

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

CAROLINA BRAZ DE CASTILHO E SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MEIO RURAL:
UM CAMINHO AO DESENVOLVIMENTO NO RIO GRANDE DO SUL?**

**Porto Alegre
2014**

CAROLINA BRAZ DE CASTILHO E SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MEIO RURAL:
UM CAMINHO AO DESENVOLVIMENTO NO RIO GRANDE DO SUL?**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Sergio Schneider

**Porto Alegre
2014**

CIP - Catalogação na Publicação

Castilho e Silva, Carolina Braz de
O Programa Bolsa Família no meio rural: um
caminho ao desenvolvimento no Rio Grande do Sul? /
Carolina Braz de Castilho e Silva. -- 2014.
198 f.

Orientador: Sergio Schneider.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,
Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Políticas públicas. 2. Programa Bolsa Família.
3. Meio rural. I. Schneider, Sergio, orient. II.
Titulo.

CAROLINA BRAZ DE CASTILHO E SILVA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MEIO RURAL:
UM CAMINHO AO DESENVOLVIMENTO NO RIO GRANDE DO SUL?**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sergio Schneider - Orientador
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Adriane Ferrarini
Unisinos

Prof^a. Dr^a Anelise Graciele Rambo
UFFS

Prof. Dr. Jonas Anderson Simões das Neves
Unipampa

Aos que apoiaram a escrita desta tese.

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuem para a realização de um curso de doutorado e a escrita de uma tese. Ao chegar ao final é praticamente impossível lembrar de todos os que colaboraram direta ou indiretamente para este trabalho no longo período de quatro anos. Portanto, gostaria de agradecer a todos que de alguma forma tornaram esse momento possível ou, ao menos, fizeram com que o trajeto fosse menos penoso.

Entre todos os que cruzaram as linhas dessa tese, cito apenas alguns nomes, cuja presença foi mais intensa ou mais contínua: Alexandra e Chaiane, que praticaram inglês comigo. Fabiana, com seu apoio para vencer a burocracia. Mégui e todos os colegas que me apoiaram nos momentos de tensão. Liliane e Daniela com quem compartilhei os momentos alegres e difíceis dessa jornada. Pela leitura do trabalho, novamente, sou grata à Daniela e à Chaiane. Agradeço também à Patrícia, que me ensinou inglês, em um misto de terapia e amizade.

Agradeço aos meus familiares, ao Renê e a todos que estiveram próximos à mim e de alguma maneira me motivando a prosseguir.

Também deixo meu agradecimento aos que doaram seu tempo para conceder entrevistas, aos funcionários da Emater de Barros Cassal e de Porto Alegre e à equipe de assistência social do Cras de Barros Cassal pela sua colaboração com a pesquisa de campo. À Mônica Concha que interagiu na fase inicial do trabalho e ao Prof. Celso Favero e sua equipe de pesquisa, pela disponibilidade em mostrar a realidade de beneficiários do Bolsa Família no interior da Bahia.

Agradeço ao CNPq e à Capes, instituições que me financiaram através de bolsa de estudos e aos professores que gentilmente avaliaram este trabalho, contribuindo para melhorar o resultado final. Por fim, agradeço ao meu orientador, Sergio Schneider, pelo esforço realizado para que esse dia enfim chegasse.

“Geralmente temos excelentes razões para desejar mais renda ou riqueza. Isso não acontece porque elas sejam desejáveis por si mesmas, mas porque são meios admiráveis para termos mais liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar.”(SEN, 2000, p. 28).

Resumo

O Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família completa uma década de existência sendo considerado exitoso no combate à pobreza no Brasil. Diversos estudos demonstram os efeitos do PBF sobre as famílias e no tocante ao cumprimento das condicionalidades impostas, sem, no entanto, analisar sua importância ao desenvolvimento rural. Este trabalho busca compreender em que medida o programa Bolsa Família contribui para e pode ser considerado parte de uma visão de desenvolvimento rural, através da análise do acesso dos beneficiários do PBF à outros programas públicos destinados ao meio rural e dos fatores que influenciam nesse acesso (objetivo geral). Os objetivos específicos perseguidos são analisar quais são os fatores que contribuem e quais os que dificultam para que os beneficiários do PBF acessem outros tipos de políticas públicas para o meio rural; demonstrar as interfaces entre as políticas de transferência de renda condicionada e políticas de desenvolvimento, como crédito e comercialização (Pronaf e PAA) enquanto potenciais fatores de inclusão socioeconômica para beneficiários do PBF; e entender quem são e como atuam os mediadores do PBF e como as ações chegam aos potenciais beneficiários do programa. A hipótese que orienta esse trabalho é de que o acesso ao programa pode contribuir para a adesão a outras políticas, sobretudo Pronaf e PAA, favorecendo as capacitações e a inserção socioeconômica e contribuindo para o desenvolvimento rural. A pesquisa conta com dados secundários cedidos pela parceria firmada com a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e pesquisa de campo realizada na região do Alto da Serra do Botucaraí.

Palavras-chave: Políticas públicas. Programa Bolsa Família. Meio rural.

Abstract

The Conditional Cash Transfer Program Bolsa Família completes a decade of existence and it is considered successful in combating poverty in Brazil. Several studies demonstrate the effects of PBF on families and concerning to compliance of imposed conditionalities, without, however, examine its importance to rural development. This study seeks to understand to which extent the Bolsa Família Program contributes to and can be considered part of a vision of rural development, by analyzing the access of PBF beneficiaries to other public programs for rural areas and the factors that influence this access (general objective). The specific objectives to be achieved are to analyze what are the factors that contribute and which make it difficult for PBF beneficiaries to access other types of public policies for rural areas; demonstrate the interfaces between the policies of conditional cash transfer and policies of development, such as credit and marketing (Pronaf and PAA) as potential factors for socioeconomic inclusion of PBF beneficiaries; and understand who are and how act the mediators of the PBF and how actions reach the potential beneficiaries of the program. The hypothesis that guides this study is that access to the program can contribute to adherence to other policies, especially Pronaf and PAA, favoring the capabilities and socioeconomic integration and contributing to rural development. The research counts with secondary data provided by the partnership with Riograndense Association of Enterprises of Technical Assistance and Rural Extension (Emater) and field research conducted in the Alto da Serra do Botucaraí region.

Keywords: Public policy. Bolsa Família Program. Rural area.

Résumé

Le Programme de Transferts Monétaires Conditionnel Bolsa Família complète une décennie d'existence et est considéré un succès dans la lutte contre la pauvreté au Brésil. Plusieurs études démontrent les effets de PBF sur les familles et en ce qui concerne l'accomplissement des conditions imposées, sans, toutefois, examiner son importance pour le développement rural. Ce travail vise à comprendre dans quelle mesure le programme Bolsa Família contribue et peut être considéré comme une partie d'une vision de développement rural, par l'analyse de l'accès des bénéficiaires PBF à d'autres programmes publics dans le milieu rural et les facteurs qui influent cet accès (objectif global). Les objectifs spécifiques poursuivis sont analyser quelles sont les facteurs qui contribuent et qui entravent pour les bénéficiaires du PBF pour accéder à d'autres types de politiques publiques pour les zones rurales; démontrer les interfaces entre les politiques de transfert conditionnel monétaires et les politiques de développement, tels que le crédit et la commercialisation (Pronaf et PAA) comme potentiels facteurs d'inclusion socio-économique des bénéficiaires du PBF; et comprendre qui sont et comment agissent les médiateurs du PBF et comment les actions atteignent les potentiels bénéficiaires du programme. L'hypothèse qui guide cette étude est que l'accès à ce programme peut contribuer à l'adhésion à d'autres politiques, en particulier Pronaf et PAA, favorisant les compétences et l'intégration socio-économique et contribuer au développement rural. La recherche s'appuie sur des données secondaires cédés par le partenariat avec Association Riograndense des entreprises technique et vulgarisation agricole (Emater) et de la recherche de terrain menée dans la région de l'Alto da Serra do Botucaraí.

Mot clés: Politiques publiques. Programme Bolsa Família. Milieu rural.

Lista de Figuras

Figura 1 –	Localização do Corede Alto da Serra do Botucará e municípios	115
Figura 2 –	Prefeitura Municipal de Barros Cassal	143
Figura 3 –	Loja de produtos agropecuários na rua principal de Barros Cassal	145
Figura 4 –	Galpão de fumo nas imediações da área central da sede municipal de Barros Cassal	146
Figura 5 –	Sala de realização de oficinas	147
Figura 6 –	Frase motivacional na sala de oficinas	149
Figura 7 –	Propriedade rural de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Fomento Produtivo	151
Figura 8 –	Automóvel adquirido para atividades do Programa Bolsa Família	172

Lista de Gráficos

Gráfico 1 –	Evolução da pobreza e extrema pobreza, segundo a proporção de pobres e extremamente pobres, Brasil, 1992-2012	35
Gráfico 2 –	Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União (R\$ de 2012 e % do PIB)	41
Gráfico 3 –	Evolução do número de benefícios do Bolsa Família no Brasil, 2004-2012	51
Gráfico 4 –	Evolução dos valores dos benefícios do Bolsa Família no Rio Grande do Sul, no mês de dezembro, 2004-2012	52
Gráfico 5 –	Faixas de idade do produtor responsável pela propriedade no Rio Grande do Sul, 2006 (%)	103
Gráfico 6 –	Distribuição do crédito do Pronaf no Rio Grande do Sul, 2006 (%)	104
Gráfico 7 –	Composição das famílias por faixa etária no Alto da Serra do Botucaraí (%)	107
Gráfico 8 –	Média de escolaridade por faixa etária, no Alto da Serra do Botucaraí (%)	108
Gráfico 9 –	Tipo de posse da terra no Alto da Serra do Botucaraí (%)	111
Gráfico 10 –	Área média da propriedade, por tipo de posse (ha) no Alto da Serra do Botucaraí (%)	112
Gráfico 11 –	Evolução do número de benefícios do Bolsa Família em Barros Cassal, RS, 2004-2012	120
Gráfico 12 –	Evolução dos valores do PBF em Barros Cassal, RS, 2004-2012	121
Gráfico 13 –	Indicadores de qualidade de vida para os domicílios de Barros Cassal, 2010	122
Gráfico 14 –	Proporção de pobreza e renda do trabalho em Barros Cassal, 2010	122
Gráfico 15 –	Distribuição da população de Barros Cassal por faixa de renda, 2010	123

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Nível de instrução dos proprietários dos estabelecimentos agropecuários no Rio Grande do Sul, 2006.	101
Tabela 2 – Estratos de área	102
Tabela 3 – Pessoas cadastradas no CadÚnico por situação de domicílio e recebimento do Bolsa Família, RS, 2014	104
Tabela 4 – Aptidão para o trabalho, por faixa etária (%)	108
Tabela 5 – Condições de saúde, por faixa etária (%)	109
Tabela 6 – Documentos que necessitam, por faixa etária (%)	110
Tabela 7 – Posse de bens de consumo no Alto da Serra do Botucaraí (%)	113
Tabela 8 – Posse de máquinas e equipamentos de trabalho (%)	113
Tabela 9 – Rio Grande do Sul – Número de contratos e valores aplicados pelo Pronaf, entre 1998 e 2010	129

Lista de Abreviaturas e Siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais
CDA – Cadastro de Diagnóstico Amostral
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
DAP – Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar
DEM – Partido Democratas
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
GPS – Gasto Público Social
GSF – Gasto Social Federal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAIS – Projeto de Produção Agroecológica Integrado e Sustentável
PBF – Programa Bolsa Família
PCFM – Plano de Combate à Fome e a Miséria

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da Frente Liberal
PGDR – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSM – Propensity Score Matching
PT – Partido dos Trabalhadores
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
SCFV – Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SIATER – Sistema Informatizado de ATER
TIBJ – Território de Identidade Bacia do Jacuípe

Sumário

1 Introdução.....	15
2 O Debate sobre o Programa Bolsa Família no Brasil.....	34
2.1 Definição e Linhas de Corte de Pobreza.....	34
2.2 Resultados do Programa Bolsa Família.....	43
2.3 Direcionamento e Alcance do Programa Bolsa Família.....	50
2.4 O Programa Bolsa Família, Resultados e Interfaces.....	54
3 Transferência de Renda e Desenvolvimento.....	61
3.1 Políticas Públicas e Bem-Estar.....	61
3.2 Coesão, Solidariedade e Proteção Social.....	69
3.3 Bolsa Família e Política.....	78
3.4 Amartya Sen e a Perspectiva das Capacitações.....	86
3.5 O Programa Bolsa Família: histórico e funcionamento.....	94
4 Pobreza e Políticas Públicas no Alto da Serra do Botucaraí, RS.....	99
4.1 Pobreza Rural no Rio Grande do Sul e Acesso a Políticas Públicas.....	99
4.2 O Diagnóstico da Emater no Alto da Serra do Botucaraí.....	105
4.3 Breve Histórico e Características do Corede Alto da Serra do Botucaraí, RS..	114
4.4 Políticas Sociais e Produtivas.....	124
5 Os Beneficiários do Programa Bolsa Família no Alto da Serra do Botucaraí.....	133
5.1 Técnicas de Pesquisa.....	133
5.2 Público Entrevistado.....	139
5.3 Acesso a Cursos e Inclusão Produtiva em Barros Cassal.....	147
6 A atuação dos mediadores de políticas públicas no Alto da Serra do Botucaraí.....	157
6.1 A Mediação Social.....	157
6.2 A Descentralização do Programa Bolsa Família e as Políticas Produtivas.....	163
6.3 Funcionamento do Programa Bolsa Família e Atuação dos Gestores.....	168
6.4 O Programa Bolsa Família na Visão dos Gestores.....	174
7 Considerações Finais.....	178
Referências.....	187

Apêndice A – Roteiro de entrevista direcionada aos gestores do Programa Bolsa Família em Barros Cassal/RS.....	194
Apêndice B – Roteiro de entrevista semi-diretiva para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.....	196

1 Introdução

A ideia de desenvolvimento traz consigo a mudança nos padrões de entendimento sobre esse tema hoje em destaque, tanto pela necessidade de resolver problemas já conhecidos como a pobreza, quanto pelas novas dificuldades criadas pelo impacto do homem sobre a natureza, a exemplo das transformações no meio ambiente e mudanças climáticas.

Nos anos de 1950, no Brasil, o desenvolvimento era entendido como sinônimo de progresso econômico, não necessitando de maiores adjetivos. Nesse caso, estava em jogo avançar na capacidade produtiva para então enfrentar os demais problemas, como se houvesse uma relação direta e automática entre produção econômica e bem-estar. Tal objetivo, no entanto, não se realizou, o que é demonstrado pela permanência da desigualdade social e pobreza, abrindo espaço para novas formas de entender o desenvolvimento.

A princípio, a concepção de desenvolvimento derivou da ideia de progresso (baseada em critérios de modernização tecnológica e econômica), e com o passar do tempo, houve a incorporação de benefícios sociais (como educação e saúde) à essa visão. Posteriormente, a partir da década de 1970, a preservação dos bens naturais e da natureza se integraram à ideia de desenvolvimento, criando uma noção ampliada, baseada nos princípios econômicos, sociais e ambientais.

Desde os anos de 1990, assiste-se à uma retomada do tema do desenvolvimento sob novos aspectos (democracia, justiça social, sustentabilidade) e novas perspectivas aliadas aos já conhecidos temas como o crescimento econômico e a distribuição de riqueza (SCHNEIDER, 2011).

Conforme Schneider (2011), atualmente essa discussão está dividida em três segmentos, a saber, o campo das análises acadêmicas, o das práticas e iniciativas sociais e o político normativo, no qual ganham destaque a preocupação com a redução das desigualdades e com a ampliação da democracia para o desenvolvimento e o reconhecimento de que, nas últimas décadas, o avanço neoliberal ancorado pelo Consenso de Washington não favoreceu um acréscimo de bem-estar para as populações em geral.

Já no campo das práticas e iniciativas sociais, evidencia-se a dificuldade de superação da fome e da pobreza, o que é considerado uma falha do

desenvolvimento. No entanto, afirma Schneider (2011), a retomada dos questionamentos sobre o tema não foi capaz de fazer emergir um novo campo teórico e analítico necessário ao estudo do desenvolvimento. As distintas correntes analíticas existentes seguem, portanto, sem conseguir responder o que pode ser feito para a melhoria da qualidade de vida, sobretudo no campo das ciências sociais (SCHNEIDER, 2011).

Apesar disso, o desenvolvimento é um fenômeno social e precisa ser interpretado enquanto tal, uma vez que só existe na medida em que é percebido como envolvendo uma coletividade humana específica, com suas ações voltadas ao seu bem-estar (SCHNEIDER, 2011, p.16). Dessa forma, pode-se dizer que desenvolvimento é um processo, sem uma via pré-determinada, frequentemente heterogêneo e que contém um viés político (SCHNEIDER, 2011).

Dessa maneira, o desenvolvimento expressa o “processo pelo qual os indivíduos e as sociedades constroem as suas condições de existência e reprodução ao longo do tempo, em interação com a natureza e com o espaço” (SCHNEIDER, 2011, p.17).

Ao se estudar o desenvolvimento a partir das contribuições das ciências sociais não se pode, portanto, perder de vista que ele é, conforme Schneider (2011), uma construção política e ideológica que contém uma arbitrariedade historicamente elaborada, de forma que ele só existe na medida em que existe também o não-desenvolvimento em oposição à ele e também porque há uma definição ou classificação que legitima algo, algum grupo ou situação enquanto desenvolvido ou não desenvolvido.

Assim, desenvolvimento continua sendo uma construção mental e uma representação da realidade, ou seja, pode ser definido enquanto uma crença, mas, nem por isso, deixa de ser relevante encontrar o sentido do desenvolvimento, através do estudo das bases econômicas, políticas, sociais, naturais e outras nas quais esta representação está ancorada. Especificamente em relação ao meio rural, é necessário estudar os fatores que produzem mudanças econômicas, sociais, ambientais, políticas e institucionais ou de outra natureza para se compreender o desenvolvimento rural (SCHNEIDER, 2011).

A pluralidade de fatores que contribuem para o desenvolvimento faz emergir também uma pluralidade de abordagens analíticas, desde as mais voltadas para a

economia até as mais direcionadas para os interesses das comunidades em questão.

Thomas (2000) propõe analisar o que é desenvolvimento e apresenta três linhas de interpretação que se relacionam. A primeira delas é a interpretação ideológica, ou seja, o desenvolvimento é uma percepção de uma determinada sociedade sobre si. A segunda possibilidade de entender o desenvolvimento está vinculada à história, ou seja, ele consiste em um processo histórico de transformação social. Por fim, pode ser entendido através das instituições, como um esforço de agências de desenvolvimento (governamentais ou não) de criar/transformar situações, pessoas, comunidades.

Veiga (2005) também busca responder ao mesmo questionamento de Thomas (2000), propondo diferentes respostas. Para Veiga (2005) o desenvolvimento tem sido interpretado como sinônimo de crescimento econômico, como uma mera ilusão ideológica. Estas, para autor são respostas fáceis. O que não é tão simples de lidar é com uma visão de desenvolvimento que seja “um meio termo” entre perspectivas divergentes.

De qualquer forma, o que há em comum entre as diversas visões do desenvolvimento (especialmente as de desenvolvimento rural) é a ideia de que existe um objetivo a ser alcançado, um projeto de sociedade, seja ele qual for. Outro ponto em comum entre as diversas maneiras de se pensar o desenvolvimento é que esse projeto de sociedade envolve diminuir as desigualdades sociais e a pobreza, sobretudo, em sociedades marcadamente desiguais, como são a brasileira e a latino-americana.

Com base nos principais problemas mundiais a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu os oito objetivos do milênio, dos quais se pode destacar em primeiro lugar a erradicação da fome e da miséria. Nesse sentido, o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família (PBF) relaciona-se diretamente com as metas estabelecidas ao possibilitar o aumento da renda das famílias, e também indiretamente, ao incentivar a melhoria da saúde e da escolarização, por meio das condicionalidades impostas.

Embora esses problemas tenham sido organizados conjuntamente pela ONU, alguns deles já faziam parte da agenda social do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do qual o Brasil participa desde 1991. Mesmo tendo seu início marcado pela cooperação política e econômica, o Mercosul tem procurado estabelecer uma

agenda de integração social entre os países que o compõem, envolvendo os valores do Estado de Direito, da democracia e dos direitos humanos, na busca por um modelo de desenvolvimento econômico regional, pautado por equidade e justiça (DRAIBE, 2007, p. 177).

Entre as questões relativas à agenda social da integração regional do Mercosul destacam-se os temas do emprego, da pobreza e da inclusão social, indicando a necessidade de existência de uma “cidadania social”, bem como a necessidade de adoção de “políticas sociais unificadas” entre os países do Mercosul (DRAIBE, 2007). Para além de uma avaliação institucional do acordo político-econômico, as temáticas tratadas no âmbito do Mercosul demonstram a importância que ainda têm a pobreza e a desigualdade social para os países do sul.

No Relatório do Desenvolvimento Humano de 2004, a ONU abordou as muitas dimensões da pobreza e apontou a necessidade de que os serviços públicos (como educação e saúde, por exemplo) alcancem as pessoas mais vulneráveis ao reconhecer que somente o incremento dos recebimentos não garante, necessariamente, a melhoria nos padrões de vida da coletividade.

Em relatório de 2011, divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a participação feminina no mercado de trabalho e a igualdade de oportunidades em relação aos homens são consideradas relevantes no processo de busca pelo desenvolvimento rural.

Em resposta a esta publicação, Paulilo (2013) questiona a afirmação da FAO de que as mulheres agricultoras podem contribuir para alimentar mais de 900 milhões de pessoas subnutridas ao redor do mundo caso sua inserção na agricultura seja equiparada à inserção masculina.

Conforme Paulilo (2013), a participação das mulheres para o desenvolvimento é entendida, neste relatório, a partir de uma lógica masculina, valorizando a produtividade obtida pelos homens como um ideal a ser repetido, desconsiderando a importância dos trabalhos domésticos realizados pelas mulheres, além das diferenças de distribuição de recursos produtivos entre ambos os sexos.

Para além da discussão de gênero, o que este debate permite compreender é que há inúmeros fatores que contribuem para o desenvolvimento e inúmeras maneiras pelas quais se poder definir, interpretar e analisar o desenvolvimento.

Em artigo que visa à análise dos enfoques sobre desenvolvimento rural na década de 1990, Chiriboga (1999) estabelece 13 perspectivas distintas, das mais

centradas na produção e na renda até as que focalizam o capital social e o acesso a terra, por exemplo. O que baliza a análise, ou seja, o que para ele constitui o desenvolvimento rural sustentável pode ser resumido como a seguir:

Entende-se como desenvolvimento rural sustentável o conjunto de intervenções destinadas ao crescimento sustentado de todas as formas de atividade econômica no meio rural; para promover a participação e o empoderamento dos grupos rurais, especialmente dos mais pobres e excluídos e para consolidar suas organizações; bem como melhorar as condições e qualidade de vida de tal população. Estas intervenções devem se realizar não apenas para alcançar o desenvolvimento inclusivo de todos os grupos rurais, mas também das gerações futuras, desenvolvendo o capital natural. (CHIRIBOGA, 1999, p.1, tradução nossa)¹.

Nesse sentido, são necessárias quatro variáveis para definir o desenvolvimento rural, a saber:

- a) produtividade;
- b) bem-estar e qualidade de vida;
- c) empoderamento e consolidação das organizações locais; e
- d) manejo sustentável dos recursos naturais.

Por outro lado, para medir o êxito das ações de desenvolvimento também devem ser utilizadas quatro variáveis que são, conforme Chiriboga (1999):

- a) a capacidade das sociedades rurais de mobilizar recursos internos, diminuindo os subsídios externos;
- b) a capacidade de aumentar a inclusão de populações pobres;
- c) a capacidade de diversificar a atividade econômica e as organizações locais que as mantêm; e
- d) a capacidade de gerar um espírito empreendedor e inovador entre a população.

¹ No original: Se entiende por desarrollo rural sostenible el conjunto de intervenciones destinadas al crecimiento sostenido de todas las formas de actividad económica en el medio rural; a promover la participación y el empoderamiento de los grupos rurales, particularmente de los más pobres y excluidos y a consolidar sus organizaciones; así como a mejorar las condiciones y calidad de vida de dicha población. Dichas intervenciones deben realizarse no solamente para lograr el desarrollo incluyente de todos los grupos rurales, sino en función de las generaciones futuras, desarrollando el capital natural. (CHIRIBOGA, 1999, p.1).

Já o conceito de ator social tem sido utilizado para estudar o desenvolvimento a partir dos indivíduos e daquilo que podem mobilizar de si mesmos para transformar o meio e a realidade em que vivem.

A perspectiva orientada aos atores de Norman Long emerge em resposta às teorias que não creditam ao homem comum a capacidade de construir sua história e alterar a direção da sociedade. Para Long, as pessoas constituem parte ativa do desenvolvimento já que as formas de intervenção externa se dão através de filtros sociais e culturais. É por essa razão que o enfoque analítico para entender a mudança social deve ser mais dinâmico, reconhecendo a inter-relação e a determinação mútua dos fatores internos e externos (DEPONTI, 2006).

Long e Ploeg (2009) procuram situar a utilização dos conceitos de ator social e de estrutura, prevenindo sobre os riscos de um uso indiscriminado dos dois em conjunto, propondo uma nova abordagem. Conforme Long e Ploeg (2009), os esforços em reconciliar a análise estrutural dos processos de desenvolvimento com a análise centrada nos atores não foram capazes de reformular os seus conceitos principais em uma nova síntese.

O fundamento do foco nos atores sociais provém da insatisfação teórica do conceito de determinação externa, já que essa intervenção que vem de fora também sofre a mediação e a transformação pelos atores e estruturas locais, ao passo que sobre eles incide e que modifica as possibilidades de vida e comportamentos destes atores (LONG; PLOEG, 2009, p.4).

O conceito de agência, que tem sido o eixo que interliga os conceitos de estrutura e de ator social, confere ao ator a capacidade de processar a sua experiência social e definir como agir diante dela, resolvendo problemas e intervindo na sua realidade, embora esta capacidade se encontre dentro de limites de informações, de incertezas e restrições diversas (LONG; PLOEG, 2009, p. 7).

Nesta visão, a agência não deve ser simplesmente atribuída aos atores, tendo em vista que ela se manifesta nas relações sociais, assim, ela pressupõe capacidade de organização, não somente capacidades cognitivas e carisma dos atores. O ator social precisa ser construído através das suas estratégias e construções culturais. A agência torna-se elemento fundamental para a definição de atores sociais, de forma que esta denominação deve ser aplicada somente quando as entidades sociais apresentam a capacidade de agência, e não indiscriminadamente (LONG; PLOEG, 2009).

Estas visões conferem aos indivíduos e comunidades papel fundamental na construção do desenvolvimento, mas é preciso considerar também o papel das políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida das populações.

Em artigo recente Schneider e Freitas (2013) defendem que a análise sociológica do desenvolvimento necessita incorporar as dimensões de bem-estar social ao discutir qualidade de vida e vulnerabilidade em relação ao desenvolvimento humano.

O desenvolvimento pode ser definido como a melhoria na qualidade de vida dos seres humanos e da sociedade, sendo necessário também avaliar a maneira pela qual tal melhoria gera mudanças sociais e ambientais e se ela abarca o conjunto de indivíduos, ou seja, se é universal em uma sociedade. Uma vez que o aumento da qualidade de vida de um grupo ou indivíduo não deve diminuir a qualidade de vida dos indivíduos e grupos que estão fora desse processo, é necessário analisar a qualidade de vida relativamente à redução da vulnerabilidade (SCHNEIDER; FREITAS, 2013).

Atualmente, conforme Schneider e Freitas (2013), os indicadores utilizados para medir qualidade de vida e desenvolvimento indicam uma melhoria na vida da população brasileira (longevidade, renda, educação, entre outros), incluindo-se diminuição da população extremamente pobre (ganhos de até R\$ 67,00 per capita ao mês), pobre (de R\$ 67,00 até R\$ 134,00) e população vulnerável (de R\$ 134,00 até R\$ 465,00 per capita ao mês). No entanto, os autores questionam se é possível considerar uma pessoa com ganho de R\$ 70,00 mais desenvolvida do que a que recebe R\$ 67,00 mensais. Essa diferença sutil entre as classificações de renda conduz à afirmação de que o desenvolvimento é um processo de mudança social que envolve melhoria da qualidade de vida, bem como mudança nas condições de vulnerabilidade (SCHNEIDER; FREITAS, 2013, p. 122-123).

Ancorados na perspectiva das capacitações de Amartya Sen e também de Martha Nussbaum, Schneider e Freitas (2013) afirmam que a qualidade de vida pode ser medida pelas capacitações para atingir funcionalidades, de forma que o desenvolvimento humano é atingido quando há liberdade de escolha e o alcance de bem-estar, importando menos os atributos de renda, recursos físicos e de capital.

Assim, o desenvolvimento é característico de sociedades em que indivíduos podem realizar os fins que desejarem e ultrapassar as barreiras que impedem a liberdade de escolha, de forma que é preciso considerar a liberdade e a diversidade

das preferências dos indivíduos como um direito individual característico da sociedade. Amplia-se, assim, a visão do desenvolvimento, não mais linearizado, entendido como um fator de ampliação da liberdade de escolha individual (SCHNEIDER; FREITAS, 2013).

Segundo os autores (SCHNEIDER; FREITAS, 2013, p. 123), as estratégias de combate à pobreza no meio rural são rediscutidas a partir do diálogo entre a abordagem das capacitações e a da diversificação dos meios de vida, abrindo espaço para a ideia de que é importante estimular as capacidades e fortalecer os meios de que os pobres dispõem para suas atividades.

A sociologia do desenvolvimento é uma disciplina que tem denunciado as contradições e as desigualdades contidas no desenvolvimento, e que evidencia a inexistência de uma linha de progresso única a ser seguida por todos os países na trilha do desenvolvimento. Para entender o desenvolvimento, é necessária uma abordagem integral, que observe os funcionamentos e capacitações dos indivíduos e também as melhorias obtidas na qualidade de vida. É necessário, ainda, preencher as lacunas deixadas pela visão de desenvolvimento enquanto crescimento econômico, como por exemplo, a da permanência da pobreza e da desigualdade social em nações com grande crescimento econômico, ou da fome que ocorre em contextos rurais (SCHNEIDER; FREITAS, 2013).

No livro *Desenvolvimento Rural*, de 2008, Angela Kageyama também apontava para uma visão ampliada de desenvolvimento, que pudesse dar conta das múltiplas faces deste processo, sem apelar para uma fórmula pré-definida e única para todos os tempos e contextos.

Entendendo que a definição de rural deva basear-se no território, e não no setor de atividade, Kageyama (2008) aponta que esta definição também deva envolver as práticas econômicas e sociais incorporadas atualmente, antes relacionadas somente ao ambiente urbano, bem como a percepção de que o meio rural não deva limitar-se as atividades agropecuárias para alcançar maior desenvolvimento, envolvendo setores industriais, artesanais e de serviços, no qual se insere a preservação da paisagem e do meio ambiente.

Kageyama (2008, p. 51) aponta que o desenvolvimento rural tem sido tema destacado tanto pela produção acadêmica quanto pelas organizações políticas mundiais durante as últimas três décadas. No caso brasileiro, nos anos recentes, o

interesse pelo tema tem ampliado o debate, anteriormente pautado pela economia agrícola e o agronegócio.

O desenvolvimento rural é considerado um processo envolvendo múltiplas dimensões, tais como a dimensão econômica, a sociocultural, a político-institucional e a ambiental (KAGEYAMA, 2008, p. 52). Ao recorrer a Favareto, a autora indica que no campo da economia e da sociologia há grande variação na concepção dada ao termo desenvolvimento durante o século XX, suplantando a ideia de evolução e progresso, ou mesmo utopia, sendo substituída pela visão de crescimento, relacionado à economia. Com o passar do tempo, desenvolvimento passou a abarcar os indicadores de bem-estar (desenvolvimento humano) e de sustentabilidade ambiental (desenvolvimento sustentável) (KAGEYAMA, 2008).

Conforme Kageyama (2008), em geral, parte-se de uma ideia restrita de desenvolvimento, baseada na mensuração do crescimento econômico através de indicadores como o de produto e o de renda per capita. Mas, Amartya Sen e a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apresentado no Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, deu caráter multidimensional para o bem-estar e para a pobreza.

Paralelamente, o desenvolvimento sustentável começa a ganhar expressão na agenda pública e na pesquisa acadêmica, evidenciando ao redor do mundo que o crescimento econômico não era mais suficiente para analisar o desenvolvimento (KAGEYAMA, 2008) .

Sen, de acordo com Kageyama (2008), tornou evidente que a fome não estava restrita à falta de alimentos, mas também à falta de acesso das pessoas aos alimentos. Embora ele estivesse analisando a Índia e a África, no Brasil atual, em alguns segmentos continua a prevalecer a ideia de que é preciso fortalecer a agricultura para eliminar a fome, enquanto pesquisas nacionais e internacionais dão conta do aumento da produtividade e de que o desperdício diário de alimentos, seja em lares, seja nos canais de comercialização poderia alimentar grande parte das pessoas vulneráveis, gerando prejuízos financeiros e ambientais (VELLOSO, 2002; FAO, 2013).

Ainda conforme Kageyama (2008, p. 53) ancorada em Sen, “quando uma pessoa não consegue ter a posse ou o comando de uma determinada quantidade de alimentos, ela terá fome”. O acesso, ou comando de bens e mercadorias é definido

por Sen enquanto *entitlement*, que é determinado por vários fatores, tais como a dotação de riqueza, recursos produtivos, força de trabalho e qualificação; a capacidade de produzir e utilizar o resultado da produção conforme disponibilidade de tecnologia e de conhecimento; as condições de troca (incluindo os preços relativos e a habilidade de vender e comprar, inclusive a força de trabalho). Assim,

Entitlement refere-se ao conjunto das diferentes combinações de bens ou mercadorias – entre os quais os alimentos são os mais básicos – que cada pessoa, em determinado momento e em determinada sociedade, pode (isto é, encontra-se apta a) possuir. Numa sociedade de mercado, esse conjunto é determinado pela dotação de recursos que a pessoa possui (propriedade de terras, de meios de produção, de educação, etc) e pela sua capacidade de obter mercadorias a partir dessa dotação (seu “mapa de possibilidades de troca”) (KAGEYAMA, 2008, p. 53).

Tais dotações, conforme explica Kageyama (2008 p. 53-54), podem ser obtidas de várias formas, como herança, trabalho, descobertas ou ilegalmente, e são convertidas em mercadorias conforme características políticas, legais, socioeconômicas e da posição social de cada indivíduo, de forma que uma diminuição das dotações pode conduzir à diminuição de aquisição de mercadorias, entre as quais os alimentos.

Amartya Sen (2000) apresenta uma visão de desenvolvimento mais ampla, sem conceder maior destaque para a separação entre o rural e o urbano. O desenvolvimento, neste caso, consiste em aumentar a liberdade das populações mais vulneráveis. Essa perspectiva ao mesmo tempo se aproxima e se afasta daquelas mais voltadas para o aumento da renda, já que esta é importante como um meio, mas não como um fim em si mesmo.

Em “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen (2000) dedica-se a, entre outros pontos, analisar a relação existente entre a renda e as realizações, entre mercadorias e as capacidades e entre riqueza econômica e a possibilidade de viver da forma como se gostaria. Propõe-se a pensar sobre a necessidade e a serventia que a renda tem, fazendo recordar que ela não é importante por si mesma, e sim, necessária para realizar aquilo que se deseja. Esta é, talvez, uma de suas principais contribuições, ao afirmar que a renda é um meio de alcançar um fim e que este fim pode ser inúmeras coisas, mas está sempre ligado ao desejo de viver mais tempo uma vida boa (SEN, 2000).

Sen (2000) permite pensar o desenvolvimento em termos de “realizações” ao invés de manter o foco em “produção e renda” simplesmente. Para o autor, para conceituar desenvolvimento é preciso preencher a lacuna entre a perspectiva que busca a riqueza econômica e a baseada na perspectiva da vida que é possível ter, sendo necessário questionar a razão pela qual os indivíduos desejam mais riquezas. Por fim, conclui que, de forma geral, há boas razões para se almejar mais renda ou riqueza, não “porque elas sejam desejáveis por si mesmas, mas porque são meios admiráveis para termos mais liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar” (SEN, 2000, p. 28).

A utilidade da riqueza reside nas realizações que ela proporciona, ou seja, nas liberdades substantivas à que ela pode conduzir. No entanto, a renda não é o único fator que influi na qualidade de vida, nem essa influência pode ser padronizada, uma vez que a forma como a renda impacta na vida humana é variável de acordo com outros fatores. Assim, conforme Sen (2000) para definir desenvolvimento de uma forma correta é preciso ultrapassar as análises calcadas em variáveis de renda, superando-as, sem, no entanto, desconsiderar que estas variáveis também são parte relevante do desenvolvimento.

Dessa forma, são os fins e os meios do desenvolvimento que necessitam ser analisados, sendo preciso considerar a melhora da qualidade de vida e ampliação das liberdades (que permitem que o ser humano seja mais completo e interaja com o mundo que o cerca) enquanto objetivos do desenvolvimento, evitando-se considerar o crescimento como um fim em si mesmo (SEN, 2000, p. 29).

Conforme a leitura de Kageyama (2008, p. 53), para Sen, o padrão ou a qualidade de vida está na capacidade de transformar os bens possuídos em satisfação e felicidade, e não na posse em si dos bens ou na utilidade que eles apresentam. Isso implica em que a quantidade de bens necessários para as necessidades básicas seja variável conforme o contexto social em que se está inserido e que a renda não deva ser o único indicador utilizado para medir bem-estar e privação econômica, pois não permite mensurar a melhoria de bem-estar social.

As capacidades podem ser entendidas como as habilitações que as pessoas têm para executar ações ou atingir estados desejáveis por elas. Tais ações e estados, por sua vez, são entendidos como *functionings* ou funcionamentos, ou seja, são as realizações, aquilo que uma pessoa consegue ser ou fazer (KAGEYAMA, 2008 p. 55), a partir de condições pessoais e sociais, além dos bens disponíveis.

Enquanto isso, as capacidades são a habilidade de atingir uma ou outra realização, isto é, as oportunidades reais ou liberdade de escolha entre estilos de vida possíveis.

Para Sen (2000), o desenvolvimento pode ser visto como ganho de liberdade. Os indivíduos precisam ser livres, o que se assemelha a dizer ter autonomia para escolher e realizar uma grande quantidade de coisas, partindo das mais básicas, como se alimentar.

A perspectiva de Sen implica em que o objetivo do desenvolvimento é a expansão das capacidades humanas e que a pobreza é uma privação das capacidades básicas, relacionadas com a nutrição, o abrigo e a prevenção de doenças e de morte prematura (no entanto, as capacidades podem ser ampliadas, não se restringindo às necessidades básicas). Inclui-se aí a falta de renda como uma das suas causas, mas não a única, inclusive porque a pobreza de uma pessoa pode ser maior do que a indicada pela falta de renda (KAGEYAMA, 2008 p. 55).

Nesse sentido, para garantir as liberdades substantivas de que Sen nos previne, o caminho da intervenção social, através de políticas públicas, parece o mais indicado na transição de sujeitos privados de liberdade à sujeitos aptos a realizarem escolhas sobre suas vidas e suas comunidades.

A partir dessa perspectiva, a política pública de combate à pobreza ganha um novo significado para o desenvolvimento rural. Ela não só pode amenizar uma situação adversa em um período curto de tempo como pode servir de impulso para a sua superação em longo prazo, reduzindo as desigualdades sociais.

Assim, a transferência condicionada de renda pode ser uma ferramenta importante, não só pela renda (passível de ser utilizada para necessidades básicas), mas também por forçar a frequência escolar e o acompanhamento médico de crianças, de mães e mulheres beneficiárias do programa, influenciando nas capacitações dos beneficiários, além de incentivar o acesso ao mercado de trabalho e geração de renda, ao fornecer documentação civil, palestras e qualificação profissional.

Partindo desse contexto, esta tese analisa o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família enquanto uma política de desenvolvimento no meio rural, a partir da perspectiva de Amartya Sen.

O Bolsa Família, criado em 2003, é atualmente um dos principais programas do governo federal, e integra o Plano Brasil Sem Miséria (criado em 2011), junto

com os programas complementares nos estados, como o RS Mais Igual (criado em 2012). Em maio de 2012, somente para o Rio Grande do Sul, foram destinados mais de 53 milhões de reais para atender quase 450 mil famílias gaúchas (BRASIL, 2012).

A partir dos anos de 1990, as políticas públicas para o meio rural sofreram mudanças na orientação que vinham recebendo até então. Conforme Müller (2007, p.12), a modificação dos rumos das políticas públicas direcionadas ao meio rural foi iniciada com o reassentamento de agricultores, a intervenção na estrutura fundiária, além do direito à aposentadoria rural, culminando no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entre outros.

Além desses programas específicos, outras políticas implementadas nacionalmente atingem o meio rural ainda que não tenham sido formuladas especialmente para essa realidade. O Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família, por exemplo, tem como público alvo as famílias de baixa renda em todo território nacional, não fazendo distinção entre o local de moradia dos beneficiários ou entre critérios de elegibilidade e permanência no programa entre residentes rurais ou urbanos.

A década de 90 também é marcada pelo processo de questionamento do Estado centralizador e pela alteração do seu papel entre um Estado mínimo neoliberal e um Estado intervencionista e regulador, aquecendo o debate acadêmico sobre as relações entre Estado e sociedade civil e suas novas formas de ação (MÜLLER, 2007, p.13).

Romano (2009, p. 121), no entanto, defende que as análises de políticas públicas no Brasil seguem sendo incipientes, ao contrário de países europeus e os Estados Unidos, onde estaria em curso a institucionalização de uma tradição intelectual no campo de análise das políticas públicas.

Nos Estados Unidos este campo de pesquisa estaria baseado na análise dos modelos normativos e dos comportamentos observados, sobretudo realizada por pesquisadores de fora do governo. Dentre as perspectivas destacadas estão o pluralismo clássico e as elites de poder e seus desdobramentos (neopluralismo, por exemplo). Além disso, as pesquisas norte-americanas encontram-se baseadas nos princípios de racionalismo e utilitarismo (teoria dos jogos e teoria da regulação, por exemplo), deixando as questões políticas em segundo plano (ROMANO, 2009, p. 122-123).

No Reino Unido, as análises também são marcadas pela tradição empírica, realizadas por profissionais de centros de pesquisa e universidade (alheios ao governo). Entre as perspectivas utilizadas destaca-se o institucionalismo clássico, além da influência keynesiana e as políticas públicas macroeconômicas, voltadas para as relações entre Estado, mercado e sociedade. Ainda na tradição britânica, merece destaque o debate entre pluralismo e o elitismo, nos seus desdobramentos, que deram maior espaço para a análise das questões políticas da política (ROMANO, 2009, p. 124).

De acordo com Rabelo (2011), no Brasil, pode-se verificar cinco correntes distintas de análise do programa Bolsa Família. A primeira delas refere-se ao fato de o PBF não ser um direito constitucional, não sendo um direito que decorre da cidadania. Por isso, nem sempre os mais pobres conseguem acessar tais recursos.

Outra corrente de questionamento importante é relativa à necessidade de focalização do programa frente à sua universalização. A terceira linha de análise questiona se o PBF estaria substituindo políticas sociais universais (como saúde e educação, por exemplo), ao invés de complementar a proteção social. Isso significaria um retrocesso da seguridade no país no tocante à sua universalização (RABELO, 2011, p. 9).

A penúltima linha de análise aborda a pertinência de condicionalidades e de contrapartidas no programa, considerando que não está clara sua eficiência, nem os custos envolvidos no seu controle. Esse argumento ganha força no fato de que as crianças já devem frequentar a escola, mesmo que não tenham vínculo com o PBF. Por fim, repetem-se os debates norte-americano e britânico sobre a dependência dos beneficiários e a falta de interesse em buscar recursos próprios, advindos do trabalho. No Brasil, considera-se que os valores transferidos sejam insuficientes para incentivar o não trabalho, podendo até contribuir para o ingresso no mercado (RABELO, 2011, p 9-10).

Silva (2010) afirma que a política social brasileira é formada por uma ampla gama de programas sociais direcionados aos setores carentes, mas que também formam um conjunto insuficiente e descontinuado. Com viés assistencialista, a política social no país tem atuado como reguladora de um patamar de pobreza, sem levar em conta as questões macroeconômicas (SILVA, 2010).

A Constituição Federal de 1988 institui a Seguridade Social, aumentando os direitos sociais até então restritos aos trabalhadores formalmente inseridos no

mercado. No entanto, os anos 1990 marcam a adoção do Plano Neoliberal e o direcionamento das políticas para os setores mais pobres (SILVA, 2010).

Assim, a Seguridade Social passa a ser constituída pela Assistência Social (não contributiva), Saúde (universal) e Previdência Social (contributiva) (SILVA, 2010). A aposentadoria social rural é considerada uma das principais políticas de enfrentamento da pobreza no país, correspondendo a 7,8 milhões de pessoas no meio rural, em 2008. Outro programa de destaque é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), implementado em 1996. Em 2008, o BPC beneficiou 3,4 milhões de pessoas idosas ou deficientes com renda familiar de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por pessoa (SILVA, 2010).

Nos anos 1990 também merece destaque o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), no governo Itamar Franco, direcionado aos indigentes, criado a partir do Mapa da Fome elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Esse programa foi substituído pelo Programa Comunidade Solidária, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o objetivo de articular e descentralizar as ações dos Ministérios, incorporando a sociedade (SILVA, 2010).

Em 1999, ainda durante o governo FHC, o Comunidade Solidária foi substituído pelo programa Comunidade Ativa, com o objetivo de implementar programas com indicação das comunidades. Além disso, foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, já em 2001, para financiar a transferência de renda ligada à educação e ao saneamento. Cabe destacar ainda o papel desempenhado pelos programas de transferência de renda na proteção social brasileira, através dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, de 2001 (SILVA, 2010). É a partir deste contexto e experiências que surge e é sucessivamente ampliado o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família.

