



# UMA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, COM FOCO NO COMBATE À POBREZA NO CAMPO

*Marco Aurélio Noce<sup>1</sup>*

*José Ambrósio Ferreira Neto<sup>2</sup>*

## RESUMO

Este trabalho busca analisar iniciativas do governo brasileiro, que visam melhorar a situação de um significativo segmento da população brasileira, que vive no meio rural em condições de pobreza ou de miséria absoluta. São avaliados os fatores históricos que nortearam as políticas públicas para o setor, bem com os fatores e conceitos, segundo os estudiosos, que determinam o sucesso ou o fracasso destas políticas. São enfocadas ainda as ações mais recentes empreendidas pelo estado, buscando compreender as razões pelo cumprimento ou não de seus objetivos e metas. Finalmente buscamos determinar as principais ferramentas e estratégias de combate à

- 
- 1 Graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (1986) e mestre em Fitotecnia pela Universidade Federal de Lavras (2008). Atualmente é analista A da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Embrapa Milho e Sorgo. Está atualmente em fase de conclusão de curso de doutorado em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: marco.noce@embrapa.br.
  - 2 Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1992), mestrado em Extensão Rural - Universidade Federal de Viçosa (1994) e doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1999). É Professor Associado IV da Universidade Federal de Viçosa.

miséria, de acordo com estudiosos e executores de políticas públicas, além das dificuldades e gargalos para sua implementação. Concluímos que os atuais programas derivados de políticas públicas, que visam o combate à pobreza rural, não são eficientes, necessitando ser modificados e melhorados. Assim, tais ações não são suficientes para atingir o objetivo estipulado no programa do atual governo, de erradicação da miséria no campo.

**Palavras-chaves:** Renda; pobreza; desenvolvimento rural

## **AN ANALYSIS OF BRAZILIAN PUBLIC POLICY FOR RURAL DEVELOPMENT, WITH A VIEW TO FIGHTING POVERTY IN THE FIELD**

### **ABSTRACT**

This work seeks to analyze initiatives of the Brazilian government to improve the situation of a significant segment of the population that lives in rural areas in absolute poverty. Stated the historical factors that have guided public policy for the sector, as well as the factors and concepts, according the researchers, that determine the success or failure of these policies. Also focused the most recent actions taken by the state, trying to understand the reasons for compliance or otherwise of its objectives and goals. Finally we sought to determine the key tools and strategies to combat poverty, according the researchers and policy implementers, beyond the difficulties and bottlenecks for its implementation. We conclude that the current derivative programs of public policies aimed at combating rural poverty, are not efficient and needs to be modified and improved. Those actions are not

enough to achieve the stated objective in the current government program to eradicate poverty in the countryside.

**Keywords:** Income; Poverty, Rural development.

## INTRODUÇÃO

A pobreza rural não é exclusividade brasileira, ocorre em grande parte do mundo, marcadamente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Dados do Banco Mundial, citados em documento do IICA, mostram que, tomando-se como linha de pobreza o patamar de US\$ 1/dia, haviam em 2007 aproximadamente 800 milhões de pessoas pobres em áreas rurais, significando que mais de 50% da população rural do planeta podia ser caracterizada como pobre (Miranda et al, 2011). No Brasil dados do IBGE (PNAD/IBGE, 2009) indicam que para uma população rural total de 30.7 milhões de pessoas, 16,5 milhões de pessoas foram classificadas como pobres (renda familiar per capita mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo), aproximadamente 54% da população. Destas, 8.1 milhões de pessoas foram classificadas como extremamente pobres (renda familiar per capita mensal de até  $\frac{1}{4}$  salário-mínimo). Os dados demonstraram ainda que a região Nordeste do país concentrava 70% daqueles considerados extremamente pobres.

De acordo com Maluf e Mattei “a pobreza rural no Brasil está fortemente atrelada ao rápido processo de industrialização e de urbanização do país, ocorrido na segunda metade do século XX” (Maluf e Mattei, 2011). A política instituída para o setor agrícola se norteava pela visão predominante na época, que entendia a função do rural como um espaço de produção agrícola do tipo empresarial. Partindo deste pressuposto o crescimento da produção agrícola moderna seria suficiente para, além de atender a demanda por produtos agropecuários, resolver o problema da pobreza entre as famílias rurais. Como se sabe, tal não ocorreu como previsto, pois um grande

contingente de pequenos agricultores que permaneceu no campo, ora denominados agricultores familiares, não foi beneficiada pelo processo, ou mesmo, em alguns casos, viu agravada a sua situação de pobreza.

