



LIDIANE DE MATOS PIRES

Extensionista Rural – Nutricionista
EMATER-DF

**Plano Brasil Sem Miséria: Geração autônoma de renda
para redução da extrema pobreza na área rural do DF**

Brasília
2016



LISTA DE MAPAS E GRÁFICOS

MAPA 1 – Áreas de atuação da EMATER-DF	18
GRÁFICO 1 – Resultado dos projetos do BSM na modalidade Inclusão Produtiva Rural- DF.....	19
GRÁFICO 2 - Vias preferenciais de comercialização por Escritório Local	21
GRÁFICO 3 – Tipos de projetos desenvolvidos	22
GRÁFICO 4- Efetividade do BSM na modalidade Inclusão Produtiva Rural-DF por Escritório Local	23



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1- MENSURAÇÃO DA POBREZA	8
1.1 A CARA DA POBREZA RURAL NO DISTRITO FEDERAL.....	10
CAPÍTULO 2- A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL DO BRASIL	12
CAPÍTULO 3 – O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA	15
3.1 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ATER E FOMENTO NA ÁREA RURAL DO DF	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

INTRODUÇÃO

A pobreza é parte da experiência diária de milhões de pessoas e desafio para formuladores de políticas públicas e cientistas sociais por ser de origem complexa e resolução multidimensional. No Brasil e em vários países do mundo, a partir de 1990 a pobreza passou a ser peça chave para o direcionamento da formulação de políticas de proteção social, porém a discussão sobre o problema pobreza estava estritamente centrado na visão monetária. Mesmo considerando outras carências sociais e econômicas vividas pelas famílias pobres, a renda auferida era a referência básica.

O histórico Brasileiro de atenção aos pobres por meio do sistema de proteção social com acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser desigual heterogêneo e fragmentado. Na esteira das orientações do Banco Mundial para o combate a pobreza na década de 90, além da questão da monetização do problema para caracterização do pobre prosperaram também os programas de combate à pobreza com maior foco na transferência direta de renda com menor presença do Estado na gestão e na oferta de política públicas de proteção social. Esta atitude adotada pelo Estado de proteção desvinculada de políticas de promoção social fez com que a dependência das famílias da transferência de renda não assumisse um caráter transitório, mas permanente.

Foi por meio da Constituição Brasileira de 1988 que se criou uma nova arquitetura institucional para a política social, com a implantação de instrumentos voltados à proteção e à promoção social sob responsabilidade do Estado. Porém naquele momento o enfoque na recuperação da economia fez com que ações de promoção social fossem deixadas de lado causando uma fragmentação no processo de implantação da nova política social. A partir de 2003 a questão social passou a ser alvo de novas abordagens e houve um alargamento do enfoque da política de proteção associada à promoção social para romper o ciclo de pobreza.

Nesta nova perspectiva de política pública associando proteção e promoção social sob responsabilidade do Estado o Brasil implementou nos últimos anos políticas públicas de transferência direta de renda para a população pobre condicionado e associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. Hoje, o país tem dois grandes programas dessa natureza: o Benefício de Prestação Continuada conhecido

como BPC-Loas ou, simplesmente, BPC esse benefício é destinado aos idosos e deficientes físicos que não tenham possibilidade de sustento pela família; e o Programa Bolsa Família – PBF para pessoas e famílias cuja renda familiar seja de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Uma grande inovação que o Bolsa Família apresentou diz respeito a um desenho que se propõe a aliar dois objetivos centrais: o alívio da pobreza no curto prazo, por meio das transferências de renda, e o combate a sua transmissão intergeracional, por meio de condicionalidades voltadas para incentivar as famílias a realizar investimentos em si próprias como a frequência em escola e acompanhamento de saúde nos postos de saúde.

Existe muita discussão acerca da efetividade das políticas de transferência de renda principalmente na questão do desestímulo ao trabalho. Segundo Lavinás e Varsano (1997) programas de transferência de renda são incapazes de erradicar por si só a pobreza, pois não conseguem quebrar o círculo vicioso da sua reprodução, para eles é preciso uma política coordenada de combate à pobreza. Sousa (2013) chama a atenção para o fato de que programas de proteção social, leia-se também transferência de renda, no Brasil têm apresentado efeitos consistentes na redução da pobreza e desigualdade entre os grupos vulneráveis como crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes.

Alinhado a análises de políticas públicas associando a proteção social a políticas de geração de trabalho e renda em junho de 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), uma política que reúne o PBF e BPC com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014. O Plano foi organizado em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza por meio do PBF ou BPC; outro de acesso a serviços públicos para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres no campo e na cidade. (BRASIL, 2015).

A inclusão produtiva na área rural, um dos três eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria, foco desta monografia, foi realizada por meio de Assistência Técnica e fomento para ser investido na estruturação de atividades produtivas. De acordo com Mello *et.al* (2015) as principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão centradas, de um lado, na falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo iniciar as suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na produção, ou mesmo na melhoria dela

A Empresa de Assistência técnica e Extensão Rural do DF EMATER- DF empenhou esforços de vários técnicos para localizar o público rural em extrema pobreza e desenvolver um projeto de inclusão produtiva para que fosse possível à família ou indivíduo iniciar uma fonte autônoma de renda e romper o ciclo de miséria. Foram selecionadas e acompanhadas 439 famílias que se encaixavam no perfil de extrema pobreza. Cada família ou agricultor selecionado recebeu um fomento de R\$2400,00 para colocar em prática um projeto de produção.

Considerou-se importante avaliar se o programa de fomento e inclusão produtiva obteve êxito no rompimento do ciclo de pobreza na área rural do DF. Essa avaliação se dará por meio da quantificação do número de projetos exitosos, ou seja, que tiveram continuidade após o final do programa e se há alguma atividade de comercialização para geração autônoma de renda. Também serão pesquisados os tipos de projetos desenvolvidos. Para melhor entendimento sobre o tema o capítulo 1 desta pesquisa abordará a mensuração da pobreza trazendo ao leitor a visão monetária e o aspecto multidimensional do problema pobreza, neste capítulo também serão abordadas as características da pobreza rural no Distrito Federal . O capítulo 2 abordará o histórico da proteção social no Brasil, sua trajetória fragmentada, seletiva e focalizadora, e a nova política social após a Constituição de 1988 até o surgimento do Plano Brasil sem Miséria. Por fim no capítulo 3 dar-se-á maior enfoque ao que representou o Plano Brasil sem Miséria no País e seus resultados no eixo inclusão produtiva rural no Distrito Federal.