Em 2011, após alguns anos de experiência do PBF, o governo Dilma Rouseff lançou o Plano Brasil Sem Miséria para complementar o programa. Essa iniciativa prometeu intensificar a busca pelo público elegível que ainda não fazia parte do PBF, respondendo à crítica recorrente ao programa de que algumas famílias em situação de pobreza encontravam-se tão excluídas que não tinham acesso aos benefícios sociais, além de outras iniciativas para a redução da pobreza extrema, medida pela linha de R\$ 70,00 mensais per capita à época.

A base de elaboração desse plano foi a nota publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o perfil da extrema pobreza

no Brasil, a partir dos dados do Censo 2010, e contou com a participação de outros Ministérios. O Brasil sem Miséria se organiza em três eixos, a saber, a transferência de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva. A linha da pobreza estabelecida foi monetária e equivalente a 70 reais mensais. Ou seja, eram famílias em situação de pobreza ainda maior do que aquelas alvo do PBF.

Embora tenha uma taxa de pobreza menor do que a do total do brasileiro e de outros estados, o Rio Grande do Sul também lançou um plano complementar ao Brasil Sem Miséria. O programa RS Mais Igual estabelece como meta retirar da pobreza extrema mais de 300 mil pessoas no estado até 2014, através da transferência de renda, acesso a serviços públicos e geração de oportunidades, tal como o plano do governo federal.

A linha de pobreza nesse caso também foi estabelecida em R\$ 70,00, valor utilizado com recorrência nos últimos anos e que marcava cerca de 3% da população gaúcha, em grande parte concentrada no meio rural (35% das pessoas nessas condições).

Ações como essas intensificam e consolidam os programas de transferência de renda no Brasil, além de enfatizarem a necessidade de uma ação integrada entre projetos e programas distintos, de diferentes gestores e administradores.

Essas iniciativas recentes reforçam a importância da transferência de renda condicionada na sociedade brasileira, ampliando seu alcance, e, por conseguinte, a necessidade de estudos que analisem seu funcionamento e as suas consequências. O Programa Bolsa Família, uma das principais políticas públicas atuais, não escapa a essa lacuna teórica, sobretudo se considerarmos sua aplicação no meio rural.

Embora já se tenha debatido muito sobre o Programa Bolsa Família, os analistas têm se preocupado em avaliar impactos no que se refere à aquisição de alimentos e a melhoria nutricional, cumprimento das condicionalidades impostas e melhorias nas condições de saúde ou de acesso à escolarização, de maneira a atribuir maior ou menor legitimidade ao programa, conforme os impactos gerados (DUARTE *et al.*, 2009; MARINHO *et al.*, 2011, MEDEIROS *et al.*, 2007, entre outros).

Os estudos sobre os impactos diretos e imediatos do programa sob a população beneficiária podem ser importantes geradores de “*feed back*” e contribuir para melhorias na formulação e gestão das políticas públicas. No entanto, faltam ainda estudos que demonstrem de que maneira a transferência de renda influencia as decisões e ações das famílias beneficiárias, por exemplo. Ou, ainda, de que

forma diferentes instâncias governamentais conseguem trabalhar coletivamente em favor das políticas de transferência de renda, ou onde esbarram em problemas estruturais e de gestão.

Nesse sentido, este trabalho procura contribuir com as interpretações sobre as políticas públicas no Brasil, sobretudo na sua relação com o desenvolvimento rural, lançando o olhar para a distribuição de renda com condicionalidades no interior do Rio Grande do Sul. Busca-se compreender em que medida o programa Bolsa Família contribui para o desenvolvimento rural e pode ser considerado parte de uma visão de desenvolvimento rural.

Este trabalho torna-se relevante e justifica-se uma vez que até o momento poucos esforços foram dedicados para entender processos de sobreposição de políticas públicas e seus efeitos para as famílias beneficiárias e o conjunto da sociedade, sobretudo quando se trata do meio rural brasileiro.

A própria iniciativa governamental de unir diversas políticas em uma só iniciou-se em tempos recentes. O Bolsa Família, que unificou os diversos programas de transferência de renda existentes, torna-se, nesse contexto, um exemplo da recente mudança de orientação no sentido de buscar convergência entre programas, reafirmando a necessidade de compreensão do papel das políticas públicas para o meio rural e das suas interfaces enquanto estratégias de desenvolvimento.

Para tanto, é analisado o acesso dos beneficiários do PBF à outras políticas e programas públicos destinados ao meio rural e os fatores que influenciam nesse acesso (objetivo geral). Os objetivos específicos perseguidos são analisar quais são os fatores que contribuem e quais os elementos que dificultam para que os beneficiários do PBF acessem outros tipos de políticas públicas para o meio rural; demonstrar as interfaces entre as políticas de transferência de renda condicionada e políticas de desenvolvimento, como créditos e comercialização (Pronaf e PAA) enquanto potenciais fatores de inclusão socioeconômica para beneficiários do PBF; e entender quem são e como atuam os mediadores do PBF e como as ações chegam aos potenciais beneficiários do programa.

A hipótese que orienta este trabalho é de que o acesso ao programa pode contribuir para a adesão a outras políticas, sobretudo Pronaf e PAA, favorecendo as capacitações e a inserção socioeconômica e contribuindo para o desenvolvimento rural.

Para isso, foi escolhida uma região de grande incidência de pobreza e também elevada participação no programa Bolsa Família, a saber, o Alto da Serra do Botucaraí. Por haver sido firmada uma parceria com a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), foram disponibilizados alguns dados para essa pesquisa, justificando a escolha da Serra do Botucaraí enquanto lócus deste trabalho.

Os dados coletados e cedidos pela instituição são parte do Cadastro de Diagnóstico Amostral (CDA) da chamada pública do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SIATER), criado para identificar as necessidades das famílias rurais e guiar as ações governamentais, elaborado com base na experiência dos questionários do Projeto Territórios da Cidadania². A amostra é composta por 576 famílias rurais, distribuídas nos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) e foi elaborada pela própria instituição.

Somam-se a estas informações entrevistas realizadas em campo, através de pesquisa qualitativa no município de Barros Cassal envolvendo agricultores e residentes rurais beneficiários do Bolsa Família, além de funcionários da Emater e do serviço de assistência social do município.

Esta tese está organizada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo dois, a seguir, aborda o debate sobre o Bolsa Família no meio rural, com a apresentação de dados de pobreza e de transferência de renda. O terceiro capítulo trata das políticas públicas e do Estado de Bem-Estar social, além da discussão sobre desenvolvimento, a partir de Amartya Sen, cuja perspectiva orienta esta tese.

O quarto capítulo apresenta informações sobre o Corede Alto da Serra do Botucaraí, seu histórico e dados recentes, além de abordar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), através de dados secundários, disponibilizados pela Emater para esta pesquisa e outros. Além disso, apresenta dados estatísticos do município de Barros Cassal, escolhido para realização da pesquisa de campo.

²Territórios da Cidadania é um programa criado pelo Governo Federal em 2008 que objetiva universalizar programas básicos de cidadania e promover o desenvolvimento econômico utilizando uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. São atualmente 120 territórios no Brasil, dos quais quatro estão localizados no Rio Grande do Sul. No entanto, o Corede Alto da Serra do Botucaraí não está incluído entre eles.

Os capítulos quinto e sexto abordam a pesquisa de campo e as análises realizadas a partir dela, sendo o primeiro destinado para os beneficiários do programa Bolsa Família, e último, ao funcionamento e gestão do programa por parte dos seus gestores no âmbito do município.

Por fim, as considerações finais indicam que Pronaf e PAA não favorecem as capacitações e inserção socioeconômica uma vez que há baixo acesso de beneficiários do Bolsa Família. As análises realizadas indicam também que são variados os fatores que limitam o acesso aos programas de inclusão produtiva, bem como a necessidade de atenção especializada às famílias beneficiárias residentes rurais para que possam ser construídas as “portas de saída”, para que a sobreposição de políticas para beneficiários da transferência de renda se traduza em aumento do desenvolvimento rural.

2 O Debate sobre o Programa Bolsa Família no Brasil

Para se entender o papel que tem o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família na sociedade brasileira é preciso compreender também a abrangência da pobreza a que ele pretende combater ou aliviar, bem como os critérios utilizados para definir e mensurar essa realidade. Ainda, uma vez que a pobreza e desigualdade social são elementos importantes para o desenvolvimento humano e o desenvolvimento rural, torna-se importante entender a dimensão desses elementos que permeiam a sociedade brasileira.

2.1 Definição e Linhas de Corte de Pobreza

Nos últimos anos a população brasileira observa que a sua renda está aumentando, especialmente entre os grupos mais pobres. Além disso, o país apresenta movimentos de redução de desigualdade social, revertendo a tendência de concentração de riqueza dos anos 1990, ainda que não tenha superado esses obstáculos ao desenvolvimento.

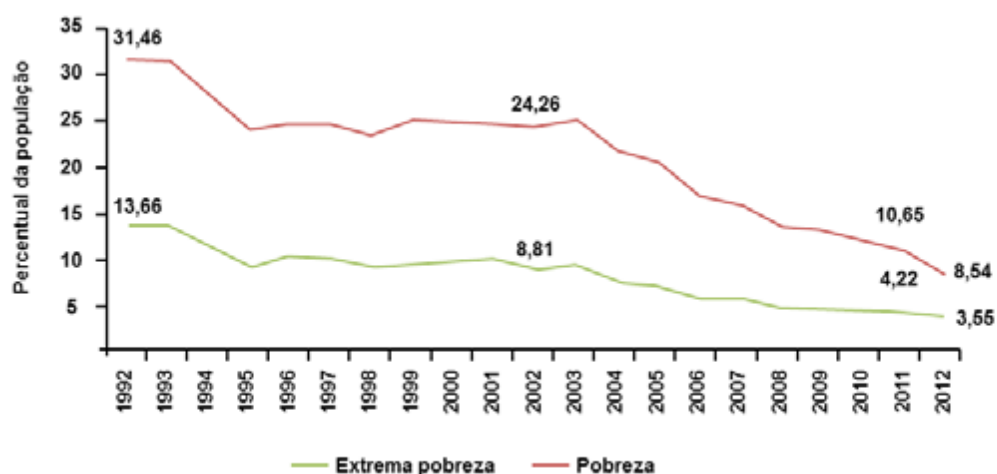
Em comunicado divulgado em 2012, o IPEA indicava que embora o Brasil detivesse a posição de 12º maior desigualdade mundial, a renda da população mais pobre havia crescido cerca de 90% durante o período entre 2001 e 2011, considerado como “a década inclusiva”. A partir de dados da PNAD, verificou-se que o ano de 2011 registrou a menor desigualdade medida pelo índice de Gini desde o início da série histórica, na década de 1960. Este resultado foi atribuído, sobretudo, à elevação da renda do trabalho, entre outros fatores.

Os resultados das análises do IPEA demonstraram que enquanto o grupo dos 10% mais pobres aumentou sua renda em 91,2%, os mais ricos tiveram acréscimo de renda de 16,6% no período, indicando que a desigualdade entre as camadas mais pobres e mais ricas começa a diminuir. Além disso, os maiores ganhos de renda do trabalho estiveram concentrados entre as famílias do nordeste brasileiro e aquelas chefiadas por analfabetos, em detrimento das famílias do sudeste e cujos chefes possuíam mais anos de estudos, além de ter havido aumento de renda do

trabalho para a população negra e parda superior ao dos brancos. Já os programas Bolsa Família e Brasil Sem Miséria ajudam a compreender o crescimento da renda das crianças, maior do que o de outros grupos adultos.

A ausência ou insuficiência de renda é apontada como impedimento para o acesso aos alimentos em diversos países, dentre os quais o Brasil, portanto, os esforços para o aumento da renda dos mais pobres e diminuição das desigualdades no país não devem ser menosprezados. Conforme divulgado em relatório recente (CAISAN, 2014), as duas últimas décadas foram de redução nos índices de pobreza e pobreza extrema no Brasil. Em 2002 a pobreza extrema era de 8,81% e a pobreza atingia 24,26% da população. Já em 2012, a primeira havia sido reduzida para 3,55% e a segunda para 8,54% do total (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Evolução da pobreza e extrema pobreza, segundo a proporção de pobres e extremamente pobres, Brasil, 1992-2012



Fonte: Microdados das PNADs 1992-2012. Elaboração: IPEA.

O índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento calculado a partir de dados da PNAD, que havia atingido o valor de 0,553 em 2002, foi reduzido para 0,500 em 2012, indicando diminuição na desigualdade de renda. A capacidade de compra de cestas básicas do salário mínimo também aumentou no período de 2002 até 2012, saltando de 1,42 cestas no primeiro caso para 2,12 cestas básicas no ano final. Além disso, o Índice

de Insegurança Alimentar Grave (que representa situação de fome) que em 2004 era de 6,95% caiu para 5% em 2009, enquanto a segurança alimentar aumentou de 65,05% para 69,76% no mesmo período.

No último decênio, as políticas sociais também são apontadas como responsáveis por melhorias no campo da saúde, para além da redução da fome e da desnutrição. Em relação à mortalidade infantil, por exemplo, o Brasil superou a meta do Milênio de 21 para cada mil nascidos vivos até 2015. A mortalidade infantil que em 1990 era de 62 caiu para 14, ainda em 2012, avançando sobre as metas estabelecidas (CAISAN, 2014).

Apesar disso, o Brasil segue sendo um país desigual e com grande parte da população vivendo em situação de pobreza ou pobreza extrema, enquanto há pouco questionamento das linhas de pobreza utilizadas para definir e medir essa situação.

Segundo dados do último Censo Demográfico brasileiro, do ano de 2010, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do país correspondia a 190.755.799 habitantes, dos quais, 27.386.891 estavam localizados na região sul. Especificamente no Rio Grande do Sul, eram 10.693.929 de habitantes, o que correspondia a 5,6% da população brasileira e 39% do total da região sul (IBGE, 2014).

No Rio Grande do Sul, no ano de 2010, 1.593.638 de indivíduos residiam no meio rural, o que representava 14,9% da população do estado, enquanto a população urbana correspondia a 85,1% do total. Dentre o total dos residentes rurais, 47,6% eram mulheres, enquanto 52,4% eram homens (IBGE, 2014).

Conforme informações do mesmo Censo, em 2010, o Brasil tinha 57.324.185 domicílios particulares permanentes. Destes, 7.702.340, ou seja, 13,44% eram sem rendimentos ou apresentavam rendimento nominal mensal per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (IBGE, 2014). Cabe lembrar que o valor do salário mínimo em 2010 era de R\$ 510,00, portanto, esses domicílios recebiam até R\$ 127,5 mensais ou R\$ 4,25 diários.

Se tomarmos em conta somente o Estado do Rio Grande do Sul, 6% entre os domicílios particulares permanentes (que totalizam 3.599.604) possuíam rendimento nominal mensal per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo ou eram sem rendimentos, totalizando 216.927 domicílios nessa condição (IBGE, 2014).

No entanto, observando-se apenas o total da população em extrema pobreza no Rio Grande do Sul, conforme o MDS (2011), 61,1% está localizada em áreas

urbanas, enquanto 38,9% está concentrada no meio rural, evidenciando que a pobreza se concentra de forma mais intensa no meio rural, uma vez que a população rural é menor do que a população urbana.

A definição do que é ser pobre ou extremamente pobre tem sido alvo de inúmeros debates, variando conforme o contexto social em que tal definição emerge, e podendo aumentar ou diminuir o número de pessoas nessa condição. Portanto, para melhor compreender os programas sociais atuais é importante compreender também suas linhas de corte entre beneficiários e não beneficiários.

Lister (2004), que abordou o tema específico da definição da pobreza, sua conceituação e suas formas de medida, afirma que não existe um conceito de pobreza desvinculado da história e da cultura, já que ela é uma construção social e um conceito político. Já a definição de pobreza (que é diferente do conceito) mostra aquilo que distingue o estado de pobreza de pobres dos não-pobres, e pode variar, sendo algumas definições mais explicativas do que outras. Atualmente, no início do século XXI, a definição de pobreza, que é arbitrária, é menor do que dois dólares por dia (LISTER, 2004).

Quanto às medidas de pobreza, elas representam formas de operacionalizar as definições, de forma a identificar e quantificar os pobres e não-pobres. No entanto, algumas manifestações da pobreza são não-materiais (LISTER, 2004), já que a pobreza não pode ser entendida apenas pela privação monetária, dado que engloba constrangimentos sociais, tais como a falta de voz, desrespeito, humilhação, vergonha, estigma, entre outros (LISTER, 2004, p. 5-7).

A forma como a pobreza é definida interfere no debate social acerca do tema. Ela pode ser entendida pela inabilidade de participar da sociedade, devido à falta de recursos para tal. Outra corrente importante para a sua definição é a que contrapõe renda e padrões de vida (LISTER, 2004).

Além disso, há uma contraposição entre renda e capacitações que não deve ser dispensada na literatura, uma vez que Sen conseguiu superar a definição de pobreza baseada na inabilidade para participar da sociedade (LISTER, 2004). No entanto, a visão de pobreza mais recorrente é uma visão absoluta, que se baseia em critérios monetários, que facilitam a análise, mas deixam de lado outras questões não tão facilmente quantificáveis.

Dessa maneira, “a pobreza absoluta é definida em termos de um padrão básico de capacidade física necessário para a produção (trabalho pago) e reprodução (cuidados com as crianças)” (LISTER, 2004, p. 21, tradução nossa)³.

No Brasil, o questionamento sobre a pobreza e suas linhas de medição também está presente, embora tanto governo quanto institutos de pesquisas tendam a adotar uma linha de corte monetária, mais ou menos equivalente a um dólar por dia, conforme agências internacionais sugerem.

Conforme Azevedo e Burlandy (2011, p. 202), as principais críticas sobre os programas atuais indicam que são ações pontuais e de curto prazo, que focalizam o alívio da pobreza ao invés de focar em um sistema defensivo contra a pobreza e garantidor de direitos universais ou mesmo de ações em longo prazo.

Esta crítica surge, pois, segundo as autoras (AZEVEDO; BURLANDY, 2011), é preciso questionar a visão de pobreza que a indica meramente como o não atendimento de necessidades, já que o que cada um precisa pode variar de inúmeras formas. O que é necessidade e o que é adequado a cada um varia por questões subjetivas, sociológicas, econômicas, políticas que mudam de região para região e de cultura para cultura (AZEVEDO; BURLANDY, 2011, p. 202).

Por essa razão, a literatura sobre o tema da pobreza é bastante rica, mas ao mesmo tempo carece de um consenso, deixando espaço para dúvidas quanto à conceituação, definição e indicadores utilizados bem como as formas adotadas para combatê-la.

Azevedo e Burlandy (2011, p.202) apontam que dentre as visões sobre pobreza que têm prevalecido na literatura está a visão baseada no critério econômico, ancorada na insuficiência econômica e da qual derivam a pobreza absoluta, referente ao mínimo vital, e a pobreza relativa, elaborada comparativamente ao padrão de vida geral da população, em situações em que a pobreza absoluta já foi superada.

É com base no cálculo monetário que se institui as linhas de pobreza (baseada em um conjunto de necessidades, tais como transporte, moradia e vestuário) e indigência (relacionada com valores nutricionais). No entanto, mesmo a ideia de consumo mínimo não é de simples definição. É preciso estabelecer uma

³ No original: Absolute poverty is defined in terms to a basic standard of physical capacity necessary for production (paid work) and reproduction (the bearing and nurturing of children). (LISTER, 2004, p. 21).

cesta básica alimentar e o preço a se pagar por ela. Em se tratando dos demais bens de consumo, torna-se ainda mais difícil estabelecer um padrão para vestuário, moradia, transporte, por exemplo, caindo-se frequentemente nos juízos de valores (AZEVEDO; BURLANDY, 2011, p. 202).

De qualquer forma, Azevedo e Burlandy (2011) concordam em que essa abordagem definidora de linhas de pobreza e indigência seja vantajosa, apesar das dificuldades, já que utiliza medidas em escalas, que facilitam o ordenamento das situações, além do fato de haver correlação entre renda e bem-estar físico.

Também conforme as autoras (AZEVEDO; BURLANDY, 2011), a concepção de pobreza relativa pode estar próxima a linha de pobreza e de indigência, na medida em que a elevação do padrão de vida geral eleva também o entendimento das necessidades básicas. No entanto, nesse caso, os índices não são comparáveis.

Mas, considerar a renda monetária na definição da pobreza também apresenta perigos ao desconsiderar a autoprodução que pode gerar impactos no consumo e nas condições de vida, mesmo não estando ligadas à renda auferida (AZEVEDO; BURLANDY, 2011). Neste caso, pode-se fazer uma aproximação para o caso das famílias rurais, que produzem, ou poderiam produzir, grande parte da sua alimentação na própria unidade familiar, não necessitando adquirir os produtos através do mercado.

Segundo a avaliação das autoras (AZEVEDO; BURLANDY, 2011, p. 205) os programas sociais existentes atualmente não são suficientes para a existência de uma estratégia integrada de combate à pobreza com objetivos amplos. Além disso, chamam a atenção para a necessidade de combater a pobreza de forma multidimensional, se assim ela é definida, combatendo seus múltiplos determinantes, como fatores sociais, econômicos e culturais, não ficando as ações limitadas à transferência de renda.

Dessa forma, concluem pela necessidade de políticas públicas orientadas para a justiça social para combater a pobreza brasileira, além da mudança de padrões sociais que discriminam certos setores em detrimento de outros e aceitam as desigualdades sociais e concentração de bens, o que só irá se concretizar se a pobreza for vista de forma multidimensional (AZEVEDO; BURLANDY, 2011, p. 208).

Castro et al. (2008) demonstram a intensidade do Gasto Social Federal (GSF) no Brasil durante 1995-2005, relacionando-o com a política macroeconômica e

proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB). Essa análise contribui para indicar a direção da atuação estatal e políticas públicas.

A política social busca atender demandas de igualdade, além de promover a solidariedade social. Ela é entendida como o atendimento das necessidades e direitos sociais relacionados com o nível básico de vida da população, via um conjunto de programas e ações estatais. Já o Gasto Público Social (GPS) é formado pelos recursos financeiros brutos direcionados pelo setor público para demandas sociais (bens e serviços) e transferências (CASTRO *et al.*, 2008).

Para separar as ações sociais conforme atendimento aos direitos e às necessidades sociais que prevalecem nas disposições jurídico-institucionais elas são divididas em “áreas de atuação”. Castro *et al.* (2008) utilizam no estudo as de previdência social, benefícios a servidores da União, proteção ao trabalhador, organização agrária, habitação e urbanismo, assistência social, alimentação e nutrição, saúde, educação, cultura, e saneamento básico para entender a distribuição dos recursos.

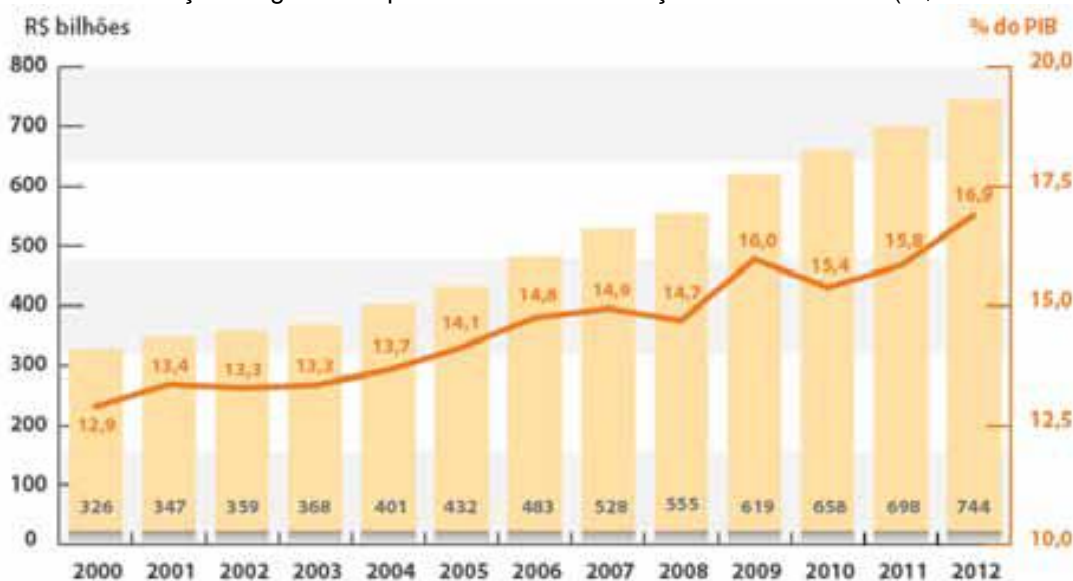
Conforme as análises realizadas, o gasto social federal era de R\$ 179,8 bilhões em 1995, cresceu cerca de 74% até o final do período trabalhado, totalizando R\$ 312,4 bilhões em 2005. É a área da assistência social que apresenta o maior crescimento no período. Em 1995 recebia apenas 1,3 bilhões de reais e em 2005 alcançou 18,8 bilhões, aumentando 13 vezes, por influência da implementação dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e dos programas de transferência de renda (CASTRO *et al.*, 2008).

Castro *et al.* (2008) demonstram que o GSF aumentou mais do que o PIB, tendo crescimento de 23%, de forma mais acelerada do que a economia do país. As áreas de maior destaque frente ao crescimento do PIB foram a previdência social, a assistência social e a defesa do trabalhador.

O estudo evidencia, portanto, o caráter pró-cíclico que tem o GSF, já que em momentos de instabilidade política e menor crescimento econômico ele apresentou menor crescimento. No período seguinte, de crescimento da economia, há melhora no nível de ocupação de mão de obra e nos rendimentos dos trabalhadores, aumentando também o GSF, motivado em grande parte pelo aumento dos programas de transferência de renda (CASTRO *et al.*, 2008).

Em análise similar apresentada no gráfico 2, abaixo, percebe-se que os valores destinados às políticas sociais cresceram em valores reais e em relação ao PIB, saindo de 326 bilhões, ou 12,9% do PIB no ano 2000 para 744 bilhões, o que representa 16,9% do PIB do ano de 2012. (CAISAN, 2014).

Gráfico 2: Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União (R\$ de 2012 e % do PIB)



Fonte: SIOP/MP e Conta Nacional/IBGE. Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014).

Análises como essas demonstram uma questão importante, a saber, a da alocação de recursos para a proteção social, e demonstram que o montante alocado tem sido relevante no contexto brasileiro. No entanto, não problematizam a delimitação dos beneficiários, ou seja, quem deve ser considerado pobre e necessita (ou, como é mais comum, “merece”) ser ajudado pelo conjunto da sociedade.

Em 2010 o IPEA divulgou o acompanhamento de ações de política social para o ano de 2008. Fica evidente o recorte utilizado para a delimitação da pobreza, compartilhado entre o instituto de pesquisas e o governo que institui as políticas. Em 2008 e 2009 o Bolsa Família apresenta reajustes, sendo que o valor mínimo recebido passa de 20 para 22 reais e o máximo vai de 182 para 200 reais.

O valor médio da transferência de renda passa a ser de 95 reais. Além disso, há mudança nos critérios de elegibilidade, sendo considerada a renda per capita até

R\$ 70,00 enquanto pobreza extrema, e renda per capita de até R\$ 140,00 considerada como situação de pobreza (IPEA, 2010).

Segundo publicação de Osório et al. (2011), a única linha de corte possível para trabalhar a linha da pobreza extrema é a monetária, embora compreendam as dificuldades desse tipo de indicador (as famílias podem não informar todas as rendas, por exemplo). Além disso, o critério monetário deve obedecer a critérios político-administrativos, conforme os autores.

Partindo de dados do mês de setembro de 2009, Osório et al. (2011) consideram ser possível transformar o programa Bolsa Família em um programa de renda mínima, erradicando a pobreza extrema com a transferência de renda no valor de 68 reais per capita concedido a todas as famílias nessa condição. Isso atingiria nove milhões de pessoas com um custo de 14 bilhões de reais por ano, menos de 0,5% do PIB, considerando-se valores à época da análise.

Conforme os autores, a definição de pobreza pode ser considerada “fácil” quando entendida como o estado de privação de um indivíduo. No entanto, é difícil tornar útil essa definição, sendo necessário para tal tarefa estabelecer outras definições. Seria preciso definir o bem-estar, mas sobre este tema também não há consenso (OSÓRIO *et al.*, 2011).

Assim, de acordo com Osório et al. (2011),

Como o Brasil nunca adotou oficialmente uma linha oficial de pobreza ou de pobreza extrema, defendemos que a linha de pobreza extrema seja “político administrativa” expressa em unidades de renda domiciliar *per capita* mensal. [...] Não é problema que pesquisadores, ao conduzir suas pesquisas, tomem as decisões de acordo com a forma que consideram mais correta para medir a pobreza. Mas, no âmbito da política pública, suas percepções sobre a pobreza e suas decisões normativas não podem substituir as que advêm do consenso possível consubstanciado, por exemplo, nas linhas de pobreza administrativa estabelecidas para definir a elegibilidade para programas de assistência social e complementação de renda (OSÓRIO *et al.*, 2011, p. 9).

Além do corte político-administrativo, o valor utilizado pelo IPEA corresponde a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo se for tomado por base o ano de 2003, quando ocorre o início do Bolsa Família, o principal programa de transferência de renda e enfrentamento da pobreza, acrescido da correção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Essa linha coincide com as utilizadas pelas agências internacionais (OSÓRIO *et al.*, 2011).

Dessa forma, pode-se perceber certa complementaridade entre as políticas públicas e as instituições que produzem as estatísticas oficiais brasileiras, como é o caso do IPEA. Tanto os programas de transferência de renda atuais quanto as definições de pobreza utilizadas no país consideram adequado o valor de R\$ 70,00, ou próximo disso, para a pobreza extrema e o dobro para pobreza. Consolida-se, assim, essa linha de corte, que em 2014 passa a ser de R\$ 77,00, valor que equivale também ao montante transferido para as famílias em situação pobreza extrema.

Além disso, há um forte enfoque para o que é factível e possível para obter resultados em curto prazo, e que influencia a definição do que é pobreza e dos limites da transferência de renda. No entanto, é preciso considerar essas linhas de corte como o mínimo a ser feito em relação à pobreza extrema, não o resultado acabado do combate a todas as manifestações da pobreza no país, sobretudo pelo baixo valor monetário e o baixo poder aquisitivo que possui se comparado ao salário mínimo e se levada em conta a desigualdade na distribuição de riquezas do país, por exemplo.

2.2 Resultados do Programa Bolsa Família

Ao se analisar o programa Bolsa Família aceita-se a importância da assistência social demonstrada por inúmeros trabalhos e sabe-se que ele tem cumprido neste aspecto um papel de destaque ao aliviar a situação de pobreza e privações imediatas das famílias.

Em comunicado recente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014) divulgou resultados obtidos pelo Banco Mundial na avaliação da pobreza no Brasil, indicando uma redução de 76% na pobreza multidimensional entre os anos de 2004 e 2012. Conforme o estudo do Banco Mundial, a pobreza crônica atingia 6,7% da população em 2004, passando a apenas 1,6% em 2012.⁴

⁴ O estudo, realizado com dados da PNAD, parte de uma visão multidimensional de pobreza, utilizando como critério o valor de até 140 reais mensais (que equivale a pouco mais de um dólar ao dia) aliado a outras variáveis, a saber, a frequência escolar de crianças, o nível de escolaridade dos adultos, a disponibilidade de água potável e saneamento básico, a disponibilidade de eletricidade, as condições de moradia e o acesso à bens de consumo. Em casos onde há privações em pelo menos quatro destas dimensões avaliadas a pobreza é considerada crônica, o que tornaria mais difícil sua superação (BRASIL, 2014).

Apesar disso, após dez anos da existência do PBF os questionamentos sobre a eliminação da condição de pobreza dos beneficiários, e o conseqüente abandono do programa, estão cada vez mais presentes. Ainda não se tem disponíveis estudos suficientes que possibilitem saber o destino das pessoas que estão iniciando o recebimento do benefício atualmente, ou mesmo que o iniciaram há mais tempo, de forma que ainda não se pode responder de forma conclusiva se estas famílias estão conseguindo sair da condição de pobreza ou não.

E, em caso positivo, não se tem comprovação de que a superação da pobreza ocorra pelo cumprimento das condicionalidades de saúde e educação impostas às crianças ou de que ela esteja vinculada à profissionalização dos adultos chefes das famílias beneficiárias, por exemplo, e de que forma isso acontece.

Pode-se questionar se é possível que o acesso a políticas públicas de inserção produtiva, aliado à transferência de renda, contribua para que uma família alcance um nível de renda e de condições de vida condizente com a não pobreza e com a possibilidade de “viver mais tempo uma vida boa”, nas palavras de Sen (2000).

Kerstenetzky (2009) afirma que os países em desenvolvimento têm buscado conciliar desenvolvimento com a redução das desigualdades e da pobreza através das políticas sociais e analisa as possibilidades dessa união. O caso brasileiro do Bolsa Família, para a autora, demonstra essa possibilidade, mas é necessário que o programa seja reforçado nos aspectos de desenvolvimento que apresenta, sobretudo criando incentivos para a educação infantil, por exemplo.

Segundo Weissheimer (2006, p. 25), o programa Bolsa Família é caracterizado por aliar a transferência de renda aos direitos sociais básicos, como saúde, escola, assistência social e alimentação, tendo como objetivos principais o combate à miséria e à exclusão social e a promoção da emancipação das famílias.

Pouco tempo após a criação do programa PBF, Hall (2006) já indicava alguns de seus pontos positivos e negativos. Em sua análise, Hall (2006) lança o olhar crítico sobre os programas de transferência de renda condicionada, especialmente o Fome Zero e o Programa Bolsa Família, considerados a principal linha de combate à pobreza na América Latina. O estudo aponta pontos positivos na satisfação das necessidades básicas a partir de programas de transferência de renda, mas também indica importantes problemas estruturais e de funcionamento nos primeiros anos de execução do Bolsa Família (HALL, 2006).

Duarte et al. (2009) investigaram o impacto da transferência de renda do PBF sobre os gastos com alimentação nas famílias rurais, utilizando o método estatístico Propensity Score Matching (PSM), capaz de corrigir o viés da seleção da amostra. O estudo realizado entre agricultores familiares da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe demonstrou que a média de renda mensal dos participantes era de R\$ 240,00, em 2005, enquanto o valor médio do benefício recebido era de R\$ 29,30 mensais (DUARTE *et al.*, 2009, p. 912).

Com a análise, Duarte et al. (2009) puderam verificar que fatores como a idade mais elevada (até certo ponto) do chefe da família bem como a presença de crianças pode aumentar as chances de participação no PBF, enquanto a aposentadoria representa menores possibilidades de recebimento. Sobretudo, a pesquisa demonstrou que 88% do valor recebido pelas famílias é gasto com alimentação, havendo um impacto positivo do PBF sobre o consumo de alimentos.

Por sua vez, Rabelo (2011) aborda o programa a partir do contexto urbano e analisa o perfil dos beneficiários do programa Bolsa Família em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, frente ao Cadastro Único, constatando que grande parte dos indivíduos cadastrados não tem acesso a benefícios, embora receba até meio salário mínimo, condição para participar do PBF. Evidencia-se, assim, que o programa não é capaz de suprir toda a demanda social existente.

Segundo a autora, 206.417 pessoas estão no Cadastro Único na cidade e destes, apenas 55% (113.626 pessoas) são beneficiárias do Bolsa Família. A análise de Rabelo (2011) também indicou uma forte participação das mulheres no programa, tendo em vista que ele é direcionado para elas, enquanto chefes das famílias.

Em maio de 2010 eram atendidas 65.105 famílias indígenas, 27.195 quilombolas, 19.124 famílias assentadas, 41.504 em situação de rua e 5.125 egressas do trabalho escravo, realizando o objetivo de atender as pessoas mais vulneráveis (RABELO, 2011. p. 6).

No Rio Grande do Sul, conforme o estudo de Rabelo (2011, p. 12-13) os beneficiários do Programa Bolsa Família correspondem a 56,8% do total do Cadastro Único e a 15,5% da população do estado. No Brasil, são 27% da população os que recebem o benefício e em Porto Alegre esse número cai para 8,1% da população atendida pelo programa.

Ainda em relação ao município de Porto Alegre, a análise do perfil dos beneficiários do Bolsa Família demonstra que 57,5% são mulheres, 86,4% são solteiros e 38,3% são negros ou pardos. Além disso, 55,4% são crianças e adolescentes até 17 anos, 34,6% possuem até a 4ª série do ensino fundamental (completa ou incompleta) e apenas 3,2% possui o ensino médio completo. Cabe frisar que o rendimento escolar das crianças beneficiárias frente aos estudantes da rede pública é avaliado positivamente (RABELO, 2011).

Quando a pesquisa envolveu apenas os beneficiários identificados como responsáveis pela família em Porto Alegre, a análise de Rabelo (2011) demonstrou que 44,6% eram ativos (formalizados ou não), 50,4% não trabalhavam, 2,9% eram aposentados e/ou pensionistas e 2,1% se encontravam em outra situação. No entanto, esse estudo não permite averiguar a situação dos outros membros da família, que podem ou não estar inseridos em atividades laborais em maior escala que os responsáveis pelas famílias, que em 93,9% dos casos são mulheres.

Esta análise sugere, portanto, que a transferência de renda não gera, necessariamente, dependência, como defendem Marinho et al. (2011) e outros críticos da “armadilha da pobreza”, ou seja, a impossibilidade de superação da pobreza devido à dependência dos programas de transferência de renda criada nos beneficiários. Além disso, é importante considerar os fatores que impedem ou dificultam o acesso ao mercado de trabalho, tais como a existência de crianças pequenas na família e a baixa oferta de creches públicas, uma vez que historicamente são as mulheres que realizam os cuidados com a casa e a família (HOLZMANN, 2006).

O sucesso atribuído ao programa por agências de cooperação internacional e pelo próprio governo brasileiro é considerado fruto da descentralização da execução do programa. Assim, diversas instâncias do governo estadual e municipal atuam para garantir o funcionamento do PBF, inclusive, com repasse de recursos conforme informações do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado em 2006 e com fiscalização das finanças feita pelo Conselho Municipal de Assistência Social (RABELO, 2011).

Além disso, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), já em 2010, para estimular a participação dos governos estaduais nas atividades de apoio ao Cadastro Único e ao Bolsa Família. Outra novidade do programa frente aos

demais é a inclusão de adolescentes fora da idade escolar, envolvendo a família em seu conjunto (RABELO, 2011, p.7-8).

O estudo de Rabelo (2011), como foi demonstrado, fornece indicativos sobre o perfil urbano dos beneficiários do PBF que permitem questionar se estas famílias conseguem alcançar condições de vida suficientemente boas para que possam abandonar o programa, ao considerar, por exemplo, a baixa escolaridade dos adultos.

No meio rural, onde a reprodução social da família apresenta-se de modo específico, já que as famílias de agricultores podem fazer uso da produção para autoconsumo (evitando gastos com a alimentação), mas também precisam lidar com a variação e a sazonalidade das rendas obtidas na produção agropecuária, acredita-se haver especificidades em relação tanto ao tipo de carências encontradas, tanto quanto à forma de enfrentamento da pobreza.

Acredita-se que o uso combinado de políticas públicas possa melhorar as condições de vida das famílias rurais e contribuir para o desenvolvimento das comunidades. Assim, é preciso questionar se efetivamente os beneficiários da transferência de renda condicionada conseguem acessar outras políticas além do PBF e quais são estas políticas. É preciso questionar de que forma tais políticas estão contribuindo ou não para a melhoria das condições de vida dos beneficiários do programa, suprimindo a necessidade da transferência de renda através do incentivo ao trabalho.

Ou seja, é preciso conhecer os mecanismos de diminuição da pobreza, não apenas via transferência de renda, mas também, via inclusão produtiva, que possibilitem, em um futuro próximo, romper com o ciclo da pobreza em famílias cujos membros possuem pouca escolarização, pouca renda, acesso limitado a serviços e escassos meios de produção, por exemplo, o que se pode considerar privação de liberdade, nos termos de Sen (2000).

Apesar da comprovação de impactos positivos dos programas sociais realizada por pesquisas como as de Duarte et al. (2009) e Rabelo (2011), alguns autores contestam a relação entre transferência de renda e diminuição da pobreza. Marinho et al. (2011) analisam o período entre 2000 e 2008 através do método de momentos generalizados-sistema (MMG-S) e apontam para uma relação não significativa entre estas duas variáveis quando controlados outros determinantes (crescimento econômico, desigualdade de renda, anos médios de estudo, proporção

de famílias chefiadas por mulheres e taxa de desemprego masculino). Indicam, assim, que os efeitos alcançados pelo Bolsa Família nos estados brasileiros não seriam tão bons quanto os esperados.

Segundo Marinho et al. (2011, p. 270), o principal resultado obtido do estudo foi de que as transferências per capita para os mais pobres não apresentaram impactos relevantes nos índices de pobreza. Por outro lado, o aumento dos anos médios de estudo contribuiu para a sua redução. Além disso, conforme a análise, a concentração de renda e as famílias lideradas por mulheres são fatores que aumentam a pobreza.

No entanto, o reconhecimento da escolarização como fator de redução da pobreza feito pelos autores indica que o Programa Bolsa Família mantém sua importância à medida que estimula a frequência escolar, ainda que o valor transferido não seja suficiente para eliminar a condição de pobreza dos beneficiários.

Ainda conforme Marinho et al. (2011, p. 280) os resultados das análises indicam “que as transferências diretas do governo não influenciaram diretamente a trajetória temporal da pobreza no Brasil”. Uma explicação encontrada pelos autores para as políticas não alcançarem o objetivo de redução da pobreza pode residir no estímulo à dependência, favorecendo que beneficiários não busquem ou não encontrem alternativas de renda, caindo na “armadilha da pobreza”, como já comentado.

Outra explicação encontrada por Marinho et al. (2011) seria de que a má gestão e a quantidade limitada de recursos poderiam impedir o atendimento aos mais necessitados, não diminuindo a pobreza conforme o esperado. Dessa maneira, reiteram que “enquanto esses programas provavelmente cumpram sua função assistencialista, parecem que não são eficazes em reduzir a pobreza no país” (MARINHO *et al.*, 2011 p. 280), sugerindo que as políticas devem ser reavaliadas com vistas a identificar as razões pelas quais não geram efeitos sobre a situação de pobreza.

Se a hipótese de armadilha da pobreza, defendida por pesquisadores como Marinho et al. (2008) for verdadeira, no caso do PBF ela revela uma situação especialmente curiosa, já que os rendimentos advindos do benefício são baixos. Se o valor máximo alcançado é considerado suficiente para a reprodução social das

famílias a ponto de que deixem de buscar outras formas de renda, é preciso também analisar as oportunidades de emprego e de renda disponíveis.

Torna-se necessário, nesse caso, analisar quais relações de trabalho estão configuradas, quais os rendimentos auferidos pelo trabalho frente aos benefícios, quais serviços públicos estão disponíveis e quais as condições de vida a que os agora beneficiários estão acostumados e que lhes permitem abrir mão do trabalho em favor apenas da transferência de renda, cujo valor está abaixo de um salário mínimo.

Por outro lado, embora ainda incipientes, começam a surgir indicações de trajetórias no sentido contrário ao apontado por Marinho et al. (2011). Em 2013, matéria da Revista Fórum indicava que o benefício de 1,69 milhão de famílias (cerca de 12% dos beneficiários em 2013) havia sido cancelado voluntariamente por elas terem atingido a linha de corte de 140 reais (1,69 MILHÃO..., 2013). No mesmo ano, a publicação de Isto É Independente (2013) contava as trajetórias de beneficiários que conseguiram, através da transferência de renda e dos cursos fornecidos, abandonar o programa, tornando-se micro empreendedores ou assalariados.

Apesar dessas indicações, ainda pouco se sabe sobre essas famílias, sobre como puderam alcançar uma renda mais elevada, sobre o quanto essa elevação na renda realmente impacta na melhoria da sua qualidade de vida, sobre em quais atividades essas famílias estão agora inseridas e antes não estavam e como se dá essa inserção nas novas atividades.

Além disso, restam ainda 88% dos beneficiários do programa que continuam vivendo em condições de pobreza. A literatura acadêmica sobre o programa Bolsa Família além de não ter explorado suficientemente os meios de superação da pobreza dentro do programa, também não deu conta das oportunidades reais de emprego e renda para seus beneficiários no meio rural, onde a pobreza persiste em índices elevados.

2.3 Direcionamento e Alcance do Programa Bolsa Família

Medeiros et al. (2007) realizaram uma avaliação sobre dois dos principais programas focalizados de transferência de renda no Brasil, a saber, o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que fornece renda a idosos acima de 65 anos e a pessoas com severas deficiências, desde que em famílias com rendimentos de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, demonstrando resultados considerados positivos.

Diante de questionamentos quanto à efetividade, à sustentabilidade e acerca de possíveis impactos adversos aos programas de transferência de renda que permeiam o debate sobre o tema, os autores utilizam dados da Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) de 2004 para demonstrar que os recursos do PBF estavam realmente sendo direcionado às famílias mais pobres. Embora 21% dos recursos do programa estivessem voltados para famílias acima de linha de corte (100 reais per capita, em 2004), isso poderia ser causado pela flutuação das rendas, comuns nas famílias mais pobres, sem significar que as famílias não cumprissem os critérios de condicionalidade no momento de sua inserção no programa (MEDEIROS *et al.*, 2007).