Atualmente, apesar dos números indicarem uma queda nos índices de pobreza rural nos últimos 15 anos, o contingente de produtores rurais que permanecem abaixo da linha de pobreza ainda é bastante elevado. Helfand (2011) destaca a política de aposentadoria rural e o Programa Bolsa Família como as razões mais importantes para redução da pobreza. O autor afirma que a extrema pobreza caiu de 25% para 12% de 2001 para 2009, enquanto que a pobreza reduziu de 52% para 31% no mesmo período. No entanto, o autor observa que somente esses programas já não são suficientes para retirar da condição de pobreza aquele percentual significativo de produtores rurais que ainda se encontram nesta situação. O governo federal reconhece, apesar de alardear a saída de 28 milhões de brasileiros da pobreza absoluta nos últimos anos, que 16 milhões de pessoas ainda permanecem nesta condição de pobreza extrema. Ainda segundo o governo, são pessoas desamparadas que não conseguem se inscrever nem mesmo em programas sociais como o Bolsa Família, além de não ter acesso a serviços essenciais como água, luz, educação, saúde e moradia (Brasil, 2012).

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em 2011 pelo Governo Federal, tinha o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O plano, de acordo com o divulgado pelo governo, possui três diretrizes básicas: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (Brasil, 2012). No entanto, o que se observa atualmente é que pouco mudou neste período no que se refere ao desenvolvimento social deste público. Resta saber por que as medidas adotadas não estão sendo eficazes em seu objetivo de tirar este público da miséria, propiciando sua escalada social, de forma a que tenham acesso a direitos e benefícios que nunca tiveram. Este trabalho tem por objetivo analisar as ações governamentais até então efetuadas, buscando entender

as razões que determinaram a relativa ineficiência das mesmas, no cumprimento de suas metas de combate á miséria no campo.

## **1. DESENVOLVIMENTO**

### **1.1 As políticas públicas e os programas derivados visando o desenvolvimento rural**

De acordo com Höfling (2001) as políticas públicas são o resultado do “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (Höfling, 2001 p. 31). Assim, a autora entende que as políticas públicas são de responsabilidade do Estado, que é responsável por sua implementação e manutenção, mas que envolvem diferentes organizações tanto públicas quanto privadas; não se reduzindo, portanto, em simples políticas estatais. Para Dias (2008) política pública é

O processo complexo de definição, elaboração e implantação de estratégias de ação por parte dos governos, no qual há identificação e seleção de determinados problemas sociais que, na visão dos gestores públicos, merecem ser enfrentados (DIAS, 2008 p. 102).

Ainda de acordo com Dias tais políticas assumem, na prática, a forma de estratégias de ação em planos, programas ou projetos, onde é diagnosticado o problema e proposta a sua solução.

Stein et al (2006) produziram documento para o Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre as políticas públicas na América Latina, no qual analisam erros e acertos de políticas públicas. De acordo com os autores são inúmeros os fatores que determinam o sucesso ou o insucesso das

