

**Universidade de Brasília
Faculdade UnB Planaltina
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural**

Luciana Vieira de Novais Rodrigues

**O PAPEL DA ATER NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO
BRASIL SEM MISÉRIA NO MEIO RURAL: O CASO DOS PESCADORES DO
TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, BAHIA.**

**BRASÍLIA
2016**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE UNB PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO RURAL**

Luciana Vieira de Novais Rodrigues

**O PAPEL DA ATER NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO
BRASIL SEM MISÉRIA NO MEIO RURAL: O CASO DOS PESCADORES DO
TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, BAHIA.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Área de concentração: Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural
Linha de Pesquisa: Educação e Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo.

Orientadora: Dra. Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro

**BRASÍLIA
2016**

Vp

VIEIRA DE NOVAIS RODRIGUES, LUCIANA

O PAPEL DA ATER NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA NO MEIO RURAL: O CASO DOS PESCADORES NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO / LUCIANA VIEIRA DE NOVAIS RODRIGUES; orientador SUZI MARIA CORDOVA HUFF THEODORO. -- Brasília, 2016.

135 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. 2. PESCADORES ARTESANAIS. 3. POLÍTICA PÚBLICA. I. CORDOVA HUFF THEODORO, SUZI MARIA, orient. II. Título.

**FACULDADE UnB PLANALTINA
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL**

LUCIANA VIEIRA DE NOVAIS RODRIGUES

“O PAPEL DA ATER NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA NO MEIO RURAL: O CASO DOS PESCADORES NO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO, BAHIA”.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção o título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Aprovado em 27 de junho de 2016

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro
Presidente (UnB/FUP)

Prof. Dr. Demetrios Christofidis
Membro Externo ao Programa (UnB/FT)

Profa. Maria Neuza da Silva Oliveira
Membro Interno (UnB/FUP)

Agradecimentos

Os meus agradecimentos seguem primeiramente à minha família, meu companheiro Milton e minha filha Júlia, pela compreensão e companheirismo em todos os momentos, assim como a companhia constante nas lutas travadas nas nossas vidas.

À minha mãe, que filha de pescadores foi tirada de suas origens pelo impulso das impossibilidades que resistem ao mundo do trabalho e da cultura, modificando vidas e as dificultando; mesmo assim, nunca deixou de ser caçara.

À minha orientadora Suzi Theodoro Huff, que me acompanhou, me orientou, me botou nos eixos em momentos de dúvida e fragmentação de pensamentos.

A todos os professores do MADER que permitiram meu aprendizado depois de anos distante dos bancos da universidade.

A todos funcionários do MADER por sempre auxiliarem, tendo paciência e atenção nos momentos necessários.

A todos os pescadores que se dispuseram a me doar um pouco de seu tempo de trabalho para responder às perguntas e falar sobre suas percepções e experiências.

Aos técnicos que me acompanharam nas visitas, sempre prontos ao auxílio e que se mostraram sempre dispostos ao trabalho que executam com dignidade.

Aos funcionários do MDA, MPA e MDS pela disponibilização de informações necessárias.

À banca, pela disponibilidade de avaliar e me acompanhar nesse processo.

A todos que caso tenha esquecido, meu agradecimento pela companhia, pela amizade, pela trajetória que me permitiram traçar.



*“Dizem que não se
deve dar o peixe ao
povo, que se deve
ensiná-lo a pescar.
Mas, se lhe tiramos
o barco, os anzóis,
a vara de pescar,
temos que começar
por lhe dar o peixe”*

(Pepe Mujica)

Resumo

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

A ATER pública busca um direcionamento pedagógico libertário, participativo e interativo, o que permitiria o desenvolvimento de um projeto produtivo nos parâmetros do que busca o BSM, qual seja, o de permitir que uma população extremamente pobre no meio rural eleve o seu desenvolvimento reduzindo o grau de pobreza e alcançando outros benefícios, além do aumento da renda. O Fomento, possibilitado pela Inclusão Produtiva, permite o custeio de um pequeno projeto para a produção orientada pela ATER, sendo fonte de renda das famílias atendidas. Os pescadores artesanais, que ocupam o Território do Sertão do São Francisco, estão inseridos no grupo da população que vive nas condições de extrema pobreza. Desenvolvem suas atividades de forma artesanal, vivem na zona rural e possuem características culturais e tradicionais próprias. Do ponto de vista metodológico, optou-se pela análise de atuação conduzida pela ATER na perspectiva de prospectar os resultados advindos dessas ações para a melhoria do nível de vida do grupo de pescadores. Considera-se não apenas a avaliação da renda, mas, também, quais desdobramentos podem ocorrer para tornar suas atividades mais estáveis e sustentáveis no futuro.

A avaliação evidenciou que a atividade de ATER está atingindo seus objetivos relacionados à elevação de renda no âmbito do Plano Brasil sem Miséria e que está ocorrendo a integração de políticas no meio rural para pescadores artesanais, melhorando a geração de renda a partir da possibilidade de projetos que ofereçam um financiamento.

No que se refere à pesquisa de campo, desenvolvida em meio aos pescadores artesanais do Território da cidadania do Sertão do São Francisco, foi possível obter informações relacionadas ao processo de inserção na política viabilizada pelo Plano Brasil sem Miséria, em especial aquela conduzida pela Chamada 14/2010. Também foi possível averiguar os primeiros indícios da efetividade desta ação na vida dos beneficiários da Chamada.

Palavras Chave: ATER, Inclusão Produtiva, Pescadores, Brasil sem Miséria.

Abstract

Public policies are tools used to enable changes in society. They can act and transform different social groups bringing new development perspectives for the beneficiary population. Therefore, it is necessary to outline and plan the implementation process, development and monitoring of policy, in order to control and intervene in possible problems that occur along the way.

This paper discusses the public policy that created the “Brazil without Poverty Plan” (BSM), involving several government departments and combined policies which result in a set of integrated actions to increase income of people living in extreme poverty. The “Productive Inclusiveness” is part of that policy, including the “Technical Assistance and Rural Extension” (ATER) and “Resources to invest” (Foment). Such programs are highly linked in order to increase income of rural populations.

ATER searches a libertarian pedagogical direction, participatory and interactive, allowing the development of a productive project based on BSM parameters, which is to allow the extremely poor population in rural areas to achieve development able to reduce the level of poverty and raise other benefits to increase income.

“The Resources to invest” (Foment), made possible by the “Productive Inclusiveness”, allows the cost of a small project driven by ATER, becoming source of funds of the beneficiaries families. Artisanal fishermen who occupy the strip “Sertão of São Francisco” are groups living in extreme poverty. They develop their craft activities, live in rural areas and have they own cultural and traditional characteristics. From a methodological point of view, we opted for the analysis of activities conducted by ATER, seeking the results of this action in improving fishermen's living conditions. It is considered not only the assessment of income, but also, what developments may occur to make their activities more stable and sustainable in the future.

The evaluation showed that the ATER activity is meeting its objectives related to the increase of income within the scope of Brazil without Poverty Plan, and it’s running the integration of policies in rural areas for artisanal fishermen, improving the income generation from the possibility of projects that provide funding.

Considering the field research conducted among the artisanal fishermen, located in the “Territories of Citizenship/ Sertão of São Francisco”, it was possible to obtain information related to the insertion process enabled by the Brazil without Poverty Plan, especially that conducted by “Call 14/2010” .It was also possible to find out earliest evidence, concerning the effectiveness of “Call 14/2010” in the lives of its beneficiaries.

Keywords: ATER: Productive Inclusiveness, fishermen, Brazil without Poverty Plan

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Brasil Sem Miséria – quadro explicativo	27
Figura 2. Rota da Inclusão Produtiva Rural	36
Figura 3. Mapa do Território onde se desenvolve o Brasil sem Miséria para pescadores	71
Figura 4. Cisterna de concreto acessada através do Plano	100
Figura 5. Cisterna de material plástico acessada através do Plano.....	100
Figura 6. Esgoto a céu aberto na zona periurbana de Casa Nova.....	101
Figura 7. Ruínas da antiga cidade de Remanso	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Fundamentos teóricos utilizados no pensamento recente sobre a pedagogia de ATER	41
Quadro 2. Análise das características das políticas sociais envolvidas – PBSM na relação da ATER e do Fomento para os pescadores do Serão do São Francisco.....	84
Quadro 3. Análise da Política Nacional de ATER.....	87
Quadro 4. Política de Fomento para Pescadores do Sertão do São Francisco.....	88
Quadro 5. Expectativas além da renda.....	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparação entre a distribuição de renda (em reais) e sexo (feminino e masculino)	80
Gráfico 2. Distribuição da renda per capita entre homens e mulheres.....	80
Gráfico 3. Auto declaração de raças	81
Gráfico 4. Distribuição de renda entre faixas etárias.....	81
Gráfico 5. Escolaridade entre os gêneros.....	82
Gráfico 6. Alfabetizados e não alfabetizados entre raças.....	82
Gráfico 7. Identificação de participação de políticas após o BSM.....	91
Gráfico 8. Percepção sobre a credibilidade da política pelos beneficiários.....	92
Gráfico 9. Percepção do que levaria à diminuição da pesca aos respondentes que não acreditam na sua continuidade na região.....	94
Gráfico 10. Percepções quanto ao serviço de ATER.....	95

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATEPA	Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste
BSM	Brasil sem Miséria
CadÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CATC	Coordenação de Assistência Técnica, Cooperativismo e Associativismo da Pesca e Aquicultura
CEF	Caixa Econômica Federal
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CODEPE	Conselho de Desenvolvimento da Pesca
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONAMA	Conselho Nacional DE Meio Ambiente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DEFO/MPA	Departamento de Fomento da Pesca e Aquicultura o MPA
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrário
EMBRATER	Empresa Brasileira de ATER
FAO	Fundação das Nações Unidas para Agricultura
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto de Desenvolvimento Agrário
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional e Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PRONAF	Programa de Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTDSF	Plano Territorial de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAP	Secretaria Especial e Aquicultura e Pesca
SEIF/MA	Secretaria de Infraestrutura e Fomento do MPA
SESEP	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
TCU	Tribunal de Contas da União
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
UNIVASF	Universidade do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CONTEXTUALIZAÇÃO.....	1
JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	2
OBJETIVO GERAL	4
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	5
QUESTÕES NORTEADORAS	5
ESTRUTURA DO TRABALHO.....	5
CAPÍTULO 1.....	6
METODOLOGIA.....	6
CAPÍTULO 2	12
2.1. POLÍTICA PÚBLICA	12
2.2. ESTUDANDO A POLÍTICA PÚBLICA	13
2.3. COMO AFERIR? A QUESTÃO DA RENDA	17
CAPÍTULO 3.....	22
PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, INCLUSÃO PRODUTIVA NO CAMPO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL.....	22
3.1. ENTENDENDO O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.....	22
3.2. INCLUSÃO PRODUTIVA.....	33
 3.2.1. INCLUSÃO PRODUTIVA NO MEIO RURAL	36
3.3. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	38
 3.3.1. BREVE HISTÓRICO	38
 3.3.2. SOBRE O MOVIMENTO PEDAGÓGICO.....	42
 3.3.3. A ATER NO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA.....	46
 3.3.4. A CHAMADA PÚBLICA 14/ 2012	49
CAPÍTULO 4.....	53
PESCADORES, A PESCA E O SERTÃO DO SÃO FRANCISCO.....	53
4.1. O CAMPO, O TRABALHO E AS TRADIÇÕES	53
4.2. A PESCA	58
4.3. OS PESCADORES.....	65
4.4. TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO.....	69
CAPÍTULO 5.....	79
RESULTADOS E DISCUSSÃO	79

5.1. PERCEPÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	79
5.1.1. LEVANTAMENTO DA AMOSTRA TOTAL – CARACTERIZAÇÃO DE PÚBLICO	79
5.1.2. ANÁLISE DE MATRIZES LÓGICAS	83
5.1.3 – ANÁLISE DA PESQUISA DE CAMPO	90
5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	97
CONCLUSÕES.....	110
RECOMENDAÇÕES.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXOS	
ANEXO A.....	122
ANEXO B.	126

INTRODUÇÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

As políticas públicas são procedimentos que o Estado utiliza para exercer seu papel e gestão de situações consideradas importantes para inclusão e desenvolvimento de setores, pessoas e grupos sociais específicos.

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) é uma política pública de inserção social (MDS site, 2014), que visa melhoria de renda e inclusão de pessoas extremamente pobres (renda per capita mensal de até R\$ 77,00), intencionando possibilitar sua independência e autonomia econômica, acessos a serviços (outras política públicas) e direitos. Entre tais direitos, podem-se citar as políticas acessadas pelos Centros de Atendimento Social (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS), assim como outras políticas de inclusão (acesso à água, à luz e crédito).

A inclusão produtiva pretendida, pela política em questão, prediz um conjunto de ações para o desenvolvimento da família beneficiada, intencionando incluí-la em um mercado de produção e, assim, melhorar sua condição financeira. Há intenção de projetar as necessidades da família atendida para manter uma sustentabilidade posterior ao benefício. Assim outros programas sociais são envolvidos, além de aspectos informativos de gestão (MDS, 2014).

O Brasil sem Miséria foi um plano instituído para a cidade e para o campo. No campo, o programa a ele vinculado é o de inclusão produtiva rural, que inclui a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como porta de entrada desta política. A ATER também é uma política pública desenhada para atender e beneficiar moradores da área rural, percebendo-se, portanto, que o plano BSM a utiliza como instrumento. Nesse aspecto, as duas políticas públicas se unem com o objetivo da inclusão produtiva rural. O Plano busca a melhoria de renda de forma encadeada, onde elementos imaginados para inclusão produtiva são disponibilizados de forma conjunta.

No caso da presente pesquisa, o público alvo são os pescadores artesanais de três municípios do território da cidadania do Sertão do São Francisco (Remanso, Pilão Arcado e Casa Nova). Pescadores artesanais pertencem a uma categoria de trabalhadores rurais que vivem principalmente da pesca (DIEGUES, 1999), ligando a esta atividade tanto sua sobrevivência, como sua cultura. Muitas dessas populações vivem em condições de pobreza extrema, carecendo de possibilidades de elevação de renda e inclusão social. A

inserção de pescadores, que vivem na linha da pobreza, atende os pressupostos do Plano para a área rural, estimulando processos de luta pela autonomia, possibilitando que estes trabalhadores permaneçam em seus territórios e que consigam exercer dignamente sua atividade de forma equilibrada e sustentável.

Dessa forma, a política pública aqui discutida perfaz um Plano que inclui várias políticas e programas, de modo que esse conjunto integrado de ações seja oferecido para o beneficiário que estiver dentro dos parâmetros de atendimento. Nesse caso, ser pescador e estar em condição de pobreza extrema.

No presente estudo, há o interesse em duas políticas, que são dependentes - a ATER e o fomento, disponibilizado, via recurso financeiro para concretização de um projeto produtivo. A ATER aparece na política com um foco que sugere ser a grande alternativa para levar informações e acessos a melhorias no campo (CAMPELO e FALCÃO, 2014; CAMPELLO e MELLO, 2014), sendo encarregada de ações tanto ligadas ao que prevê a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), quanto ao procedimento de educação não formal e orientação técnica, como o elo de condução de entrada das outras políticas envolvidas.

O Fomento também será pesquisado devido ao fato de que ele é o responsável pelo desenvolvimento produtivo. Sem o recurso advindo do fomento, mesmo com uma ATER bem aplicada, uma pessoa em condições de pobreza, provavelmente, não teria como colocar em prática o projeto produtivo que escolhesse.

Assim, pretende-se abordar, neste trabalho, como a ATER contribui para o processo de implementação da inclusão produtiva rural, pretendido pelo Plano Brasil sem Miséria (BSM), em uma comunidade de pescadores artesanais identificados como extremamente pobres.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

As políticas públicas são ações que o Estado executa para setores específicos da sociedade. O Estado age (Estado em ação), sendo as políticas públicas responsabilidade desse Estado, sendo implantadas a partir de processos que envolvem órgãos públicos, sociedade e agentes relacionados (HOLFING, 2001). A respeito das políticas sociais, que são políticas públicas específicas, pode-se pensar na proteção social que o Estado implanta, por decisão de sua forma de governar.

E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOLFLING, 2001. P. 30).

O Brasil sem Miséria é uma política de governo, voltada para a proteção social, que procura a distribuição de benefícios e a diminuição de desigualdades. Conhecendo sua vigência legal e preocupação orçamentária por determinado período, o plano surgiu com a proposta de diminuir a pobreza através da inclusão em políticas sociais, de produção, de educação, de saúde a um público extremamente pobre, que segundo as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do CadÚnico, permaneceu nesse patamar mesmo com anos de ações de ajuda social.

A condição de miséria tende a inibir o desenvolvimento da liberdade substantiva, que incluem direitos básicos de evitar privações (fome, subnutrição, morte prematura, conhecimento, etc.), como indica Amartya Sen (2000). O Plano Brasil Sem Miséria é uma política que inclui uma série de Programas (outras políticas), dando a ideia de atendimento inclusivo de pessoas extremamente pobres que o alcançam por serem beneficiários do Bolsa Família. Pode ser entendida como uma política conjugada, que amplia os acessos a serviços e benefícios já previstos pelo governo em programas sociais.

Parte do Plano Brasil sem Miséria diz respeito à inclusão produtiva rural. Uma política voltada para a população rural, incluindo particularidades de alguns grupos, como quilombolas, indígenas e pescadores, que fazem parte de populações tradicionais (Decreto nº 6.040/2007).

A Assistência Técnica e Extensão Rural é um serviço de educação não formal, que tem aporte técnico para produção no campo, é instituído por Lei e gratuito. O Fomento, previsto no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, é um recurso disponibilizado para aqueles beneficiários da política, para potencializar a inclusão produtiva rural. A ATER e o Fomento são, assim, políticas muito ligadas ao sucesso da implementação da inclusão produtiva rural e, por isso, do Plano BSM nesse espaço social. O BSM aposta na ATER e no Fomento para viabilizar um ganho de renda da população que os recebe, visando estruturar essa renda e gerar um excedente que possa ser comercializado, estabilizando economicamente a família atendida. Procura, portanto a geração de renda, mas, além disso, visa incentivar os acessos a infraestruturas e serviços disponibilizados em outros programas de governo, em especial por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS).

A política integrada para diminuição da condição da miséria é nova no escopo de políticas brasileiras, principalmente no meio rural, o que torna interessante a investigação de seu funcionamento; principalmente no que diz respeito ao papel da ATER. O interesse de observar a importância de uma política, que coloca a ATER como um eixo propulsor de sua implantação, dentro do desenvolvimento de uma região ou grupo específico, é fundamental para entender se esta é uma estratégia positiva e eficaz para a finalidade a que se propõe.

Para observar como a inclusão está sendo implementada em meio aos pescadores e se, realmente, essa ação consegue viabilizar algum indício de permanência de benefícios, esse estudo pautou-se no entendimento dos processos de implantação da política, dentro de um território onde inúmeras políticas já foram anteriormente realizadas, mas que ainda se qualifica como um ambiente com muitas famílias em condições de extrema pobreza.

O entendimento sobre qual papel essa política integrada teria na ação diferenciada e real na estrutura econômica e bem estar dessa população, que vive no campo e depende de um recurso natural para exercer seu trabalho e reproduzir sua cultura, traz compreensões que podem auxiliar a leitura de futuras ações e acessos que podem ser projetados para essa população.

A abordagem da pesquisa foi exploratória, à procura do entendimento do funcionamento do Plano e do papel das políticas estudadas, e qualitativa, já que avalia como essa política é recebida pelo público. O entendimento de uma política integrada é relevante por ser este um modo recente de realização de políticas para o campo; pela população atendida ser uma população tradicional (que tem características próprias de trabalho) e por ser uma política imaginada para um período curto de tempo, mas com propostas ousadas. Observar como isso se dá é uma questão científica que pode esclarecer alguns pontos de sucesso ou insucesso das ações implementadas.

OBJETIVO GERAL

Investigar em que medida a ATER, aplicada em meio a pescadores que vivem no Território da cidadania denominado Sertão do São Francisco, tem produzido resultados e qual têm sido a sua contribuição na implementação do Plano Brasil Sem Miséria no que diz respeito à inclusão produtiva rural.

Objetivos Específicos:

✓ Explorar os conceitos aplicados a ATER, sua história e abordagem, e como ela foi pensada para atendimento ao público de pescadores artesanais.

✓ Investigar como a ATER vem sendo desenvolvida em meio aos pescadores artesanais e se está alcançando resultados dentro das perspectivas do Plano Brasil sem Miséria.

✓ Identificar em que medida o público investigado percebe sua inserção no Plano, bem como se foi proporcionada a sua inclusão produtiva.

✓ Averiguar se a partir da inclusão há indícios de outras melhorias, permanentes ou não, para o grupo de pescadores artesanais atendidos no âmbito da Chamada 14/2012.

QUESTÕES NORTEADORAS

1 – A ATER é uma política idealizada para fomentar o desenvolvimento rural. Ela em alcançado seus objetivos em meio ao grupo de pescadores artesanais?

2. A ATER estaria sendo superestimada na sua aplicação no campo?

3. Apenas o atendimento técnico seria suficiente para a inclusão pretendida pelo BSM?

4. Os pescadores artesanais da região do território do Sertão de São Francisco são alcançados por tais políticas?

ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação é composta por cinco capítulos. O primeiro aborda a metodologia. O segundo trata os temas relativos à política pública e desenvolvimento social. O capítulo três explicita o Plano Brasil sem Miséria e os programas envolvidos, dando ênfase na Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil e à Política do Fomento. A discussão sobre o público de pescadores, a pesca e a sua importância no território da cidadania do Sertão do São Francisco estão no capítulo 4. Os resultados, discussão estão feitas no capítulo 5. Por fim são apresentadas as considerações finais e referências bibliográficas.

Capítulo 1

METODOLOGIA

Analisar uma política pública que é composta por uma agregado de diversas políticas é algo complexo e, por vezes, bastante confuso. Como cada política tem objetivos distintos, para públicos/beneficiários diversos e princípios diferentes, comparar propostas, resultados e a multiplicidade de interesses torna o processo de construção árduo, mas, ainda assim, muito positivo. Portanto, identificar sobreposições de ações, ou lapsos de atividades, pode resultar em avanços importantes para os beneficiários e para a manutenção da própria política.

Considerando essa dificuldade inicial, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, para embasamento teórico, como forma de conhecer e entender o emaranhado de propostas. Foram feitas consultas a trabalhos sobre ATER, levantamento de dados da região estudada, da população estudada e do histórico da região, algumas atividades implementadas e, mais especificamente, daquelas políticas relacionadas aos pescadores artesanais, inserida no Plano Brasil sem Miséria

O estudo da política do Plano BSM e dos programas ligados a esta política quanto à inclusão produtiva rural, mais especificamente a ATER e a política de Fomento (pesquisa documental) foi importante, ainda que ele não esteja diretamente vinculado aos objetivos da presente pesquisa. O conjunto de leis referentes a essas políticas esclarece, em certa medida, a condução desses programas sociais.

Quanto á ATER foi realizado um levantamento histórico, mediante trabalhos técnicos consultados na literatura científica. Segundo Lakatos (1990) a investigação de acontecimentos, processos e instituições do passado, possibilitam verificar influencias de fatos que ocorreram ao longo do tempo e contribuíram para a situação presente.

No que se refere ao estudo das políticas de ATER e de fomento produtivo, o principal foco nesse estudo, está relacionado ao Plano BSM. Do ponto de vista metodológico, decidiu-se abordar a pesquisa em duas partes. A primeira, relativa à inserção das duas políticas, como foram pensadas pelo conjunto de gestores, verificando suas características, seus aspectos formativos e intencionais e, a segunda, alçar uma investigação de campo para verificar o comportamento das políticas de ATER e de fomento no campo, onde ela é aplicada, em meio aos pescadores artesanais, os quais estão

inseridos no Programa, por terem como característica fundamental, a condição de pobreza extrema.

Durante esse processo buscou-se referências de análise, o que permitiu o entendimento de que era necessário o entendimento do Plano no que se refere à inclusão produtiva rural, á investigação sobre a política de ATER e sobre as características do público atendido.

Para análise das políticas foram montadas as matrizes lógicas da Chamada Pública 14/2012, os objetivos, da política de fomento e da política de ATER, sendo possível correlacionar às intenções dos objetivos pautados na política com o que seria pretendido pela Chamada 14/2012.

As matrizes foram pensadas segundo as indicações de Costa e Castanhar (2005) e de Broschetti (2009), intencionando o entendimento dos pontos que poderiam ser observados nas políticas e na sua estrutura social. A partir dessa análise, procurou-se verificar o tipo de política pública realizada, buscando a compreensão de quais eram suas intenções, tipo e perspectiva de sucesso.

Ao montar os quadros para as análises baseados em Costa e Castanhar (2005), considera-se um levantamento dos objetivos e indicadores de desenvolvimento que auxiliam na análise das políticas. Trabalhou-se com a análise das palavras indicadoras de ações, discutidas em primeiro momento; e posteriormente alguns pontos foram testados em campo, fazendo parte da análise de dados. As matrizes contribuem em dois momentos, no entendimento da política e na projeção do que pode ser coletado como dado para responder dúvidas surgidas no entendimento inicial.

Para dar conta dessa etapa, foi feita uma solicitação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para conhecer e trabalhar com os dados dos beneficiários, que aderiram ao fomento e estariam aptos a receber a primeira parcela do repasse até setembro de 2015. Após a coleta desses dados foi possível realizar uma análise estatística básica com a intenção de observar qual o tipo de público estaria sendo realmente atendido pelo Plano Brasil sem Miséria. Essa caracterização permitiu verificar algumas características relacionadas à educação, ao gênero e à renda das pessoas atendidas pela empresa que foi selecionada e contratada para executar a ATER e a Inclusão Produtiva.

A pesquisa tem caráter misto, com parte quantitativa (levantamento dos dados dos beneficiários atendidos na primeira fase do projeto produtivo) e qualitativa, medindo algumas percepções sobre as duas políticas.

A análise qualitativa caracteriza-se pela percepção de significâncias nas falas e leituras de mundo dos sujeitos, sendo essa fala ligada ao contexto em que eles se inserem, delimitada pela teoria ou interpretação conceitual do pesquisador, trazendo à tona, na redação, uma sistematização baseada na qualidade. Um trabalho desta natureza não tem a pretensão de atingir o limiar da representatividade (FERNANDES, 1991). A pesquisa quantitativa permite análise de dados e exploração gráfica.

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa incipiente, uma vez que buscou apenas coletar os dados mais críticos e palpáveis, em função do fator tempo e do levantamento de mudanças na renda dos pescadores entrevistados. Mas se inferiu, de certa forma, a análise qualitativa de algumas perguntas e percepções observadas.

Para os questionários, buscou-se observar aspectos como os indicados por Manzini (1990/1991), que sugere que a forma de questionários para pesquisa semi-estruturada deve ser formulada segundo um roteiro que apresente as perguntas principais, sendo complementadas por outras, ligadas às circunstâncias. Assim, previu-se um conjunto de perguntas que indicariam aspectos fechados, complementadas por um segundo grupo de questões que permitiriam uma liberdade maior de resposta; podendo ligar as opções a outras inferências observadas pelo entrevistado.

Portanto, é necessário certo conhecimento do tema para o correto planejamento das perguntas, e elaboração dos questionários; complementando o referencial teórico e institucional, inicialmente previsto. Partindo dessa escolha, foi realizada uma pesquisa de campo em dois municípios (Remanso e Casa Nova), sendo que a amostra alcançava 274 atendidos (total de pessoas com a implantação do projeto produtivo em andamento) até outubro de 2015. Dessa amostra geral aplicou-se o questionário a 10% dos atendidos, sendo realizadas 28 entrevistas. Importa esclarecer que a Chamada nº. 14/2012 previu a abrangência de três municípios, mas, em função do tempo da pesquisa estar atrelada ao período de duração do curso de mestrado, optou-se em aplicar as entrevistas aos primeiros beneficiários, que receberem o fomento e que se encontravam nos dois municípios mencionados.

A pesquisa de campo foi realizada mediante entrevista com questionário semi-estruturado. Foram 30 questões que buscaram relacionar aspectos da política de ATER, de

fomento e alguns pontos gerais do Plano BSM. Parte das questões teve a intenção de medir a percepção dos beneficiários e algum sentimento ou expectativa.

O principal objetivo das entrevistas foi a busca de avaliação de como são percebidas as duas políticas e o BSM em meio aos beneficiários. Além disso, pretendeu-se, também, averiguar como se dá essa relação da ATER com os beneficiários quando da aplicação da política de fomento. Buscou-se, por fim, verificar se a ATER e o Fomento (as duas políticas relacionadas dentro do Plano Brasil sem Miséria) vem obtendo o sucesso esperado.

Todo o questionário foi formulado com perguntas investigativas, no intuito de verificar o alcance do Plano BSM, a percepção da política pelo público e o trabalho desenvolvido pela ATER.

Seguindo esse roteiro, a primeira pergunta investigou quais políticas já eram acessadas (nesse caso, considerando os acessos a programas propostos pelo Plano BSM e estimuladas pelo trabalho do técnico de ATER), e quais passaram a ser, devido ao atendimento da ATER pelos beneficiários, na intenção de verificar até que ponto a assistência técnica estaria conseguindo abranger outras atividades para além do atendimento técnico específico.

Medir o tempo em que cada indivíduo exerce a atividade de pesca também foi importante, para aproximar-se do fator da tradicionalidade, o que foi feita através da segunda pergunta.

As perguntas três e quatro visaram avaliar a confiança inicial na política, considerando que iniciativas anteriores de políticas públicas para fomento de produção que ocorreram na região. Em seguida, as perguntas subsequentes tentam verificar e identificar as formas de atendimento que o beneficiário já teve.

As perguntas sete, oito e nove procuraram esclarecer se vem ocorrendo um processo de continuidade dessas pessoas na profissão e se a pesca seria realmente a principal escolha no âmbito do projeto escolhido, já que o mesmo poderia ser desenvolvido em qualquer atividade e não somente em pesca. A pergunta 10 trabalha a visão de futuro, na perspectiva de melhora na profissão. Na sequência, a pergunta 11, aponta as causas da opção negativa à pergunta anterior e, em seguida (pergunta 12) interroga de forma mais direta, sobre o que o entrevistado realmente acha que ocorrerá no futuro em relação à continuidade do Projeto.

Esse conjunto de questões pretendeu investigar a percepção dos pescadores acerca do futuro e do quanto a comunidade e sua tradicionalidade podem vir a perder ou conservar de suas características após o final do Projeto.

As perguntas 13 e 14 trabalham o conceito ‘melhorar de vida’ a fim de verificar como o entrevistado relaciona a obtenção ou melhoria da renda e o futuro. Ou seja, melhorar de vida seria só melhorar de renda, ou abarcaria outros fatores como, por exemplo, acessos a políticas e à organização socioprodutiva?

O conjunto de perguntas subsequentes (15 a 28), buscou verificar o impacto da disponibilização da ATER para o público. Se esse serviço alcança de maneira positiva o público beneficiário, suas opiniões ou percepções acerca das mudanças, incluindo a possibilidade de trabalhar o estímulo à organização social e as questões ambientais, processos previstos na PNATER.

A pergunta 29 pretende verificar se ocorreu alguma melhora da segurança alimentar, mas sem aprofundamentos, já que o BSM se propõe a trabalhar o tema por meio do aumento do recurso provenientes do projeto produtivo, ainda que não seja possível de ser averiguado, em função do tempo de aplicação dos projetos produtivos, que está em primeira etapa. E, para finalizar, a última pergunta buscou investigar se e quais problemas foram observados pelos beneficiários do Plano, e se haveria algo a melhorar.

Para além da percepção dos beneficiários, também se previu uma investigação em meio aos técnicos que conduzem o Programa, de forma a conhecer a sua visão sobre o andamento das ações e dos objetivos do Programa. Nesse sentido, foi elaborado um questionário curto, semi-estruturado, com 12 questões, que buscou investigar a visão que os técnicos possuem do Plano e do papel da ATER nesse meio, bem como se veem na execução do trabalho, mediante as perspectivas de atendimento.

Foram aplicados questionários a quatro técnicos, de um total de 25 extensionistas e 3 coordenadores regionais (um para cada município) que atuam na política estudada. Buscou-se avaliar a capacitação desse técnico para aplicar a política, a sua permanência no cargo ou seu envolvimento. Tentou-se também perceber como eles veem a relação do seu trabalho e à aceitabilidade da política.

Introduziu-se uma questão relativa à agroecologia, como ele percebe a política de ATER com base agroecológica, segundo uma visão de futuro do seu trabalho e de seus resultados; já que a PNATER traz esse diferencial. Para ter um aprofundamento dessa questão, foram formuladas questões que abordam quais interações os técnicos identificam,

assim como quais são suas estratégias para executar o trabalho. Por fim, solicitou-se um breve relato no intuito de identificar as percepções desses técnicos em relação ao plano.

Durante a pesquisa de campo percebeu-se que havia o problema das distâncias e da necessidade de percorrer áreas rurais e periurbanas, para se obter uma amostra aleatória. Assim, em cada comunidade visitada decidiu-se perguntar ao primeiro entrevistado se podia indicar um próximo beneficiário que também participasse do Plano. Assim usou-se a técnica de bola de neve como indicação aleatória, formando uma espécie de rede ou cadeia de referências (BALDIM e MUNHOZ, 2011). Após a coleta dos dados, eles foram tratados em um programa estatístico simples (Excel).

Capítulo 2

POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

2.1. POLÍTICA PÚBLICA

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

As democracias mais estáveis favoreceram a introdução do tema relacionado às políticas públicas, tendo como interesse principal o seu estudo com fins específicos. A introdução da política pública como ferramenta de gestão do Estado deu-se após o período da Guerra Fria, onde ocorreu uma série de enfrentamentos entre os Estados Unidos da América e a União Soviética.

A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, céptico da natureza humana, focalizava o estudo das instituições consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006. p22)

Os autores considerados fundadores das discussões e dos conceitos relativos às Políticas Públicas (como debate teórico) são H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Cada um trazendo um conceito do papel da política, forma de aplicação e análise. A definição de Política Pública aqui considerada é a de Laswell, que sugere que as decisões e as análises sobre política pública implicam em responder algumas questões, entre as quais se citam: quem ganha o quê, porque e que diferença faz? (SOUZA, 2006).

Para Souza, (2006), as políticas públicas são instrumentos que o Estado se utiliza para exercer uma intervenção nas situações em que esse considera importante e passível de resolução ou gestão. O encadeamento de pesquisas e decisões acaba por gerar uma “ferramenta” para mitigar ou gerir processos. Assim, política pública inclui um sistema e práticas do Estado para potencializar ações, de forma que sejam acessíveis aos cidadãos.