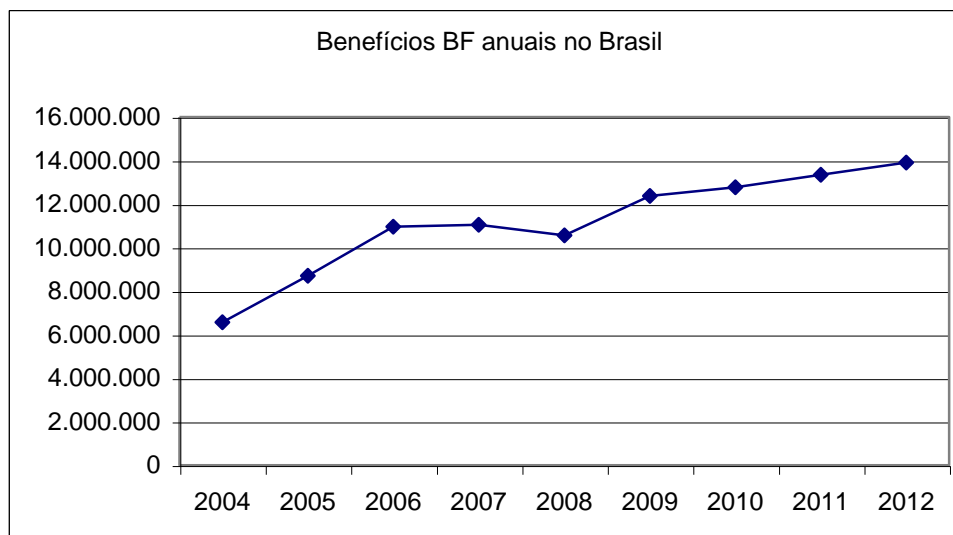
Outra possível explicação para a inclusão errônea de parte dos beneficiários seria os problemas derivados da estimação das rendas familiares autodeclaradas ou mesmo o dilema entre uma seleção muito criteriosa – deixando muitos possíveis beneficiários de fora do programa – ou muito abrangente. Vale ressaltar que, conforme a análise de Medeiros et al. (2007), à época analisada, as famílias com renda per capita acima de 130 reais não atingiam os 12% do total de casos.

Além disso, comparativamente aos programas de transferência de renda do México e do Chile, considerados bem sucedidos na seleção dos beneficiários, o Bolsa Família obtém resultados semelhantes, sendo desnecessárias melhorias na focalização do programa caso tais mudanças elevem demasiadamente o seu custo (MEDEIROS *et al.*, 2007).

De acordo com informações do Ipeadata (2014) o número de famílias beneficiadas com o programa durante o ano de 2004 foi de 6.571.839. Essa quantidade foi progressivamente aumentada, totalizando, durante 2012, 13.900.733 benefícios. O gráfico 3 demonstra a evolução dos benefícios no Brasil, desde 2004

até 2012, evidenciando um crescimento mais acentuado nos primeiros anos do programa, seguido de uma pequena queda, para então retomar o crescimento a partir de 2009.

Gráfico 3: Evolução do número de benefícios do Bolsa Família no Brasil, 2004-2012



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

Dados disponibilizados pelo IPEADATA demonstram também que o valor total dos benefícios destinados para o Rio Grande do Sul, em dezembro de 2012, foi de R\$ 63.581.600,00, distribuídos entre 463.519 famílias, o que significa que, em média, foram transferidos cerca de 137 reais por família.

O gráfico 4, a seguir, demonstra a evolução dos valores transferidos, no mês de dezembro de cada ano, evidenciando um aumento progressivo no montante, mesmo que embora em 2008 e 2010, tenha havido apenas pequenas elevações no total. Notadamente, o total de recursos destinados ao Rio Grande do Sul, no último ano analisado já é três vezes maior do que no início do programa, em 2004.

Gráfico 4: Evolução dos valores dos benefícios do Bolsa Família no Rio Grande do Sul, no mês de dezembro, 2004-2012



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

Santos et al. (2010) analisam o ingresso no mercado de trabalho rural, fazendo o recorte de gênero para homens e mulheres, avaliando também o rendimento obtido por ambos através de microdados da PNAD de 2007. Conforme a análise, há diferenças relevantes de entrada no mercado e de rendimento entre homens e mulheres, uma vez que os homens ganham mais do que mulheres (mesmo com escolaridade inferior). Há também, entre o grupo feminino, diferenças no ingresso no mercado de trabalho conforme participação no programa Bolsa Família.

Para fazer a análise do mercado de trabalho rural no Brasil, Santos et al. (2010) levam em consideração as mudanças que alteram a dinâmica do meio rural como, entre outros fatores, a mecanização que dispensa parte da mão de obra e abre caminhos para a mercantilização do tempo livre. Assim, considerando a população residente rural entre 20 e 70 anos de idade e desconsiderando os que trabalhavam, mas obtinham rendimentos iguais a zero, demonstram que obtinham vantagens financeiras no mercado de trabalho aqueles indivíduos com seis ou mais anos de estudo. Cabe destacar que seis anos de escolarização foi a média para o total da população, indicando baixo nível de qualificação (SANTOS *et al.*, 2010).

Foi demonstrado também (SANTOS *et al.*, 2010) que a renda média em 2007 era de R\$ 357,26, e que a média de horas trabalhadas pelos homens (37 horas) superava em muito as horas trabalhadas pelas mulheres (16 horas), para as quais

recebiam rendimentos 2,75 vezes maiores do que as mulheres. Embora se possa questionar o recorte de idade e de rendimento utilizado pelos autores, o estudo fornece informações relevantes sobre fatores que causam impacto na entrada no mercado de trabalho.

No trabalho de Santos et al. (2010) evidencia-se que há maior probabilidade de ingresso no mercado de trabalho rural para homens, além de que há menor probabilidade de uma mulher casada ingressar no mercado (nove pontos percentuais a menos do que as não casadas), por outro lado, considerando-se pais e mães solteiros, no primeiro caso há redução da probabilidade de entrada no mercado (três p.p.), enquanto no segundo, há maior probabilidade (cerca de oito p.p.). Ainda no caso de mães solteiras, o grupo apresenta um acréscimo de três horas de trabalho sobre a jornada feminina em geral.

Não obstante, o aumento no rendimento familiar per capita mensal reduz as probabilidades de a mulher ingressar no mercado (a cada mil reais reduz-se 18 p.p. para mulheres e 6,7 p.p. para homens), bem como a existência de filhos pequenos com idade de até cinco anos reduz em 4,7 pontos percentuais a probabilidade de a mulher colocar-se no mercado de trabalho. Por outro lado, as mulheres rurais da região sul têm cinco p.p. a mais de probabilidade de acessar o mercado de trabalho do que as do nordeste (SANTOS *et al.*, 2010).

Conforme já mencionado, tradicionalmente, a sociedade atribui às mulheres as tarefas domésticas, consideradas não produtivas, incluindo os cuidados com os membros das famílias. Esse fato pode contribuir para a maior propensão feminina a reduzir sua participação no mercado conforme aumenta a renda familiar (HOLZMANN, 2006). Além disso, é preciso considerar que a saída das mulheres envolve a contratação do serviço de cuidados para as crianças pequenas.

Diante de tais resultados os autores questionam a contribuição de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, para a decisão das mulheres de ingressar ou não no mercado de trabalho, uma vez que poderiam então se afastar dele com a menor pressão por renda. Recorrendo ao recorte de gênero, novamente, evidenciam que do total que recebiam transferências de renda, 85% eram mulheres, e que o recebimento implicava em redução na probabilidade de acessar o mercado de trabalho em 12 p.p. para as mulheres casadas (quando não avaliadas as transferências sociais a redução era de nove p.p.) e em sete p.p. para as com filhos pequenos (o valor geral era de 4,7 pp.) (SANTOS *et al.* 2010).

Além disso, Santos et al. (2010) verificam que o valor médio da renda do trabalho para as mulheres rurais que recebiam algum tipo de transferência social era de R\$ 77,72, o que implica em que o recebimento do Bolsa Família, totalizando o valor máximo de 182,00 à época, pudesse ser um considerável suplemento de renda.

2.4 O Programa Bolsa Família, Resultados e Interfaces

As políticas públicas podem apresentar também efeitos não programados para além dos objetivos para os quais foram projetadas. No caso do Bolsa Família, conforme as informações disponíveis, pode-se relacionar mais diretamente ao programa que visa ao alívio da pobreza, a melhoria da escolaridade das crianças, a melhoria da saúde através do acompanhamento médico de mães e de crianças, e mesmo a qualificação profissional dos adultos para que seja rompido o círculo de pobreza.

Favero (2011) ultrapassa a avaliação de objetivos e resultados alcançados e analisa alguns efeitos não previstos de forma direta no programa Bolsa Família sobre agricultores familiares do semiárido nordestino. O autor analisa como o dinheiro da transferência do PBF, entre outros, é apropriado, representado e utilizado pelos agricultores no Território de Identidade Bacia do Jacuípe (TIBJ), na Bahia, que apresenta altos índices de pobreza e atualmente demonstra alterações no sistema social e econômico, anteriormente calcado na reciprocidade das relações sociais.

Este território, que apresenta agora também novas relações formais ou institucionais nas quais a importância do Estado, do mercado e do dinheiro é ampliada, é utilizado para analisar as transformações na forma de produção e reprodução social que decorrem de políticas públicas, notadamente, o programa Bolsa Família.

Dessa forma, Favero (2011) olha para o agricultor familiar e beneficiário do PBF, em um contexto analítico que reconhece a riqueza de forma ampliada, não necessariamente medido pelo PIB de um território, mas envolvendo também a riqueza cultural, ambiental, educacional entre outras. Por outro lado, indicadores

sociais, como IDH, somados ao forte recebimento de transferências sociais, indicam que o território é precário.

Na Bacia do Jacuípe, conforme constatado por Favero (2011), a produção para autoconsumo estava presente para grande parte das famílias entrevistadas durante o estudo, sem, no entanto, ser suficiente para cobrir toda sua demanda alimentar. Além disso, os agricultores combinavam atividades de extrativismo, artesanato, venda de diárias e assalariamento, entre outras, para garantir sua reprodução social. Porém, estas atividades costumavam ocorrer de forma precarizada.

Notadamente, os estudos sobre a pluriatividade denunciam que é preciso haver um ambiente dinâmico para que a combinação de atividades não-agrícolas e agrícolas impulse melhorias na qualidade de vida dos agricultores (SCHNEIDER, 2005), e que em contextos empobrecidos e precários, as atividades disponíveis para os agricultores fora da agricultura familiar também o serão.

O Pronaf, principal política de incentivo à produção familiar no território, não se configurava enquanto potencializador do crescimento econômico, uma vez que dispunha de uma quantia pouco significativa de crédito, atingindo apenas 10% do território, em 2008, com um crédito de cerca de três mil reais, em média (FAVERO, 2011).

Esses dados parecem indicar, ainda, que a mera existência de políticas e programas para a agricultura familiar não levam, necessariamente, a um maior desenvolvimento, mesmo que haja o recebimento de transferência de renda. Pode-se sugerir que, além da disponibilidade de programas adequados, seja preciso uma ação intencional de articulação entre eles para que possam contribuir de fato para o desenvolvimento das regiões, não ficando restrito a causar impacto sobre uma ou outra família apenas.

Em 2008, 74% das famílias do território Bacia do Jacuípe eram beneficiárias do Bolsa Família, com recebimento médio mensal familiar de R\$ 88,80, enquanto os valores médios da agricultura eram de R\$ 91,81, demonstrando a relevância da transferência e também os baixos valores obtidos pela produção agrícola familiar. Assim, tanto o PBF quanto outras transferências, como as da aposentadoria rural, afetam a renda das famílias, causando impactos sobre a dinâmica do mercado local e da vida cotidiana ao fornecerem dinheiro atrelado ao Estado e através de instituição bancária (FAVERO, 2011).

Notadamente, para o autor, com o PBF, essas mudanças são intensificadas, uma vez que ele representa um dinheiro vinculado ao consumo e sem vinculação com o trabalho, e porque juntas, essas políticas, conduzem à transformação dos sujeitos e objetos, dos campos de ação social e dos sistemas de representação (FAVERO, 2011).

De acordo com as análises de Favero (2011), em grande parte devido às transferências de dinheiro no território, ocorre a reorganização dos espaços da casa, a reestruturação dos hábitos e sistemas e dos papéis dos indivíduos. Em se tratando do PBF, o programa foi responsável por mudanças nas trajetórias dos membros das famílias, enquanto a existência de infraestrutura, garantindo maior acesso à luz elétrica e à água, altera o modo de organização da casa e da vida dos agricultores familiares, que agora inclui bens de consumo comprados a prestação, com auxílio das diversas transferências sociais, como geladeiras e televisores, por exemplo.

Tradicionalmente a cozinha das famílias era centrada no fogão a lenha, mas atualmente, este divide espaço com o fogão a gás e os novos utensílios adquiridos, além de que os novos alimentos passam a dividir espaço com os tradicionais. Já a sala, anteriormente voltada para a religiosidade e as interações com vizinhos e parentes, abriu espaço para a televisão, que agora subordina as relações. No âmbito da alimentação, as crianças passaram a rejeitar os alimentos tradicionais, em detrimento dos alimentos comprados em mercados. Também, o fato de a mulher ser a beneficiária do PBF, na grande maioria dos casos, reorganiza a vida e as relações na família, uma vez que ela se torna mais participante das decisões sobre a renda e as condicionalidades do programa, além de expandir a sua rede de relações e a visibilidade feminina na esfera privada e pública.

Ainda conforme Favero (2011), o novo modelo de relações verticais entre indivíduo/família e Estado, produz também deslocamentos na identidade, deixando de ser agricultor para ser beneficiário do programa Bolsa Família, gera mudanças na relação com as organizações sindicais e associações, as quais se utiliza somente para solicitar serviços de assistência do Estado, e também deslocamentos na definição do território, ficando cada vez mais a cargo da renda, perdendo importância o trabalho e a produção. Por outro lado, o PBF produz uma nova relação com o governo federal, na figura do(a) presidente, que “dá” o benefício, e com o governo municipal, que “tira” o benefício, invertendo a lógica de confiança nos políticos e na administração local.

Diante desse contexto de transformações, Favero (2011, p. 624) considera que o agricultor familiar está sendo transformado em um consumidor, afastado da produção, por meio da transferência de renda pública, de forma que se torna mais precário e dependente, através de uma inclusão social, econômica e política que se realiza sob pena de um processo de destruição de dignidade.

Já Rego e Pinzani (2014), diante da resistência de segmentos da sociedade brasileira frente ao Bolsa Família, procuraram ouvir os seus beneficiários e defendem a ampliação da política voltada para o aumento da cidadania das populações pobres e beneficiárias do programa.

Rego e Pinzani (2014) apontam que doações em dinheiro têm sido preteridas a outras formas de auxílio, principalmente pela crença neoliberal de que cada um é responsável pela sua própria condição econômica, crença que favorece o preconceito contra os pobres e os programas que visam a amenizar essa situação, como o PBF. Segundo os autores, decorre daí a necessidade de se ouvir os pobres e de formar os diversos segmentos sociais para uma atitude de respeito e não humilhação frente aos beneficiários de políticas sociais, que frequentemente internalizam a visão de que são preguiçosos ou incapazes de administrar o dinheiro, por exemplo.

Embora considerem o PBF uma “política de urgência moral”, Rego e Pinzani (2014) também acreditam que ela possa ser transformada em uma política pública voltada à cidadania e que possibilite o desenvolvimento nacional centrado na democracia. Conforme o estudo, as mulheres entrevistadas entendiam o Estado de forma distinta, sendo o benefício uma dádiva dentro da lógica do clientelismo ou um direito atrelado à cidadania das beneficiárias que pagam impostos.

Já a análise de Mattos (2011) sobre o Programa Bolsa Família a partir da perspectiva das capacitações de Sen, indica que o programa pode ser considerado positivo no alívio à pobreza caso se considere a renda, permitindo que alguns funcionamentos sejam realizados. No entanto, o PBF não apresenta ganhos significativos de capacitações.

Mattos (2011) afirma que um dos problemas do programa é que a pobreza não pode ser devidamente avaliada pela renda, o que acontece tanto pela classificação monetária dos elegíveis ao PBF, quanto pela forma do seu alívio, através da transferência de renda.

É importante lembrar que a abordagem seniana considera a diversidade humana, afirmando que existem diferenças no que diferentes pessoas podem fazer com a mesma quantidade de recursos, variando conforme suas características sociais e físicas. Embora o programa Bolsa Família priorize as pessoas com maiores dificuldades para converter renda em capacitações, como crianças e adolescentes, gestantes e nutrízes, ele não considera as dificuldades individuais para tal (MATTOS, 2011).

Nesse sentido, torna-se importante pontuar que, embora focado na transferência de renda, a partir de critérios também monetários, o PBF abarca outras dimensões sócio-econômicas ao realizar o cadastramento dos beneficiários. Além disso, há na sua concepção um apelo à perspectiva do desenvolvimento humano. É preciso, portanto, considerar as interfaces do PBF com políticas públicas, sobretudo as de inclusão sócio-produtiva disponíveis na atualidade para aprofundar a análise sobre o programa no meio rural.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 2005, pretende atingir os diversos tipos de produtores rurais, através das suas várias linhas de crédito, incluindo aquela conhecida como Pronaf B, direcionada para os agricultores mais pobres. No entanto, deve-se questionar a efetividade de uma política de cunho produtivo para famílias que não conseguem garantir por conta própria a sua reprodução social, como é o caso dos beneficiários do Bolsa Família. Neste sentido, pode-se indagar se a transferência de renda pode garantir o acesso e a permanência da família em uma política mais fortemente voltada para a produção e a inserção social através do trabalho. E, em caso de uma resposta positiva, se tais políticas seriam capazes de influenciar a superação da pobreza.

Para Alonso e Sant'Ana (2010) a resposta a este questionamento seria positiva ao apontarem a coordenação de programas sociais no meio rural como uma importante estratégia para as famílias em situação de vulnerabilidade encontrarem sustentabilidade de renda. Segundo os autores,

O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) é um programa potencialmente complementar ao BF, particularmente na sua linha de financiamento orientada para agricultores familiares enquadrados no grupo B. Esse grupo é coincidente com as famílias atendidas pelo BF. O programa PRONAF B oferece linhas de crédito para investimento e custeio da produção agropecuária e de atividades rurais não agrícolas, como artesanatos e

turismo. Nesse contexto, o PRONAF B se apresenta como uma oportunidade para inserir produtivamente nos mercados locais as famílias atendidas pelo BF no meio rural (ALONSO; SANT'ANA, 2010, p. 2).

O maior avanço na operacionalização da política social brasileira foi a unificação dos programas existentes de transferência de renda no Bolsa Família, o que permitiu padronizar os benefícios concedidos e reduzir os custos de operação. No entanto, os programas de inserção produtiva, como o Pronaf, considerados fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável, não se integraram ao MDS, ficando a cargo de outros ministérios. Dessa forma, programas cujos públicos são os mesmos, operam de maneira independente, ao invés de complementarem-se (ALONSO; SANT'ANA, 2010).

O crédito do Pronaf é distribuído conforme capacidade de pagamento dos produtores ou das famílias rurais, sendo o Grupo B, o grupo que se destina aos agricultores em situações mais vulneráveis, beneficiando famílias cujo rendimento anual não ultrapasse os R\$ 6.000, uma média de R\$ 500,00 ao mês, por família.

Dessa maneira, não é difícil perceber que o público alvo de ambos os programas coincide. É isso o que tentam demonstrar Alonso e Sant'Ana (2010, p. 10) ao compararem os critérios de enquadramento dos dois programas com os dados sobre o tamanho das famílias rurais divulgados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009 (POF) realizada pelo IBGE, que aponta a média de 3,6 pessoas em cada unidade familiar rural. A renda per capita das famílias seria de 138,89 reais, o que permitiria que fossem enquadradas no programa Bolsa Família.

Não obstante, apesar dessa aproximação realizada pelos autores, raros são os trabalhos que se dedicaram a entender processos de sobreposição de políticas públicas e seus efeitos para as famílias beneficiadas, sobretudo no meio rural.

O trabalho de Garcia et al. (2013) é um dos poucos dedicados a demonstrar as possíveis sinergias entre programas de transferência de renda condicionada e políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Para isso, analisam o PBF e o Pronaf individualmente e no tocante às suas possíveis sinergias, considerando que as famílias que participam dos dois programas terão melhor desempenho no aumento da produtividade da agricultura, terão melhoria de renda e mais sucesso na redução do trabalho infantil do que as demais famílias agricultoras, que participam de apenas um dos programas ou nenhum.

Entre os agricultores pesquisados por Garcia et al. (2013), no ano 2006, apenas 2,35% participavam de ambos os programas, enquanto 12,1% participam do Pronaf e 13,8% do PBF, indicando a baixa sinergia entre eles. O estudo indicou não haver comprovação de efeitos de sinergia entre Pronaf e PBF para as variáveis testadas. O trabalho apontou também para uma menor produtividade da terra para as famílias vinculadas aos programas sociais.

Apesar dessas indicações, a participação em larga escala dos beneficiários do PBF no programa de crédito Pronaf, por exemplo, ainda não foi demonstrada. Além disso, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 para enfrentar a fome e a pobreza, tem sido apontado como outra importante política para o meio rural, mas suas interfaces com outras ações governamentais seguem desconhecidas.

Assim, pode-se perceber que as políticas para a agricultura familiar, como o Pronaf e o PAA, apresentam complementaridade entre si, uma vez que apóiam a produção agrícola familiar, embora os objetivos perseguidos não sejam exatamente os mesmos. Isso reforça a necessidade de que, ao se analisar o programa Bolsa Família no meio rural, se leve em consideração também as políticas projetadas para o desenvolvimento rural e as potenciais interfaces entre elas.

3 Transferência de Renda e Desenvolvimento

Tendo como objetivo a análise do Programa Bolsa Família enquanto uma política de desenvolvimento no meio rural, é preciso questionar antes o desenvolvimento das políticas públicas e de bem-estar (*welfare*), sobretudo em relação à sociedade brasileira. Da mesma forma, é preciso entender o que pode ser considerado desenvolvimento e como ele pode, ou não, ser estimulado e de que forma isso acontece.

3.1 Políticas Públicas e Bem-Estar

Conforme Pierre Muller (1998, p. 7), para entender a origem do conceito de políticas públicas, deve-se colocar duas questões, a saber, qual a origem teórica da análise política para entender a ação do Estado e qual a origem das próprias políticas públicas.

A intervenção do Estado sobre a sociedade civil é um dos maiores fenômenos do século XX. Os domínios da ação foram espalhados e multiplicados, assim como as técnicas utilizadas pelos gestores públicos são sofisticadas e diversificadas, de forma que as sociedades industriais de hoje são essencialmente sociedades controladas (MULLER, 1998).

Nesse contexto, há três grandes linhas de pensamento importantes para a formação intelectual que são utilizadas pelas sociedades modernas para questionar a própria regulação. A primeira trata das interpretações sobre a burocracia, calcada nas transformações da revolução industrial para as sociedades ocidentais e nas estruturas burocráticas dos regimes totalitários contra a democracia liberal (MULLER, 1998).

Neste caso, a principal questão é saber se as sociedades podem existir sem o Estado e se o Estado não as sufoca. Recorrendo a Hegel, Muller (1998, p. 9) afirma que somente o Estado pode ser o depositário de uma providência universal, que ultrapassa os interesses individuais e reflete o interesse geral, visão criticada por Marx, ao afirmar que é a sociedade, através da luta de classes, que dá sentido ao Estado e dele se apropria em benefício próprio. Essas duas posições distintas

colocam a questão de se o Estado é consequência inevitável do desenvolvimento das sociedades ou marco de modernidade, ou se é ele, simplesmente, um arcaísmo dos países. Para Muller (1998), segundo Max Weber, ele é indispensável para as sociedades industriais.

Essa organização burocrática é fundamental porque ela permite o cálculo dos resultados, já que o sistema é definido independentemente dos seus executores. Mas, essa racionalização, que permite a previsibilidade também apresenta um lado negativo, que é a própria dificuldade do político em lidar com a impessoalidade e imparcialidade do sistema (MULLER, 1998, p.10-11).

A segunda perspectiva de análise é a teoria das organizações, oriunda dos Estados Unidos face às críticas ao sistema taylorista, e que se situa mais próximo da análise de políticas públicas. Dessa perspectiva, destaca-se o conceito de sistema organizado, o conceito de poder e o conceito de estratégia como as principais contribuições ao debate (MULLER, 1998, p. 12).

O primeiro conceito considera a própria organização como um ator, que pode ser analisado por si e que é maior que as ações dos seus membros somadas. A organização é que toma suas decisões, a despeito das preferências de seus membros. O segundo conceito é relativo à capacidade dos agentes de utilizar ativos dos quais dispõem para maximizar seus recursos e reforçar seu lugar na organização. Já o terceiro conceito remete à forma de ação dos membros da organização, baseadas no manejo das regras formais e informais da organização, não simples e diretamente em interesses. Ainda, as organizações apresentam regras não escritas cuja decodificação é importante para ação (MULLER, 1998).

A terceira perspectiva, dos estudos sobre a gestão pública, trata de um conjunto de métodos de gestão utilizados por aqueles que tomam as decisões no setor público. A gestão pública coloca a questão da especificidade das organizações públicas em relação ao setor privado (MULLER, 1998).

Políticas e ações que focalizam o atendimento das necessidades básicas dos seres humanos têm sido aplicadas ao longo da história, com maior ou menor intensidade conforme o contexto no qual se inserem. No entanto, pode-se afirmar que a noção de proteção social tem suas bases no século XIX, com Bismark, na Alemanha imperial. Outra influência importante foi a de Beveridge, na Inglaterra.

Conforme a literatura consultada (FARIA, 2007), o primeiro modelo histórico de proteção social, o Bismarckiano, aliado a ideia de seguridade social (voltada para

operários industriais) é o precursor do Estado de Bem-Estar contemporâneo. Seu foco estava nas políticas corporativas com o objetivo de promover a paz social. Já o segundo modelo histórico, o Beveridgeano, amplia o modelo bismarckiano, prevendo benefícios e serviços para todos cidadãos, conforme necessidade.

Beveridge propunha uma ampla rede de seguridade social, enfatizava a solidariedade entre as classes para evitar a decadência do país no período pós-segunda guerra. Neste caso, a seguridade é vista como mecanismo macroeconômico para garantir estabilidade. Existe aqui um vínculo entre seguridade social e emprego, entre bem-estar social e trabalho, com o Estado compensando a perda dos salários (FARIA, 2007).

Segundo Faria (2007), a essência do Estado de Bem-Estar social reside na proteção oferecida pelo governo em forma de renda mínima, saúde, habitação, alimentação e educação, garantida a todos os cidadãos enquanto direito político, ao invés de caridade.

São quatro as principais correntes de interpretação da proteção social: A teoria da lógica da industrialização, o neomarxismo, o modelo de recursos de poder (social democrata) e o neo institucionalismo (FARIA, 2007).

A primeira seria uma resposta do Estado aos impactos do desenvolvimento econômico e tecnológico, onde o Estado assume as funções tradicionais de instituições sociais como a família, enfraquecidas em suas funções frente à industrialização. Já na perspectiva do neomarxismo, as políticas públicas são respostas estatais às demandas do capitalismo avançado. Na terceira corrente os sistemas de proteção social resultam da distribuição de recursos políticos entre as classes. Na perspectiva neoinstitucionalista, são o Estado e a burocracia estatal que influenciam a implementação de políticas públicas.

Outra interpretação é a tricotomia apresentada por Titmuss, enfatizando a intervenção estatal e o papel da família, evitando uma análise puramente econômica. Neste caso, o modelo Residual de Bem-Estar baseia-se em um nível mínimo e temporário de participação do Estado, vinculado ao merecimento, onde mercado e família devem fornecer assistência. O modelo de produtividade e Desempenho Industrial vê os mecanismos estatais de proteção social como complementares à economia. A variação dá-se conforme mérito, produtividade e desempenho laboral. O modelo Redistributivo Institucional, no qual o Estado assume

papel importante no bem-estar social, está baseado na universalização e necessidade, não no mercado (FARIA, 2007).

Já Esping-Andersen, de acordo com a interpretação de Faria (2007), propõe uma revisão conceitual e teórica da classificação do Estado de Bem-Estar Social de Titmuss, na qual são três as trajetórias e configurações possíveis. Essa interpretação encontrou larga aceitação entre os estudiosos de políticas de bem-estar social.

No modelo Liberal os benefícios são fornecidos mediante comprovação de carência, sendo estimulada a provisão privada de bem-estar e proteção social. No modelo Conservador/Corporativista o mercado não é o único responsável pelo bem-estar, sendo a provisão pública de bem-estar restrita, mantendo as diferenças de status. Neste caso, a família antecede o Estado para o bem-estar. O modelo Social-Democrata é universalista e a igualdade deve ser em altos padrões e não baseada em padrões mínimos. Deve haver maximização da independência do indivíduo em relação ao mercado ou família (FARIA, 2007).

Esping-Andersen, em meados da década de 1990 dedicou-se a duas questões que segundo ele norteiam o debate sobre o bem-estar social, a saber, se a distinção de classe diminui com o aumento da cidadania social e quais são as forças que geram o Estado de Bem-Estar Social (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Os economistas políticos clássicos (liberais, conservadores ou marxistas) preocupavam-se com a relação entre o capitalismo e o bem-estar social, e suas análises, apesar de divergências, convergiram para a relação entre mercado e Estado (ESPING-ANDERSEN, 1995). Para os liberais, o mercado seria capaz de suprimir as desigualdades enquanto o Estado é que sustenta a classe. Assim, a intervenção estatal deveria ser mínima, garantindo ao máximo o mercado livre. Além disso, a democracia via sufrágio universal representava um perigo ao mercado, ao politizar a luta pela distribuição dos recursos sociais.

Ainda conforme Esping-Andersen (1995), para os conservadores tal proposta apresentava uma contradição. Os conservadores da escola alemã propunham a manutenção do patriarcado e do absolutismo como garantia para um capitalismo sem luta de classes. Nesse sentido, cunharam o “welfare state monárquico”, no qual a disciplina seria mais importante para harmonia da sociedade do que a competição.

Os marxistas, por sua vez, também criticavam a contradição da perspectiva liberal e se colocaram igualmente contra a idéia de que os mercados garantiriam a

liberdade. Para eles, a acumulação de capital despoja o povo da propriedade agravando a divisão de classe e intensificando os conflitos dela decorrentes. Tal situação levaria o Estado a precisar se posicionar a favor das classes proprietárias, rompendo com os ideais de liberdade (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Diante dessas perspectivas a questão fundamental seria saber se divisões de classe e desigualdades sociais poderiam ser contidas via democracia parlamentar, uma vez que quando os trabalhadores têm benefícios sociais o equilíbrio do poder de classe é alterado, pois não há dependência em relação ao mercado. Assim, o modelo social-democrata, com a estratégia da democracia parlamentar, baseou-se na proposição de que a igualdade requer a socialização econômica. Baseou-se também nas ideias de que os recursos sociais eram importantes para os trabalhadores serem cidadãos socialistas e que a política social é necessária à eficiência econômica (ESPING-ANDERSEN, 1995).

A estratégia social-democrata resultaria, então, em mobilização de poder, já que o Estado de Bem-Estar aumentaria as capacidades políticas e reduziria as divisões sociais. Dessa forma, tal perspectiva abriu espaço para uma das principais hipóteses sobre o Estado de Bem-Estar Social, qual seja, a de que a mobilização de classes é um meio para realização dos ideais socialistas (ESPING-ANDERSEN, 1995).

Criticando o método geralmente utilizado nas pesquisas sobre o Estado de Bem-Estar – focada ou nas estruturas e sistemas globais ou nas instituições e atores sociais – Esping-Andersen (1995) defende a necessidade de incorporação da compreensão da mobilização de poder nas análises. Dessa forma, além de criticar a aceitação apressada de muitos autores sobre o Estado de Bem-Estar Social, como se ele fosse caracterizado pela simples existência de alguns programas sociais, o autor defende a necessidade de estudos sobre o Estado de Bem-Estar em si mesmo, para uma melhor definição e melhor uso, dando ênfase para as relações sociais e o seu papel na sociedade.

Pierson (1993) apresenta estudos relacionados com o retorno (feedbacks) de políticas e suas consequências para a política, com o principal objetivo de demonstrar como as análises vinham sendo realizadas, deixando de lado o caráter de agente do Estado, priorizando-o enquanto consequência, não causa.

Segundo Pierson (1993), com o crescimento do Estado os governos exercem uma influência importante sobre as relações sociais através de proibições e

obrigações. Isso o leva a reafirmar idéia de Schattschneider de que “novas políticas geram política”, e trata a política como causa das forças políticas (variável independente), e não como resultado das forças políticas (variável dependente), o que é mais comumente encontrado entre pesquisadores.

Existem processos de retorno importantes, sobretudo, no caso dos que afetam “públicos de massa”, embora não seja fácil responder “como, onde e quando as políticas produzem políticas”, sendo mais fácil partir dos resultados das políticas para retornar aos acontecimentos que levaram a ele (PIERSON,1993).

Aceitando o desafio do autor, pode-se situar o Programa Bolsa Família enquanto política de massa, com potencial de “gerar políticas”, já que o cumprimento das condicionalidades torna-se uma via de mão dupla na sociedade brasileira que questiona a cidadania das populações mais carentes, quando, por exemplo, as crianças residem longe das escolas e dependem do transporte disponibilizado pela prefeitura para realizar o deslocamento, ou quando famílias residentes rurais têm dificuldades de cumprir o acompanhamento médico devido ao custo do transporte público.

Draibe e Riesco (2011), ao analisarem a trajetória de desenvolvimento da América Latina propõem uma nova interpretação para o momento atual. Segundo eles, a busca pelo desenvolvimento se deu, entre os anos 1920 e 1980, baseada no desenvolvimentismo estatal e, após esse período, esteve baseada na política neoliberal do Consenso de Washington. Já no início do século XXI, esses dois modelos servem de base a uma nova forma de desenvolvimentismo na América Latina.

Segundo Draibe e Riesco (2011, p. 223), a análise integrada de economia e da política social tem sido amplamente aplicada na economia e sociologia. Diversas perspectivas teóricas ocuparam-se de tratar, além da questão da equidade, das instituições da política social e do processo de desenvolvimento capitalista. Por outro lado, análises não integradas pecaram ao analisar somente política social ou economia.

O retorno aos estudos sobre o desenvolvimento econômico ampliou as análises sobre a política social, no arcabouço das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e proteção social, e sob a visão de uma via de mão dupla da influência entre políticas de proteção social e economia (DRAIBE; RIESCO, p. 224). O desenvolvimento social surge como um novo enfoque, difundido pelas

Nações Unidas, e que coloca a política social como uma condição ao desenvolvimento econômico.

A análise integrada foi utilizada também em perspectivas produtivistas e de inserção produtiva, nas quais, as políticas sociais incentivam a participação e o crescimento econômicos. Este *workfare* é criticado por negligenciar as questões de justiça social e de universalidade e igualdade, reduzindo-se a regras morais e normas de conduta, mas foi responsável por mudanças nos programas sociais ao redor do mundo (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 225).

Amartya Sen, também na linha de análise do enfoque integrado e com foco no capital humano, vê a política social como inversão em capital humano e social ou em capacidades humanas, através da ampliação da capacidade de participar do processo produtivo com liberdade (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 226).

A perspectiva integrada avançou nas análises sobre economia e política social face à globalização, recolocando o tema do desenvolvimento econômico na política social e revalorizando sua visão sistêmica, destacando o Estado de Bem-Estar ou, os sistemas de política social, como o foco da análise (DRAIBE; RIESCO, 2011).

O Estado de Bem-Estar vem sendo analisado conforme a “lógica da convergência”, ou seja, a partir de características supostamente gerais e únicas, relacionadas com a urbanização, a industrialização, a estrutura social de classes, entre outros processos sociais. No entanto, não há um modelo único de modernização e é importante considerar o aspecto explicativo de variáveis culturais (como valores religiosos, visões de mundo e o papel da mulher, por exemplo) na conformação do Estado de Bem-Estar (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 229).

Draibe e Riesco (2011, p. 234) entendem o Estado de Bem-Estar como um fenômeno histórico moderno relativo às instituições da política social referentes ao processo de modernização e desenvolvimento capitalista. Tal fenômeno, nos países de desenvolvimento tardio, corresponde à segunda metade do século XX e configura um dos principais meios de compensação ou reequilíbrio (aliados ao trabalho assalariado) para incorporar, via serviços sociais, a população rural à vida urbana e ao assalariamento.

Na América Latina, o Estado Desenvolvimentista marca a construção da proteção social de forma ativa. O Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar moldou nacionalmente, entre 1930 e 1980, os sistemas de proteção

social de diversos países latino-americanos, no entanto, cada sistema foi construído de maneira distinta, de acordo com bases sociais correspondentes (DRAIBE; RIESCO, 2011).

As estratégias de desenvolvimento liberal e desenvolvimentista postas em prática durante o século XX foram a base da transformação social e econômica da América Latina. A partir da década de 1920 os Estados procuraram gerar desenvolvimento econômico e progresso social em um contexto prioritariamente agrário. O Estado tomava para si os papéis de destaque que tiveram os empresários e assalariados nos países desenvolvidos (DRAIBE; RIESCO, 2011).

O desenvolvimentismo atuou sobre o plano econômico e social, a ponto de, na década de 1980 estarem construídas as instituições da regulação capitalista, bem como a infra-estrutura e a base da acumulação industrial. Além disso, surgiram as novas classes médias, juntamente com os assalariados urbanos e o empresariado, que serviram ao momento seguinte do desenvolvimento. Mas, a proteção social esteve baseada no princípio industrialista, que é baseado na proteção para trabalhadores assalariados, correspondendo ao modelo bismarkiano ou conservador/meritocrático (DRAIBE; RIESCO, 2011).

De forma geral, o sistema de proteção e os programas básicos de saúde e educação foram excludentes, privilegiando trabalhadores urbanos, elites e setores médios em detrimento dos trabalhadores rurais, pobres urbanos e trabalhadores informais. O período desenvolvimentista criou as bases do período neoliberal que se seguiu. O novo empresariado estava disposto a assumir novas áreas produtivas no lugar do Estado, enquanto as novas classes médias demandavam produtos e serviços de melhor qualidade (DRAIBE; RIESCO, 2011).

Sob a nova ótica neoliberal os sistemas de proteção latino-americanos passaram por modificações, dando maior ênfase à provisão voltada aos pobres (sem sua universalização). Por outro lado, o novo padrão de desenvolvimento acelerou o movimento de modernização, apressando a urbanização e transição demográfica, além de ter elevado a escolaridade e indicadores de saúde, bem como outros fatores. No plano dos valores também houve uma mudança na percepção sobre o Estado e a justiça social e gerando maior interesse pelos valores cosmopolitas e liberais, com ênfase no individualismo e na competitividade, diminuindo a legitimidade social das instituições públicas responsáveis pela coesão social (DRAIBE; RIESCO, 2011).

Para Draibe e Riesco (2011), a América Latina atual parece estar buscando novos paradigmas de desenvolvimento social e de crescimento econômico de forma mais igualitária, calcados nas experiências anteriores, mas de forma diferente. Assim, encontra-se em formação uma nova política desenvolvimentista progressista, ou seja, um neodesenvolvimentismo guiado pelo Estado Neodesenvolvimentista de Bem-Estar, que terá mais possibilidades de se efetivar quanto maior for a integração regional da América Latina e no âmbito de um novo contrato social que favoreça a coesão social e a cidadania além-fronteiras.

3.2 Coesão, Solidariedade e Proteção Social

Conforme Ferrarini (2007), a mobilização social em torno da questão da pobreza tem aumentado devido à sua persistência em larga escala no início do século XXI. Tal enfrentamento conta com a participação de organizações não-governamentais (ONGs), empresas, sociedade civil, além do Estado e de doações de países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. No caso brasileiro, nos últimos anos, houve o aumento da cobertura e diversificação das políticas sociais, atingindo, através da transferência de renda e políticas de saúde e educação, grande parcela da população brasileira.

O Brasil tem apresentado melhorias nos indicadores sociais, no entanto, a pobreza extrema continua elevada. As políticas sociais postas em prática apresentam-se como sendo de caráter emancipatório, visando a independência do beneficiário ao final do programa (FERRARINI, 2007). Apesar disso, no caso do Bolsa Família, tal afirmação não é exatamente verdadeira pois mesmo que a família deixe de fazer parte do programa ao superar os limites de idade e de renda estabelecidos, não existe um prazo determinado para a interrupção do benefício caso não haja superação da pobreza (FERRARINI, 2007).

Tratando-se de um programa que alia transferência de renda ao estímulo às capacitações do público alvo, e considerando que a pobreza apresenta muitas formas e consequências, convém questionar se é possível mensurar o tempo necessário para que cada família melhore suas possibilidades de participação na sociedade, algo que pode variar de conforme diversos fatores.

De acordo com Ferrarini (2007), o Estado de Bem-Estar Social inicia-se na Europa dos anos de 1930 e se consolida na década seguinte, assumindo além da responsabilidade pela proteção da vida e da propriedade, também um novo conjunto de ações como políticas setoriais e serviços coletivos e a redistribuição de rendimentos, por exemplo.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial houve larga participação do Estado na economia, havendo uma aliança entre economia e justiça social. Já nas décadas seguintes, com o aprofundamento do processo de globalização econômica, aliado à crise econômica da década de 1980, é rompida esta aliança e são contidos os gastos sociais, agravando a pobreza (FERRARINI, 2007).

Kerstenetzky (2011) analisou as relações, muitas vezes conflituosas, entre o desenvolvimento e o Estado do bem-estar social, procurando aliar as duas vertentes e demonstrar a contribuição do segundo para o primeiro.

Segundo Kerstenetzky (2011, p. 129-130), os defensores do desenvolvimento econômico questionam o Estado do bem-estar social sob o argumento de que para que ele exista é necessária uma condição de desenvolvimento econômico prévia, e do argumento do conflito (*trade off*) entre crescimento e redistribuição, que teria efeitos negativos na economia. Além disso, os Estados deveriam optar entre bem-estar ou desenvolvimento. No entanto, nenhum dos três argumentos encontra confirmação.

A teoria do *trade off* entre desenvolvimento econômico e redistribuição, defendida pela teoria econômica padrão, afirma que a redistribuição de renda leva a um desestímulo para a produtividade entre os agentes econômicos. Já que considera a busca por melhores níveis de produção um resultado do ganho econômico, em havendo redistribuição de renda, os menos produtivos não precisariam melhorar sua produtividade e os mais produtivos perderiam o estímulo a uma produtividade maior, que seria redistribuída (KERSTENETZKY, 2011, p. 131).

Para Kerstenetzky (2011), a política social estaria contribuindo para a política econômica já no período da introdução do Estado de Bem-Estar alemão por Bismarck. Ao atender as necessidades dos trabalhadores industriais alemães e evitar a adesão ao movimento socialista prussiano, a política social garantiu a paz social para avançar com o plano de desenvolvimento capitalista e garantiu a reprodução da força de trabalho, assumindo parte dos seus gastos.

Países da Ásia e América Latina, além da Escandinávia, seguiram a trajetória alemã ao utilizarem a multifuncionalidade da política social para auxiliar o desenvolvimento econômico planejado pelo Estado, culminando em diferentes tipos de desenvolvimentismo – bem-estar seletivo (alguns grupos sociais) e bem-estar inclusivo (investimentos universais) – compartilhando em comum o foco no “produtivismo” e crescimento econômico via industrialização, urbanização e modernização econômica (KERSTENETZKY, 2011).

No caso específico da América Latina, conforme Kerstenetzky (2011, p.134-135), o projeto de bem-estar desenvolvimentista teve orientação seletiva, focalizando nos grupos de trabalhadores urbanos, industriais e o funcionalismo público, sem promover a integração social. Por outro lado, a experiência escandinava, que é inclusiva, alcançou integração social e crescimento ao mesmo tempo, enquanto no Brasil o Estado desenvolvimentista refletiu os interesses dos setores urbano-industriais e dos grandes proprietários rurais, excluindo grande parte da sociedade e mantendo uma base social restrita com efeitos limitados.

Kerstenetzky (2011) separa as políticas sociais das políticas econômicas, classificando-as conforme seus objetivos, mas sem esquecer que embora tenham um foco determinado, podem influenciar ambos os setores. Os principais objetivos das políticas sociais são a proteção social, redução de desigualdades e pobreza, aumento de capacitações, entre outros. Essas ações sociais podem, no entanto, gerar consequências sobre a estabilidade econômica e diminuir custos do setor privado, por exemplo, revelando uma dimensão importante da análise, que é a do grau de autonomia de cada tipo de política.

O modelo de bem-estar escandinavo contribuiu para o *catching up* (modelo de crescimento) dos países, oferecendo proteção universal, apoiando as famílias ao socializar seus custos (influenciando positivamente as condições de vida das crianças e o ingresso feminino no mercado de trabalho, além de prover segurança econômica). Influenciou também, ainda na década de 1930, a mudança do modelo “homem provedor” para o modelo de dois trabalhadores na família. Aliado a isso, os serviços sociais universais desempenharam um papel importante, evidenciando sua multifuncionalidade. Destes, destacam-se a reforma educacional (com a introdução da educação infantil pública, já nos anos de 1970, e os benefícios dela decorrentes) e a introdução dos serviços de cuidados (para idosos e crianças na primeira

infância), liberando as mulheres para o mercado de trabalho e fornecendo mais vagas a elas (KERSTENETZKY, 2011).

Contrariamente ao esperado pela corrente do *trade off*, essas políticas reduziram a desigualdade ao passo em que incentivaram o crescimento econômico, com estabilização da economia, de modo que contribuíram para a legitimação das instituições do Estado de bem-estar. O esperado desincentivo ao trabalho não se realizou, havendo, de fato, um aumento na inserção no mercado de trabalho (KERSTENETZKY, 2011).

No ramo da seguridade social, sua universalização também favoreceu a atividade econômica ao abrandar custos de transação com a seguridade, incentivar a entrada e promover flexibilidade e mobilidade no mercado de trabalho. As instituições do Estado de Bem-Estar universal contribuíram, assim, para a criação de capital social, favorecendo sua legitimação e estabilidade, permitindo a continuidade dos seus efeitos econômicos (KERSTENETZKY, 2011).

A doutrina do desenvolvimento social é baseada na formulação de que as políticas econômicas precisam buscar o bem-estar do conjunto da população e que o bem-estar precisa estar voltado para investimentos sociais. Isso implica em que deva haver um direcionamento da política econômica para o bem-estar e em um direcionamento das políticas sociais para a economia, com diminuição da assistência social e aumento da participação econômica e maior produtividade (KERSTENETZKY, 2011).

Kerstenetzky indica a existência de uma complementaridade entre os setores de políticas e que elas precisam ser pensados de forma conjunta para benefício da sociedade. A política social não deve se basear apenas nos efeitos produtivos que geram, mantendo suas demais funções, como a de justiça social, garantia de direitos sociais ou redistribuição econômica, por exemplo (KERSTENETZKY, 2011).

Polanyi (1980) critica a interpretação econômica de fenômenos sociais e defende a ideia de que o governo possui um papel no desenvolvimento da economia, controlando as mudanças que são impostas à população.