políticas públicas. Um deles diz respeito à capacidade dos atores políticos de cooperar ao longo do tempo, que consideram fator-chave da qualidade das políticas públicas, principalmente pelo grande número de atores envolvidos, como políticos, administradores e grupos de interesse, que atuam em diferentes momentos do processo de formulação das políticas. Segundo os autores os diferentes agentes que atuam em cada segmento dentro da política devem coordenar suas ações para produzir políticas coerentes. Isso, no entanto, nem sempre ocorre já que muitas vezes os atores não se comunicam adequadamente entre si. Esta descoordenação pode ocorrer tanto entre diferentes órgãos dentro do governo central, quanto no plano estadual ou municipal, ou mesmo entre agentes que operam em diferentes estágios do processo de formulação das políticas. Os autores citam ainda como características essenciais das políticas públicas, além da coordenação eficaz, a estabilidade, a adaptabilidade, a coerência, a qualidade da implementação e da aplicação efetiva, a consideração do interesse público e a eficiência no uso dos recursos que assegure retornos sociais elevados. A eficiência, segundo os autores, diz respeito à alocação dos recursos pelo Estado, geralmente escassos, em ações que obtenham os maiores retornos, sempre diretamente relacionados ao interesse público. Ainda segundo os autores o índice de eficiência pode ser mensurado pelo grau em que a composição dos gastos públicos gera desperdícios e pelo grau em que os recursos são direcionados para as atividades em que são mais efetivos. Outra questão importante, de acordo com os autores, diz respeito à burocracia adotada nas políticas, que deverá ser eficiente e independente, de forma a que se possa delegar parte das tomadas de decisões durante a implementação e na execução das políticas públicas. A conclusão dos autores é que o desenvolvimento não depende tanto de escolher as políticas certas numa perspectiva técnica, mas de negociá-las, aprová-las e implementá-las de uma maneira que permita a sua sobrevivência política e a sua aplicação eficaz. As colocações e sugestões dos autores para a elaboração e a execução eficiente de uma política pública, de forma a que se

obtenham os resultados desejados, ainda que relevantes, necessitam um esforço considerável dos políticos e demais articuladores das políticas que, no Brasil atual, não tem acontecido. Ao se confrontar as características que os autores consideram essenciais para que uma política pública obtenha sucesso, com a atual política brasileira visando o desenvolvimento social no meio rural, observa-se que ainda há muito a ser melhorado no que diz respeito à elaboração, coordenação, articulação e execução das ações, de foram a garantir a eficiência no uso dos recursos que possibilitem os retornos sociais almejados.

De acordo com Druck e Filgueiras (2007), as políticas públicas de interesse social se originaram ainda no século XIX, quando passou a predominar o capitalismo industrial, em função das intensas disputas originadas pelo novo sistema entre o indivíduo e seus direitos e o mercado regido pela economia liberal, amparado na relação de exploração ilimitada do trabalho assalariado. Assim, ainda de acordo com os autores, tal situação de esfacelamento da sociedade deu origem aos serviços públicos e às instituições, com a função de mediar as disputas e de limitar o caráter dominador e repressor do capital sobre o trabalho. Segundo Gehlen (2004)

As políticas públicas com interesse social devem beneficiar de forma diversificada os que possuem necessidades diferenciadas, no sentido de propiciar as condições para superação das desigualdades, sendo que, aos poucos, essa “vantagem” em benefício de grupos sociais identificados deve perder vigência, para converter-se numa política pública igualitária (GEHLEN, 2004 p. 96).

O autor entende que as ações derivadas de tais políticas devem se basear fundamentalmente no capital social da região em foco, que define os recursos humanos potenciais e sua relações, bem como os recursos institucionais e naturais. Assim deve-se partir de diagnósticos que identifiquem

tais potencialidades quando da formulação de uma proposta ou projeto. Tal conhecimento é necessário para a definição dos objetivos, metas e estratégias para operacionalização dos mesmos.

Da mesma forma, as ações, programas e/ou projetos derivados de políticas públicas visando o desenvolvimento do meio rural, necessitam ser específicas e direcionadas à cada situação local já que, além de representarem uma realidade em tudo distinta do meio urbano, diferem entre si pela peculiaridade de suas características edafoclimáticas e socioculturais. De acordo com Mielitz Neto et al (2010), as políticas públicas no setor agrícola se diferem das demais em função das singularidades do setor, sujeito a eventos que fogem do controle como as variações no clima e o comportamento dos preços nos mercados. Assim as políticas em cada contexto devem ser diferenciadas objetivando reduzir as incertezas e melhorar a alocação dos recursos de acordo com suas especificidades. Segundo o autor tais ações são extremamente complexas, principalmente no Brasil onde, além da multiplicidade de realidades no meio rural, a existência de dois ministérios que tratam das questões agrícola e agrária constituem, muitas vezes, um empecilho ao desenvolvimento das políticas, já que costumam ter visões divergentes, de acordo com seus grupos de interesses. No entanto, desde meados do século passado os governos brasileiros têm dado maior atenção às políticas públicas visando o desenvolvimento social no campo por meio, dentre outras ações, da criação de novas leis, programas e/ ou projetos objetivando melhorar as condições de vida dos agricultores.