2.2. ESTUDANDO A POLÍTICA PÚBLICA

Por que estudar a política pública? A resposta para essa indagação pode estar em uma proposta cidadã de interação e percepção do processo político e histórico que se constrói em um contexto lógico, dentro de uma sociedade. Segundo Faria (2005), a avaliação do desempenho das políticas públicas passou a se tornar agenda entre os anos de 1980 e 1990, sendo que esse modelo foi incorporado mais recentemente nos países latino-americanos. A importância da avaliação parece estar ligada a vários fatores, entre os quais a possibilidade da academia realizar avaliações fora do escopo governamental, com uma abordagem mais científica e menos gerencialista, possibilitando um olhar mais amplo dos resultados das políticas implementadas. O autor destaca que inicialmente as avaliações sobre as políticas públicas tinham uma intenção para um uso relacionado à tomada de decisões, sendo que a prática avaliativa abriu caminho para o questionamento sobre o que o autor chama de “a política de avaliação da política pública”, relacionando a prática avaliativa a um ensejo político, ou de interesse não apenas avaliativo e orientador, mas, também, ligada à disputa de poder. Assim, cita três dimensões de uso de avaliações, os quais seriam: instrumental (ligadas à busca de resolução de problemas); conceitual (ou educativa) e uso simbólico (político).

Para Faria (2005), a quantidade de avaliações se foca mais no caráter instrumental e perde em avaliação das políticas no “jogo político”, levantando a necessidade de uma análise menos positivista e mais construtivista das políticas públicas.

Pode-se entender que a avaliação de políticas deve interessar, também, a toda sociedade, de modo a promover o conhecimento dos resultados das políticas implementadas. Segundo Trevisan e Bellen (2008), em um levantamento de avaliações de políticas por vários autores, as avaliações podem ser feitas antes da aplicação da política, durante e depois. Tendo cada uma dessas avaliações suas características e objetivos quando ao desenvolvimento do processo da política pública. Entre esses aspectos, tais avaliações podem ser úteis para a construção das ações levando em conta seu custo, seus benefícios e os resultados desejados ou esperados, melhorando a gestão e a resolução de problemas durante a sua aplicação, bem como a avaliação dos resultados reais ou alcançados após a realização da política. Trevisan e Bellen (2008) citam a defesa de Arretche (1998) sobre a necessidade de as avaliações serem realizadas por “órgãos independentes”, dando maior transparência às avaliações, dado o “vício” que pode ocorrer se o próprio Estado aplicá-las (talvez uma amenização de problemas).

Segundo Costa e Castanhar (2003) o sistema público brasileiro não apresenta historicamente o hábito de avaliar programas públicos, ainda menos os de caráter social. Porém, em tempos mais atuais o interesse por esse tipo de análise vem crescendo, em decorrência de crises econômicas e políticas e de vertentes que incluem tanto a diminuição de atuação do estado (como na década de 1990), impelindo pela boa gestão dos escassos recursos, como pela atualização de um Estado mais amplo e atuante.

A intervenção do Estado, para os autores, torna-se essencial pela questão moral e pela condição econômica vigente nesses momentos. Portanto, a eficácia das políticas públicas de cunho social deve ser monitorada de forma contínua e eficaz, oportunizando uma melhor estratégia do Estado, com efetivação de políticas mais consistentes. Para Costa e Castanhar (2003) o Estado deve constantemente avaliar-se, procurando a melhoria de suas ações em relação ao custo-benefício.

As iniciativas de reforma do Estado que se realizam em todos os cantos do planeta há mais de uma década e meia trazem em seu bojo um desafio portentoso: fazê-lo funcionar melhor, porém, com um custo menor (Kettl, 1998:74-6). A busca dessa melhoria passa pela avaliação do desempenho dos programas públicos, o que enseja a possibilidade de avaliar a própria performance do aparelho estatal. Ou seja, quando se estabelecem a eficiência, eficácia e efetividade como medidas de sucesso da ação governamental, impõem-se criar também meios de avaliar diferentes alternativas para se obter resultados equivalentes (KETTTL, 1998:87 apud COSTA E CASTANHAR, 2003).

A partir do momento em que o Estado torna-se menor, ou mesmo insuficiente para realizar ele mesmo todas as ações necessárias, ele pode passar a estabelecer parcerias com entidades ou agências que realizem as ações necessárias aos programas e políticas estabelecidas como importantes para a sociedade. Partindo dessa premissa, o Estado deve desenvolver metodologias de avaliação. Tais metodologias devem levar em conta a especificidade de cada ação avaliada. Costa e Castanhar (2003) destacam a definição de critérios de avaliação, que devem ser muitos e de diferentes mensurações.

Os autores partem do pressuposto que se avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação, e nesse ponto não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. O que existe é um autêntico “emaranhado conceitual (TREVISAN e BELLEN, 2008, p.542).

Critérios como eficácia, eficiência, análise de custo-eficiência, efetividade, sustentabilidade, satisfação dos beneficiários, equidade, estão entre os parâmetros mais

comumente utilizados em avaliações de políticas públicas.¹A utilização de indicadores parece ser adequada no processo de avaliação, principalmente quando esses critérios são utilizados. Assim, para analisar um programa é importante observar alguns parâmetros ou avaliação de desempenho. Esses padrões podem ser estabelecidos através de alguns patamares:

... a avaliação do desempenho de um programa requer que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho. Eles poderiam ser: Absolutos- as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados; Históricos- comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores; Normativos- comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região ou no exterior; Teóricos - são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis; Negociados ou de compromisso - são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores (COSTA e CASTANHAR, 2005. p 976)

Assim, ao avaliar um programa ou política social é indicado que se desenvolva a escolha dos critérios que serão indicadores, permitindo uma observação do desempenho dessa política ou programa. Flexor e Leite (2007) enfatizam alguns pontos, ou dimensões, a serem considerados em uma análise de políticas públicas. A primeira seria a dimensão histórica e institucional, que traz interpretações como o fator “escolha pública”, onde há detrimento de alguns grupos em relação a outros, mediante a distribuição do recurso público. E, ainda, outro aspecto dessa interpretação traz a dimensão temporal e histórica da formulação e interpretação da política pública.

Essa interpretação prevê que “*as instituições constituem parâmetros históricos essenciais, estruturando uma trajetória que afetam o conjunto de opções de políticas públicas possíveis*” (FLEXOR E LEITE, 2008. p.8). Os autores destacam, ainda, a dimensão processual das políticas públicas. Nesse caso, a produção de políticas iniciaria-se com a identificação de um problema e formação de uma agenda.

¹Eficiência - termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; eficácia - medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; impacto (ou efetividade) - indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais; sustentabilidade - mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término; análise custo-efetividade - similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo; satisfação do beneficiário - avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa; equidade-procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário. (COSTA e CASTANHAR, 2005. p.976)

A construção da agenda representa o conjunto de problemas percebidos e que é capaz de estimular um debate público e a intervenção de autoridades políticas legítimas. Cabe indicar que no processo de construção da agenda o grau de consenso ou conflito representa um parâmetro decisivo: em um extremo, temos situações rotineiras; em um outro, a controvérsia destaca-se como característica básica. (FLEXOR e LEITE, 2006. p. 09)

Nesse caso, o processo de tomada de decisão dos gestores refletirá a capacidade de entender o problema ambíguo e tratar as informações. “*O processo decisório, portanto, depende tanto de fatores estruturais e situacionais como de elementos cognitivos e da personalidade e estratégia dos gestores*” (FLEXOR e LEITE, 2006. p10).

Outra opção descrita pelos autores é a dimensão organizativa, que leva em consideração o papel do gestor que pode ser impulsionado por suas próprias preferências, de forma consciente ou não. Fatores externos, como movimentos sociais, podem interferir nesses processos decisórios e de construção. Em alguns casos, por exemplo, as preferências de escolha podem beneficiar alguns setores ou segmentos econômicos. Os autores citam jogos de poder e negociação como um fator que interfere nas dinâmicas organizacionais e acabam acompanhando processos de implementação de políticas públicas.

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

Muitos desses estudos não consideram que a relação custo-benefício não pode se aplicar às políticas sociais públicas com o rigor e intencionalidade com que se aplica ao mercado, visto que seu objetivo não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos. Ao contrário, a avaliação de políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade. (BOSCHETTI, 2009.p. 3-4)

Para a autora, é importante uma perspectiva que inclua a abordagem histórica (em um contexto histórico entre a sociedade e o Estado) e não apenas seqüencial (que inclui etapas como identificação de problemas, formulação, tomada de decisão, implementação, avaliação, continuidade ou extinção). Assim, a análise deveria incorrer as relações causadoras da política, originárias; o teor econômico envolvido (produção e reprodução do sujeito) e o teor histórico, sendo que essas dimensões devem ser integradas. A abordagem

da avaliação pode e deve sinalizar alguns aspectos empíricos que devem ser investigados, de modo a montar uma matriz abrangente considerando os fatores dinâmicos da política

É possível sinalizar alguns aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado, quais sejam: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos) e 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil). Cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da avaliação (BOSCHETTI, I. 2009. p. 11).

Outra abordagem possível de análise é o aspecto cognitivo da política pública.

As políticas públicas são analisadas como determinadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem as respostas para os mesmos (GRISA, 2010. p 105).

Nesse caso, a elaboração da política é vista como um processo pelos quais são elaboradas as visões ou representações do real, ou referencial da política, e a partir daí os atores interpretam os problemas envolvidos, confrontam soluções e definem ações. Essa maneira de projetar a política teria dois referenciais – um global e um setorial. Neste aspecto, Grisa (2010) identifica o global como um quadro de interpretação do mundo, e o setorial a interpretação de um setor, sendo esse constituído por um conjunto de problemas associados de maneira mais ou menos constantes em certas populações.

O interesse principal desta perspectiva analítica é verificar como as políticas públicas são construídas e transformadas a partir desta relação global/setorial e o papel dos mediadores neste processo (GRISA, 2010. p. 107).

A mediação, no caso, é realizada por entes ligados à classe representada ou envolvida na política. Seriam os porta-vozes dessas classes, representando um ponto de consulta da realidade. Assim pode-se pensar nos interesses como construções sociais, e os espaços de troca como espaços de representações do mundo, de exposição de ideias e crenças, formando sistemas cognitivos, de construção de “verdades” vividas pelos agentes (NIERDELE e GRISA, 2013). A análise cognitiva confere duas dificuldades muito atuais em relação à forma das políticas nos últimos anos – a descentralização e a transversalidade, o que infere em um modo de análise mais dificultoso (TINOCO, 2008).

2.3. COMO AFERIR? A QUESTÃO DA RENDA

Para análise de um programa que busca intervir na situação de pobreza no Brasil, precisa-se pensar em parâmetros que busquem reduzi-la, de preferência de forma que não

aja regressão a patamares anteriores à aplicação da política. Deddecca, et al (2012) citam a necessidade de uma perspectiva multidimensional que vise pobreza no campo além da perspectiva monetária, pois a pobreza tem um caráter dinâmico, sendo necessário entender o desafio do combate à pobreza em dimensões do desenvolvimento socioeconômico.

A partir dos anos de 1980, com o crescimento de políticas liberais, muitos países foram desafiados a pensar na pobreza, já que o número de desempregados aumentou. Em países desenvolvidos a busca e a exigência de serviços de amparo social, devido a redução do papel do Estado de bem estar social foram crescentes. Porém, com isso a ampliação dos serviços ampliaria os gastos públicos. De outro lado, a crescente exigência de austeridade inibia os aumentos desses gastos. O mercado de trabalho reduzido também não era uma via de saída, já que não havia crescimento econômico e a procura por serviços sociais aumentava.

Nos países em desenvolvimento, o processo de industrialização havia aumentado as diferenças sociais e a diminuição de financiamento externo impactava no mercado de trabalho, *pondo em xeque a própria sustentação das condições econômicas e sociais alcançadas* (DEDDECCA, et al 2012. p.19). Segundo os autores, com a situação econômica e política no final do século XX, a preocupação com a pobreza volta a ser pauta, mas entra em conflito com as questões econômicas e fiscais, que passam a ser obstáculo para o aumento de gastos públicos. Ao mesmo tempo procurava-se a eficiência dos gastos, com a reorganização de programas. Algumas políticas foram focadas de forma a gerar um tipo de proteção social associada ao trabalho e uma diminuição da orientação de proteção social universal. Os mesmos autores citam a tipologia proposta por Esping-Andresen (1990) que identifica três modelos de políticas que regulação e proteção social:

- a. Liberal – com baixa proteção universal, uma tendência ao regime de capitalização de proteções (saúde, previdência etc.), realizado por agências privadas contratadas por quem pode pagar.
- b. Conservador – com pressões e interesses da igreja e partidos conservadores, baseadas na família e na inserção produtiva como vínculo da proteção social.
- c. Social democrata – estruturada a partir da demanda dos trabalhadores organizados, progredindo da proteção ao trabalho à proteção universal.

Deddecca, et al, 2012, comentam sobre as políticas de transferência de renda que começam a surgir na década de 1990, como alternativa para o combate à pobreza. Nessas políticas, porém, há uma desvinculação com a proteção, sendo que a orientação seria de

que a população buscasse saídas próprias para sua condição. A identificação dessas famílias teria de ser associada a alguma referência, que seria a condição de pobreza a um nível básico de renda. Um dos indicadores elaborados pelo Banco Mundial trata como condição de pobreza extrema (ou miséria) a renda familiar per capita de U\$1,25 diário. Esse parâmetro se tornou um indicador que ganhou força em instituições internacionais. Essa tendência, à época, acaba por fomentar a transição de um modelo de proteção universal para um modelo de proteção a uma faixa da população.

Em um contexto de debilidade das condições de financiamento das políticas públicas, esta perspectiva encontrou um ambiente favorável para sua legitimação de forma que prosperassem os programas de combate à pobreza com maior foco na transferência direta de renda com menos presença do Estado, na gestão e na oferta de política pública de proteção social. A desarticulação da política de combate à pobreza com as demais políticas sociais foi uma das consequências produzidas pela nova orientação. Se no ponto de vista da renda, a diretriz atenuava uma dimensão de pobreza, se observou pouco avanço nos demais indicadores. A dependência de renda das famílias não assumiu um caráter transitório, mas permanente (DEDDECCA, et al, 2012. p 24)

A partir da reflexão sobre as inconsistências, outros parâmetros começam a ser pensados para a referência da condição de pobreza.

É possível encontrar uma crítica, mesmo que rápida ou velada da abordagem monetária do problema da pobreza e o reconhecimento explícito da impossibilidade de combatê-la sem incorporar o tema da desigualdade e o acesso amplo e adequado aos bens públicos, propiciados particularmente pela política social. São reconhecidos os determinantes sociais e coletivos do problema da pobreza. Em termos objetivos, atenua-se fortemente a possibilidade de logro da condição de pobreza a partir de uma perspectiva individual, retomando-se aquela que reconhece a importância das estratégias das famílias, mas considera que esta só poderá ser exitosa se bens e serviços públicos coletivos lhes estiverem adequadamente disponibilizados (DEDDECCA, et al, 2012 p. 26)

Para elaboração de indicadores multidimensionais de pobreza, segundo esses autores, deve-se levar em conta o desenvolvimento de bases de informação. O Censo Demográfico pode ser tomado como um exemplo de base acessível, considerando que há, atualmente, uma velocidade de disponibilização dessas informações. No Brasil, ainda é possível a utilização de outras bases administrativas de informação - como o CadÚnico². Nessas bases, inúmeras informações são possíveis de serem observadas, além da renda, para obter um critério multidimensional.

²O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. (Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>, acesso em 10/03/2016)

Como apontado anteriormente à renda corrente auferida por uma família é considerada como referência básica para mensuração e análise da população em situação de pobreza, mesmo em uma perspectiva analítica multidimensional. (DEDDECCA, et al, 2012. p.39)

Os autores, fazendo levantamento de vários indicadores, com base no CadÚnico e no Censo, observam uma incidência de desvantagem nos domicílios pobres quando comparados aos domicílios não pobres (os autores analisaram – inserção ao mercado de trabalho, renda familiar, acesso à terra, acesso à educação; perfil demográfico, condições de vida). *Na maioria dos indicadores é encontrada uma situação de desvantagem para os domicílios pobres rurais. Mesmo quando esses possuem indicadores próximos a domicílios não pobres.* (DEDDECCA, et al, 2012.p. 44)

Esses autores indicam a necessidade de um esforço na ampliação de políticas sociais para diminuição da desigualdade apontada pelos indicadores socioeconômicos entre os pobres rurais. Sugerem, considerando a complexidade, que a estratégia para atingir a pobreza rural exige uma *estratégia de articulação entre políticas de transferência de renda e de educação fundamental e o programa Território da Cidadania* (DEDDECCA,et al, 2012 p. 46).

Apesar da pobreza rural ter diminuído, ainda é um problema a ser pautado nas políticas públicas no Brasil. Grande parte do declínio da pobreza é relacionada a inovações das políticas de seguridade social. É uma pobreza heterogênea entre regiões e tipos de famílias (HELFAND E PEREIRA, 2012). Os autores, ao discutirem determinantes da pobreza rural, levantam algumas questões interessantes sobre a condição do homem do campo. A família rural está inserida em muitos ambientes – os quais podem ser considerados como o ambiente físico, social, ambiente jurídico, institucional, político e econômico. No ambiente físico há particularidade do meio ambiente que o cerca, o agroecossistema, que envolve os recursos naturais necessários para o seu trabalho e sobrevivência. O social se relaciona à sua classe e a certas normas de comportamento. A jurídica e institucional inclui as regras a que estão submetidos ou inseridos, sendo que neste caso, essas regras têm influencia do cenário político. O econômico se relaciona com a comercialização em níveis locais ou mais extensos. Todos esses cenários formam e modulam as estratégias de sobrevivência do grupo familiar. Pode-se, aqui incluir o fator cultural, que vai influir também nas questões de reprodução desse rural.

O capital do homem do campo se relaciona ao financeiro, físico e social. Sendo que o número familiar influencia na distribuição e captação desse capital. Com o objetivo de gerar renda as famílias criam estratégias e praticam atividades agrícolas e não agrícolas.

Essas estratégias ou atividades sofrem influencia e podem ser afetadas por fatores não controlados (coletivos ou individuais) (HELFAND E PEREIRA, 2012). Portanto, o fator renda no campo tem um caráter dinâmico, que pode se alterar mediante uma diversidade de fatores. Segundo os autores, ainda há uma concentração de pobreza no nordeste brasileiro e a realização de ações que possibilitem acesso a terra, aumento de produtividade, escoamento da produção, acesso ampliado à educação (técnica e formadora), entre outras, seriam opções de ações positivas para o desenvolvimento rural.

Mediante as observações, a pobreza não é referente apenas à renda, mas a uma série de outros fatores entremeados à vida do trabalhador, sendo que no campo ela é ligada a fatores que também incluem circunstâncias abióticas e bióticas, às quais a produção está suscetível.

A renda, apesar de ser um fator importante, dado que dela advém possibilidades de acesso a variedades de alimentos, vestuário e outros bens, apenas ela não resolve problemas de ingresso em políticas necessárias a uma mudança efetiva de condições das famílias rurais. Nesse trabalho, busca-se abordar a coligação do fator renda com outros acessos propostas pelo Plano, na tentativa de aferir que tipo de mudança ou melhoria da vida dos pescadores é possível alcançar com a política de fomento às atividades produtivas rurais. Porém cabe lembrar que as políticas envolvem a elevação da renda como objetivo; o que se tenta é avaliar um pouco além, tentando perceber quais outros benefícios são possíveis de se identificar.

Capítulo 3

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, INCLUSÃO PRODUTIVA NO CAMPO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

3.1. ENTENDENDO O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Segundo Satanding (2010), no debate de políticas sociais devem ocorrer cinco regras relativas à justiça social que podem ser aplicadas na maioria dos casos. Tais regras estariam vinculadas aos princípios éticos que deveriam ser consideradas pelos elaboradores das políticas. São elas: (i) o princípio de diferença de segurança - política só é socialmente justa se reduzir a insegurança dos grupos vulneráveis da sociedade; (ii) o princípio da regra do paternalismo - qualquer controle imposto a alguns grupos na sociedade que não seja imposto ao grupo mais livre é socialmente injusto; (iii) o princípio de direitos de não caridade - uma política de governo é socialmente justa quando reforça os direitos de quem a recebe e limita o poder discricionários dos provedores ou administradores; (iv) o princípio da restrição ecológica - preservação social sem esgotamento de recursos e (v) o princípio do trabalho digno - a política é justa socialmente se não impedir o trabalho digno, sendo trabalho um conceito mais amplo que emprego – trabalho é o labor.

As políticas sociais são elaboradas com a intenção de diminuir ou amortizar a exclusão social. Para Subirats (2010) este conceito não é novo e pretende englobar o conceito de pobreza, que segundo o autor poderia ser definido como a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária e aos sistemas preestabelecidos de proteção.

O autor observa alguns conceitos relativos à pobreza e menciona que em alguns casos essa chega a instâncias de irredutibilidade (situações de fome e inanição), compactuando com as ideias de Sen (1983). Nesse aspecto, eles sugerem que para enfrentar o problema da pobreza deveria ser usada uma lógica onde não seria efetuada a redistribuição de bens, mas viabilizado o incremento e as melhorais nas capacidades dos indivíduos, suprimindo necessidades básicas – que variam mediante a fase da vida, assim como com as diferenças de condições sociais e comunitárias.

Trabalhando o contexto de exclusão social, Subirats (2010) reforça que há componentes chaves que influem nessa situação, tendo, aspectos estruturais, históricos e dinâmicos como um conjunto de processos (atingindo indivíduos e coletivos) e, ainda, seria um fenômeno multifatorial e multidimensional (não possui uma só causa, mas um conjunto de circunstâncias desfavoráveis e inter-relacionadas).

Mediante esses componentes e a responsabilidade do Estado, o autor coloca o papel da política como veículo de diminuição ou extinção da exclusão, mas, também, como articuladora, pois uma sociedade em exclusão não pode ou não consegue estar coesa para lutar por direitos:

“A exclusão e a política não podem ser separadas. A exclusão social não está fatalmente inscrita no destino de nenhuma sociedade, assim como também não está nenhum tipo de desigualdade ou exclusão. Ao contrário, a exclusão é passível de ser abordada a partir dos valores, da ação coletiva, da prática institucional e das políticas públicas. Em cada sociedade, as mediações políticas e coletivas da exclusão transformam-se em um dos fatores-chave que explicam a questão. Por que consideramos importantes frisar isso tudo? Em outros momentos históricos, nos períodos centrais da sociedade industrial, por exemplo, o coletivo submetido às relações de desigualdade e subordinação adquiriu uma subjetividade própria e, portanto, uma capacidade de auto-organização social e política. Transformou-se em agente portador de um modelo alternativo, com potencial para superar as relações de desigualdade vigentes. O mesmo não acontece com a exclusão. Os coletivos marginalizados não formam nenhum sujeito homogêneo e articulado de mudança histórica, visível e capaz de superar a exclusão. Em função disso torna-se muito mais complicado gerar processos de mobilização e definir uma práxis para superar a exclusão” (SUBIRATS, 2010.p. 106/107).

A inclusão social deve trabalhar com as relações, não sendo tratada como uma aventura pessoal de superação de obstáculos, mas como uma busca coletiva e um processo de toda uma sociedade. Como um processo de construção coletiva não é isenta de riscos, ficando o poder público como garantidor (não apenas gerenciando). Deve almejar a autonomia e não a dependência (SUBIRATS, 2010).

A redução da desigualdade é uma estratégia mais eficaz na diminuição da pobreza e, também, seria responsável por cerca de metade da redução da pobreza. É provável que a outra metade teria sido possível de solução com a melhoria da renda dos mais pobres. A redução da desigualdade acontece quando há distribuição de renda e acessos a serviços públicos capazes de criar uma autonomia (BARROS; CARVALHO; FRANCO e ROSALÉM, 2010).

Nessa perspectiva o Plano Brasil sem Miséria (BSM) é uma política de governo que tem como princípio a redução das diferenças sociais e econômicas de populações extremamente pobres, propondo a redução de desigualdades, tendo sido inserida em um

plano de metas planejadas até 2015 – o Plano Plurianual (PPA). Na concretização dessa política há a preocupação com a população extremamente pobre, que se encontra abaixo da linha da pobreza e não tem perspectiva de melhoria sem apoio governamental (CAMPELLO e MELLO, 2014). A formulação do programa Brasil sem Miséria teve início no ano de 2010, com objetivo de dar continuidade à redução da desigualdade, iniciada em ações relacionadas à elevação do emprego e distribuição de renda a partir de 2003 (CAMPELLO e MELLO, 2014).

O Plano Brasil sem Miséria visa a elaboração, aprimoramento e inserção de políticas públicas para a população que vive em condições de risco social e são extremamente pobres. Essa inserção de inúmeras políticas é o que se denomina inclusão produtiva dentro do Plano (MDS, 2014) e visa “elevar a renda familiar per capita, ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social, bem como ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural”³.

Percebe-se, então, a introdução de uma série de ações que se inserem como políticas públicas e têm o objetivo de beneficiar as populações na faixa per capita dos extremamente pobres. Introduzindo conceitos como “elevar a renda”, “ações de cidadania e bem estar social”, “ampliação de acessos às oportunidades de ocupação e renda através da inclusão produtiva”. O Plano, portanto, traz em si uma preocupação com a geração de renda e inclusão social (CAMPELLO e MELLO, 2014).

O Governo Federal percebeu, em avaliação, que as políticas utilizadas até aquele momento não conseguiam alcançar pessoas que estivessem em um patamar muito baixo de renda, havendo uma faixa da população em um estágio extremo de pobreza que a limitava acesso aos sistemas existentes de progressão social. A partir do Censo de 2010 foi possível a avaliação destas vulnerabilidades, com alguns indicadores percentuais que puderam esclarecer e identificar essas condições, direcionando informações. Percebeu-se que a extrema pobreza estava mais vinculada à população negra (71%) e mais concentrada na região nordeste (60%). Constatou-se, ainda, que a miséria era maior no campo que na cidade - cerca de 25% da população rural se enquadrava como muito pobre. (CAMPELLO e MELLO, 2014).

A partir do diagnóstico do Censo 2010 diagnosticou-se que a faixa de pobreza tinha características específicas e que havia ‘bolsões’ onde as políticas sociais não conseguiam

³Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 - Governo Federal/MPOG/SPI, 2010.

alcançar essas famílias a ponto de permitir qualquer tipo de autonomia. Dessas constatações foram pensados estratégias e mapeamentos locais com a intenção de verificar as carências das pessoas incluídas como extremamente pobres, de forma a constituir um plano para alcançar essa faixa da população. Para formulação do plano algumas condicionantes foram colocadas como necessárias quais sejam: (i) definição da linha da Extrema pobreza – em parâmetros internacionais (padrões do Banco Mundial) e (ii) mudança na postura do Estado e focalização no acesso a políticas universais, que segue o entendimento e o reconhecimento de que todos têm direitos às políticas públicas, sendo necessária a certeza de que os mais pobres pudessem alcançá-las (CAMPELLO e MELLO, 2014).

Os mesmos autores mencionam que o Plano teve um processo de formalização que levou em conta cinco inflexões: (i) o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza tendo na renda um forte indicador da população extremamente pobre; (ii) a universalização das políticas voltadas para a pobreza; (iii) a formulação da busca ativa, para que o Estado fosse a quem precisa de acesso a políticas inclusivas; (iv) o estabelecimento de um piso caracterizador da extrema pobreza e (v) a inclusão produtiva na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo.

A linha criada, mediante parâmetros baseados no Banco Mundial, foi fixada, inicialmente em R\$70,00 reais per capita e, posteriormente (ano de 2014), em R\$ 77,00 per capita. Este patamar mínimo indica que as famílias que possuem uma renda abaixo dessa faixa, estariam em condições de pobreza extrema. O Plano Brasil sem Miséria teve a missão de não apenas mensurar a miséria, mas trazer estratégias para superá-la (COSTA e FALCÃO, 2014). Porém, é reconhecido que há uma volatilidade da renda dos mais pobres, causada pela instabilidade dessa renda, assim o pressuposto inicial não era eliminar os beneficiários que têm renda acima do valor base, mas definir e identificar o público prioritário. Excluir uma família pobre, mas acima da renda estipulada, pode significar ter uma família nesta linha futuramente (COSTA e FALCÃO, 2014).

O Plano tem, portanto, a função de inclusão de indivíduos que permanecem na linha da pobreza extrema, procurando compor um conjunto de políticas que seriam capazes de proporcionar a melhoria de condições e de acessos ao desenvolvimento, dando alternativas para a saída definitiva do atendido da sua condição de miséria. O objetivo, então, seria proporcionar uma alternativa com maior permanência de sustentabilidade, com restabelecimento de vínculos.

...se a exclusão traz consigo um forte dinamismo, com entradas múltiplas e súbitas, que são as ações de resposta, as ações públicas devem tender a processos de prevenção, inserção e promoção, fortalecendo e restabelecendo vínculos de trabalho, sociais, familiares e comunitários (SUBIRATS, 2010. p. 116).

A linha monetária no PBSM foi proposta na intenção de ser um indicativo que estabelecesse um limite sob o qual ninguém deveria estar em termos de renda, não significando que quem está acima deste limite não sofra também privações (COSTA e FALCÃO, 2014). Embora a renda seja uma variável fundamental na discussão sobre exclusão social, a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas. Além da insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, o acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia são outras variáveis importantes e interdependentes. Superar a extrema pobreza requer, portanto, a ação inter-setorial do Estado (WERCHEIN e NOLETO, 2003). Apesar de levar em conta a renda como um fator de identificação, o Plano foi pensado em um conjunto de estratégias que vão além da renda (COSTA e FALCÃO, 2014). O Plano Brasil sem Miséria age de forma multidimensional, baseando-se nas características do público.

Para a aplicação e execução de ações, o Plano é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Envolve ações de 22 ministérios em sua gestão, além de contar com a parceria de estados e municípios, bancos públicos e apoio do setor privado e terceiro setor, que fizeram um esforço institucional para desenvolver e ampliar as atividades que compõem o Brasil Sem Miséria (MDS, 2014). Nesse sentido, o Plano fomenta a inserção dos indivíduos por meio de políticas públicas e traz ações integradas de educação, saúde e assistência social e técnica (fatores multidimensionais).

O Plano Brasil sem Miséria têm três eixos de trabalhados que definem o desenvolvimento das ações das políticas envolvidas (Figura 1): (i) a garantia de renda - alívio imediato da extrema pobreza; (ii) inclusão produtiva - rural e urbana e (iii) acesso a serviços públicos para promoção da cidadania e rompimento do ciclo de reprodução da pobreza (COSTA e FALCÃO, 2014).

Uma problemática seria a localização mais precisa possível dos bolsões de pobreza, ou locais onde haveria concentrações de pessoas em condições de vulnerabilidade social. Mediante um fator base, como a renda, seria necessária uma ferramenta que proporcionasse o encontro desses possíveis beneficiários. Surbirats (2010) coloca a

importância de exploração de construção de matrizes de coletivos vulneráveis a processos de exclusão social. Seria uma matriz que cruzasse um conjunto de fatores de exclusão que opera em várias esferas (trabalho, formação, gênero, saúde, etc.).

Figura 1. Brasil Sem Miséria – quadro explicativo



Fonte: Baseado na lei 7492/2011.

...entendemos que para cada um dos fatores de exclusão identificadas deveriam ser estabelecidos objetivos estratégicos visando tanto o enfraquecimento dos fatores geradores de exclusão como prestar atendimento aos coletivos em situação de exclusão. Estas são duas perspectivas complementares e necessárias às abordagens das políticas para inclusão social, que exigem formas de articulação e de abordagem integradas, dada a constante interação entre os fatores de risco e a vulnerabilidade e as resultantes finais de exclusão (SUBIRATS, 2010. p. 110).

Para isso o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (CadÚnico)⁴, do Ministério de Desenvolvimento Social é utilizado como ferramenta de procura e seleção. Esse banco de dados possui uma enorme variedade de informações catalogadas e estimuladas desde 2003. As prefeituras podem realizar o cadastro de 100% da sua população com baixa renda. Trata-se, portanto, de banco de dados bastante completos e seguros em sua amplitude e que possibilita cruzamento com dados da Receita Federal, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Registro Geral de Pesca (RGP), Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), entre outros (MDS, 2014).

⁴DEDECCA, BUAINAIN, NEDER E TROVÃO, 2012. p.39, citam a utilização dessa base de dados como patamar para formação de uma ‘procura’ multidimensional para a identificação da pobreza. Esse sistema contém informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda agrupadas em localidades, possibilitando as pessoas ingressarem em programas sociais promovidos pelo Governo Federal.

O cadastro único permitiu o acesso a informações relacionadas aos recebedores de programas sociais e, portanto, configura-se como um acesso ao rastreamento da população mais pobre (COSTA e FALCÃO, 2014). Nesta base de dados registra-se uma grande quantidade de informações que torna possível a localização de fatores de exclusão; sendo uma ferramenta já utilizada e viabilizada pelo Bolsa Família. Nesse sentido, o CadÚnico é um instrumento que viabiliza a articulação entre diversas políticas públicas, fornecendo a possibilidade de identificação de uma parcela mais vulnerável da população, historicamente excluída (PAIVA et al, 2014).

O plano Brasil sem Miséria fez uso desse cadastro como elemento articulador da oferta de serviços e programas para as famílias de baixa renda. A estratégia do Plano foi articular a oferta de programas a serviços e não apenas a transferência de renda e acessos a direitos universais (ações já realizadas pelo Bolsa Família). Buscou, assim, lançar um olhar para outras demandas das populações vulneráveis⁵ (PAIVA et. al, 2014).

Com sua variedade de informações socioeconômicas e concretizando seu maior objetivo, o cadastro único foi o instrumento capaz de tornar visíveis essas demandas, permitindo ao BSM agir sobre as várias faces da pobreza: a baixa cobertura de cuidados a primeira infância, a exígua formação profissional e técnica, a falta de habitação digna, a falta de acesso à água potável para consumo e para o plantio, dentre outras tantas ausências (PAIVA et al, 2014. p.381).

Houve um movimento de inserção de novos dados no Cadastro único a partir do Brasil em Miséria, pois a intenção era construir uma base de dados que incluísse o máximo de informações, da maior quantidade possível de pessoas que necessitassem de apoio. A busca ativa foi uma estratégia desenvolvida com estados e municípios, aumentando a inclusão de pessoas ao cadastro único, identificando-as e permitindo que fossem atingidas por políticas públicas, tais como: tarifa social de energia, programa água para todos, Bolsa Verde, Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais, Minha Casa Minha Vida, entre outros (CAMPELLO e MELLO, 2014).

A estratégia da busca ativa possibilitou que 1,35 milhões de famílias extremamente pobres fossem localizadas, cadastradas e imediatamente incluídas no Bolsa Família. Outras 1,2 milhões de famílias foram localizadas, cadastradas e incorporadas ao Programa ao longo do período de execução do plano, totalizando 2,5 milhões de famílias que, além de receberem a transferência de renda, passaram a ser visíveis a todos os programas que

⁵Grupos vulneráveis: Conjunto de pessoas pertencentes a uma minoria que, por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada, a bens e serviços universais disponíveis para a população. São grupos que sofrem tanto materialmente como social e psicologicamente os efeitos da exclusão, seja por motivos religiosos, de saúde, opção sexual, etnia, cor de pele, por incapacidade física ou mental, gênero, dentre outras. (<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/294974/grupos-vulneraveis> acessado em 07/07/2016)

utilizam o Cadastro Único como ferramenta de seleção de público (CAMPELO E FALCÃO, 2014, p. 797).

O fato do Plano ter se voltado para a área rural facilitou a inclusão de pessoas que não conseguiam se inserir nas políticas ou que apesar dos Programas de Governo ainda permaneciam no patamar de extrema pobreza (CAMPOS et. al., 2014). Os autores citam que, segundo dados do IBGE, existe cerca de 15,6% da população brasileira que vive no meio rural e nesta categoria se concentravam 7,6 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, sendo 66% encontravam-se na região nordeste. Quando se compara com a população urbana, os dados indicam que a miséria é maior no campo.