A instituição do mercado está presente em grande parte da história da humanidade, mas apenas de forma incidental e subordinada ao controle social da produção e distribuição dos bens. No entanto, o pensamento liberal difundiu a ideia de mercado autorregulado e da busca pelo enriquecimento individual enquanto algo natural, subordinando a vida social à economia, quando, de fato, tal visão seria uma

criação ocorrida a partir de transformações do século XVIII, e não uma característica intrínseca do ser humano (POLANYI, 1980).

Para Polanyi (1980), a Revolução Industrial promoveu uma mudança radical, introduzindo a visão materialista de que todos os problemas seriam resolvidos com o aumento da quantidade de bens materiais. Conforme avançou o desenvolvimento do capitalismo, a proteção social existente até então foi eliminada sob a argumentação de que o mercado autorregulado proveria as condições adequadas para a sociedade. No entanto, a pobreza dos países industriais, como a Inglaterra, permaneceu, sendo reduzida somente após a reintrodução de instituições políticas e sociais para o controle da oferta e procura do trabalho no mercado.

O progresso para Polanyi (1980) ocorre em detrimento da desarticulação social, que pode fazer a organização social sucumbir caso este processo seja muito acentuado. Assim, a crítica à sociedade de mercado reside em que sua economia está centrada no autointeresse, o que é antinatural e prejudicial à vida humana. O liberalismo produziu na vida social efeitos negativos ao transformar trabalho, terra e dinheiro em mercadoria fictícia, e subordinar a vida social ao ordenamento econômico do mercado autorregulado.

A visão liberal predominante rejeita a intervenção e isso, na prática, garante vantagens aos que detêm maior poder econômico. Nesse sentido, a construção de sociedades cujo mercado não seja autorregulado (porque excluídos da autorregulação os elementos da produção terra, trabalho e dinheiro) é fundamental para Polanyi (1980), pois garantirá mais liberdade pessoal à medida que for mais integrada, não submetendo os direitos individuais ao poder econômico de alguns grupos.

Durkheim também apontou para a necessidade de promover a regulação para garantir a manutenção da coesão social e promover a liberdade individual. Entre os sociólogos fundadores desta disciplina, Durkheim foi o que mais se dedicou a entender a coesão e a solidariedade social, consideradas fundamentais para a existência e a preservação das sociedades humanas. Embora não tenha realizado uma análise especificamente voltada para o Estado, Durkheim atribuiu a ele um papel relevante para a moral social no decorrer de suas pesquisas (OLIVEIRA, 2010).

Oliveira (2010) demonstra que a contribuição sociológica de Durkheim não abarcou uma análise do Estado ou do poder em si, no entanto, ele dedicou-se a

pensar a função social do poder e do Estado e sua relação com a moral social. Tal fato, aliado à não delimitação da sociologia política entre os campos sociológicos definidos por Durkheim, contribuíram para diminuir seu uso atual na sociologia política. No entanto, essa discussão perpassa a obra deste sociólogo, para quem o Estado não é apenas um agente de poder e sim um agente moral com funções sociais para além da questão política em si mesma (OLIVEIRA, 2010).

Por outro lado, a autoridade é parte relevante das análises durkheimianas, uma vez que a lei é necessária para garantir a coesão social, desde que revestida da autoridade moral que lhe é conferida pelo Estado, de forma que é ele o garantidor das liberdades individuais ao regular as atividades dos grupos sociais. Nas sociedades modernas (de solidariedade orgânica), o Estado apresenta um novo papel, moral e legal, defendendo os indivíduos das tradições, de grupos religiosos e mesmo das famílias, além das antigas corporações (OLIVEIRA, 2010).

Para Durkheim, a relação entre indivíduo e sociedade política é fundamental para a manutenção da sociedade, uma vez que tal relação baseia-se na autoridade moral, assim, a sociedade política atua como uma força moral em relação aos indivíduos. O poder e a autoridade designam uma relação de interação entre a sociedade política e o indivíduo, sendo analisados a partir da função que apresentam (OLIVEIRA, 2010).

O fundamento do Estado nos estudos durkheimianos não é a força física, mas os laços morais coletivos e democraticamente legitimados que unem os indivíduos. O Estado deveria proteger e promover o indivíduo, ainda que contra grupos sociais ligados ao próprio Estado. Assim, sua ação e função social estão baseadas na moral, isto é, nas regras e condutas definidas juridicamente (OLIVEIRA, 2010).

Procurando estudar os laços sociais e os fatores que permitem aos indivíduos permanecer unidos, através da solidariedade e da evolução da sociedade, da família, e também dos comportamentos morais, a partir do Direito e do costume, Durkheim concede ao Estado um papel integrador, desde que mantivesse sua legitimidade de acordo com a moral do grupo por ele representado (OLIVEIRA, 2010).

Para Durkheim, a solidariedade é garantida pelo desenvolvimento da divisão do trabalho, não pelo Estado em si e são as leis (derivadas do costume) expressas pelo Estado que mantêm a solidariedade. Tais regras de conduta, que são exteriores aos indivíduos, objetivas e coercitivas, representam os fatos sociais, que possuem

sanções físicas definidas pelo Direito e sanções morais definidas pela sociedade (OLIVEIRA, 2010).

Durkheim também se dedica ao problema da distribuição dos frutos do trabalho, que poderiam não ser adequadamente distribuídos entre os trabalhadores, no caso da inexistência de normas específicas. Dessa forma, a “moral profissional”, deveria organizar a produção e amenizar os conflitos de classe (OLIVEIRA, 2010). Ou seja, existe uma necessidade de regulação para orientar o comportamento econômico de patrões e empregados entre si e uns frente aos outros, também em relação aos demais grupos, incluindo outras categorias profissionais e grupos familiares, e em relação à sociedade política.

No caso das sociedades democráticas é o Estado que amplia os direitos individuais, de forma que as funções estatais se ampliam sem prejuízo do indivíduo. Ao contrário, o indivíduo é produto do Estado, que garante a sua expansão individual. Assim, a relação entre Estado e indivíduo é uma relação de igualdade, dado que ambos precisam seguir regras jurídicas de fundamento moral (OLIVEIRA, 2010).

Conforme a leitura de Oliveira (2010, p. 132), o Estado é o reservatório moral e jurídico cujo objetivo é permitir o florescimento do indivíduo, mobilizando seu aparato legal e administrativo para esta tarefa, de acordo com a evolução da sociedade e da moral social. O Estado é, ademais, responsável pela justiça social, organizando a vida moral de uma sociedade, mediando conflitos entre grupos opostos, pois somente o ele pode garantir as liberdades individuais. Uma vez que o Estado nasce por ocorrência da injustiça e da desigualdade, ele deve, portanto, garantir a justiça e a igualdade (OLIVEIRA, 2010).

No prefácio à Segunda Edição de *Da Divisão do Trabalho Social* (1999), Durkheim responde à necessidade de aprofundar o pensamento quanto ao papel que possuem os grupos profissionais para a organização das sociedades contemporâneas. Conforme o próprio autor, há no campo econômico uma anomia devida à inexistência de regras jurídicas compartilhadas, de forma que a noção de justiça e do que é permitido é modificada com arbitrariedade.

É desta anomia que emergem conflitos e desordens sociais, que acabam por submeter os mais fracos. Tais conflitos são opostos ao objetivo das sociedades, que é reprimir a guerra entre os indivíduos, suplantando a lei do mais forte. A liberdade é produto da regulamentação, garantida uma vez que a regra social impede abusos de

poder. Ou seja, impede que o outro, por ser mais forte, possuir mais riqueza econômica ou outra característica, tolha a liberdade do mais fraco, incluindo aí a autonomia financeira, que garante que a liberdade seja efetiva (DURKHEIM, 1999).

Conforme Durkheim (1999), nas sociedades industriais, a esfera econômica, que ao longo da história humana era secundária, se sobressai sobre as demais (como a militar, religiosa e administrativa) e envolve a maior parte dos indivíduos, gerando a necessidade de regular tais sociedades. Entretanto, os indivíduos vinculados ao meio industrial e comercial, estão submetidos à pouca ação moral, acarretando em pouca moralidade pública.

Uma vez que somente a personalidade moral formada pela coletividade está acima da personalidade individual, a sociedade é capaz de impor normas contínuas aos indivíduos para além do seu interesse próprio e das relações sociais individuais. A coletividade é a maior interessada na regularidade e na coesão social e pode, além disso, arbitrar em situações conflituosas, estabelecendo os limites de cada uma das partes (DURKHEIM, 1999).

Para garantir a coesão é necessário criar um grupo que forme um sistema de regras, compostos pelos profissionais de cada área, que detêm conhecimento sobre todas as necessidades e funcionamentos de uma mesma indústria, ou seja, um grupo profissional ou corporação. Nesse sentido, os sindicatos de operários e de patrões, são o início de uma organização contínua, porém, eles não possuem autoridade legal, são independentes uns dos outros e não possuem interação suficiente entre si, prevalecendo a posição do mais forte, em vez de promover a regulação mútua, com a mesma autoridade de ambos os lados (DURKHEIM, 1999).

Durkheim (1999) argumenta em favor das corporações, que existiram por centenas de anos na história da humanidade, e foram descartadas pela sociedade industrial, quando deveriam ser adaptadas às novas necessidades sociais, conforme as transformações da sociedade. Isso seria desejável porque, mais do que atender a interesses econômicos, a corporação seria capaz de fazer emergir um poder moral, que poderia fazer frente aos interesses individuais e manter a solidariedade entre os trabalhadores.

Para além do caráter disciplinador em relação ao trabalho, as corporações romanas, por exemplo, abarcavam toda a vida social, envolvendo festas, banquetes coletivos, distribuição de proventos e mesmo cerimoniais funerários, consistindo em uma forma de assistência indireta, segundo o autor.

A regulação que os grupos de profissionais podem gerar na sociedade é proveitosa para os indivíduos porque eles sofrem com a desordem e os conflitos das relações entre eles. Para o ser humano é proveitoso viver em harmonia com os seus iguais, portanto, ele procura a vida em sociedade ainda que esta seja coercitiva, pois, à medida que vivenciam as normas, passam a apreciá-las. O ser humano, para Durkheim (1999) é um ser social, necessitando compartilhar a vida em sociedade com seus iguais.

Da leitura de Durkheim (1999) depreende-se que a corporação reformulada de acordo com as necessidades da sociedade industrial deve ser a base da vida política e social, já que ela apresenta potencialidades de moralização da vida coletiva e de criação de união entre os indivíduos, permitindo que extrapolem o limite da família, sem se perder no conjunto da sociedade, criando coesão social.

Por outro lado, o Estado por si só não é capaz de estreitar esses laços com os indivíduos porque sua relação com eles é externa, de forma que é necessário haver outros grupos que congreguem os indivíduos e alcancem as consciências individuais para socializá-las. Assim, o grupo profissional, longe de possuir um sentido apenas utilitário economicamente, seria a base da estrutura social (DURKHEIM, 1999).

Porém, ainda conforme o autor, a regulação proveniente destas corporações só poderá desempenhar o seu papel na sociedade caso sejam justas, o que implica dizer que as desigualdades primárias de nascimento precisam ser sanadas, uma vez que não há contrato justo se os indivíduos nascem em situações econômicas desiguais (DURKHEIM, 1999).

A partir destas reflexões pode-se retornar ao argumento de Kerstenetzky (2011) na atualidade sobre a necessidade do Estado de Bem-Estar enquanto solidariedade social, uma vez que diante de economias de mercado não está garantida a neutralidade da distribuição dos recursos entre os membros de uma sociedade (KERSTENETZKY, 2011).

Para Kerstenetzky (2011, p. 147-148), existe um equívoco na interpretação das capacitações de Amartya Sen, entendidas como “qualificação para o trabalho”, que faz pensá-las como produtivismo, enquanto deveriam ser apreendidas enquanto o poder que os indivíduos têm de decisão sobre a própria vida, estando relacionado com o bem-estar.

O bem-estar social equivale a capacitações, ou seja, condições sociais que permitem que os membros de uma comunidade política possam seguir o modo de vida valorizado por eles. Dessa forma, participar ou não do mercado de trabalho são decisões válidas, tomadas a partir de opções. Quando se trata do mercado de trabalho, a abordagem das capacitações reage à existência ou inexistência de uma legislação social e condições institucionais que legitimem a escolha por participar no mercado (KERSTENETZKY, 2011).

A abordagem das capacitações engloba a autonomia dos indivíduos para tomarem decisões sobre suas vidas, o que permite pensá-la de forma não produtivista. Nesta perspectiva, a liberdade real não estaria fundamentada no trabalho, no entanto, na prática, o direito individual de não trabalhar pode inviabilizar o provimento dos direitos sociais, gerando um conflito entre o direito individual ao não trabalho e o direito individual social (KERSTENETZKY, 2011, p. 148).

Kerstenetzky (2011, p. 150) afirma que “a abordagem das capacitações parece suficientemente flexível para acomodar também uma escolha social não fundamentalmente produtivista”. Assim, conclui que o bem-estar social deve ser entendido como expansão das liberdades reais, permitindo que desenvolvimento e Estado de bem-estar andem lado a lado, influenciando-se mutuamente.

3.3 Bolsa Família e Política

O debate sobre a aplicação de políticas públicas também merece destaque no Brasil e vem sendo realizado por diversos pontos de partida. André Singer, por exemplo, questiona a permanência de velhas práticas como o personalismo na política brasileira.

Em artigo, Singer (2009) preocupa-se em entender as raízes do chamado lulismo, ou seja, o fenômeno de identificação da população em larga escala com o ex-presidente Lula durante seu mandato, indicando um possível realinhamento ideológico ocorrido nas eleições presidenciais de 2006.

Singer (2009) aponta que entre a primeira eleição (2002) e a segunda eleição (2006) de Lula houve um deslocamento de eleitores de renda baixíssima a seu

favor, ao passo que, em 2005, com as denúncias de corrupção apelidadas de “mensalão”, os setores de renda média, que antes o apoiaram, recuaram o voto.

Conforme dados analisados por Singer (2009), houve um movimento de polarização dos votos entre um grupo de baixíssima renda e um grupo de alta renda (acima de dez salários mínimos mensais por família), que apoiou Alckmin. Tal situação seria inédita desde 1989, quando no segundo turno Lula estava no lado oposto, angariando os votos dos eleitores de renda mais elevada, enquanto Fernando Collor ficava com a parcela mais pobre dos eleitores, vindo a se tornar presidente (SINGER, 2009).

Na primeira eleição de Lula, o apoio em massa das classes populares não se mostrava tão importante. Isso se deu somente no segundo pleito, influenciado pelo andamento do mandato e as mudanças que favoreciam classes médias e baixas. Esse favorecimento deu-se pelo aumento do poder de compra de itens novos e tradicionais (alimentação, por exemplo) e pelo impacto da criação do Programa Bolsa Família (SINGER, 2009).

Durante o período de escândalos de corrupção do chamado “mensalão” do governo (2005) e as eleições, em 2006, o programa já estava atendendo a um grande contingente de pessoas, totalizando aproximadamente 11,4 milhões de famílias no ano eleitoral (SINGER, 2009).

Apesar da evidência de que a transferência de renda passou a coincidir com o maior número de eleitores do ex-presidente e de que ela desempenhou um papel importante na sua re-eleição, isso parece não ser suficiente para definir o lulismo. O aumento real do salário mínimo em 24,25% também demonstrou impacto relevante nas economias locais menos dinâmicas, que passaram a apoiar o governo. Além disso, nas regiões norte e nordeste o custo da cesta básica apresentou menor aumento, coincidindo também com os novos redutos eleitorais (SINGER, 2009, p. 92).

O crédito consignado oferecido aos aposentados, parte da estratégia de expansão do financiamento popular, com aumento do microcrédito, da bancarização e do empréstimo para a agricultura familiar, também contribuiu para aumentar o consumo popular. Já a idade mínima para receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC), diminuiu em dois anos, caindo para 65 anos e, com isso, atingiu 2,4 milhões de pessoas em 2006.

Outros programas, como o de eletrificação rural (Luz para Todos), a construção de cisternas, a regularização de propriedades de quilombolas, também beneficiaram famílias de baixíssima renda. Esses programas, unidos ao Bolsa Família e ao aumento do salário mínimo, além da expansão do crédito, levaram à diminuição da pobreza no país (SINGER, 2009), de maneira que, se tomadas em conjunto, as ações do primeiro mandato de Lula ultrapassam um simples auxílio aos pobres, configurando uma direção política voltada aos mais pobres e um projeto que está de acordo com a história de vida do ex-presidente (SINGER, 2009).

No entanto, isso não significa uma posição ideológica na medida em que o apoio concedido pela esquerda estava menor em finais de 2006. Neste ano, Lula é apoiado por uma nova parte da população, aquela mais empobrecida, do Norte e Nordeste, enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT), pelo qual concorria, continuou recebendo os votos dos estados mais industrializados, no Sudeste e Sul, como já vinha acontecendo ao longo de sua história (SINGER, 2009).

Esta desconexão entre lulismo e petismo pode demonstrar uma nova orientação política, formada por Lula e uma parcela da população anteriormente fora do jogo político. “Parece-nos que o lulismo, ao executar o programa de *combate à desigualdade dentro da ordem*, confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar”, afirma Singer (2009, p. 96, grifos do autor).

Na visão de Singer (2009, p. 96-97), as ações de continuidade do governo FHC operadas por Lula na política macroeconômica garantiram o apoio dos pobres ao manterem a ordem estabelecida. A constante busca por estabilidade no primeiro mandato teria posto Lula ideologicamente mais próximo aos pobres, temerosos dos períodos de instabilidade.

Mas não foi só isso:

O pulo do gato de Lula foi, sobre o pano de fundo da ortodoxia econômica, construir uma substantiva política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos, a qual, somada à manutenção da estabilidade, *corresponde nada mais nada menos que à realização de um completo programa de classe*. (SINGER, 2009, p. 98).

Essa classe seria o subproletariado em situações precarizadas de trabalho, não os trabalhadores organizados. Como a ideologia de esquerda não avançou no país, foi Lula que se moldou ao subproletariado, transformando-o em ator político, o que gerou um realinhamento político em torno do lulismo (SINGER, 2009).

Lula, em 2006, representa uma nova opção, combinando esquerda e direita e recebendo votos de ambos os setores, mas não das classes alinhadas ao centro. Nesse momento, o Estado teria se popularizado porque passou a se voltar aos mais pobres, deslocando o conflito político, até então polarizado nos setores médios (SINGER, 2009).

As afirmações de Singer permitem recolocar a questão sobre a intencionalidade das políticas sociais no Brasil. É possível questionar se elas serão mero assistencialismo com fins eleitorais ou representam uma forma rápida de alcançar os seguimentos mais pobres da população, conferindo-lhes maior grau de cidadania e participação social, visando mudanças em longo prazo.

Essa segunda opção se fortalece ao se considerar que o Bolsa Família é um programa bastante descentralizado, no qual os beneficiários recebem a renda diretamente na sua conta bancária e cuja gestão se dá no nível municipal, com apoio das prefeituras locais, retirando a atenção do governo federal, embora seja esta a instância que “dá” o Bolsa Família, como sinalizado por Favero (2011).

Outros autores (RENNÓ; CABELLO, 2010) também tentaram entender a segunda eleição de Lula e o fenômeno do lulismo, mas questionam alguns pontos levantados por Singer (2009). Os dois autores concordam que nas eleições de 2002 os votantes em Lula e no PT coincidiam em grande parte, deixando de ser assim em 2006.

Para Rennó e Cabello (2010, p. 40), a decomposição do voto no ex-presidente é importante para compreender diferenças no interior do lulismo, fazendo a separação entre lulistas novos (votantes em Lula em 2006) e antigos (votantes em Lula em 2006 e 2002), além dos petistas (votantes em Lula e no PT) e os demais eleitores. A partir da nova classificação, afirmam que tal fenômeno não se trata de um realinhamento político-ideológico e que os eleitores lulistas não se dedicam a questões políticas e eleitorais e sequer possuem fortes afinidades ou rejeições partidárias. Mais do que isso, os petistas estariam mais pessoalmente identificados com Lula do que os próprios lulistas.

Rennó e Cabello (2010) consideram que tais eleitores estejam, na realidade, não alinhados, fazendo suas escolhas devido à sua avaliação dos resultados de governos anteriores ou por influência de sua rede de relações pessoais. Nesse sentido, o lulista de hoje pode ser o mesmo eleitor de Fernando Henrique Cardoso, mas que ao final de dois mandatos optou por Lula, em 2002.

Procedendo a testes estatísticos a partir dos grupos de eleitores anteriormente citados, Rennó e Cabello (2010) refutam a ideia de Singer (2009) de que os eleitores de menor renda estariam mais inclinados a votar em Lula, devido aos benefícios sociais e econômicos que receberam. Já a avaliação retrospectiva do governo sim se apresentaria como uma variável importante na definição do lulismo. No entanto, segundo os autores (RENNÓ; CABELLO, 2010), os novos lulistas avaliam menos positivamente o governo Lula do que os petistas ou lulistas antigos.

Este parece ser um ponto importante da análise dos autores, no entanto, seria fácil propor a interpretação de que os novos lulistas vinham de um posicionamento político diferente e, ainda que estivessem menos empolgados com os resultados de governo, empolgaram-se o suficiente para mudar seu posicionamento nas eleições de 2006. Notadamente, em relação aos lulistas antigos, seria de esperar que, em considerando os resultados positivos, estivessem dispostos a repetir a opção feita em 2002.

Outros autores analisam o Programa Bolsa Família sob outros pontos de vista. Ivo e Exaltação (2012), por exemplo, apresentam o debate parlamentar em torno do PBF e outros programas sociais em um contexto de disputa eleitoral, durante os anos 2003 e 2008, demonstrando os eixos temáticos abordados no Congresso Nacional Brasileiro por parte do governo e oposição.

A construção de políticas sociais historicamente apresenta uma tensão entre grupos socialistas e liberais para definir o quanto é aceitável para a sociedade redistribuir seus recursos nacionais, de forma que esta não é uma decisão apenas técnica, mas que depende do embate das forças políticas (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

O debate parlamentar em torno do PBF no período analisado por Ivo e Exaltação (2012) desenvolve-se no âmbito das concepções do Estado Social e da operacionalização das políticas sociais, uma vez que a oposição ao governo não se manifesta contrário ao Bolsa Família. Assim, outras políticas sociais, como o salário mínimo, que estaria sendo deixado de lado, são mobilizadas no discurso oposicionista para se contrapor ao governo, liderado por um partido com histórico relacionado aos trabalhadores e aos sindicatos. O embate demonstra uma luta sutil em torno das políticas sociais, notadamente o Bolsa Família, programa que acabou se consolidando.

O PBF foi a principal plataforma do governo Lula na área social. O programa, criado a partir da unificação de programas anteriores existentes no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, vinculado então ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi alvo de críticas da oposição e da imprensa, sendo considerado à época um programa assistencialista e eleitoreiro. A tais críticas, o governo respondeu com resultados positivos alcançados pelo PBF, conferindo-lhe legitimidade (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Durante os dois mandatos de Lula a polêmica sobre a autoria do programa, disputada por governo e oposição, junto com a ampliação da sua cobertura nacional, os altos níveis de aprovação do governo e do presidente Lula, bem como o reconhecimento internacional do Bolsa Família marcam o embate político em torno do PBF. O período estudado pelos autores perpassa as disputas iniciadas com a proposição do Bolsa Família (2003), as eleições para presidente e demais cargos em 2006 e as eleições municipais de 2004 e 2008 e permite avaliar as diferenças de posições e concepções entre partidos, evidenciando fatores que influenciaram o processo decisório de implantação do PBF (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

A fundamentação do Bolsa Família, baseada no antigo Bolsa Escola, programa de maior expressão entre os então unificados, abre um campo de disputa sobre a sua autoria à medida que aumenta a legitimidade política do PBF, que passa a ter a “invenção” reivindicada pelo PSDB, partido do ex-presidente FHC. Quanto a esse ponto, Ivo e Exaltação (2012) embora reconheçam a importância do Bolsa Escola, lembram que a elaboração de um programa de renda mínima vem sendo ensaiada desde o início dos anos 1990 por parte de Eduardo Suplicy (PT). Cabe lembrar que o Bolsa Escola também havia sido inspirado por experiências anteriores, como o programa Bolsa Escola do Distrito Federal, criado em 1995, durante o mandato de Cristovam Buarque (então filiado ao PT).

Dessa maneira, já em 2004 é instituída a Renda Mínima (Lei 10.835), prevendo a transferência de renda de forma ampliada, mas inicialmente focalizada nos mais pobres, através de programas como o Bolsa Família, instituído a seguir pela Lei 10.836. Estes programas estavam fundamentados no aumento do capital humano, que defende que uma vez aumentado o nível de educação, aumenta-se a gama de oportunidades de geração de renda, contribuindo para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Os argumentos contrários ao Programa Bolsa Família utilizados são relativos à capacidade do governo de operacionalizar o programa, controlar os critérios de elegibilidade e de cumprimento das condicionalidades, sugerindo que houvessem falhas e irregularidades nesses processos. Dessa forma, a concepção do programa passa a ser mais “focalizada” frente à universalização ancorada pela Constituição de 1988, ganhando mais ênfase os processos técnicos de gerenciamento (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Uma das principais justificativas para a criação do Bolsa Família foi aumentar a racionalidade institucional ao unificar os programas, aumentando os investimentos sociais do governo, o valor dos benefícios e a abrangência sobre a população. Por outro lado, a oposição questionava a possibilidade de um programa nacional de transferência de renda (ao alegar que não haveria sustentabilidade orçamentária) e a mudança da linha de corte, pouco abaixo das anteriormente utilizadas, que tornariam o PBF mais excludente do que o Bolsa Escola e outros (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Neste contexto, uma vez que o Bolsa Família estava ancorado em experiências pregressas, a oposição não colocava críticas claras ao programa, visando preservar suas ações anteriores, de forma que o alvo permaneceu sendo a competência governamental e a falta de sustentabilidade orçamentária. Contra tais críticas, o governo defendia que a melhoria da gestão ampliaria o número de beneficiários, prevendo também a agregação de políticas emancipatórias junto à transferência de renda (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Após a implementação do programa, em 2004, ano de eleições municipais, há um período de legitimação do PBF diante de medidas não populares adotadas pelo governo (reforma da previdência e aumento limitado do salário mínimo). Enquanto parte da oposição (PSDB) acusava o programa de ser uma medida eleitoreira, parlamentares do Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente denominado Democratas (DEM) passavam a apoiar o Bolsa Família (possivelmente com vistas às eleições municipais). Já os “dissidentes” do PT, agora agremiados no Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), forçavam a crítica em relação à postura do partido frente à sua trajetória histórica, criticando o caráter de focalização da política social, subjugando a questão social à questão econômica (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Ainda em 2004, quando a imprensa expõe denúncias de fraudes contra o Bolsa Família e é realizada uma auditoria do Tribunal de Contas da União (indicando

fraco controle sobre a elegibilidade dos beneficiários e controle das condicionalidades), o governo apresenta a regulamentação do programa através do Decreto nº 5.209/2004 (IVO; EXALTAÇÃO, 2012, p.27). Assim,

O governo gerenciou o conflito e bloqueou a ação da oposição, instituindo a Regulamentação do Programa pela qual se antecipava e dava respostas às possíveis críticas. A responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização do “cumprimento das condicionalidades” previstas no Decreto (nº 5.209/2004) foi devolvida (ou reiterada) aos Ministérios da Educação e da Saúde (Art. 28). O controle social foi definido para ser exercido por conselhos específicos, respeitada a paridade de participação entre Estado e sociedade, por instância preexistente (Art. 29). A responsabilidade do município na execução e no controle do programa foi reiterada, sendo que a fiscalização e a apuração de eventuais denúncias ficaram com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Art. 33). (IVO; EXALTAÇÃO, 2012, p.29).

Por ocasião do segundo turno das eleições de 2004, novas denúncias feitas pela mídia nacional (baseadas nos programas anteriores, mas dirigidas ao Bolsa Família) aqueceram o debate parlamentar sobre o programa, que agora passa a ser enaltecido, por ser decorrente das experiências anteriores do PSDB, mas criticado pela ineficiência do governo em geri-lo. Com a defesa dos parlamentares governistas em relação ao programa, os debates foram deslocados da natureza das políticas para a capacidade de gestão do governo, conferindo-lhe maior legitimidade, uma vez que as críticas ao PBF em si ficaram restritas.

Já em 2006, com a queda inicial dos indicadores de desigualdades sociais, o Bolsa Família é destacado pelos parlamentares governistas como uma solução viável para a superação das desigualdades históricas brasileiras, juntamente com outros resultados do governo, como o aquecimento do mercado de trabalho. O debate fica marcado pelas eleições e a disputa sobre a eficiência do governo federal, com destaque para a continuidade do programa, conforme os resultados da eleição presidencial. Tanto governistas quanto a oposição utilizam o Bolsa Família para buscar legitimação social, fortalecendo o programa. Com a reeleição de Lula, porém, o PFL volta a acusar o PBF de ser eleitoreiro, e o PSDB critica a atuação governamental nos setores de educação e emprego, que estariam relegados pela unificação dos programas de transferência de renda (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Em 2008, com o PBF sendo reconhecido pela mídia e agências internacionais, há a inclusão dos jovens entre 16 e 17 anos entre os beneficiários para estimular sua escolarização, enquanto a oposição retoma e amplia a acusação de incompetência governamental e fraudes no Bolsa Família, ao passo que

reconhece a sua importância, fortalecendo novamente o programa, apesar dos embates travados no congresso Nacional. O Bolsa Família se encaminha, assim, para uma visão de desenvolvimento social ao contribuir para o emprego e economia de base popular (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

Assim, diante da trajetória de ampliação e consolidação do Programa Bolsa Família no tocante à quantidade de beneficiários e recursos desde a sua criação, no início dos anos 2000, e com a introdução de outras ações governamentais, torna-se necessário questionar seu papel para o desenvolvimento, compreendido a partir da perspectiva das capacitações.

3.4 Amartya Sen e a Perspectiva das Capacitações

Ao se estudar uma política pública com a extensão que o Bolsa Família tem na sociedade brasileira é preciso compreender as alternativas que possam ser criadas a partir dos programas para o alívio e superação da pobreza, caso se pretenda alcançar um padrão de bem-estar coletivo. Mais do que isso, é preciso entender o papel que as políticas de enfrentamento à pobreza desempenham frente ao desenvolvimento rural.

Conforme já demonstrado, não existe uma definição de desenvolvimento consensual na literatura, de forma que a visão que norteia este estudo é a de Amartya Sen, embora ela não tenha sido construída especificamente para o meio rural.

Neste trabalho, entende-se que é possível conceber uma visão geral de desenvolvimento, seja ele rural ou urbano, desde que as particularidades de cada contexto sejam respeitadas na análise, posto que ambos fazem parte da sociedade mais geral que os abarca. A perspectiva seniana, além disso, serve de inspiração para a formulação de indicadores sociais, como o IDH, amplamente utilizado por agências de pesquisa internacionais, além de servir de referência para a formulação de políticas, estando de acordo com as diretrizes do próprio programa de transferência de renda brasileiro que se pretende estudar.

Conforme a visão de Sen (2000), desenvolvimento envolve um processo no qual os seres humanos e suas capacitações (ou seja, a capacidade de realizar algo,

como ler ou escrever, por exemplo) estão envolvidos. Dessa forma, as análises baseadas somente em renda monetária não dão conta de medir o desenvolvimento, pois a renda é apenas um meio de alcançar um fim, que seja um alimento, uma vestimenta ou outro qualquer.

Para o autor, a utilidade da riqueza reside nas liberdades substantivas, ou seja, nas coisas que ela permite realizar e está ligada à possibilidade de “viver do modo como gostaríamos” (SEN, 2000, p. 28).

Nesse sentido, os intitamentos são os recursos de que as pessoas dispõem para alcançar seus objetivos e estão de acordo com a formulação das políticas de transferência de renda condicionada, que incentivam a melhoria das condições de saúde e escolarização, ampliando o leque de escolha dos beneficiários.

A abordagem seniana define pobreza como privação das capacitações, ou seja, estas últimas são a liberdade de se viver conforme o desejado, através da realização dos funcionamentos. No desenvolvimento humano, a renda deve ser considerada um meio para se obter um fim, sendo as capacitações e funcionamentos o centro desta perspectiva (MATTOS, 2011).

Mattos (2011), partindo da abordagem das capacitações de Sen, discute o desenho e o impacto do Programa Bolsa Família e chama a atenção para o fato de que se deve questionar a igualdade que se deseja estudar ou ampliar entre as populações. Via de regra, a igualdade é pensada em termos financeiros, mas ela pode ser também de outros fatores, e, uma vez que os seres humanos são desiguais, tanto do ponto de vista das circunstâncias das suas vidas quanto das suas características pessoais, a igualdade de um aspecto da vida não é, necessariamente, assimilada por outras esferas.

Por isso, mesmo sendo um exercício difícil, a diferença entre os seres humanos precisa ser levada em conta ao se estudar a igualdade, não se devendo assumir de antemão que as pessoas estejam em condições iguais. Nas análises ancoradas na perspectiva das capacitações é preciso levar em consideração tanto a liberdade de realizar algo, quanto a própria realização de algo, sendo a primeira referente à possibilidade, a liberdade real de se fazer ou obter alguma coisa que se deseje, enquanto a segunda diz respeito ao que se alcança. Pode-se analisar tanto realização quanto liberdade para realizar por meio da opulência (consumo e renda), da sua utilidade (satisfação de desejos) e da qualidade de vida, ou seja, padrão de vida (MATTOS, 2011).

Para Mattos (2011, p. 17-18), Sen aborda os ordenamentos sociais através da perspectiva das capacitações, uma nova maneira de abordar igualdade e desigualdade, analisando as capacitações que os indivíduos têm para realizar os funcionamentos que desejam. Nesse sentido, os funcionamentos representam aquilo que alguém pode valorizar fazer ou ter (como estar bem nutrido ou participar da sociedade), enquanto as capacitações representam as combinações de funcionamentos que é possível alguém realizar, ou seja, a liberdade de levar a vida que desejar, de forma que a liberdade deve estar no centro das análises de igualdade.

Entre as desigualdades a se considerar em relação à renda real e necessidades estão as heterogeneidades pessoais, as diversidades do meio, as variações no ambiente social, a diferença de perspectiva relativa aos costumes e convenções e o uso da renda no interior da família. Além disso, a perspectiva das capacitações também se destaca na literatura pela redefinição de igualdade de oportunidades, que tradicionalmente é relacionada à igualdade de disponibilidade de algum meio, ao que Sen acrescenta a necessidade de considerar a desigualdade entre os seres humanos. Ainda, essa perspectiva merece destaque uma vez que não se concentra nos meios e sim nos fins do desenvolvimento. As capacitações são um reflexo da liberdade substantiva (em si mesma) de realizar funcionamentos (MATTOS, 2011).

Notadamente, embora as capacitações e os funcionamentos abarquem uma ampla quantidade de coisas, nem todas elas devem ser valorizadas da mesma forma para o desenvolvimento humano. Não é possível observar diretamente o conjunto capacitário, sendo preciso, assim, construí-lo a partir de pressupostos, sendo possível, em alguns casos, apenas relacionar o bem-estar com os funcionamentos realizados. Da mesma forma, embora seja ideal considerar todo o conjunto de liberdades para optar entre diferentes funcionamentos, na prática, isso se torna difícil e é preciso trabalhar apenas com o conjunto efetivamente realizado (MATTOS, 2011).

Mattos (2011) indica que o desenvolvimento para Sen é um processo de expansão das liberdades reais de um indivíduo, sendo este o próprio fim do desenvolvimento. Deve-se, portanto, focar o seu estudo na liberdade, ao invés de nos meios para obtê-la, de maneira que haverá desenvolvimento conforme for possível abolir as privações de liberdade, dentre as quais, destaca-se a pobreza e

falta de oportunidades econômicas, bem como a tirania, a destituição social, negligência do setor público e a interferência em excesso e intolerância dos Estados.

O economista indiano Amartya Sen, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998 por suas contribuições ao estudo da economia do bem-estar, tem se dedicado, entre outras temáticas, a debater a ética na teoria econômica, a pobreza e privações e o desenvolvimento nas sociedades, vindo a formular a perspectiva das capacitações, já citada.

Além de afirmar o desenvolvimento como expansão das liberdades, Sen deu vastas contribuições para medir o desenvolvimento de forma ampliada, ultrapassando o limite da renda ou produção, colaborando para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelas Nações Unidas. Atualmente, tal índice tem sido amplamente utilizado ao redor do mundo, evidenciando a relevância de Sen para os que se dedicam a problematizar e, portanto, incentivar o desenvolvimento humano.

Sen (1999) argumenta que a economia contemporânea está dissociada da ética, sendo pautada pela suposição do comportamento autointeressado. Mas, nem sempre isso corresponde à realidade, uma vez que os indivíduos têm seu comportamento influenciado pela ética. Assim, Sen (1999) questiona a predominância do pensamento autointeressado na teoria econômica, demonstrando que o que um indivíduo ou grupo maximiza pode variar conforme valores que julguem adequados, o que muitas vezes pode fazer uma pessoa maximizar algo fora do seu benefício particular. Portanto, tal diversidade deve ser levada em consideração pela economia do bem-estar e pela teoria econômica mais abrangente.

Recorrendo ao início da disciplina economia, Sen (1999) afirma que este tem dois caminhos distintos, o da “ética” e o da “engenharia”, sendo que o primeiro deles remonta a Aristóteles. O pensador grego já advertia para que a busca por riqueza, objeto da economia, não era a busca principal do ser humano, sendo útil apenas para outras realizações.

Dessa forma, a economia não deve se dissociar do estudo da ética e da filosofia política, sendo preciso considerar a indagação ética da motivação humana sobre como se deve viver. Para Sen, embora nem sempre as pessoas ajam em consonância com os valores morais que elas possuem, essa dimensão não pode ser negligenciada na teoria em favor de um autointeresse permanente. A isso Sen

(1999, p. 20) chama de “concepção da motivação relacionada à ética”. Ademais, Aristóteles também advertia para a necessidade de se buscar o bem-estar para o conjunto da sociedade, não apenas individualmente. Deve-se, portanto, buscar uma visão abrangente e ética do bem (SEN, 1999).

Sem negar a importância de outras perspectivas, como a que chama de “linha engenheira” da economia, o questionamento da ética e dos objetivos perseguidos pela humanidade e suas motivações possibilitam à Sen uma visão particular do desenvolvimento, sendo ele essencialmente humano.

O desenvolvimento humano, na trajetória de concepção do desenvolvimento (até então, fortemente ancorado na economia), abre espaço para novas possibilidades de análise do bem-estar das populações e é amplamente difundido na atualidade, principalmente na orientação de pesquisas de agências internacionais e na formulação de políticas públicas.

No livro *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen (2000) demonstra sua visão de desenvolvimento e a perspectiva das capacitações. Para o autor, a perspectiva da liberdade apresenta implicações relevantes para a compreensão do desenvolvimento e para sua promoção, através de múltiplos critérios que não devem ser negligenciados em uma visão única.

Sen inicia demonstrando que a relação entre renda e a possibilidade de se levar o modo de vida desejado deve ser relevante para a teoria do desenvolvimento. Conforme o autor “embora haja uma relação entre opulência e realizações, ela pode ser ou não muito acentuada, e pode muito bem depender demais de outras circunstâncias” (SEN, 2000, p. 28).

Se existem razões para desejar riquezas, elas residem na busca pela garantia de uma vida o mais longa possível, com o maior bem-estar possível na sua duração, um objetivo desejável para a maior parte da humanidade. É preciso indagar as razões para se querer mais riqueza e o que se poderá fazer com ela. É necessário indagar, ainda, quais fatores influenciam sobre essas razões para se buscar mais renda, que notadamente, não residem sobre a renda em si, e sim na possibilidade de liberdade de se viver da forma desejada que ela proporciona (SEN, 2000).

Assim, para se conceber adequadamente o desenvolvimento é preciso ultrapassar visões baseadas na acumulação de riquezas e no crescimento de variáveis relacionadas à renda, como o Produto Nacional Bruto, por exemplo. Deve-se analisar os fins e os meios do desenvolvimento e evitar considerar o crescimento

econômico como um objetivo em si mesmo para que se tenha uma visão plena do processo de desenvolvimento (SEN, 2000).

Conforme afirma Sen:

O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN, 2000, p. 29).

Grande parcela dos seres humanos é vítima de diferentes modos de privações de liberdade, entre elas, a fome que atinge de forma coletiva algumas regiões, privando suas populações da liberdade de sobreviver, ou sob a forma de subnutrição, em diversos países. Mesmo em países ricos há grande quantidade de pessoas que são privadas de água tratada, de saneamento básico e de serviços de saúde, que ocasionam morte prematura, além de pessoas que não têm acesso à educação, emprego remunerado ou mesmo segurança socioeconômica. A desigualdade entre o sexo masculino e feminino afeta e limita as liberdades substantivas das mulheres, por vezes conduzindo à morte prematura. Ainda, grande quantidade de indivíduos tem a liberdade política e direitos civis básicos negados, inclusive sob o pretexto de assim acelerar o crescimento econômico (SEN, 2000).

A insegurança econômica, como a fome coletiva e os desastres econômicos, com frequência está relacionada aos governos autoritários e territórios coloniais, enquanto as democracias tendem a atuar em sua prevenção, uma vez que precisam se legitimar e mobilizar a opinião pública a seu próprio favor. Apesar disso, adverte Sen (2000), a liberdade civil e política tem um valor em si mesma, dispensando justificativas econômicas, de maneira que mesmo que não acarrete insegurança econômica, sua falta significa uma repressão da vida política e social e limita a liberdade humana.

Sen (2000, p. 31) advoga em favor de uma visão de liberdade que abarque tanto “processos” de liberdade de ação como “oportunidades” de liberdade, de acordo com as circunstâncias sociais e pessoais de cada um. Nesse caso, a privação de liberdade pode ocorrer em função do processo ou da oportunidade.

Na visão de desenvolvimento seniana as liberdades têm um papel constitutivo básico, de forma que a expansão das capacitações⁵ para se levar o tipo de vida desejada são elementos importantes da análise, representando uma via de mão dupla frente às políticas públicas ao influenciar e ser influenciadas por elas (SEN, 2000, p. 32).

A importância da liberdade individual para o conceito de desenvolvimento está relacionada com sua avaliação e eficácia. As liberdades individuais substantivas são essenciais para a abordagem normativa do desenvolvimento. Isso significa que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado sobretudo pelas liberdades que permite aos seus indivíduos, uma vez que ela é importante tanto individual quanto coletivamente, pelos resultados valiosos que possibilita (SEN, 2000).

A liberdade substantiva é também importante porque ela é um dos principais fatores a influenciar a iniciativa individual e a eficácia social, já que mais liberdade aumenta o potencial de um indivíduo consigo mesmo e com o ambiente que o cerca. Tal potencial é também necessário ao desenvolvimento, relacionado com o “aspecto da condição de agente” do indivíduo (utilizada no sentido de alguém que age, provoca mudanças e cujas realizações se pode analisar de acordo com seus objetivos). Assim, trata-se do “papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas” (SEN, 2000, p. 33).

Acerca do processo avaliatório, Sen (2000) afasta-se das análises tradicionais baseadas na economia, através da renda e da riqueza, no utilitarismo, por meio das satisfações mentais, ou em uma visão libertária, calcada em procedimentos de liberdade, e propõe uma análise através das liberdades substantivas que se tenha razão para valorizar. Notadamente, a privação de renda também pode conduzir à privações de educação e saúde, por exemplo, que por sua vez convergem para uma baixa renda. Tal relação não é negligenciada na visão seniana, ao abordar outras capacitações e liberdades:

Se a nossa atenção for desviada de uma concentração exclusiva da privação de capacidade, poderemos entender melhor a pobreza das vidas e liberdades humanas com uma base informacional diferente (envolvendo certas características que a perspectiva da renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a análise de políticas). O papel da renda e da riqueza –

⁵ A tradução desta edição apresenta a palavra capacidade em destaque entre aspas. No entanto, considera-se apropriada a escolha de “capacitações” para melhor exprimir o original *capabilities*.

ainda que seja importantíssimo, juntamente com outras influências – tem de ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação (SEN, 2000, p. 35).

Para Sen (2000), a pobreza não se reduz à privação de renda, mas representa a privação de capacitações básicas que a análise de renda pode ocultar, como por exemplo, os prejuízos sociais de altas taxas de desemprego mesmo quando há uma forte atuação da seguridade social, que compensa as taxas de rendimento per capita, mas não permite analisar a perda de autonomia dos indivíduos, entre outros fatores. Além disso, é possível ter um nível de renda mais elevado e ainda assim uma privação absoluta maior, como no caso da população negra norte-americana, que tem expectativa de vida menor do que a população branca do mesmo país e do que a população de outros países mais pobres.

Conforme Sen (2000) o conjunto de liberdades pode ser muito mais amplo do que a liberdade de se evitar uma morte prematura, o que o aproxima das análises em termos de qualidade de vida, ou seja, da ênfase no modo de vida. Isso porque restrições de mercado podem significar privações de direitos ainda mais relevantes do que as consideradas quando se analisa a participação no mercado pelos benefícios que ele possa gerar em termos de renda e riqueza.

Sen (2000) chama a atenção para a distinção entre “resultados de culminância”, que só analisa o resultado final, sem olhar para o processo e “resultados abrangentes”, no qual importa o processo pelo qual se chega ao resultado, incluindo-se aí o papel da liberdade, de forma que seria preferível a liberdade de participar do mercado e obter um resultado determinado do que obter o mesmo resultado sem liberdade.

Para Sen (2000, p. 46), as políticas públicas devem ser analisadas e avaliadas levando-se em consideração que a liberdade individual é um produto social e que a concepção do correto e do justo uso das liberdades dos indivíduos é realizada a partir de associações sociais. A respeito das mudanças sociais ocorridas em decorrência do desenvolvimento econômico, é necessário permitir a participação dos envolvidos para que eles escolham quais tradições e valores devem ou não seguir e de quais podem abdicar em favor de um maior desenvolvimento.