A metodologia de pesquisa a ser realizada neste trabalho pode ser classificada como de levantamento de dados e revisão bibliográfica. Isto porque deve a pesquisa proceder a um levantamento de dados junto a EMATER-DF sobre os números do programa Brasil sem Miséria e após a análise será confrontado com a literatura sobre aspectos das políticas públicas, proteção e promoção social. Quanto à metodologia o trabalho em mãos faz a opção pelo método quantitativo. Esta opção se justifica porque o método escolhido permite avaliar a efetividade do programa Brasil Sem Miséria no eixo inclusão produtiva rural quantificando número de projetos efetivos e frustrados, numero de beneficiários que utilizam a produção derivada do projeto apenas para subsistência e quantos chegaram ao nível de comercialização da produção.

CAPÍTULO 1

A MENSURAÇÃO DA POBREZA

A pobreza é parte da experiência diária de milhões de pessoas e desafio para muitos países. Pode ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou incorporando aspectos não econômicos à análise, sendo contextualizada de forma dependente ou não da estrutura sócio-política da sociedade. (CRESPO & GUROVITZ, 2002). O enfrentamento da pobreza começou a ser foco de agendas políticas por volta de 1990 a partir de relatórios do Banco Mundial que passaram a considerar a pobreza peça chave para o direcionamento da formulação de políticas em diversos países. Em seus documentos balizadores para formulação de políticas públicas, o Banco Mundial passou a associar estreitamente a pobreza à questão de renda, e nesta perspectiva adotou um critério monetário para indicar a linha da pobreza.

Segundo os relatórios do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento uma pessoa na condição de pobreza extrema era aquela que tivesse um rendimento inferior a U\$ 1,25 por dia. Alinhado a essa perspectiva monetária, o Censo Demográfico/IBGE de 2010 verificou que existiam 16,2 milhões de brasileiros em situação de pobreza extrema e considerou como extremamente pobre todas as pessoas de famílias com renda mensal per capita de até R\$ 70,00. Para o cálculo da renda familiar, considerou-se tanto a renda proveniente do trabalho como aquela dos benefícios sociais. Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010), mensura pobreza como rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal e introduz a concepção de pobreza extrema como rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto do salário mínimo mensal. Como se percebe não existe uma linha de definição oficial para pobreza e extrema pobreza no Brasil, mas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria foi definido que a referência seria R\$ 70,00, pois era mais compatível com a recomendação internacional, adotada para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (U\$ 1,25/dia/per capita), definido pelas Nações Unidas (PNUD). A partir desse critério, os números se tornam um pouco maiores para o Brasil, com 8,5% da população abaixo da linha de pobreza extrema, ou 16,3 milhões de pessoas segundo o censo 2010.

A centralidade de uma visão econômica para a política de combate à pobreza acabou por se constituir em um ponto de partida de um processo maior de reflexão, em direção a uma nova abordagem mais abrangente do problema caracterizada pelo reconhecimento da necessidade de se adotar objetivos explícitos de combate à pobreza na gestão da política social. Amartya Sen Prêmio Nobel de Economia defende que não existe relação diretamente proporcional entre renda, consumo e satisfação. Nesta concepção, Sen (2000) esclarece que de fato uma renda inadequada gera condições propícias para um indivíduo permanecer na condição de pobreza, mas a carência ou privação das capacidades básicas que um indivíduo sofre é que o impulsiona para essa condição. Sobre a estrita visão monetária da pobreza, relatório das Nações Unidas (1995) fez a seguinte observação:

... Orientaremos nuestros esfuerzos y nuestras políticas a la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza y atender a las necesidades básicas de todos. Estos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la malnutrición; el establecimiento de la seguridad alimentaria, y el suministro de educación, empleo y medios de vida, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva, agua potable y saneamiento, vivienda adecuada y oportunidades de participación en la vida social y cultural. Se concederá prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños, que suelen soportar la mayor carga de la pobreza, y a las necesidades de las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos (pág. 15)

Observa-se que a mensagem critica a abordagem monetária do problema da pobreza e reconhece a impossibilidade de combatê-la sem incorporar outros temas da política social. Felizmente, segundo Yasbeck (2009) atualmente a pobreza vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros. Ainda segundo a autora os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que são pobres aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos. Também Dedeca et al (2012), pontua que a evolução do indicador de pobreza da Organização das Nações Unidas, observado nestes últimos 20 anos, reflete a tendência de progressivo alargamento da abordagem do problema.

Segundo o autor, como parte da construção do Índice de Desenvolvimento Humano foi elaborado o Indicador de Pobreza Humana (IPH), que além da linha de limiar da pobreza de US\$ 1,25 adotou alguns indicadores sintéticos de educação, de expectativa de vida de acesso à saúde, água potável e nutrição. Já Zimmermann chama a atenção para o Multidimensional Poverty Index (MPI) que é constituído por dez indicadores relativos à qualidade de vida: a saúde, a educação e o padrão de condição de vida, mas apesar dos esforços obtidos na construção de uma metodologia que capte a pobreza multidimensional, ainda não se tem uma metodologia inteiramente aceitável para essa concepção.

1.1 A CARA DA POBREZA RURAL NO DISTRITO FEDERAL

Considerando que a pobreza não é apenas uma questão monetária, mas envolve também aspectos relacionados acesso a serviços básicos e bem estar social serão destacados aqui dados do Censo Demográfico/IBGE de 2010 sobre a pobreza no Distrito Federal. Os números no Distrito Federal são bem menores que o nacional, com 1,8% de pessoas abaixo da linha da pobreza extrema, o que corresponde a 46,5 mil pessoas.

Na área rural do DF, as pessoas extremamente pobres correspondem a 3,8% (3.368) da população total; na área urbana, equivalem a 1,7% (43.220). Embora exista maior proporção de pessoas extremamente pobres na área rural, elas representam apenas 7,2% dessa população. A distribuição da população em extrema pobreza na zona rural e na zona urbana apresenta a mesma tendência, com discrepância mais acentuada na faixa acima de 60 anos (rural = 5,94%, urbano = 10,43%).