Devido a este fator, as políticas voltadas para esse grupo da população são muito significativas e importantes para viabilizar a sua inclusão. Um aspecto que precisa ser considerado refere-se ao conceito de pobreza, já que em muitas partes da área rural as pessoas ou famílias sempre possuem a alternativa de produzir algum tipo de alimento. No entanto, essa possibilidade não é considerada ou percebida quando se olha os indicadores (quase sempre relacionados à educação, renda e idade). Mas não resta dúvida que ações de proteção e inclusão social desse grupo de pessoas são necessárias, pois quando se fortalece, por exemplo, ações ligadas à produção de alimentos, essas estão melhorando o acesso a alimentos produzidos segundo pressupostos mais ecológicos e saudáveis, o que desencadeia o aumento da segurança alimentar para quem reside no próprio campo, e para quem vive na cidade.

No PBSM as ações pensadas para o campo seguiram com a política de promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, considerando-se temas como segurança alimentar, agregação de valor e sustentabilidade ambiental (CAMPOS et. al., 2014).

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

Com o intuito de alterar esse padrão, o Ministério de Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criaram o Programa de Inclusão Produtiva às Atividades Rurais com um novo molde de Assistência Técnica e Extensão Rural, por

meio da oferta de recursos não reembolsáveis, como parte integrante do Plano Brasil sem Miséria (CAMPELLO e MELLO, 2014).

A esse respeito, além dos eixos de garantia de renda e de acesso a serviços públicos, o Programa deveria prever mecanismos para vencer o desafio de construir uma estratégia de inclusão produtiva rural, buscando a estruturação produtiva das famílias, assegurando o auto consumo e segurança alimentar⁶, bem como apoiar a produção de alimentos excedentes para comercialização. Assim, a inclusão produtiva no meio rural buscou agregar inúmeras políticas (acesso à água, à energia elétrica, à segurança alimentar, à ATER etc.), aperfeiçoando-as e as articulando-as com o objetivo de ampliar os acessos e atender a extrema pobreza no campo, buscando incluir, ainda, minorias como mulheres e populações tradicionais (CAMPOS et.al., 2014).

A estratégia inovadora do Plano Brasil sem Miséria no campo foi a união entre a ATER, assegurando o serviço por meio do extensionista e o crédito não reembolsável, possibilitando a estruturação produtiva dos atendidos (CAMPOS et. al., 2014). Sendo vista como a porta de entrada do Plano no meio rural, a importância desta atividade para o sucesso da inclusão é alta.

A Ater é o eixo condutor de uma das etapas da rota que articula várias ações e programas, que foram criados ou adaptados para apoiar a estruturação produtiva e a inserção, nos mercados, de públicos vulneráveis no meio rural (CAMPOS et al, 2014, p. 452).

A ATER é articulada a um recurso não reembolsável, buscando conjuntamente com o atendido, o desenvolvimento de um projeto, possibilitando uma estruturação produtiva a ser desenvolvida pelo beneficiário e amparada tecnicamente pelo extensionista, devendo haver um cronograma de desenvolvimento de um projeto. Através da busca inicial do CadÚnico e da aplicação de um diagnóstico no início das atividades, é possível identificar e chegar às famílias mais pobres e mais vulneráveis (CAMPOS et. al., 2014). Muitas atividades são realizadas coletivamente, discutidas entre técnicos e beneficiários. Nesse

⁶ A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Art. 3º) A segurança alimentar e nutricional abrange: (Art. 4º) I – ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda; II – conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; Lei 11.346 de 15/09/2006. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>. Acessado em 07/07/2014.

aspecto, a participação coletiva é importante e indicada na constituição da autonomia dos atendidos.

... todo o processo de inclusão é um projeto pessoal e coletivo, no qual os envolvidos, os profissionais responsáveis pelo acompanhamento, as instituições pertinentes e a comunidade em que tudo isso está inserido participam, assumem riscos e responsabilidade e entendem a questão como um compromisso coletivo em que todos podem ganhar ou todos podem perder (SUBIRATS, 2010. p. 118).

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

Muitas das exigências presentes nos Editais de seleção devem constar no projeto, assim como no contrato a ser firmado. Desta forma, a ATER desenvolvida segue um tipo de grade ou currículo básico de ações. Muitas dessas ações se relacionam a estímulos previstos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), inclusive a preocupação com o desenvolvimento social e elevação de oportunidades voltadas à cidadania (MDA, 2014).

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

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

A família, então, opta por assinar um, termo de adesão, que a inclui no Programa. Esta inclusão é espontânea, caso a família não tenha interesse não participa. A segunda etapa ocorre após o diagnóstico, quando a família e o técnico elaboram o projeto produtivo. Esse projeto é discutido entre o técnico e o beneficiário, sendo avaliada a viabilidade. A

partir desse ponto, o técnico solicita o pagamento da primeira parcela, que será sacada pelo cartão do Bolsa Família, ou pelo Cartão Cidadão. Para receber a segunda parcela, o projeto deve estar em andamento e obter o aval técnico através de um ateste de execução (MELLO et.al., 2014).

Cada família recebe, para sua inclusão produtiva e desenvolvimento de projeto produtivo, um recurso não reembolsável de R\$ 2.400, pagos em duas parcelas (a primeira no valor de R\$ 1.400,00 e a segunda no valor de R\$ 1.000,00), sendo o período de aplicação do plano de quatro semestres, ou dois anos. O recurso é utilizado para adquirir insumos e equipamentos, na intenção de desenvolver o projeto escolhido, que pode ser relacionado diretamente à pesca ou a outra atividade relativa, ou, ainda, a uma atividade que o beneficiário idealize como viável ou desejável (MELLO et. al., 2014).

No caso dos pescadores artesanais, para delimitar o público foi realizado um cruzamento de dados entre o CadÚnico e o Registro Geral da Pesca nas áreas de interesse estratégico elegidas pelo Governo Federal (inclusas como regiões de baixa renda com prioridade de atendimento no Plano Plurianual 2011-2015). O Ministério da Pesca e Aquicultura teve o papel de indicar a localização de prioridade de atendimento da população da pesca artesanal, sendo inicialmente indicado o Território da Cidadania do Sertão do São Francisco, inserida no estado da Bahia. Importa destacar que tais Territórios são áreas mapeadas geograficamente e socialmente, que indicam a existência de grupos sociais que apresentam grande fragilidade social de sua população.⁷

A institucionalização do programa de inclusão produtiva rural foi marcada pelo lançamento da Lei nº 12.512/2011, prevendo o seguinte texto:

Art. 9º - Fica instituído o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com os seguintes objetivos:

I - estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade;

II - promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários;

III - incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e

IV - incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários.

§ 1º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado em conjunto pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme o regulamento.

§ 2º O Poder Executivo disporá sobre a participação de outros Ministérios e outras instituições vinculadas na execução do Programa de que trata o *caput* deste artigo.

§ 3º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços de assistência técnica.

⁷www.territoriosdacidadania.gov.br

Esse mecanismo foi regulamentado pelo Decreto nº 7.644/2011 (modificado pelo decreto nº 8.026/2013), que inclui os objetivos de estruturar atividades produtivas para inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar, melhorar a renda, estimular atividades agroecológicas e sustentáveis, promover ações complementares (acompanhamento técnico e social), melhorando acesso a mercados e sustentabilidade hídrica e estimular a formação de cadeias produtivas. No Decreto é instituído um comitê gestor e delimitadas as competências do MDS e do MDA, principais envolvidos na política. O Plano Brasil Sem Miséria foi instituído pelo Decreto 7.492 de 2011 e, como já mencionado, teve como diretrizes a garantia de direitos sociais, acesso a serviços públicos e oportunidades de ocupação e renda. Entre os objetivos apontados, a elevação da renda, o acesso a serviços e a inclusão produtiva são apontados no Decreto como pontos principais de desenvolvimento do público. O Cadastro foi instituído pelo Decreto nº 6.135/2007 e é descrito como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, sendo utilizado, de forma obrigatória para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal.

Um ponto importante é o que qualifica a família de baixa renda como aquela que tem renda familiar per capita de até meio salário mínimo, não somando a esses recursos os advindo dos programas para erradicação do trabalho infantil, o Bolsa família, o pró-jovem e o agente jovem, os quais são ligadas ao de desenvolvimento social e humano.

3.2. INCLUSÃO PRODUTIVA

A inclusão produtiva vem como uma política, aliada a outras, para o efeito de estruturar ou melhorar as condições financeiras de famílias extremamente pobres. Ela pauta-se em uma temática que pensa na diminuição ou extinção da pobreza e da exclusão social, num debate de proteção social e combate à vulnerabilidade e à desigualdade. A proteção social desejada não é só financeira; porém a inclusão produtiva faz parte de um sistema maior e integrado, baseado na oportunidade de acesso a uma renda melhor.

Um sistema de proteção social apresenta-se como uma complexa rede de distribuição e redistribuição de renda que aplica significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. A política social busca: (i) a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais; e (ii) a garantia ao indivíduo de segurança em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, como por exemplo, a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores independentes da sua vontade individual como o ciclo de vida do ser humano, o desemprego e infortúnios. (CASTRO, et. al, 2010, p.09).

No Brasil, a maior integração ou inclusão de uma agenda de políticas sociais por ações do Estado, se ampliam a partir da constituição de 1988, que aumenta os direitos sociais e proteção social como obrigação do Estado (CASTRO et. al., 2010).

A política social pretende assegurar a proteção social dos mais impossibilitados. Então para uma mudança mais efetiva no alcance de algo mais definitivo, o conjunto de várias ações que se integrem parece ser uma escolha possível e indicada para a inclusão de pessoas em vulnerabilidade, traçando resultados mais duradouros na vida dessas pessoas. Então proteção social integrada com promoção social possibilita uma melhoria mais uniformizada a quem é atendido.

Para além da expansão e da consolidação das políticas públicas que visam à proteção social frente aos riscos e vulnerabilidades sociais, na linha da seguridade social clássica, o sistema inclui também ações que buscam a promoção social, agindo sempre sob o princípio da equidade, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. Políticas distintas podem ser entendidas sob este prisma, indo desde a educação formal e profissional, passando pelas políticas de capacitação e intermediação do sistema público de emprego, e chegando até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar (CASTRO, et. al., 2010.p. 10).

Assim a promoção social visa uma integração de possibilidades, de políticas que promovam o desenvolvimento de capacidades e o exercício dessas capacidades, como uma dependência mútua (CASTRO et. al., 2010).

As articulações de políticas de promoção social podem apoiar a população em risco social e promover a mudança de padrão de vida, possibilitando acessos, e estimulando a inclusão social dessas pessoas. Inclui-se nessa ação a inclusão produtiva, que pode possibilitar aos trabalhadores uma segurança, ou domínio de sua força de trabalho, promovendo desenvolvimento local e melhoria financeira das famílias.

Na sua ausência, ou como fator auxiliar, cabe pensar a articulação de políticas e programas capazes de criar estas oportunidades, voltados para pessoas que se encontram em situações especiais de precariedade e vulnerabilidade socioeconômica. Essas políticas e programas, por sua vez, podem estar direcionados para o estímulo de processos gerais de desenvolvimento regional ou local, com uma atenção particular sendo dada à inclusão de trabalhadores integrantes de famílias em situação especial. Podem também, entretanto, de forma mais direta, voltar-se para o apoio de iniciativas produtivas especificamente concebidas para este tipo de público (CASTRO, et.al, 2010.p. 10).

Para considerar uma ação pública, com intenção de efetividade, na promoção social mediante inclusão produtiva Castro et. al. (2010) sugere que é necessário indicar e delimitar os beneficiários, conhecer suas características e montar estratégias. Para os autores, a vulnerabilidade a ser considerada pode variar, sendo complexa e diversa, mas

que a renda domiciliar per capita demonstra uma insuficiência para o atendimento de necessidades básicas, o que prevê uma vulnerabilidade das famílias. Ou seja, apesar de a renda não ser o único indicador de vulnerabilidade, o que se percebe é que uma renda extremamente baixa acaba prejudicando outros acessos.

Assim a inclusão produtiva, para o aumento da renda e, ainda, a ampliação do comércio, pode ser capaz de gerar maior capacidade de a família ser incluída em outros programas sociais, que a afastam cada vez mais da faixa vulnerável, construindo um fortalecimento financeiro, mas que ocasiona, também, um bem estar em diferentes vertentes.

Para isso a inclusão produtiva, dentro de um plano que visa outros acessos, é um importante veículo de inclusão social, incluindo a suplementação de renda e diminuição das diferenças nesse aspecto. Lembrando que apenas a inclusão produtiva assim pensada não poderia seguir sozinha, mas como um aparte de um arcabouço maior, como já descrito, o Plano procura inserir, no meio rural, várias políticas com intenção de melhorar a produção e proporcionar acessos.

Essa pesquisa preocupou-se com essa etapa do PBSM – a inclusão produtiva como veículo de geração de renda, um dos passos para inclusão social. E por isso todo o processo inicia-se com a distinção no cadastro único (CadÚnico), na identificação do público e no diagnóstico realizado já pela contratada de serviços de ATER. Essa identificação permite observar o perfil e potencializar os projetos que serão construídos.

O esforço de delimitação e revelação de características de possíveis beneficiários de uma estratégia de intervenção estatal que vise à inclusão produtiva permite que se tenha maior clareza acerca dos problemas que devem ser enfrentados por algumas destas estratégias (CASTRO et.al, 2010, p. 20).

O desafio de melhorar a inclusão produtiva das famílias brasileiras de menor renda é, portanto, uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. Os esforços no sentido de integrar as várias ações e programas em uma coesa política de promoção social mediante inclusão produtiva estão apenas no seu início – é fundamental que se torne cada vez mais forte. Conhecer melhor estas políticas avaliá-las, aprofundá-las, readequá-las se preciso for, é uma agenda que transcende a ação de um único ente federado, sendo necessária a preocupação e a responsabilização do conjunto das ações do Estado como um todo (CASTRO et. al., 2010).

3.2.1. Inclusão produtiva no meio rural

Como mencionado anteriormente, a inclusão produtiva rural do Plano BSM se refere à união de políticas para melhoria da produção das pessoas extremamente pobres que vivem no campo, já que segundo dados do Censo Brasileiro de 2010, 15,6% da população do Brasil vive no campo, e desses, 47% vive em condições de pobreza extrema; o que acabou apontando para uma necessidade de políticas voltadas para essa população dentro do escopo do Plano BSM. Foi concebida, assim, a rearticulação de políticas já existentes para essa população e a criação de novas estratégias com definição de metas de atendimento e recursos orçamentários. Assim, foram articuladas políticas de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento rural; integralizando a abordagem da segurança alimentar, a diversificação de fontes de renda e a sustentabilidade ambiental (CAMPOS et. al., 2014).

Pode-se observar a rota imaginada para a inclusão produtiva no meio rural, com a integração de políticas voltadas à produção, incluindo infraestrutura e medidas de apoio e comercialização (Figura 02). Rapidamente citam-se os programas integrantes do Plano, como infraestrutura básica, ao introduzir a água e a luz naquelas propriedades em que essas benfeitorias não existem. Para isso, acessa-se o programa água para produção, essencial no semiárido devido os períodos de estiagem.

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



Fonte: MDS, 2014.

O armazenamento de água da chuva tem sido estimulado pelo Governo Federal pelo programa água para todos, que inclui a construção de cisternas (tecnologia social)

para acumular água para o consumo humano, ou para produção. Conjuntamente às cisternas são estimuladas implantações de barragem subterrânea, barreiro-trincheira, sistema de barragem, tanques de pedra, bomba d'água popular e barreiro lonado. Todas tecnologias sociais ligadas ao fornecimento de água⁸.

A água para produção é estimulada ao uso mais eficaz, cauteloso e consciente – trabalho realizado pela ATER, ao longo de sua ação com as famílias. A eficiência do uso da água e a implantação de quintais produtivos e de projetos agrícolas têm o propósito de aumentar a renda familiar, mas integra outro propósito – o de proporcionar a segurança alimentar. Considerando as desvantagens de populações extremamente pobres terem acesso a uma alimentação equilibrada, o estímulo para a produção própria do alimento, e o acesso à água, tende a modificar a alimentação dessas pessoas e, por certo, modificar sua segurança nutricional.

Além da água, o programa Luz para Todos também está envolvido na inclusão produtiva rural, sendo identificada como uma fraqueza para produção, as famílias incluídas no CadÚnico são prioridade no acesso à energia elétrica.

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

O Programa de Fomento é destinado a agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326/2006, vivam em situação de extrema pobreza, e estejam inscritos no Cadastro Único. O desenho operacional, ao articular a ação de Ater aos recursos não reembolsáveis, de forma indissociável e complementar, busca produzir as condições adequadas à estruturação de uma atividade produtiva por parte dos beneficiários; nesse sentido, os técnicos de Ater acompanham as famílias tendo em vista um cronograma previamente definido em contrato. O caráter inovador do Programa baseia-se no fato de que seu arranjo tem por pretensão chegar às famílias de agricultores mais vulneráveis – os “invisíveis” nos relatos de agentes de Ater. Ao apoiar a estruturação produtiva das famílias, busca-se a promoção de sua segurança alimentar e a geração de renda, por meio da comercialização de excedentes (CAMPOS et al, 2014. p. 13).

Imaginando-se a inclusão como um ciclo que se fecha, o Plano Brasil sem Miséria integra uma série de políticas para que famílias na faixa da pobreza extrema consigam passar para uma faixa superior de renda, saindo da fragilidade socioeconômica. Apesar da inclusão produtiva rural ser dirigida para o campo e a vida rural, há um conjunto de

⁸(www.mds.gov.br 25.08.2015).

serviços, não necessariamente ligado à produção, que podem ser acessados. A ATER estimula esse acesso. A principal vertente identificada é a inclusão, que possibilita uma rota onde infraestruturas, técnicas e incentivo produtivo, favoreçam o fortalecimento na fonte de renda das famílias, estimulado através de compras públicas e comércio local.

3.3. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

3.3.1. Breve histórico

A assistência técnica rural, com sua ênfase extensionista, é uma discussão ainda atual. Peixoto (2008) em seu levantamento legal sobre as leis relacionadas à extensão Rural menciona que:

...o tema extensão rural está em permanente discussão, tanto na academia quanto entre os formuladores das políticas públicas, bem como entre os extensionistas. Há diversos estudos, no Brasil e no exterior, enfocando aspectos históricos, modelos e sistemas, metodologia e de ação, formas de organização e casos diversos. Entretanto, aparentemente há uma carência de estudos sobre a regulação desta atividade (PEIXOTO, 2008, p. 6).

Passando por diferentes conceitos e ações promotoras para o desenvolvimento rural do país, a extensão rural teve momentos diferenciados ao longo do tempo. Em meados do século XIX já havia, na legislação brasileira, algumas ações voltadas à extensão rural, embora ainda muito incipientes (PEIXOTO, 2008). Apenas no início do século XX regulamentou-se o Ensino Agrônomo, pelo Decreto nº 8.319/ 1910, (regularização do ensino voltado a áreas agrárias). Nesse Decreto, diversos capítulos versam sobre as atribuições relacionadas à Assistência Técnica e Extensão Rural para produtores rurais. Porém, o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, como serviço especializado, somente foi iniciado no País, no final da década de 1940, durante o governo do presidente Dutra. O direcionamento da ATER era ligado a um contexto desenvolvimentista do pós-guerra, no intuito de promover um melhoria no campo, modificando as condições de vida do produtor rural e buscando alcançar e fortalecer a modernização da agricultura, bem como procurando viabilizar a inserção às políticas de industrialização em curso no País.

Segundo Caporal (1990), no Brasil, a política de Assistência Técnica já nasceu comprometida com o capital internacional e obedecendo a fundamentos monopolistas.

...quanto à instituição extensão rural, deve-se ressaltar o fato de que ela já nasceu no Brasil sob o comando do capital e mais, sob forte influência do capitalismo

monopolista norte-americano. É, pois, com razão, que a maioria dos autores que fazem uma análise histórico-crítica do extensionismo no Brasil, demonstram que a introdução da extensão rural, como prática organizada e organizativa da produção no campo, está intimamente relacionada às políticas e à ideologia norte-americana estabelecida no período da chamada guerra-fria (CAPORAL, 1990, p.30).

Com este olhar desenvolvimentista e sob tutela dos Estados Unidos da América do Norte (EUA), no início dos anos de 1960, foi estimulado um serviço de assistência técnica rural para o alcance do aumento da produção agrícola, cercado de pacotes tecnológicos, uso intensivo de insumos, seleção genética de sementes, mecanização e barateamento de custos – a chamada Revolução Verde (CAPORAL, 1990).

Portanto, a ATER, com implantação desenvolvimentista, vinha com a proposta do desenvolvimento do capitalismo no campo, destituição de métodos tradicionais e aumento das diferenças sociais entre o grande e o pequeno agricultor (GILMAR e RITA, 2012). O Plano foi implantado como um serviço privado ou paraestatal, com o apoio de entidades públicas e privadas. Em 1956 foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, constituindo-se, então, um Sistema Nacional articulado com Associações de Crédito e Assistência Rural nos diversos estados brasileiros (MDA, 2012).

No ano de 1964 são criados o Instituto de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que tinham a atribuição de prestação de serviços de ATER. Posteriormente, em 1970, o INDA e o IBRA foram extintos, dando lugar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em meados da década 1970, portanto durante o governo militar, “estatizou” o serviço, implantando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER, coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), que era uma empresa pública, criada em 1975 e que tinha como objetivo e atribuição fomentar a prestação de ATER no país (CAPORAL, 2006).

Estes serviços eram, então, executados pelas empresas estaduais de ATER nos estados, eram denominadas Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Como parte dos programas de ATER daquele período, e durante mais de uma década, a participação do Governo Federal chegou a representar, em média, 40% do total dos recursos orçamentários das EMATERs, alcançando até 80%, em alguns estados (MDA, 2012).

Em 1990, o governo do presidente Collor extinguiu a EMBRATER, desativando o SIBRATER e abandonando claramente os esforços antes realizados para garantir a

existência de serviços de ATER no país. Tal ação teve um desdobramento importante, e que se relacionava à participação financeira do Governo Federal, desde os anos 1990, que caiu abruptamente, imputando uma trágica crise em relação ao orçamento das empresas de ATER do setor público. Segundo estimativas, esses valores aproximavam-se de cerca de R\$ 1 bilhão por ano (MDA, 2012).

As EMATERs tiveram, a partir de então, a estrutura em defasagem, sendo que algumas se tornaram instituições privadas. Os serviços ficaram prejudicados e, em alguns casos foram praticamente eliminados, como é o caso Extensão Pesqueira (MDA, 2012).

No ano 2000 é criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que através do Decreto nº 4.723/ 2003 (que revoga o Decreto 3.338/2000) define suas competências. Dentre essas o apoio à Agricultura Familiar e o estímulo à aplicação da ATER para trabalhadores rurais.

Após mais de 20 anos em estado de declínio, a partir de 2003 pontuou-se uma nova alteração no sistema de ATER brasileiro, quando o MDA passou a ser responsável pelas atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, como estabelece o Decreto nº 4.739/2003 que cria a Secretaria de Agricultura Familiar (MDA/SAF/DATER, 2004). Iniciou-se um novo modelo para tratar a agricultura familiar e seu desenvolvimento, em especial devido aos estímulos que viabilizaram o aumento do crédito (por meio de fomento ao Programa de Agricultura Familiar – PRONAF, e ao Plano Safra). A partir desses movimentos, e diante da necessidade de atendimento individualizado e mobilizador, foi-se, ao longo dos últimos anos, desenhando e construindo uma nova política de ATER, assim como aspectos pedagógicos relacionados às atividades de extensão.

A política teve a premissa, quando da sua construção, de promover um processo de consulta pública com agricultores, prestadoras e movimentos sociais, trabalhando em um processo participativo que levou a construção de alguns consensos e acordos, chegando ao documento que sintetizaria a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER (CAPORAL, 2006).

A PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma em Agrária – PRONATER foram oficialmente instituídos pela Lei nº12.188, em 2010. Em 2012, o MDA, lançou os fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para a construção de uma pedagogia de ATER, onde apontou as diretrizes para a formação pedagógica dos técnicos, baseada na educação

popular com proposta emancipadora. Essa é baseada em princípios de três pensadores da pedagogia – Vigostsk, Castoriadis e Paulo Freire.

Os fundamentos desses três educadores transmitem a ideia de autonomia como parte de uma transformação da consciência, onde o educador parte de um processo mobilizador na autoconstrução do sujeito. Nos fundamentos pedagógicos, trabalhando a educação de adultos (parte integrante de atividades de ATER, já que esta é atividade de educação não formal para jovens e adultos), consideram-se alguns fundamentos de cada um desses três pensadores. (Quadro 01)

Quadro 01 - Fundamentos teóricos utilizados no pensamento recente sobre a pedagogia de ATER.

Fundamentos para a base pedagógica da ATER no Brasil a partir de 2010	
Vygotsky	As funções intelectuais humanas sempre evoluem e se desenvolvem; os seres humanos constroem a cultura e mudam os modos de vida; a interação sociocultural recria a cultura de forma constante, fazendo do homem sujeito
Castoriadis	O sujeito é uma consciência articulada com outro sujeito – portanto de forma coletiva faz-se sua formação; a constituição do sujeito depende da apropriação do ego, para que ele desenvolva autonomia; a educação forma o sujeito dando-se de uma ligação individual e coletiva, através das manifestações sociais.
Freire	Formação da consciência crítica; processo de identificação como sujeito da história e não seu objeto; valorização da educação técnica com a dimensão política.

Fonte: BRASIL, MDA, 2011.

A partir desses novos direcionamentos, estruturais e pedagógicos, a ATER vem sendo aplicada de modo ampliado, não apenas por atividades correntes e diárias das empresas estaduais de ATER (já antes prestadas), como pelo estímulo do Governo Federal. Com isso muitos públicos até então tratados de forma excludente, ou ainda, nem atendidos, começam a ser incluídos e recebem esse serviço. Entre esses se citam chamadas públicas específicas para indígenas, pescadores, aquicultores, quilombolas etc. Mais recentemente, foi instituída a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER, através do Decreto nº 8.252 de 2014, que tem entre várias atribuições a continuidade dos serviços gratuitos de ATER aos pequenos e médios produtores rurais, incluindo novas tecnologias, entre as quais a tecnologias sociais e saberes tradicionais. A ANATER terá a incumbência de realizar as Chamadas Públicas de ATER, dar diretrizes e encaminhamentos a essa atividade de modo integrado e dinâmico.

A partir do histórico exposto, pode-se observar que desde 2003, ocorreu um refortalecimento e uma reorientação da ATER como possibilidade de mudança no campo. Em decorrência de todos estes esforços de discussões, a ATER aparece como uma opção de desenvolvimento rural, pautada em princípios e questões relativas à metodologia participativa, tais como equidade de gênero, geração, raça e etnia, desenvolvimento rural sustentável e preservação ambiental e adoção de agricultura de base ecológica.

A introdução do modelo de chamadas públicas para contratação de serviços de ATER teve início em 2010; a forma como as chamadas desenvolvem-se facilitou a ampliação do serviço de atendimentos a uma quantidade maior de pessoas no campo.⁹Anteriormente os serviços de ATER apoiados pelo MDA eram realizados mediante convênios.

3.3.2. Sobre o movimento pedagógico

A ATER, como indicado na PNATER, é um serviço de educação não formal de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

Até o presente momento, foi realizada, mediante proposta de inovação da ATER, uma Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, que ocorreu em 2013¹⁰.Um dos focos da Conferência foi a estruturação dos serviços de ATER, inclusive em sua metodologia pedagógica pautada na emancipação do sujeito do campo, discutindo a ATER para diferentes eixos e como prioridade para o desenvolvimento rural e a agroecologia.

As diretrizes pedagógicas (publicadas em 2012) focadas em uma nova perspectiva de atendimento vêm contrapor o antigo sistema, ainda pautado como uma relação de poder entre o que detêm o conhecimento e aquele que o recebe. Na base histórica destes serviços, esse direcionamento só havia sido implantado por curto período nos anos de 1980, tendo sido interrompido com a extinção da EMBRATER na década de 1990 (SALGADO, 2006).

O foco no atendimento dialógico e participativo, preocupado com o contexto cultural e a interação homem/ambiente, passa a ser pauta nas Chamadas Públicas de ATER, trazendo a cargo deste serviço uma tarefa que vai além do apoio técnico produtivo.

⁹A partir da lei de ATER (Lei 12.188/2010), sendo que seu Art. 27 altera a Lei 8.666/93 (Lei das licitações) permitindo a contratação por dispensa.

¹⁰A próxima conferência acontece em junho de 2016.

A ATER passa a ser vista como instrumento, dentro de uma perspectiva pedagógica emancipadora, capaz de impactar a vida das pessoas de forma a reforçar a autonomia crítica, que possibilita uma transformação no campo; a transformação alcançada pelo conhecimento das técnicas, pela dupla troca de saberes, pelo acesso do atendido ao pertencimento do que lhe atinge diretamente, em seu ambiente de trabalho. Ela seria capaz de inserir o pescador que vive em condições de pobreza extrema, em um novo modo de produção que gere renda e proporcionando conhecimento, estimulando sua inclusão em outras políticas, bem como proporcionando uma emancipação econômica e melhorando suas condições de sobrevivência.

Sendo referência do PNATER, a indicação de que a ATER seja construída a partir do reconhecimento das diversidades e especificidades étnicas, gênero, culturais, ambientais. Nesta abordagem a ATER teoricamente cumpre um papel além do técnico-produtivo, já que exerce uma prática de conscientização social e mobilização que busca promover um modelo de desenvolvimento rural segundo práticas agroecológicas. Apesar de não ser este o foco principal deste trabalho, há uma discussão possível dessas relações observadas ao longo do percurso, que poderá levar em conta aspectos além da inclusão produtiva possível e desejada pelo Programa estudado.

A ATER, estimulada pelos órgãos governamentais, no momento, tem sido pensada, dentro do Programa Nacional de ATER, com grande enfoque na educação popular, cuja base epistemológica tem forte influência de Paulo Freire, onde a educação é baseada na conscientização crítica sobre a vida e o trabalho.

A conscientização implica no desenvolvimento crítico da tomada de consciência. A conscientização implica, pois, que ultrapassemos a espera espontânea de apreensão da realidade, pra chegarmos a uma esfera crítica na qual a realidade se dá como objeto cognoscível e na qual o homem assume uma posição epistemológica. A conscientização é, neste sentido, uma compreensão e apropriação da realidade (SGPR, 2014. p. 40).

A conscientização tem, portanto, uma prática ligada à realidade, ao mundo em volta, ao tempo histórico ao que se está inserido. A tomada dessa consciência permite o papel de protagonismo dessa realidade, promovendo sua mudança, ou uma construção diferente, partindo da realidade concreta.

O processo educativo, se dialógico e conscientizador, procurará sempre, ser transformador da realidade e do mundo. Buscará construir novas relações econômicas, sociais, culturais, ambientais, baseadas na igualdade, na fraternidade e na justiça (SGPR, 2014. p.42).

Para a tomada dessa consciência, a troca ou o diálogo é fundamental. Segundo as diretrizes da Educação Popular, a dialogicidade é uma das categorias mais importantes para Paulo Freire na construção de uma pedagogia libertadora e transformadora. Sendo esse diálogo capaz e permanecer de forma horizontal, em troca constante de saberes entre o aluno e o professor.

Assim sendo, a dialogicidade se torna necessária a toda e qualquer ação do governo voltada para que a construção e execução de políticas públicas tenha em seu cerne o diálogo enquanto elemento central, visto que é por meio dele que podemos pensar sobre o mundo, problematizando-o para transformá-lo (SGPR, 2014. p.36).

Discutindo a extensão rural, Freire (1979), expõe o papel do profissional de ATER como um participador, um construtor do conhecimento, de forma participativa. Onde, na realidade, ele não só informa, repassa, ensina, mas, também, aprende. Dessa forma, Freire sugere a construção de saberes em uma realidade palpável, histórica, atual no tempo em que ela é aplicada.

Ao contrário, educar e educar-se, na prática da liberdade, é tarefa daqueles que sabem que pouco sabem – por isto sabem que sabem algo e podem assim chegar a saber mais em diálogo com aqueles que, quase sempre, pensam que nada sabem, para que estes, transformando seu pensar que nada sabem em saber que pouco sabem, possam igualmente saber mais (FREIRE,1979. p. 15).

Assim, a práxi se dá de forma conjunta, onde os ensinamentos técnicos são humanizados; considerando o beneficiário, ou o atendido pelo serviço, não uma pessoa que recebe sem nada acrescentar, mas que é estimulado a questionar, a acrescentar informações e curiosidades. O técnico não apenas insere seu conhecimento, mas ouve, escuta, participa da realidade do campo e do camponês.

Mas, precisamente porque sua ação de extensão se dá no domínio do humano e não do natural, o que equivale dizer que a extensão de seus conhecimentos e de suas técnicas se faz aos homens para que possam transformar melhor o mundo em que estão, conceito de extensão também não tem sentido do ponto de vista humanista. E não de um humanismo abstrato, mas concreto, científico (FREIRE,1968. p. 11).

A extensão passa a ser algo maior e mais importante à medida que se desmitifica a imagem do homem do campo como homem sem conhecimento. Nesse papel o extensionista também deve se modificar, mudar a sua visão sobre o atendimento e a forma como se aproxima. Assim a ATER leva conhecimentos técnicos e científicos, fazendo ou cumprindo um papel também educativo, tendo para isso o desenvolvimento de uma

pedagogia popular, evitando o difusionismo, ou réplicas de informações mal compreendidas, que podem não ser aceitas devido à maneira como são difundidas.

O primeiro equívoco gnosiológico da extensão está em que, se há algo dinâmico na prática sugerida por tal conceito, este algo se reduz à pura ação de estender (o estender em si mesmo) em que, porém, o conteúdo estendido se torna estático. Desta forma, o sujeito que estende é, enquanto atar, ativo, em face de “espectadores” em quem deposita o conteúdo que estende... O trabalho do agrônomo educador, que se dá no domínio do humano, envolve um problema filosófico que não pode ser desconhecido nem tampouco minimizado (FREIRE, 1968. p. 23).

O papel da ATER passa a trabalhar não apenas o aporte técnico necessário para produção, mas também, a relação com o homem pobre do campo, que subjogado pelas condições econômicas, estreitando a miséria torna-se oprimido em si mesmo; o que pode dificultar o desenvolvimento de ações devido a uma suposta objeção ao diálogo, sugerida pela vivência histórica de sua realidade (FREIRE, 1979).

Há razões de ordem histórico-sociológica, cultural e estrutural que explicam sua recusa ao diálogo. Sua experiência existencial se constitui dentro das fronteiras do anti-diálogo (FREIRE, 1979. p. 31).

Porém, no campo, o técnico pode encontrar diversas realidades, inclusive o bom diálogo, caso os atendidos tenham alguma organização ou formação política, como acontece em movimento de direitos pela terra, ou de comunidades atingidas por barragens; onde apesar da extrema pobreza, muitos incidem a um processo de luta.