O atual governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2013), cita os seguintes planos, programas e projetos derivados da atual política pública para a agricultura familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA), Programa Terra

Legal, Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária, Terra Forte, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, Garantia-Safra, Reforma Agrária, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), Organização Produtiva das Mulheres Rurais. Territórios da Cidadania, Arca das Letras, Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF). Como se vê, são ações variadas objetivando proporcionar o desenvolvimento econômico e social da agricultura familiar no país. No entanto tal objetivo, apesar de alguns resultados positivos, não foi atingido, já que persistem as dificuldades vivenciadas pelos agricultores familiares para se sustentarem em suas atividades produtivas nas propriedades rurais. As razões para semelhante discrepância parecem ser várias e diversificadas, podendo-se citar: equívocos na concepção e/ou na execução dos programas, descontinuidade dos programas em função de mudança na política, limitações de recursos, falta de interação entre os agentes envolvidos, dentre outras.

A partir do início do século XXI, o governo brasileiro, dentro de sua política de combate à miséria, instituiu programas de caráter assistencialista como o Bolsa Família que, dentre os demais brasileiros de baixa renda, atende boa parte dos agricultores familiares. Sob este mesmo enfoque assistencialista disseminam-se por todo o país projetos custeados pelo governo federal contemplando a doação de insumos e sementes aos agricultores familiares. Sabourin (2007), no entanto, critica o desenvolvimento deste tipo de políticas que pregam o tratamento social da agricultura familiar apenas com programas de combate à pobreza. Segundo o autor estes programas assistencialistas terminam por transformar camponeses mais ou menos autônomos em cidadãos de segunda classe, dependentes de ajuda para sua reprodução social. Sob este prisma, segundo o autor,

As políticas públicas levam a uma disjunção entre políticas sociais e políticas produtivas, contrária ao princípio

tripartite do desenvolvimento sustentável (equilíbrio entre social, econômico e ambiental). Esses enfoques (previdência, aposentadoria rural, bolsa- alimentação, bolsa-família) reduzem o econômico ao princípio do acesso das populações rurais pobres ao mercado capitalista e mantêm sua dependência dos supermercados e das firmas agroalimentares, já não como produtores, mas como consumidores (SABOURIN, 2007 p. 739).

Alguns programas de desenvolvimento rural, apesar de suas deficiências, têm sido incrementados pelo atual governo e obtido relativo sucesso no atendimento a pelo menos uma parcela dos agricultores familiares. O PRONAF constitui-se no principal exemplo deste sucesso relativo. O programa, segundo Ribeiro (2007), previa, além do crédito rural, a assistência técnica a estes agricultores, definindo, a partir daí, a agricultura familiar como o foco para os serviços públicos de extensão rural. Dias (2008) enfatiza a importância do vínculo entre extensão rural e políticas de promoção do desenvolvimento rural. O autor entende que qualquer política visando o desenvolvimento rural depende da existência e da capacidade de profissionais que orientem localmente as mudanças propostas. No entanto, para Sabourin (2007), apesar dos resultados espelhados nos números oficiais de atendimentos, o PRONAF esbarra em sérias limitações, principalmente pelo fato de o Estado não garantir os ativos e as infraestruturas de base, além do apoio específico aos agricultores como o custeio. Assim, regiões que já disponham de infraestruturas e condições de mercado capazes de absorver a produção destes agricultores, se aproveitam melhor do programa, enquanto aqueles situados em regiões carentes de infraestrutura e de outros recursos, têm dificuldades em usufruir dos benefícios do programa. Schneider et al (2004) apontam como uma das principais distorções que impedem o bom desempenho do PRONAF, a maior concentração dos recursos de custeio das safras naqueles agricultores familiares mais capitalizados, já inseridos no mercado, em detrimento das demais categorias geralmente em maiores dificuldades.