Na proposição de políticas públicas deve-se evitar as imposições sobre a permanência ou não de tradições reivindicadas tanto por líderes políticos, religiosos ou tradicionalistas ou mesmo por “especialistas” culturais (SEN, 2000). De lado

oposto, pode-se também questionar a imposição do abandono de normas e valores culturais em favor do desenvolvimento, caso tal decisão não seja tomada pelos diretamente envolvidos, ou seja, os que podem decidir sobre o que importa manter, transformar ou abdicar.

Considerando a contribuição de Sen para os estudos do desenvolvimento, é esta a perspectiva que orienta as análises aqui apresentadas, procurando entender as contribuições de uma política pública, o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família, para o desenvolvimento rural, a partir das capacitações das famílias e da sua relação com políticas de viés produtivo, voltadas para o meio rural.

3.5 O Programa Bolsa Família: histórico e funcionamento

Como já foi indicado, à época da criação do programa existiam outras iniciativas do governo federal para auxílio das pessoas de baixa renda. Esses programas eram o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, além do Cartão Alimentação e do Auxílio Gás. Com a introdução do Bolsa Família, como o próprio nome sugere, tais programas foram condensados em um só, com a finalidade de agilizar o processo de recebimento, diminuir a burocracia e ter um melhor controle dos recursos aplicados (WEISSHEIMER, 2006).

Conforme Weissheimer (2006, p. 27), outros programas também foram importantes enquanto geradores de experiência para a formulação do PBF. As principais inspirações para o atual Bolsa Família, entre outras, seriam o projeto apresentado para o Programa de Garantia de Renda Mínima de 1991 de Eduardo Suplicy e a aplicação por parte de Cristovam Buarque de um programa de renda mínima em 1995, no Distrito Federal.

Outros marcos importantes pra o programa foram a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no começo da década de 1990. Além disso, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) havia realizado ações como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Sentinela, Agente Jovem, Auxílio Gás e os Bolsa Escola e

Alimentação, todos com o intuito de melhorar os rendimentos e a qualidade de vida da população de baixa renda (WEISSHEIMER, 2006, p.28).

Para agregar os diferentes programas existentes, o PBF precisou unificar diferentes listas de beneficiários e diferentes critérios de participação, que até então eram coordenados por ministérios distintos. Dessa maneira, inaugurou-se no Brasil uma nova agenda social, com a unificação, racionalização e ampliação dos programas sociais existentes (WEISSHEIMER, 2006, p. 28).

Dessa forma,

Pode parecer um paradoxo, mas não é. O principal objetivo do Programa Bolsa Família é justamente fazer com que seus beneficiários deixem de sê-lo. Essa é uma tarefa para muitos anos e não apenas para um programa isolado. Promover o desenvolvimento socioeconômico de famílias em estado de insegurança alimentar, gerar trabalho e renda, devolver ou mesmo criar uma dignidade capaz de levar a algo que possa ser chamado de cidadania. Esse é o caminho para a saída do Bolsa Família. (WEISSHEIMER, 2006, p. 39).

Mattos (2011, p. 35) afirma que a Constituição Brasileira de 1988 modificou o sistema de proteção social do país, equiparando a assistência social às políticas sociais de educação, saúde e previdência ao garantir o acesso aos serviços públicos à população pobre, além de ter reconhecido o direito de aposentadoria não totalmente contributiva aos trabalhadores rurais e de uma renda para aposentados e portadores de deficiências em pobreza extrema, através do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Assim, a década de 1990 passou a assistir à implantação de programas de transferência de renda condicionada, como o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, aplicado tanto em Campinas como em Ribeirão Preto, em São Paulo, e a Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, centrados em contrapartidas educacionais para famílias com crianças até 14 anos de idade. Já o PETI, criado em 1996, foi o primeiro programa de transferência de renda condicionada no âmbito do governo federal, enquanto as experiências municipais foram sendo replicadas em outras cidades, como Belo Horizonte, Vitória e Belém, entre outras (MATTOS, 2011).

Inspirado no programa Bolsa Familiar para Educação, foi criado em 2001 o Programa Bolsa Escola Federal, o segundo programa de transferência de renda condicionada em nível federal, sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Além disso, houve a criação do Programa Bolsa Alimentação para famílias

com crianças até seis anos de idade (portanto, ainda sem idade escolar), com condicionalidades voltadas para a saúde da gestante e das crianças e sob responsabilidade do Ministério da Saúde. Já em 2003, foi criado pelo Governo Federal o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), também vinculado a condicionalidades (MATTOS, 2011).

Embora esses programas fossem uma iniciativa federal, eles não atingiam todo o país e eram financiados, executados e gerenciados por fontes próprias, permitindo, por exemplo, a inclusão da mesma família em mais de um programa enquanto outras ficavam de fora de qualquer forma de transferência social. Somente em 2004, junto com o Auxílio Gás (sem contrapartidas) esses programas foram unificados através do Bolsa Família, ao qual o PETI passou a integrar a partir de 2005.

Em relação ao Programa Bolsa Família, a sua gestão é descentralizada, envolvendo os municípios e o Distrito Federal, os Estados e a União. Aos municípios cabe identificar e cadastrar as famílias elegíveis no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), além de atualizá-lo, acompanhar as famílias e o cumprimento das condicionalidades, gerir o programa, apurar e encaminhar denúncias para os órgãos competentes. Juntamente com os governos federal e estadual, as prefeituras devem garantir aos beneficiários o acesso aos serviços de saúde e educação, além do estabelecimento de parcerias nos três níveis com órgãos e instituições governamentais ou não-governamentais, para disponibilizar programas complementares ao benefício (MATTOS, 2011).

No tocante aos estados, suas obrigações incluem promover atividades de capacitação em relação ao cadastramento e atualização do CadÚnico nos municípios, o apoio técnico e logístico aos municípios, além de garantir a infraestrutura necessária à alimentação e processamento dos dados do CadÚnico. Também concerne aos estados garantir que o público beneficiário do Bolsa Família tenha acesso a documentos civis de identificação pessoal, o apoio à inclusão de comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) no CadÚnico, sem contar a utilização do cadastro para articular ações e programas complementares voltados aos beneficiários e a criação de uma Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, com conhecimento da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) (MATTOS, 2011).

Conforme informações disponibilizadas em endereço virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família, criado através da Lei nº10.836, de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 2004, vinculado ao MDS, consiste em fornecer renda diretamente às famílias assistidas (beneficiárias), por meio de cartão magnético, mediante o cumprimento de condicionalidades (BRASIL, 2014b).

Os objetivos do programa estão divididos em três eixos, a saber, o alívio imediato da pobreza (via transferência de renda), o acesso a direitos sociais de educação, saúde e assistência social (através das condicionalidades) e superação da vulnerabilidade (por meio dos programas complementares que favorecem o desenvolvimento das famílias). Atualmente, o programa faz parte do Plano Brasil sem Miséria, criado em 2011 (BRASIL, 2014d).

Para ter acesso ao PBF as famílias precisam fazer parte do Cadastro Único para Programas Sociais. Conforme mencionado, este banco de dados é gerenciado pelos municípios e permite a identificação das famílias de baixa renda e sua posterior inclusão ou não no programa, conforme a renda apresentada e também, conforme disponibilidade de recursos federais.

No universo do Cadastro Único estão também famílias de baixa renda (até meio salário mínimo mensal por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos) que não atendem aos requisitos da transferência de renda, mas que podem se beneficiar de outros programas sociais, tais como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), de formação profissional e o Minha Casa, Minha Vida, de habitação, entre outros.

O pagamento oferecido às famílias é feito através de um cartão magnético vinculado à rede da Caixa Econômica Federal e é direcionado para o(a) responsável pela família, preferencialmente a mãe. Dessa maneira, o valor do benefício é retirado diretamente pelo(a) beneficiário(a) na rede conveniada ao banco. Além disso, o valor varia conforme a renda per capita e a quantidade de crianças e adolescentes até 17 anos das famílias.

Atualmente, o Benefício Básico equivale a 77 reais, pagos mesmo não havendo crianças e jovens no grupo familiar, quando a renda mensal da família não excede R\$ 77,00. Para as famílias com renda entre R\$ 77,01 e R\$154,00, estão disponíveis os benefícios variáveis, conforme a composição familiar. O Benefício Variável para criança e adolescente até 15 anos, nutriz e gestante é de R\$ 35,00. O

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente é de R\$ 42,00. Além disso, há o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, que é calculado especificamente para cada família, caso mesmo com o recebimento de todos os demais benefícios ela continue em situação de extrema pobreza (até 77 reais).

Cabe lembrar que o benefício é pago para a quantidade máxima de cinco crianças menores de 15 anos, nutrizes ou gestantes e para até de dois adolescentes no caso de famílias que recebem até 77 reais por mês. Nessa situação, uma família que receba o Benefício Básico, acrescidos do Benefício Variável para dois adolescentes e do Benefício Variável para cinco crianças, por exemplo, receberá o total de 336 reais mensais, enquanto um salário mínimo equivale a R\$ 724,00. Para famílias com renda mensal per capita entre 77,01 e 154 reais, não há o pagamento do benefício básico, de forma que a família receberia 259 reais⁶.

Como já foi referido, para receber o benefício é preciso cumprir as condicionalidades impostas pelo programa, o que significa o acompanhamento das crianças até sete anos pela rede de saúde e a aplicação do cartão de vacinação. Cumprem acompanhamento de saúde também mulheres na faixa etária dos 14 aos 44 anos de idade, e em caso de gravidez ou amamentação, as mulheres precisam fazer exame pré-natal e seguir o acompanhamento médico para si e para o bebê.

Em se tratando de crianças e adolescentes entre seis e quinze anos, exige-se a matrícula escolar e frequência mensal mínima de 85%. No caso de adolescentes entre dezesseis e dezessete anos, a frequência mínima é de 75% da carga horária escolar. Já os jovens até quinze anos que tiverem sido retirados do trabalho infantil ou estiverem em situação de risco, precisam participar também dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Vinculadas à transferência de renda, outras atividades complementam o programa Bolsa Família, tais como incentivo ao aumento da educação e qualificação profissional, melhoria das condições de moradia, acesso ao microcrédito, emissão de documentos, entre outros, que configuram as chamadas “portas de saída” do programa (BRASIL, 2014b).

⁶ Para melhor visualização dos tipos de benefícios consultar:
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>

4 Pobreza e Políticas Públicas no Alto da Serra do Botucaraí, RS

Diante do propósito de estudar a transferência de renda no meio rural brasileiro em sua relação com as políticas de crédito e de inserção produtiva destinadas aos agricultores familiares e quais efeitos tais políticas possuem sobre as famílias e o ambiente socioeconômico no qual estão inseridas, a Serra do Botucaraí surge como uma região de interesse para a análise empírica, devido aos altos índices de pobreza que apresenta e ao grande número de beneficiários do Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família.

A participação em programas voltados aos agricultores familiares varia entre os municípios da região, como será visto a seguir. Além disso, estudar a Serra do Botucaraí era de interesse da Emater, que colaborou para esta pesquisa, cedendo informações dos diagnósticos realizados pela instituição, visando a localizar a pobreza e as necessidades dos agricultores no estado do Rio Grande do Sul, contribuindo para esta pesquisa.

4.1 Pobreza Rural no Rio Grande do Sul e Acesso a Políticas Públicas

Pesquisadores como Garcia et al. (2013) apontam que a pobreza rural brasileira diminuiu nas últimas décadas devido ao aumento da renda, a expansão da aposentadoria rural e as transferências de renda.

Conforme informações da PNAD de 2004, disponibilizadas pelo IBGE (2014), o Brasil tinha 51.802.000 domicílios particulares permanentes, dentre os quais, 43.821.000, ou seja, 84,59%, concentrados no meio urbano e 7.982.000, ou seja, 15,41% do total localizados no meio rural.

Os mesmos dados indicam que cerca de oito milhões de domicílios haviam recebido dinheiro de programa social do governo. Entre eles, dois milhões eram domicílios com renda até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, o que sinaliza uma situação de pobreza e vulnerabilidade. Cabe destacar que dos oito milhões de domicílios que receberam auxílio financeiro, mais de três milhões receberam dinheiro de mais de um programa governamental, o restante tendo recebido renda de apenas um programa.

Fazendo a separação entre a situação dos domicílios que receberam dinheiro de programa governamental, 5.594.000, ou seja, 69,4% estão localizados no meio urbano, enquanto 30,60% estão no meio rural (IBGE, 2014), indicando que em relação à quantidade de domicílios rurais no país (15,41%) a pobreza brasileira é duas vezes maior aí do que no meio urbano.

O portal de dados do IPEA apresenta dados da população rural e urbana para o ano 2000. Naquele ano, no Rio Grande do Sul, a população total era de 10.187.798 habitantes. Destes, 1.869.814, ou seja, 18,35% eram residentes rurais enquanto 8.317.984, ou seja, 81,65% eram urbanos, proporções condizentes com o perfil brasileiro, mostrado pela PNAD de 2004.

Em relação às transferências sociais, estas apresentam números relevantes. O Benefício de Prestação Continuada concedeu, em dezembro de 2012, 168.904 benefícios para idosos e pessoas com deficiência do Rio Grande do Sul, totalizando R\$ 104.678.317,27, com uma média de R\$ 619,75 por benefício. Já a Renda Mensal Vitalícia destinou ao Rio Grande do Sul, em dezembro de 2012, o total de R\$ 3.490.483,79, distribuídos entre 5.625 benefícios para idosos e deficientes, com uma média de R\$ 620,53 por benefício (IPEA, 2014).

Notadamente, o Programa Bolsa Família é o que apresenta maior expressão, uma vez que não se destina somente a idosos ou pessoas com deficiência, tendo como público alvo famílias pobres e, sobretudo, as que possuem crianças e jovens na sua composição. Em dezembro de 2012, somente o PBF destinou ao Rio Grande do Sul 463.519 benefícios, transferindo o total de R\$ 63.581.600,00, o que significa uma média de R\$ 137,17 por benefício (IPEA, 2014), indicando que embora abarque um número maior de pessoas, o valor médio das transferências é cerca de quatro vezes menor do que nos demais programas de transferência social, cumprindo um papel de complementação da renda, não de substituição da renda do trabalho.

O Censo Agropecuário de 2006⁷, também disponibilizado pelo IBGE, fornece algumas informações relevantes sobre o perfil dos produtores. Quando se analisa o seu nível de instrução, nos 441.472 estabelecimentos agropecuários, apenas 1,56% dos produtores apresenta ensino médio completo na modalidade de técnico agrícola, e 0,75% de ensino superior em profissões relacionadas com a atividade agropecuária (medicina veterinária, engenharia agrônômica e florestal, zootecnia).

⁷ Cabe lembrar que cada pesquisa realizada utiliza de metodologia específica. Para maiores informações, consultar www.ibge.gov.br.

Já o Ensino Médio completo equivale a 6,03% do total e, na maioria dos casos demonstrados pela tabela 1, os proprietários dos estabelecimentos apenas sabem ler ou escrever ou cursaram o ensino fundamental incompleto (73,94%), havendo ainda 4,23% de analfabetos.

Tais informações divulgadas pelo Censo Agropecuário de 2006 revelam limitações do ponto de vista da escolaridade formal e técnica dos agricultores, que é um dos fatores a ser considerado pela perspectiva das capacitações como fonte de ampliação das liberdades, e também um dos pontos priorizados pelo Programa Bolsa Família ao estabelecer como condicionalidade a frequência escolar para as crianças e jovens.

Tabela 1: Nível de instrução dos proprietários dos estabelecimentos agropecuários no Rio Grande do Sul, 2006

Nível de instrução	%
Não sabe ler e escrever	4,23
Alfabetização de adultos	1,36
E. Fundamental incompleto/ Sabe ler ou escrever	73,94
E. Fundamental completo	9,66
E. Médio completo	6,03
E. Médio completo - técnico agrícola	1,56
E. Superior	2,47
E. Superior relacionado à agropecuária	0,75
Total	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Agropecuário 2006.

Já a Tabela 2, a seguir, demonstra os estratos de área dos estabelecimentos agropecuários compatíveis com agricultura familiar, de acordo com as definições do Censo Agropecuário 2006, divididos em nove grupos e medidos em hectares.

As informações revelam que em 21,65% dos casos a disponibilidade é de até 5 hectares de terra, enquanto 1,65% são sem área. Os que possuem entre 5 e 10 hectares são 20,04%. Se somados, mais de 40% dos estabelecimentos agropecuários dispõem de até 10 hectares, o que influencia nas possibilidades de cultivo e uso da terra, na capacidade de absorção de mão de obra, na utilização de maquinário e na produtividade da agricultura.

Tabela 2: Estratos de área da agricultura familiar no Rio Grande do Sul, 2006 (%)

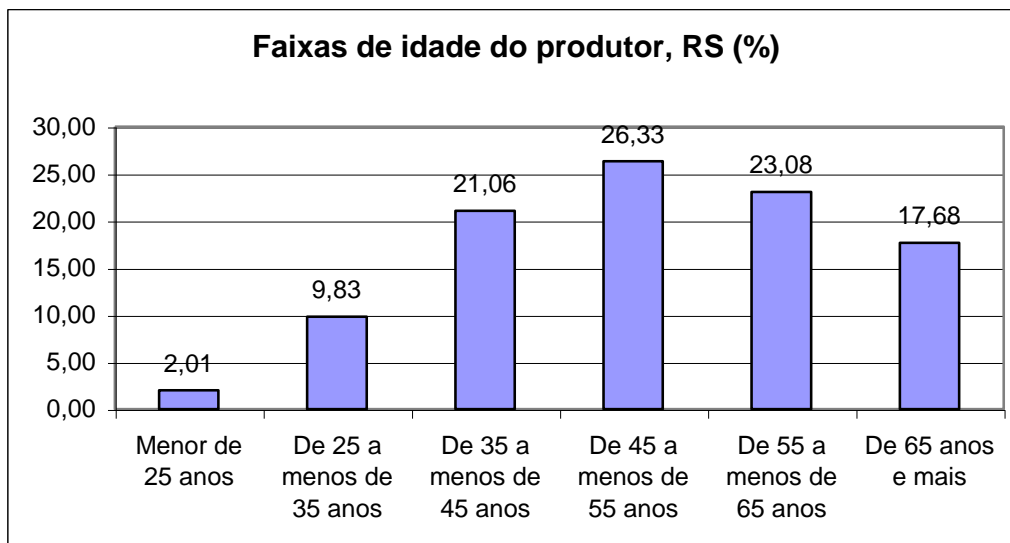
Área (em hectares)	%
Sem área	1,65
Mais de 0 a menos de 0,5 ha	1,32
De 0,5 a menos de 1 ha	1,33
De 1 a menos de 5 ha	19,00
De 5 a menos de 10 ha	20,04
De 10 a menos de 20 ha	27,96
De 20 a menos de 50 ha	23,29
De 50 a menos de 100 ha	4,91
De 100 ha para cima	0,50
Total	100,00

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Agropecuário 2006.

O gráfico 5, por sua vez, é composto por seis faixas de idade distintas aplicadas para os produtores responsáveis pelas propriedades que são enquadrados na classificação de agricultura familiar, indicando que na maioria dos casos os produtores responsáveis pela propriedade no Rio Grande do Sul, são adultos acima dos 45 anos (somando cerca de 67% do total), sendo que a faixa entre 45 até os 55 anos apresenta a maior frequência (26,33%).

O grupo dos responsáveis mais jovens, na faixa de até 25 anos apresenta apenas 2,01% do total, enquanto a faixa entre 25 até 35 anos apresenta 9,83%. Já o grupo acima dos 65 anos apresenta 17,68% dos responsáveis, de forma que esta análise sugere uma tendência de envelhecimento desta população, situação já referenciada pela literatura (ANJOS; CALDAS, 2005, entre outros).

Gráfico 5: Faixas de idade do produtor responsável pela propriedade no Rio Grande do Sul, 2006 (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Agropecuário 2006.

De acordo com a tabela 3, abaixo, pode-se perceber a distribuição dos benefícios do Programa Bolsa Família de acordo com a situação de domicílio, rural ou urbana, no universo de pessoas cadastradas pelo CadÚnico, em janeiro de 2014. Notadamente, nem todos os listados pelo cadastro estão dentro dos critérios adotados pelo PBF, estando aptos apenas para os demais programas governamentais, tais como os de educação, à exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni).

Conforme os dados, entre os que recebem o benefício, 80,84% eram do meio urbano, enquanto 19,07% do meio rural, distribuição similar à da população rural e urbana do Brasil. Cabe destacar que o Bolsa Família apresenta metas de distribuição dos recursos de acordo com informações sobre a concentração da pobreza e da pobreza extrema divulgadas pelo IBGE, gerando a cobertura proporcional à quantidade de elegíveis em cada município

Tabela 3: Pessoas cadastradas no CadÚnico por situação de domicílio e recebimento do Bolsa Família, RS, 2014

Situação do domicílio	Recebe	%	Não Recebe	%
Urbano	1.259.764	80,84	1.525.168	81,22
Rural	297.107	19,07	352.049	18,75
Sem resposta	1.399	0,09	526	0,03
Total	1.558.270	100,00	1.877.743	100,00

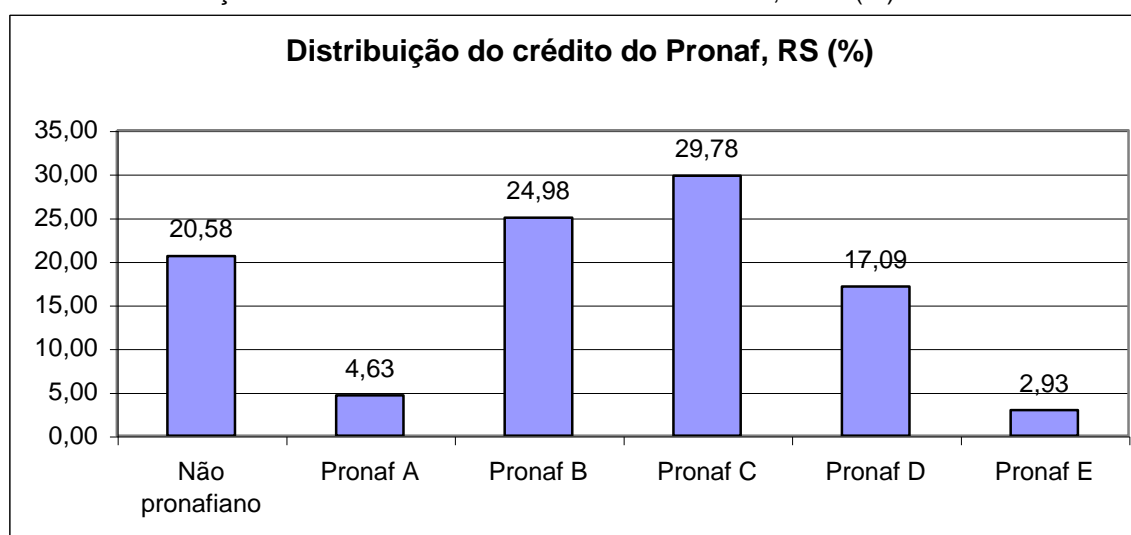
Fonte: Elaboração própria com dados da SAGI/CECAD, 2014.

A respeito do crédito para a produção agropecuária, ainda de acordo com os dados do Censo Agropecuário 2006, dos 919.116 estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento no Brasil, 615.592 (66,98%) foram das linhas de crédito do Pronaf.

Somente no Rio Grande do Sul são 183.984 estabelecimentos agropecuários tomadores de crédito, dos quais 145.564 (79,12%) são provenientes do Pronaf (IBGE, 2014), indicando a importância que tem essa política, tanto em âmbito nacional, quanto nos limites deste estado.

O gráfico 6, a seguir, demonstra a distribuição do crédito do Pronaf entre os estabelecimentos agropecuários do Rio Grande do Sul.

Gráfico 6: Distribuição do crédito do Pronaf no Rio Grande do Sul, 2006 (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Agropecuário 2006.

Os valores indicam que cerca de 20% do total não usufruem deste crédito, enquanto os grupos B (24,98%) e C (com 29,78%) são os principais tomadores de crédito. Já o grupo D responde por 17,09% do total, enquanto os grupos A e E correspondem a menos de 5% cada um, totalizando 4,63% e 2,93% respectivamente. Conforme esta distribuição, o Pronaf B, que é potencialmente compatível com a renda dos beneficiários do Programa Bolsa Família, é o segundo mais acessado dentro do programa.

4.2 O Diagnóstico da Emater no Alto da Serra do Botucaraí

Com a realização de um acordo de cooperação entre a Emater e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), pôde-se ter acesso a informações relevantes desta instituição sobre as famílias de agricultores do meio rural do Rio Grande do Sul.

Recentemente, visando a melhoria da focalização de políticas para os pobres do meio rural, a Emater, através dos seus escritórios municipais, realizou uma pesquisa de diagnóstico da situação dessa população, envolvendo diversos aspectos sociais e econômicos, além da estrutura produtiva das famílias.

Uma vez que a empresa de extensão rural havia realizado esse diagnóstico para conhecer as principais carências dos agricultores, de acordo com a distribuição de cada Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), pôde-se entender um pouco mais das características dos beneficiários de programas sociais e selecionar a região pesquisada, a saber, o Corede Alto da Serra do Botucaraí⁸.

As informações foram coletadas e armazenadas em banco de dados próprio da instituição, sendo disponibilizados para essa pesquisa relatórios agregados e por municípios. Todos os procedimentos de seleção de variáveis, seleção de amostra e aplicação de questionários coube à equipe da Emater, no escritório central de Porto Alegre (RS) e nos municípios participantes da investigação.

⁸ A pesquisa realizada pela Emater abarcou os municípios de Alto Alegre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Campos Borges, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Herveiras, Ibirapuitã, Itapuca, Jacuizinho, Lagoão, Mormaço, São José do Herval e Soledade. Notadamente, os municípios de Nicolau Vergueiro, Tio Hugo e Victor Graeff foram excluídos da realização de diagnósticos devido às suas características de menor vulnerabilidade social. Em contrapartida, foram acrescentados os municípios de Boqueirão do Leão e Herveiras na pesquisa realizada pela Emater, por considerar que suas características corresponderiam ao restante do corede.

A amostra selecionada pelos extensionistas da Emater é composta por 576 famílias rurais, escolhidas a partir do conhecimento prévio da realidade da região e atendendo ao critério de vulnerabilidade social e da capacidade de obtenção de dados por parte da instituição. Os dados do diagnóstico servem de ilustração para as condições de vida da população rural do Corede Alto da Serra do Botucaraí, uma vez que foram coletados conforme disponibilidade de recursos humanos e financeiros da Emater, sem amostragem estatisticamente representativa.

A realização de diagnósticos preencheu a necessidade de obter dados mais específicos das famílias pobres residentes rurais atendidas pela Emater e aproximar deles a extensão rural. Além disso, conforme mencionado, a elaboração dos questionários foi baseada na experiência do programa Territórios da Cidadania.

Em relação aos resultados obtidos, quando se toma em conta apenas agricultores que fazem parte do Cadastro Único para projetos sociais⁹, que compõem parte da amostra selecionada pela Emater, percebe-se uma situação de vulnerabilidade social, revelada por um cenário de pobreza e privações de diversos aspectos.

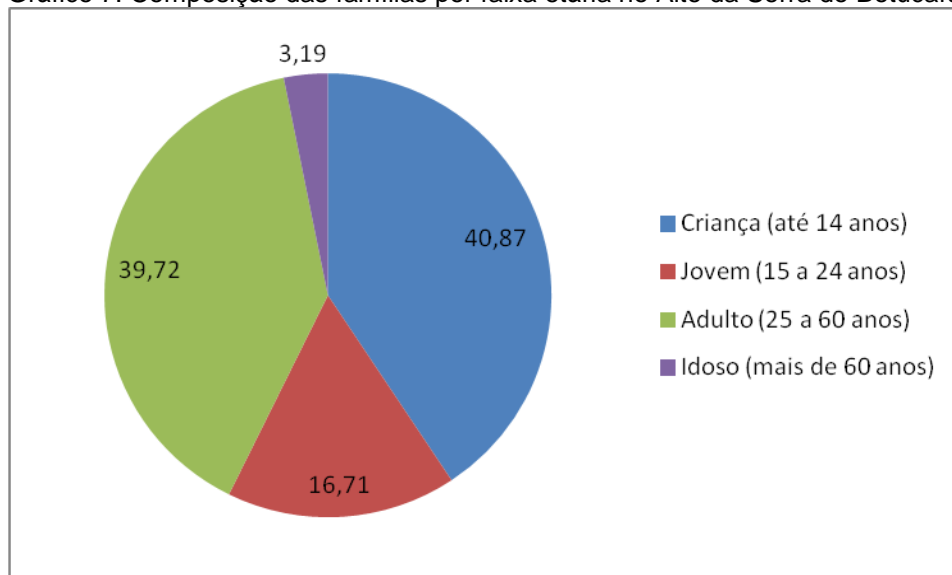
Conforme o gráfico 7, pode-se notar que a maior parte dos indivíduos que fazem parte das famílias são crianças até a idade de 14 anos. Porcentagem semelhante é a do grupo de adultos, que, no entanto, abarca um período maior de tempo, dos 25 aos 60 anos. Por outro lado, os idosos ocupam pouco mais do que 3% do total.

Essa distribuição sugere que o fenômeno do envelhecimento da população não se manifesta para o grupo estudado da mesma forma que em outros contextos, onde a população tem tornado-se progressivamente mais velha. Cabe lembrar que estas informações não abarcam indivíduos que já tivessem deixado o núcleo familiar no momento da pesquisa, não sendo possível informar sobre possíveis migrantes.

No entanto, a reduzida parcela de jovens parece sugerir a migração destes para outros centros, conforme também diagnóstico de Borges et al. (2010), o que poderá conduzir ao envelhecimento populacional devido à busca por empregos e formação mais qualificada no meio urbano e em outras cidades.

⁹ Para fazer parte do Cadastro Único é necessário que família – urbana ou rural – receba até ½ salário mínimo mensal por pessoa ou até três salários mínimos no total.

Gráfico 7: Composição das famílias por faixa etária no Alto da Serra do Botucaráí (%)

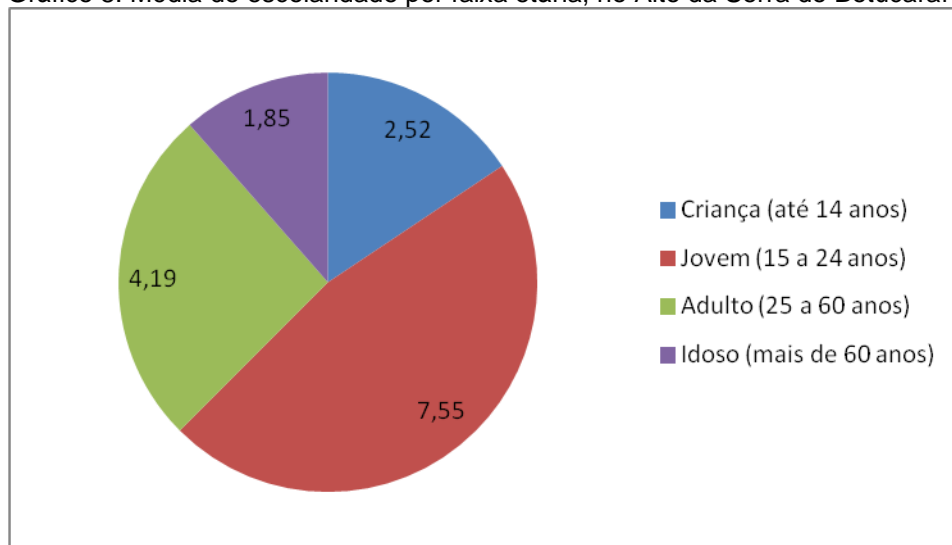


Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Analisando-se os dados de escolaridade estratificados por faixa etária, de acordo com o gráfico 8, pode-se perceber que o acesso à escolarização é baixo, já que os adultos (de 25 a 60 anos) contam com apenas 4,19 anos de estudos (cerca de metade do tempo do Ensino Fundamental).

Os jovens (de 15 a 24 anos) apresentam uma faixa de escolarização mais adequada em relação à idade, mas a média demonstra que o Ensino Fundamental completo não foi concluído por todos. Se os jovens estivessem seguindo a seriação de acordo a idade adequada, aos 15 anos já estariam finalizando o Ensino Médio, terminando as duas etapas do Ensino Básico, com 11 anos de estudo por volta dos 16 ou 17 anos. No entanto, a média de anos de estudos deste grupo corresponde ao Ensino Fundamental, aproximadamente.

Gráfico 8: Média de escolaridade por faixa etária, no Alto da Serra do Botucaráí (%)



Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Mesmo em relação ao grupo de idosos, que frequentemente apresenta média de escolaridade mais baixa, o dado impressiona por não alcançar dois anos de escolarização. A situação se agrava ao se considerar que a escolarização formal pode influenciar nas oportunidades que estão disponíveis para os indivíduos.

A percepção sobre a capacidade de desenvolver as atividades agropecuárias, demonstrada pela tabela 4, figura entre os fatores que influenciam na disponibilidade de renda das famílias. Considerando-se que a maior parcela de trabalhadores na agricultura familiar seja composta pelos indivíduos do grupo classificado como adulto, percebe-se que 74,79% são considerados plenamente aptos para o trabalho, enquanto 19,44% apresentam restrições para o trabalho.

Tabela 4: Aptidão para o trabalho, por faixa etária (%)*

Faixa etária	Apto	Apto com restrições	Inapto
Criança (até 14 anos)	83,2	2,1	14,7
Jovem (15 a 24 anos)	91,69	5,87	2,44
Adulto (25 a 60 anos)	74,79	19,44	5,76
Idoso (mais de 60 anos)	37,18	29,49	33,33

Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

* A pergunta refere-se à percepção do respondente sobre a aptidão para o trabalho de todos os membros da família.

No grupo dos jovens, 91,69% são considerados aptos e as restrições se aplicam para somente 5,87%, o que demonstra uma percepção de boa condição para o trabalho. Já entre os idosos, 33,33% já não se encontram em condições de trabalhar, 29,49% estão aptos com restrições e uma parcela um pouco maior (37,18%) é considerada plenamente apta para o trabalho.

A tabela 5, apresentada abaixo, indica que crianças e jovens estão em boas condições de saúde já que cerca de 90% das crianças e dos jovens apresentam essa classificação, enquanto somente 3,8% do primeiro grupo e 8,31% do segundo necessitam de cuidados esporádicos.

Já entre os adultos na faixa dos 25 até os 60 anos, 22,02% precisam de cuidados esporádicos, valor semelhante ao encontrado para os idosos (23,08%). No entanto, é preciso destacar que nesse último grupo, 44,87% precisam de cuidados constantes, enquanto uma parcela menor de adultos, equivalente a 9,67%, está nessa condição.

É importante enfatizar que as condições de saúde e a aptidão para o trabalho podem ter influência não apenas sobre a disponibilidade de mão de obra para as atividades e a renda obtida, como também podem interferir sobre a conversão de tais elementos em funcionamentos e capacitações, já que esta varia entre as pessoas conforme suas condições particulares e do meio no qual se inserem.

Tabela 5: Condições de saúde, por faixa etária (%)

Faixa etária	Boa Condição de saúde	Necessita de cuidados esporádicos	Necessita de cuidados constantes
Criança (até 14 anos)	93,2	3,8	3,0
Jovem (15 a 24 anos)	89,49	8,31	2,2
Adulto (25 a 60 anos)	68,31	22,02	9,67
Idoso (mais de 60 anos)	32,05	23,08	44,87

Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Os dados da tabela 6 indicam que mesmo em número reduzido ainda se pode encontrar pessoas sem a certidão de nascimento, o que certamente implicará na falta de outros documentos, como a carteira de identidade (10,39% dos adultos não possuem esse documento) e aqueles relacionados à atividade agropecuária, a

exemplo da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (8,85% entre os adultos carecem da DAP e 10,91% do Talão de Produtor), que dá acesso a políticas de crédito, como o Pronaf e o PAA, por exemplo.

Tabela 6: Documentos que necessitam, por faixa etária (%)

Faixa etária	Certidão de nascimento	Cédula de identidade	Carteira de pesca	DAP	CPF	Carteira de trabalho	Talão de produtor	Título de eleitor
Criança (até 14 anos)	1,5	67,3	0,2	0,3	60,9	1,8	0,8	1,00
Jovem (15 a 24 anos)	1,47	26,89	0,49	7,33	30,56	24,94	19,32	19,07
Adulto (25 a 60 anos)	0,72	10,39	0,31	8,85	3,19	8,95	10,91	2,67
Idoso (mais de 60 anos)	1,28	6,41	0,00	3,85	5,13	1,28	2,56	0,00

Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Notadamente, a falta da documentação necessária é um empecilho para que se possa participar da sociedade de forma plena e representa uma limitação da cidadania de cada um, fatores que por si só reduzem o desenvolvimento de uma população.

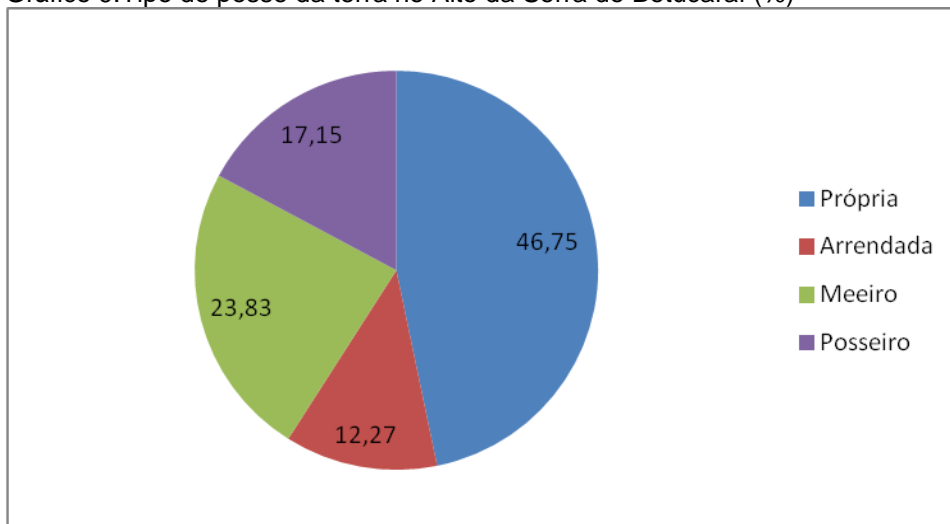
Além disso, a carência de documentos também pode influenciar no acesso às políticas de crédito, inviabilizando o apoio a projetos familiares de inserção produtiva. No entanto, de acordo com esses dados, não parece evidente que seja somente esse fator que impeça os agricultores de ingressarem nas políticas de crédito e comercialização disponibilizadas para si.

Conforme o gráfico 9, abaixo, 46,75% dos produtores são proprietários de terra, enquanto 12,27% são arrendatários. Meeiros e posseiros representam 23,83% e 17,15% respectivamente. Dessa forma, a falta da posse formal da terra, que constitui a maioria dos casos, pode comprometer a capacidade de produção e de obtenção de renda dos agricultores, inclusive porque pode não ser de interesse dos agricultores investir em melhorias ou buscar crédito para aumentar a produção quando a terra de que dispõem é pouca ou apresenta baixas possibilidades de aproveitamento.

A ausência de documentação de posse da terra, que ocorre quando o produtor não dispõe de terra própria, também pode afetar a participação em

programas de crédito para inclusão produtiva que necessitem de comprovação da posse da terra, por exemplo, limitando a participação dos agricultores em políticas públicas que poderiam aumentar a capacidade produtiva e a renda das famílias rurais.

Gráfico 9: Tipo de posse da terra no Alto da Serra do Botucaraí (%)

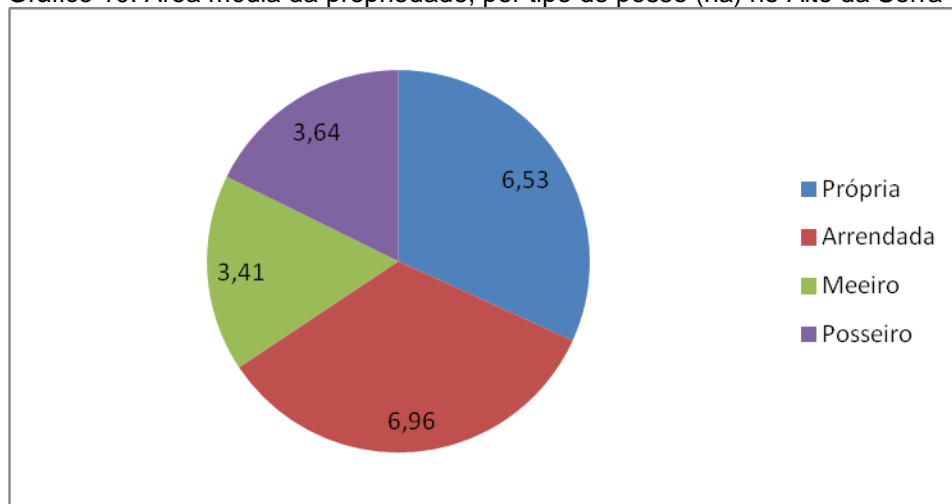


Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Já o gráfico 10, apresentado a seguir, indica que as propriedades apresentam médias de área reduzidas, o que causa impacto sobre as possibilidades de cultivo em cada propriedade. A esse respeito, é preciso destacar que durante a pesquisa de campo, a produção de fumo foi relatada enquanto uma boa estratégia de reprodução social, sobretudo por poder ser praticada em pequenas extensões de terra, embora muitos produtores fossem beneficiários do Bolsa Família, possuindo, portanto, baixa renda.

A área média dos produtores na Serra do Botucaraí é inferior a sete hectares no caso de arrendamentos (6,96 ha) e área própria (6,53 ha). No caso dos posseiros e meeiros, a quantidade disponível é ainda menor, não chegando a quatro hectares, em média.

Gráfico 10: Área média da propriedade, por tipo de posse (ha) no Alto da Serra do Botucaraí (%)



Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Através da análise da tabela 7 pode-se perceber que alguns itens de consumo estão amplamente difundidos, como o rádio, a televisão e a geladeira, presentes em cerca de 85% dos lares. Apesar de a maioria das famílias possuir esses itens, não se pode deixar de notar que aproximadamente 15% das famílias não têm acesso a tais bens.

Enquanto alguns itens utilizados para a comunicação, acesso à informação e o lazer são mais frequentes, outros ainda são raramente encontrados. O telefone celular, por exemplo, está presente em 62,67% dos casos e 63,72% das famílias possuem antena parabólica, enquanto o computador aparece em apenas 1,04% do total.

Outros equipamentos que facilitam os afazeres domésticos, tipicamente realizados pelas mulheres, são encontrados com frequência variada, como a máquina de lavar, disponível em 64,41% das famílias, e o forno de microondas, encontrado em apenas 4,51% dos casos. Em relação aos meios de transporte, apenas 15,45% das famílias entrevistadas possuem motocicleta, e os que possuem automóvel são ainda um pouco menos (11,11%).

Tabela 7: Posse de bens de consumo no Alto da Serra do Botucaraí (%)

Bens de Consumo	Posse (%)	Bens de Consumo	Posse (%)
Automóvel	11,11	Geladeira	86,46
Celular	62,67	Máquina de lavar	64,41
Computador	1,04	Microondas	4,51
DVD	28,82	Moto	15,45
Fogão a gás	80,73	Parabólica	63,72
Fogão a lenha	97,4	Rádio	85,24
Freezer	41,32	Televisão	85,76

Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Quando se analisa a posse de equipamentos e máquinas utilizadas no trabalho agropecuário, conforme a tabela 8, pode-se perceber que na maioria, ou seja, 92,71% dos casos, os produtores possuem as ferramentas básicas, mas isso também significa que cerca de 8% não as têm.

Ainda com base nesses dados, a utilização de veículos próprios para o trabalho não chega a 3% dos casos. Também a posse de trator não é frequente, dado que é encontrado em apenas 0,87% das propriedades, por outro lado, a carroça aparece em 35,24% dos casos.

Tabela 8: Posse de máquinas e equipamentos de trabalho (%)

Posse de máquinas e equipamentos de trabalho			
Tipo de equipamento	%	Tipo de equipamento	%
Ferramentas básicas	92,71	Carreta agrícola	0,69
Caminhão/Veículo de trabalho	2,78	Carroça	35,24
Trator	0,87	Pulverizador costal manual	48,78
Arado de tração animal	39,58	Moto serra	22,92
Arado de tração mecânica	0,17	Motor elétrico	4,34
Capinadeira de tração animal	3,3	Bomba de água	12,15
Grade aradora de tração animal	12,85	Picador	1,04
Grade de tração mecânica	1,39	Debulhador	3,65
Semeadora de tração animal	2,26	Trilhadeira	0,87
Semeadora manual (matraca)	54,34	Ordenhadeira	1,04
Roçadeira	1,04	Resfriador de leite	1,39

Fonte: CDA-SIATER/EMATER-ASCAR (2012).

Entre os equipamentos mais encontrados pode-se destacar a semeadora manual (matraca) em 54,34% dos casos, o pulverizador costal manual (48,78%), o arado de tração animal (39,58%), a motosserra (22,92%), além da carroça já citada.

Esses dados evidenciam, ainda uma vez, a situação das famílias agricultoras, que possuem poucos recursos para converter em renda e melhoria das condições de vida, uma vez que mesmo as ferramentas básicas para a realização das atividades na propriedade não estão disponíveis para todos.

4.3 Breve Histórico e Características do Corede Alto da Serra do Botucaraí, RS

Durante a década de 1990 foram criados no Rio Grande do Sul os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) para promover o desenvolvimento regional, por meio da integração da ação e de recursos governamentais. Dessa forma, os municípios gaúchos foram distribuídos em 28 Coredes, respeitando-se as características que apresentavam.

Para fins desta pesquisa é apresentado apenas o Corede Alto da Serra do Botucaraí cuja cidade pólo é Soledade. A região, que também é conhecida como apenas Serra do Botucaraí, é uma das mais pobres do estado, com grande incidência de transferência de renda através do Programa Bolsa Família.