Para aplicação desses conceitos pedagógicos, observou-se que no caso da Chamada Brasil sem Miséria para pescadores, houve um processo formativo elaborado pelos ministérios envolvidos. O material foi cedido para observações e pode-se constatar o repasse de informações sobre os programas envolvidos, assim como a diretrizes mais humanistas.

Também o fator de formação dos técnicos envolvidos, suas experiências e formações, são aspectos que foram levados em conta na seleção, projetando-se uma diferença quanto ao modo de atendimento; o que se supõe uma tentativa de se ater ao processo formativo dentro do proposto pela política e na tentativa de viabilizar um atendimento diferenciado, o qual só pode ser checado no campo, no contato com os atendidos.

Em meio desse processo, a ATER para pesca e aquicultura passou a ter nova perspectiva a partir da PNATER e vem sendo intensificada e aprimorada desde então. O MDA e a Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP), posteriormente elevada ao status de

Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA - 2009)¹¹, passaram a executar ações de ATER especializada em pesca e aquicultura no País, incluindo, dessa forma, um setor que há muito estava carente de ajuda técnica

3.3.3. A ATER no Ministério da Pesca e Aquicultura

Ao longo dos anos, várias ações governamentais foram colocadas em prática na tentativa de se organizar ou ordenar o setor pesqueiro no Brasil (as informações foram cedidas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura):

- 1910 – Criação da Inspetoria de Pesca, que se limitou a fazer o levantamento de espécies marinhas, sendo extinta em 1918;
- 1923 – Criação do Serviço de Pesca e Saneamento do Litoral, que atuou em na organização e defesa pesca artesanal;
- 1930/1960 – Criação do Serviço de Caça e Pesca (1938), esta instituição passou a ser a Divisão de Caça e Pesca do Departamento Nacional da Produção Animal, do Ministério da Agricultura. Nesse período surge a “tecnificação do setor”, que promoveria melhorias e capacitação de mão de obra do setor, com a implantação da Escola de Pesca de Tamandaré. Um dos objetivos era o aumento da produção; neste período também foi criada a Caixa de Créditos da Pesca, financiada com recursos governamentais dos serviços prestados pelos entrepostos federais (5% das vendas efetivas) com o objetivo de atender às exigências do setor empresarial;
- 1961 – Criação do Conselho de Desenvolvimento da Pesca (Codepe), órgão de caráter normativo, que buscava dar uma orientação única à política de desenvolvimento pesqueiro;
- 1962 – Criação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), autarquia que centralizou todas as funções políticas e econômicas da Divisão de Caça e Pesca, Caixa de Crédito da Pesca e Codepe, com a conseqüente extinção destes organismos;
- 1989 – A Sudepe é extinta e cria-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/IBAMA (Lei 7.735/1989), passando a gestão da pesca e aquicultura para o instituto;
- 1998 - Com a nova reestruturação organizacional da Presidência da República e dos Ministérios, foi transferida a competência relacionada com o apoio da produção

¹¹ Recentemente extinto pela Medida provisória n. 696/2015.

e o fomento da atividade pesqueira para o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária/MAPA, através do Departamento de Pesca e Aquicultura/DPA, permanecendo no Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal/MMA e IBAMA as responsabilidades relacionadas com a política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais;

- 2003 – O Governo cria a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca/SEAP, ligada a Presidência da República. A SEAP/PR tinha status de Ministério e atribuições para formular a política de fomento e desenvolvimento para a aquicultura e pesca no Brasil, permanecendo a gestão compartilhada do uso dos recursos pesqueiros com o MMA;

2009 - É criado o Ministério da Pesca e Aquicultura/MPA; sendo criada uma coordenação para o fomento à ATEPA, ou ATER pesqueira e aquícola. A Coordenação Geral de Assistência Técnica, Capacitação, Associativismo e Cooperativismo da Pesca e Aquicultura, foi ligada à Secretaria de Infraestrutura e Fomento da Pesca e Aquicultura e à Diretoria de Fomento e tendo como objetivos: (i) Promover serviços de acompanhamento e orientação técnica; (ii) Promover a qualificação dos trabalhadores da aquicultura e pesca; (iii) Apoiar as formas de organização autogestionadas e (iv) Promover o desenvolvimento econômico e social dos pescadores e aquícultores do país, levando-se em conta os preceitos da economia solidária.

- 2015 - É extinto o Ministério da Pesca e Aquicultura/MPA.

Até o meio da década de 1960 a característica do setor pesqueiro era uma baixa produtividade, com quase ausência do Estado nesse tipo de produção. A partir desse período, durante a ditadura militar, houve um movimento para industrialização da pesca, buscando o aumento de captura (PEREIRA, 2012). Foi um período desenvolvimentista que optou pela indústria, pouco se ocupando dos pequenos produtores. A sobrepesca de algumas espécies como a sardinha vieram a ser um problema devido a sua grande exploração, ocasionando crise no setor na década de 1980.

Houve incentivos fiscais pra o setor pesqueiro industrial e pouco se fez pela pesca artesanal. A ATER para o setor quase se extinguiu, não havendo apoio técnico real para os pescadores artesanais.

Segundo o Ministério da Pesca e Aquicultura a Assistência Técnica e Extensão Rural Pesqueira e Aquícola (ATEPA) é o serviço de educação não formal, de caráter continuado, que promove e qualifica os processos de gestão, produção, beneficiamento e

comercialização das atividades desenvolvidas por pescadores artesanais e aquicultores familiares, visando melhorias nos sistemas produtivos e na qualidade de vida do público beneficiário. A estratégia do MPA para atender as demandas de ATEPA, consistiu na identificação das regiões prioritárias, identificação das entidades prestadoras deste serviço, elaboração das chamadas públicas; pescadores artesanais e aquicultores familiares fazem parte do público beneficiado pela PNATER e, conseqüentemente, do PRONATER.

Entre 2003 e 2012, o Ministério da Pesca e Aquicultura aplicou as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural Pesqueira e Aquícola (ATEPA)¹² por meio de instrumentos de parceria com empresas públicas e privadas de ATER, na tentativa de fortalecimento do serviço (67% dos produtos eram realizados com entidades sem fins lucrativos e 33% com entes públicos. Os projetos, durante o período de 2003 a 2013 se deram em maioria no sul e nordeste (30% e 37%, respectivamente), seguindo-se pelo norte (15%), centro-oeste (10%) e sudeste (8%))¹³. Foram aplicadas capacitações de técnicos para a atividade dessa ATER específica, proporcionando uma retomada desta atividade que havia sido praticamente extinta. A forma como essa ATER é aplicada, seu modo de abordagem e sensibilização do extensionista também sofrem uma alteração significativa, se comparada à proposta desenvolvida no difusionismo. A própria política incentiva e desafia o agente de ensino, pesquisa e extensão a não ser mero divulgador/disseminador de tecnologias modernas (ESTEVÃO, CASTELA, SOUSA E MILAGRES, 2010). Neste sentido, a ATER possui, então, dois sujeitos envolvidos, trabalhando de forma horizontal.

Em 2012, o Ministério da Pesca e Aquicultura firmou parceria com o MDA e MDS para conjuntamente realizarem a aplicação da atividade de ATER para pessoas extremamente pobres, mediante Chamadas Públicas pelo Plano Brasil sem Miséria, sendo esta a primeira experiência para aplicação de ATER para pescadores através de chamadas públicas e com inclusão produtiva (incluindo o fomento financeiro para constituição de um projeto produtivo). Importa destacar que a ATER para pescadores tem algumas peculiaridades, como as atividades de manejo do ambiente, conscientização do defeso, entre outras.

Geralmente com grande aspecto informativo, socio-mobilizador e de gestão ambiental. Isso se deve ao fato do público, que além de ser diverso entre si, e ocupar uma

Apesar da denominação ATEPA para a ATER para pesca e Aquicultura, neste trabalho a terminologia utilizada será Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, por este termo ser mais próximo à política aplicada no Plano Brasil sem Miséria em geral.

¹³ Dados fornecidos pelo Ministério da Pesca e Aquicultura através da Lei da Informação.

diversidade de ambientes, tem características culturais próprias que envolvem o trabalho e a forma como se relacionam. Ou seja, as indicações técnicas habituais incluem atividades na água, além da terra, e trazem a preocupação da manutenção do pescado, seu período de reprodução, gargalos na produção e coleta. Não há uma especificidade de ações na ATER pesqueira em si, sendo ela também uma atividade de assessoria técnica à produção, mas ela é complementada com as atividades relacionadas à manutenção dos recursos necessários, principalmente se a pesca for extrativista.

O homem e a mulher pescadores além de trazerem a tradicionalidade na atividade, têm nela seu modo de produção e de sustento. A pesca é sua tradição e seu trabalho, seu meio de vida, o que gera valor econômico e valor moral. É possível observar uma grande diversidade dos grupos ou comunidades que vivem da pesca no Brasil. Conforme já mencionado, essa diversidade engloba vários perfis, entre os quais os pescadores, ribeirinhos, caiçaras, praieiros, jangadeiros, açorianos etc. (DIEGUES, 1999).

3.3.4. A Chamada Pública 14/ 2012

A Chamada Pública nº14/2012¹⁴ foi publicada a fim de contratar empresas de ATER para iniciar ações com a população de duas áreas consideradas prioritárias pelo Ministério da Pesca e Aquicultura. Uma dessas áreas foi a que inclui o território da cidadania do Sertão do São Francisco, mais especificadamente os municípios de Remanso, Pilão Arcado e Casa Nova. Os motivos da escolha da área foram explicadas em nota técnica oficial presente em processo consultado (Nota Técnica nº 036-CATC/DEFO/SEIF/MPA, em 13 de julho de 2012); que relata ser a Bahia um dos estados com maior número de pescadores artesanais, segundo o Registros Geral de Pescadores (RGP)¹⁵, tendo a região escolhida um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo.

Através do edital de chamada pública, os entes envolvidos alinham em uma série de atividades desejáveis para o desenvolvimento da inclusão produtiva de pescadores do Território. Dos temas cogitados no edital, como atividade integrante da ATER, destaca-se: (i) organização social; (ii) manejo sustentável dos recursos naturais; (iii) qualidade do pescado; (iv) organização da produção para comercialização; (v) diversificação da produção e agregação de valor; (vi) saúde ocupacional, segurança, alimentar e nutricional

¹⁴ Fonte do edital: <http://www.mda.gov.br/sitemda/chamadas-publicas>. As informações tiradas desse subtítulo foram baseadas na consulta à Chamada 14/2012, assim como do projeto selecionado. Tais documentos foram fornecidos em consulta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

¹⁵ Dados fornecidos pelo extinto Ministério da Pesca e Aquicultura.

e(vii) acesso a políticas públicas. Há, ainda, um conjunto de cursos e palestras que são de tema livre, sendo escolhido o tema definitivo pela comunidade atendida de forma participativa, após os encontros iniciais. Observa-se, porém, que as atividades têm previsão de um número máximo e mínimo de atendidos, ou seja, não abarcaria 100% do grupo estimado para atendimento (2.500 pessoas). A participação nesses cursos parece ser opcional ao beneficiário, mas não se pode perceber qual o critério para escolha de quem faria ou não as atividades de capacitação mediante uma lotação de vagas.

Observando os temas percebe-se que a ATER considerada não se aplica a apenas um desenho tecnicista, mas tem uma abrangência mais ampla, trabalhando temas além dos relacionados à prática da atividade pesqueira. Assim, parece que essa ATER suscitada é uma ATER enfatizada na PNATER e reafirmada no seu modelo de aplicação.

A chamada em questão prevê atividades individuais e coletivas, incluindo mobilização, informação, diagnósticos, planejamento elaboração de projeto familiar, visitas de acompanhamento, cursos e avaliação coletiva.

Há ainda exigências na formação das equipes, sendo que 75% dos profissionais teriam de ter formação na área agrária, sendo que para cada um técnico de nível superior houvesse três de nível médio, de preferência residentes na área e formados em sistema de alternância. A previsão de atendimento por técnico é de 80 famílias. O edital exige, ainda, o curriculum dos técnicos e expressa a metodologia, que propõe um modelo pedagógico baseado nos fundamentos pedagógicos de ATER (MDA, 2012).

A metodologia traz como diretriz a PNATER, enfatizando o caráter educativo, de promoção e apropriação da prática, e desenvolvimento de fazeres sustentáveis. Traz, também, um direcionamento democrático, cita a importância da compreensão das realidades sociais e as especificidades do grupo atendido. Prevê uso de estratégias adequadas para melhoria dos processos produtivos, com metodologia participativa.

Segundo a exigência, a metodologia aplicada deveria tender a identificação e reflexão, além de ação sobre as relações de desigualdade entre os atores sociais locais, dando oportunidade e potencializando um desenvolvimento socioambiental e econômico na promoção da igualdade de geração, raça e etnia. Todas as atividades coletivas incluem uma exigência de que 30% do público seja composto por mulheres, dando para isso condições de proteção dos filhos, através de entretenimento para as crianças, durante a atividade. É também destacada a importância da promoção na igualdade de gênero, favorecendo o protagonismo das mulheres na produção e na auto-organização.

A chamada também dá diretrizes para o projeto produtivo a ser realizado para estruturação produtiva das famílias atendidas, as quais são: (i) ter como referencial a sustentabilidade ambiental, social e econômica; (ii) evitar a ampliação do esforço de pesca, quando se tratar de projetos diretamente relacionados à atividade pesqueira; (iii) promover a inclusão social e econômica das famílias beneficiárias; (iv) promover a coesão social e a organização dos beneficiários; (v) priorizando ações de caráter grupal ou coletivo e (vi) respeitar as características sociais e culturais da família beneficiária. Os recursos disponibilizados foram de R\$ 4.385.515,10, para atendimento de 2.500 pessoas; o que remete ao custo de R\$ 1.754, 200 por pessoa, no período de 24 meses.

O que se percebe analisando o edital é que as atividades são delimitadas (o que pode ser observado nos anexos do edital), seguindo um detalhamento das atividades indicadas como obrigatórias. A mobilização das famílias prevê a indicação de uma listagem contendo uma referência de pescadores com dados cruzados entre o Registro Geral a Pesca - RGP e no CadÚnico, indicando uma pré-seleção do público, que deve possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP (A DAP é obrigatória para receber a ATER, mas pode ser viabilizada pelo técnico, caso a família não a tenha. A inclusão de famílias que não estão na lista, mas comprovadamente se encontrem na mesma condição, no campo, pode ser considerada).

Outro detalhamento interessante é em relação ao projeto produtivo a ser previsto, pois há uma indicação de que tal projeto preveja ações de curto, médio e longo prazo, tendo a preocupação com itens como qualificação, gestão da unidade familiar, organização social, preocupando-se com a sustentabilidade ambiental e econômica. Então se indica o que deve contemplar como: atividades geradoras de renda pela família, que podem ser agrícolas ou não agrícolas, para auto-consumo e comercialização, incluir empoderamento de gênero e ter tecnologias adaptadas à realidade local.

O edital, portanto, parece focalizar uma atividade de ATER com aspectos pedagógicos e educativos relacionados com a política vigente do setor; os órgãos envolvidos (MDS, MDA e MPA) parecem lançar através desse documento todo o empenho para que haja controle das ações a serem realizadas e o modo como seriam realizadas.

No caso desse edital, no estado da Bahia, a empresa selecionada foi a Bahia Pesca, uma empresa estadual de assistência técnica para pesca e aqüicultura. A proponente

contratada foi selecionada por atender os critérios das chamadas, aportando as ações e o modo de operação exigidos.

Na concepção do propõe a CNATER e o Plano Brasil sem Miséria, a Chamada Pública analisada confere um direcionamento das ações a serem realizadas, percebendo-se que há uma indicação dos gestores para atividades mais específicas e algumas premissas de atendimento (como no caso da inclusão obrigatória de mulheres em um percentual específico). O direcionamento, porém, dá espaço para algumas atividades coletivas que podem ter a consulta dos beneficiários para ocorrerem (permeando a participação popular nesse caso), isso parece ser positivo, pois atingiria patamares de atendimentos mais especializados ou objetivados na região e suas particularidades.

Algo interessante é a escolha de entidades que possam incluir técnicos da região, indicando o perfil desejável desses técnicos e atribuições.

Um ponto que o edital não esclarece é a relação com os diagnósticos. Esse instrumento é um ponto chave na identificação das famílias, pois identifica as demandas dos integrantes da família (importante pautar que o atendimento é familiar e coletivo). Ele inclui o georeferenciamento da residência e aponta dados interessantes; porém não parece ter uma função no fim da implantação do projeto produtivo, como um ponto zero – o que seria interessante.

De uma forma geral o edital traz um conjunto de atividades e preocupações indicadoras de uma intenção política. Incluindo a regionalidade e a informação, além de fases avaliativas entre os beneficiários. O instrumento da Chamada prevê detalhes e circunstâncias que facilitam uma escolha mais coerente e adaptada às intenções da Inclusão Produtiva, sendo, aparentemente, uma ferramenta interessante tanto na escolha do melhor projeto a ser apresentado e escolhido, como algo a ser consultado durante a fiscalização do contrato. O instrumento jurídico de contrato público parece mais interessante e norteador que o instrumento do convênio público, levando-se em conta que os recursos são repassados depois da entrega dos produtos.

Capítulo 4

PESCADORES, A PESCA E O SERTÃO DO SÃO FRANCISCO

4.1. O CAMPO, O TRABALHO E AS TRADIÇÕES

O meio rural, no Brasil, envolve-se com a luta pela terra dentro de um sistema historicamente repressor de posse da terra. O Brasil teve uma colonização de origem exploratória e foi uma colônia explorada por um país Europeu. Mesmo depois da sua independência, grandes extensões de terra continuaram sob o domínio de poucos proprietários. A luta no campo inclui a luta dos povos do campo, assentados, sem terras, povos tradicionais e extrativistas.

A questão da desigualdade social no campo, a reforma agrária e a consolidação da classe camponesa no Brasil são pontos sempre atuais, quando se coloca a questão das comunidades tradicionais, devido ao local que ocupam. A necessidade de uma economia pautada no consumo interno e distribuição de renda seria uma alternativa mais sustentável, em confronto com o agronegócio que transforma o campo em uma forma de indústria capitalista rural (PAULINO e ALMEIDA, 2000).

O sujeito camponês se vale do capital para comercializar um produto, mas não das relações capitalistas de trabalho e produção para se reproduzir. Então a exploração do campesinato pelo capital não se dá pelo trabalho, mas sobre a produção. Neste aspecto, o sentido da propriedade da terra tem entendimentos diversos no campesinato e no capitalismo – a terra para o camponês é trabalho e não negócio (PAULINO e ALMEIDA, 2000).

Porém, o capitalismo traz efeitos que acabam por influir na cidade e no campo, por meio das contradições imanentes ao metabolismo do capital. A luta pela terra é uma resistência à proletarianização da terra e do trabalhador rural. Há uma competência entre o homem do campo – sua resistência; uma dinâmica familiar que constroem um território de resistência de acesso à terra para sua reprodução (THOMAZ, 2008).

A permanência da questão camponesa no mundo “moderno” carrega consigo a problemática da terra e do território no capitalismo. Por conseguinte, não é possível falar do camponês sem fazer referência a esse debate, pois a terra, em disputa, se transforma em território e continua desempenhando papel *sui generis* no capitalismo. (PAULINO e ALMEIDA, 2000, p.16).

Acsehrad e Leroy (2003), em “*As novas premissas da sustentabilidade democrática*”, fazem uma crítica ao capitalismo e à economia excludente que aumenta a pobreza. Usam a visão do bom pobre e da mercantilização do bem público, banalizando os problemas ambientais e sociais. O desenvolvimento capitalista traz a vontade de crescer sob tutela de uma minoria que consegue gerir este desenvolvimento para o bem próprio. Os autores reforçam que para construção de um novo modelo voltado para um desenvolvimento sustentável, é necessário o aprofundamento da democracia. Resolver os problemas ambientais e de pobreza, bem como prosseguir para uma participação social mais efetiva.

A mercantilização do natural, o foco capitalista de apropriação pelo mercado são contextualizações trazidas por Acsehrad e Leroy (2003). A sustentabilidade estaria além da tentativa maquiada de um processo de capitalização dos meios de produção. A exclusão social também é uma exclusão socioambiental, atingindo comunidades tradicionais inclusive no acesso aos recursos. Além disso, a questão agrária está envolvida nestas questões, pois a conservação ou manutenção de um sistema equilibrado leva à sustentabilidade da manutenção das populações do campo. Os mais pobres são geralmente excluídos também dos ambientes mais conservados, ou pela expulsão dos locais de tradição ou pela não inclusão da posse da terra. A questão agrária, no contexto do sistema capitalista, estendido ao campo, suscita um processo de luta para manutenção do uso do espaço pelas populações rurais (PAULINO e ALMEIDA, 2000).

Uma leitura capitalista do que é o campo, preocupa-se com o volume de produção e não com o camponês e em sua terra, nas tradições criadas, na reprodução das comunidades rurais tradicionais. Tampouco se preocupa na manutenção dos recursos necessários a um agroecossistema equilibrado (THOMAZ, 2008)

A agricultura para o mercado e a monocultura tem sido responsável pela dissociação entre a agricultura, a pecuária e o extrativismo – um afastamento do homem com sua produção e a diminuição de espécies cultiváveis (GOLÇALVES, 2008). A produção camponesa teria essa leitura do meio, que o sistema capitalista pode *coisificar*. Na produção camponesa, há ainda, algo de solidariedade e uma função diferenciada do produto – até mesmo o uso privado da terra se diferencia – pois o camponês tem o controle produtivo – diferente do empregado que apenas segue direcionamentos (PAULINO e ALMEIDA, 2000).

A exploração do homem tradicional na natureza tem um impacto menor devido sua ‘adaptação’ aos sistemas ambientais envolvidos. E, ainda, por um arranjo produtivo diferenciado, ligado à cultura e costumes. Assim, alguns aspectos culturais seriam mais próximos do meio, do que outros. O homem se adapta – monta estratégias para explorar os recursos (DIEGUES,1996). O homem em seu processo de adaptação elabora representações e interpretações da natureza, que são compartilhadas com os outros. Todas essas colocações reforçam a terra e, portanto, tem uma participação na questão agrária, ao processo de luta pela terra, pelos direitos de permanência.

Todo o processo produtivo tem uma relação com o trabalho e com o meio - a sociedade explora o meio - uns degradam mais que outros – isso depende da organização social e dos valores culturais (não capitalistas). A relação do homem em um sistema pré-capitalista, onde seus principais interesses ainda são os da comunidade em que vivem e estão ligados à resistência conjunta pela sobrevivência, através de um processo que se liga ao fazer diário, nos trabalhos adaptados e integrados a um olhar sobre o meio que é habitado. Diferente da sociedade moderna, desligada dessas origens (CASTRO, 2000).

Considerando o rural como o meio de trabalho de inúmeras comunidades, e que esta relação introduz o conceito do mundo do trabalho, será a partir daqui, discutido o trabalho como parte do mundo dessas comunidades, de suas lógicas culturais e de sobrevivência.

O trabalho traz uma plasticidade, que no Brasil se espalha por diferentes estruturas sociais (tradicionalistas, operários, assalariados, camponeses etc.), alocando suas capilaridades (sociais, políticas, econômicas e culturais). A discussão sobre o trabalho entra, então, na discussão das convivências, da humanização do trabalho como sobrevivência; sendo que o trabalho está altamente ligado a produção, aos meios de sobrevivência desde o princípio da humanidade e a partir do capitalismo, explorado, subtraído do homem como produto (THOMAZ, 2008).

O trabalho tem relação com o que se cria de tradição, o que em um processo hegemônico de uso da terra e de recursos, é destruído ou destituído de importância. O trabalho estranhado tira o homem do seu ciclo de trabalho, o afasta da essência.

... o homem ao modificar a natureza modifica-se a si próprio, sendo, pois, esses os fundamentos para a compreensão do trabalho enquanto produto de atividades dirigidas e que impulsionam o intercâmbio dos homens com a natureza, pretextando criar valores de uso às necessidades humanas (THOMAZ, 2008. p. 286).

O Trabalho do homem do campo tem uma propriedade que passa por sua cultura, pela construção do sujeito com seu modo de vida, com sua sobrevivência e o diferencia. Assim, o campo traz a possibilidade de leitura que considera a dinâmica do trabalho abstrato e concreto. O trabalho é tanto o formar cultural como o fazer diário da sobrevivência. O trabalho, estando ligada a terra, independentes de quem a habita, uma população tradicional ou um camponês organizado, evidencia uma luta de classes, por direitos e reconhecimentos.

O camponês ou homem do campo tem suas particularidades – como um ator-sujeito que não vende sua força de trabalho para o capital, sendo proprietário do seu meio de produção – tendo autonomia sobre seu processo produtivo. O capitalismo traz a tentativa de homogeneização no trabalho – o camponês é a resistência do trabalho. O capitalismo no campo aparece com a desestruturação da economia familiar, tentando a já citada tentativa de proletarizar do camponês (THOMAZ, 2008). A alternativa seria a defesa da reforma agrária, o reconhecimento de terras ligadas a populações tradicionais, estratégias como adoção de técnicas de acordo com a necessidade e vontade dos trabalhadores do campo; a vinculação da produção a circuitos curtos; acesso à terra e à água como bens comuns e no controle de quem as usa – os trabalhadores (THOMAZ, 2008).

A importância da luta pelo trabalho camponês perfaz uma luta pela continuidade de um direito de liberdade. O sistema capitalista de produção impacta todos os povos do campo, tanto destruindo o meio, como coibindo a continuidade desses povos, através do não acesso a terra, e seus meios de produção. Dentro desta interação luta pelo direito de permanência no campo, que interage com o trabalho nesse espaço físico e cultural, integram-se as comunidades tradicionais, inseridas como camponesas ou como populações rurais. Diegues (1996) ao fazer a discussão entre as culturas e as populações tradicionais apresenta conceitos de diferenciação entre camponeses e indígenas – pois as culturas e valores culturais são notoriamente diferentes. As identidades criadas são diferentes. Haveria na sociedade camponesa um maior contato com a cidade¹⁶, que lhe causaria maior influência e dependência da sociedade capitalista – sendo, inclusive marginalizados por ela.

¹⁶Os camponeses, segundo Firth (1950), ainda que dependam fundamentalmente do cultivo da terra, podem ser pescadores artesãos, extrativistas, segundo as estações do ano e a necessidade de obtenção de dinheiro para suas compras na cidade... o papel das relações entre as sociedades tradicionais, os camponeses e as cidades, das quais em grande parte dependem para sua reprodução social, econômica e cultural. Essa dependência é também política, uma vez que os camponeses são politicamente marginalizados (Diegues, 1996, p. 48).

Diegues (1996) apresenta a existência de dois tipos de sociedade, (i) os povos da biosfera (todos aqueles que estão inseridos no sistema capitalista); e (ii) os povos dos ecossistemas (tradicionais – que não se incluem no sistema de capital moderno). Haveria, ainda, a ideia de um *continuum* entre as duas formas de sociedade, que intercalaria várias formas de entremeio entre uma sociedade desligada do meio e integrada ao meio. Essas formas tentam disseminar o conceito da tradicionalidade e do comportamento de comunidades que se encaixam nessa categoria, que estão associadas a um modo de produção pré-capitalista – onde o trabalho ainda carrega uma força não incorporada ao mercado. O camponês, assim como o pescador artesanal também se encaixa nesse *continuum*, pois estão inseridos em uma amplitude de contato como sistema pré-capitalista, já que se encontra, em alguns casos, dentro do processo mercantil e, em outros, mais próximos da coleta para subsistência.

A luta pela terra, pelo território, pela continuidade da tradicionalidade tem, também, uma relação do ser humano com a produção de alimentos, que vem através de um conhecimento elaborado em sua história, através de ritos e técnicas milenares de observação e conhecimento do ambiente (PORTO, 2008).

Os processos de reivindicação e acessos constroem uma característica da questão agrária brasileira, que envolve a posse da terra em uma direção contra-hegemônica, a luta por direitos de tradicionalidade, pela produção alimentar de qualidade, garantindo a segurança alimentar, a luta pela conservação do meio ambiente e pela sua utilização de forma integrada.

A tradicionalidade traria, então, maior integração com o natural, e conseqüentemente o conservaria, para sua própria manutenção. Os conhecimentos transmitidos trazem uma visão de mundo carregada de simbologias e significados compartilhados e fora de um sistema massificado, porém dinâmicos (PORTO, 2008).

As comunidades tradicionais trariam uma integração entre a vida econômica e social do grupo, onde a produção (gerada pelo trabalho) faz parte da cadeia de sociabilidade e é ligada ou interligada entre si. Praticando atividades religiosas e de convivência que não possuem valor econômico, mas humano. Desta forma o sagrado está ligado ao meio, à vida e à produção e sobrevivência dessa população. O uso da terra e trabalho são integrados ao meio (CASTRO, 2000).

A relação integrada entre uma comunidade tradicional e sua adaptação ao meio natural que habita, é colocada por Castro (2000).

Inúmeros estudos desenvolvidos pela ecologia e pela etnoecologia sobre ameríndios têm mostrado, nas últimas décadas, a diversidade e a extensão dos saberes e das técnicas por eles desenvolvidas para apropriar-se de recursos do meio ambiente e adaptá-los a suas necessidades. (CASTRO, 2000. P. 6).

A luta pela terra decorre também dessa luta pela tradição, de espécies vegetais e animais que mantenham uma diversidade biológica e ampla, permitindo participação na seleção natural e na amplitude alimentar dos trabalhadores do campo (PORTO, 2008).

A esse respeito, o apelo pelos direitos e tradições, assim como pela produção de alimentos, envolve também os pescadores que além da luta pela terra e ampliam essa luta pelo espaço de linha d'água necessária, para sua prática extrativista. O meio ambiente modificado e poluído é um fator altamente impactante na vida desses trabalhadores. Assim como as barragens e processos de desterritorialização que impossibilitam ou acabam por destruir seu processo de reprodução. Reprodução do modo de vida, dos costumes e do trabalho.

4.2. A PESCA

A pesca é uma atividade anterior à chegada dos portugueses no Brasil, praticada pelos índios para subsistência. De outro lado, a pesca da baleia foi um início de pesca comercial no litoral brasileiro que se iniciou ainda no período colonial, se prolongando até a década de 1970, sendo realizada por pescadores portugueses e bascos (DIEGUES, 1999).

A atividade pesqueira deu origem a inúmeras culturas ligadas a essa atividade, e no início do século XX, a pesca começou a sair da condição de subsistência e avançar para uma escala comercial. Na década de 1960, o governo brasileiro decidiu implantar a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, para o desenvolvimento de uma indústria pesqueira com base empresarial (DIEGUES, 1999).

Em 1967 foi instituído o código de Pesca pelo Decreto-Lei nº 221, no intuito de firmar a indústria pesqueira, focando na produção. Nesta época foi evidente a desestabilização da pesca artesanal, sendo que ela não foi considerada no Código como questão relevante de citação ou determinação.

Apesar da importância econômico-social da atividade, a pesca artesanal não foi regulamentada juridicamente até o ano de 2003. A regulamentação jurídica de todo o setor pesqueiro válida até 2003 foi o Código de Pesca, de 1967. Tal Código trazia simplesmente definições genéricas quanto à figura do pescador. A pesca artesanal não era definida – simplesmente foi definida como ramo da pesca, realizada por pescador profissional. O Código de Pesca de 1967 (6) definia a atividade de pesca conforme o agente que a realizava. Havia três

grandes grupos de agentes: o pescador profissional, o pescador amador e o cientista(SILVA e OLIVEIRA, 2011. p.04).

A pesca artesanal, até os dias atuais, tem sofrido um desgaste de seu modo de reprodução. No período da ditadura militar no Brasil, quando se implementou o código de pesca de 1967, visou a modernização da pesca, ou sua industrialização. Não incluiu o pescador artesanal como um possível produtor em escala. Assim, esse tipo de pesca foi desestimulado, preferindo, o Estado, ceder benefícios dirigidos à pesca industrial, como a isenção de impostos.

O próprio Código de Pesca de 1967 tem por objetivo o estímulo ao desenvolvimento nacional, através da industrialização do setor pesqueiro. Com vistas ao referido desenvolvimento, a preocupação com as condições de vida e trabalho, ou mesmo as preocupações sociais em relação aos trabalhadores da pesca eram tímidas (senão nulas). Por essa razão, o Código de Pesca de 1967 não dedica-se à definição de pescador e pouco dispõe sobre o funcionamento das entidades representativas dos pescadores (Sindicatos). A preocupação maior era justamente em oferecer estímulo à industrialização do setor produtivo pesqueiro. Tanto assim é que, a partir do Código de Pesca, pessoas jurídicas nacionais tiveram isenção sobre imposto de importação sobre produtos industrializados (embarcações, maquinários e petrechos de pesca) até 1982 (artigo 73), bem como isenção de Imposto de Renda incidente sobre os resultados financeiros obtidos até o ano de 1989 (artigo 80). Vê-se, portanto, a grande preocupação com o estímulo ao desenvolvimento do setor pesqueiro, e poucas preocupações sociais com o pescador (SILVA e OLIVEIRA, 2011. p.05).

Com isso dois problemas aparecem de forma clara – a desestabilização social dos pescadores, e o impacto ambiental com cumes de sobre pesca nas décadas de 1980 e 1990. Portanto, esse não considerar, gerou tanto o desgaste social do pescador, quanto desgastes ambientais de conservação e manutenção das espécies pesqueiras de interesse econômico.

Assim, foi proporcionada a formação de um proletariado ligado à pesca e ao beneficiamento do pescado, em oposição à pequena produção artesanal. Essa indústria da pesca teve seu auge na década de 1970 e uma crise na década de 1980 (DIEGUES, 1983). As crises ocorreram em decorrência de sobrepesca, como no caso do camarão e da sardinha.

Entre o final da década de 1960 e início de 1970, o estudo sobre comunidades pesqueiras ganharam uma densidade teórica, voltando-se para as mudanças sociais na vida dos pescadores, percebendo-se a transformação e conflito entre a pesca de pequena produção e a pesca de grande porte; a introdução do pescador artesanal e seus costumes, com conceitos capitalistas de produção (DIEGUES, 1999).

Aspectos deste contato ou inserção neste modo de produção capitalista trazem a essas populações algumas novidades com a operação de barcos motorizados e a introdução

de redes elaboradas, por exemplo. Mas observa-se uma desestruturação no universo do trabalho, já que se observa um detrimento do trabalho da pesca em razão daqueles que têm maiores recursos, havendo uma distribuição desigual da riqueza. Além de conflitos ambientais que começam a surgir mediante a exploração mais contundente dos recursos, além do turismo crescente nas regiões litorâneas (DIEGUES, 1999).

Essas mudanças acabaram por gerar impactos na reprodução social de pescadores envolvidos, gerando uma série de trabalhos que analisam essa desestruturação social decorrente¹⁷. Segundo Diegues (1999), a introdução da pesca industrial com fins capitalistas e exploratórios não foi um ato neutro, mas teve uma pressão negativa sobre o modo de vida dos pescadores.

A partir de 2003, com a criação da então – Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP), a categoria artesanal começa a ser reconhecida. Criando-se em 2009 o Ministério como representativo do setor pesqueiro, incluindo o artesanal. A definição legal de pesca é dada pela Lei nº 11.959, de 2009 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca), que define pesca como – “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros”. Tendo como recursos pesqueiros, no mesmo texto da Lei em questão, a seguinte definição: “animais e os vegetais hidrofóbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aqüicultura”¹⁸ (Brasil, 2009).