Assim como o PRONAF, existem outros programas importantes e interessantes, mas que necessitam ajustes e incrementos para que possam funcionar de forma adequada. O Programa Territórios da Cidadania é um exemplo. Segundo o coordenador do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário NEAD/MDA em 2011, o objetivo do Programa era contribuir para a superação da pobreza através da geração de trabalho e renda no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (Soriano, 2011). O autor explica que os objetivos do programa visavam a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, a ampliação da participação social e a integração de políticas públicas. No entanto os últimos governos não têm dado a devida atenção ao programa, que carece de recursos, normas claras e ações concretas de integração entre os agentes locais, regionais e federais. Sem isto, corre-se o risco da desintegração do programa, que deixa de ser uma alternativa nos projetos de desenvolvimento da agricultura familiar. Leite e Wesz Júnior (2012) entendem que o desafio ao bom funcionamento do programa é grande, pois envolve ações oriundas de distintos ministérios que, historicamente, tem dificuldades de articulação. O Programa Territórios da Cidadania foi incluído, a partir de 2012, no Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo governo Dilma Rousseff, em nova estratégia do Governo Federal para o combate à miséria tanto no meio urbano quanto no campo.

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) foi oficializado em 02 de junho de 2011 pelo Governo Federal, com o objetivo, segundo a propaganda governamental, de “superar a extrema pobreza” até o final de 2014. De acordo com o documento oficial (BRASIL, 2012) o Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; 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. Ainda segundo o governo, o público do Brasil Sem Miséria no campo é formado por agricultores

familiares, assentados da reforma agrária, acampados, extrativistas, pescadores, quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais e o objetivo é proporcionar a este público a inclusão produtiva rural, com foco no aumento e no aprimoramento da produção, melhorando assim a renda e a alimentação das famílias. Como o foco é o processo produtivo, as famílias teriam acompanhamento individualizado e continuado de técnicos agrícolas, com a função de buscarem formas de aumentar a produção, a qualidade e o valor dos produtos. Essas famílias recebem ainda 2,4 mil reais em recursos não reembolsáveis, para usar na implantação do projeto produtivo construído em conjunto com os técnicos agrícolas. Além disso, são distribuídos insumos e sementes para aumentar a qualidade da produção. O governo garantiria ainda canais de comercialização para escoamento da produção cujo principal instrumento seria o programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que compra a produção de agricultores familiares sem precisar de licitação. Ainda, para os que ainda não têm acesso à água ou luz, o programa Água para Todos constrói cisternas no semiárido e o Programa Luz para Todos garante o acesso à energia elétrica (BRASIL, 2012). Cazella e Búrigo (2011), no entanto, entendem que o Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural no Brasil. Segundo os autores ações como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visam garantir o escoamento da produção dos agricultores familiares, e o Bolsa Verde, que prevê pagamentos trimestrais de R\$ 300,00 por família que preserve o meio ambiente nos seus locais de moradia e de trabalho, apesar de sua importância, são políticas eficazes apenas para uma parcela da agricultura familiar que já se encontra razoavelmente inserida nos mercados, não privilegiando aqueles agricultores que estão abaixo da linha da miséria e sem inserção no mercado. Assim, segundo os autores, seriam necessárias medidas específicas para este público, como a disponibilização de microfinanças específicas para esta população não contemplada por outros programas de fomento e, em especial, o acesso à terra. Finalmente os autores criticam a falta de assistência e estímulo às iniciativas de desenvolvimento

territorial, com destaque para os Territórios da Cidadania, concebidas no governo anterior, que eles entendem como instrumentos importantes de descentralização e de integração das políticas de enfrentamento da pobreza rural.

Outra crítica ao PBSM diz respeito ao estabelecimento do valor de R\$ 70,00 mensais de renda familiar máxima, como ponto de corte para definição do público alvo do programa. Questiona-se primeiramente o uso do fator renda como ponto de corte, já que existem inúmeras outras variáveis que deveriam ser levadas em consideração. Questiona-se ainda o valor adotado, que deixa de fora ampla faixa da população que, sob outra análise, também pode ser considerada miserável. Dedecca (2011) considera tal indicador, baseado em valor estipulado pela ONU, uma aberração, já que não acha possível sobreviver com um dólar e pouco por dia. Segundo o autor, além do valor muito baixo, sua adoção como indicador único não é exata, já que não considera outros bens públicos que não podem ser monetarizados, como é o caso da saúde e da educação.