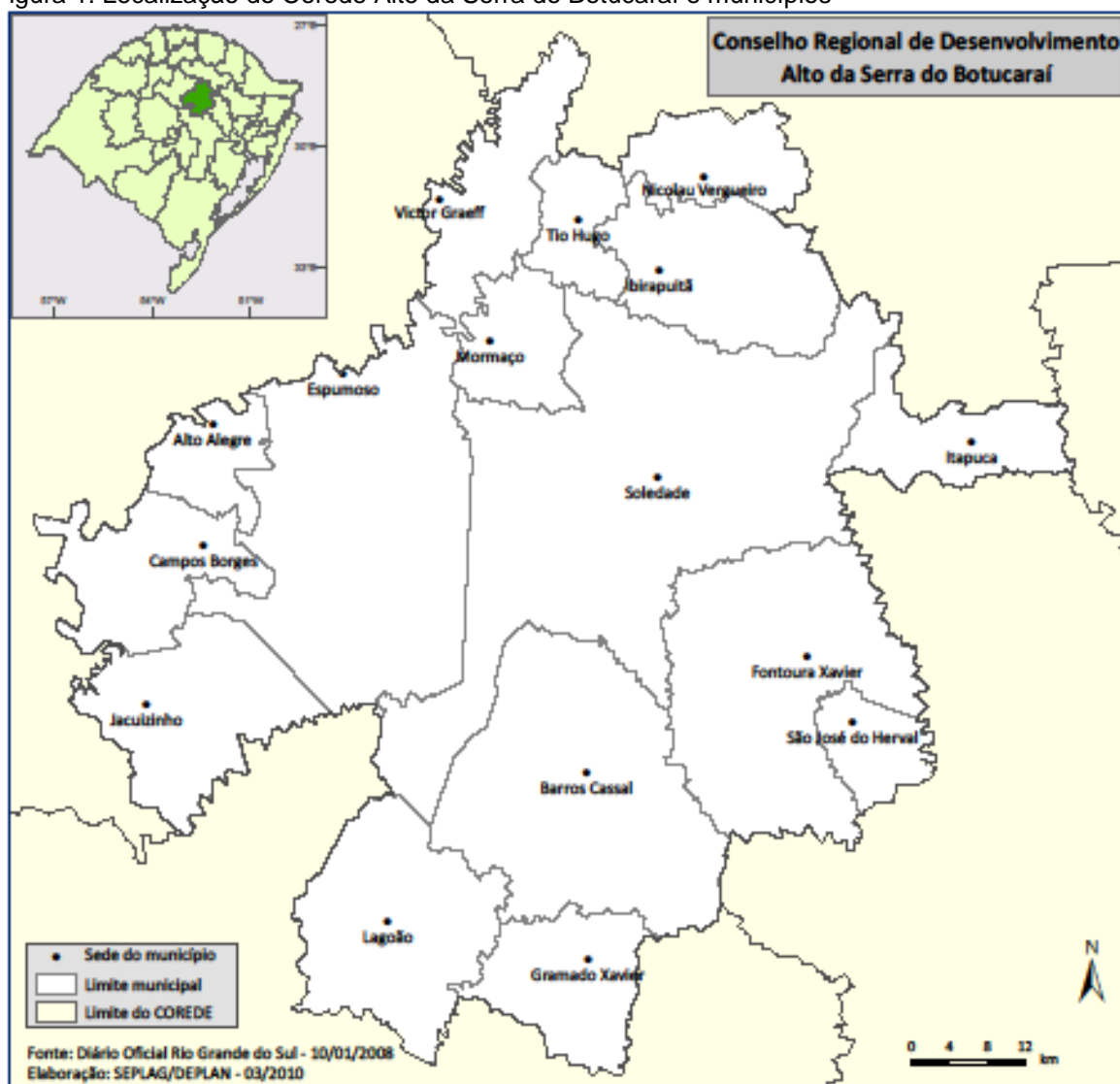
Embora os conselhos datem dos anos 90, o Corede Alto da Serra do Botucaraí só foi instituído em 2004, após dez anos da criação dos primeiros, a partir da realização de um reagrupamento dos municípios que o formam e que até então estavam distribuídos em outros conselhos de desenvolvimento das regiões vizinhas. Assim, estabeleceu-se uma identidade particular aos municípios da Serra do Botucaraí, baseada nas semelhanças que apresentam entre si.

O fato de a região Serra do Botucaraí possuir elevados índices de pobreza e de participação no Programa Bolsa Família contribuiu majoritariamente para sua escolha como o local desta pesquisa, objetivando encontrar mais facilmente beneficiários do programa em estudo e lançar o olhar sobre uma região que necessita do apoio de políticas públicas para grande parte da população, e não apenas como fato isolado, restrito a algumas famílias.

Além desses fatores, a possibilidade de obter informações através da parceria firmada com a Emater foi outra razão relevante que contribuiu para a escolha desta região específica, em detrimento de outras possíveis.

São 16 os municípios que compõem o Corede Alto da Serra do Botucaraí: Alto Alegre, Barros Cassal, Campos Borges, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Ibirapuitã, Itapuça, Jacuizinho, Lagoão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, São José do Herval, Soledade, Tio Hugo e Victor Graeff, totalizando, no ano de 2011, 5.746,4 km² (FEE, 2014).

Figura 1: Localização do Corede Alto da Serra do Botucaraí e municípios



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2010).

Em 2012, o Corede registrou o total de 104.236 habitantes (enquanto o estado registrava 10.788.181 pessoas), o que significa 0,97% da população estadual, e pouco mais de 18 habitantes por km² no seu território. A taxa de analfabetismo da região foi de 10,79% em 2010, enquanto esta mesma taxa era de 4,53% para a totalidade o RS. Em relação ao coeficiente de mortalidade infantil, também no ano de 2010, este era de 22,67 por mil nascidos vivos, ao passo que no estado era de 11, 20 (FEE, 2014).

No tocante aos indicadores econômicos, o PIB per capita em 2011 registrado na Serra do Botucaraí foi de R\$ 16.973,00, enquanto no Rio Grande do Sul este mesmo indicador correspondeu a R\$ 26.142,00 (FEE, 2014), ou seja, mais de 50% acima do PIB per capita da região.

Tais indicadores, tradicionalmente utilizados para caracterizar municípios, territórios e países, demonstram que a região possui índices socioeconômicos inferiores em relação ao conjunto do estado ao qual pertencem, justificando o estudo das políticas públicas que possam interferir nessa realidade, melhorando seus indicadores, que coloquem a localidade em patamar de igualdade com as demais.

Ao se considerar os municípios da Serra do Botucaraí individualmente, pode-se perceber que são pouco populosos segundo dados do IBGE, referentes a 2010. Alto Alegre, Itapuça, Jacuizinho, Mormaço, Nicolau Vergueiro, São José do Herval e Tio Hugo, no ano citado, não chegavam a três mil habitantes cada um (1.848, 2.316, 2.502, 2.749, 1.721, 2.202, 2.721 habitantes, respectivamente).

Já os municípios de Campos Borges, Gramado Xavier, Ibirapuitã, Lagoão e Victor Graeff, em 2010, registravam entre três e sete mil habitantes cada (3.494, 3.968, 4.053, 6.185, 3.036 habitantes, nessa ordem). Somente Barros Cassal, Espumoso, Fontoura Xavier e Soledade contavam com mais de 10 mil habitantes, sendo esse último o maior município da região (11.127, 15.227, 10.687, 29.358 habitantes, respectivamente).

Lançado em 2010, o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Alto da Serra do Botucaraí, é um documento que agrega diversos setores e condensa as principais demandas do Corede, a partir das características sociais e econômicas dos municípios que o compõem e das necessidades percebidas pelos seus diversos grupos sociais.

A região da Serra do Botucaraí, marcada pela presença de latossolos vermelhos (terra vermelha), apresenta jazidas de pedras e gemas preciosas como o

crystal, o topázio e a ametista. A localidade é caracterizada pela passagem de diversos cursos d'água, ao redor dos quais, via de regra, se dá o desenvolvimento populacional. Também, sua população reconhece nela belezas naturais, sobretudo pela presença de cachoeiras que compõem o cenário (BORGES *et al.*, 2010).

O histórico da região remonta ao encontro dos indígenas nativos com os colonizadores missionários, que por volta do ano de 1626 iniciaram o aldeamento e a catequização dos indígenas e, posteriormente, construíram a Redução de São Joaquim. Essa redução, localizada onde hoje é Barros Cassal, durou cerca de dez anos, tendo sido destruída pelos bandeirantes, o que permitiu que as terras voltassem a ser ocupadas pelos indígenas até o início do século XVIII (BORGES *et al.*, 2010).

Durante o período de ouro dos Sete Povos das Missões, já no século XVIII, as reduções passaram a se interessar novamente pela região onde hoje se localiza Soledade devido à presença de erva-mate, principal produto comercializado pelos jesuítas. Assim, os indígenas missioneiros passaram a se deslocar para a região para nela acampar e obter erva-mate (BORGES *et al.*, 2010).

Mais tarde, mesmo após a saída dos jesuítas em decorrência do fim das reduções, a erva-mate continuou a ser produzida na região da Serra do Botucaraí, atraindo, no início do século XIX, luso-brasileiros até então habitantes de outras localidades do Rio Grande do Sul. No mesmo período, a abertura da Picada de Botucaraí passou a facilitar o acesso entre Rio Pardo e o Planalto e também o comércio com as Missões. Já em 1816 é iniciada a concessão de sesmarias na região, visando a colonização “branca”, de descendentes de europeus.

A primeira capela da região, Senhora da Soledade, foi iniciada somente em 1832, sendo finalizada em 1837 (BORGES *et al.*, 2010). Após duas décadas, no ano de 1857, a localidade foi elevada à categoria de Freguesia, pertencente à Passo Fundo (até então, estava atrelada a Cruz Alta). Já em 1875, a Freguesia de Nossa Senhora da Soledade foi emancipada de Passo Fundo e elevada à categoria de Vila, dando origem a atual Soledade.

Embora haja diferenças na formação de cada município do Corede Alto da Serra do Botucaraí, de forma geral, a região é formada por grande variedade étnica, com representantes da cultura indígena local, brasileira, portuguesa, italiana e alemã. Em menor quantidade, há também a presença de descendentes de espanhóis e africanos (BORGES *et al.*, 2010).

Conforme informações sobre a região (BORGES *et al.*, 2010), entre 2001 e 2008, houve grande crescimento da população urbana em alguns municípios, dos quais destaca-se Tio Hugo com aumento de mais de 200%, Jacuizinho e Mormaço, ambos com cerca de 40%, seguidos por Nicolau Vergueiro, cuja população urbana cresceu 35%. Também para o total da região, houve incremento de 13% na população urbana, saindo de 50.696 para 57.372 habitantes, em 2008.

Por outro lado, no mesmo ano, a população rural apresentou decréscimo, exceto em Jacuizinho, Gramado Xavier, Lagoão e Mormaço. A população rural do Corede, que em 2001, era de 54.639 habitantes, decaiu 9,6%, contabilizando 49.372 habitantes em 2008. Já a população total do Corede cresceu 1,33% entre 2001 e 2008, enquanto a do estado do Rio Grande do Sul cresceu 4,61% (BORGES *et al.*, 2010).

Na Serra do Botucaraí, em 2008, a taxa de urbanização chegava a 40,45%, enquanto no estado, chegava a 85,0%. No mesmo ano, a taxa mais baixa foi a do município de Gramado Xavier, com 12,2% de urbanização, seguido por Mormaço (20,6%) e Lagoão (20,5%). Enquanto isso, Soledade apresentava 81,45% de urbanização, seguido por Espumoso (74%) (BORGES *et al.*, 2010).

No que concerne ao PIB da região, este correspondia a 968,5 milhões de reais em 2006, um aumento de 52,54% em relação a 2001. Os municípios que apresentaram maior crescimento foram Lagoão (81,58%), Gramado Xavier, Jacuizinho (estes dois acima de 70%) e Barros Cassal (69,63%). Neste período, foi o setor de comércio e serviços que liderou a formação do PIB, correspondendo a 57,83% do valor total, enquanto a agropecuária detém 32,77% e a indústria 10,10% (BORGES *et al.*, 2010).

Em relação à atividade agropecuária, o principal produto registrado na região em 2007 foi a soja, seguida pelo milho, correspondendo respectivamente a 3,8% e 1,76% do total produzido no estado. Já a erva-mate, correspondeu a 11,95% da quantidade produzida no Rio Grande do Sul. No entanto, Borges *et al.* (2010) apontam que o setor passa por dificuldades, em parte geradas pelos altos preços de insumos e pela não manutenção dos preços mínimos governamentais, ocasionando variação no tamanho da área cultivada e no rendimento obtido.

Ainda acerca da atividade agropecuária, entre os anos de 2004 até 2007 houve o crescimento dos rebanhos de ovinos (27,41%), caprinos (13,83%) e suínos (16,82%) na região, enquanto a criação de galinhas diminuiu em 25%. A análise do

uso do solo da Serra do Botucaraí indica que, em 2006, 20,79% da área da região ainda estava disponível para utilização, enquanto 79,21% estavam ocupadas por um total de 15.681 estabelecimentos agropecuários (BORGES *et al.*, 2010).

Já quanto à educação, o diagnóstico realizado com a população demonstra que entre os desejos da comunidade está o incentivo à educação voltada para a região para incentivar a permanência dos jovens no meio rural, a necessidade de escolas em turno integral e de creches, além de cursos profissionalizantes, entre outros aspectos. No campo da segurança pública, é citada a necessidade de maior quadro efetivo e equipamentos para realizá-la.

Quando tratado o aspecto “saúde”, a população revelou preocupação com a possibilidade de tratamento de casos de média e alta complexidade, uma vez que nesses episódios é utilizado o transporte de pacientes para centros maiores. Ainda, é possível destacar que os municípios de Alto Alegre, Ibiraitã, Itapuca, Mormaço, Nicolau Vergueiro e Tio Hugo não dispõem de hospital. O aumento da quantidade de leitos e de profissionais da saúde também é enfatizado pela população, além da necessidade de maior atenção a problemas como o estresse e a depressão. (BORGES *et al.*, 2010).

Em relação às vocações identificadas para a Serra do Botucaraí pelo diagnóstico de Borges *et al.* (2010), destaca-se a atividade extrativista e reservas minerais, a produção agrosilvipastoril e fabricação de artefatos de couro, além da sua importância histórico-cultural.

Dentre as estratégias para enfrentar os problemas locais está o estímulo à produção agroindustrial pela integração regional dos produtores, para apoiar a produção de pequenos produtores rurais (agregando valor e diversificando a produção) e incentivar a melhoria das culturas empresariais; o fortalecimento das cidades e da área industrial da região, para aumentar o PIB e a qualidade de vida da população, através do apoio à capacitação social e a industrialização, incluindo o apoio às famílias pobres através de programas como o Bolsa Família e a capacitação de beneficiários, para diminuir a dependência dos programas; o fortalecimento da infraestrutura, aumentando a acessibilidade e escoamento da produção; a manutenção do potencial ambiental e planejamento e ordenamento territorial, visando ao uso sustentável dos recursos naturais (BORGES *et al.*, 2010).

Sendo o Corede Alto da Serra do Botucaraí composto por diversos municípios, Barros Cassal foi escolhido para sediar esta pesquisa, uma vez que é

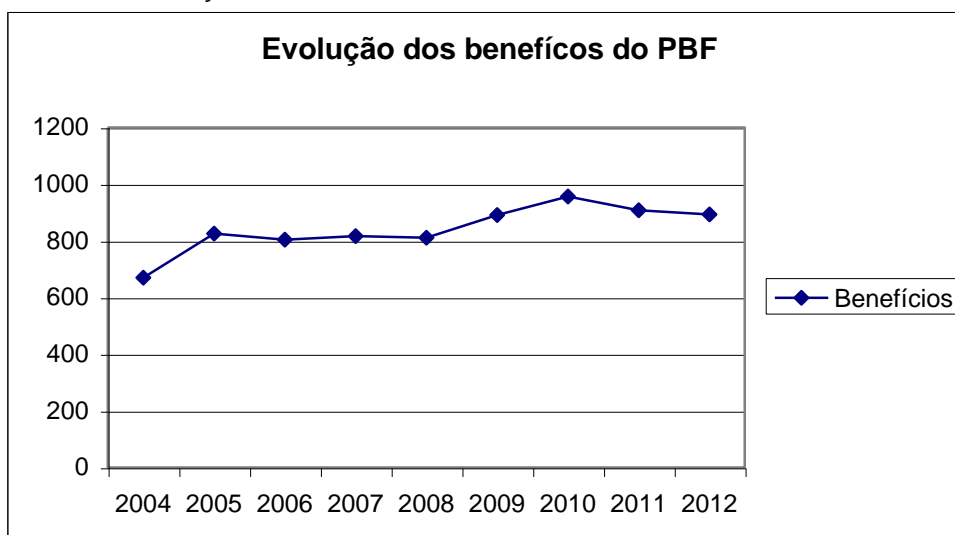
um município com altos índices de pobreza e de participação no Programa Bolsa Família, além de haver interesse dos funcionários do escritório municipal da Emater em que o município fosse estudado nesta pesquisa.

Barros Cassal é um município caracterizado pela vida rural, embora registre aumento da população urbana na última década. No ano 2000, o município registrou 11.347 habitantes, dos quais 8.100, o que significa 71,38%, estavam no meio rural e 3.247 habitantes, ou 28,62% do total, no meio urbano (IPEA, 2014). Já no ano de 2010, com uma população total de 11.133 habitantes, 68,28% são rurais (7.602 habitantes), enquanto 31,72% são urbanos (3.531 habitantes), demonstrando a transferência da população rural para o meio urbano, além da diminuição da população total (IBGE, 2014).

Em Barros Cassal, em dezembro de 2012, foram registrados 893 benefícios do Programa Bolsa Família, com o total de R\$ 99.760,00 destinados ao município. Tal valor representa uma média de R\$ 111,71 por benefício (IPEA, 2014).

O número de beneficiários do PBF apresenta pouca variação a cada ano no município de Barros Cassal, mas, ao final do período entre 2004 até 2012, registra um aumento de aproximadamente 33%, iniciando com 670 beneficiários e chegando a 893 em dezembro de 2012 (IPEA, 2014), conforme indica o gráfico 11, a seguir.

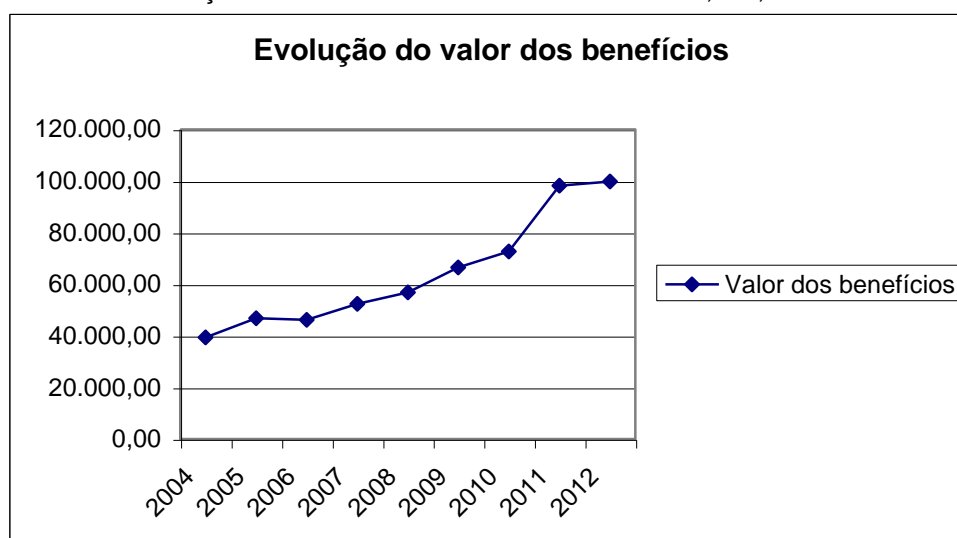
Gráfico 11: Evolução do número de benefícios do Bolsa Família em Barros Cassal, RS, 2004-2012



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

O gráfico 12 apresenta a evolução do valor dos benefícios recebidos em Barros Cassal, em dezembro de cada ano, entre 2004 até 2012. Pode-se perceber um progressivo aumento nos valores, sobretudo a partir de 2010, incluindo os anos de 2011 e 2012 quando houve diminuição no número de beneficiários, coincidindo com o aumento do valor das transferências. Essa evolução indica um aumento de cerca de 153% no valor dos benefícios recebidos, enquanto o número de beneficiários aumentou cerca de 33% (IPEA, 2014).

Gráfico 12: Evolução dos valores do PBF em Barros Cassal, RS, 2004-2012

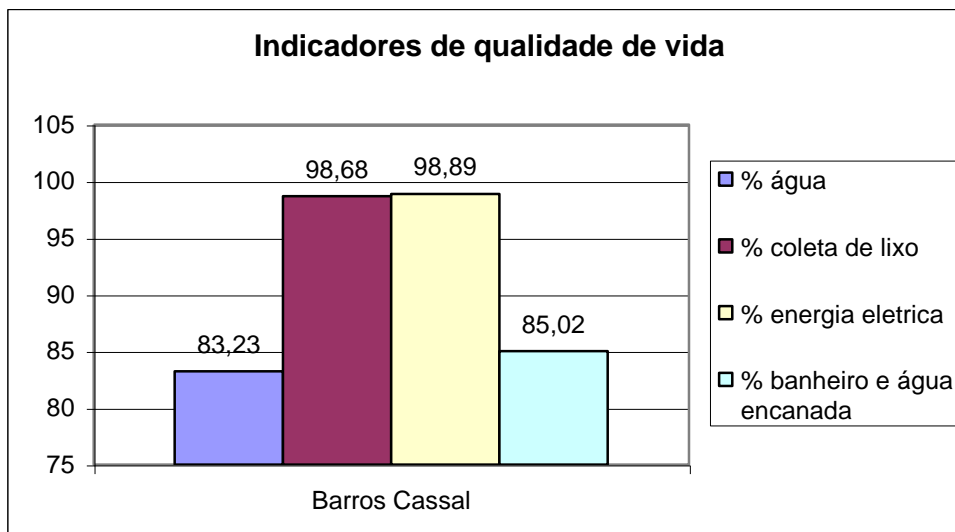


Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

Ainda em relação ao município, a expectativa de vida ao nascer, registrada em 2010, equivale a 72,71 anos, enquanto a expectativa de anos de estudo é de 9,39 anos, pouco mais do que o Ensino Fundamental (IPEA, 2014).

O gráfico 13, ilustrado a seguir, apresenta alguns indicadores sobre as condições de moradia e qualidade de vida para os domicílios de Barros Cassal, em 2010. Segundo os dados, a disponibilidade de coleta de lixo e de energia elétrica são altas, próximas aos 100% cada. No entanto, a disponibilidade de água encanada e de banheiro com água encanada não ultrapassam 85% dos domicílios do município (IPEA, 2014).

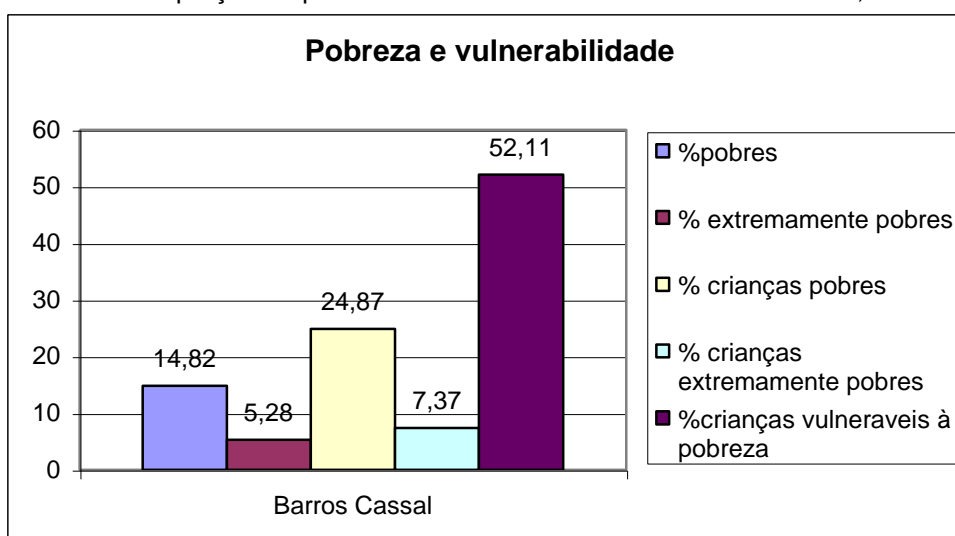
Gráfico 13: Indicadores de qualidade de vida para os domicílios de Barros Cassal, 2010



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

O Gráfico 14, abaixo, demonstra que dentre a população de Barros Cassal, 14,82% são pobres e em torno de 5,28% são extremamente pobres, totalizando 20,10% da população nessa condição. Entre as crianças essa porcentagem sobe para 24,87% e 7,37% respectivamente, o que somado, equivale 32,24% das crianças. Além disso, mais de 50% das crianças estão vulneráveis à pobreza (IPEA, 2014).

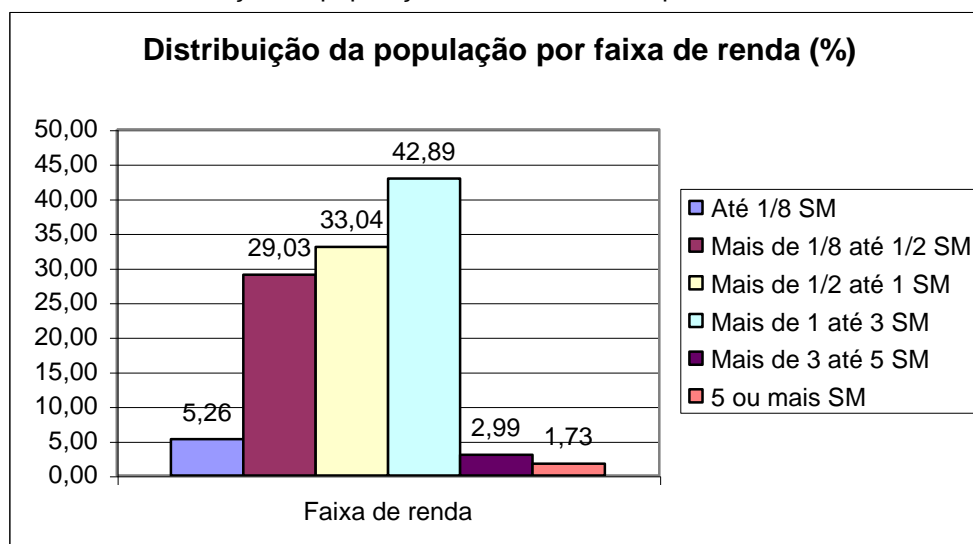
Gráfico 14: Proporção de pobreza e renda do trabalho em Barros Cassal, 2010



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

De acordo com o gráfico 15, abaixo, no ano de 2010, grande parte da população do município, ou seja, 42,89%, apresenta renda entre um e três salários mínimos, seguido pela população que recebe entre metade e um salário mínimo mensal.

Gráfico 15: Distribuição da população de Barros Cassal por faixa de renda, 2010



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

Em Barros Cassal, a parcela da população que recebe renda entre três e cinco salários mínimos somada à que recebe cinco ou mais não totaliza 5% do conjunto total. A baixa disponibilidade de renda evidenciada por essas informações indica que a ampliação do desenvolvimento pode ser dificultada, caso ela comprometa a possibilidade de escolha do padrão de vida que cada um deseja, conforme indica Sen (2000).

4.4 Políticas Sociais e Produtivas

Para se analisar o desenvolvimento relacionado ao Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família no meio rural foram escolhidos dois importantes programas voltados à inserção produtiva dos agricultores familiares, a saber, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), existente desde 1995, voltado para diversos públicos, e o Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003, que atende sobretudo agricultores em situação de vulnerabilidade através da compra de produtos da agropecuária e do fornecimento de alimentos para grupos específicos que se beneficiam da disponibilidade de produtos adquiridos destes agricultores, como no caso de alunos que recebem a merenda escolar com produtos da agricultura familiar, por exemplo.

Ambas as políticas estão voltadas para o meio rural e têm abrangência nacional, ao contrário do Programa Bolsa Família que engloba todo o território nacional, mas sem recorte rural ou urbano na sua formulação original, configurando-se como as principais políticas de inclusão produtiva para o meio rural na atualidade.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1995, tem sido visto como a principal política pública para a agricultura familiar. Os agricultores do Rio Grande do Sul, ao longo da vigência do programa, são um dos principais tomadores do crédito disponibilizado nacionalmente.

Pesquisadores indicam que o surgimento do programa marcou a maior visibilidade e a consolidação da categoria “agricultura familiar”, até então tratada de forma difusa (AZEVEDO; PESSÔA, 2011; SOUZA *et al.* 2013). O Pronaf inicia, assim, um novo período para as políticas públicas no meio rural através do crédito agrícola que vem sendo reformulado e ampliado ao longo da sua existência.

Grisa (2012) demonstrou a trajetória de criação do Pronaf e suas modificações ao longo do tempo. A abertura política da década de 80 concedeu maior visibilidade às organizações sociais relacionadas com a agricultura familiar e permitiu que participasse e influenciasse as decisões políticas.

Ao mesmo tempo em que houve influência por dentro do sistema político, com representantes da agricultura familiar filiados ao partido político de maior peso, dando visibilidade aos seus interesses, houve forte agitação social e mobilização

dos agricultores para demonstrar a importância e as necessidades da agricultura familiar (GRISA, 2012).

Para Garcia et al. (2013) a modernização da agricultura, que aumentou o crédito nas décadas de 1970 e 1980 como meio de incentivar o novo pacote produtivo não incluiu os agricultores familiares, abrindo espaço para a reforma agrária e o crédito através do Pronaf, incentivado pelos movimentos sociais nos anos de 1990.

O Pronaf deriva também de uma mudança nos entendimentos científicos sobre os trabalhadores rurais. Os pesquisadores do tema rural foram os responsáveis por introduzir a definição de agricultura familiar no contexto brasileiro para designar os antigos “pequenos produtores” a partir das experiências dos países desenvolvidos e do reconhecimento da sua importância social e econômica e passaram a agir sobre a política, sugerindo medidas específicas para a agricultura familiar (GRISA, 2012).

Conforme Grisa (2012, p. 183), “as ideias destes diferentes fóruns de produção de ideias foram selecionadas, combinadas, negociadas e institucionalizadas no fórum de comunidades de política pública”. O plano desenvolvido para o Pronaf teve foco produtivista, seguindo o modelo de produção difundido no período da modernização da agricultura. Após sua institucionalização, ocorrem diversas modificações no programa, culminando nas diferentes modalidades existentes hoje, como a separação entre os grupos A, B, C, D e E, o Pronaf custeio, o Pronaf sustentável, além das linhas verdes (GRISA, 2012).

Dessa forma, o Pronaf pretende atingir os diversos tipos de produtores rurais. Não obstante, é preciso questionar a sua efetividade enquanto política produtiva para famílias que não conseguem garantir a sua reprodução social, como é o caso dos beneficiários de transferência de renda.

É preciso averiguar se esta transferência de renda pode contribuir para garantir o acesso e a permanência da família em uma política mais fortemente voltada para a produção e a inserção social via trabalho, analisando as políticas como complementares, de acordo com as indicações de autores como Alonso e Santana (2010). E, em caso positivo, se seriam essas políticas capazes de influenciar a superação da pobreza.

Conforme já indicado, a unificação dos programas existentes no Bolsa Família representou um avanço de operacionalização da política social e permitiu padronizar

e reduzir custos de operação. Apesar disso, programas de inserção produtiva, como o Pronaf, não se integraram ao MDS, de forma que são ações que atingem os mesmos públicos, mas que não são executadas de forma complementar (ALONSO; SANT'ANA, 2010).

Uma vez que o Pronaf apresenta diversas linhas de crédito, conforme a capacidade de pagamento das famílias rurais, nota-se que o Grupo B, criado em 1999 e destinado aos agricultores em situação de vulnerabilidade, pode representar uma possibilidade de inclusão produtiva aos beneficiários rurais do Bolsa Família (ALONSO; SANT'ANA, 2010).

Analisando o número e o valor dos contratos do Pronaf durante os anos agrícolas 2000/01 e 2009/10, Garcia et al. (2013) consideram que o programa não tem incluído os agricultores pobres tanto quanto poderia, uma vez que os valores de contratos aumentaram mais do que o número de contratos realizados.

O Pronaf consiste no financiamento de projetos coletivos ou individuais voltados para a geração de renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, contando com taxas de juros baixas. O crédito é voltado para a família ou a unidade de produção, uma vez que é preciso apresentar a DAP, que é familiar e emitida por sindicatos rurais ou empresas de assistência técnica, no caso do Rio Grande do Sul, a Emater (BRASIL, 2014a).

A Dap é fornecida conforme a renda anual da família e as atividades desenvolvidas, de forma que direciona o agricultor para as linhas de crédito compatíveis com a sua realidade. É importante frisar que entre as condições de participação no programa estão a regularização do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e a inexistência de dívidas em nome do agricultor (BRASIL, 2014a).

As linhas disponíveis no Pronaf são bastante variadas, conforme produtos específicos e níveis de renda dos agricultores familiares, além de haver grupos especiais, como os jovens e as mulheres. Atualmente, existe o Pronaf Custeio; Pronaf Mais Alimentos – Investimento; Pronaf Agroindústria; Pronaf Agroecologia; Pronaf Eco; Pronaf Floresta; Pronaf Semiárido; Pronaf Mulher; Pronaf Jovem; Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares; Pronaf Cota-Parte e o Microcrédito Rural, também conhecido como Grupo B (BRASIL, 2014a).

O alcance do Pronaf é bastante amplo, já que financia projetos individuais ou coletivos de agricultores cuja renda bruta anual pode alcançar até os 160 mil reais. Para ter acesso ao crédito, é preciso, além de preencher a Declaração de Aptidão

ao Pronaf, elaborar um projeto técnico de financiamento também junto à empresa de extensão rural autorizada, como a Emater. Tal projeto deve ter a finalidade de aumentar a renda da propriedade rural, seja por meio do custeio da safra e de atividades agroindustriais, seja pelo investimento em máquinas ou infraestrutura (BRASIL, 2014a).

O microcrédito rural, conhecido como Pronaf B, atende famílias agricultoras com renda mais baixa, envolvendo pescadores, ribeirinhos, extrativistas, indígenas e quilombolas cuja renda bruta anual da família não ultrapasse 10 mil reais, em conformidade com o Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013 (BRASIL, 2014a).

Para ter acesso ao crédito do programa, o agricultor titular da DAP deve manter seu CPF regularizado e estar livre de dívidas, já as formas de pagamento, taxas de juros e outras normas são definidas pelo Plano Safra de cada ano (BRASIL, 2014a).

O valor do crédito e a quantidade de produtores beneficiados com o Pronaf têm crescido progressivamente ao longo dos anos, alcançando o patamar de 10 bilhões de reais de crédito, disponibilizados para 5.379 municípios em 2007/2008, enquanto alguns anos antes, em 1999/2000 eram 3.403 municípios e pouco menos de 3,3 bilhões disponíveis em crédito (BRASIL, 2014a).

Com o objetivo de estudar as linhas de crédito de custeio e investimento do Pronaf e suas interfaces com a agricultura familiar no Rio Grande do Sul, Schneider e Gazolla (2013) buscam averiguar qual tipo de fortalecimento o programa fornece aos agricultores familiares. A partir de suas análises, localizadas na microrregião Médio Alto Uruguai, concluem que o Pronaf opera com uma lógica dupla, pois financia a produção de grãos e commodities agrícolas e também a diversificação produtiva, incluindo a produção para autoconsumo.

De acordo com Schneider e Gazolla (2013), a criação do Pronaf, nos anos de 1990, representa a incorporação dos agricultores familiares no âmbito das políticas públicas para o meio rural e representa a principal forma de suporte produtivo e econômico para essa categoria na medida em que integra e serve de base para outras ações governamentais direcionadas para a agropecuária e aos agricultores familiares.

A partir da sua criação, o programa passou por diversas transformações, contribuindo positivamente para o desenvolvimento rural ao melhorar as condições

de produção e manter os agricultores no campo, aumentar a oferta de alimentos, a produtividade e gerar ocupação e renda no meio rural, por exemplo. Mas, para Schneider e Gazolla (2013), a despeito dessas contribuições, é preciso avançar na evolução política do Pronaf para ajustá-lo às necessidades da agricultura familiar, dando conta da dimensão ambiental, da produção para autoconsumo e para venda, das atividades rurais não-agrícolas, entre outros aspectos.

Em alguns casos, o programa de crédito não alcançou seus objetivos para o desenvolvimento rural, tendo a limitação de intensificar a mercantilização da produção de grãos e *commodities*, pelo incentivo fornecido à sua produção e pelo incentivo à aquisição de maquinário que é utilizado, sobretudo, em tais culturas (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2013).

Ao diversificar suas linhas de crédito, por exemplo, políticas como o Pronaf apresentam-se como alternativas a esses processos. No entanto, no seu funcionamento ele se mostra distorcido, gerando um efeito contrário ao delineado pela política. O Pronaf financia atividades de *commodities* e produção de grãos, que pouco contribuem para ganhos de autonomia das famílias rurais, tais como a soja e o milho, que utilizam mais de 70% do crédito de custeio no Rio Grande do Sul. Há também o aumento da mercantilização, com compra de insumos e incremento de tecnologia e o aumento da especialização produtiva, diminuindo a diversificação e a produção para consumo próprio (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2013).

Por outro lado, o Pronaf estimula a diversificação e produção de alimentos básicos, como leite e frutas e de pequenos cultivos e criações, incluindo pomares, hortas e agroindústrias. Tais incentivos apresentam resultados benéficos, porém, são relegados a segundo plano, devido aos baixos valores destinados a essas atividades. Muitas vezes a diversificação e produção de pequenos cultivos só é realizada através de um redirecionamento do crédito do programa obtido para as grandes culturas comerciais, utilizando os recursos na diversificação e produção para autoconsumo.

A tabela 9, reproduzida de Schneider e Gazolla (2013), baseada em dados de Coppeti (2008) e do MDA/SAF (2010), indica o aumento do número de contratos e do valor alocado para o Pronaf entre 1998 e 2010, havendo também aumento na média do valor unitário dos projetos produtivos.

Tabela 9: Rio Grande do Sul – Número de contratos e valores aplicados pelo Pronaf, entre 1998 e 2010

Ano	Nº De Contratos	Montante (R\$)	Valor Unitário (R\$)
1998/1999	42.487	95.695.802,03	2.252,35
1999/2000	310.592	544.584.618,33	1.753,38
2000/2001	285.169	547.624.808,11	1.920,35
2001/2002	270.593	600.963.626,93	2.220,91
2002/2003	252.886	650.599.888,46	2.572,70
2003/2004	270.037	949.608.194,87	3.516,59
2004/2005	354.078	1.350.093.569,59	3.812,98
2005/2006	343.680	1.399.822.482,13	4.073,04
2006/2007	287.302	1.442.733.588,16	5.021,66
2007/2008	337.533	2.063.365.754,83	6.113,08
2008/2009	858.215	2.974.057.535,00	3.465,40
2009/2010	375.648	2.746.867.008,00	7.312,34
Total	3.988.220	15.366.016.876	3.852,85

Fonte: Schneider e Gazolla, 2013, a partir de Coppeti (2008) e MDA/SAF (2010).

O Pronaf resulta do reconhecimento da agricultura familiar, promovido por estudos realizados pela FAO junto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) indicando a diversidade da agricultura brasileira, que poderia ser dividida entre familiar e patronal, conforme características específicas. Esses estudos destacam a representatividade da agricultura familiar a despeito do favorecimento da agricultura patronal pelas políticas públicas, promovendo um novo direcionamento do crédito agrícola, com o surgimento do Pronaf (AZEVEDO e PESSÔA, 2011).

De acordo com a visão de Azevedo e Pessôa (2011), as políticas voltadas para o meio rural até o momento da criação do Pronaf tinham seu enfoque concentrado na agricultura patronal, enquanto este, entendido como uma política não-compensatória, altera essa realidade. A inclusão do setor de agricultura familiar nas políticas públicas promove, assim, uma resignificação das políticas de investimentos públicos.

Para Azevedo e Pessôa (2011), o Pronaf apresenta resultados positivos no espaço rural, embora enfrente também desafios. A análise da distribuição do crédito do programa em território nacional indica diminuição da desigualdade entre as regiões e setores contemplados pelo programa, a partir de 2003. Por outro lado, Azevedo e Pessôa (2011) apontam para o desvirtuamento do crédito produtivo para

outros tipos de gastos e para o pouco controle sobre seus efeitos. Apontam igualmente para a falta de integração desta política a outras existentes no Brasil, de forma que os avanços são majoritariamente quantitativos.

Souza et al. (2013) também analisam a desigualdade na distribuição do crédito do Pronaf entre tipos de agricultores e entre regiões do país, avaliando a evolução dos financiamentos de crédito através da decomposição da quantidade, valor e localização dos contratos. Segundo tal estudo, no seu início, o programa apresenta forte acréscimo no número de contratos realizados, concomitante à maior participação dos estados do Nordeste, cuja agricultura familiar é mais empobrecida.

Até o ano de 2003, a oferta de crédito mostrou-se estagnada e com leve declínio nos valores disponíveis, embora apresentasse maior número de contratos. A partir de então há um movimento de expansão do número e do valor dos contratos que vigorou até 2006, quando a expansão do crédito passa a ser mais vinculada ao aumento do valor dos contratos e ao aumento da participação dos estados mais capitalizados no programa. Dessa forma, o Pronaf, devido às suas regras de participação, vem apresentando uma distribuição de recursos desigual (SOUZA *et al.* 2013).

Embora a literatura sobre o meio rural tenha produzido variadas análises sobre o Pronaf, ainda não se tem disponíveis estudos suficientes para demonstrar a participação em larga escala dos beneficiários do PBF nesse programa de crédito, por exemplo, enquanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), apontado como outra importante política para o meio rural, segue com suas interfaces com outras ações governamentais desconhecidas.

O PAA foi criado em 2003 para enfrentar a fome e a pobreza ao passo em que fortalece a agricultura familiar através da comercialização direta de alimentos. O programa é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo MDS. Estão aptos a participar do programa, além dos agricultores familiares, os assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e tradicionais e os empreendimentos familiares rurais que possuam a DAP (BRASIL, 2012).

Parte dos alimentos são adquiridos pelo governo federal para formação de estoque e distribuição para a população socialmente vulnerável. As organizações dos agricultores familiares também podem adquirir alimentos para a posterior venda, agregando valor.

Como afirma Grisa (2012), embora muitas políticas para a agricultura familiar tenham surgido relacionadas ao Pronaf após sua criação, o PAA foi elaborado de forma independente, para unir a produção de alimentos ao consumo, ou seja, para a garantia da segurança alimentar e nutricional.

A partir de 2003, houve uma modificação na agenda pública brasileira, dando maior ênfase ao problema da fome e da insegurança alimentar (embora esses temas já tivessem sido abordados em outras políticas anteriores), culminando na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (GRISA, 2012).

Dentre os fatores que influenciaram a criação do PAA, está a mudança no entendimento acerca das políticas alimentares e de abastecimento, incluindo a dimensão da segurança alimentar, ainda em meados dos anos de 1980, momento de apresentação do documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome”, por parte do Ministério da Agricultura (GRISA, 2012).

Em 1986, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, marcou o entendimento da fome como falta de acesso aos alimentos, não como uma consequência de insuficiência produtiva, embora tenha influenciado pouco do ponto de vista de ações práticas. Já na década de 1990, a fome gerada pela seca na região Nordeste, o desemprego e a inflação elevada, aliada à contraposição à orientação política de cunho neoliberal (que reduziu os gastos públicos com a assistência social), geraram o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)”, que uma década depois serviria de base para a elaboração do Programa Fome Zero (GRISA, 2012).

O documento “Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, escrito pela Organização Não Governamental (ONG) Instituto da Cidadania, trazia consigo o compromisso de erradicação da fome, ancorado no direito dos seres humanos à alimentação. Entre as principais propostas para alcançar esse objetivo estavam a elevação da renda e aumento da oferta alimentar, incluindo-se aí, o incentivo produtivo e também a garantia de renda mínima, além da comercialização via compras institucionais (GRISA, 2012).

Políticas para a agricultura familiar como o Pronaf e o PAA apresentam complementaridade entre si, uma vez que apóiam a produção agrícola familiar, ainda que seus objetivos não sejam exatamente os mesmos. Isso reforça a necessidade de se considerar também as políticas projetadas para o desenvolvimento rural ao se analisar o programa Bolsa Família nesse ambiente.

As informações dos diagnósticos elaborados pela Emater, apresentadas anteriormente, indicaram que do total da amostra, composta por 576 famílias, apenas 14,41% não recebiam o benefício Bolsa Família, demonstrando a importância da transferência de renda no interior dos municípios, enquanto políticas como o PAA não apresentaram relevância para o grupo pesquisado.

Por outro lado, o Pronaf nas modalidades custeio e investimento foi a política mais acessada (juntamente com o crédito fundiário), com valor médio por família de três mil e sete mil respectivamente. Comparando-se com o total investigado, somente cerca de 15% das famílias tiveram acesso a ambos tipos de crédito.

Quando questionados acerca da falta de documentação pessoal, apenas 7,3% dos jovens (de 15 a 24 anos) relataram a falta da DAP, enquanto entre os adultos (25 a 60 anos) 8,85% não possuíam o documento que dá acesso ao Pronaf e PAA, conforme já indicado (ver tabela 5). Isso sugere que outros fatores, além desses, impeçam o acesso às políticas para o meio rural.

É possível que tais elementos estejam também relacionados à baixa quantidade de terra disponível, ou com uma possível instabilidade na posse da terra (menos da metade é proprietária), como foi demonstrado nos gráficos 5 e 6, anteriormente.

Pode-se, então, questionar as razões de maior acesso de algumas políticas enquanto outras são pouco utilizadas pelo público alvo, ou seja, os obstáculos e fatores de estímulo para maior ou menor acesso a uma determinada política. Além disso, questões como a substituição da transferência de renda pela inserção laboral precisam ser investigadas de forma mais aprofundada, já que o crédito deveria contribuir para a reprodução social das famílias.