Na Lei da Pesca (Lei nº 11.959/2009), que substituiu o Decreto-Lei nº 221 (Código de pesca), de 1967, não há uma definição para o pescador artesanal, tampouco havia alguma definição no código de pesca, que foi revogado. Na Lei em questão há a definição de pescador profissional que seria “a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no

¹⁷O surgimento da pesca industrial-capitalista no litoral norte do Brasil – e os conflitos daí decorrentes – foi uma das causas de uma crescente produção científica, centrada no Museu Emílio Goeldi e na Universidade Federal do Pará. O cientista político Alex Fiúza de Mello, em *A Pesca sob o Capital: a Tecnologia a Serviço da Dominação* (1985), analisou as consequências das inovações tecnológicas na pesca costeira amazônica em termos de poder e dominação. Já a antropóloga Lourdes Furtado, em *Currálistas e Redeiros de Marudá: Pescadores do Litoral do Pará* (1987) estudou as técnicas e a organização social dos pescadores do litoral nordeste do Estado do Pará. Esses trabalhos, assim como os de Violeta Loureiro (*Os parceiros do Mar: natureza e conflito social na pesca da Amazônia*, 1985), de Maria Angélica Maués (*A literatura oficial sobre a pesca na Amazônia: uma tentativa de revisão crítica*, 1980), de Maria Eunice Penner (*Dialética da atividade pesqueira no Nordeste Amazônico*, 1984), de Lourdes Furtado, Wilma Leitão e Alex Fiúza de Mello (*Povos das Águas, realidade e perspectivas na Amazônia*, 1993) apontam todos, por caminhos analíticos e descritivos diferenciados, em vários locais (litoral do Pará, principalmente), o mesmo processo de transformação da rodovia 367. A sócio-antropologia das Comunidades economia pesqueira tradicional pela ação das indústrias pesqueiras, em geral vindas do sul do país (DIEGUES, 1999).

¹⁸ Todas as definições citadas estão definidas pela Lei 11.959/2009.

País, que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica” (BRASIL, 2009)

Há, ainda nessa Lei, um parágrafo sobre o que se considera a atividade pesqueira artesanal: “os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte, o processamento do produto da pesca artesanal” (BRASIL, 2009).

Assim as definições de pescador e de atividade pesqueira artesanal são as referências presentes sobre as profissões relacionadas à pesca artesanal, dando continuidade a uma definição carente de significados para atividade da pesca artesanal.

A definição do pescador artesanal vem a aparecer no Decreto nº 8.425, de 2015, que regulamenta a Lei nº 11.959, de 2009, e que define o pescador ou pescadora artesanal como –“*pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no país, que exerce a pesca com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com arqueação bruta menor ou igual a vinte*” (BRASIL, 2015).

Porém, é importante mencionar que a primeira lei que define o pescador artesanal no Brasil, foi sancionada no início dos anos de 2000. Trata-se da Lei nº 10.779 de 2003, que instituiu o seguro defeso e que define o pescador artesanal como: “*o pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de parceiros...*” (BRASIL, 2003).

As duas definições giram em torno da produção, pouco trazendo sobre a tradição da pesca artesanal, suas peculiaridades e modos de reprodução. Portanto, em termos legais a pesca artesanal não é determinada em sua tradicionalidade, mas é determinado o sujeito pescador como beneficiário do seguro defeso¹⁹.

Esse aspecto deixa uma carência na segurança da tradição do pescador artesanal tradicional, que vem a ser amparado pelo Decreto nº 6.040/2007, não sendo abordada pela legislação que abrange o setor. Porém, é conhecido que pescador e seu meio de produção tradicional e sua prática, tem inúmeras particularidades que não condizem apenas com o

¹⁹Seguro defeso a um benefício de seguridade social garantido para o pescador durante o período em que a espécie por ele pescada esteja em reprodução. Esses períodos são delimitados pelo Ministério do Meio Ambiente e IBAMA. Os pescadores, na condição artesanal, eram reconhecidos como profissionais, mas não detinham, até 2003, benefícios especiais previdenciários ou trabalhistas. Atualmente, a definição jurídica válida é datada de 2009 (SILVA e OLIVEIRA, 2011. p.05).

regime familiar, e não só de uma maneira ou forma, existindo uma larga variedade de fazeres.

Sabe-se, entretanto, que é uma atividade profissional de caráter tradicional, em que o conhecimento técnico é desenvolvido pelo contato do pescador com o meio ambiente (SEVERO, 2008). E mais ainda, tal conhecimento é repassado entre gerações de uma mesma família, pela oralidade. Por isso a dificuldade de uma definição unívoca da categoria pesca artesanal. Apesar disso, é comum a toda e qualquer prática de pesca artesanal o desenvolvimento da atividade pesqueira em regime familiar. Além do mais, é comum também a existência de um modo de produção comunitário, envolvendo a população de uma determinada localidade nos processos de captura, beneficiamento e comércio do pescado, fato ignorado pela lei de 2009 (SILVA e OLIVEIRA, 2011. p. 08).

Ao definir, na Lei 11959/2009, a pesca, o que são recursos pesqueiros e o que é pescador profissional, interpreta-se que nesta classe estão todos aqueles trabalhadores da pesca que vendem produtos advindos dos recursos pesqueiros, portanto incluindo-se marisqueiras, caranguejeiros, catadores de algas, etc. Porém, na IN 77, de janeiro de 2015 (no Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS), esses profissionais aparecem com a terminologia de “assemelhados” à pesca artesanal.

Por estes textos, as normativas com diferentes terminologias, confundem quem é o público de pescadores artesanais e quais as realidades desta atividade. Tampouco se define o que é a atividade da pesca artesanal, como já comentado.

Essa diferença de terminologias tem dificultado o entendimento da MP 665, de 2014, que restringe e redefine diretrizes para a Lei do Defeso (Lei nº 10.779/2003). A Medida Provisória não se refere aos assemelhados, porém define que os trabalhadores envolvidos com atividades da pesca artesanal (reforma de embarcações e redes, entre outros) não estão aptos a receber o defeso. Mesmo contendo a prerrogativa de que, pela Lei da Pesca em vigência, subtende-se que os grupos de “assemelhados” esteja dentro do termo pescador tradicional artesanal, a IN 77/ 2015 separa as categorias, em pescadores artesanais e assemelhados, gerando dúvidas sobre a Medida provisória o defeso, se o seguro abarcará os definidos como “assemelhados”.

Quanto à garantia e extensão dos direitos sociais dos pescadores artesanais aos “pescadores equiparados”, a ausência de tutela jurídica persiste. Em 2003, passou-se a deter um conceito de pesca artesanal com validade jurídica para a finalidade de seguro-desemprego. Sua aplicação imediata era para garantir aos pescadores que realizassem suas atividades em regime de economia familiar ou em parceria com outros o benefício de seguro desemprego durante o defeso. Assim, o enfoque da legislação de 2003 servia à garantia de um dos direitos previdenciários do trabalhador ao pescador artesanal. Já a legislação posterior, embora não tenha revogado a de 2003, nada garante em termos de direitos sociais. O objetivo da lei de 2009 é estimular a prática pesqueira artesanal por via

de empréstimos bancários a taxas de juros baixas. Não há qualquer concessão de benefícios por parte da lei de 2009 às comunidades que já foram dizimadas pelas políticas estatais antecedentes para a industrialização do setor pesqueiro. A prática da pesca artesanal seria estimulada por via da concessão de crédito rural, segundo a lei de pesca de 2009 (SILVA e OLIVEIRA, 2011. p.21).

Sobre a Lei da Pesca, na realidade jurídica, percebe-se que a definição de atividades ligadas à pesca artesanal, e na realidade, apresenta os profissionais relacionados, mas não os inclui em benefícios sociais, dando margem a que esses profissionais recebam algumas políticas de crédito e capacitação, ou ATER, mas não os inclui nos benefícios sociais trabalhistas. O que culminou, de certa forma, na retirada deste público da possibilidade de receber o Defeso, pela Medida Provisória 665.

Equiparou-se à atividade pesqueira, pela referida lei, “os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal”. Por essa previsão, a definição jurídica da pesca artesanal buscou considerar como pescador tanto o sujeito embarcado, como o produtor de petrechos de pesca. Entretanto, o próprio texto legal determina que tal equiparação somente é considerada para os “efeitos” da própria lei. Então, o alcance da equiparação dessas atividades à pesca artesanal não atinge a legislação previdenciária e trabalhista (SILVA e OLIVEIRA, 2011. p.08).

Observa-se que na pesca há inúmeros órgãos envolvidos e legislando pelo setor, o que torna complicada a atividade tanto pela quantidade de Leis e suas respectivas regras, quanto pela adequação do pescador artesanal a essas mesmas Leis.²⁰

Apesar da legislação não definir a pesca artesanal e haver uma tendência de sua extinção, para um progresso produtivo pouco interessado na reprodução cultural envolvida, a atividade continua resistindo através dos nela envolvidos. No diagnóstico da pesca no Brasil (DIOGO, et al, 2005) aparece uma tendência, após a década de 1980, de maior contribuição da pesca artesanal na produção pesqueira, tanto pela manutenção da forma de coleta, quanto pela desestabilização da pesca industrial, mesmo com todos os subsídios, sofre com a sobrepesca de algumas espécies.

²⁰Entre os órgãos reguladores envolvidos nesta atividade cita-se no diagnóstico da pesca de 2005, pautando apenas que a Secretaria da Pesca, hoje, Ministério da Pesca e Aquicultura: A pesca artesanal envolve diretamente diferentes temas e interesses, os quais atualmente são de competência de diferentes pastas públicas federais, como IBAMA (recursos naturais e áreas protegidas), Ministério do Meio Ambiente (recursos naturais, ordenamento e gerenciamento costeiro), Ministério do Trabalho e Emprego (salários desemprego e formação profissional), Ministério da Previdência Social (benefícios sociais como aposentadorias), Ministério da Integração Regional (programas de desenvolvimento regional), Ministério da Fazenda (ocupação e desenvolvimento de atividades em terrenos de marinha e mar territorial), Marinha (navegação, atividades portuárias e aquícolas), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (beneficiamento e certificação sanitária da produção e linhas de crédito), IBGE (estatísticas) e mais recentemente, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP, que desde sua criação, em 2003, ainda procura uma definição mais clara de atuação no que diz respeito à pesca artesanal (DIOGO et al, 2005. p. 66).

A contribuição da pesca artesanal para a produção pesqueira nacional tem apresentado uma tendência de aumento desde 1980, quando a pesca industrial representava cerca de 64% do total ao passo que a artesanal era responsável por 36% do total desembarcado. Esse aumento é explicado em parte pela sobrexplotação e colapso de importantes pescarias industriais, como a da sardinha verdadeira, durante as últimas duas décadas, mas também revela a resiliência e dinamismo da pesca artesanal (DIOGO, et. al, 2005. p.05).

Ainda segundo o diagnóstico da pesca no Brasil, a pesca artesanal é muito significativa na região Norte, seguido pelas regiões Nordeste, Sudeste e Sul; sendo que nas duas primeiras há uma predominância da pesca artesanal. Essas duas regiões aparecem, também, como as mais significativas na produção total de pescado no Brasil, em 2013 (Nordeste – 280.878,40T e Nordeste – 352.556, 82 T), (DIOGO, et. al, 2005).

Um problema recorrente na pesca artesanal é a intermediação na cadeia, que acaba por reduzir o preço da venda do pescado para o pescador artesanal. Mesmo que o pescado chegue caro para o cliente final. Esse problema já aparecia no diagnóstico realizado em 2005 como um fator importante de desestruturação na cadeia produtiva para os pescadores artesanais. Sendo um ponto crítico na melhoria da renda para esses pescadores (DIOGO et. al, 2005).

A estruturação das infraestruturas e dos próprios pescadores é outro ponto crítico no desenvolvimento econômico dessa classe. É ainda mais grave para os pescadores muito pobres, situados na linha de atendimento do Plano Brasil sem Miséria tanto devido ao baixo nível econômico desses pescadores, como pelo enfraquecimento de ações de organização social, possível em situações de miséria.

As instituições representativas oficiais dos pescadores são as Colônias de Pesca. Essas são organizações que aparecem desde 1808 (primeira Colônia criada, no Nordeste). Basicamente elas regulavam a pesca e eram organizadas por iniciativa dos pescadores para defender a classe (SILVA E OLIVEIRA, 2011). Durante o Regime Militar, as Colônias foram reestruturadas, perdendo a caracterização inicial. No diagnóstico na pesca no Brasil, ainda em 2005, essa situação é reportada:

Os pescadores artesanais-profissionais são organizados em Colônias de Pesca, criadas no início do século com a missão do cruzador José Bonifácio, a cargo do Comandante Frederico Villar, da Marinha de Guerra. Apesar de seu caráter militar, de sua proposta assistencialista, autoritária e corporativista, possibilitou a organização dos pescadores em Colônias, Federações Estaduais e Confederação Nacional. No entanto, são poucas as Colônias dirigidas por pescadores, sendo muitos os presidentes provenientes de outras categorias como vereadores, atravessadores, profissionais liberais, etc. que atrelam os interesses dos pescadores ao clientelismo local. Na maioria das vezes as Colônias são entidades meramente assistencialistas e o último Estatuto das Colônias aprovado em 1973

dificulta uma função produtiva creditícia e de comercialização do pescado dessas entidades (DIOGO, et. al. 2005. p. 25).

Mesmo com essas dificuldades há um movimento organizado dos pescadores, não propriamente nas colônias (nelas também, mesmo que não em todas), com a intenção de promover a discussão de direitos para a categoria. Assim, o Movimento Nacional dos Pescadores, Pastoral dos Pescadores, entre outros, também representam a classe de pescadores artesanais, procurando se integrar nas causas de luta desses trabalhadores.

A pesca, ainda, é ligada à questão do ambiental, já que sendo extrativista depende de uma normalidade ou conservação de espécies para que se reproduza.

4.3. OS PESCADORES

O meio rural é integrado por populações tradicionais, agricultores familiares, camponeses, grandes produtores, entre outras categorias. É um meio sujeito às intempéries naturais e humanas, às lutas pelo direito à terra e aos meios de produção, além da resistência dos conhecimentos e tradições. Esse meio é, então, um *locus* de realizações, ações e conflitos. Nele estão inseridas as populações tradicionais, aquelas cujas experiências e valores, cultura e costumes, tem identificações específicas, caracterizadoras de suas individualidades.

Numa perspectiva marxista, as culturas tradicionais estão associadas a modos de produção pré-capitalistas, próprios de sociedades em que o trabalho ainda não se tornou mercadoria, em que a dependência do mercado já existe, mas não é total. Essas sociedades desenvolveram formas particulares de manejo dos recursos naturais que não visam diretamente o lucro mas a reprodução cultural e social como também percepções e representações em relação ao mundo natural marcadas pela ideia de associação com a natureza e a dependência de seus ciclos (DIEGUES, 1999. p. 17).

No mundo moderno, o homem se afasta de uma visão cósmica do mundo, sua visão do natural passa, à medida do tempo e dos avanços tecnológicos, da integração e necessidade para a interpretação do real para um afastamento e isolamento da sua realidade.

Desta forma, o homem, com sua visão antropocêntrica desenvolvida, se coloca como ser desconectado das formas e meios de existência do natural. A natureza passa a ser vista como reserva de matéria a ser utilizada e explorada e não mais como sagrada (afastamento da hierofania e aproximação do homem servo da *logos*). O homem afastado de seu mundo natural desertifica-se; aliena-se. Perde-se em si mesmo, idealizando uma realidade construída, perde sua identificação.

..outras sociedades fizeram do eixo de sua cultura a elaboração de técnicas para controlar a tendência humana àquele desejo desmesurado que os gregos chamam de *hubris*, a nossa faz da *hubris* sua virtude máxima (UNGER, 2001.. p. 23).

Esse controle de tudo, de forma desmedida, veio sendo construído na sociedade ocidental, perfazendo sutilmente as religiões e pensamentos de uma lógica antropocêntrica. O homem é visto, então, como o principal ser da unidade e do todo. As comunidades tradicionais têm conservado a integração com o meio, seu olhar místico sobre a natureza e sua territorialidade.

No entanto, ao longo de todas as vicissitudes que marcaram o desenvolvimento de nosso percurso civilizacional, com suas características de retificação, instrumentalização e controle, sempre houve aqueles que mantiveram outra visão do mundo, que zelaram pelo cuidado com a vida e a reverência com o sagrado (UNGER, 2001.p. 29).

As culturas tradicionais se desenvolvem com uma ligação ao natural, uma forma de ver o mundo que traz a sua significação, a noção do espaço e dos recursos é diferente de uma sociedade com produção capitalista. Além da sobrevivência, a significância cultural traz o modo de “operar” o meio de onde tira o sustento e os recursos financeiros necessários. O que revela uma maneira de ‘operar’ o meio e usufruí-lo sem a intenção de danificá-lo ou exauri-lo.

O território para populações tradicionais tem uma relação que vai além da ocupação, ele representa os meios de subsistência, meios de trabalho e de relações sociais. (DIEGUES, 1999). O território depende não somente do tipo do meio físico utilizado, mas também das relações sociais existentes. Para muitas populações tradicionais que exploram o meio marinho, o mar tem suas marcas de posse, geralmente pesqueiros de boa produtividade, descobertos e guardados cuidadosamente pelo pescador artesanal.

Um aspecto relevante na definição dessas culturas tradicionais é a existência de sistema de manejo dos recursos naturais marcados pelo respeito Aos ciclos naturais, e pela sua exploração dentro da capacidade de recuperação das espécies de animais e plantas utilizadas. Esses sistemas tradicionais de manejo não são somente formas de exploração econômica dos recursos naturais, mas revelam a existência de um complexo de conhecimentos adquiridos pela tradição herdada dos mais velhos, por intermédio de mitos e símbolos que levam à manutenção e ao uso sustentado dos ecossistemas naturais (DIEGUES, 1999. p. 20/21).

As populações tradicionais têm, portanto, uma ampla relação com o território que habitam, tendo este um significado que se relaciona com as crenças, mitos, fazeres. Com

isso aporta-se um conhecimento empírico, ligado tradicionalmente a este espaço, passado às gerações futuras.

A ocorrência de delimitações ou interferências que modificam a paisagem desse território, ou imprimem uma alteração do espaço, alteram ou danificam a forma de reprodução desse sujeito. Na sociedade capitalista a pressão ocorrida por obras de grande porte (como hidrelétricas) ou por imposições mais sutis como a expansão imobiliária, atingem as dinâmicas dessas populações - de produção e reprodução da vida social (DIEGUES, 1999).

Segundo Diegues (2001), os pescadores artesanais são uma categoria de população tradicional, tendo como modo de vida o trabalho da pesca (principalmente), podendo ter outras atividades que lhe tragam renda, mas sendo a de maior significância a pesca. Têm um modo de vida diferenciado e típico. A pesca está presente como atividade em diferentes populações tradicionais, tendo em algumas dessas comunidades uma identificação delineadamente diferente, sendo que alguns se identificam primeiramente como pescadores, e em outras essa identificação não é a principal, apesar de ser uma atividade corriqueira.

A atividade da pesca, em si, inclui modos e tradições que diferenciam a atividade e variam entre as regiões, tanto devido aos povos que executam este trabalho (indígenas, açorianos, praieiros, caiçaras, ribeirinhos etc.), quanto ao ambiente (marinho e continental) e às espécies relacionadas (pesca da Tainha, do Pacú, do Pirarucu etc.) (MPA, 2014).

É uma atividade produtiva de subsistência, praticada com pouca mecanização, onde há grande envolvimento da atividade física. É, ainda, uma atividade que estende uma grande carga cultural, manutenção tradicional de práticas e relações sociais (MPA, 2014).

Os pescadores, sobretudo os artesanais, praticam a pequena pesca, cuja produção é em parte consumida pela família e em parte comercializada. A unidade de produção costuma ser familiar, incluindo na tripulação conhecidos e parentes longínquos. Apesar de grande número deles viver em comunidades litorâneas não-urbanas, alguns moram em bairros urbanos e periurbanos, construindo dessa forma uma solidariedade baseada na atividade pesqueira (DIEGUES, 2001.p. 49).

Cotrim (2008) utiliza uma definição breve do termo Pescador Artesanal, onde informa que:

...pescador é aquela pessoa que exerce em sua atividade econômica o extrativismo nos diversos corpos de água, tanto no mar, como no estuário, ou na água doce e tem na pesca a sua fonte de acesso à produção de mercadorias. A noção de artesanal se referiu que a atividade é realizada por um grupo social familiar com relações de parentesco, esse grupo é de trabalho e de consumo, e se buscou como objetivo central a reprodução social (COTRIM, 2008, p.20).

Segundo o Ministério da Pesca e Aquicultura, a pesca artesanal é uma atividade que sofre impactos dos meios capitalistas de produção, advindas de pressões de outras atividades econômicas e de impactos ambientais gerados de atividades desintegradas ao meio (como a pesca industrial marinha, as atividades aquícolas e o uso da terra no continente). Devido a essas realidades, a pesca, como meio de trabalho de subsistência e geração de renda, passa a ter dificuldades para seu desenvolvimento ou manutenção. (MPA, 2014).

A atividade da pesca artesanal é praticada por produtores autônomos, em regime de economia familiar ou individual, com produção própria de instrumentos de pesca e atuam na proximidade da costa, dos lagos e/ou dos rios (MPA, 2014).

Segundo Diegues (1983), a pesca artesanal está dentro da pequena produção mercantil e a pesca industrial está abarcada no segmento formado pelas empresas capitalista, sendo pautada pelas relações clássicas entre capital e trabalho.

Também, segundo o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), estima-se que existem quase um milhão de pescadores artesanais no país. Apesar de aparentemente se reservar à subsistência, a pesca artesanal, segundo o MPA, é uma atividade de grande impacto social e econômico no Brasil, sendo responsável por aproximadamente 45% de toda a produção anual de pescado desembarcado²¹ (MPA, 2014).

A pesca artesanal e seu executor (pescador) possuem uma integração e uma relação de seu trabalho e a natureza onde ele é executado e seus costumes (mitos, rituais, história oral). Como parte de um trabalho quase que inteiramente manual, sem tecnologias sofisticadas e grande aporte financeiro, evidencia-se uma pressão na continuidade dessas populações e, com isso, sobre a pesca artesanal por eles praticada. Esse vínculo está ligado também à forma como se encontram as habitações desses povos por estarem relacionadas a áreas de grande interesse econômico e ecológico (MPA, 2014). As condições de pobreza parecem estar ligadas aos impactos gerados aos meios produtivos dessas populações (SOARES E OLIVEIRA, 2013).

Tendo a organização social como um possível instrumento para a preservação do trabalho exercido pelo pescador artesanal como direito, percebe-se que há um processo existente de resistência das comunidades de pescadores, observados nos movimentos e

²¹Aquele pescador que trabalha ou pesca sem embarcação (canoa, barco, jangada etc.).

instituições representantes de classe (Conselho Pastoral dos pescadores, Movimento do pescadores, etc.).

Porém a pauperização, de algumas comunidades, em condições de extrema miséria, pode levar a um processo de afastamento ou não inclusão nesses movimentos, gerados tanto pela dificuldade de organização, como pela falta de recursos e informações. A condição de extrema miséria pode abarcar dificuldades sociais de forma generalizada, que discorrem desde a baixa auto-estima até sujeição a exploração do trabalho. A inclusão produtiva seria, neste pensamento, uma atividade inicial de melhoria de renda, acolhendo possibilidades de acessos a outras estâncias – como a organização dos grupos e acessos a outras políticas públicas disponíveis.

O plano Brasil sem Miséria parece ter a intenção de trabalhar o acesso da população de pescadores à inclusão produtiva rural, partindo de atividades de ATER que propiciem o desenvolvimento de um projeto com capacidade de introduzi-lo no mercado de produção, ou potencializar o que já é produzido. Mas dentro desta perspectiva de desenvolvimento econômico há outras sendo desenvolvidas, relacionadas à organização social (estímulo e informações sobre associações e cooperativas) e ao potencial de inserção dessa população em políticas públicas já existentes e às quais não tenham acesso.

O Plano também busca trabalhar com características ligadas às tradições, já que em seu edital de seleção prevê uma atuação especializada e integrada ao modo de vida desse pescador.

4.4. TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO

A Bacia do São Francisco situa-se em parte dos estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, Distrito Federal, ocupando uma superfície de 639.219,4km². Abrange 503 municípios. Na região nordeste ocupa uma superfície de cerca de 399.270,7 km², sendo que a maior parte encontra-se na região do semiárido que corresponde a uma das seis zonas climáticas do Brasil (CHRISTOFIDIS, 2001).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, o território da cidadania do Sertão do São Francisco/BA, tem um a área de 61.740,70Km, sendo composto por 10 municípios: Uauá, Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé e Sobradinho (Fig.3). A população total desses municípios é de 494.624 habitantes, dos quais 178.664 vivem na área rural, o que corresponde a 36,12% do total. O MDA ainda informa que o território possui 31.768

agricultores familiares, 2.371 famílias assentadas, uma comunidade quilombolas e uma terras indígenas. Seu IDH médio é 0,64.²²

O Rio São Francisco é um rio que tem nascente e foz em território brasileiro, tendo sido descoberto por navegadores portugueses. A região por onde correr o rio foi explorada desde o período colonial para diversos fins (domínio de terras, ouro, pedras preciosas e para a criação animal). No período do Império foram estimulados estudos sobre o rio e utilização para navegação. Posteriormente, já a partir de 1946 intensificou-se a atuação do Governo Federal no aproveitamento dos recursos naturais do São Francisco, no sentido tanto do aproveitamento energético quanto agrícola/irrigação (CHRISTOFIDIS, 2001).

Figura 3. Mapa dos municípios pertencentes ao Território Sertão do São Francisco.



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados pelos técnicos da EBDA (Pacto-Federativo).

Na região do semiárido, a população é chamada de “beradeiros”, que significa população que vivem à margem do rio, do cultivo de subsistência e da pesca, além da coleta extrativista e da prática de troca de produtos (ESTRELA, 2009). Esta autora descreve a forma como a população dessa região do sertão do São Francisco se relacionava com natureza, de modo cíclico, até a construção do lago de Sobradinho, que passou a interferir

²²Fonte: SIT/MDA 2015- <http://sit.mda.gov.br>.

de forma contundente ao modo de vida dessas pessoas. A atividade da pesca era muito importante para as famílias, que a praticavam em determinado momento do ano, no período das cheias; havendo uma divisão do trabalho entre homens e mulheres e entre a captura e a salga do pescado.

O Vale do São Francisco tem uma história baseada ou envolvida com o rio e a ocupação do território desde a época das Sesmarias²³; as atividades de navegação e pecuária deram origem às cidades ribeirinhas da região

Com a expansão da pecuária e a evolução do comércio, desenvolveram-se as cidades ribeirinhas e consolidaram-se as grandes propriedades. Paralelo à constituição dos latifúndios, o crescimento da população e a conseqüente formação e multiplicação dos grupos familiares originou o processo de interiorização de ocupação do espaço, marcado pelo embate entre os latifundiários e camponeses com pouca ou nenhuma terra. As atividades desenvolvidas na beira do rio São Francisco, como a pesca e agricultura de vazante, e, nas grandes áreas de sequeiro, pecuária extensiva e agricultura - ajudaram a configurar algumas das identidades sociais do Território: o ribeirinho, o coronel / latifundiário, o vaqueiro e o posseiro (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS., 2008.p. 25).

Foi a partir dos anos 1940 que o interesse sobre o potencial hidrelétrico resultou em ações mais contundentes por meio do início da intervenção pública na região. Em 15 de dezembro de 1948 foi criada a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). Posteriormente, em 1967 foi sucedida pela Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) a qual, e em 1974 foi transformada na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF). A cada um desses momentos, foi realizado um planejamento para a utilização da potencialidade da região quanto à utilização da água; seu potencial hidrelétrico e para irrigação. A intervenção do Estado, portanto, foi irregular e de forma não linear, alternando propostas e projetos de desenvolvimento nas diferentes épocas, conforme sugerido o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável– PTDRS, (2009). Este documento ainda aponta que não houve coordenação dos vários organismos intervenientes. Foi neste cenário, de falta de planejamento integrado, que se deu a construção da barragem de Sobradinho.

Nos anos de ditadura militar, o Estado privilegiou as grandes obras, não considerando os impactos provocados às comunidades e que provocaram um grande

²³A partir da instituição das capitâncias foi inserido o sistema de **sesmarias** – pedaço de terra devolvido ou abandonado, prática comum durante o Brasil-Colônia. Cabia a estes donatários permitirem que os colonos cultivassem estes nacos de terra e os tornassem novamente produtivos, objetivando o progresso da agricultura. Sesmarias – Disponível em: www.infoescola.com/historia/sesmarias acesso em 05/07/2016.

desarranjo social, o qual começou a ganhar visibilidade em 1973. Pode-se dizer que houve um permanente distanciamento entre os projetos que visavam a produção de energia hidrelétrica e os outros buscavam fortalecer os processos de desenvolvimento. No que se refere à irrigação, os projetos da CODEVASF e os do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca - DNOCS pouco tiveram em comum, mesmo que, do ponto de vista oficial, a CODEVASF fosse o órgão responsável pelo planejamento e pelo "desenvolvimento rural integrado" da região. A partir do final da década de 1980, grupos privados passam a ser privilegiados, transferindo desse modo a coordenação do crescimento econômico regional para as mãos de grandes empresas. (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS. PTDRS, 2009, p. 25 a 26).

Em 1989 implantou-se o Plano de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (PLANSVAF), propondo um novo modelo de plano de desenvolvimento, envolvendo estudo ambiental e identificação de potencial dos ecossistemas envolvidos. Muito provavelmente essa nova orientação já foi um reflexo da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e das resoluções do CONAMA que passaram a exigir estudos ambientais para a construção de grandes obras.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi, segundo Theodoro e Barros (2011), um instrumento inovador e de vanguarda, pois inseriu uma visão, ainda que incipiente, sobre a questão ambiental e a preservação dos recursos naturais, para a condução dos projetos de desenvolvimento. Os autores mencionam que essa Lei foi instituída no período do Governo Militar, o que não deixa de ser um paradoxo, já que a prevalecia a busca pelo crescimento econômico e a modernização a qualquer custo. Nesse aspecto, a atitude de interveniência estatal gerou expectativas na vida das pessoas envolvidas, moradoras da região, quanto à sua esperança ou visão de futuro. Ou mesmo na maneira como esperavam e viam as intervenções públicas ao longo do tempo.

De acordo com PTDRS (2009), dessa trajetória histórica, vale ressaltar três pontos. (i) Em primeiro lugar, merece ser destacada a descontinuidade dos modelos e das ações de desenvolvimento na região, sempre sujeita às injunções de grupos políticos locais e nacionais que se revezavam no poder. A sucessão de siglas e de projetos tem a ver mais com mudanças nos planos políticos nacional e estadual do que local; (ii) em segundo lugar, por trás dos planos de desenvolvimento, esconde-se, geralmente, um projeto de extração das riquezas do território, deixando em segundo plano ou mesmo no vazio a questão social

e (iii) finalmente, no nível local, as elites tradicionais, latifundiárias, nunca perderam seus privilégios e espaços de poder (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS., 2008, p. 26).

Com a construção da barragem, o lago (reservatório) cobriu uma área de 4.214 km², havendo deslocamento compulsório de mais de 72 mil pessoas. As cidades realocadas foram: Casa Nova, Sento Sé, Remanso e Pilão Arcado, que tiveram novas sedes construídas pela Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF). Novas propriedades foram redistribuídas às famílias que tiveram suas propriedades rurais submersas (PEREIRA, 1987).

Com essa ação, houve alteração em toda a estrutura social e cultural da região. Além disso, o potencial elétrico estimulou a introdução de novos tipos de atividade econômica, de comércios e de implantação de agricultura irrigada, objetivando produção com vistas à exportação (agronegócio), o que facilitou a alteração do fluxo populacional e o aumento do trabalhador assalariado, que acabou por alterar definitivamente a configuração social e política da região (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS., 2008).

O processo de construção da barragem e a mudança dos habitantes resultaram em um impacto social grande no imaginário da população que vivia às margens do Rio. A transferência para as agrovilas, ou casas construídas nas novas cidades, acabou por desestruturar as antigas formas de produção e a visão do espaço (SILVA e GERMANI, 2010).

Portanto, com a construção da Hidrelétrica de Sobradinho, a região sofreu uma modificação física, cultural e social. Porém, ainda nessa nova configuração, persistiu a situação de conflitos entre agricultores e antigos fazendeiros. A reconstrução das cidades alagadas pela represa mudou o jeito das antigas cidades, trazendo uma nova arquitetura e uma aparência diferente da pré-existente, o que ocasionou uma não identidade da população que habitava a região. Ao longo do processo, instalou-se na região uma série de conflitos, que não foram resolvidos até o presente momento. Dentre esses se cita a questão do uso do lago, da irrigação, do acesso à terra e o uso de agrotóxicos.

No Plano Territorial de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco (PTDSF) aponta-se que o Rio, contém, nessa região ilhas habitadas e outras não habitadas, algumas com potencial turístico. Parte dessas ilhas, no município de Pilão Arcado, apresenta cultivos de batata doce, sorgo, capim, feijão, mandioca e milho; porém que a maior parte dessas ilhas serve de apoio aos pescadores artesanais. É importante destacar que a pesca

não era originalmente praticada como atividade profissional, mas teve um crescimento a partir da construção do Lago (OLIVEIRA e SOUZA, 2010).

Houve, ainda, uma migração de pessoas com a possibilidade de prática da pesca em maior escala, conforme promessa feita durante a construção da barragem.

Concluído na década de 1970, o lago Sobradinho teve um período de grande produção de peixe, atraindo pescadores de muitas regiões do Nordeste. Após esse período houve uma redução drástica devido à grande pressão de pesca, a estabilização do lago e a interrupção da piracema devido à barragem, frustrando muitos planos e investimentos nos terminais pesqueiros de Pilão Arcado e Remanso (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS., 2008. p. 20).

É importante destacar que o rio São Francisco é o principal recurso hídrico da região do semiárido baiano; mesmo assim, em muitas comunidades, principalmente na zona rural, a água é escassa, servindo-se, as famílias, de cisternas (uma política pública realizada ao longo dos anos e fomentada nos últimos 12 anos). Existem, ainda, barreiros e açudes, a maioria construída com recursos públicos. A barragem mais importante é a de Sobradinho. A região também é impactada pelo projeto de transposição do Rio São Francisco, parte integrante do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Na região há, ainda, a exploração de águas subterrâneas, geralmente salobras. Todas essas demandas acabam por impactar ainda mais o Rio.

A partir deste cenário, pode-se perceber que ao longo do tempo muitas políticas foram implantadas ou iniciadas na região da Bacia do rio, prevendo a utilização dos recursos hídricos para atividades econômicas ou de abastecimento. Porém, em muitos casos, houve uma descontinuidade dessas políticas, ocasionada por falta de organização administrativa ou interesse político. Tal descontinuidade de políticas para recursos hídricos acabou por trazer desgastes tanto à população, quanto à continuidade ou manutenção desses recursos.