## **1.2 Definições e estratégias de combate à miséria no campo**

O tema, políticas públicas para o enfrentamento da pobreza no meio rural, foi intensamente debatido durante o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial (2011). No evento surgiram inúmeras críticas sobre os métodos utilizados pelo governo para a aplicação de tais políticas. Criticou-se o fato de que ainda persistem políticas de enfrentamento da pobreza dominadas pela concepção de que trata-se de um problema individual e não social em termos de seus determinantes e estratégias de superação. Desta forma, prevaleceriam programas de promoção individual e não programas universais com enfoques sociais ou coletivos. Tais ações teriam alcance limitado e resultados duvidosos. Também foi alvo de críticas a concepção, usualmente adotada nas políticas públicas para o setor,

que condiciona o enfrentamento da pobreza à existência de crescimento econômico, desconsiderando fatores sociais que deveriam ser inerentes à melhoria nas condições de vida destas populações. Foram igualmente criticadas as ações baseadas em simples transferência de renda, já que, apesar de sua importância na resolução de situações críticas de extrema necessidade, as famílias não podem permanecer indefinidamente na dependência desse tipo de auxílio. Segundo Dedecca (2011) são necessárias modificações profundas nas estruturas e modos de organização e regulação do Estado e das políticas públicas. Coloca como um dos principais entraves aos bons resultados das políticas públicas sociais, a falta de diálogo e de articulação entre os agentes promotores (ministérios, etc.). Cita como exemplo o Número de Identificação Social (NIS), indicador que está presente em todas as políticas sociais brasileiras (educação, saúde, trabalho, etc.), mas, inexplicavelmente, tem um formato diferente para cada ministério, impossibilitando a sincronização dos trabalhos. Assim, ainda segundo o autor, as políticas públicas no Brasil se encontram fragmentadas em programas que tem objetivos comuns, mas que padecem da total falta de integração entre eles.

A concepção de que apenas políticas universais combinando diversos instrumentos, possibilitam um efetivo enfrentamento da pobreza e, mesmo, a erradicação da mesma, é quase consensual entre os estudiosos. Não há, no entanto, uma definição clara de quais são estes instrumentos. O documento "Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas" (2011), elaborado a partir das apresentações e discussões ocorridas durante o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, já citado, propõe que as estratégias para enfrentamento da pobreza rural requerem o reconhecimento do papel central do Estado e sua capacitação com vistas à adoção de políticas públicas em diversas áreas e destaca as principais áreas de atuação: promover a inclusão social; desenvolver capacidades; ampliar a educação no campo;

transferir renda; propiciar o acesso aos bens e serviços; relacionar as políticas sociais a uma estratégia de desenvolvimento rural; propiciar o acesso aos recursos naturais; ampliação do acesso a terra; geração de emprego e renda; dinamização das áreas rurais; diversificação produtiva; pesquisa e ATER adequadas; canais de comercialização para acesso aos mercados; matriz energética (Miranda et al, 2011). São medidas importantes e necessárias, mas que ainda carecem dos instrumentos e metodologias adequadas para sua efetiva implementação.

Existem ainda diversos outros trabalhos buscando encontrar caminhos e soluções para que ações de combate à miséria no campo alcancem seus objetivos. Uma equipe de pesquisadores da Universidade de Harvard efetuou em 2008, estudo sobre alternativas de uso do conhecimento e da pesquisa para alívio da pobreza e promoção da sustentabilidade. Concluíram que é necessária a interação constante e substancial entre pesquisadores, tomadores de decisão e o público alvo, de forma a assegurar a participação significativa no diálogo de todas as partes interessadas, com enfoque para o sistema de aprendizagem participativa e adaptativa, já que as realidades em cada região são diversas e peculiares. De acordo com os pesquisadores, o êxito do trabalho inclui construir pontes entre a comunidade de pesquisa de um lado e a comunidade de usuários no outro. Assim os elos criados constroem “espaços seguros”, em que os gerentes do projeto podem promover a interface pesquisa-extensão-produtor para definição do produto em conjunto (KRISTJANSON, 2008). Já Chambers (2010) propõe que as políticas de combate à pobreza devem se iniciar com o conhecimento da realidade destas pessoas. De acordo com o autor esta realidade pode ser descrita a partir do conhecimento das condições que eles experimentam, suas aspirações e prioridades. O autor cita, no entanto, algumas dificuldades na construção deste conhecimento em função do estereótipo comum dos agricultores familiares, que costumam diversificar seus meios de subsistência fora da agricultura, muitas

vezes informalmente, visando reduzir os riscos inerentes à sua pobreza e à vulnerabilidade das condições incontroláveis e imprevisíveis de suas vidas. Desta forma eles necessitam se adaptar continuamente às novas condições, que mudam muito rápido.

