte do que produziu com o recurso do PBSM? Como você participa disso?

18- Você conhece o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)? Tem contribuído para as famílias acessarem esses espaços?

19- Como você vê o retorno do que foi investido com o recurso do PBSM?

20- Com esse recurso, é possível dar continuidade a uma boa produção nos anos seguintes?

d) Autoconsumo de alimentos:

- 21- Você orienta as famílias a produzir alimentos para a sua própria casa? Como?
- 22- O IPA contribui para diversificar e melhorar a alimentação no Logradouro? Como?
- 23- Como você se vê na promoção da melhoria da alimentação das famílias do Logradouro?

Bloco 4: O Plano Brasil Sem Miséria na perspectiva da convivência com o Semiárido:

- 1- O PBSM está contribuindo com a permanência das famílias no Semiárido?
- 2- Os planos de inclusão produtiva foram pensados para a convivência com o Semiárido? Como?
- 3- O que você compreende quando se fala de convivência com o Semiárido?