A descontinuidade administrativa, a paralisação de planos e programas e a falta de sustentabilidade institucional são, dentre os aspectos culturais, institucionais e políticos brasileiros as causas das maiores perdas e retrocessos na gestão de recursos hídricos. (CHRISTOFIDIS, 2001 p. 336).

Christofidis (2001) ainda argumenta que a participação da população nos movimentos de decisão e responsabilidade seria uma maneira de manter a sustentabilidade e a cobrança da manutenção das políticas públicas. Como acontece em muitas áreas brasileiras ao longo dos tempos e das mudanças políticas vividas em processos, ou

sucessões, houve mudanças na região banhada pelo Rio São Francisco, de sua nascente à sua foz. As relações sociedade-natureza sofreram iguais mudanças (MMA, 2005).

Para além dos problemas socioeconômicos, o rio São Francisco vem sofrendo assoreamento e diminuição do volume de água, ocasionados pela intensificação da utilização ou ação antrópica. Ocorre que as políticas para preservação dos recursos são de interesse tanto para manutenção desses recursos, quanto para a continuidade da população da região; devendo ser integrada, ampliada, coadunando vários problemas e não apenas ações isoladas ou sobre apenas um determinado fator.

A integração das capacidades instaladas e de esforço resulta em maior produtividade e impactos nas políticas e programas ambientais, hídricos e sociais, não só pela eliminação dos riscos de conflitos nos usos consultivos, como pela sinergia potencial que ocorre entre os diversos usos não consultivos da água. A experiência comparada nos campos social, ambiental e hídrico indica claramente que os programas de maior êxito são os que apresentam a combinação substancial do potencial existente no setor e de esforços sobre iniciativas de diversas naturezas que se associam (CHRISTOFIDIS, 2001 p. 360).

A partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2010 é possível verificar que a região é identificada como de extrema pobreza, o que resulta em uma organização social bastante carente. Porém, vários estudos apontam que existe um número expressivo de organizações da sociedade civil (sindicatos, associações, Organizações não Governamentais, etc.). Esse fator tem ligação com a construção da barragem que pode ter mobilizado a formação dessas instituições, ou entidades²⁴ devido ao impacto social gerado pelas obras e pela consequente desterritorialização.

Há, além das organizações sociais, uma participação de órgãos públicos na região órgãos como a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF); instituições financeiras e de crédito, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal; órgãos gestores da política ambiental, como IBAMA; universidades,

²⁴Predominam no meio rural as associações de pequenos produtores, que segundo levantamento preliminar, ultrapassam 400 unidades, o maior número concentrado em Juazeiro. No caso das comunidades de Fundo de Pasto, somente cadastradas na CDA existem 226 associações, a maior quantidade localizada no município de Uauá, mas também com presença em Canudos, Curaçá, Casa Nova, Campo Alegre. Ao pensar as Associações como instrumentos organizativos, criados com o objetivo de viabilizar o acesso às políticas de apoio aos agricultores/as familiares, deve ser levado em consideração seu altíssimo grau de fragmentação, pois das mais de 400 associações apenas 03 têm abrangência municipal, enquanto a base de todas as outras, de modo geral, é constituída apenas pelos membros da comunidade (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS., 2008. p. 64).

Universidade Estadual da Bahia e Universidade do Vale di São Francisco(MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS, 2008).

A partir da construção da Usina Hidrelétrica, ainda nos anos de 1960, foi iniciado o programa de geração de energia e estimulado o programa de irrigação, na tentativa de atrair a iniciativa privada. Assim foram instalados lotes de seis hectares e um pacote tecnológico (segundo pressupostos da Revolução Verde²⁵). Com o tempo a infraestrutura foi sendo “ajustada” para a construção de canais e outras obras de engenharia, beneficiando a irrigação em grande escala, em detrimento dos pequenos proprietários. O uso de agrotóxicos impactou na vida dos moradores, gerando doenças que até então não existiam. Entre outros impactos sociais, cita-se, o abandono dos mais jovens que preferem migrar, e o endividamento das famílias (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS., 2008).

Na região do semiárido há uma combinação de atividades variadas, que vai desde rebanhos bovinos e caprinos (esses em decréscimo desde 1993), produção de mel, atividade agrícola nas áreas de expansão da irrigação. Havendo em regiões mais úmidas a agricultura comercial, e em áreas mais secas a pecuária. (MMA, 2005).

A assistência técnica na região era fornecida pela Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola -EBDA, mas segundo o Plano de Desenvolvimento, seria insuficiente para o atendimento necessário. Essa falha aparece como um fator limitante no acesso ao crédito e a outras políticas públicas.

Segundo o documento do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco, a região apresenta uma precarização da educação, da saúde e de outros elementos que indicam que a região tem baixo acesso às políticas, apesar de ser um território em que houve grande intervenção estatal. Alguns indicadores da situação da região foram notados e identificados, como alta taxa de analfabetismo e analfabetismo funcional; muitos jovens e idosos sem renda; abandono de estudos; baixo saneamento; participação de crianças no trabalho; informalidade do mercado de trabalho etc.

O relatório aponta, ainda, que as prioridades de atendimento no meio rural seriam os municípios de: Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé e Uauá. O que se pode perceber é que a região, apesar de uma grande interveniência do Estado e de políticas direcionadas ao longo do tempo, não obteve, até o

²⁵Define-se “Revolução Verde” como um modelo de intensificação do desenvolvimento agrícola, com o objetivo de aumentar a produção via a implementação de uma série de inovações tecnológicas, tais como sementes geneticamente melhoradas, uso intensivo de insumos agroquímicos e desenvolvimento da mecanização e irrigação em grande escala (Shiki, 1997).

ano de estudo, um impacto positivo no que se refere a melhoria na maioria dos indicadores socioeconômicos para a população, o que torna a vida limitada e precária.

Quanto à atividade da pesca, segundo Godinho e Godinho (2003), apesar de uma ausência estatística consistente, a pesca vem caindo no Rio São Francisco ao longo dos anos. A queda na quantidade de pescado pode ser decorrente de inúmeros fatores, entre eles a poluição e o uso inadequado do solo, a sobrepesca e a destruição do habitat. Esses autores mencionam que a construção de barragens para fins de geração de hidroeletricidade causou forte impacto na pesca, alterando o ambiente aquático e impactando na biologia de várias espécies. Se por um lado, a construção da barragem possibilitou a geração de energia, por outro causou impactos sociais percebidos até os dias atuais. Ao invés de promover-se um desenvolvimento social, uma parte da população vem sofrendo impacto em sua forma de produção e manutenção.

Apesar disso, a pesca de subsistência ainda continua sendo importante como fonte de proteína para a população. Em decorrência da pobreza identificada na região, a pesca tem importante papel na manutenção das famílias que habitam aquela área do semiárido. No entanto, alguns autores mencionam que os pescadores do Sertão do São Francisco sofrem um desinteresse na prática da pesca devido as dificuldades de manutenção das famílias a partir da profissão. Os baixos preços, a presença de atravessadores e desinteresse dos mais jovens acabam impactando na reprodução da pesca na região. A introdução de políticas mais efetivas, com introdução de crédito seria interessante como uma forma de orientação e melhoria das condições desses profissionais (OLIVEIRA e SOUZA, 2010).

Necessário se faz, portanto, que os órgãos governamentais ampliem as políticas voltadas para o incentivo a pesca artesanal, com financiamentos de juros baixos que possibilitem a esse grupo de pescadores melhor se aparelhar para as demandas presentes comprando equipamentos modernos, implementando tecnologias para industrialização do pescado, além de um amplo programa de educação ambiental que os oriente quanto a preservação dos seus recursos naturais, com vistas à sua sustentabilidade. (OLIVEIRA E SOUZA. 2010, p. 90)

O território da cidadania do Sertão do São Francisco tem uma história única, a partir dos interesses conflitantes quanto à função do Rio e de seu potencial tanto para a produção de alimentos, quanto para geração de energia. Antes da barragem o Rio já tinha uma influencia importante na população da região e era, portanto, parte de seu modo de viver e de sua história. É claro que esta influencia continua após a obra, mas sob aspectos diferenciados, já que a introdução de políticas, ao longo do processo, não alterou positivamente ou de forma efetiva as condições das famílias mais carentes, em especial

daquelas formadas por pescadores artesanais que se encontram na linha da extrema pobreza.

Nesse sentido o Plano Brasil sem Miséria vem com uma proposta diferenciada, introduzindo serviços e ATER, além de recursos não reembolsáveis. O objetivo desse trabalho é perceber como se dá o recebimento dessa política por uma população de pescadores já ‘cansada’ de tentativas anteriores não concretizadas. Essa política tem basicamente o objetivo de viabilizar a superação da pobreza extrema, por meio de um projeto produtivo, dando a ideia de autonomia e inserção ao mercado. Ela pretende ser capaz de causar uma independência do pescador, superando suas limitações atuais.

Capítulo 5

RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1. PERCEPÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Durante o processo de análise optou-se por fazer um breve estudo da amostra de 274 pessoas, considerando algumas características específicas, na intenção de verificar particularidades do público e observar se ele realmente se enquadra nos pressupostos do Plano, dentro das prerrogativas de atendimento. Foram verificadas algumas questões básicas que poderiam dar uma percepção de como é a amostra e quais características indicam a situação de pobreza em que se enquadram.

5.1.1. Levantamento da Amostra total – caracterização de público

Partindo da análise das 274 pessoas, inicialmente atendidas e incluídas no CadÚnico e que receberam a primeira parcela naquela região, foi possível verificar que apenas 2,5 % delas não possuem casa própria. Esses pagam aluguéis que variam de R\$ 50,00 a R\$ 150,00 por mês. Para essa parcela que não possui casa própria, e que se enquadra no grupo das famílias extremamente pobres, pagar aluguel torna-se uma tarefa difícil, pois os recursos usados para este fim impactam fortemente nos recursos disponíveis para a sobrevivência dessas famílias. Verificou-se que as pessoas que se enquadram nesse grupo de famílias vivem na periferia em casas ou barracos bastante simples. Para as famílias que habitam na zona rural, as casas costumam ser próprias, geralmente em terrenos da família.

Ainda pelos dados disponíveis no CadÚnico, verificou-se que 40% das famílias têm renda total declarada que variam entre R\$ 71,00 e R\$ 150,00 (vale lembrar que essa renda é considerada sem os repasses do Programa Bolsa Família, é a renda declarada inicial no CadÚnico). Outros 19% apresentam renda de até R\$50,00 e apenas 4% possuem uma renda que varia entre R\$300,00 e R\$750,00.

Do público de 274 pessoas beneficiadas pelo Programa, viu-se que a grande maioria era composta por mulheres (75% mulheres e 25% homens). Esse resultado pode ter sido resultante do fato de que as mulheres já possuem a documentação necessária, já que elas já são beneficiárias preferenciais do Bolsa Família, o que levou esse atendimento maior em primeiro momento. Um dado interessante nesse público é que a renda declarada

pelas mulheres, apesar de igualmente baixa, é superior a dos homens (Gráfico 01). Porém, como esse dado é declaratório e a amostra tem uma maioria feminina, pode haver certa discrepância.

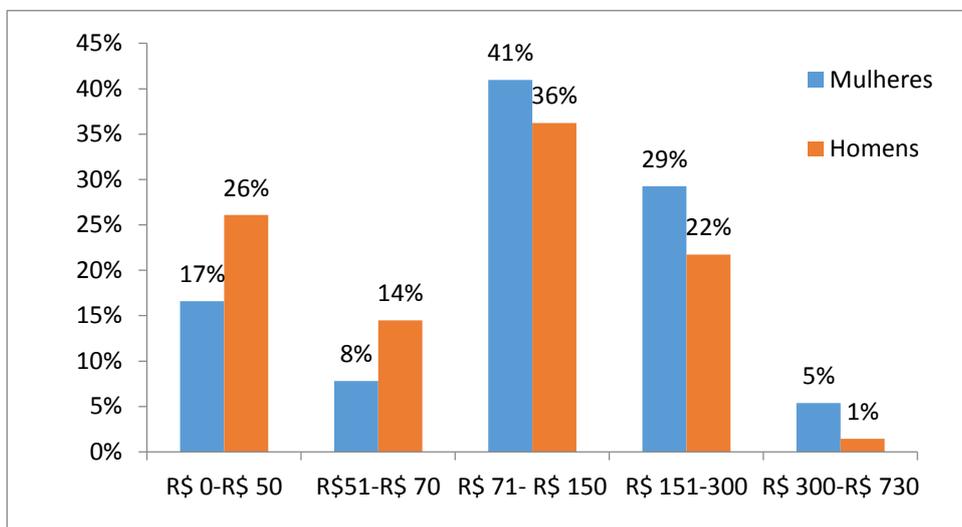


Gráfico 1. Comparação entre a distribuição de renda (em reais) e sexo (feminino e masculino)

Quando se compara a rendas per capita das famílias, ou seja, a renda total distribuída pela quantidade de pessoas da família que vivem da renda declarada, verifica-se que a maioria das pessoas, homens e mulheres, enquadram-se em uma faixa de renda muito baixa (Gráfico 2). A informação da renda *percapita* confirma a tendência da renda total. Há uma pequena vantagem aparente para as mulheres no acesso à renda, porém essa diferença é muito sutil.

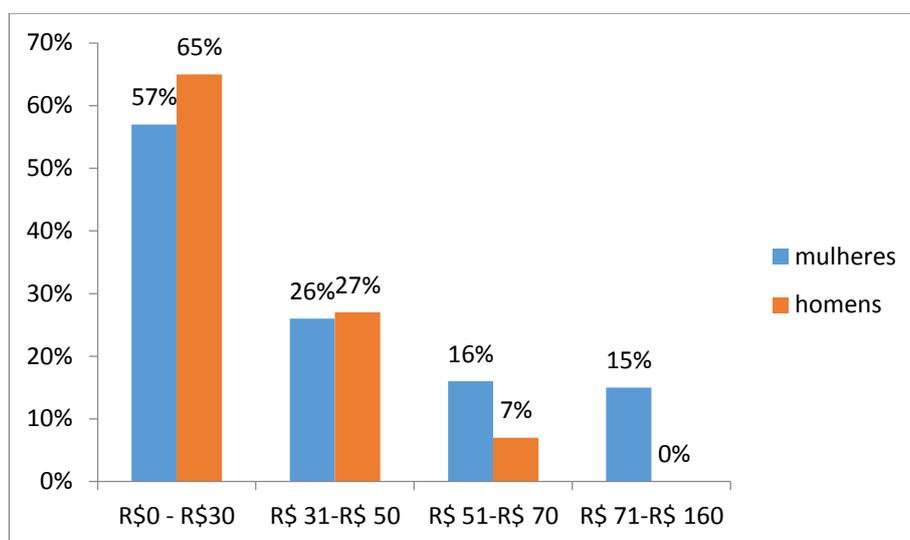


Gráfico 02 - Distribuição da renda per capita entre homens e mulheres.

A maioria da população se declara como parda. Mas quando se soma aos que se auto declaram negros, o número ultrapassa os 80% de representatividade racial na condição de pescadores em extrema pobreza na região (Gráfico03)

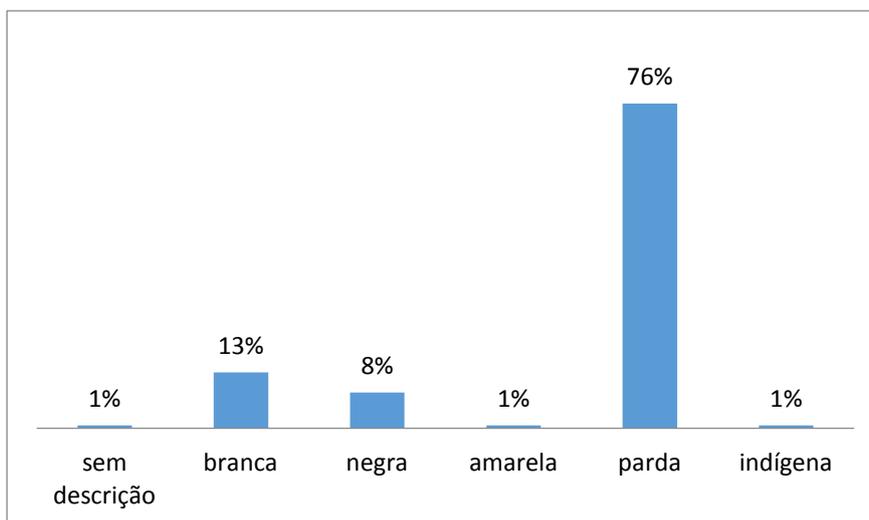


Gráfico 03 – Auto-declaração de raça.

Na distribuição da renda per capita por idade (Gráfico 04) verificou-se que há uma tendência, em todas as faixas etárias, a uma renda baixa, sendo que à medida que a idade aumenta, a diferença diminui, ou melhora a renda, mas mantém uma maioria com renda até R\$ 30 reais.

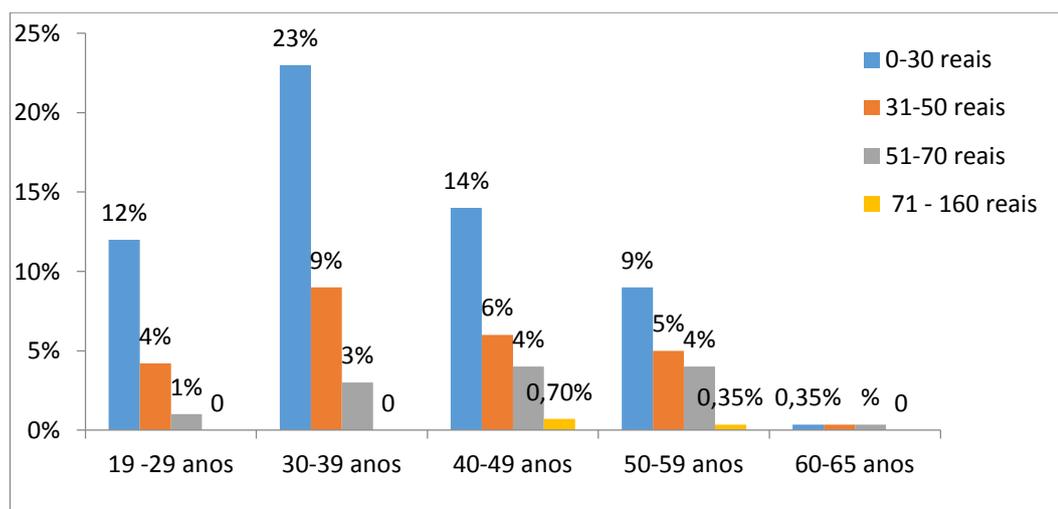


Gráfico 04 – Distribuição de renda entre faixas etárias

A escolaridade da população indica que homens e mulheres apresentam nível de escolaridade semelhante, com pequena vantagem feminina na conclusão do ensino médio. Percebe-se que a maioria da população tem baixo nível de escolaridade.

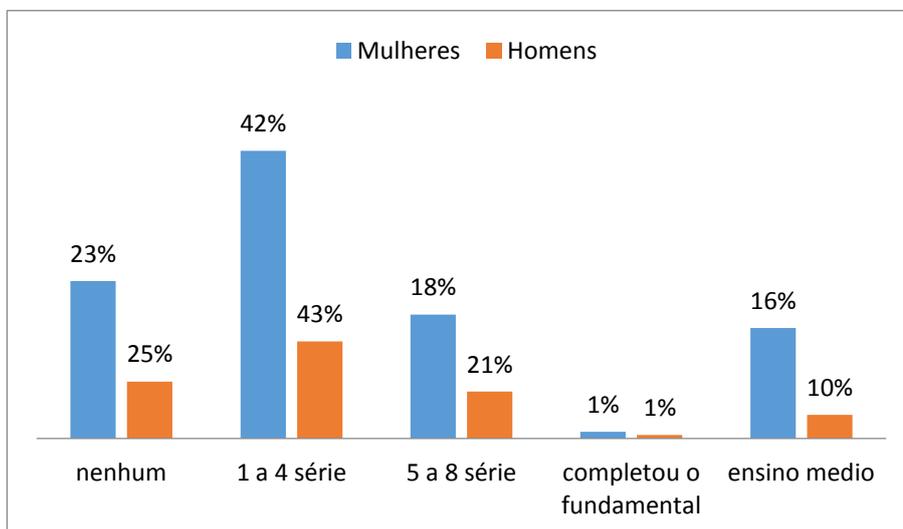


Gráfico 05. Escolaridade entre os gêneros.

Segundos dados selecionados no CadÚnico, foi possível verificar que 16% dos 274 beneficiários são analfabetos e, desses, 76% se auto declaram como pardos, 14% como brancos e 8 % como negros, o que confirma o que foi verificado em campo. No gráfico 06 foi feito um espelho das duas condições - alfabetizados e não alfabetizados, sobrepondo-se com a auto declaração racial.

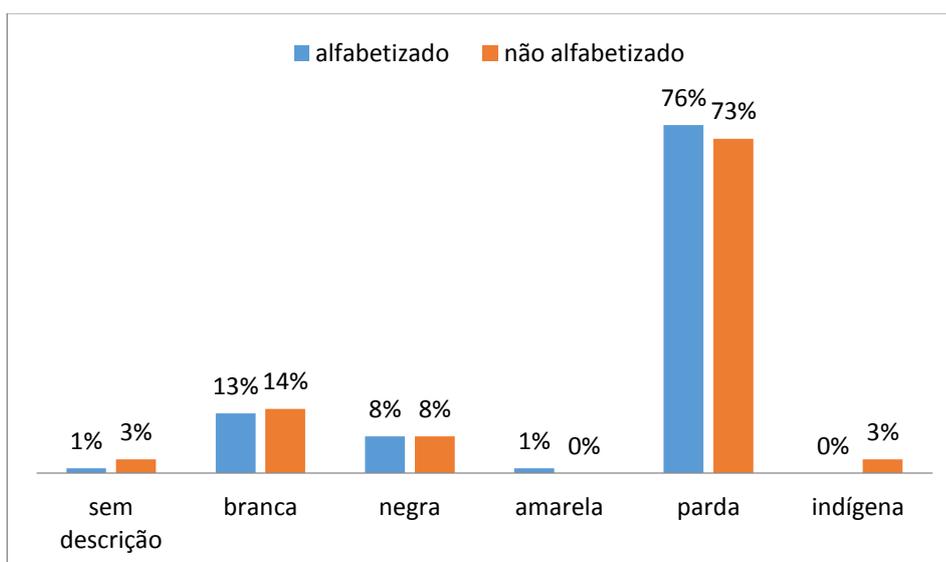


Gráfico 06. Alfabetizados e não alfabetizados entre raças.

Pode-se observar que nas duas condições os pardos apresentam-se em maior número, proporcionalmente. Na questão do nível de instrução/alfabetização, a maioria não consegue ascender muito nos estudos, em qualquer uma das categorias; mas o percentual de pardos que não conseguem é maior. Aqui parece que as necessidades básicas superam o aspecto da educação como um acesso essencial.

A amostra é quase homogênea em relação à renda, sugerindo que o reconhecimento de outros determinantes aponta que apesar da renda não ser o único parâmetro para detecção da pobreza, ela é um indicativo importante e que se relaciona a condições de vulnerabilidade em outros aspectos como etnia, educação e gênero. Pode-se averiguar durante o levantamento de campo, que o público alvo é de fato extremamente pobre, como buscado pela política, não observando desvio de intenção. Nesse aspecto, a política foca na renda para escolher quem receberá atendimento, e os dados disponíveis condizem com características que apontam uma população que não só tem renda baixa, como, também, tem outras dificuldades e desvantagens sociais. Constatando a realidade do público, procurou-se observar as intenções, ou objetivos das duas políticas – a de ATER e a do Fomento, pois a primeira leva a segunda, e as duas tem pontos em comum.

5.1.2. Análise de Matrizes Lógicas

Ao se analisar a matriz lógica do Plano BSM, segundo o regramento legal, e dando atenção aos aspectos ligados a ATER e ao fomento, segundo as concepções de Broschetti (2009) (Quadro 02) e, ainda, considerando as relações e funções da política na produção e reprodução de desigualdades sociais, foi possível levantar que o Plano BSM tornou-se possível devido a edição do Decreto (Dec. nº. 7492, de 2011), tendo sua base como um direito legalizado, porém não permanente, havendo um prazo para sua execução. Tal norma possui caráter seletivo, não sendo universalizada para toda população. Não é um direito permanente ou amplo, mas um direito acessado mediante algumas condições de atendimento e de nível de renda, por um período determinado. É uma política que abrange pessoas na cidade e na área rural, sendo possível de ser implementada em todo o país. Ela prevê a inclusão de grupos específicos no campo (indígenas, quilombolas, pescadores etc.). O critério de acesso é, principalmente, a faixa de renda, não havendo dificuldades maiores para populações que se enquadram nesse critério. Campelo (2014) justifica a seletividade por medida de mudança de postura do Estado, onde a política é focada ou setorizada, o que, segundo a autora, permite universalizar as políticas a quem não tem acesso.

Quadro 02. Análise das características das políticas sociais envolvidas – PBSM na relação da ATER e do Fomento para os pescadores do Serão do São Francisco

Aspecto 1 - Configuração e abrangência dos direitos e benefícios:	
Natureza e tipo de direitos e benefícios implementados	É implementado por lei/decreto. Tem recurso, mas não é direito adquirido, sendo provisório, Tem caráter seletivo para pessoas que estejam na faixa de pobreza extrema. Não requer contribuição prévia. ATER (Lei 12.188/2010) e o Fomento (Lei nº 12.512/2011 e Decreto nº 7.644/2011). BSM (decreto 7492/2011)
Abrangência	Abrange produtores rurais na faixa da pobreza extrema – ampla para população do campo nessas especificidades. A política pretende atender pobres rurais incluindo grupos específicos como – assentados, mulheres, quilombolas, indígenas, pescadores, jovens, etc. No caso dos pescadores o público foi estimado em 2500 pessoas na área do São Francisco. Apesar da política a ser ampla para a faixa da pobreza extrema ela não atenderia 100% do homem pobre do campo, o Comitê gestor aprova o planejamento definindo o número de famílias a serem beneficiadas e as áreas prioritárias da implementação; já que foi pensada para 04 anos de atuação; foram escolhidos, portanto, grupos prioritários. Todos os integrantes da família são atendidos
Critério de acesso	Acesso a quem está na faixa de pobreza extrema (renda de R\$70,00 a R\$77,00 per capta) se estão no CadÚnico; no caso de pescadores – ter RGP (sugerido). As famílias precisam assinar um termo de adesão do programa de fomento, esse termo tem as regras previstas em decreto nº 7492, de 2011.
Articulação com outras políticas	O PBSM é um plano articulado com várias políticas da área social – acrescentando a ATER e o fomento. Portanto é articulado com demais políticas (água, luz, ATER, SUAS, CRA). A política do fomento é articulada diretamente entre o MDA e o MDS; no caso da pesca também com o MPA (Mas só como apontador do público).
Serviços prestados	ATER com formulação de projeto de estruturação da unidade produtiva da família que elaborada pelo técnico junto com a família. Deve conter atividades adequadas às especificidades e característica da unidade produtiva familiar e ao território que se encontra.
Geração de informação	Mantido arquivo ou registro eletrônico (MDA) do termo de adesão, dos laudos de acompanhamento (MDS). Geração de diagnósticos da população envolvida.
Inclusão:	Conter (sempre que possível) atividades que insira mulheres e jovens, com intenção de diminuir desigualdades de gênero e geração. É permitido projeto coletivo, onde famílias trabalham coletivamente. O projeto não precisa ser na área de pesca, sendo permitida a escolha de outra atividade.
Aspecto 2 – configuração de financiamento e gastos	
Fonte de financiamento	PBSM – União – na sua dotação orçamentária. Recursos dos órgãos envolvidos; recursos de outras fontes destinados por estados e municípios, e outras entidades públicas ou privadas; (caso a unidade familiar não cumpra as etapas estabelecidas o pagamento é cancelado. O recurso não é extinto quando por força maior ou caso fortuito, tampouco se a família sai do Bolsa e seu projeto já está em andamento). Direção dos gastos: direcionamento para várias regiões. No caso da pesca para a Bahia e Pará.
Magnitude dos gastos	No valor de R\$ 4.385.515,10 para a chamada da Bahia – 14/2012.

Controle de pagamento	Pagamento através do cartão do Bolsa Família ou cartão cidadão. Necessário que haja o projeto produtivo e termo de adesão para o primeiro pagamento e para o segundo que haja um laudo de acompanhamento expedido pela equipe técnica que acompanha os projetos.
Sanção	Existe apenas uma sanção – caso a família descumprir as regras em benefício próprio ou de terceiros, será obrigada a ressarcir a importância recebida. O montante dos recursos precisa ter disponibilidade orçamentária
Aspecto 3 – Gestão e controle social democrático	
Relação entre esferas governamentais	Envolve governos federal, estadual e municipal.
Relação entre Estado e organizações não governamentais	As relações existem com as coletas em campo foi possível registrar relações com colônias de pescadores e associações de pescadores. Mas como troca de informações (política?). Não há relações de troca monetária.
Participação e controle social democrático	Há um comitê gestor governamental. Participação com movimentos na ponta existe. A família opina sobre o projeto que quer, junto com o técnico. Há um controle social entre os beneficiários e o técnico. Há outro tipo de controle social exercido na ATER específica, onde beneficiários participam, como ocorre na CNATER.

Fonte: esta pesquisa.

A política pública viabilizada por meio do Plano Brasil sem Miséria confere uma série de ações, que devem ocorrer de forma transversal e envolver vários órgãos do governo. Em particular, no caso estudado, envolve mais diretamente (na execução dos serviços de assistência técnica, seleção do público e financiamento) três órgãos – o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

De uma forma geral, nesta análise observou-se que a intenção da política seguiu alguns patamares que dariam maior segurança jurídica e de acesso ao público pretendido, tanto pelo Decreto que lança o Plano, como a legislação que envolve a ATER (Lei 12.188/2010) e o Fomento (Lei nº 12.512/2011 e Decreto nº 7.644/2011). O fato de esse público possuir características específicas pressupõe um tipo de direcionamento a uma faixa da população que vive em condições fragilizadas e com acessos muito incipientes.

No caso do Brasil sem Miséria no campo, que focaliza as duas políticas estudadas (ATER e Fomento), houve a identificação de um bolsão de pobreza rural significativo, o que levou à formulação de enfoques específicos para essas localidades e populações. Por ser a pobreza mais visível e constante no campo, ela vem sendo discutida por vários autores que apontam que as políticas sociais para as áreas rurais devem ter um conjunto de ações articuladas para permitir não apenas a distribuição de renda, mas, também, o acesso a serviços públicos como educação e integração territorial. Grupos de pessoas que possuem uma condição de vida fragilizada, com sua sobrevivência ameaçada, onde o acesso às

políticas universais parece de difícil alcance, devido ao baixo nível de renda, restringe a liberdade de ações, decisões e oportunidades reais por parte desse segmento (SEN, 2000). Para esse autor, a privação de necessidades básicas é o cerne das condições de miséria. O campo, segundo Deddecca et al (2012), tem ainda um conjunto de fatores a serem considerados (sociais, ambientais, políticos e econômicos), que dinamicamente influem nas condições de pobreza.

Nesse aspecto verifica-se a intencionalidade de alteração de uma condição persistente de extrema pobreza e uma mudança na tendência de investimentos dos recursos públicos no direcionamento de políticas distributivas, em lugar de políticas universalizadas. Na análise inicial do Plano, percebeu-se que há um direcionamento de articulações de políticas, focadas na priorização de um determinado setor ou região, como é o caso dos pescadores. Isso é perceptível ao lembramos que o Plano foi criado a partir de cruzamento de dados entre o CadÚnico e o Censo 2010, que apontou certas regiões com bolsões de pobreza (CAMPELLO e MELLO, 2014) e que necessitariam de ações conjugadas para uma transformação dessa condição.

A análise das matrizes possibilitou a identificação de que a introdução de políticas de vários órgãos ministeriais, sendo articuladas conjuntamente, produz um efeito de inclusão de famílias que antes não recebiam esses serviços, ou que os recebiam de forma muito precária. As matrizes foram utilizadas para o entendimento dessas ações, na tentativa de compreender as intenções postuladas nas leis que ordenam a aplicação do Plano; sendo um instrumento coadjuvante para a observação das percepções colhidas no campo. Apesar da percepção da preocupação na análise de identificação de áreas de pobreza (através de instrumentos como o Censo e o CadÚnico), observou-se que a política não foi construída de forma participativa, mas dentro do próprio escopo do Governo Federal, mediante avaliação dos bolsões de miséria observados no censo. Tal opção pode ser interpretada como um ponto estratégico, ainda que não democrático, uma vez que é focado apenas na percepção dos gestores.

A política aplica a sanção através do controle do Bolsa Família e, mais especificamente no caso da política de fomento, é sustada caso não haja retorno ou confirmação de execução do projeto produtivo. A relação entre Governos Federal, Estadual e Municipal e o controle de pagamento é realizado através do Cartão do Bolsa Família. O Plano Brasil sem Miséria previu, durante sua existência, inclusão de valores na Lei Orçamento Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), distribuído em vários

ministérios. Ao se estudar os objetivos (aplicando matrizes baseadas nos direcionamentos de Costa e Castanhar, (2005), os princípios e os fundamentos das políticas de ATER e do Fomento, procurou-se, inicialmente, compreender as intenções de cada uma. Na análise da matriz lógica da política de ATER (Quadro 03) observa-se um conjunto de palavras que acabam por definir seus objetivos.

Quadro 03. Análise da Política Nacional de ATER

Objetivos	Indicador de desenvolvimento	Informação necessária	Método de coleta de dados
Promover o desenvolvimento rural sustentável	O projeto tem esse parâmetro?	Levantamento de cada projeto	Questionário
Apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais	Isso foi realizado?	Técnico	Questionário
Aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroestrativista, florestais e artesanais.	Projeto implantado	Verificar qual tipo do projeto desenvolvido	Questionário/beneficiário
Promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários.	Família atendida com fomento	Verificar a inserção social e econômica	Questionário/beneficiário
Assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas.	Família atendida com fomento e acompanhamento realizado de forma adequada	Como é o atendimento e como foi pensado a venda futura de produtos no mercado (local)	Questionário/beneficiário
Desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, do agroecossistemas e da biodiversidade.	Ações desenvolvidas	Verificar se há essa preocupação nos projetos. Verificar chamada	Questionários/ Chamada 14/2012
Construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional.	Projetos e seus sistemas de produção imaginados	Verificar o tipo de projeto.	Questionários/Chamada 14/2012
Aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção.	Renda/ perspectiva	Perspectiva	Questionário
Apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural.	Atividades voltadas para organização social.	Tem atividades	Questionário/Chamada 14/2012
Promover o desenvolvimento e apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário/integração deste ao mercado produtivo nacional.	Não testado		
Promover a integração da ATER com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico.	Não testado		
Contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro.	Curso realizado	Houve curso de capacitação em atendimento?	Entrevista/ Chamada 14/2012

Fonte: Esta pesquisa

As palavras: promover, apoiar, aumentar, assessorar, desenvolver e construir indicam os objetivos, percebendo-se que a política tem incumbências ativas e passivas de estímulo ao atendimento de ATER.

Já as políticas do Fomento têm objetivos menos amplos e mais focados (Quadro 04). Em geral, utilizam palavras como estruturar, estimular, contribuir e promover. Mas apesar disso, ambas estão entrelaçadas, conforme pretende o Plano Brasil sem Miséria para o meio rural.