Em relação à estrutura do domicílio, quase todos os domicílios já são abastecidos com energia elétrica (91,5%) e possuem pelo menos um banheiro (mais de 90% dos domicílios). Apesar de 93,7% dos domicílios estarem cobertos pela rede geral de distribuição de água e 96,5% dos domicílios serem atendidos por algum serviço de coleta de lixo na zona urbana, a realidade da zona rural é bem diferente. Apenas 74,4% dos domicílios rurais são abastecidos por água e, desses, somente 24,9% pela rede geral de distribuição e apenas 45,9% dos domicílios são atendidos por serviços de coleta de lixo. Outro dado preocupante é relativo ao esgotamento sanitário: somente 68,1% dos domicílios são atendidos pela rede geral de esgoto ou

rede pluvial, ou possuem fossa séptica. Na zona urbana, esse número atinge 71,9% dos domicílios. Na zona rural, apenas 19,6% dos domicílios têm esgotamento sanitário. Portanto, os domicílios de famílias em extrema pobreza na área rural ainda carecem de melhor infraestrutura sanitária.

O percentual de pessoas acima de 15 anos de idade alfabetizadas entre as pessoas em extrema pobreza atinge 85,3%, e a diferença é pequena ao comparar às pessoas que residem na zona rural (80,3%) e na zona urbana (85,6%). Entre as crianças de cinco anos de idade, o percentual de alfabetizados é muito baixo (27,5%). Entre as crianças de 6 a 9 anos de idade, o percentual de alfabetizados é de 73,4%, mas atinge 96,2% de alfabetizados na faixa de 10 a 14 anos.

Esses dados reforçam a ideia de que qualquer discussão sobre redução das desigualdades e superação da pobreza no Distrito Federal e no Brasil não pode prescindir de diagnósticos, estratégias e ações que considerem a situação social e econômica dos pobres do campo.

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Ao longo da história, o padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro com acesso a bens e serviços sociais caracterizou-se por ser desigual heterogêneo e fragmentado. A experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram historicamente, para os trabalhadores, a responsabilidade por sua própria sobrevivência, dessa forma, até fins do século XIX, o Estado era ausente e obras sociais e filantrópicas, ações de ordens religiosas e redes de solidariedade e familiares se fortaleceram. (YASBECK, 2012). Séculos de escravidão, seguidos por décadas de industrialização rápida e intensa, com urbanização desordenada e concentração de renda, deram ao Brasil uma dívida social muito expressiva. No início do século XX, a pobreza era vista como incapacidade pessoal e objeto da benemerência e da filantropia. (YASBECK, 2012).

Somente a partir de 1930, começam a surgir as primeiras políticas sociais de proteção ao trabalhador, porém ainda deixando de fora quem mais precisava delas, a imensa maioria de pobres que à época ainda vivia no campo ou desempregados. Jaccoud (2009) pontua que a proteção social brasileira foi desenvolvida tendo por base o seguro social e excluindo, durante décadas, os grupos sociais não participantes do mercado de trabalho formal, os pobres sem emprego. Sua cobertura limitada e seu lento processo de expansão fizeram com que o reconhecimento da existência de um sistema de proteção social não fosse consensual.

No início dos anos 90, relatórios do Banco Mundial e de Instituições financiadoras de programas de combate à pobreza tiveram notoriedade nos debates sobre monetização da pobreza, focalização das políticas sociais apenas no público pobre e redução da presença do Estado na execução das ações em políticas públicas, repassando essa função para instituições não governamentais. Mesmo considerando outras carências sociais e econômicas vividas pelas famílias pobres, a renda auferida era a referência básica. Em um contexto de debilidade das condições de financiamento das políticas públicas, esta perspectiva encontrou um ambiente favorável para sua legitimação, levando que prosperassem os programas de combate à pobreza com maior foco na transferência direta de renda com menor presença do Estado na gestão e na oferta de política públicas de proteção social (HELFAND & PEREIRA, 2012). Se do ponto de vista da renda, a orientação seguida

atenuava uma dimensão da pobreza, se observou poucos avanços nos demais indicadores política social. (HELFAND & PEREIRA, 2012). Dedeca et.al (2012) constatou que a atitude adotada pelo Estado de proteção desvinculada de políticas de promoção social fez com que a dependência das famílias da transferência de renda não assumisse um caráter transitório, mas permanente. Este cenário levou a um processo maior de reflexão em direção a uma nova abordagem mais abrangente do problema, reconhecendo a necessidade de se adotar objetivos explícitos de combate à pobreza na gestão da política social.

Na contramão dos relatórios do Banco Mundial, a Constituição Brasileira promulgada em 1988 inovou com significativas mudanças no quesito política social, alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade Estatal. O modelo de política social construído pela Constituição é composto por instrumentos voltados à proteção e à promoção social. As políticas de proteção social contemplam os direitos à saúde, previdência, assistência social, e seguro desemprego. As políticas de promoção social atendem aos direitos à educação, ao trabalho e renda, à moradia com infraestrutura social e ao desenvolvimento agrário. As novas formas de atuação do Estado perante a sociedade impactaram de forma relevante no que diz respeito ao desenho das políticas, porém, apesar de a Constituição Federal criar uma nova arquitetura institucional para a política social brasileira, a regulamentação das ações por parte do governo à época sofreu esvaziamentos e desqualificações em seu processo de implantação uma vez que a questão de ajuste econômico se sobrepunha a questão social.

A busca da estabilização da economia e do equilíbrio orçamentário e fiscal a partir do Plano Real levou no período dos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999- 2002) a resultados pouco favoráveis para a Política Social na esfera pública estatal. (YAZBECK, 2010). Somente em 2001 houve uma tentativa do governo em reverter esse quadro ao criar através de um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID a “rede de proteção social”. Esta “rede” introduziu no campo social de forma seletiva um conjunto de ações setoriais voltadas aos segmentos mais vulneráveis da população. Essas ações conjugavam serviços sociais e transferências monetárias com destaque para a expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil PETI criado em 1996; para o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa-Escola;

o Programa Bolsa Alimentação; o Agente Jovem e um pouco mais tarde o Auxílio Gás (2002). YAZBECK, 2010. Foi também no governo de Fernando Henrique Cardoso que houve a instituição do Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico, um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda.