Guanziroli et al (2012) consideram que para este grupo de agricultores familiares com baixa inserção no mercado, que eles chamam de periféricos, as políticas de crédito de custeio, por mais subsídios que se aplique, não resolverão o problema da pobreza no campo. Segundo os autores são necessárias políticas específicas, focalizadas no grupo em questão, envolvendo outros aspectos como o acesso à água, à terra e à educação, dando maior ênfase às políticas agrárias e sociais do que às políticas agrícolas. Também Bresnayan (2011) enumera os fatores que considera chaves na redução da pobreza: acesso à terra; à água, à infraestrutura; à educação; a formas de organização, à tecnologia, aos mercados; às atividades não agrícolas e a sua ligação com a agricultura, a técnicas de enfrentamento das mudanças climáticas. Relaciona ainda as seguintes estratégias como orientação para as políticas públicas de desenvolvimento rural regional: promover uma agricultura comercial mais dinâmica por meio de parcerias com a agricultura familiar; promover o crescimento do setor não agrícola nos setores de processamento, serviços e infraestrutura; promover a migração para essas regiões através do investimento na educação (capital humano migrável); promover políticas de proteção social. Tais estratégias, contudo, independente de sua relevância, necessitam para sua implementação estar embasadas por projeto bem estruturado, dotado de estruturas física e financeira adequadas e amparadas por estudos aprofundados, de acordo com as especificidades regionais e/ou locais. A formulação e a execução apropriadas de tais projetos, ao que parece, faltam nos esforços políticos para resolução do problema em questão.

## 2. DISCUSSÕES

As considerações dos estudiosos citados acima permitem tecer alguns comentários relativos aos possíveis equívocos da atual política objetivando o desenvolvimento da agricultura familiar. Tomando-se como exemplo o PBSM, principal programa do atual governo para tal objetivo, verifica-se que foi arquitetado como um projeto único para todo o território nacional e não foram realizados estudos prévios sobre as populações foco do projeto. Por outro lado, sua execução, como já citado, tem como ponto principal o favorecimento individual do agricultor familiar com assistência técnica e recursos a fundo perdido. Presume-se, no entanto, que, considerando-se as dimensões do território nacional, com sua enorme diversidade de ambientes, povos e costumes, não é viável um programa único, com base nos mesmos planos de ação para sua execução. Fica evidente a necessidade da divisão do programa em projetos de caráter regional e/ou local, que levem em consideração as peculiaridades de cada região e de seus habitantes. Neste contexto, entende-se que todo o conjunto de estratégias, instrumentos e demais sugestões apresentados e discutidos neste texto, deve ter sua exequibilidade avaliada para cada região alvo dos projetos. Para tanto torna-se fundamental o diagnóstico preciso das reais condições das populações foco dos projetos locais e/ou regionais, suas peculiaridades, tradições, necessidades, demandas, dificuldades, etc, de forma a atuar buscando a melhoria das comunidades como um todo.

Aliado ao conjunto de estratégias discutidas acima, necessárias para o êxito das políticas visando o desenvolvimento da agricultura familiar, deve-se acrescentar aquelas responsáveis por levar a estes agricultores os conhecimentos e tecnologias gerados, com potencial para incrementar o seu processo produtivo, melhorando sua rentabilidade na atividade. Face ao acesso limitado destes agricultores às novas tecnologias, seja por restrições financeiras, educacionais ou de ordem técnica, os programas e