5 Os Beneficiários do Programa Bolsa Família no Alto da Serra do Botucarai

A partir do início da administração de Dilma Rousseff no governo federal, iniciada em 2011, o Programa Bolsa Família passou a ser executado também pela extensão rural dos estados, deixando de ser exclusividade da assistência social vinculada ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de cada município.

No caso do Rio Grande do Sul, a criação do Plano RS Mais Igual marca um novo viés, incluindo na assistência social do Bolsa Família ações de inclusão produtiva dos adultos beneficiários, sob a responsabilidade da Emater.

Essa nova orientação da política social conduz à necessidade de analisar o Bolsa Família especificamente no meio rural frente às ações de inclusão produtiva disponíveis para os agricultores familiares, e a necessidade de ampliar as capacitações dos agricultores, visando ao aumento do desenvolvimento das áreas rurais.

5.1 Técnicas de Pesquisa

Embora se dispusesse de informações divulgadas por meio de endereços virtuais ou publicações de relatórios de agências oficiais, como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, além de dados recolhidos pela Emater do Rio Grande do Sul, foi realizada uma pesquisa de campo com o intuito de aprofundar os conhecimentos sobre os beneficiários do Bolsa Família e sua inserção em outros programas governamentais de inserção produtiva.

A pesquisa de campo, localizada em Barros Cassal, envolveu gestores do Programa Bolsa Família, incluindo a equipe de assistência social do município e do escritório local de extensão rural da Emater, e beneficiários do meio rural, totalizando 24 entrevistas, selecionadas conforme critérios descritos a seguir.

Conforme Minayo (2011, p. 12), o objeto de pesquisa das ciências sociais é histórico, o que significa que cada sociedade se organiza em um espaço determinado, de forma particular e diferente das demais, mantendo características

em comum com as que compartilham o mesmo período histórico. Por outro lado, a situação presente das sociedades é influenciada pelo seu passado, e serve de base de construção do seu futuro.

Além disso, o objeto das ciências sociais possui consciência histórica, na medida em que tem capacidade de atribuir sentido às suas ações, explicando o significado delas e de suas intenções e planejando o futuro (MINAYO, 2011).

Para Minayo (2011) existe um caráter ideológico nas ciências sociais, que é mais acentuado do que qualquer outra ciência pois as visões de mundo tanto daquele que é pesquisado quanto daquele que investiga estão implicadas no processo de pesquisa. Dessa forma, o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo, uma vez que a realidade social apresenta um dinamismo que a torna mais rica do que as teorias utilizadas, já que toda análise é recortada, sem poder abarcar a totalidade da vida social.

Diante disso, a metodologia de pesquisa consiste no caminho pelo qual a realidade é abordada, podendo abarcar distintos métodos e técnicas de pesquisa. Estando atrelada à teoria e dispondo de um instrumental selecionado de acordo com as necessidades da pesquisa em questão, a metodologia também abarca uma parcela de experiência e intuição do pesquisador (MINAYO, 2011).

Ainda conforme Minayo (2011, p. 21), a pesquisa qualitativa fornece respostas a questões específicas quando a realidade não pode ser quantificada. A pesquisa qualitativa abarca o universo dos fenômenos humanos, como significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, que constituem parte da realidade social, uma vez que o ser humano se distingue por agir e por refletir e interpretar as suas ações.

Por não ser possível quantificar com facilidade tais fenômenos humanos, a pesquisa qualitativa ganha importância, sem que possa ser colocada em escala hierárquica, como mero complemento da pesquisa quantitativa, devido à natureza distinta de ambas. A pesquisa quantitativa presta-se, portanto, para a criação de modelos abstratos ou fenômenos com regularidades, enquanto a natureza da pesquisa qualitativa é a de abarcar o mundo dos significados (MINAYO, 2011, p.22).

No entanto, admite a autora, a união dos dois tipos de abordagem pode dar uma importante contribuição para o trabalho realizado, aumentando a riqueza dos dados e aprofundando as interpretações, uma vez que há uma “oposição complementar” entre ambas. Nesse sentido, este trabalho utiliza a pesquisa

qualitativa aliada a dados secundários, visando a ampliar a possibilidade de apreensão da realidade.

Gomes (2011) chama a atenção para o fato de que a pesquisa qualitativa não se destina a uma contagem de pessoas ou opiniões. Ela serve a uma exploração de um conjunto de representações sociais sobre o tema da pesquisa. Nesse caso, as representações dos indivíduos apresentam concordância em muitos pontos, devido a suas características socioculturais, mas também há diversidade relacionada com a história de vida de cada um. O pesquisador deve, portanto, realizar sua interpretação levando em conta a homogeneidade e a particularidade no mesmo meio social.

Além disso, há uma diferença entre a análise e a interpretação dos dados, que deve ser levada em conta, sendo esta última o foco central da pesquisa qualitativa, ao permitir encontrar o sentido das falas e ações do grupo pesquisado (GOMES, 2011).

Neste estudo, a unidade de análise são as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, analisadas no seu conjunto, uma vez que o benefício é também direcionado para os grupos familiares. E, embora o valor destinado varie conforme a quantidade de crianças e jovens, ele se apresenta enquanto uma renda familiar e não uma renda individual.

A utilização dos recursos provenientes do programa Bolsa Família em si não faz parte do objeto desta pesquisa, no entanto, em contato com os beneficiários pôde-se perceber que o uso varia tanto entre necessidades específicas das crianças, como comprar roupas e material escolar, como necessidades da família em conjunto, tais como pagar a conta da luz do domicílio. Em alguns casos, foi relatado que o valor era utilizado para comprar alimentos, como leite, e fraldas descartáveis para os bebês, ou o uso era intercalado entre as crianças da família, servindo para prover um bem para um em um mês, outro produto para o outro no mês seguinte.

As variáveis aqui analisadas são o acesso às políticas públicas, de acordo com os diferentes programas de que cada família participa e aos quais tem acesso, a capacidade de suprir as necessidades da família por meio do benefício e a satisfação em relação ao programa, medidos pela percepção do respondente, além do período de permanência no Bolsa Família.

A pesquisa com as famílias rurais que foram selecionadas deveria captar as suas trajetórias sociais, envolvendo o período de permanência no programa de transferência de renda e também projeções futuras. No entanto, em alguns momentos houve dificuldade de se obter tais informações, pois o passado era lembrado de maneira imprecisa. Isso se deve, talvez, ao longo período de permanência no Bolsa Família, já que na maioria das vezes as famílias eram beneficiárias desde o início do programa, há dez anos. Outra explicação possível para isso seria a falta de conhecimento do funcionamento da política, fazendo com que o incentivo de um terceiro tenha sido fundamental na entrada das famílias no PBF, quando, por exemplo, as escolas comunicavam os possíveis beneficiários para que comparecessem para o cadastramento.

Além disso, é analisada a influência da transferência de renda no acesso ao trabalho agrícola e não agrícola, através da análise das inserções no mercado de trabalho formal e informal, além das atividades na unidade de produção, possibilitadas após o início da transferência de renda.

A realização de pesquisa através de dados oficiais permite uma maior facilidade na obtenção de informações quantitativas, economizando recursos financeiros e tempo para sua obtenção. Tais dados são importantes para a compreensão das características socioeconômicas das famílias, permitindo conhecer os fatores que influenciam na situação de pobreza ou sua superação. Dessa forma, a pesquisa de campo pôde ficar concentrada em aspectos qualitativos da pesquisa ou informações que não estavam disponíveis nos bancos de dados oficiais, como o período de permanência no programa, por exemplo.

Embora se trabalhe a Serra do Botucaraí no seu conjunto, através dos dados secundários obtidos para este estudo, a pesquisa de campo foi realizada em um município que compõem o Corede, conforme critérios de pobreza e adesão às políticas públicas que aqui interessam. O município escolhido foi Barros Cassal, também devido ao interesse manifestado pela Emater local em receber a pesquisa no seu município, entendido como lugar de grande concentração de pobreza.

Conforme Cortes (1998), a escolha da técnica de pesquisa deve ser guiada pela escolha do problema e de acordo com as teorias sobre a temática em estudo. Pode-se caracterizar, portanto, este trabalho como quali-quantitativo, uma vez que ele se utiliza amplamente de dados estatísticos de fontes secundárias e conta com entrevistas realizadas a campo. Aliar os dois métodos de pesquisa torna-se

relevante, pois conforme Cortes (1998), a utilização conjunta de métodos e técnicas distintas contribui para o aprofundamento do estudo, superando a descrição da realidade para se alcançar uma análise mais aprofundada.

A pesquisa qualitativa, que apresenta um relevante potencial heurístico, foi guiada por um roteiro pré-determinado de questões, visando à complementação das informações já disponíveis. Sem as entrevistas, as informações seriam insuficientes para a apreensão das mudanças ocorridas ou projetadas para o futuro dos beneficiários do programa Bolsa Família, e a apreensão das suas possibilidades de saída da situação de pobreza e, portanto, dos programas sociais de transferência de renda.

As entrevistas, acompanhadas da pesquisa bibliográfica, foram utilizadas como meio de entender as interfaces entre as diversas políticas disponíveis para a população pobre ou extremamente pobre no meio rural e indicaram a resposta para o principal objetivo deste estudo, ou seja, a pertinência do Bolsa Família enquanto uma política de desenvolvimento no meio rural.

Além das entrevistas com famílias beneficiárias a pesquisa de campo abarcou observações em campo e conversas informais para minimizar as dificuldades impostas pela desigualdade na relação entre entrevistador e entrevistado.

Esta atenção se faz necessária, sobretudo em pesquisa com beneficiários de um programa de transferência de renda, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Nesse contexto, o entrevistador e as perguntas colocadas podem ser, e em alguns casos foram, vistos como um perigo potencial para a continuidade do benefício. Em contrapartida, outros entrevistados ficaram à vontade, inclusive para manifestar posições críticas em relação ao programa Bolsa Família.

Para a realização da pesquisa qualitativa foi seguida a orientação de Gaskell (2004), que sugere a definição de um tópico guia para garantir que a entrevista dê conta dos objetivos propostos ou para lembrar as questões, em caso de eventuais esquecimentos. O tópico guia elaborado para esta pesquisa foi constituído na sua maior parte de perguntas “abertas”, de livre resposta do entrevistado, sendo que a maioria das questões formuladas permite a explanação por parte do entrevistado.

O objetivo da realização das entrevistas foi, assim, coletar informações acerca do início do benefício, mudanças ocorridas para a família, suficiência do valor do benefício recebido, projeções para o futuro seu e das crianças da família, além de

disponibilidade e participação em atividades complementares, como cursos profissionalizantes, por exemplo.

Conforme Gaskell (2004), a entrevista qualitativa serve de entrada ao cientista social, para que possa compreender as narrativas dos atores que compõem o mundo social. É por meio dos dados coletados em entrevista qualitativa que se compreende as relações entre os atores sociais e situações em que se inserem.

Bauer e Aarts (2004) afirmam que, ao contrário da amostragem quantitativa, que necessita ser estatisticamente representativa da população trabalhada, a amostragem utilizada na pesquisa social empírica não permite esse mesmo tratamento. Nesse sentido, torna-se necessária a construção de um *corpus* (que é equivalente a uma amostra representativa), selecionado conforme o andamento da pesquisa, seguindo o princípio de “selecionar, analisar, selecionar de novo”.

Assim, o corpus da pesquisa não pode ser definido anteriormente à realização da coleta de dados, devendo ser construído concomitantemente a ela (BAUER; AARTS, 2004). Já Gaskell (2004) sugere, para fins práticos, que um número adequado de entrevistas esteja entre 15 e 25, ainda que não se possa defini-lo a priori. Essa quantidade seria adequada para que todas as entrevistas sejam apropriadamente analisadas, considerando que algumas entrevistas são demasiadamente longas. O ponto de corte é, para Gaskell (2004), a falta de informações novas, já que as representações sociais tendem a se repetir em grupos e ambientes específicos.

Considerando, ainda de acordo com Gaskell (2004), que o objetivo da pesquisa qualitativa é explorar as representações sobre o tema investigado, a quantidade de entrevistas foi definida pela necessidade de abarcar essas distintas representações. Assim, a realização da pesquisa de campo seguiu a orientação dos autores citados, procurando-se abarcar a diversidade de informações, até o ponto de saturação das informações, dando conta da diversidade de opiniões e visando a melhor transcrição e análise dos dados obtidos.

A seleção de todos os beneficiários entrevistados foi realizada conforme indicação de famílias vinculadas ao PBF por parte dos extensionistas da Emater e funcionários do CRAS do município. Uma vez que a pesquisa qualitativa não visa à representatividade estatística, o viés de seleção não se apresenta como um entrave para a realização do estudo.

Em contextos rurais, frequentemente, é preciso contar com a colaboração de

informantes chave, que façam a indicação de possíveis entrevistados e, quando possível, façam a apresentação do pesquisador, repassando parte do seu prestígio pessoal ao visitante de fora, que coloca questões sobre a vida dos entrevistados. Esse contato se fez especialmente relevante em Barros Cassal, devido à dispersão das propriedades agrícolas no território municipal.

5.2 Público Entrevistado

Tendo sido selecionado o município de Barros Cassal para a realização da pesquisa de campo, devido aos indicadores apresentados, a pesquisa envolveu a participação de dois órgãos governamentais que dispunham de conhecimento para indicar e apresentar os entrevistados, fornecendo apoio para a pesquisa e que participavam ativamente da gestão do programa Bolsa Família e de ações correlatas.

O contato com a Emater, representando a instância estadual, mas cuja atuação é centrada nos municípios, havia sido iniciado com um acordo de cooperação institucional, que permitiu a utilização dos dados dos diagnósticos realizados pela equipe. Tais informações eram parte da estratégia estadual de desenvolvimento, que visava a inclusão sócio-produtiva dos pobres do meio rural, isto porque a instituição, criada em 1955, conta com larga experiência de extensão rural nas comunidades do Rio Grande do Sul.

Depois de firmado o acordo institucional, houve a participação em reuniões e conversas informais com os representantes da Emater no escritório central em Porto Alegre, responsáveis por coordenar as ações propostas pelo Estado em conjunto com os escritórios regionais e municipais e também em reuniões com os representantes dos escritórios municipais, por ocasião da apresentação dos resultados dos diagnósticos e de assinatura de participação dos governos municipais no programa RS Mais Igual, proporcionando a primeira aproximação com a região e os profissionais que nela atuam.

Em relação ao contato com o CRAS, que pode ser relacionado com a administração municipal uma vez que é uma unidade descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome, este deu-se diretamente no município de Barros Cassal. Ao apresentar a pesquisa e a parceria com a Emater, não houve impedimento para obtenção de entrevistas e contatos de possíveis entrevistados.

Durante a pesquisa de campo foram entrevistados agricultores familiares que recebiam o benefício do Programa Bolsa Família como condição de participação, o grupo variando entre os que acessavam política de crédito do Pronaf ou não. Na sua grande maioria, foram as mulheres que responderam ao questionário, no entanto, em algumas ocasiões foram os homens que realizaram a entrevista. Ainda em outros casos, ambos estiveram juntos.

Essa abordagem predominantemente feminina não foi intencional, mas ocasionada porque geralmente são as mulheres que recebem o benefício do Bolsa Família, conforme já havia sido demonstrado por Rabelo (2011). São, portanto, as mulheres que participam mais ativamente do preenchimento e atualização de dados junto à rede de assistência social do município. Na visão de alguns familiares das mulheres entrevistadas, como são elas que respondem pelo benefício e o gerenciam, eram elas que deveriam responder às entrevistas.

A seleção dos entrevistados foi baseada na indicação dos profissionais do CRAS e da Emater, estes servindo, portanto, como informantes chave da pesquisa. Dessa forma, a partir da indicação dos informantes, foram realizadas visitas nas casas das famílias entrevistadas. Em alguns casos, contou-se com indicação dos próprios entrevistados para localizar outros beneficiários. Embora o Pronaf seja frequentemente utilizado pelos produtores rurais, houve dificuldade em encontrar beneficiários de ambos os programas devido à própria situação de vulnerabilidade em que se encontram os beneficiários, dificultando o acesso à políticas de inclusão produtiva.

Uma vez que são programas geridos de forma autônoma e por Ministérios diferentes não há informações oficiais que relacionem beneficiários dessas políticas, restringindo a localização dos beneficiários à indicação por conhecimento prévio, sobretudo por parte da equipe da Emater.

Ao chegar para a realização das entrevistas a reação das beneficiárias, em alguns casos, era de desconfiança, sobretudo quando havia a presença da assistente social do município. Em outros casos, a entrevista transcorreu com certa descontração, algumas mulheres considerando a presença como uma “visita” amigável e desejada, uma vez que no interior dos municípios, frequentemente as

famílias recebem poucos visitantes e, também, vão à sede do município apenas eventualmente.

Essas duas posições contrárias evidenciam a contradição com que os setores de assistência social precisam lidar, já que, ao mesmo tempo podem ser vistos como os “amigos” que visitam as famílias e trazem algum auxílio, em termos de conhecimento ou de participação em programas sociais, e com os quais, ao longo dos anos criam uma relação de confiança através de gerações. Por outro lado, são esses mesmos que têm o poder de retirar-lhes os benefícios, caso comprovem alguma irregularidade, que podem “julgar” que as condições de vida sejam ou não as condizentes com a participação nos programas de assistência e de inclusão produtiva. Isso corrobora as análises de Favero (2011), ao afirmar uma mudança na lógica de confiança dos políticos locais e no governo federal, antes distante do indivíduo. Também no interior da Bahia, agora é o governo federal que “dá”, enquanto a administração local “tira” o benefício do Bolsa Família.

Para além da pesquisa com os beneficiários do Programa Bolsa Família, também foram realizadas entrevistas e conversas informais com os profissionais que atuam diretamente com o público assistido pelo programa, seja do ponto de vista da assistência social, no caso do CRAS, seja do ponto de vista da inclusão produtiva no campo, no caso da Emater. Estas entrevistas foram realizadas com o intuito de conhecer as características desses profissionais, compreender o papel que desempenham na aplicação das políticas públicas e suas percepções em relação a tais políticas e o público a que se destinam, para que se possa compreender o funcionamento do programa Bolsa Família nos municípios.

Com a análise dessas informações evidenciou-se que não há um perfil de formação profissional para os gestores do Programa Bolsa Família, exceto no caso do cargo de assistente social. Entre os funcionários da Emater, a formação era variada e mesmo as extensionistas do setor social não tinham formação específica no momento de contratação, sendo essa necessidade suprida através de cursos de formação, no cotidiano do trabalho.

No entanto, cabe destacar que muitas vezes são as extensionistas da Emater que cumprem o papel de assistentes sociais e psicólogos(as), devido à inserção que possuem na realidade das famílias, criando vínculos de confiança e amizade. Nesse sentido, a formação profissional específica e uma maior integração entre Emater e CRAS municipal poderiam fortalecer o trabalho junto às comunidades rurais. Pois

ainda que exista o serviço específico de assistência social através do CRAS, foi evidenciado que as famílias depositam confiança nos extensionistas da Emater extrapolando os limites dos temas relativos à produção agropecuária.

As entrevistas foram realizadas em um período curto de tempo, em geral não necessitando mais do que 20 minutos para cada entrevistado. No entanto, a apresentação da pesquisa e da pesquisadora variava de acordo com cada visita, alguns se sentindo um pouco incomodados, outros, valorizados por estarem recebendo uma estudante de outra região em casa.

Ficou evidente que os funcionários das instituições possuíam prestígio frente aos moradores das comunidades, sobretudo entre os que investiam na atividade agrícola como fonte de renda, e especialmente os técnicos extensionistas da Emater, enquanto, por vezes, os entrevistados desconfiavam da figura da assistente social, do CRAS municipal, uma vez que compete a ela, junto com a equipe de trabalho, fiscalizar a situação de vulnerabilidade de cada um. Em outras palavras, o(a) assistente social do município personaliza aquele que pode ou não “retirar” uma família do programa Bolsa Família.

As entrevistas foram gravadas com aparelho de MP3 com gravador acoplado, sem que isso representasse problemas entre os residentes rurais. O incômodo percebido em alguns casos estava mais atrelado a uma possível fiscalização que pudesse ocorrer no momento da entrevista do que à gravação da voz com o aparelho eletrônico em si mesma.

Alguns entrevistados forneceram dados imprecisos devido ao longo período de tempo em que fazem parte do Programa Bolsa Família, dificultando uma análise mais detalhada das informações, e também devido ao baixo conhecimento sobre o funcionamento das burocracias estatais, por vezes, também personificando o atendimento dos órgãos estatais nas pessoas que cumpriam determinadas funções.

Figura 2: Prefeitura Municipal de Barros Cassal



Fonte: arquivo pessoal (2014).

Em Barros Cassal, a família que não dispuser de automóvel ou motocicleta, precisará utilizar o serviço de transporte público, que atualmente é feito em conjunto com o transporte escolar, pagando o valor de R\$ 3,75 por viagem até a sede municipal e apenas nos horários de entrada e saída das escolas públicas. Quem quiser utilizar esse serviço também precisa seguir alguns critérios de segurança, como a impossibilidade de transportar botijões de gás, por exemplo.

Muitas famílias relataram se deslocar a pé quando necessitavam de serviços na cidade, como consultas médicas ou realizar compras, mesmo que a distância entre o domicílio e a sede municipal fosse considerável, resultando em 40 minutos ou uma hora de caminhada para cada percurso. Para as crianças, o transporte para que frequentem a escola é feito gratuitamente.

A realização do pré-natal para as gestantes é uma das condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família para que as famílias continuem recebendo o benefício. No entanto, em Barros Cassal foi identificado que as mulheres rurais tinham dificuldades de deslocamento, levando a que a prefeitura implantasse o

passage gratuito para as gestantes vinculadas ao programa, mediante identificação no momento do transporte.

Embora de alcance limitado (destinado apenas às gestantes beneficiárias do PBF), tal fato reforça a visão de que as políticas de massa possuem um potencial de geração de novas políticas, conforme defendido por Pierson (1993), e abre oportunidades para que novas políticas sejam criadas para tornar mais efetiva a participação nas ações previstas pelo programa e para aumentar as capacitações dos seus beneficiários.

O município de Barros Cassal foi emancipado de Soledade ainda em 1963, e já em 2012 contava com uma população de 11.130 habitantes. No ano anterior, 2011, a área total do município foi medida em 648,9 km² de área, gerando uma densidade demográfica de 17,2 hab/km². A taxa de analfabetismo registrada em 2010, de 15,14%, se aproximava mais da taxa da região a que pertence do que ao total do estado, como já visto anteriormente. O coeficiente de mortalidade infantil, calculado também para 2010, era de 16,00 por mil nascidos vivos, enquanto a expectativa de vida ao nascer, era de 66,90 anos, em 2000 (FEE, 2014).

No ano de 2011, o PIB per capita R\$ 12.352,00, enquanto o PIB a preços de mercado foi de R\$ 137.317.000,00. É importante frisar que na atualidade o município recebe cerca de 90 mil reais mensais destinados as famílias que recebem o benefício do Bolsa Família, valor que, em geral, é utilizado no comércio da sede municipal, incrementando a economia local.

O município de Barros Cassal fica a pouco mais de 30 quilômetros de distância de Soledade, a cidade polo da região, e a 256 quilômetros de Porto Alegre. Apesar de próximos e de haver disponibilidade de transporte com ônibus intermunicipal, os horários disponíveis não são frequentes, o que dificulta a realização de cursos técnicos ou de graduação, por exemplo, disponíveis em Soledade e não em Barros Cassal. Somado ao transporte intermunicipal, o aluno residente no meio rural, precisa ainda deslocar-se entre sua casa e o centro do município, onde está localizada a rodoviária. Esse trajeto que precisa ser feito com veículo próprio, se for considerado que o transporte público restringe-se ao ônibus escolar vinculado à rede de ensino básico.

Em Barros Cassal, o centro municipal é composto por uma rua principal onde os serviços mais importantes estão disponíveis, inclusive, localizando-se aí, a prefeitura, bancos, estabelecimentos comerciais, hotéis e os serviços médicos nas

suas adjacências. Inclusive, o comércio aí localizado indica o caráter rural do município, oferecendo insumos e materiais variados para a produção agropecuária.

Figura 3: Loja de produtos agropecuários na rua principal de Barros Cassal



Fonte: arquivo pessoal (2014).

Uma vez estando no município, algumas coisas chamaram a atenção de imediato, sobretudo, a quantidade de mercados para venda de todos os tipos de produtos, incluindo os provenientes de horta e pomar. Em conversas informais e, a partir das entrevistas realizadas, ficou evidente o cultivo de horta e pomar era pouco frequente, mesmo entre os moradores do meio rural, de maneira que muitos necessitavam comprar toda a sorte de produtos alimentícios. O autoconsumo envolvia apenas algumas culturas, como feijão e, principalmente, batata e milho, por vezes também destinados aos animais criados para consumo da família, como galinhas e porcos.

Grande parte da produção agrícola em Barros Cassal destina-se à cultura do fumo, com seus pontos positivos, da garantia de venda e alto rendimento, e

negativos, tais como a dependência de uma empresa e a contração de dívidas no comércio local e com a fumageira. Por um lado, os produtores garantem que o fumo é bastante rentável, uma solução cabível diante das dificuldades de outras culturas.

No entanto, muitos deles encontram-se em situação de vulnerabilidade econômica e social, uma vez que é uma cultura cujo rendimento é anual, ou seja, o produtor trabalha durante o ano com recursos próprios ou contraindo dívidas que irá pagar ao realizar a venda do fumo para as indústrias fumageiras, a cada doze meses.

A importância do fumo é tamanha que mesmo andando pelas ruas próximas ao centro do município, era possível sentir o cheiro de tabaco, vindo de galpões de secagem, localizados a poucas quadras da rua principal, na área urbana .

Figura 4: Galpão de fumo nas imediações da área central da sede municipal de Barros Cassal



Fonte: arquivo pessoal (2014).

Também, em conversas informais, percebeu-se certa dificuldade em modificar a matriz produtiva, uma vez que diversos fatores concorrem para a continuidade da cultura do fumo na região, sejam eles ligados à percepção positiva dos produtores em relação a esse cultivo ou às condições objetivas em que se encontram.

Além do valor de venda ser atrativo para os produtores, as empresas fumageiras exercem o papel de financiadores do agricultor, uma vez que vendem todos os insumos necessários, mediante contrato. Nesse sistema, o valor do fornecimento dos insumos passa a ser descontado da dívida quando o agricultor entrega o fumo para a empresa fumageira.

5.3 Acesso a Cursos e Inclusão Produtiva em Barros Cassal

Em Barros Cassal, os beneficiários do Programa Bolsa Família dispunham de atendimento no Centro de Referência de Assistência Social, envolvendo atividades para a ocupação do tempo e a geração de renda.

Dentre as atividades disponíveis, especialmente para as mulheres beneficiárias do Bolsa Família, estavam a confecção de artesanatos diversos, voltados para a utilidades domésticas, como panos de prato, aventais, e ornamentos para as casas.

Figura 5: Sala de realização de oficinas do CRAS



Fonte: arquivo pessoal (2014).

As atividades do CRAS, tais como artesanatos, palestras relacionadas à saúde e bem-estar, cursos de corte e costura para ampliação da renda, são desenvolvidas em uma sala equipada com computador e aparelho de ar condicionado, além de mesas e cadeiras para acomodar as participantes. A sala possui estante e prateleiras servindo de mostruário de produtos artesanais e é enfeitada com os objetos confeccionados durante as oficinas, além de frases motivacionais que são vistas nas diversas salas do CRAS.

Figura 6: Frase motivacional na sala de oficinas



Fonte: arquivo pessoal (2014).

Além disso, a aprendizagem de corte e costura industrial era oferecida pelo “Sistema S” no CRAS de Barros Cassal, utilizando uma sala específica e equipada com máquinas de costura. O uso do espaço era disponibilizado para as ex-alunas do curso uma vez por semana para que pudessem realizar atividades remuneradas ou não, mesmo sem possuir uma máquina de costura própria. Notadamente, o uso maior das máquinas de costura ficava restrito a pequenos consertos e ajustes nas próprias roupas das alunas e familiares, havendo pouca utilização para atividades remuneradas.

Durante as entrevistas, beneficiárias do Bolsa Família dividiram-se sobre a participação e importância atribuída aos cursos dos quais participaram, tanto do CRAS quanto das capacitações realizadas pela Emater. Para algumas, a aprendizagem era valorizada por si mesma, importando menos o tema abordado, enquanto outras demonstravam ter menor interesse em participar, justificado pelas dificuldades de locomoção, pouca divulgação das ações, entre outros fatores.

Algumas oficinas eram colocadas em prática na vida cotidiana, enquanto outras não, conforme interesses particulares, aptidões e valorização de cada aprendizado, assim, por exemplo, as conservas de alimentos eram feitas com maior frequência do que as flores artesanais na casa de uma das entrevistadas. Durante as conversas realizadas com a equipe do CRAS de Barros Cassal, foi relatado que estavam empenhados em fornecer outros cursos profissionalizantes vinculados ao Pronatec, tendo realizado solicitação para tal, denotando a importância atribuída à busca de oportunidades para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

No entanto, a disponibilidade de cursos profissionalizantes não era decidida pela equipe, que apenas faz a solicitação em conjunto com a administração municipal, e recebe o curso que tiver sido designado para o município, fator que deverá influenciar também na quantidade de matrículas, no aproveitamento do curso e nos resultados obtidos, uma vez que os beneficiários não podem escolher aquilo que melhor lhes convém. Cabe lembrar que a operacionalização dos cursos gera custos financeiros e operacionais para a administração municipal, ainda que seja um programa federal e que haja repasses monetários.

Conforme Relatório de Programas e Ações do MDS para o mês de dezembro de 2013, no município de Barros Cassal, a população extremamente pobre, ou seja, com renda per capita abaixo de R\$ 70,00 à época, era de 11,34% e estava majoritariamente concentrada no meio rural.

Com o total de 11.133 habitantes, 31,72% deles residentes urbanos e 68,28% rurais, a população extremamente pobre era de 9,34% no espaço urbano de Barros Cassal, enquanto 90,66% dos que recebiam menos de 70 reais per capita estavam no meio rural, denotando que é nesse espaço que se localiza de forma mais acentuada a extrema pobreza.

Uma das principais ações de apoio às famílias rurais pobres do município era o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com 88 famílias ativas, havendo a desistência de 12 durante a execução dessa ação. Para receber o fomento produtivo, as famílias foram escolhidas pelos extensionistas da Emater, de acordo com o interesse em participar do programa, através de reuniões realizadas nas comunidades rurais. A partir de então, foram elaborados projetos, levando em consideração os interesses e as potencialidades de cada família e propriedade rural, para utilização do crédito de R\$ 2.400,00 a fundo perdido, ou seja, sem necessidade de devolução aos cofres públicos.

Figura 7: Propriedade rural de beneficiários do Programa Bolsa Família e do Fomento



Fonte: arquivo pessoal (2014).

A maior parte dos entrevistados dedicava-se integralmente à cultura do fumo como atividade produtiva, poucos se dedicando a outras atividades remuneradas, tais como prestar serviços na agricultura, especialmente no cultivo do fumo, ou realizar faxina em casa de terceiros.

Além disso, registrou-se o cultivo de horta para suprir as necessidades familiares de verduras. Em alguns casos as famílias plantavam milho e feijão e mantinham alguns animais para consumo próprio, mas, sem maior variedade de verduras ou frutas.

O fumo para vender nós passamos um trabalhão que tu nem sabe. O fumo tu tem que buscar na roça, tu tem que curti, tu tem que afofar nas caixas, armazenar ele né, o fardo. E não pode, dependendo do peso do fardo, não pode ser muito grande, não pode ser muito pequeno. Daí pra ti mandar para a firma, né (entrevista 2).

Em relação ao crédito do Pronaf, os beneficiários do Bolsa Família entrevistados relataram utilizá-lo para a manutenção familiar, inclusive, para custear as despesas familiares em período de doenças dos provedores do lar. Dentre as famílias entrevistadas, apenas 4 faziam uso deste recurso, indicando que a política de crédito embora exista, não chega aos agricultores beneficiários do Bolsa Família, que estão entre os mais vulnerabilizados.

Era plantado, sobretudo, milho, feijão, e, em alguns casos, batata, servindo para a manutenção da família durante o ano agrícola e para alimentar pequenas criações de porcos e galinhas, em conformidade com os estudos sobre o programa anteriormente citados, que apontam a manutenção da família rural como realizações importantes do Pronaf.

[Após iniciar a acessar o crédito do Pronaf] a diferença que tinha é que antes, às vezes, a gente conseguia plantar, às vezes não conseguia, né. Por falta de verba. Eu tô [satisfeito] porque que nem a gente aqui sabe que é um dinheiro que a gente pega que não tem juros, né. A gente pega no início do ano, paga no final do ano e é um dinheiro que a gente pega lá no banco e não tem... o juro é a mínima coisa. (entrevista 12).

Sim, eu participo do Pronaf, como... eu faço para plantar milho. [...] Eu comecei, acho que em 2006, eu ainda tava com terra com o pai, através do pai. Antes de comprar a minha terra. [...] O milho era de semente de carreira, daí não tinha milho. Na verdade, antes do Pronaf não conseguia botar um adubo... Comprava tudo fiado, daí quando vê, comprava um mil, pagava dois. Assim, com Pronaf, vai lá e paga. Daí compra, bota uréia, bota tudo e produz, tá pronto o milho...Consegue produzir [...] É uma segurança para nós. (entrevista 3).

Em alguns casos, inclusive com o apoio recebido do Programa de Fomento, oferecido para os agricultores com perfil de pobreza extrema, as famílias mantinham uma vaca de leite, suprimo com ela as necessidades familiares, principalmente, para a alimentação das crianças da casa. Embora não estivessem produzindo para a venda e para aumentar a renda familiar, o ganho nutricional e de qualidade de vida das famílias é relevante, servindo para estruturar a propriedade familiar, antes que possa acessar créditos a juros e novos mercados para os produtos.

Eu tenho produção de leite agora, porque eu peguei, né, o projeto esse aí da... esse negócio da Dilma que ela fez [...]. Que eles me deram esse dinheiro pra mim comprar uma vaca. (entrevista 1).

O acesso ao Pronaf foi relatado em poucos casos, na maioria das vezes não havendo uso do crédito agrícola. Entre os que relataram não utilizar o Pronaf, as razões estavam mais relacionadas à decisão de não acessar qualquer tipo de crédito, uma vez que ele precisa ser pago ao final do período do contrato. Também, em alguns casos havia o desejo de acessar a política de crédito, mas a falta de documentação necessária e de terra própria impediam a aprovação do crédito.

Notadamente, entre os que tiveram o crédito negado ou não o solicitaram, as informações sobre as razões de não liberação do valor ou de como fazer o pedido não foram precisas, demonstrando fraco conhecimento sobre o funcionamento da política de crédito e dos meios de acessá-la. "Ah, eu já ouvi falar, mas não sei. Não sei como é que é...[Não fiz] porque precisa de muita coisa e a gente não tem" (entrevista 15).

De forma geral, as famílias estavam entre os beneficiários do Programa Bolsa Família há bastante tempo, em muitos casos, desde o início do programa, havendo inclusive uma "segunda geração de beneficiários", ou seja, a filha que recebia Bolsa Família junto com os pais e que havia passado a receber um benefício independente, após o nascimento do seu filho.

Talvez pelo longo período de tempo, ou por certo desconhecimento do funcionamento dos programas existentes, a memória do início do acesso ao Bolsa Família, como ficaram sabendo do programa e como fizeram para acessá-lo estava parcialmente apagada entre os entrevistados.

Os relatos deram conta de que os beneficiários, geralmente as mulheres, acessaram o programa muitas vezes por indicação de alguma amiga ou familiar que já fazia parte, ou mesmo por avisos divulgados nas escolas e na rádio local.

De forma geral, as famílias utilizavam os valores do Bolsa Família para suprir as necessidades das crianças e mantê-las na escola. Além disso, o valor era utilizado para a compra de remédios para problemas de saúde dos membros das famílias.

Tem que comprar, eu compro uma muda de roupa por mês pra cada um. São quatro filhos. Todos eles vão na escola [...] É a única coisa que nós pedimos, eu e meu marido, é que não é para faltar a aula. O importante, é que se a gente tivesse a oportunidade de estudar, hoje a gente não estava rolando pedra, eu digo para eles, né. A gente não tinha oportunidade de estudar, vocês têm. Oh, vocês têm o Bolsa Família, é dentista, às vezes eu pago corrida para levar eles no dentista. É negócio de consulta médica, né. É negócio de roupa, aí eu compro assim, por exemplo, um mês eu vou e

compro uma calça pra um, um tênis, às vezes eu pago um pouco, outro pouco eu deixo pro outro mês, né [...] e aos poucos, cada mês um pouquinho, eu seguro por causa do nenê que é muito doentinho, daí se precisa comprar remédio, né. [...] tive que levar para o hospital. Pulmãozinho, né, sempre entope os pulmõezinhos dele. Deu bem certinho, bem exato para o remedinho dele. Ai que bom! Graças a Deus! Eu, graças a Deus, depois que eu recebi que, comecei a receber o Bolsa Família a minha vida mudou muito. A minha e dos meus filhos. (entrevista 1).

Também chamou atenção que os beneficiários entrevistados demonstraram pouco conhecimento sobre os procedimentos relativos ao programa Bolsa Família, ilustrados, por exemplo, nas falas em relação aos cortes sofridos nos benefícios, para os quais os titulares do benefício desconheciam a razão.

Faz anos que eu comecei a receber isso aí. Eu comecei a receber lá em São José, que eu morava lá. Só que uma vez... duas vezes tiraram né. Depois que eu estou aqui em Barros Cassal, fiquei três meses sem receber e não recebi mais atrasado, de São José também. Eu não sei [porque o benefício foi suspenso]. Eu fui ali na mulher ali e a mulher disse que tem tempos que eles trancam o cartão, não sei o que... E daí me disseram pra ir lá em Soledade, lá em Soledade a mulher disse que não era lá. Era ali... aqui mesmo que fizeram. E daí não recebi mais esses três meses, disseram que vinha né. Mas depois de passar três meses sem receber nada, depois vieram de novo. (entrevista 8).

As entrevistas indicaram que as crianças têm sido poupadas das atividades agropecuárias para que se dediquem apenas aos estudos, e que a escolarização é valorizada como forma de melhorar a qualidade de vida futura das crianças. Dessa forma, são o pai e a mãe, que ficam responsáveis pelo sustento da família, com duas ou três crianças, em geral.

O fato de as crianças estarem estudando permite que as famílias vislumbrem um futuro melhor para elas, sobretudo saindo da agricultura e residindo e trabalhando no centro urbano do município. No entanto, essa possibilidade não é intrinsecamente ligada ao recebimento do benefício:

Ah, estudar...ter uma vida melhor que a gente, né. Não lidar com fumo, essas coisas todas, estudar pra... Trabalhar pra fora, na cidade, né. Ter um serviço melhor... (entrevista 13).

Em relação aos cursos oferecidos vinculados ao recebimento do Programa Bolsa Família, a participação variava bastante, conforme diversos fatores, entre eles, a falta de informação sobre os cursos, ou a impossibilidade de se fazer presente, fosse pelas atividades cotidianas, algum problema de saúde: “Para mim mesmo é

difícil por causa para ir para a cidade, né. O que tem, tem que ir para a cidade, né. Eu acho difícil, tem dias que eu não posso nem fazer o serviço em casa...” (entrevista 1).

As famílias cujo valor do benefício é maior afirmam ter havido mais mudanças da situação anterior ao Programa Bolsa Família e que estão mais satisfeitas com o recebimento do que aquelas que recebem valores menores ou que têm gastos com tratamentos de saúde para as crianças.

[Desde que começou o recebimento do benefício] ajudou muito, né, porque tu vê [...] já muda, pode comprar monte de coisa, e a gente já pode fazer alguma prestaçãozinha, né, pagando com ele, e vai né, roupa para as crianças, tudo a gente tira dali né (entrevista 7).

“[O Bolsa Família] é bom né. Só que daí pra que nem eu, ali entre tudo ali, e é cento e dois pila, que eu recebo, né, daí se vai comprar os remédios já nem chega. Pra mim não é [suficiente], né. Porque daí se a gente não mete o braço no fumo pra poder, né, ajudar um pouco, não... Porque daí toda semana eu vou pra Porto Alegre. Cada vez de ir é cinquenta, sessenta, isso que tem que fechar a mão, né. [...] Em dois, com cinquenta pila para ficar o dia inteiro em Porto Alegre é puxado daí. (entrevista 7).

No entanto, quando questionadas sobre se o valor recebido é suficiente, demonstram que é necessário fazer economia e avaliar bem os gastos, pois o montante proveniente do Programa Bolsa Família não é suficiente para todas as despesas familiares. Inclusive, por vezes, as falas indicam certa transferência dos gastos com as crianças para o Estado, sugerindo que são as famílias que complementam o valor do benefício, não o benefício que complementa a renda familiar.

Ah, eu não vou mentir, é mais ou menos, né. Que tu vai fazer a conta, né, tu com uma criança com dois anos e meio, trinta e dois reais, tu vai ali uma caixa de leite, pra ti comprar doze caixinhas de leite tá... o mês passado paguei vinte e oito [reais]. Tira vinte e oito de trinta e dois pra ver quanto vai sobrar. Mas não vai dar pra comprar outro pacote de fralda, que às vezes ele precisa, né. Ou remédio. Um remédio pra criança é caro, ele gripado, eu tive que tirar tudo do bolso né. Tive que trabalhar para pagar também, senão não tem jeito. (entrevista 9).

A insatisfação parcial com o Programa Bolsa Família está mais relacionada com o valor recebido ser considerado baixo e insuficiente para as necessidades das crianças no dia a dia do que com outras questões de gestão ou das condicionalidades.

Na visão das famílias, o Bolsa Família alivia o orçamento familiar, mas na sua avaliação não é possível garantir o sustento das crianças somente com o benefício, sendo insuficiente para substituir a renda do trabalho, como sugerido por Marinho et al. (2011).

[Antes de ingressar no Bolsa Família] não era fácil, não era difícil, né. Mas dava pra viver assim... Olha, eu tô satisfeita porque é um dinheirinho que ajuda a comprar as coisas pra [filha]. [...] É que às vezes quando precisa, esse dinheirinho ajuda, mas mais no início no mês a gente dá uma apertada. [Se parasse de receber o benefício] ficava complicado, mas daí tinha que seguir a luta. (entrevista 10).

Eu não tô satisfeita, porque tem gente que a gente vê que tem mais que a gente, tem carro, tem moto, tem terra e ganha bem mais [no benefício] que a gente, né. E daí no caso nós, a gente não tem nada bem dizer, né. Nada, não tem terra, não tem carro, não tem moto e ganha bem menos. E daí o porquê disso? (entrevista 12).

Mesmo com indicações de que os valores recebidos sejam insuficientes para as despesas das crianças e da família, este benefício fornece um complemento de renda relevante para as famílias, sem no entanto, gerar necessariamente acomodação, uma vez que os próprios entrevistados relataram que seguiriam trabalhando e buscando meios de reprodução social das famílias, na ausência do Bolsa Família. Além disso, em todas as famílias entrevistadas, pelo menos um dos membros estava inserido em atividades laborais remuneradas, ou mesmo todos os adultos estavam envolvidos no cultivo desenvolvido na propriedade.

6 A ATUAÇÃO DOS MEDIADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ

No campo das políticas públicas faz-se necessário deslocar o olhar para os processos de mediação que, na prática, tornam reais as políticas planejadas. Na atualidade, o papel dos mediadores tem sido bastante enfatizado pelo seu potencial transformador, frente à crescente busca pela participação dos beneficiários, através de metodologias participativas e do atendimento de demandas advindas da própria comunidade em questão.

No entanto, não havendo uma forma única de mediação social, não há um tipo único de mediador, de forma que a maneira pela qual a política se organiza e é posta em prática precisa ser levada em conta em uma análise que visa à compreender o Programa Bolsa Família no meio rural e suas interfaces com o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar enquanto uma possibilidade de desenvolvimento rural.

Isso é necessário, sobretudo, por o Programa Bolsa Família não ter sido criado especialmente para as populações rurais, sendo gerido da mesma forma do que no meio urbano. No entanto, outras políticas direcionadas aos agricultores familiares que estão disponíveis desde antes da existência do PBF se somam agora às novas ações de inclusão social e produtiva.

6.1 A Mediação Social

A mediação social une as políticas públicas às pessoas reais cujos objetivos pretendem atingir, transformando a sua realidade. Autores como Velho e Kuschnir (1996) indicam que é através dos mediadores sociais que as comunidades e grupos de interesses manifestam-se em diversos ambientes institucionalizados aos quais dificilmente teriam acesso de forma direta.

Interligando os formuladores e os gestores de políticas públicas aos beneficiários, ou seja, àqueles para quem tais políticas se dirigem, os mediadores contribuem para a realização de um futuro desejado, materializado pela política

pública, dando voz às demandas sociais dos mais diversos grupos (VELHO; KUSCHNIR, 1996).

Para Neves (2008, p. 21) “a condição humana é alcançada por mediações, isto é, pela integração do homem a universos de significações específicas, operação pela qual ele, assumindo uma capacidade comunicativa, toma distância em relação à sua individualidade e reconhece sua singularidade”.

Todos os atos de conhecimento, afirma Neves (2008), pressupõem a mediação, uma vez que o comportamento humano resulta da pré-compreensão simbólica do mundo social. No entanto, a mediação não pode ser tomada como algo dado e necessariamente positivo, sendo preciso compreender este processo no âmbito das políticas a que se destinam e de que fazem parte.

Sendo o desenvolvimento um processo de mudança social, essa transformação não ocorre sozinha. Para realizar o objetivo de uma política pública são mobilizadas inúmeras pessoas vinculadas a uma gama de instituições correlatas. Tais organismos podem ser estatais ou não e possuem alcance variado (local, regional, nacional, internacional), como o é o caso de agências de extensão rural e de assistência social, por exemplo.

Conforme sinalizam Velho e Kuschnir (1996), a circulação em diversos mundos permite que alguns indivíduos realizem a metamorfose de papéis sociais necessária à mediação. Assim, são os mediadores que realizam a união entre as diversas demandas de cada espaço. No caso do Programa Bolsa Família, os mediadores são profissionais ligados às instituições governamentais de assistência social e, mais recentemente, de extensão rural.