A partir do primeiro governo Lula (2003 -2006) a questão social passou a ser alvo de novas abordagens. Foi lançado o programa Fome Zero com o objetivo de combater a fome e a miséria e promover a efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional. Na esteira do Fome Zero, 04 programas federais foram unificados e transformados no Programa Bolsa Família (PBF), foram eles: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação Vale gás e Cartão Alimentação. O PBF constitui-se como uma das principais estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil. Ele foi inovador ao propor combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro condicionado e associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. Isso representou um redesenho da complexa rede de proteção social direcionada às famílias mais pobres e vulneráveis. O PBF é uma ferramenta usada para romper o ciclo da pobreza, pois garante o acesso aos elementos básicos da sociedade, ao mesmo tempo em que se criam possibilidades concretas de erradicar a pobreza. As condicionalidades do recebimento do benefício têm o intuito de promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação dos sujeitos e saída da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Estabelecida uma primeira etapa da política pública de combate à pobreza com a consolidação do Programa Bolsa Família, o Governo Federal deu prioridade ao desenvolvimento de uma nova iniciativa com a proposta de um alargamento do enfoque da política de proteção associada à promoção social. As condicionalidades estabelecidas no Bolsa Família visavam atender as carências sociais da população pobre em termos de saúde e educação. A nova iniciativa foi de estabelecer uma abordagem da pobreza associadas às carências sociais de natureza mais complexa, estimulando a articulação e integração, dos programas e das ações das políticas sociais na perspectiva de superar o estado de fragmentação das ações. Surgiu então o Plano Brasil Sem Miséria.

CAPÍTULO 3

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A pobreza é um dos problemas que mais instiga formuladores de políticas públicas e cientistas sociais por ser de origem complexa e resolução multidimensional. Na última década aconteceram muitos avanços na percepção que a pobreza não é somente questão monetária, alterando assim a formulação e condução das políticas públicas destinadas ao combate à pobreza. Esta nova percepção encontra sustentação nas teorias do economista Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia, que postula que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado à remoção das principais fontes de privação de liberdade, tais como pobreza, falta de oportunidade econômica e não acesso a serviços públicos. Sen (2010) considera a pobreza na perspectiva da privação de capacidades básicas, sem negar que a baixa renda ou a falta dela sejam a maior causa da pobreza e, conseqüentemente, da privação de capacidades.

Alinhado a nova percepção de que a pobreza é um problema de resolução multidimensional, em 2011 foi apresentado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) como a estratégia nacional para superação da situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional até o ano de 2014. O BSM foi elaborado articulando a proteção social com as políticas de promoção, estabelecendo uma abordagem do problema da pobreza associado às carências sociais de natureza mais complexa que envolve outras dimensões além da renda (como o acesso a direitos e serviços para o exercício da cidadania). O Plano foi estruturado em 3 eixos de atuação sendo eles garantia de renda por meio de distribuição de benefícios monetários; acesso a serviços como creches, escolas em tempo integral, assistência social e atendimento de saúde e inclusão produtiva urbana e rural. (BRASIL, 2014).

Para identificação das famílias em extrema pobreza, o BSM reforçou o uso do Cadastro Único para programas sociais como instrumento obrigatório para identificação e seleção das famílias a serem atendidas pelos programas da Política. Para classificação inicial foi definido à época como famílias extremamente pobres e pobres, aquelas que apresentassem renda familiar per capita mensal respectivamente de R\$ 70,00 e R\$ 140,00. (BRASIL, 2013).

Embora o fenômeno da pobreza tenha reduzido nos últimos anos no Brasil, no meio rural ela ainda é alta. Dado extraído do Censo Demográfico de 2010 mostrava que um em cada quatro brasileiros que vivia no campo estava em situação de extrema pobreza. Além disso, o diagnóstico da situação produtiva dos mais pobres apontava um quadro geral de famílias com produção insuficiente e em situação de insegurança alimentar, provocadas por diversos fatores. De acordo com Mello *et. al* (2015) a produção dos agricultores familiares era caracterizada por baixa produtividade e por dificuldades de comercialização do excedente. Para melhorar as condições de vida, era necessário aumentar e qualificar a produção, gerando efeitos diretos na qualidade da alimentação da família e também, no caso da obtenção de excedentes de produção, que fosse ampliado o acesso aos canais de comercialização, como forma de garantia de renda.

Foi neste contexto que o BSM trabalhou o eixo de Inclusão Produtiva Rural no DF, foco desta monografia. A implementação das ações de inclusão produtiva rural do BSM foi resultado da nova concepção do modo de fazer políticas públicas por meio da articulação intersetorial, que permitiu identificar a localização da pobreza e extrema pobreza na área rural do DF e desenvolver ações que ampliassem as capacidades das pessoas em romper o ciclo de pobreza.

No Distrito Federal o Plano Brasil sem Miséria na modalidade de Inclusão Produtiva Rural foi operacionalizado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal- Emater, uma empresa pública do Governo do Distrito Federal. A empresa mobilizou 16 escritórios locais e diversos agentes de assistência técnica e extensão rural (ATER) para desenvolver o trabalho que ocorreu em etapas. Na primeira, o agente de assistência técnica fez, junto com a família, um diagnóstico sobre as condições sócioeconômicas gerais e da produção, identificando pontos fortes e possibilidades. Além disso, a Empresa também colaborou na busca ativa às famílias pobres ainda invisíveis ao CadÚnico e realizou orientações sobre infraestrutura e saúde (saneamento básico, destino do lixo), oficinas sobre ofertas de políticas públicas em parceria com as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Pela Busca Ativa transferiu-se ao Estado a responsabilidade de chegar onde estava a população pobre. A Busca Ativa modificou a atuação do poder público de forma que ao invés de esperar que os vulneráveis buscassem o que precisam, passa a buscar os pobres, onde quer que estejam, para incluí-los em uma série de serviços e programas para melhora da qualidade de vida.