Quadro 04. Política de Fomento para Pescadores do Sertão do São Francisco.

Objetivos	Indicador de desenvolvimento	Informação necessária	Método de coleta de dados
Estruturar atividades produtivas dos beneficiários para inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar	Atividades em estruturação. Relação previsão/quantidade/tempo	Observação da implementação. Fornecimento de informações pelos órgãos envolvidos.	Lista de atendidos até setembro de 2015
Contribuir para o incremento da renda dos beneficiários a partir da geração de excedentes nas atividades produtivas	Recebimento da parcela do fomento	verificação de início da produção e perspectiva (Verificação futura do incremento da renda real).	Questionário
Estimular atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas	Quantidade de projetos com ênfase sustentável e agroecológica.	Quanto projetos tiveram essa preocupação (lembrar que são escolhidos pelo produtor com orientação técnica)	Questionário
Promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da economia dos beneficiários, especialmente o acompanhamento técnico e social, o acesso aos mercados e a disponibilização de infraestrutura hídrica voltada a produção	Ações promovidas, infraestrutura hídrica	Verificação de ações complementares	Questionários/beneficiários e técnicos
Estimular o dinamismo dos territórios rurais, por meio da orientação das famílias acerca das oportunidades econômicas presentes nas cadeias produtivas regionais	Orientação às famílias – oportunidades na cadeia produtiva regional	Verificação de orientações dadas e recebidas nesse sentido	Questionários/beneficiários e técnicos

Fonte: Esta pesquisa.

Observa-se que a política do Fomento tendo recurso financeiro previstos, inclui em seus objetivos a estruturação do projeto, enquanto a de ATER não busca estruturar fisicamente, mas assessorar, desenvolver e construir sistemas de produção (sendo esse construir não referente à estrutura física, mas ao método aplicado). Essa leitura supõe que

como a ATER não inclui recursos e sim atendimento, não poderia ser responsável pela infraestrutura, ou talvez apenas poderia estimular que o proprietário realizasse melhorias.

Quanto à renda, pode-se perceber que ambas as políticas mostram preocupação a este respeito. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), instituída pela Lei nº 12.188, de 2010, em um de seus objetivos, indica promoção da melhoria de qualidade de vida (aqui não necessariamente a renda) e, em outro, o aumento da renda por meio da agregação de valor à produção. Já a política do Fomento tem o objetivo claro de contribuir para o incremento da renda. Nesse ponto, as duas políticas parecem se estreitar incidindo sinergicamente no estímulo à produção e, por consequência, na melhoria dos rendimentos das famílias, o que potencializa a independência e a sustentabilidade futura. Ainda que os objetivos “aumentar” e “contribuir” tenham inflexões diferentes, sendo o primeiro mais direto, o segundo, dá uma indicação de planejamento a ser construído. Nesse caso a lei do Fomento parece mais realista que a PNATER.

No que se refere aos mecanismos para facilitar a organização social, e a construção de processos agroecológicos e de sustentabilidade, pode-se averiguar que ocorre esta preocupação em ambas as políticas. Na lei do Fomento, um dos objetivos dispõe que as atividades estimuladas devem ter princípios agroecológicos. Essa variável pode ser verificada em dois aspectos: a previsão de que ocorra a introdução das ações e atividades relacionadas à agroecologia e à construção ou incentivo aos cuidados ambientais nos projetos apoiados.

Na de ATER percebe-se uma intenção mais abrangente de atendimento e uma ambição de atuar em inúmeros sentidos, incluindo as preocupações ambientais, melhoria na produção, facilitação de acessos à comercialização, à organização, à capacitação do agente de ATER e a geração e apoio à pesquisa, usando uma abordagem pedagogia específica e democrática.

De outro lado, a política de Fomento também visa a organização social e a geração de renda por meio de estruturação física e comercialização de produtos resultantes dos projetos. Pode-se dizer, portanto, que a política do fomento é estimulada ou desenvolvida através da política de ATER, com seu modo pedagógico específico. Com essas características, pode-se, então supor que na construção das duas políticas ocorreu uma forte sinergia.

5.1.3 – Análise da pesquisa de campo

Para avaliar o impacto que o Plano Brasil Sem Miséria teve na região, as entrevistas realizadas por meio do questionário dão pistas importantes sobre como a política é vista ou sentida pelos pescadores, ainda que estejam retratando um período curto de implementação dos projetos. Como havia a limitação do tempo da dissertação, sendo necessária a aplicação dos questionários mesmo antes do término das ações, optou-se pela observação relacionada ao andamento das atividades em curso e à percepção dos beneficiários quanto ao Plano.

A observação de campo e os dados da pesquisa permitiram uma avaliação de como o projeto está sendo realizado, em tempo real; a forma como ele é visto, tanto pelos beneficiários, quanto pelos técnicos. Nesse aspecto, as questões inseridas nas entrevistas foram pensadas para possibilitar alguns pontos a serem confirmados mediante a literatura exposta e discutida anteriormente, assim como avaliar impactos ainda incipientes que possam ter sido gerados, bem como o mapeamento de aspectos que possam ser potencializados.

Durante a entrevista, uma das questões abordadas diz respeito ao acesso às políticas envolvidas no Plano Brasil sem Miséria (cisterna, luz para todos, ATER, PAA/PNAE, CRAS/CREA²⁶). A intenção seria avaliar quais as políticas integradas teriam sido realmente levadas pelo Plano através da ATER. Foi possível verificar que em alguns casos o programa de cisternas realmente chegou com a identificação do beneficiário. Ou seja, foi levada através do Plano, devido a interferência do agente técnico. Nesses casos, essa identificação se deu em uma das zonas rurais. Como 46% da amostra estavam na zona rural, foi possível perceber que a maioria dessas pessoas ainda não foi atendida com cisternas, ou não conhecem o programa.

Esse Programa foi implantado por entremeio da ATER em 14% da amostra de 28 entrevistados, e 30% das pessoas que se encontravam na zona rural. Na zona de periurbana, o acesso à água não depende da implementação de cisternas. O serviço é considerado de qualidade baixa.

No que se refere ao acesso à energia elétrica, disponibilizado através do Programa Luz para Todos, as pessoas responderam participarem do Programa, sendo que 86% já tinham garantido o seu acesso antes do BSM e 14% passaram a participar a partir do

²⁶ PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

Projeto. O Gráfico 07 demonstra o percentual das políticas acessadas após a introdução da Política.

Sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os entrevistados mencionaram que não conheciam ou participavam dessas políticas.

Quando perguntados se os beneficiários conheciam ou tinham alguma atividade ligada ao CRAS e CREA, 50% das pessoas indicaram não conhecerem essa política. Deve-se mencionar que no caso do CRAS, ele é o serviço responsável pela identificação para recebimento do Bolsa Família. Ao longo das entrevistas foi possível detectar que dentre outras políticas, todos os beneficiários participam do Bolsa Família (100%), sendo essa uma política anterior ao Projeto e ponto de entrada do pescador ao direito de participação no Projeto.

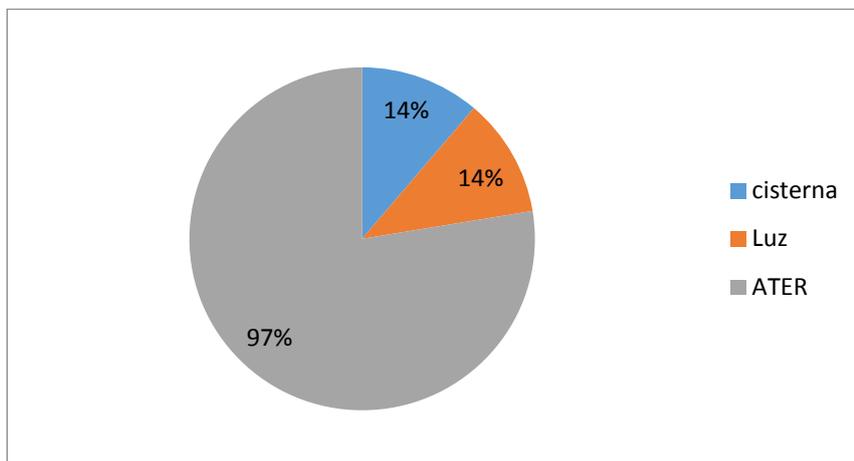


Gráfico 07. Identificação de participação de políticas após o BSM

Outro dado relevante que foi detectado na pesquisa refere-se ao acesso à ATER. A maioria (97%) dos respondentes informou que só receberam a ATER após participarem do BSM, sendo que a maioria desconhecia o serviço. Apenas um indivíduo (3,5%) já tinha sido beneficiado com a ATER, mediante exigência de participação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família (PRONAF B). No que se refere ao PRONAF, apenas 3% havia acessado essa possibilidade, bem como do Programa Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Melhor (apenas 3%).

Outras políticas foram citadas como conhecidas e acessadas antes do BSM, entre essas o Seguro Defeso e o acesso à Declaração de Aptidão (DAP).

Para verificar o nível de credibilidade em políticas públicas, já que muitas foram oferecidas ao longo do tempo na região (observando que mesmo assim há uma população

significativa ainda não tenha conseguido sair da condição de pobreza), foi inserida uma questão onde se apresentaram algumas alternativas de reposta, às quais se referiam à credibilidade que as pessoas sentiram ao serem informadas do Projeto e da possibilidade de participação. Poderia se imaginar que a credibilidade no Projeto seria baixa para a maioria, porém 75% entrevistados ao responderem se essa “era mais uma política do Governo que não daria certo”, optaram pela opção “não”. Ou seja, para a maioria a política não foi desacreditada. E, ainda, 68% pessoas responderam que acreditaram que a política daria certo. Apenas 32% não acreditaram que a política chegaria até eles, e 82% respondeu que as políticas lhes melhorariam a renda. A distribuição pode ser observada no Gráfico 08.

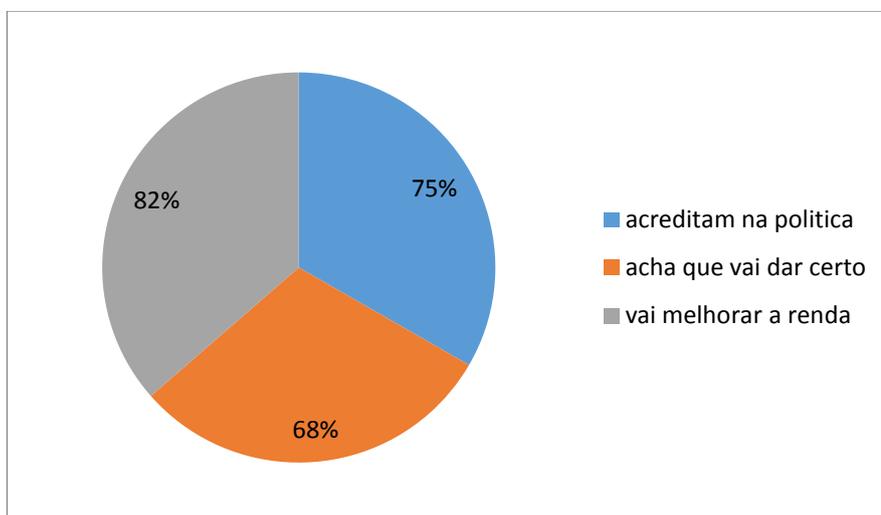


Gráfico 08. Percepção sobre a credibilidade da política pelos beneficiários.

Outra questão buscou relacionar se o atendimento e o fomento trariam melhoras além da renda. Tentou-se verificar a perspectiva que os beneficiários pudessem sentir como algo positivo, ou que acrescentasse além do recurso recebido, benefícios que permaneceria mesmo depois dos meses de atendimento. No conjunto de respostas, havia quatro alternativas além da renda, que poderiam ser consideradas benefícios. Conforme pode ser observado no Quadro 02, 86% disseram que acreditaram que melhoraria o conhecimento e 14% que não acreditaram nisso. Além disso, 61% responderam que acreditam que a propriedade melhoraria, contra 39% que disseram que não creem nesta possibilidade.

A respeito das oportunidades que poderiam vir depois que o Projeto for encerrado, 86% pessoas responderam que acham que terão melhores oportunidades no futuro. Já a

respeito da continuidade da profissão das pessoas atendidas, 89% responderam que o projeto ajuda nesse sentido.

A maioria (89%) dos beneficiários respondeu que executa esta atividade a mais de cinco anos, sendo que apenas três declararam ser a menos tempo. Mas todos informaram que possuíam Registro Geral de Pesca, indicando que a política conseguiu alcançar o público específico. A continuidade na profissão declarada pela maioria parece ser um ponto que se daria mesmo sem a ATER. No entanto, os beneficiários apontaram que ela ajuda, pois fornece informações e conhecimento que permitem atender o desejo de permanecer como pescador artesanal. No que se refere às questões que envolviam uma visão de futuro da pesca e da continuidade da profissão pelos filhos, a maioria entende que há sim possibilidades de continuidade e melhora para o setor da pesca. Porém alegaram que fatores como a seca pode comprometer este futuro (43% da amostra). Outros 43% mencionaram que a poluição, os agrotóxicos (32%) ou à escassez de peixe (28%) podem comprometer esse futuro (Gráfico 09). No extremo, dez entrevistados (36%) acham que no futuro não haverá pescadores ou pesca na região. Na amostra, 96% querem continuar com a profissão, mas 35 % não creem na sua reprodução (Quadro 05).

Quadro 05. Expectativas além da renda

Além da renda	
Melhorias	
melhora o conhecimento 86%	melhora a propriedade 61%
Oportunidades	
ter mais oportunidades 86%	Estimula manter-se na profissão 89%
Estímulo a continuar na profissão	
estimula a continuar na profissão 89%	Não estimula a continuar na profissão 11%
desejo de continuar na profissão 96%	não crê reprodução da profissão 35%

Nas perguntas que abordaram a preocupação com o ambiente que habitam no que tange à preservação, constatou-se que 54% dos entrevistados ainda não haviam recebido instruções ou informações a respeito. Mesmo assim, entre esses, 25% desses beneficiários,

disse já praticarem por si mesmos alguma ação de proteção ambiental, como respeitar o defeso e a piracema.

Dos 46% que já receberam cursos relacionados à agroecologia e proteção ambiental apenas 10% informaram que não tinham a preocupação com os temas anteriormente. Isto demonstra que os pescadores já tinham alguma preocupação com o meio no qual vivem e se sustentam, sendo essa preocupação já presente em 61% dos entrevistados.

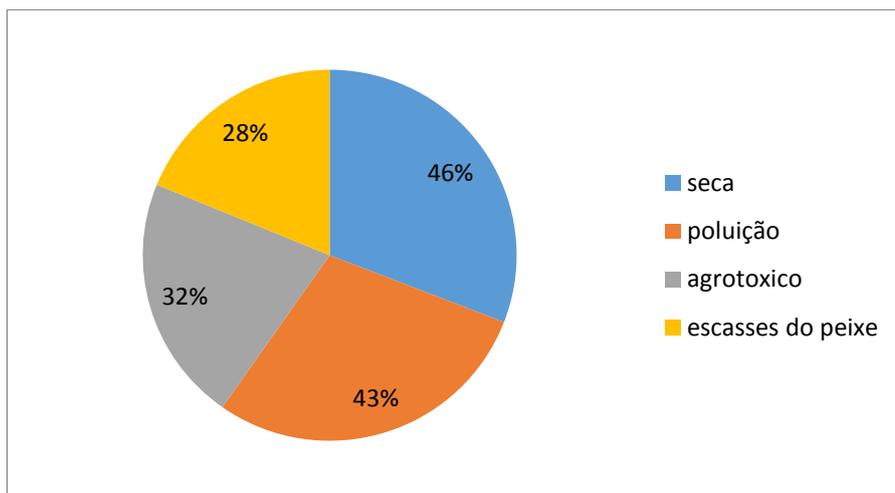


Gráfico 09. Percepção do que levaria à diminuição da pesca aos respondentes que não acreditam na sua continuidade na região.

Os técnicos, em seus questionários, apontam que existe a preocupação de realizar instruções que visem ações relativas ao desenvolvimento sustentável e à agroecologia. A este respeito, 71% dos beneficiários acreditam que é esse um dos papéis do agente - ensinar boas práticas para conservação do meio ambiente. Porém, como muitos responderam ainda não ter recebido esse tipo de orientação, mesmo os técnicos relatando que essa preocupação ocorreu, surge aqui uma falha de percepção que indica que os agentes não conseguiram abordar de forma clara e real o tema, ou os beneficiários não compreenderam a abordagem realizada como uma orientação.

No que se refere ao desenvolvimento do projeto produtivo, apenas 7% ainda não os haviam adquirido equipamentos previstos ou iniciado a execução, os demais já os estavam dando andamento às ações necessárias ao desenvolvimento do projeto produtivo (construindo redes, reformando barcos, adquirindo motores, etc.). Apenas uma pessoa não fez o projeto em pesca, tendo escolhido a criação de galinhas. Este foi, também, o único que não tem interesse em continuar a viver da pesca. A preocupação dos beneficiários em

cumprir a primeira parte do projeto produtivo para poder receber a segunda parcela do fomento parece ter uma atuação positiva dos agentes, que atuam nessa vertente de cumprir os prazos; além do próprio empenho dos envolvidos que aparentam muito interesse em realizar os projetos de forma integral.

Todos os entrevistados disseram gostar da política integrada, achando ela melhor que as outras e opinaram que as políticas sempre deveriam ser assim quanto à condução da produção.

Na avaliação sobre a ATER (Gráfico 10), apenas 7% relataram não haver trocas entre elas e o técnico, sendo essa troca aquela referente ao que se diz e ao que é ouvido. A maioria, 75% dos entrevistados, acredita que sem o técnico, sua presença e orientação, os projetos individuais não dariam certo. Percebendo a importância da orientação para a família atendida, sentimentos como segurança foram observados, pois o atendimento fornece informações e pode corrigir alguma falha, bem como proporcionar a troca e a interatividade proposta pela política de ATER, que é benéfica para as famílias que não possuem grandes instrumentos ou os conhecimentos necessários para conduzir um projeto ou mesmo vontade de fazer algo que lhe proporcione uma situação melhor. Dos entrevistados, 71% acham que o técnico tem de continuar os visitando após o projeto terminar.

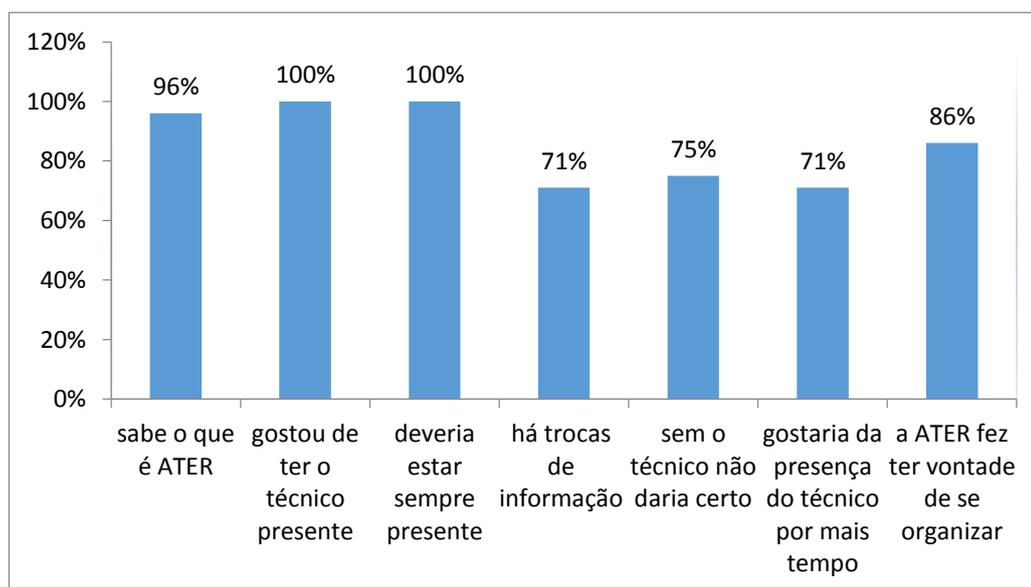


Gráfico 10. Percepções quanto ao serviço de ATER

Um dos papéis da ATER é o fomento à organização social. A esse respeito, 86% dos entrevistados afirmaram sentir disposição de se organizar após as visitas do técnico,

sendo que a maioria (57%) relatou querer participar de associações. Um ato previsto do atendimento rural é a abertura de possibilidades de organização, tanto para incentivar o processo de luta por mais direitos, quanto pela construção de atividades comunitárias e para a estruturação de redes de produção.

Mesmo o serviço de ATER sendo disponibilizado pela primeira vez, a maioria dos respondentes declarou conhecer a ATER e saber do que se trata o serviço, havendo apenas uma abstenção. Apenas 29% beneficiários entrevistados relataram já terem tido contato com um técnico de ATER antes do projeto, apesar de não ter recebido o serviço e 61% mencionaram que nunca haviam tido acesso a nenhum tipo de crédito antes.

A última pauta que foi explorada refere-se à percepção que os entrevistados poderiam ter quanto à potencialidade do Projeto em melhorar aspectos relacionados à segurança alimentar, no sentido de que as políticas acessadas pudessem fomentar o acesso a alimentação. Assim, 54% das pessoas relataram que nunca havia faltado alimento, 25% consideraram que a melhoria de renda melhoraria a alimentação e 16% responderam que aprenderam a melhorar a alimentação. Somente uma pessoa não acredita que a alimentação mudará, porque o recurso seria muito pouco. Essa pergunta foi realizada porque o BSM tem o objetivo de fortalecer o acesso à segurança alimentar e nutricional o que, em geral, pode estar muito mais vinculada à informação (ou o trabalho do técnico de ATER em relação a isso) do que propriamente o acesso aos alimentos.

A pergunta que investiga o que poderia melhorar no Projeto foi respondida por todos que não haveria o que melhorar que não fosse o valor (aumentar) ou o cumprimento do prazo do depósito (atraso).

No que se refere às entrevistas com os técnicos, foi possível averiguar, pelas respostas que todos receberam cursos iniciais sobre o funcionamento da política e método de abordagem (sendo essa a capacitação inicial para trabalhar no Brasil sem Miséria); para esses entrevistados o curso de nivelamento foi importante e ajudou na condução dos trabalhos junto às famílias atendidas.

Invariavelmente, todos disseram que estão acompanhando as famílias desde o início, favorecendo a continuidade do trabalho e a confiança recíproca. Os técnicos também dizem acreditar que as famílias desenvolverão bem seus projetos e que outras conquistas, além da renda, permanecerão em suas atividades, potencializando a mudança na histórica relação de desigualdade entre essas pessoas. Todos apontaram, ainda, que as estratégias elaboradas para a comercialização são locais, o que sugere o fortalecimento do

comércio regional. A participação social aparece em todas as repostas como sendo realizada por meio de associações e colônias de pesca.

Em um breve relato individual, cada técnico apontou que a política é positiva, por que eleva a renda, por que fornece capacitações, melhorando não somente o padrão de beneficiário, mas, também, das famílias que não são público alvo. Lembraram, também, que ao se inserir as famílias nas relações de direitos, possibilita-se o comércio nos locais onde vivem os beneficiários das políticas, planos e projeto.

5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme demonstrado, as matrizes lógicas puderam elucidar o entendimento dos programas envolvidas na Inclusão Produtiva e no entendimento do funcionamento do Plano Brasil sem Miséria, assim como as pretensões das políticas envolvidas na Inclusão Produtiva rural, as quais foram pensadas por gestores públicos dentro de um escopo do Estado, mediante um interesse desse em ajustar uma condição identificada como de urgência ou prioridade, que seria a diminuição da condição de miséria em uma faixa da população brasileira.

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

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

Essas observações quando comparadas com as indicações de Broschetti (2009) indicam que as políticas investigadas possuem uma dinamicidade, com preocupações que ocorrem para garantir o acesso, levando em consideração a legislação e as sanções (controle). Em questão a universalização, encontramos que a política, como mencionado, é setorizada, o que pode ser reconhecido como uma estratégia deliberada pelos gestores de que haveria necessidade da população com faixa de renda muito baixa fosse alcançada por

políticas que não os havia inserido até então (Campello e Mello, 2014). A setorização, nesse caso, não foi entendida como perda de direitos pela não universalização, mas como inclusão de pessoas que não alcançam um patamar favorável de inserção social. Nesse aspecto Castro (2010) comenta que é indicado pensar em políticas articuladas para pessoas em condição de vulnerabilidade, gerando oportunidades de desenvolvimento regional e apoio a atividades produtivas, o que parece ser a intenção da Inclusão Produtiva dentro do PBSM.

O interesse no PBSM é atender pessoas que têm uma renda muito baixa, que as impossibilita de progredir e as faz permanecer nesse patamar mesmo com alguns anos de programas assistenciais. Como sabemos as pessoas nessas condições foram identificadas por cruzamentos multifatoriais (CAMPELLO E MELLO, 2014) que dão um embasamento mais completo na identificação, não se restringindo apenas a renda como fator norteador (DEDDECA et al, 2014). Há, portanto, uma proposta de progresso dessa condição a outra melhor através de acesso a serviços, entre eles a inclusão produtiva como um programa integrado a outros (CAMPELLO e MELLO, 2014) numa rota identificada com perspectiva de autonomia futura com a elevação da renda e ações de cidadania e bem estar, assim como ampliação de acessos e ocupação.

Foi possível averiguar que a ATER e o Fomento têm características entrelaçadas e no caso do Plano Brasil sem Miséria para o campo, não haveria sentido dissociá-los. Ambas as políticas propõem-se ao atendimento e geração de renda. Mesmo a ATER apresentando uma discussão específica, dentro de um aspecto pedagógico, de geração de tecnologia, capacitação etc; sua relação com o fomento e outros princípios perpassa condicionantes comuns como a geração de renda, o tipo de produção (estímulo a agroecologia) e a organização social.

Percebeu-se que há uma preocupação com a metodologia, o que fica evidente no instrumento de escolha da entidade prestadora do serviço de ATER (responsável, portanto, pela atividade da inclusão produtiva). A Chamada Pública 14/2012 traz todo um enfoque de atividades norteadoras e delibera algumas para a escolha do público (participação do atendido – opção de participação democrática). A preocupação metodológica também aparece na proposta de capacitação possibilitada aos técnicos envolvidos; em acompanhamento a um desses cursos foi possível testemunhar a ênfase aos fundamentos da pedagogia de ATER publicada em 2012 (MDA, 2012), assim como aspectos ligados ao Brasil sem Miséria e aos programas sociais envolvidos. Ao se fazer o levantamento da

amostra de 274 pescadores, foi possível verificar quais condições poderiam ser esperadas no campo. Averiguou-se que a condição de miséria dos pescadores na região, tem um corte racial dominante, associado a baixos níveis educacionais (Gráficos 03, 04, 05 e 06). Ainda que os baixos níveis educacionais independam das questões raciais, percebe-se uma forte interdependência entre as duas categorias. Ao que parece, então, a condição de baixa renda e pouco acesso ou escasso conhecimento a serviços de inclusão, acabam reproduzindo uma condição de vida.

Este fato é simbólico, especialmente porque, como já mencionado anteriormente, essa região foi alvo de uma grande interferência de políticas durante os últimos 60 anos (CHRISTOFIDIS, 2001), (MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS. PTDRS. 2009), mesmo assim ainda apresenta condições de miséria aparentes entre os pescadores²⁷.

O fato da maioria dos atendidos serem mulheres (75% do total de atendidos) provavelmente está ligado ao cadastro para o recebimento do Bolsa Família. Durante as visitas de campo, percebeu-se que as mulheres que tinham companheiros executavam o projeto em conjunto, mas houve aquelas que os realizavam sozinhas, já que essas eram solteiras. A mulher na pesca é um assunto relevante, pois ao se pensar na profissão ela é geralmente imaginada como uma profissão masculina, onde a mulher tem uma co-participação. No caso da amostra estudada essa verdade mostrou-se diferente, já que as mulheres participam ativamente da atividade ou eram as protagonistas. A forma de organização desses atendidos, em relação às escolhas dos projetos e a maneira familiar com a qual se organizam coaduna com o que relata Diegues (2001) em relação à definição de pescadores como população tradicional. A maioria declara ser pescador a mais de cinco anos, e foi percebido que há uma historicidade na tradição de como escolhem o local e extração e de como realizam a pesca. Esses dados não foram colhidos, mas aparecem como observação de campo.

Ao se analisar as repostas dadas aos questionários, aplicados no campo, uma das percepções foi de que as políticas envolvidas, além da ATER e do Fomento tiveram diferentes resultados. As cisternas, por exemplo, apareceram em somente 14% da amostra. Nesse ponto, pode-se averiguar uma limitação da ATER, já que apesar da intenção de atendimento, ela apenas pode apontar onde a cisterna é necessária na zona rural, sendo de

²⁷2.500 pescadores foram identificados em condições de miséria pelo cruzamento entre CadÚnico e RGP na região atendida; desses há a previsão de atendimento de 100% nessa ação atual. Até março de 2016 a Bahia Pesca declarou haver 2100 cadastros, e pagamento de 600 beneficiários com a primeira parcela já executada. Os 274 aqui considerados em outubro de 2015 já passam a receber a segunda parcela.

execução de outro órgão sua instalação. Não sendo projetada para a zona periurbana, a qual não participa da política de cisterna, mesmo tendo condições de acesso de água precárias a ATER não pode auxiliar nesse sentido (levar água para essas propriedades).

Mesmo na zona rural foram identificadas pessoas sem cisterna, o que aponta três possibilidades: (i) o técnico não identificou isso como um problema ou prioridade no caso específico; (ii) mesmo tendo identificado, a cisterna não chegou por algum motivo de entrave administrativo, e (iii) a água não é um problema para algumas propriedades. Porém, não foi possível, pelo questionário, verificar tais suposições. Nas figuras 04 e 05 é possível observar os dois tipos de cisternas observadas na região, uma de concreto e outra de material plástico.



Figura 04 – Cisterna de concreto acessada através do Plano.



Figura 05. Cisterna de material plástico acessada através do Plano.

Verificou-se que a zona periurbana sofre devido ao baixo acesso à água de qualidade. Outro problema refere-se ao saneamento básico, já que foi observado esgoto a céu aberto em uma das áreas visitadas. No caso dos pescadores a água para produção não restringe o projeto produtivo, já que os projetos em pesca não são agrícolas, e não foi observado projetos em aqüicultura. Mesmo assim a água acaba sendo um fator importante para manutenção da saúde dos pescadores (figura 06).



Figura 06. Esgoto a céu aberto na zona periurbana de Casa Nova.

Outro ponto de fragilidade diz respeito ao não reconhecimento de outras políticas como Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política de Aquisição de Alimentos (PAA). Avalia-se que um dos motivos do desconhecimento deve-se ao fato de que os técnicos de ATER, ligados aos projetos, não terem ainda abordado o tema. Provavelmente, porque os beneficiários ainda não estão aptos para participarem destas iniciativas. De toda forma, mesmo que seja este o caso, a ATER deveria já ter repassado as informações durante a formulação do projeto, mesmo que o curso previsto para os futuros beneficiados ainda não tenha sido ministrado. Talvez ao perceberem novas possibilidades derivadas de apoio ao escoamento da produção, estaria se criando estímulos para o aumento e/ou diversificação da produção.

Leva-se em conta que há uma dificuldade observada na participação dos pescadores no PNAE, por exemplo, já que há uma série de prerrogativas quanto à segurança, sendo que o pescado deve ser processado para esse tipo de venda. Avalia-se que essas informações poderiam estimular a formação de projetos coletivos, onde os/as

pescadores (as) poderiam se unir na compra de materiais de beneficiamento. O que se percebeu foi que esse tipo de informação não foi prioridade, até o momento da pesquisa, na implementação do projeto.

Outro ponto importante foi que 50% dos entrevistados não se reconheceram como usuários do CRAS. Porém, é importante registrar que os recursos repassados pelo Programa Bolsa Família é viabilizado por meio do cadastro efetuado por este serviço. Apesar disso, somente 14 % dos entrevistados mencionaram que conheciam os serviços do Centro. Acredita-se que os respondentes que não reconheceram a sigla CRAS não a relacionam com o acesso ao Bolsa Família, sendo essa uma informação que deveria ser esclarecida.

Investigando o acesso a ATER, verificou-se que maioria dos entrevistados não havia recebido esse serviço antes do acesso ao Plano (Gráfico10). Ou seja, essas pessoas eram totalmente carentes de qualquer ajuda técnica de produção, confirmando que pescadores (as) até então não tinham qualquer acesso a ATER pesqueira, a qual é uma forma de atendimento necessária e fundamental para elevar a produtividade da pesca, bem como melhorá-la e preservar as espécies alvo da atividade. A falta de informações ou ajuda técnica acaba por dificultar a qualidade do trabalho dos pescadores, perpetuando a precariedade da atividade, além da continuidade de uma vida de privações a esse público.

Durante o levantamento de dados tinha-se como hipótese que a credibilidade na política objeto dessa dissertação poderia ser baixa, uma vez que na região já havia sido implantadas muitas políticas sem continuidade ou permanência. Porém, 75% entrevistados não desacreditaram no Plano. E, ainda, 68% das pessoas responderam que acreditaram que está política daria certo. Apenas 32% não acreditaram que a política chegaria até eles, e 82% respondeu que a política lhes melhoraria a renda. Isso retrata que em meio a esse público a esperança, ou credibilidade em políticas de governo, ou políticas públicas, não está comprometida. Pode-se supor que parte desse fato esteja diretamente vinculado à influência exercida pelo Bolsa Família, dado que essas pessoas já recebem esse auxílio do governo, talvez sendo necessária investigação futura para confirmar tal suposição.

Durante o período de campo foi possível observar que os agentes de ATER acompanham e, constantemente, mantém uma ligação entre a política e a realidade. Como a maioria das pessoas nunca tinha recebido um auxílio ou orientação técnica, a presença desses agentes dá uma impressão de continuidade, uma forma de vínculo. Aqui se vê a importância da ATER como ela é proposta, devido ao modo de abordagem mais próximo e

participativo, o que aumenta a confiança dos beneficiários através das relações estabelecidas, sendo este um fato observado e que parece ter relação direta com a credibilidade.

Sobre a perspectiva que os beneficiários pudessem sentir a respeito da melhoria de outros aspectos, além da renda (algo que permaneceria mesmo depois dos meses de atendimento), pode-se averiguar que os beneficiários percebem melhoria no conhecimento, na propriedade, nas oportunidades geradas e no estímulo à profissão (Quadro 05). O que se pode avaliar é que a maioria entende, ou percebe, que o contato com a ATER e com as informações são positivas para o crescimento pessoal, gerando oportunidades, conhecimento e continuidade na profissão. Desse modo, avalia-se como positiva a disponibilização da ATER e sua importância para a inclusão de novas perspectivas para aqueles que a recebem, tendo um grande potencial para auxiliar os pescadores a continuarem na profissão, bem como de instruí-los tecnicamente. A maioria dos pescadores quer continuar exercendo o trabalho da pesca e montaram seus projetos nesse sentido.