projetos derivados de políticas públicas, principalmente por intermédio da ATER, se constituem no principal instrumento para fazer chegar as tecnologias aos agricultores familiares. Está claro que os procedimentos a serem adotados para tal intento deverão estar ajustados para este público, buscando tecnologias realmente demandadas pelos agricultores em função de suas dificuldades e limitações; que sejam adaptáveis ao processo produtivo e aos conhecimentos tradicionais empregados. Da mesma forma, os métodos e ferramentas utilizados para que tais tecnologias sejam reconhecidas e adotadas pelos agricultores, devem ser motivo de análise e de ajustes, buscando processos participativos e dialógicos, que respeitem a realidade e as necessidades do público em questão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas de combate à pobreza rural, no formato atual, não são capazes de cumprir o objetivo proposto de erradicação da miséria no campo. Apenas a vontade política e o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, baseados simplesmente na enumeração do que se acredita ser necessário para o desenvolvimento daquelas populações, não são suficientes. Levantamentos de informações e análises criteriosas nas regiões alvo do programa são determinantes para o estabelecimento de estratégias, adaptadas às diferentes realidades das populações alvo. Sob este enfoque torna-se necessária a descentralização dos programas, através da concepção de projetos de caráter regional e/ou local, que levem em consideração as peculiaridades de cada região e de seus habitantes. Estudos e levantamentos devem ser realizados ao nível destes projetos, visando o diagnóstico preciso das reais condições destas populações, suas peculiaridades, tradições, necessidades, demandas, dificuldades, etc. Entendo ainda que as estratégias devam visar à coletividade e não o indivíduo, buscando a melhoria das comunidades como um todo. Com este objetivo enfatizamos

a importância do reconhecimento e do uso de ferramentas apropriadas para o estudo e execução das estratégias estabelecidas. Finalmente, é fundamental a interação entre os diversos agentes e atores do processo, envolvendo os representantes do governo federal (ministérios, etc.), lideranças regionais e produtores.

Recebido em setembro de 2016  
Aprovado em dezembro de 2016.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **É o Estado Chegando Onde a Miséria Está**. 2012. Disponível em: <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/apresentacao>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Políticas públicas para agricultura familiar**. Outubro 2013. Disponível em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/agricultura-familiar>

BRESNYAN, Edward William. Determinantes da pobreza. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Brasília: IICA, 2011. p. 60-67. (Desenvolvimento Rural Sustentável). V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. O Plano Brasil sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**, n. 38, p. 1-4, jul. 2011.

CHAMBERS, Robert. **Paradigms, poverty and adaptive pluralism**. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex, 2010. (IDS Working Paper, 344).

DEDECCA, Cláudio. Construção de uma agenda de proposições de políticas para o enfrentamento da pobreza rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.).

**Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas.** Brasília: IICA, 2011. p. 151-154. (Desenvolvimento Rural Sustentável). V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

DIAS, M.M. **Políticas públicas de extensão rural e inovações Conceituais: limites e potencialidades. Perspectivas em Políticas Públicas.** Belo Horizonte, vol. 1, nº. 1, p. 101-114, Jan/Jun 2008.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD 2009.** Disponível em [www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/.../pnad2009/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/.../pnad2009/)

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, nº 18(2), p. 95-103, 2004.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio; DI SABBATO, Alberto. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 50, n. 2, jun. 2012 .

HELFAND, Steven. Determinantes da pobreza. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas.** Brasília: IICA, 2011. p. 58-59. (Desenvolvimento Rural Sustentável). V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

KRISTJANSON, Patti et al. **Linking international agricultural research knowledge with action for sustainable poverty alleviation: what works?** Cambridge: Center of International Development at Harvard University, 2008. (CID Working Paper, n. 173).

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. **Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro.** Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 50, n. 4, dez. 2012.

MALUF, Renato; MATTEI, Lauro. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Brasília: IICA, 2011. p. 15-26. (Desenvolvimento Rural Sustentável). V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

MIELITZ NETO, C.G.A.; MELO, L.M.; MAIA, C.M. **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil. Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS**. Porto Alegre, editora da UFRGS, 2010.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Brasília: IICA, 2011. (Desenvolvimento Rural Sustentável). V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães et al . Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília , v. 45, n. 4, dez. 2007.

SABOURIN E. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.

SORIANO, Joaquim. Pobreza rural no marco da política de desenvolvimento do Brasil rural: o papel dos territórios rurais. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. Brasília: IICA, 2011. p. 122-125. (Desenvolvimento Rural Sustentável). V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M. **A política das políticas públicas. Progresso econômico e social na América Latina**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, David Rockefeller Center For Latin American Studies, Harvard University, Editora Elsevier Campus. Relatório 2006. ●