Na segunda etapa, com base no diagnóstico, a família e o técnico elaboram conjuntamente um projeto detalhado para organizar e/ou ampliar a produção, com estabelecimento de etapas para a estruturação produtiva da família. Por fim, o agente de Ater acompanhou a família durante a implantação do projeto, para que ele fosse executado da melhor forma possível, orientando inclusive, quanto a formas de comercialização dos excedentes de produção localmente ou em políticas públicas de compras como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

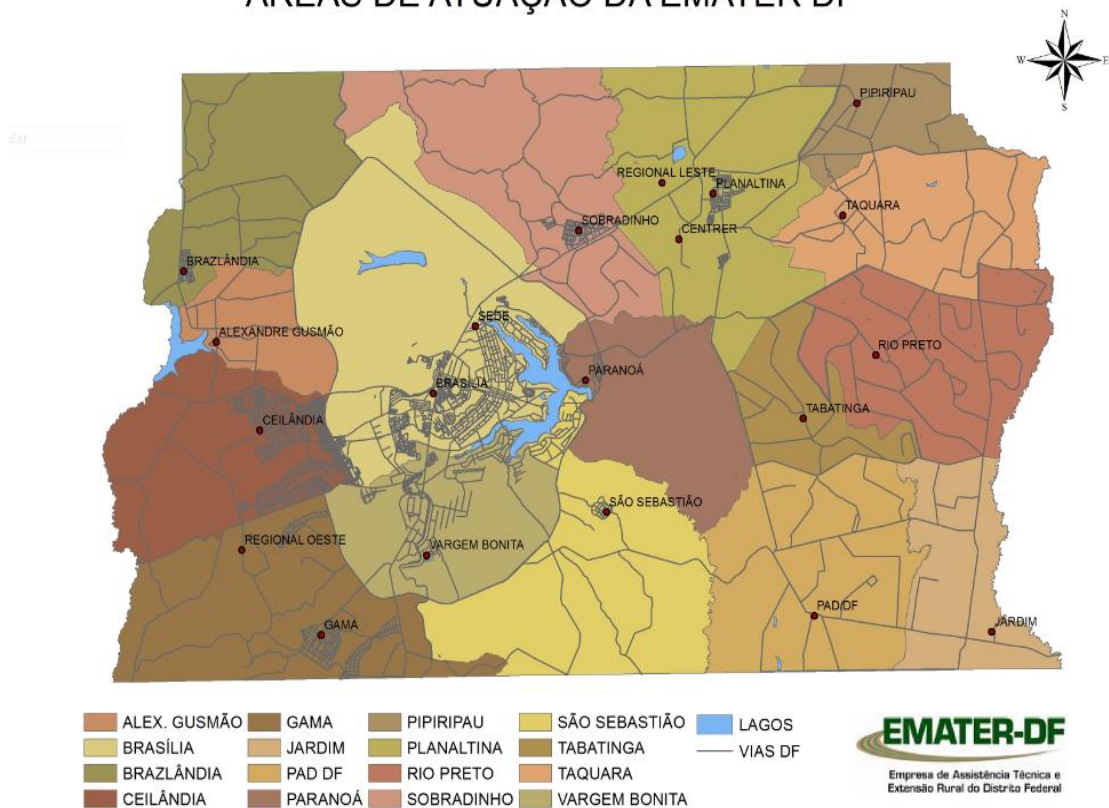
Os pré-requisitos para inserção no BSM eixo inclusão produtiva rural eram de se enquadrar no perfil monetário de pobreza, estar registrado no CadÚnico e possuir documento de aptidão do Pronaf (DAP). Ao todo foram selecionadas 439 famílias as quais receberam um fomento de R\$ 2400 reais condicionando o recebimento à execução das etapas do projeto produtivo. A EMATER-DF desenvolveu junto aos agricultores selecionados projetos procurando identificar e valorizar o potencial produtivo. O pagamento das parcelas do fomento foi feito pelo cartão do Programa Bolsa Família ou pelo Cartão do Cidadão. A transferência de recursos não reembolsáveis destinados ao desenvolvimento de um projeto produtivo constituiu-se em um mecanismo de mobilização das famílias e a oferta concreta de uma oportunidade de estruturação produtiva para um público muito descapitalizado. A concepção que fundamenta o programa de fomento e inclusão produtiva é a de que as famílias em situação de extrema pobreza precisam de orientação técnica para sua produção e também para acesso a políticas públicas, assim como precisam iniciar um processo de aprendizado de uso de recursos para investimento produtivo (MENDONÇA & GALINDO, 2015).

3.1. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE ATER E FOMENTO NA ÁREA RURAL DO DF

A avaliação das Políticas e Programas tem grande relevância para o planejamento e a gestão, subsidiando o acompanhamento da execução, os ajustes eventualmente necessários e as decisões sobre a manutenção ou a interrupção das ações. Neste sentido esta pesquisa procurou avaliar a efetividade do BSM modalidade Inclusão Produtiva Rural no DF.

O Trabalho de Inclusão produtiva foi desenvolvido por meio das equipes de Extensionista dos 16 escritórios que abrangem as regiões administrativas de Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Gama, Paranoá, São Sebastião, Sobradinho, Park Way, Recanto das Emas e Samambaia. O Mapa 1 mostra a distribuição dos Escritórios locais da EMATER-DF e sua abrangência territorial.

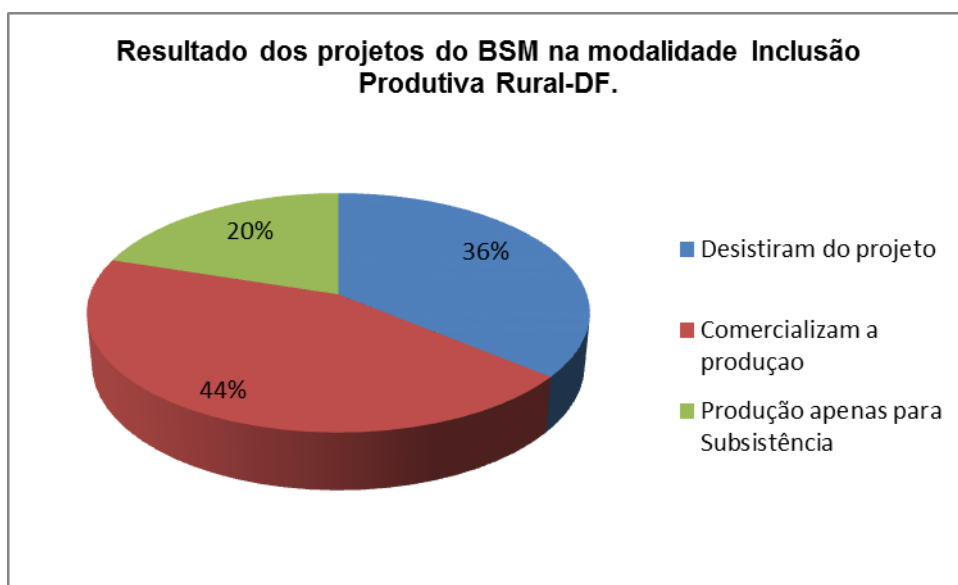
ÁREAS DE ATUAÇÃO DA EMATER DF



De acordo com dados levantados junto a EMATER-DF o total de famílias/Agricultores cadastradas no BSM foi de 535. Ao longo do programa alguns beneficiários foram excluídos devido ao não cumprimento de pré-requisitos como renda acima da linha de pobreza, não adequação para obter o Documento de

Aptidão ao Pronaf - DAP, não cumprimento das etapas do projeto, falecimento entre outras. Após as exclusões restaram 439 famílias/Agricultores que se enquadraram nos critérios de pobreza, desenvolveram os projetos de inclusão produtiva e receberam todas as parcelas do fomento. A efetividade do BSM no eixo Inclusão Produtiva Rural se fez analisando a quantidade de projetos que tiveram continuidade após o término do programa em 2014 e que alcançaram a comercialização conforme mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1.