A maioria dos pescadores acredita na continuidade da pesca na região (Quadro 05) e aqueles que não acreditam que terão um futuro promissor apontam questões ligadas a restrições ambientais. Os agrotóxicos são apontados como um problema, sendo percebido pelos pescadores como um fator ligado à redução do pescado e à própria poluição (Gráfico 09). Os impactos ambientais estão ligados ao empobrecimento das populações de pescadores, já que dependem amplamente desses recursos e sofrem o impacto diretamente na diminuição do pescado, e na poluição da água (SOARES E OLIVEIRA, 2013).

A seca foi identificada como um grande desafio para a atividade da pesca. À época da visita ocorreram as primeiras chuvas, depois de um longo período de estiagem, sendo possível observar que o nível da água estava baixo, a ponto de se avistar a ruína da antiga cidade de Remanso (Figura 7).



Figura 7. Ruínas da antiga cidade de Remanso.

A seca é um problema de origem natural, que pode também ser consequência da interferência humana, em alguns aspectos, mas que é considerada como um fator aquém de controle direto. Já a poluição e a diminuição de pescado são percebidas como uma ligação mais clara com atividades e interferência humana. Os pescadores, em sua maioria, trazem essa preocupação em seu trabalho, demonstrando que já tinham alguma preocupação com o meio no qual vivem e se sustentam.

Em populações tradicionais é comum a relação com a ancestralidade e com o meio ambiente. Esse fato reforça o pressuposto de que populações tradicionais trabalham com recursos naturais tendem a se preocuparem com sua preservação (DIEGUES, 1999). Porém, frisa-se que, a introdução de situações ou instrumentos, que lhes sejam desconhecidos ou alheios às suas práticas, ou costumes, possa, eventualmente, prejudicar a totalidade dessa percepção. Essa observação se faz mediante a declaração de que muitos se preocupavam com o defeso e a piracema, mas a preocupação com o agrotóxico e com o lixo pareceu ser menor. A população crê que o técnico de ATER tem a função de trabalhar essas informações.

Sendo o serviço de ATER algo recente para o público investigado, entendendo que é um serviço voltado para a produção (assim como a política de Fomento), teve-se a curiosidade de investigar o que os beneficiários consideravam “melhorar de vida”. Quase todos os entrevistados relacionavam esta possibilidade como melhorar a renda e adquirir bens que lhes permitissem ‘cuidar’ melhor da família, realizar melhorias na moradia, ou aumento da segurança no trabalho; ações que resultam em melhores condições básicas, tais como acesso à alimentação, roupas, remédios, a casa própria, ou a algo que garanta a

continuidade da existência. Apenas uma das entrevistadas relatou que o projeto não a faria melhorar de vida, pois melhorar de vida para ela era “viver tranquila”.

As capacidades a serem desenvolvidas (SEN, 2000) ainda estão em início de identificação pela população, mas isso era esperado devido à renda ainda ser um fator importante como ponto de partida a uma futura autonomia e independência do auxílio do Estado. A percepção quanto a esse aspecto é de que a política tem uma inflexão positiva e parece acolher um caminho possível para a saída de um patamar de dependência permanente. Pois ao identificar que a renda irá melhorar e ao alçar pequenas ambições quanto ao favorecimento da família mediante melhores condições de produção e uma futura inserção numa cadeia produtiva, (considerando que há a inserção dessas pessoas a uma rede de serviços previstos no PBSM e infraestruturas que eram precariamente alcançadas), observa-se que existem perspectivas percebidas de alteração de condições pelos próprios atendidos. Ou seja, os pescadores conseguem perceber uma mudança possível que auxilie uma mudança de renda e o desenvolvimento de capacidades (Quadro 5). Portanto há indícios de melhorias possíveis, sendo esses perceptíveis aos beneficiários e aos técnicos extensionistas. Num aspecto além da percepção dos beneficiários constata-se que as melhorias proporcionadas às embarcações, redes e equipamentos, infraestrutura, já possibilitam ganhos extras e podem progredir se houver continuidade de apoio (observação de campo).

Apesar de melhorar a vida, não necessariamente estar reconhecido pelos entrevistados como sendo apenas ao aumento da renda (mas também à melhoria da propriedade, conhecimento, oportunidades futuras), a possibilidade de gerar melhor renda para alcance de uma estabilidade ou mesmo para viabilizar o básico à família, aparece como principal interesse dos beneficiários, nesse primeiro momento.

A ATER consegue ser percebida como algo positivo que acrescenta ganhos intangíveis (Quadro 5), mas a preocupação ainda está na base, na sobrevivência. Mesmo que a PNATER aplique uma pedagogia relacionada às características libertadoras, abordadas por Freire (1979), ela não sendo um serviço de educação popular (apenas baseado nela), mas voltado para a melhoria da técnica no campo, não conseguiu que os beneficiários ligassem as características positivas apontadas anteriormente, e reconhecidas como benefícios, como algo que também traz aspectos para melhoria da qualidade de vida.

Esse caráter pode ser transitório, pois se percebeu alguns fatores já expostos como desejo de organização, possibilidade de se manter na profissão, necessidade de andamento

do projeto, identificação do cartão Bolsa Família (muitos entrevistados quiseram mostrar os cartões e que estão ‘em dia’ com as regras de acesso), que podem futuramente coadunar para uma próxima fase – a de reconhecimento de benefícios além da renda como algo tão importante como a renda gerada. Essas são suposições, claro, porém elas partem do que foi observado em campo, a partir das falas dos entrevistados. A ATER e o Fomento preveem a organização ou o estímulo a formação de associações. Portanto, um ato previsto do atendimento rural é a possibilidade de fomentar a organização, tanto para o processo de luta por direitos e pensamento comunitário, quanto para a estruturação de redes de produção. A demonstração dessa vontade, como foi detectada, é um aspecto muito positivo, pois além de estarem interessados em melhoria individual apontam interesse em melhoria coletiva, ou união de forças para uma ação conjunta. Nesse caso, então, a ATER conseguiu cumprir o seu papel de incentivar formas de associativismo, sendo esse apoio percebido como um estímulo.

No momento das entrevistas, a maioria dos beneficiários informou que já estava em estágio adiantado no projeto e que tinham a perspectiva da liberação da segunda parcela. A preocupação dos beneficiários em cumprir a primeira fase prevista, para, só então, receberem a segunda parcela do Fomento, parece ter uma atuação positiva dos agentes, que atuam nessa vertente de cumprir os prazos, além do próprio empenho dos envolvidos que aparentam muito interesse em realizar os projetos de forma integral. O prazo também é uma preocupação dos técnicos.

Todos os entrevistados mencionaram que gostaram da política integrada, achando que ela converte-se em um mecanismo melhor que as outras iniciativas que ocorreram anteriormente na região. No que se refere a ATER, eles opinaram que as políticas sempre deveriam ser assim quanto à condução da produção. As sugestões de algumas mudanças relacionam-se ao valor do recurso (considerado pouco) e os atrasos. A ATER é bem aceita, havendo a indicação de que sem ela, para a maioria, não ocorreria sucesso no projeto produtivo.

A atuação dos técnicos parece ter alcançado confiança, percebendo-se inclusive, uma identificação entre esses e os beneficiários. Nesse aspecto, pode-se perceber que técnicos e beneficiários tratam-se informalmente pelo nome e se reconhecem. A maioria deseja que o acompanhamento continue para além do Projeto, de forma continuada (Gráfico 10). Percebendo a importância da orientação para a família atendida, sentimentos como segurança podem ser observados, pois o atendimento fornece informações, e pode

corrigir alguma falha, bem como proporciona a troca e a interatividade, conforme proposta pela política de ATER.

Quanto à segurança alimentar, também um dos objetivos do plano, parece ser pouco identificado pelo beneficiário, já que a maioria identifica que a alimentação já não faltava.

Invariavelmente, todos os técnicos entrevistados disseram que estão acompanhando as famílias desde o início, favorecendo a continuidade do trabalho e a confiança recíproca.

Os técnicos também dizem acreditar que as famílias desenvolverão bem seus projetos e que outras conquistas, além da renda permanecerão, mudando a histórica relação de desigualdade entre essas pessoas. Todos apontaram, ainda, que as estratégias elaboradas para a comercialização é local, o que sugere o fortalecimento do comércio regional. A participação social aparece em todas as repostas como sendo realizada por meio de associações e colônias de pesca.

O relato dos técnicos é positivo em relação à Política, e ao Projeto de ATER. A elevação da renda e a capacitação aos beneficiários, havendo apontamentos de que as perspectivas desses, sobre os beneficiários, foi de que haverá uma permanência de benefícios (na área de inserção na relação de direitos e da comercialização).

A percepção dessa pesquisa é de que o serviço de ATER é realmente importante para os beneficiários, conseguindo interagir e proporcionar segurança na execução e planejamento de projetos individuais. Ela consegue chegar até as pessoas, ser aceita, possui a habilidade de informar, de introduzir os grupos beneficiados, em uma faixa de programas e de estimulá-los a realizar melhor suas atividades.

Conforme explicitado no capítulo 3, a PNATER como política prevê um desenvolvimento para autonomia, com a conscientização crítica sobre a vida e o trabalho (SGPR, 2014), sendo essa prática ligada à realidade. Nas relações do homem com o trabalho e o campo, onde ocorra a percepção de protagonismo no papel histórico que desempenha. Os pescadores visitados são todos muito pobres e realmente necessitam de uma ajuda que os tire da repetição a que são submetidos através das gerações na região; a ATER não alcança a totalidade de suas incumbências registradas em Lei em tão pouco tempo, e não teria, ainda, capacidades de ir muito além do estimado na rota produtiva, alcançando a amplitude estimada na PNATER; tal possibilidade poderia ser realizada ao longo do tempo, por um período maior que 24 meses. Lembrando aqui que o histórico de lutas dessa população de pescadores (PTDRS, 2012) na região identifica, já, a consciência

do valor do trabalho e a importância do território e acesso à água para atividade produtiva, o que facilitaria o desenvolvimento das percepções que a PNATER pode proporcionar.

Mesmo assim, durante a pesquisa, já se percebe que a presença da ATER provoca uma real diferença na compreensão da autonomia na maioria das pessoas envolvidas, que se sentem mais empoderadas, diante de novas perspectivas. E provavelmente por conta dessa percepção, o fato da ATER ter que cessar o atendimento junto aos beneficiários no futuro, poderá comprometer os resultados de longo prazo da política. A maioria gostaria de ter a presença do técnico de maneira constante, o que indica que a presença do serviço ainda é uma alternativa muito crível para o desenvolvimento no campo, e, talvez, uma saída contínua para a melhoria real da renda e de outras condições dos pescadores nessa região.

Ao percebimento da visão positiva que a ATER tem no campo, aos pescadores atendidos, e à intersecção observada entre os técnicos e os entrevistados, cunha-se que o trabalho tem tido bom resultado nesse aspecto das relações criadas e na proposta pedagógica do atendimento e método de abordagem, trabalhado durante a capacitação desses técnicos. Aspectos tecnicistas de formação ainda se fazem presentes, porém há uma interação positiva do técnico ao explicar e ouvir os pescadores, nesse caso estudado. O fato de a maioria não ter recebido ATER até a implementação da política é importante, pois a leitura dessas pessoas acaba sendo demonstrativa de como o serviço vem sendo executado, no que se refere à alteridade. Não há uma experiência de atendimento em ATER, anterior, à maioria e a demonstração de um reconhecimento positivo desse atendimento parece refletir os aspectos enfatizados na pedagogia proposta pela PNATER. A aceitação positiva e a constatação de que a presença do técnico fez a diferença na implantação dos projetos, assim como o desejo de organização social apontada pela maioria que não pensava nisso como uma alternativa, demonstra que o entendimento desse serviço por quem o recebeu modifica percepções de visões de mundo ou alternativas possíveis.

A observação de que a ATER é desejada de forma permanente por quem a recebe é outro reforço da importância e possibilidades que ela leva e como ela é entendida por quem a recebe, como é reconhecido o conhecimento adquirido e as melhoras identificadas (quadro 05). Mas a interrupção depois do fim do programa de inclusão produtiva é um ponto negativo, tanto aos laços criados entre técnicos e pescadores, quanto ao andamento futuro desses projetos produtivos e na gestão de independência financeira possível. A ATER, segundo a PNATER, é um programa de educação informal continuado, o que cai

em contradição ao perceber que após a implementação não há segurança da continuidade das ações que deveriam ser continuadas, ou até mesmo permanentes.

A pesquisa em questão teve a ATER como principal motivadora, procurando obter informações de seu papel diante à implementação do Brasil sem Miséria rural. Voltando às perguntas norteadoras, na tentativa de investigação realizada, foi possível responder que a ATER alcança os objetivos junto aos pescadores, mas que seu papel é mais técnico; mas que como fomento essa técnica pode auxiliar na inclusão social, além da produtiva, na qual ela teve sucesso. Na totalidade do Plano a ATER tem um papel bem demarcado que é o serviço de atendimento para auxiliar o desenvolvimento de algo que lance a família a uma perspectiva de melhoria de renda, porém ela é vista pelos gestores como o cordão condutor do BSM no campo (CAMPOS et al, 2014). Nesse sentido ela é sim superestimada, já que não seria seu papel alcançar todos os patamares do Plano, mas o que lhe foi atribuído na Chamada Pública 14/2012, alcançando o que se pretende na inserção estimada pelo BSM dentro do estipulado pelo instrumento de seleção. Para além disso seriam indicados outros serviços e atendimento conjunto.

Os pescadores em condições de extrema pobreza estão sendo atendidos e alcançados pela política, tendo ela como algo positivo e vantajoso para suas perspectivas futuras.

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

CONCLUSÕES

A análise de uma política pública é algo que vem tomando importância na avaliação de seus resultados. As avaliações são necessárias para verificar se as ações planejadas e previstas resultam em impactos reais na vida do público que as recebe. Ao se criar parâmetros de julgamento de políticas públicas sociais, induz-se, de um lado, o conhecimento e avaliação de parâmetros bastante objetivos e, de outro, a resultados extremamente difíceis de serem avaliados e mensurados. Ainda assim, este tipo de trabalho é necessário, já que traz subsídios para solucionar problemas e limitações que ocorram ao longo do processo, de forma que se possa amenizá-las ou mesmo sanar entraves ou gargalos na execução dessas políticas.

A elaboração de estudos que tragam análises além de indicadores quantitativos, mais comumente usados, e que considerem conjuntamente outros parâmetros como dados históricos e a percepção dos beneficiários ou atendidos pelas políticas, são ferramentas importantes para uma avaliação mais completa das situações reais. Seguindo algumas referências, esse estudo levou em conta padrões que relacionam o levantamento histórico e a observação de condições de permanência de efeitos das ações conduzidas no âmbito das políticas públicas inter-relacionadas. Considerando que a pobreza rural deriva de uma série de fatores conjunturais. A inclusão pode ser vista como uma busca coletiva, que almeja a autonomia e a não dependência.

No levantamento da construção do entendimento das políticas envolvidas, foi estudado o Plano Brasil Sem Miséria de uma forma geral, considerando os aspectos sugeridos, como a configuração e abrangência dos direitos e dos benefícios, conformação e financiamento dos gastos e a gestão e o controle social e democrático. A política que apoia o Plano Brasil Sem Miséria se deu a partir da identificação de bolsões de pobreza, e de alternativas pensadas pelo Governo Federal para alterar essa situação.

Concluiu-se que a política de redução da pobreza, que criou o Plano Brasil sem Miséria teve suporte legal e orçamento próprio, bem como parâmetros de alcance específico. Além disso, teve controle, que tem ação positiva no que condiz a uma política social transformadora (com intenção de resultados ao longo do tempo). Ela volta-se para pessoas que se incluem numa determinada faixa de renda. À medida que se foi investigando o BSM e sua estratégia de formulação, verificou-se que a forma como o público alvo foi identificado, não levou em conta apenas a renda, mas uma série de

estatísticas combinadas, como o CadÚnico (para identificação dos futuros atendidos) e o censo de 2010 (para localizar as áreas em maior risco, ou concentração de pessoas em condições de miséria extrema). Observou-se que a identificação de público não foi uma escolha simplista, já que combinou uma série de dados e teve a preocupação de fomentar um desenvolvimento territorial. E esse talvez seja considerado um dos pontos positivos.

Portanto, o Plano Brasil Sem Miséria, apoia e é uma política inovadora para o escopo de políticas praticadas no Brasil, já que traz uma proposta de integração de programas para que o beneficiário acesse diversas formas de inclusão, além de proporcionar crédito a fundo perdido e auxílio técnico que proporcione um aumento da produtividade, com o objetivo de gerar renda. Isso induz a incorporação de ações transversais, de segurança jurídica e de acesso amplo dentro de uma seletividade de atendimento.

O plano Brasil Sem Miséria mostra-se como uma ação positiva e inovadora, já que foi construída a partir de dados reais (ou o mais próximo disso), tendo possibilidade de ser aplicada para uma melhoria futura dos envolvidos. A intenção de eliminar a miséria deve ser permanentemente passível de análise futura para verificação da inclusão produtiva um tempo após o término das ações.

O público atendido através da Chamada 14/2012 manifestou que a política integrada é um ótimo caminho por perceber o seu alcance e acessos, dando a entender que a integração de várias políticas pode ser um caminho mais eficaz para populações de pescadores que vivem à margem do processo produtivo e sem acessos a melhorias de condições de trabalho, o que os remeteria a permanência nesse patamar de exclusão social.

Observou-se que a política foi construída dentro do ambiente institucional, mas que inclui políticas que passaram por um processo democrático, como é o caso da ATER, que é citada como um fator primordial no processo de inclusão produtiva no campo. A ATER possui uma estrutura política que inclui um processo pedagógico próprio, muito discutido, e que inclui um modo de abordagem mais próximo do público, baseado em princípios pedagógicos inspirados pelo construtivismo e pela pedagogia freiriana. O estudo da política mostrou que ela é voltada principalmente à produção, mas que tem pretensões de alcance em ações correlatas (como conservação ambiental e agroecologia). Já o Fomento mostra-se claramente como uma política voltada à produção, ou geração de renda a partir de excedentes gerados na produção. Essa política parece ser considerada pelos gestores como um ponto chave do Brasil sem Miséria para o campo, já que ela levaria a

informação de outras políticas que podem alcançar o público, estimulando a inclusão social dessas pessoas e sendo o ‘fio condutor’ de toda a ação. Após fazer um breve estudo/levantamento da amostra geral e notar algumas características muito evidentes como a maioria ser parda/negra, o baixo nível de escolaridade e uma maioria feminina, foi possível supor que tipo de atuação a ATER poderia fornecer e que haveria um impacto para os pescadores, mas não poderia se prever quais. Em um primeiro momento houve a curiosidade de verificar alguns pontos como recepção, benefícios além da renda, tipos de políticas que a ATER realmente poderia favorecer a partir da atuação do técnico, respondendo algumas perguntas iniciais desse estudo.

Durante a visita de campo foi possível constatar que muitos dos pescadores vivem em áreas periurbanas, em condições de dificuldades. As zonas periurbanas têm problemas referentes a acumulo de lixo e água de má qualidade. Realidades que a ATER não consegue resolver, concluindo no estudo que esse não seria seu papel nessas circunstâncias. A identificação de problemas com o lixo, a seca, a poluição, principalmente no que se refere à pesca, incluindo a escassez de peixe, foram identificadas. A ATER pôde dar maior conhecimento sobre essas condições quando trabalha esses temas; o que não foi geral. Muitos problemas identificados pelos pescadores como empecilho para pesca, assim como para sua reprodução, condizem com aspectos ambientais e induzem à preocupação com a produção agroecológica, apontado pelas duas políticas estudadas. No estudo de campo foi percebido que a preocupação com o meio ambiente já existe nos pescadores, mas que eles acreditam que esse seja um dever também da ATER, que em parte ela consegue realizar. Concluiu-se que a ATER é reconhecida, pelo pescador, como um agente de esclarecimento a respeito da conservação do meio.

Apesar das dificuldades, os pescadores, em sua maioria, querem continuar na profissão e perpetuar nas gerações futuras a pesca como ocupação principal, carregando seus aspectos culturais. Não só a renda é identificada como a dificuldade de reprodução, mas aspectos ligados ao meio ambiente (seca, o poluição e falta de peixe). A maior parte dos entrevistados vê nas ações da política uma forma de estimular a profissão, gerar oportunidades e conhecimento.

Mesmo diante de um quadro que poderia ter recebido a ATER e o fomento com desconfiança, presenciou-se uma boa acolhida dessas políticas e uma credibilidade alta na execução das atividades relacionadas. O público tem boas expectativas e vê de forma positiva a introdução da política, elogiando o trabalho dos técnicos e avaliando a

importância da presença deles na execução de todo o processo. Nesse ponto foi possível distinguir que o serviço de atendimento e extensão é positivo na execução do projeto produtivo, já que se percebe um vínculo entre o beneficiário e o técnico, o que pareceu ser importante da aceitação da política e na sua credibilidade.

No campo, além da tarefa de realizar os questionários, foi possível observar algumas condições, como o fato de que na zona rural as condições alimentares parecem ser melhores, devido a produção agrícola. Há certa variedade alimentar, mas não houve como avaliar os níveis de segurança alimentar. A atual fase de desenvolvimento do Plano não pode ainda ser avaliar se houve contribuição para a melhora nos níveis desse item.

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

A ATER consegue inserir os pescadores na inclusão produtiva, viabilizando o desenvolvimento da política no campo e, ainda, proporcionar melhorias mais subjetivas, algumas não bem percebidas pelos beneficiários como um aspecto que melhore as condições de vida diretamente, mas identificada como algo positivo e importante.

A inclusão produtiva parece estar em processo, não sendo possível julgá-la em projetos que ainda estão em andamento, porém todos os participantes se empenham em melhorar a produção e comercializar mais, podendo melhorar a renda. Há indícios de melhorias permanentes, como o caso das infraestruturas para aqueles que as receberam; outra influência que parece permanecer é o conhecimento adquirido a partir das visitas técnicas e as instruções recebidas. Porém, o fato da política ainda não estar concluída, dificulta a avaliação de quais outros benefícios permanentes poderiam decorrer dela.

Apesar do Plano Brasil Sem Miséria não ser universalizado e se basear na renda, a análise feita nesta pesquisa concluiu que para a independência e para o alcance da liberdade de decisão e de inclusão social ao grupo de pescadores artesanais que vivem no território da cidadania do Sertão do São Francisco, a presença da ATER e do Fomento, dentro de uma política integrada, são aspectos importantes que viabilizam melhorias de condições de vida, com indícios de permanência. Assim, a ATER consegue viabilizar a inclusão produtiva e mediar alguns acessos relacionados à geração de renda, conforme previsto pelo Plano.

RECOMENDAÇÕES

Considerando que o instrumento de Chamadas Públicas é uma ação interessante, já que inclui a possibilidade de maior participação dos atendidos na escolha dos projetos, por meio da seleção das ações que gostaria de executar durante os projetos, seria interessante que em próximos editais o período de atendimento estipulado na Chamada seja maior, pois 24 meses parece um período relativamente curto para vencer as dificuldades e criar uma intersecção entre os técnicos e os beneficiários, no sentido de alcançar as metas estabelecidas no Projeto.

Mesmo não sendo esse o papel da ATER acolher certas obrigações de direcionamento à assistência social, ela parece ter essa leitura na inclusão produtiva. Sendo interessante, como parte da extensão, incluir profissionais que conjuntamente ao técnico agrário, pudesse atender outras relações ligadas à exclusão que os atendidos vivem (acesso a informações de saúde, laboral, higiene, etc) possibilitando um atendimento mais amplo e eficaz no âmbito do Plano. Neste sentido, a presença de uma profissional da área de assistência social nas visitas técnicas, poderia favorecer a ampliação das demais formas de inclusões previstas, dando maior acesso ou permanência nesses atendimentos.

Ainda que a formação dos técnicos para nivelamento seja feita antes do início das ações de ATER, sugere-se que formações adicionais fossem realizadas durante a execução do plano, com o objetivo de ajustar deficiências e problemas observados na execução.

Há indícios de permanência nas ações, mas talvez elas fossem garantidas pela continuidade dos atendimentos e estímulo a novas atividades, além das apontadas na Chamada (que já inclui palestras e cursos e capacitação e conscientização). Talvez fosse interessante a construção de políticas adjacentes ou posteriores ao PBSM, dando continuidade a partir do que já foi realizado.

Por fim, recomenda-se, a partir dos resultados elencados nessa dissertação, que estudos futuros sejam conduzidos na região, com objetivo de comparar os resultados alcançados, como forma de assegurar e confirmação a manutenção dos indícios de melhorias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. LEROY, J.P., **Novas premissas da sustentabilidade democrática. In: Cadernos de Debate Brasil Sustentável e Democrático.** Número 1. Rio de Janeiro: FASE. 2003; 11-47
- ARRETCHE, M. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.* São Paulo: Cortez; 1998. P. 29-39.
- BALDIM, M E MUNHOZ, E.M. **Snowball (Bola de Neve): Uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária.**In: X congresso Nacional de educação. EDUCERE. Curitiba; 2011. 330-341
- BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. E ROSALÉM, A. **Proteção e Promoção Social nos Países em Desenvolvimento: Tendências e Novas Perspectivas.** In __ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento.* Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. 2010. 360p.
- BOSCHETTI, I. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais.** In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL(CFESS) e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL(ABEPSS). *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais.* Brasília-DF: CFESS/ABEPSS.2009. 575-591.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA - **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** MDA/SAF/Dater. 2004.
- BRASIL. Lei nº 11.659, de 29 de junho de 2009.
- BRASIL, Decreto 8425, de 31 de março de 2015.
- BRASIL, Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003.
- BRASIL, Decreto 6040, de 07 de fevereiro de 2007.
- CAMPELLO, T. E MELLO, J. **O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos.** In: _____ (Org.). *O Brasil sem Miséria.* Brasília: MDS, 2014. 33-65..
- CAMPELO, T. E FALCÃO, T. **O fim da miséria é só o começo.** In __ Org. *O Brasil sem Miséria.* BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.2014. 793-820.
- CAMPOS et. al.. **Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: Síntese da Experiência Recente em Políticas Públicas para o Atendimento dos Mais Pobres no Rural Brasileiro.** In __ Org. *O Brasil sem Miséria.* BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS.2014. 447-465.
- CAPORAL, F. R. **A Extensão rural e os Limites à Prática dos Extensionistas no Serviço Público.**Dissertação de Mestrado. Santa Maria, RS. 1991.

_____ **Política Nacional de Ater: Primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados.** In: Jorge Tavares; Ladjane Ramos; (Org.). *Assistência Técnica e Extensão Rural - Construindo o conhecimento Agroecológico*. Manaus: Bagaço, 2006, v. 1. 9-34.

CASTRO, E. Território, **biodiversidade e saberes de populações tradicionais.** In: **Etnoconservação: novos rumos para proteção da natureza nos trópicos.** IN: DIEGUES, A.C. (org) São Paulo: Annablume, NUPAUB, 2000. 165-182.

CASTRO, J. A. Et Al. **Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: uma Análise Exploratória.** Texto para Discussão. IPEA. Brasília. 2010

CHRISTOFIDIS, D. **Olhares sobre a Política de Recursos Hídricos no Brasil, o caso da bacia do São Francisco.** Brasília, CDS. 2001.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Rio de Janeiro 37(5):969-992, Set./Out. 2003

COSTA, P. E FALCÃO, T. **O eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil sem Miséria.** In __ Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.2014. 237-259.

COTRIM, D.S. **Agroecologia, sustentabilidade e os pescadores artesanais: O caso de Tramandaí (RS)** – Dissertação de Mestrado pela UFRS. Porto Alegre. RS. 2008.

DEDECCA, Et al. **Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública.** In *a nova carada pobreza rural: desafio para políticas públicas*. Antônio Marcio Buainainet al. Brasília: IICA, 2012. Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16. 17-53.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 1996.

DIEGUES, A.C. - **A Sócio-Antropologia Das Comunidades De Pescadores Marítimos No Brasil.** São Paulo, 1999. Disponível em: <ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_03/N2/Vol_iii_N2_361-376.pdf>. 1999>. Acessado em 25/06/2015.

DIEGUES, A.C.S. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar.** São Paulo: Ática, 1983.

DIEGUES, C.D. (ORG),. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil.** Ministério do Meio Ambiente, COBIO, NUPAUB .São Paulo, 2000.

DIOGO, H.R. L. et. al. **Relatório integrado: diagnóstico da pesca artesanal no Brasil como subsídio para o fortalecimento institucional da secretaria especial de aquíicultura e pesca (SEAP-PR).** PR. Brasília. 2005

ESTEVIÃO, P., CASTELA, E. F., SOUSA, D. N., MILAGRES, C. S. F. - **A extensão rural e a sua trajetória histórica.** VIII Congresso Latino americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas, 2010.

ESTRELA, E.S., **Um Rio De Memórias: O Modus Vivendi Dos BeraderosSanfranciscanos. Antes Da Represa De Sobradinho (Bahia)**. Revista História & Perspectivas, Uberlândia (41): 115-139, jul/dez .2009

FARIA, C.A.P. **A política da avaliação de políticas públicas**. RBCS Vol. 20 (59): 97-106. Outubro/2005.

FERNANDES, M. E. **Memória Camponesa**. Anais da 21ª Reunião Anual de Psicologia, SPRP, Ribeirão Preto, 1991. 20p.

FLEXOR, G.; LEITE, S.P. **Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. São Paulo, 2007. *Anais*. São Paulo: SEP, 2007. 21p.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 4º ed. Rio de Janeiro: Paz eTerra, 1979.

GILMAR, S. A., RITA, C. S. C.(2012), **Assistência Técnica e Extensão Rural na Escola família agrícola do sertão: entre as necessidades dos camponeses e a política de ATER do MDA. Entrelaçando**. Revista Eletrônica de Culturas e Educação. N. 6 · V 1 p. 61-74 · Ano III (2012) · Set/Dez

GODINHO, A.L. & GODINHO, H.P. **Breve visão do São Francisco**. In: *Águas, peixes e pescadores do São Francisco das Minas Gerais* Org: GODINHO, A.L. & GODINHO, H.P – Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. 15 - 24.

GRISA, C. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais**. SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO RURAL online – v.4: 96-116, n. 1 – Jun – 2010.

HELFAND, S.M., PEREIRA, V. F. **Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil**. In: *Anova carada pobreza rural: desafio para políticas públicas*. Antônio Marcio Buainain ET.al. Brasília: IICA, 2012. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16). 121-159

HOLFLING, E. M., **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cad. CEDES. Vol 21. N. 55. Campinas. Nov. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003
Acessado em: 16/08/2015

LAKATOS, E. M. **Sociologia Geral**. São Paulo. 1990. 335p.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27. 149-158,1990/1991.

MDA, SDT, SAF, FAO, IRPAA, ASS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Sertão do São Francisco**. Brasília.2008.Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs_qua_territorio> Disponível em: 13/06/2015.

MELLO et. al. **A inclusão produtiva rural do Brasil do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados**. In: Org. *O Brasil sem Miséria*. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.2014. 323-345.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para construção de uma pedagogia de ATER.** Brasília: MDA/SAF, 2012.

Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Programa ZEE. Macrozoneamento ecológico-econômico a Bacia do São Francisco: subsídios ao diagnóstico.** Brasília, Brasil, 2005.

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

OLIVEIRA, L.M.S. E SOUZA, J.M., (Des) **Caminhos Da Pesca Artesanal no Submédio São Francisco.** RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador - Bahia, 86- 90, 01 out. 2010

PAIVA et. al. **O Programa Bolsa Família e a Luta para Superação da Extrema Pobreza no Brasil.** In __ Org. *O Brasil sem Miséria.* BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS.2014. 365-406.

PAULINO, E. T.; ALMEIDA, R. A. **Terra e território: a questão camponesa no capitalismo.** São Paulo: Expressão popular, 2000.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação.** Consultoria Legislativa do Senado Federal, Centro de Estudos. Textos para discussão n. 48, ISSN 1983-0645. Brasília. 2008.

PEREIRA, L.G.C. **Pesca e Aquicultura no Brasil.** Consultoria Legislativa da Câmara de Deputados. Anexo III. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema2/2012_19860.pdf>. Acessado em: 15/03/2015.

PEREIRA, R. M. V. **O papel da igreja na resistência camponesa de Sobradinho. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais.** Salvador: Universidade Federal da Bahia-UFBA, 1987.

PORTO, C. W.G. **A globalização da natureza e natureza da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SALGADO, C. B. **Um estudo sobre os serviços de assistência técnica e extensão rural no assentamento Rio das Pedras.** Dissertação de mestrado .Universidade Federal de Uberlândia. Departamento de Geografia. Uberlândia, MG. 2006.

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

SEN, A. **Poor, relatively speaking.** In: SEN, A. *Resources, values and development.* Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1983.

_____ **Desenvolvimento como liberdade.** Companhia das Letras. São Paulo. 2000

SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República -Secretaria Nacional de de Articulação Social. Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã. **Marco de Referência da Educação Popular para Políticas Públicas**. Brasília-DF. 2014. 63p.

SHIKI, S.- **Sistema agroalimentar nos cerrados brasileiros: Caminhando para o caos**. In: **Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro**. EMBRAPA/UNICAMP/UFU, Campinas, 1997. 135 – 165.

SILVA, E. M.; GERMANI, G. **Desterritorialização sob as águas de Sobradinho**. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador - Bahia, v 01. out. p.30 – 39. 2010

SILVA, V. L. e OLIVEIRA, O.M.B. **Consequências da contradição entre o conceito jurídico-legal de pesca artesanal e sua prática no Brasil**. X Jornada de Investigação da Faculdade de Ciências Sociais, Montevideo – 13-14 de setembro de 2011. Disponível em :<<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Vera%20Silva.pdf>>, acesso em :12/07/2015.

SOARES, L.M.; Oliveira, R.A. **Práticas e contradições: um estudo de caso sobre Camponeses assentados no Médio São Francisco**. Revista de economia e sociologia rural, Brasília, v. 51 n. 4 Oct./Dec.2013. Disponível em: <<http://scielo.br/>>. Acesso em 16/02/2015.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 08. Nº 16, jul/dez 2006. P. 20-45.

SOUZA, R.C.A., RAMOS, A.R.N. **Rio São Francisco: Cultura, Identidade E Desenvolvimento**. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador - Bahia, p. 05- 13, 01 out. 2010

STANDING, G. **Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária**. In __ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. 2010. 360p

SUBIRATS, J. **Quais Políticas públicas para a crise? Transformação Social e Intervenção do Estado**. In __ (Org.) *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO. 2010. 360p

TINÔCO, D.S. **Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes**. Interface. Natal/RN - v. 5 : 46-56 - n. 1 - jan./jun. 2008

THEODORO, S. H E BARROS, J. C – **Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. In: THEODORO & Outros (coletânea). Os 30 anos da *Política Nacional de Meio Ambiente*. Ed. Garamond. Rio de Janeiro. 17 – 48. 2011

THOMAZ Jr. A. **A classe trabalhadora no Brasil e os limites da teoria – Qual o lugar do campesinato e do proletariado?** In: FERNANDES, B.M. (org.) *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 275-302.

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H.M.V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/Jun. 2008.

UNGER, N. M. **A desertificação do mundo contemporâneo**. In: UNGER, N.M. *Da foz à nascente. O recado do rio*. São Paulo: Cortez, SP: Ed. Unicampo, 2001 .19-55.

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

Web sites consultados:

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA 2014. Disponível em <http://www.mpa.gov.br/index.php/pesca/seguro-defeso>. Acesso em 01/11/2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. 2014. Disponível em: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>. Acesso em 12 dez. 2014.