Fonte: Emater-DF

Das 439 famílias que desenvolveram um projeto de inclusão produtiva, 36% abandonou a atividade após o fim do programa em 2014, 44% comercializam o excedente da produção e 20% dos beneficiários utilizam os produtos apenas para auto consumo, ou seja, subsistência.

Sabe-se que uma das formas de romper com o círculo da pobreza é auferindo renda. Nesta perspectiva um dos objetivos do eixo de inclusão produtiva é a comercialização do excedente da produção. Dos 439 projetos que iniciaram o programa 44% chegou ao nível de comercialização de sua produção. Para um público até então esquecido pelas políticas públicas esse percentual de casos bem sucedidos é vitorioso. Para os beneficiários que utilizam dos produtos para subsistência houve um ganho em segurança alimentar e nutricional além de que a economia de recursos por não terem que comprar algum alimento porque estão

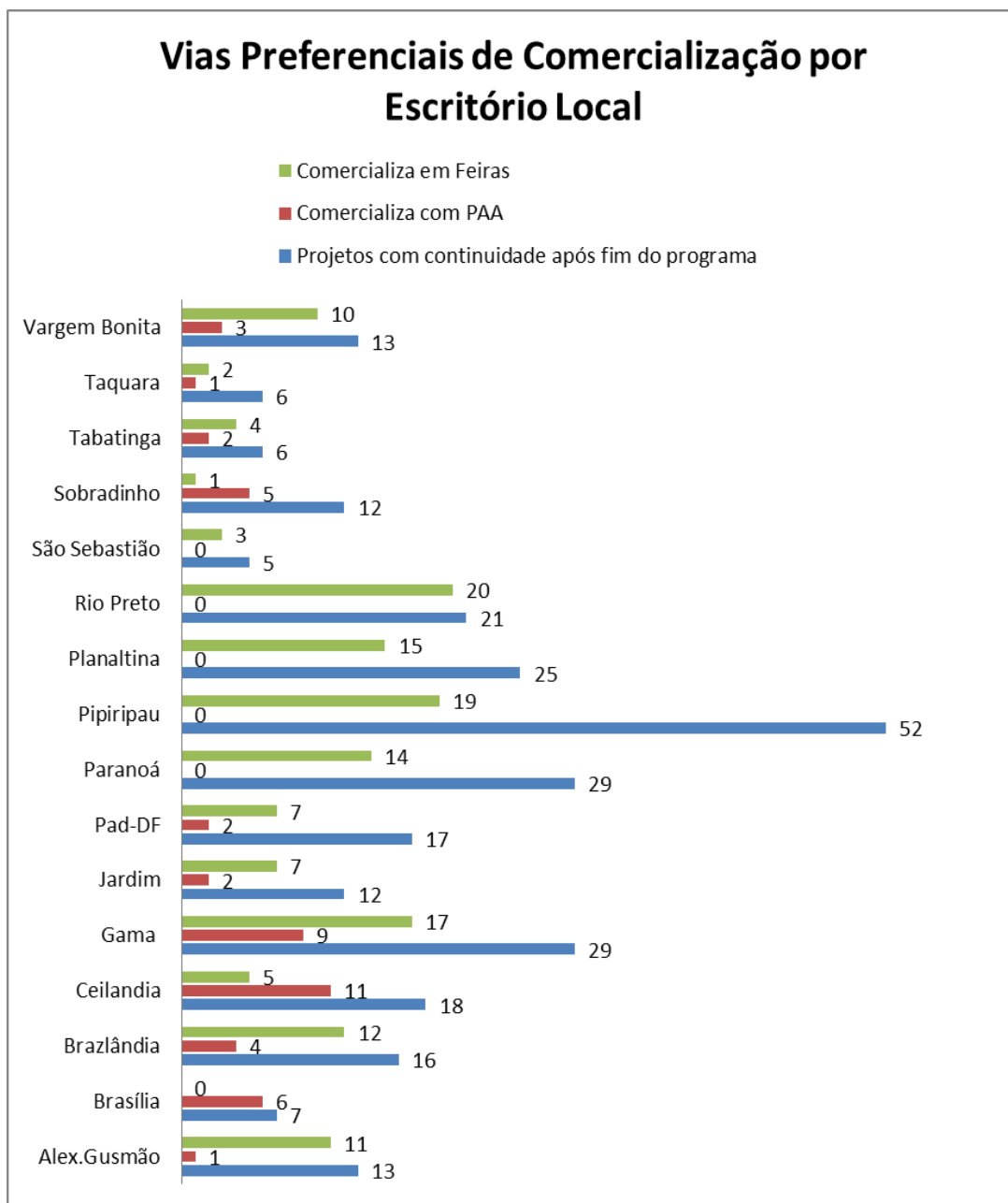
produzindo resulta na possibilidade em utilização deste recurso para compra de outros bens para a família.

O programa possibilitou a geração de renda às famílias beneficiárias, ao comercializarem o excedente produzido a partir dos projetos fomentados (com melhor qualidade, inclusive) em feiras e, em alguma medida, para os programas de compras governamentais. Como falado em outro momento desta monografia, o acesso a compras Institucionais também foi estimulado pelos agentes de Ater aos beneficiários do BSM como forma de comercialização. No caso do DF, de acordo com o levantamento de dados a principal via de comercialização da produção foi em feiras livres, apenas 24% dos projetos produtivos que chegaram a comercialização tiveram alguma experiência com o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

A comercialização em feiras livres é a via mais facilitada para a comercialização inicialmente, cria condições para o surgimento e fortalecimento de economias em regiões onde muitas vezes não existem atividades econômicas, podendo potencializar o desenvolvimento regional. Já o PAA exige um pouco mais de qualificação do agricultor para a participação, porém ele proteger os agricultores da exclusão do mercado e de preços abusivos além de ser um incentivo para que os produtores se organizem em associações, organizações e/ou cooperativas, resultando em uma comunidade mais integrada.

Apesar de ter sido pequeno o acesso a mercados Institucionais, iniciou-se um processo de superação gradativa das vulnerabilidades inerentes à pobreza e um acúmulo de experiência com o investimento produtivo. O gráfico 2 mostra a distribuição por escritório local das vias de comercialização.

GRÁFICO 2.



Fonte: Emater-DF

Em relação aos tipos de projetos desenvolvidos a pesquisa mostrou que houve preferência pelas atividades nas áreas de horticultura (mandioca, milho, abobrinha, folhagens) seguido de avicultura de corte e avicultura de postura conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3.

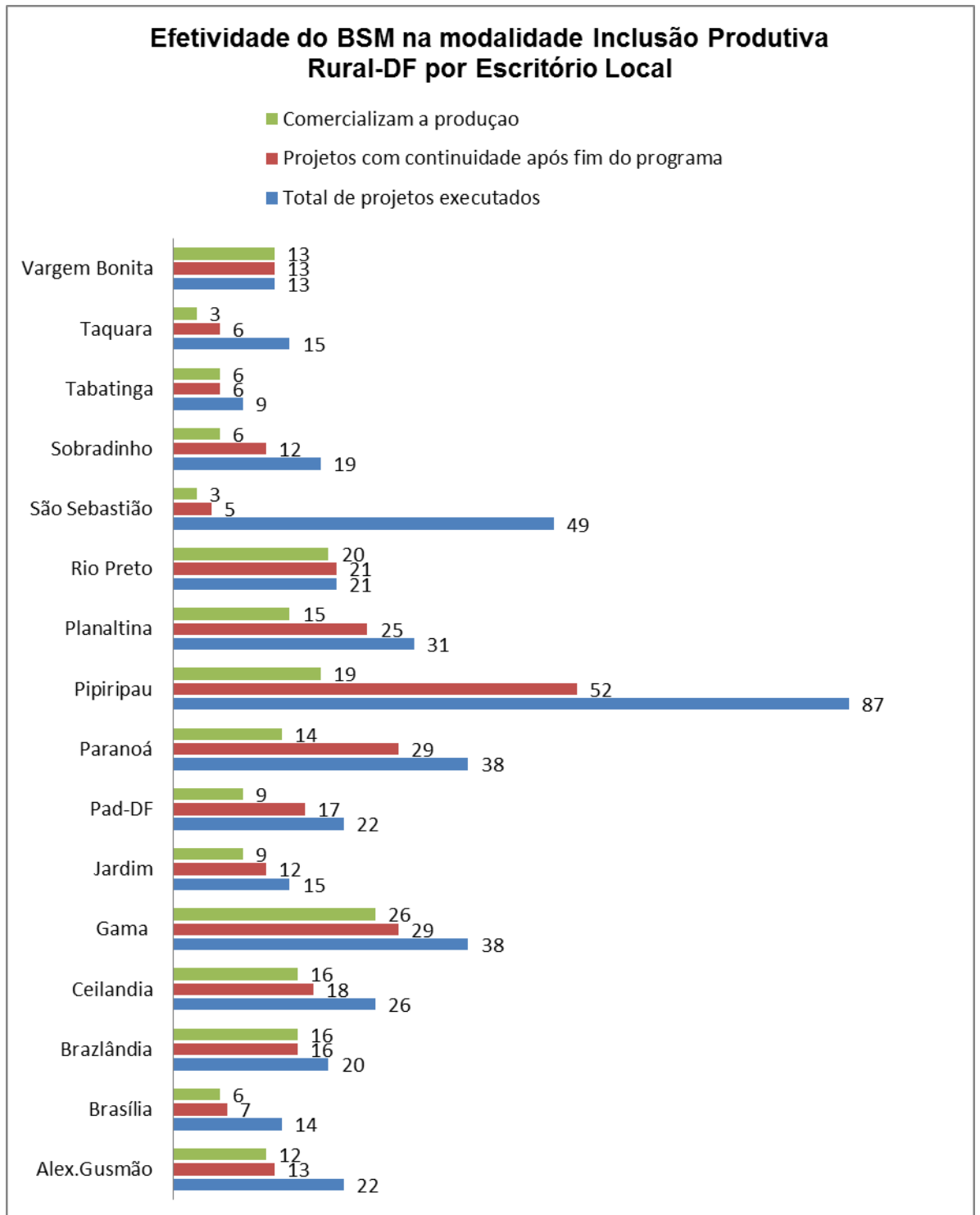


Fonte: Emater-DF

Ao longo do programa houve algumas mudanças de tipos de projetos, porém não houve mudança significativa nos percentuais de distribuição mantendo a maior parte dos projetos na área de horticultura 44% seguida por 35% na área de avicultura de corte e 10% na área de avicultura de postura. É possível afirmar que o retorno em termos de segurança alimentar e nutricional consistiu em um resultado positivo nesses projetos, pois com a produção dos alimentos foi possível as famílias direcionarem produtos para seu auto consumo incorporando alimentos de custo elevado à alimentação como proteínas de origem animal.

O principal objetivo do eixo inclusão produtiva rural é promoção da geração de renda. Nesta perspectiva o gráfico 4 mostra o resultado do BSM quanto ao alcance da comercialização por escritório local.

GRÁFICO 4.



Fonte: Emater-DF

Pode-se verificar que prestação de serviço de assistência técnica aliada ao fomento foi capaz de promover a geração autônoma de renda reduzindo a probabilidade da família participante do programa retornar à condição de pobreza. Mendonça et.al (2015) em seu trabalho sobre “Construção de uma política de assistência técnica e

extensão rural para superação da extrema pobreza “ também concluiu que a experiência de uma assistência Técnica e fomento para superação da extrema pobreza foi bem-sucedida. Mello (2015) em seu trabalho sobre “A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: O Desafio da Superação da Pobreza no Campo” afirma que a melhoria da renda das famílias do campo foi um dos principais resultados da chegada das ações do BSM aos mais pobres... de 2011 a 2014 a renda dos extremamente pobres aumentou 88%.

Foi possível convalidar que a pobreza está vinculada à falta de oportunidades, pois uma vez que essas lhes foram oferecidas, muitas famílias investiram nos projetos produtivos e tiveram a oportunidade de aumentar sua renda. Os dados desta pesquisa também vão ao encontro das conclusões de Schröder, 2015 que diz que os principais resultados que o Programa de Fomento e inclusão produtiva produziu junto das famílias beneficiárias foram as melhorias na produção, no patrimônio, na renda e na alimentação das famílias e a ampliação da capacidade de empreender.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente a pobreza no campo é maior que na cidade, e este desafio precisava ser enfrentado. O Plano Brasil sem Miséria – BSM surgiu em 2011 como forma de enfrentamento da pobreza extrema no campo e na cidade. A proposta do BSM foi de aliar a proteção social com a geração de trabalho e renda ampliando as capacidades do público pobre. Ofereceu transferência de renda; acesso a serviços públicos; e promoveu inclusão produtiva para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.

Na área rural do Distrito Federal o BSM apresentou resultados positivos e efetivos, houve 64% (281) de projetos com continuidade da atividade produtiva mesmo após o término do programa em 2014. Além disso, os tipos de projetos desenvolvidos promovem a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários uma vez que com a produção dos alimentos foi possível as famílias pobres direcionarem os produtos para seu auto consumo, incorporando alimentos de custo elevado à alimentação como proteínas de origem animal além de frutas, verduras e legumes. Em relação à comercialização como forma de gerar renda e romper o ciclo de miséria, o fato de os beneficiários-agricultores terem preferido comercializar em feiras chama a atenção para a necessidade de ações complementares que promovam o acesso do público do BSM ao mercado Institucional. Apesar disso o fato de os beneficiários-agricultores terem chegado ao nível de comercialização já foi muito satisfatório porque iniciou-se um processo de acúmulo de experiência com o investimento produtivo.

O alcance da comercialização representa mais que a aferição de renda, representa fazer parte da economia do país, gerar seu próprio sustento, ter uma vida mais justa e digna e romper com o ciclo da miséria, pois ao fortalecer suas capacidades o beneficiário do BSM vence a extrema pobreza. Para a política pública representa o alcance do objetivo ao proporcionar independência ao indivíduo, poder retirá-lo da lista de vulnerável e dependente de transferências financeiras do Estado. É o que se espera de toda política pública, que ela feche seu ciclo oferecendo direitos e cidadania.

Ao fim foi possível concluir que o BSM no eixo fomento e inclusão produtiva rural, foi promotor da geração autônoma de renda para parcela significativa dos beneficiários-agricultores da área rural do DF que participaram do programa,

aumentando as capacidades individuais e reduzindo a probabilidade da família retornar à condição de pobreza.

Este trabalho trouxe indicadores que se constituem em ferramenta hábil para a EMATER-DF avaliar sua atuação perante o BSM e subsidio para a elaboração de estratégias complementares que incluam os agricultores que acessaram a política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm> Acesso em: 02 mar.2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cartilha Brasil sem Miséria no seu Município**. Edição revisada. Brasília, DF: SESEP, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Caderno de Resultados – 2011/2014**. Brasília, DF: SESEP, 2014.

BRASIL, 2015. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. Plano Brasil sem Miséria. Caderno de Resultados 2011-2014

CRESPO, A.P.A. GUROVITZ, E. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. RAE-eletrônica, v. 1. n. 2. jul-dez/2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>> Acesso em 25 fev.2016

DEDECCA . C. S. BUAINAIN, A.M. DANTAS, H. TROVÃO, C. J. B.M. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. MIRANDA, C. TIBURCIO, B. (org.) **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) v.16.p.17-54. Brasília, 2012

HELFAND, S.; PEREIRA, V. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. MIRANDA, C. TIBURCIO, B. (org.) **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) V.16. p. 121 – 134. Brasília, 2012.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA -IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Comunicados do IPEA. n. 58, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 20 fev. 2016

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In - **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

LAVINAS, L. & VARSANO, R. (1997). Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 534).Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0534.pdf Acesso em: 01 fev.2016

MELLO,J. ANDRADE, B.T. MELCHIORI, C.E. OLIVEIRA, Y. R. “A *inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e primeiros resultados*”. MELLO, J. (org.) *In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*.n.23. p. 32 -48. Brasília, 2015

MELLO,J. OLIVEIRA, Y. A Inclusão Produtiva Rural no Brasil em Miséria: O Desafio da Superação da Pobreza no Campo. MELLO, J. (org.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n.23. p. 07 -12. Brasília, 2015

MENDONÇA, L. K. GALINDO, E. P Integração de políticas de desenvolvimento rural e social para inclusão produtiva e superação da extrema pobreza no Plano Brasil sem Miséria e o cadastro único para programas sociais do governo federal. MELLO, J. (org.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n.23. p. 32 - 48. Brasília, 2015

MENDONÇA, L. K. TAVIRA, G. FERREIRA, E. LANGE, R. OLIVEIRA, L. P. MOLINA,C. HORA, K. Construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza. “A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e primeiros resultados. MELLO, J. (org.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**.n.23. p. 50 -69. Brasília, 2015

SCHRÖDER, M. CAMBOIM, I.L. Combate à pobreza e Políticas Públicas: Inovação Institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobre. MELLO, J. (org.) **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**.n.23. p. 88 -103. Brasília, 2015

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo. Editora Schwarcz, 2000

SOUSA, Rômulo Paes. Plano Brasil sem Miséria: Incremento e Mudança na Política de Proteção e Promoção Social no Brasil. Working Paper n 113. Agosto 2013. Acesso <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCWorkingPaper113.pdf>

UNITED NATION. 1995 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhagen.

Disponível em

<[http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.p](http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf)

df> Acesso em 20 fev.2016

YAZBECK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009

_____. **Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais**. Jan. 2010 Disponível em:

<<http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>> Acesso em 19.fev.2016

_____. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**.

Serviço Social & Sociedade. n.110. São Paulo Abr-Jun 2012. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

66282012000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 19 fev.2016

WORLD BANK. 1990 World Development Report 1990, Washington, D. C.: The World Bank Group. <<http://www-wds.worldbank.org>> Acesso em: 20fev.2016

WORLD BANK. 2000-2001. World Development Report. Attacking Poverty.

Washington, D. C.: The World Bank Group. <<http://www-wds.worldbank.org>> Acesso em: 20fev.2016

ZIMMERMANN , S. A. A abordagem territorial nas políticas públicas brasileiras e a pobreza rural: um olhar a partir de estudos de caso. **Campo-Território**: revista de geografia agrária. Edição especial do XXI ENGA, 2012. p. 1-23, jun., 2014.

Disponível em , <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26893>

Acesso em 29 fev.2016