Nem todo processo de mediação é realizado por profissionais ligados a agências de desenvolvimento, podendo haver mediadores de outros tipos, como o sacerdote que media entre divindade e seres humanos e os diplomatas que mediam as relações entre nações. Advogados, juízes e mesmo a polícia, por exemplo, também realizam a mediação na resolução de conflitos entre duas partes (VELHO; KUSCHNIR, 1996).

Em sociedades moderno-contemporâneas, como é o caso da brasileira, pode haver uma separação bastante tênue entre o público e o privado, o que favorece a permanência do clientelismo (VELHO; KUSCHNIR, 1996). No entanto, as análises anteriormente citadas sobre o funcionamento do Bolsa Família, não são capazes de comprovar esta prática, inclusive ao sinalizarem o deslocamento da atenção da

política e personagens políticos locais em favor de uma figura nacional, na pessoa do(a) presidente. Esse deslocamento, inclusive, é sinalizado em algumas entrevistas, ao dizerem que a presidente “Dilma dá” o Bolsa Família, fala que indica certa personalização da política pública, que é descentralizada em vários níveis, em uma única figura, a da presidente em exercício.

Também as relações mediadas podem ser de naturezas diversas. A mediação pode tanto ocorrer na negociação entre duas esferas de poder distintas quanto interligar duas realidades polarizadas ou esferas hierarquizadas de valores distintos. Uma outra situação é a identificada pelos autores (VELHO; KUSCHNIR, 1996) como *broker*, capaz de acionar múltiplos códigos culturais.

Para além de ser pensada enquanto uma prestação de serviço, a mediação pode também ser entendida enquanto perspectiva de análise. Do ponto de vista metodológico, mediação refere-se aos sistemas coletivos de significação, fator de constituição da vida social e do ser humano, permitindo que ele exista e se exprima (NEVES, 2008).

Na análise das situações de mediação, retomando as afirmações de Neves (2008) a partir de uma visão weberiana, pode-se encontrar dois tipos ideais de agente mediador, os que utilizam modos de dominação personalizada; e os que utilizam modos de dominação formal-legal. Isso significa dizer que os agentes de dominação personalizada vivem pela mediação (políticos, governantes, líderes religiosos, chefes de família, entre outros).

Já os agentes de dominação formal-legal, ou, agentes da mediação profissional, vivem da mediação, e são responsáveis por representar a administração e a intervenção pública (funcionalismo público, lideranças sindicais, funcionários de ONGs, entre outros) (NEVES, 2008).

Nesta pesquisa, os agentes encontrados em campo foram pessoas vinculadas ao serviço público municipal e estadual, ainda que a Emater seja uma empresa de prestação de serviços ao estado do Rio Grande do Sul. São funcionários de extensão rural e de assistência social, e também, de outras instâncias da rede pública, como a secretaria de educação, por exemplo.

Na sua maioria, exceto a coordenação do CRAS, que é um cargo de confiança, os cargos são preenchidos através de concurso público, contando com a cedência de concursados de um órgão público à outro.

As qualificações profissionais dos envolvidos com o Bolsa Família, diretamente através do CRAS ou indiretamente através da Emater são variadas, incluindo o Ensino Médio e curso Técnico Agrícola e mesmo o curso superior em áreas não relacionadas com o desenvolvimento rural ou assistência social.

No caso da Emater, as extensionistas de bem-estar social, serviço que é voltado para as agricultoras, abordando temas domésticos, de saúde e bem-estar, recebem cursos de formação para suprir a necessidade de formação específica. Apesar disso, conforme relatado, a atividade profissional é aprendida no dia a dia, em conformidade com as demandas das comunidades, especialmente as das mulheres rurais, sejam elas beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família.

As atividades desenvolvidas não são especificamente voltadas ao programa Bolsa Família, mas há uma relação indireta na medida em que os extensionistas em geral atendem aos agricultores familiares, e recentemente, passaram a atender às demandas governamentais complementares ao Bolsa Família, como o RS Mais Renda.

Principais atividades...bom ah...o público que eu atendo aqui em Barros Cassal é mais de mulheres, né. Dentro das áreas de atuação da Emater eu trabalho com elas com segurança e soberania alimentar, artesanato, educação, promoção de saúde, organização rural, e o que mais de demanda aparecer, né. Também, a gente também assumiu nas chamadas públicas, nos programas do governo [...]. (entrevista 20).

Em Barros Cassal, conforme já citado, as famílias podem contar com a passagem gratuita para as gestantes, inclusive para que possam realizar o acompanhamento de saúde necessário para a continuidade no programa. Caso contrário, as mulheres, por vezes, se deslocavam a pé entre a sede do município e as comunidades, percorrendo longas distâncias.

Apesar de existir essa possibilidade, foi relatado caso em que as mulheres tinham vergonha de solicitar a isenção, sendo necessário que a extensionista da Emater acompanhasse a gestante para realizar o pedido de gratuidade. Assim, as atribuições são voltadas para questões de soberania e segurança alimentar e a realização de atividades artesanais, mas envolvem muitos outros aspectos, gerando relações de confiança entre mediador e mediado.

Também a trajetória profissional dos mediadores atuantes no Programa Bolsa Família é variada, uma vez que a formação específica só é exigida para o cargo de assistente social do município. A coordenação do CRAS, vinculada a um cargo de confiança, estava sob a responsabilidade de um técnico agrícola, com experiência de atuação no Conselho Tutelar do município.

[...] E... a gente foi pegando informações, aí a assistente social, também, né, vai passando mais informação pra gente e vai trocando informações com outros municípios. A gente vai vendo que a coisa né, é mais abrangente. Vai aprendendo no dia a dia. Tanto é que eu assumi uma área que não tinha... [...] porque eu sou técnico. E a gente desenvolveu trabalho de geração de renda e trabalhei, devido eu ser técnico agrícola, a gente desenvolveu um projeto 100% horta. O que a gente viu no nosso município? É uma região pobre e eles, o pessoal se envolve praticamente com a cultura de fumo e não tem uma hortinha. Então eles compram tudo no comércio. Eles têm essa noção: Planta dez mil pés de fumo. Vou comprar ovos, vou comprar a carne com esses dez mil pés de fumo. Não cultivava uma horta. Então e daí a gente começou com alguma coisa, fez alguma coisa no interior... (entrevista 15)

Neves (2008) afirma que as condições de mediação não podem ser reificadas ou generalizadas na sua totalidade devido ao seu caráter de determinação social, ou seja, são construídas no contexto social em que se realizam. Abordar a mediação possibilita, então, compreender o processo de construção da ordem social, já que pressupõe que os significados produzidos socialmente sejam reconhecidos, bem como permite analisar a dimensão do poder e a existência de ordens sociais distintas.

Ainda conforme Neves (2008, p. 29), os mediadores técnicos ou profissionais realizam um engajamento na construção social, mas, essa realização vai além do individual e de si mesmo, da família, da comunidade, refletindo projetos políticos mais amplos. Dessa forma, as atividades dos mediadores ultrapassam a aplicação de leis e normas, cabendo-lhes a tarefa de articular conjuntamente significados que são produzidos em situações e mundos diferentes.

Os mediadores representam o Estado através de suas práticas, elaborando respostas às situações vividas. São capazes de construir os beneficiários (mediados), mas por outro lado, os beneficiários podem reconstruir o sistema de significados, criar expectativas ou resistir às políticas que lhe são destinadas. É uma forma de institucionalizar um sistema de regras que garantem consagração de uma ordem.

Segundo afirma Neves (2008, p. 32), o mediador se coloca entre os programas, políticas públicas e os potenciais beneficiários intermediando esta relação entre um e outro, reproduzindo sua posição e função. Dessa forma, estabelecem-se os espaços de negociação geridos por representantes dos grupos, nos quais os participantes buscam resultados negociados entre eles.

São os mediadores, enquanto representantes delegados, que incluem aqueles que eles representam no domínio de outras categorias de linguagem, garantindo-lhes que possam falar sobre si mesmos e sobre o mundo. Os mediadores que orientam a ação para mudanças de posições sociais operam no sentido de conformar comportamentos sociais que correspondam a sociedade que desejam construir (NEVES, 2008, p. 35).

A elaboração e a realização de projetos de desenvolvimento social envolvem uma interligação de mundos com saberes especializados, que depende de múltiplas formas de mediação. Para que ocorra esta interligação é necessária a criação de consensos e códigos comuns aos grupos que constituem o espaço da mediação, que só pode ser legitimado à medida em que os agentes são capazes de administrar as diferenças, garantindo o diálogo e a reordenação dos sentidos diversos (NEVES, 2008, p. 35).

A mediação realizada pelos agentes de desenvolvimento social, ao unir dois mundos distintos, recria identidades e distanciamentos sociais, sem eliminar as especificidades de cada um. E é, através da diferença, que se reafirma a necessidade de que o mediado não pode representar a si mesmo sozinho, dependendo do mediador (NEVES, 2008, p. 35-36).

No entanto, os beneficiários não estão passivos nesse processo, sendo capazes de reorganizar os objetivos dos projetos conforme seus saberes e interesses. Por sua vez, os mediadores carregam consigo a tarefa de organizar as contradições que presenciam, entre os desejos e a prática, além de vivenciar as angústias e incertezas do futuro que estão construindo em nome da instituição que representam (NEVES, 2008).

Apesar disso, mediadores carregam seus próprios sistemas de valores, nem sempre condizentes com as instituições que representam. Dessa forma, as agências que fomentam o desenvolvimento incorporam a socialização profissional dos que nela atuam, de modo que não podem ser vistas como portadoras de intenções autônomas (NEVES, 2008, p. 37).

Assim é que, ainda durante a pesquisa exploratória, por exemplo, alguns mediadores da Emater manifestavam maior entusiasmo do que outros com as políticas sociais que estavam levando à cabo.

Já em relação aos possíveis beneficiários do Programa Bolsa Família não se evidenciou recusa em participar do programa ou questionamento das condicionalidades por parte dos já beneficiários, que costumam ser valorizadas, sobretudo em relação à escolarização das crianças. O tema de recusa em receber o benefício não tem sido abordado pela literatura específica ou relatórios oficiais, que destacam a necessidade de incluir pessoas que, devido à exclusão social, sequer eram atingidas por programas de transferência de renda, o que gerou, inclusive, a criação da busca ativa.

6.2 A Descentralização do Programa Bolsa Família e as Políticas Produtivas

Outra forma de mediação identificada por Velho e Kuschnir (1996) é a personalizada, que dá lugar à forma clientelística e a “patron-client relationship”, nas quais predomina a lógica das relações pessoais. Conforme citação de Velho e Kuschnir (1996, p.100) “o modelo básico é o de dois indivíduos assumindo um contrato pessoal (nem sempre explícito) de troca e ajuda mútuas, geralmente ao largo do contexto institucional”.

A “patron-client relationship” é frequentemente encontrada em sociedades heterogêneas e permite que o mediador desempenhe diferentes papéis, incluindo tanto o de patrão quanto o de cliente, conforme o grupo no qual estiver posicionado.

À exemplo da atuação de um vereador, o mediador passa por distintas etapas para a resolução de problemas. Primeiro, ele ouve a problemática colocada por um demandante (individual ou representante de um grupo). A seguir, ele é capaz de sistematizar esse problema através de uma lógica nova, que é a burocrática-administrativa.

Articulando o papel de ouvinte e de proponente de resoluções, o político é capaz de fazer com que o demandante mude o seu ponto de vista sobre o problema original. Estabelecida a relação patrão-cliente, o político passa a desempenhar outros papéis em meios distintos, buscando a resolução do problema. Diante dos

seus colegas vereadores, sua postura será diferente da utilizada com o demandante (eleitor) ou com superiores dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, por exemplo (VELHO; KUSCHNIR, 1996).

Pode-se perceber, dessa forma, que o político (e o mediador) são sujeitos ativos na resolução de problemas e nos projetos de desenvolvimento que representam, ao possibilitarem o diálogo entre mundos distintos, por vezes conflituosos. O perigo das situações de mediação é o de que elas se tornem baseadas em relações pessoais, o que poderia prejudicar aos demais grupos sociais demandantes cujas ligações não fossem tão próximas. Desse ponto de vista, pode-se depreender que não seja possível promover o desenvolvimento, seja ele visto como atendimento de demandas ou como a execução de projetos de valores hegemônicos.

O Programa Bolsa Família é composto por diversas instâncias governamentais e se organiza de forma descentralizada, sendo este ponto considerado positivo por seus analistas. O fato de ser descentralizado, também, desloca a relação de poder entre beneficiários de políticas e os seus gestores, uma vez que o programa é federal, mas tem toda a sua gestão realizada principalmente no município.

Assim, enquanto o programa é vinculado à presidência da república, que disponibiliza o benefício, a equipe de assistência social do município representa a fiscalização e a punição de ser retirado do programa, caso a renda ultrapasse os limites estipulados ou não sejam cumpridas as condicionalidades.

Em situações informais e durante a realização das entrevistas foi relatado sobre ex-beneficiários do Programa Bolsa Família que estariam insatisfeitos com o PBF e com os membros da equipe de assistência social, uma vez que recentemente haviam tido seus benefícios cancelados por situação irregular. O cancelamento havia ocorrido em decorrência de uma conferência entre todos os beneficiários do programa realizado pelo CRAS do município, a partir da qual foram incluídos novos beneficiários.

Até o momento da pesquisa de campo, Barros Cassal não dispunha de cursos do Pronatec para atender à demanda de qualificação profissional no município, embora já tivesse sido realizada uma solicitação para tal. Cabe destacar que as opções de escolarização são poucas em Barros Cassal, não havendo curso

profissionalizante, superior ou EJA disponível, a não ser nos municípios vizinhos, como em Soledade.

Embora valorizadas enquanto opção de melhoria de qualidade de vida, as possibilidades de trabalho no meio urbano de Barros Cassal também são limitadas, restringindo-se aos comércios de pequeno e médio porte, o atendimento no setor de serviços. O município não apresenta nenhuma empresa de grande porte instalada, o que poderá dificultar que os jovens oriundos do meio rural se estabeleçam na zona urbana, como seus pais relataram desejar nas entrevistas.

Esta diferença entre oferta e procura de trabalho no meio urbano do município era percebida pela equipe do CRAS, que demonstrou preocupação com as reais possibilidades futuras desses jovens. Nesse sentido, a obtenção de um curso do Pronatec surge como uma forma de inclusão no mercado de trabalho para os beneficiários do PBF.

Mas, é preciso recordar que apenas ter formação técnica não é suficiente para mudar a situação de pobreza das famílias, uma vez que será necessário oferecer também trabalho compatível com a formação que for alcançada pelos indivíduos, para que de fato o Pronatec signifique ganhos em termos de desenvolvimento no município. Além disso, quando as famílias manifestam desejo de que seus filhos estudem para ter um emprego considerado melhor na cidade, com carteira de trabalho e direitos trabalhistas, está implícito, na maioria dos casos, o abandono das propriedades rurais, afetando o desenvolvimento rural na região.

Além das atividades tradicionais da extensão rural, a Emater no período recente passou a colocar em prática o RS Mais Renda e o Programa de Fomento, voltados ao público do Bolsa Família. O primeiro programa selecionou, através de um Comitê Gestor, 100 famílias de agricultores beneficiárias do Bolsa Família para receber um complemento de renda mensal de R\$ 50,00 com a contrapartida de participar de capacitações oferecidas pela agência de extensão, com o mínimo de 75% de frequência. As capacitações eram de temas variados, tais como políticas públicas e qualidade de vida.

Já o programa de Fomento Produtivo distribuiu crédito no valor de R\$ 2.400,00 para a estruturação da propriedade visando à geração de renda, a partir de um projeto produtivo elaborado em conjunto com a Emater. Na primeira etapa, os contemplados com o programa receberam uma parcela de R\$ 1.000,00 para iniciar as atividades, além de capacitação relacionada ao projeto selecionado.

Dentre as 100 famílias de agricultores selecionadas para o Fomento Produtivo, somente 88 continuaram participando do programa, o que estava relacionado com o abandono do meio rural ou migrações sazonais para trabalho na região.

As equipes do CRAS e Emater embora independentes e com objetivos específicos também atuavam de forma conjunta para fornecimento de cursos de capacitações:

A gente tem uma parceria com o pessoal do CRAS daí, né, para cursos de qualificação daí no interior. Aí a gente vai na comunidade, né. Que nem no ano passado foi feito um encontro por comunidade onde a gente levava um tema de artesanato e um tema de segurança e soberania alimentar pra trabalhar com quem tinha Bolsa da comunidade, na tentativa de qualificar, né. (entrevista 20).

No que diz respeito às demais políticas de inclusão produtiva, como o Pronaf, tanto o desconhecimento quanto a falta de interesse em participar, motivada pela percepção de que não seria positivo para a família são fatores que impedem uma maior busca pelo crédito produtivo. No entanto, chama a atenção que famílias tenham desistido de participar do Fomento Produtivo, por exemplo, uma vez que esse crédito não precisava ser pago e poderia ser utilizado para estruturar a propriedade rural.

Além disso, muitas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família não dispõem de terra própria ou quando possuem, é em pouca quantidade e a área é “dobrada”, ou seja, o relevo é irregular e de difícil utilização para a agricultura, além disso, muitas não possuem conta bancária. Esses fatores dificultam seu acesso à política de crédito nos moldes do Pronaf, que requer certa estruturação da propriedade. Dessa maneira, mesmo que os agricultores de Barros Cassal sejam passíveis de enquadramento no Pronaf, a maior parte daqueles que possuem o PBF não acessa este crédito.

Já o Programa de Aquisição de Alimentos, que não envolve o comprometimento com dívidas por parte dos agricultores, não podia ser acessado pela necessidade de que o município passasse a integrar o programa. Assim, enquanto a prefeitura municipal não for vinculada ao PAA, seguirá existindo uma política de inclusão produtiva que, na prática, não existe para os agricultores vulnerabilizados de Barros Cassal.

Esse programa, apontado como importante política de fomento à atividade agrícola e à geração de renda para as famílias rurais, poderia ser um instrumento de emancipação dos beneficiários do Bolsa Família, caso estivesse disponível para os agricultores do município.

Mas, além do bloqueio institucional, a estrutura produtiva de Barros Cassal é um empecilho para que as famílias possam produzir nos moldes da PAA, uma vez que o principal produto cultivado é o fumo, que é entregue direto para as empresas fumageiras. A dificuldade em diversificar a produção local reside, na fala dos entrevistados e a partir de conversas informais, em que esta cultura fornece um rendimento relativamente alto diante de outros cultivos. Ademais, embora bastante demandante de mão de obra, o trabalho no fumo é sazonal, enquanto a produção de leite, por exemplo, é diária e contínua.

Essa situação de dupla impossibilidade de participação no PAA aumenta a necessidade de permanência no Bolsa Família como forma de reprodução social das famílias:

[O Bolsa Família para as famílias rurais] eu acho muito importante, principalmente aqui em Barros onde eles não plantam muito assim pra alimentação. O foco deles mesmo é o fumo assim e o fumo [...] colhem e faturam, então a renda também é uma vez por ano, eles não sabem muito administrar a renda. Então o Bolsa seria muito pra eles mensalmente, pra alimentação e para as coisas que precisam mesmo, assim diária, mensal... (entrevista 16)

Nesse sentido, o trabalho da Emater tem sido voltado para a diversificação produtiva através do Programa de Fomento Produtivo e do Projeto de Produção Agroecológica Integrado e Sustentável (PAIS), com o objetivo primeiro de garantir alimentação e nutrição adequadas aos agricultores, e eventual renda com a venda de excedentes.

No tocante às perspectivas de futuro das famílias que hoje recebem o Bolsa Família, a percepção é mais otimista quando a transferência de renda está ligada a outros programas de inclusão produtiva e apoio aos produtores em situação de pobreza, tendo sido citado o exemplo do RS Mais Renda, programa complementar ao Bolsa Família, vinculado à participação em cursos e palestras:

É, eu... faz um ano que a gente tá trabalhando nessa parte. Deu pra ver com o RS mais Renda que as pessoas que investiram, dá pra ver uma boa mudança. Teve uns que investiram em horta, né. Que veio a fechar com a

nossa idéia aqui do CRAS, até a gente faz esse trabalho em conjunto com o RS, com as palestra e tal. Os que investiram dá pra ver uma boa... estão bem motivados, né. Tem uns que investiram em abelha, outros investiram em horta, outros de leite. [...] Os que investiram... teve muitos que pegaram a primeira parte dos mil reais e não investiram, né. Aí eles não conseguiram a segunda, né... (entrevista 15)

Tanto incentivo na parte de educação, porque as crianças mais na área rural têm "será que eu vou estudar, será que não vou?", né. "Vou porque pai quer ou porque a mãe quer", mas é um incentivo pra eles, "eu vou porque eu consigo, posso ter o dinheiro que eu vou receber, comprar meu material", que as vezes nem material não tem, né, também as escolas do município fornecem, nunca deixaram, né, pendente essa parte. Incentivo que eu acho pra eles muito importante. (entrevista 18)

Essas entrevistas também sinalizam para a crença de que os beneficiários devem se esforçar para haver mudanças e saber aproveitar as oportunidades que lhes são oferecidas, reforçando ainda uma vez que os beneficiários do Bolsa Família nem sempre desejam continuar sendo beneficiários, preferindo investir em atividades geradoras de renda quando podem fazê-lo. Mas, para que a existência de programas de inclusão produtiva seja de fato uma oportunidade para transformar a realidade socioeconômica das famílias rurais é preciso que tais programas estejam de acordo com a realidade vivida, adequando-se à realidade dos agricultores familiares.

6.3 Funcionamento do Programa Bolsa Família e Atuação dos Gestores

Uma vez que uma família é registrada no Cadastro Único e identificada dentro dos critérios de elegibilidade, o cartão do Bolsa Família é enviado para o endereço postal de cada futuro beneficiário. No caso dos residentes rurais, quando não localizados pelo correio, eles são avisados através da rádio local da chegada do cartão e o retiram no próprio CRAS.

Nos casos em que o beneficiário não localizado pelo correio também não busca o cartão magnético, é a equipe do CRAS que vai até o endereço cadastrado fazer a entrega, ou realiza a sua devolução, sem se efetivar o recebimento do benefício.

Se a pessoa possuir características dentro dos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, automaticamente entrará na fila de espera e será incluída na transferência de renda tão logo algum dos beneficiários deixe o cadastro por irregularidades ou por sair da condição de pobreza definida pelo programa.

O acompanhamento das famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família é feito pela equipe de funcionários do Centro de Referência da Assistência Social de cada cidade. Todas as pessoas que queiram ingressar no Cadastro Único têm o seu cadastro preenchido no CRAS e a partir de então há a avaliação da situação socioeconômica da família, incluindo uma visita da assistente social realizada em domicílio.

Se a família for elegível ao Bolsa Família ela entrará na fila de espera que é atualizada automaticamente pelo sistema informatizado de gestão do PBF. A lista de espera contempla a quantidade de pobreza e pobreza extrema definidas em cada município a partir do Censo de 2010, realizado pelo IBGE. Mesmo que a família não atenda aos critérios de renda do Bolsa Família, ela poderá participar de outros programas vinculados ao Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.

Nesse sentido, a fiscalização das condicionalidades e das condições socioeconômicas das famílias é fundamental para que o benefício alcance as famílias mais necessitadas, conforme os critérios estabelecidos. Em Barros Cassal, a meta de atendimento já foi alcançada, o que significa que uma família extremamente pobre só poderá ingressar no programa à medida que outra família sair.

Em Barros Cassal,

O pessoal procura bastante, o pessoal vem até o Bolsa Família, fazer o cadastro. O pessoal já tá a par, né. Quem não sabe, a gente vai, procura, a assistente social sai pra procurar alguns, mas é poucos que não tão. [...] A maioria vem até aqui. (entrevista 17)

Conforme já mencionado, no período recente, houve uma conferência da situação socioeconômica de todas as famílias contempladas com o benefício através de visita realizada em domicílio, para comparação da situação vivida com as informações autodeclaradas.

A partir das visitas realizadas e com base nos dados apurados, as famílias que não estavam no perfil do programa tiveram seus benefícios cancelados. Com a aprovação da exclusão, mais de cem novas famílias passaram a integrar o programa.

De acordo com informações coletadas, entre a pessoa se apresentar para a assistência social para realização do cadastro e o recebimento do cartão da rede bancária transcorrem cerca de quatro ou cinco meses, mas, antes mesmo da chegada do cartão, caso o nome já tenha sido incluído entre os beneficiários do Bolsa Família, o titular pode procurar a agência da Caixa Federal para sacar o valor com sua carteira de identidade. Também a exclusão de famílias que não cumprem as condicionalidades ou critérios de elegibilidade é considerado um processo demorado, com duração de alguns meses.

No caso de Barros Cassal, totalizando 830 famílias beneficiárias em dezembro de 2013, a cobertura do programa estava em 105%, ou seja, atingindo um contingente um pouco acima do que a quantidade de pessoas com perfil do PBF determinada pelo IBGE.

Em relação ao suprimento da demanda do Bolsa Família, os gestores apontam que ela está sendo suprida, embora ainda haja muita pobreza no município, sobretudo nas comunidades rurais. A equipe também estava satisfeita da sua atuação ao realizar uma conferência da situação das famílias, retirando do cadastro mais de 100 pessoas com perfil não elegível ao Bolsa Família (inclusive, pessoas cujas condições sociais não indicavam qualquer vulnerabilidade), o que permitiu a entrada de novas famílias, identificadas como os verdadeiramente necessitados de um apoio estatal:

Já estão ficando poucos os casos. A gente conseguiu fazer um trabalho em cima daqueles que recebiam e não precisariam. A gente conseguiu tirar bastante casos desses. E tá entrando os novos, que precisam realmente (entrevista 17)

Além de as famílias poderem realizar o cadastro por conta própria, quando a equipe de Saúde da Família identifica a existência de pessoas em situação de vulnerabilidade social ela informa ao CRAS para que sejam feitas a visita e o atendimento do grupo familiar. Em Barros Cassal, a distância entre as comunidades rurais e a sede do município é apontada enquanto um problema para a assistência das famílias, dificultando que as pessoas mais vulneráveis busquem informações

sobre os programas e participem das atividades relacionadas, e também que sejam conhecidas e encontradas pela equipe de assistência social.

Entre os membros da equipe do CRAS há um(a) funcionário(a) da secretaria de educação do município, que fica cedido(a) para fazer o monitoramento da frequência escolar. Neste caso, uma professora da rede municipal de educação atualiza a frequência a cada dois meses, enviando para as escolas o relatório para ser preenchido pelas escolas com informações das crianças do Bolsa Família e conferindo os resultados.

Em caso de baixa frequência constatada no relatório, a monitora repassa a informação para a assistente social, que realiza visitas domiciliares para averiguar a situação junto aos pais dos alunos. Em casos de baixa frequência escolar, o benefício é bloqueado, voltando a ser ativado quando a situação é verificada, havendo um recadastramento quando necessário. Em Barros Cassal especificamente, todas as situações foram resolvidas com o controle da frequência, não havendo desligamento das crianças do Bolsa Família. No entanto, foram relatados casos de bloqueios dos benefícios por falta de informações sobre a frequência dos estudantes beneficiários por parte das escolas.

Conforme informações, quando há bloqueio da transferência de renda, geralmente é por motivos familiares, incluindo quando um dos pais está doente e a criança precisa auxiliar nas tarefas da casa ou da propriedade. As faltas também ocorrem por doença das crianças, uma vez que todos os estudantes do meio rural são atendidos pelo transporte escolar, suprimindo a necessidade de deslocamento, sem custos financeiros para as famílias.

Informalmente foi relatado que no interior de Barros Cassal há bastante demanda por atendimento do Conselho Tutelar, por problemas envolvendo abuso de álcool, violência doméstica, além de que o município registra altos índices de gravidez na adolescência, fatores que podem influenciar na frequência e desempenho das crianças e jovens na escola.

Conforme a pesquisa de campo, as atividades de cursos e palestras são mais efetivas quando são realizadas no interior das comunidades, uma vez que as famílias têm dificuldades de deslocamento, necessitando utilizar o transporte escolar, mediante pagamento de passagem.

Em relação ao apoio para execução das atividades relacionadas com o PBF, os gestores não informaram empecilhos para tais ações, enfatizando que, inclusive,

os recursos provenientes do Índice de Gestão Descentralizado haviam sido utilizados para a aquisição de um automóvel para fazer as visitas no meio rural, bastante distante da sede municipal onde funciona o CRAS.

Assim, o novo automóvel passou a substituir o anterior, já sem condições de uso, e suprir a necessidade de transporte para o acompanhamento domiciliar e realização de cursos e palestras no interior das comunidades rurais.

Figura 8: Automóvel adquirido para atividades do Programa Bolsa Família



Fonte: arquivo pessoal (2014).

Cabe destacar que os recursos do Índice de Gestão Descentralizada são repassados a partir de cálculo considerando a atualização cadastral feita anualmente, além do controle da frequência escolar feito pela rede pública e do controle da pesagem e vacinação das crianças pelo sistema de saúde, geralmente realizadas durante uma semana, na qual os beneficiários são chamados a

comparecer ao posto de saúde. Na eventualidade de não ser feito esse controle, o valor destinado aos municípios será menor.

Os recursos do IGD repassados diretamente ao CRAS podem ser utilizados para aquisição de bens como computadores, por exemplo, ou custear a participação em cursos de formação dos profissionais que atuam no Bolsa Família.

Enquanto as famílias relatavam haver pouca divulgação das atividades complementares ao Bolsa Família, a equipe de assistência social aponta para a falta de interesse em participar por parte dos beneficiários, aliada à dificuldade de deslocamento e envolvimento com o trabalho na agricultura, especialmente no cultivo do fumo.

É que o nosso lugar o pessoal é muito envolvido com fumo, né. Daí a pessoa não consegue, não vai deixar do fumo pra participar muitas vezes. [...] Até no inverno elas conseguem mais, mas no verão é uma briga pra conseguir gente. (entrevista 17).

Então janeiro e fevereiro agora que teve... o atendimento do CRAS foi totalmente parado aqui porque eles trabalham agora na colheita e na seleção. Mas, assim, da participação deles só se a gente for na comunidade mesmo. Daí falar....a gente fala que as pessoas que recebem o Bolsa Família têm que participar senão eles não vêm...[...] Senão a gente não vai ter público alvo, porque eles não têm muita persistência, né. (entrevista 16).

As oficinas e palestras oferecidas ao público do Bolsa Família são vistas de maneira positiva pelos gestores do programa, mas não há, sobre este aspecto, concordância entre as razões da baixa participação dos beneficiários em tais atividades.

Destaca-se, ainda uma vez, que os beneficiários possuem pouca ou nenhuma escolha sobre essas atividades, o que pode se refletir também na maior ou menor disposição em tomar parte das palestras e cursos disponibilizados.

Dessa forma, será difícil que os gestores encontrem meios de aumentar a presença dos beneficiários em nas ações complementares ao PBF, uma vez que crêem que há desinteresse das famílias em participar, enquanto as famílias relataram falta de conhecimento sobre elas, além de dificuldades de locomoção e de tempo disponível para se fazer presente.

6.4 O Programa Bolsa Família na Visão dos Gestores

Na visão dos mediadores direta e indiretamente relacionados ao Bolsa Família no meio rural, o programa cumpre um papel importante para a garantia de reprodução social das famílias, contribuindo para aumentar a qualidade de vida delas e amenizar uma situação adversa em curto prazo.

[A situação das famílias ao ingressar no Bolsa Família] eu acho que mudou um pouco, se desenvolveram mais, assim. Começaram a comprar mais coisa, assim, até eletrodoméstico, essas coisas assim... Desenvolveram mais. Tendo aquela renda fixa já vi famílias comprar as coisas, tipo rádio ou máquina, tanquinho que eles usam muito aqui, parcelado ali porque eles sabem que vai ter aquela renda fixa. Que vai ter aquela...que normalmente eles não têm, quem mora no interior, não têm uma renda por mês, fixa (entrevista 16).

Quando o programa é avaliado em relação ao futuro, de forma geral, há certo ceticismo sobre seus efeitos, embora não seja sugerido o fim do PBF por nenhum dos entrevistados. Assim, as políticas de inclusão produtiva como o Pronaf aparecem como alternativas para promover a inclusão dessas famílias, que, no entanto, no município estudado, não atingem seus objetivos, devido a fatores relacionados com a falta de estrutura produtiva e com a dependência em relação ao cultivo do fumo.

Entre as melhorias sugeridas pelos gestores do Bolsa Família está aumentar a agilidade das ações de cadastramento e descadastramento dos participantes, uma vez que o processo de saída de um beneficiário que deixe de se enquadrar no programa é visto como lento.

Além disso, na visão dos gestores, a dependência em relação à transferência de renda é um risco que ronda os beneficiários. As famílias participantes do programa apresentam, assim, pouco interesse em desenvolver atividades produtivas e de geração de renda, uma vez que o benefício já está garantido.

Esta acomodação com a situação vivenciada e falta de interesse em outras alternativas de renda, conforme os gestores, se daria por receio de perder o benefício, ainda que ele esteja limitado a um valor baixo e muito inferior ao salário mínimo, por exemplo:

Nossa! Eles ficaram bem limitados assim no sentido... se vem aqui às vezes e "ah, não vou me empregar por que preciso do bolsa família", coisas desse tipo assim que deixa... é um recurso que vem praticamente gratuito né... (entrevista 16).

O nosso município é muito difícil. O pessoal não procura muita mudança, né. Procuram ficar estabilizados até com medo de perder o Bolsa Família, né, do que desenvolver... (entrevista 17).

Nesse sentido, para evitar a dependência, entre as alterações desejáveis na formulação do Bolsa Família estão a contrapartida produtiva e condicionalidades de cursos para os adultos.

Tem bastante coisa para melhorar do programa, principalmente nesta parte de seleção, assim das famílias para entrar. Começou diferente, né, era Bolsa Escola, começou nas escolas e no fim acabou fugindo do controle [...] teria que ser ao contrário, na verdade. As famílias começaram a participar dos grupos de geração de renda pra se emanciparem financeiramente e depois sim liberar o recurso e tal pra eles. E depois para eles quererem, pra eles serem independentes assim, mas não, tipo... é o contrario, eles recebem o bolsa e são... ficaram totalmente dependentes do Bolsa Família (entrevista 16).

Dessa forma, mesmo sendo reconhecido como algo positivo para as famílias no momento presente, o futuro próximo beneficiários do Bolsa Família não parece muito promissor na fala dos entrevistados:

Eu acho que não vai mudar muito. É...eles progrediram um pouco, assim, mas eles são bem dependentes assim. Mas, eles não sabem na verdade administrar o dinheiro que eles ganham, tem gente classe média que também não sabe, mas eles gastam muito em coisa supérflua. [...] essas coisas assim, tu vê que não é assim uma coisa que eles vão precisar tanto. Mas não é todos os casos também, né, mas, não sei. Progredir, progredir mesmo são muito poucas famílias, no todo, no geral assim. Se pegar digamos aqui tem novecentas e poucas acho que tão recebendo agora [...], dessas novecentas e poucas, poucas têm interesse até de participar nos grupos de artesanato aqui para gerar renda e coisa, então acho que sobra umas 10 famílias, 15, 20 no máximo que participam, que podem fazer mudar a vida delas com esse dinheiro, sabe. (entrevista 16).

Eu acho que isso é um incentivo pra, pra eles no caso, mandarem as crianças pra escola, frequentarem direitinho pra se formarem grandes cidadãos... futuramente... E futuramente pode ser que aumente mais a renda deles, possam produzir mais... (entrevista 18)

As falas em torno da importância do Bolsa Família para o município dão conta de que ele movimenta a economia local e são unânimes em reconhecer no

programa uma necessidade de auxílio aos mais pobres que deve continuar acontecendo, apesar das críticas anteriormente citadas.

Eu acho muito importante pra Barros. Por que é um município muito... com a taxa de pobreza muito alta, no interior. Ah nossa! As comunidades ali, tem comunidades que não têm radio, não têm luz, não tem nada... não têm banheiro. (entrevista 16)

[para Barros Cassal] ele gera bastante renda no comércio. A gente vê o dia do Bolsa Família no comércio porque o Bolsa Família começa a movimentar o comércio nosso. [...] elas acabam gastando dinheiro no comércio, né. É uma roupa. Um calçado, uma comida, um leite, né. Acaba caindo no comércio o dinheiro. (entrevista 17)

No entanto, quando questionados sobre os efeitos sobre as famílias e indivíduos, há certa ambiguidade e uma tendência a proceder ao julgamento sobre o comportamento das famílias, novamente afirmando que se tornariam preguiçosas ou acomodadas, ao passo que reconhecem que o valor transferido pelo PBF contribui para o bem-estar daqueles que o recebem.

A renda do Programa Bolsa Família é vista como importante para as famílias, sobretudo para a continuidade dos estudos das crianças e por gerar mudanças no aspecto psicológico e motivacional dos beneficiários, especialmente os rurais, entendidos como os mais vulneráveis:

[para as famílias o Bolsa Família] ajuda bastante, né. Material pro colégio, roupa para as crianças, calçado, né. Eles, às vezes, não têm condições de dar. Através do bolsa família consegue comprar o essencial para as crianças, né. (entrevista 17)

O bom... tanto na parte, quero dizer, assim, quer dizer, psicológica, emocional, e de se entusiasmar, e ir pra escola. Os pais, no caso, ficam mais alegres de comprar algo para os filhos, né, que precisa... (entrevista 18).

Embora não haja um atendimento específico para as famílias do meio rural, as equipes entendem que há maior dificuldade para esse público que, especificamente em Barros Cassal, forma a maior parte dos beneficiários do PBF. Assim, o público rural é visto como o mais vulnerável, recebendo atenção especial, uma vez que ele "não é igual. O pessoal do interior é mais carente, né. É, mais que precisa. [...] mais atenção que eles são mais carentes. Nosso município no interior é muito carente". (entrevista 17).

É, a gente está indo nas comunidades assim... Esse ano a gente começou um projeto que levava... O ano passado, uma vez, para as comunidades para fazer artesanato, para fazer atividades com elas. Mas não aqui. Como o interior é muito distante e eles têm muita dificuldade para vir para o CRAS aqui, pra ter atendimento. Então, esse ano a gente começou um cronograma ali, e a gente vai toda terça, tirar uma vez pra atender as comunidades. Porque eles só vêm pra cá mesmo, uma vez por mês assim pra...porque é muito distante... o interior aqui. Têm comunidades que fica a muitos quilômetros. (entrevista 16).

Dentre as entrevistas analisadas pode-se destacar que é citada a necessidade de focalização naqueles indivíduos e grupos que mais precisam, a necessidade de criação de uma contrapartida produtiva para receber a transferência de renda ou mesmo a necessidade de obrigatoriedade de participar de cursos para os adultos.

Na fala dos entrevistados, o Bolsa Família é apontado como fator de estagnação das famílias, mas, ao mesmo tempo, é enaltecido por auxiliar na aquisição de bens duráveis que aumentam a qualidade de vida, na aquisição de alimentos e estimular a permanência na escola, no caso das crianças.

As entrevistas indicaram, portanto, um difícil equilíbrio entre o lado positivo e o lado negativo do programa, visão que é permeada pela resistência em legitimar programas de doações em dinheiro, gerada por uma visão de má administração do dinheiro ou de que os pobres e beneficiários de programas sociais são preguiçosos, conforme apontado por Rego e Pinzani (2014).

7 Considerações Finais

Este trabalho procurou demonstrar as relações existentes entre o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família e políticas de inclusão produtiva para o desenvolvimento rural, a partir de análises do Corede Alto da Serra do Botucaraí e do município de Barros Cassal.

Para isso, esta tese se organiza em cinco partes além da introdução e desta conclusão. Na primeira parte é apresentado o debate brasileiro acerca do Programa Bolsa Família, incluindo a linha de corte utilizada para a definição de pobreza, alguns resultados obtidos pelo programa, seu alcance e interfaces com outras políticas públicas.

O capítulo seguinte trata da relação entre transferência de renda e desenvolvimento, apresenta o histórico de criação do Bolsa Família e seu funcionamento. Apresenta, também, a discussão sobre políticas públicas e Estado de Bem-Estar, a necessidade de proteção social, coesão e solidariedade defendida por Durkheim e apresenta a Perspectiva das Capacitações, de Amartya Sen, que serviu de base para as análises desenvolvidas.

O quarto capítulo apresenta dados sobre a pobreza no meio rural gaúcho e o acesso a políticas públicas, com informações do diagnóstico realizado pela Emater no Alto da Serra do Botucaraí e o histórico e características da região, escolhida para este trabalho. Versa, também, sobre as políticas sociais e produtivas em estudo.

O capítulo seguinte trata dos métodos e técnicas de pesquisa utilizados, indicando o público entrevistado e dados sobre o acesso a cursos e sobre a inclusão produtiva em Barros Cassal. Neste capítulo o Programa Bolsa Família é analisado a partir da visão dos beneficiários. Por fim, a última parte trata da atuação dos mediadores de políticas públicas, descrevendo o funcionamento do programa e apresentando as informações da pesquisa de campo, a partir da visão dos gestores entrevistados.

De acordo com o que foi apresentado no início desse trabalho, a literatura consultada indica que, nos anos 1990, as políticas públicas para o meio rural sofreram mudanças na orientação que vinham recebendo até então. Conforme foi demonstrado por Müller (2007), a alteração dos rumos dessas políticas iniciou-se

com a intervenção na estrutura fundiária e o reassentamento de agricultores, além do direito à aposentadoria rural, culminando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

O mesmo período também foi marcado por um processo de questionamento do Estado centralizador, promovendo a mudanças no seu papel. Este questionamento aqueceu o debate acadêmico sobre as relações entre Estado e sociedade civil e suas novas formas de ação (MÜLLER, 2007).

Apesar da existência de pesquisadores interessados no tema, o campo de análise de políticas públicas segue sendo incipiente no país (ROMANO, 2009), sendo necessário aprofundar as pesquisas nesse tema. Apesar dessa lacuna teórica, desde a sua criação, o Programa Bolsa Família recebeu a atenção de pesquisadores das mais diversas áreas de conhecimento, sobretudo no que diz respeito à seus efeitos para as famílias beneficiárias. Multiplicaram-se trabalhos nos temas de segurança alimentar e nutricional, de saúde e de educação, entre outros, e o PBF serviu de inspiração para outros programas de combate à pobreza ao redor do mundo.

Conforme foi demonstrado por Rabelo (2011) as análises do Programa Bolsa Família desenvolvem-se em cinco correntes distintas, tratando do fato de o PBF não ser um direito constitucional e da problematização da universalização *versus* a necessidade de focalização do programa. Uma terceira linha de análise questiona se o PBF substitui políticas sociais universais, ao invés de complementar a proteção social, enquanto outra aborda a eficiência e o controle das condicionalidades e de contrapartidas no programa. A última linha de análise reproduz os debates norte-americano e britânico sobre a dependência dos beneficiários e a falta de interesse em buscar recursos próprios, advindos do trabalho.

O tema do desenvolvimento rural está intimamente ligado às políticas públicas, uma vez que elas podem impulsionar e direcionar o desenvolvimento que se deseja. Neste trabalho, procurou-se demonstrar a importância de se estudar o desenvolvimento rural, levando em consideração que ele não apresenta uma definição consensual, sendo seu entendimento modificado conforme o contexto no qual é utilizado, através do tempo, e variando conforme determinações políticas e sociais.

De acordo com o que foi mencionado, a pluralidade de fatores que influenciam no desenvolvimento faz emergir também uma pluralidade de abordagens

sobre o tema. Hoje em destaque no Brasil, o desenvolvimento na década de 1950 era entendido como sinônimo de progresso econômico, significando avançar na capacidade produtiva. À essa noção de progresso somou-se a incorporação de benefícios sociais, tais como educação e saúde, e a sustentabilidade e preservação dos bens naturais, entre outros.

Foi a partir dos anos de 1990 que ocorreu uma retomada do tema do desenvolvimento sob novos aspectos e novas perspectivas, devido à continuidade de elevados níveis de pobreza e a má distribuição de renda ao redor do mundo (SCHNEIDER, 2011). Para Kageyama (2008) o desenvolvimento rural tem sido tema destacado tanto pela produção acadêmica quanto pelas organizações políticas mundiais nas últimas três décadas. No caso brasileiro, nos anos recentes, o interesse pelo tema tem ampliado o debate, anteriormente pautado pela economia agrícola e o agronegócio.

A leitura de Schneider (2011) indicou que o desenvolvimento precisa ser interpretado enquanto o fenômeno social que ele é, uma vez que é uma construção política e ideológica, de forma que só existe à medida em que existe uma definição que legitima o que é desenvolvido e não-desenvolvido.

Para Chiriboga (1999) são necessárias quatro variáveis para definir o desenvolvimento rural, a saber, produtividade; bem-estar e qualidade de vida; empoderamento e consolidação das organizações locais; e manejo sustentável dos recursos naturais. Thomas (2000) apresenta três linhas de interpretação sobre o desenvolvimento: a primeira delas é a interpretação ideológica, ou seja, a percepção de uma determinada sociedade sobre si; a segunda está vinculada à história, no qual desenvolvimento é um processo histórico de transformação social; a terceira forma de entender desenvolvimento é através das instituições, como um esforço de agências de desenvolvimento (governamentais ou não) de criar/transformar situações, pessoas, comunidades.

Conforme Schneider e Freitas (2013) para entender o desenvolvimento é necessária uma abordagem integral, que observe os funcionamentos e capacitações dos indivíduos e as melhorias obtidas na qualidade de vida. É necessário, ainda, preencher as lacunas deixadas pela visão de desenvolvimento enquanto crescimento econômico, como por exemplo, a permanência da pobreza e desigualdade social em nações com grande crescimento econômico, ou a fome em contextos rurais (SCHNEIDER; FREITAS, 2013).

A agenda da ONU, ao estabelecer os oito objetivos do milênio, aponta para a necessidade de diminuir a pobreza e desigualdade, importantes também para alcançar outros objetivos, como os de saúde, por exemplo. Isso é reforçado pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2004, que indica que somente o acesso a renda não garante a melhoria nos padrões de vida das coletividades, demonstrando as muitas dimensões da pobreza e a necessidade de que os serviços públicos (como educação e saúde, por exemplo) alcancem as pessoas mais vulneráveis.

Notadamente, conforme Draibe (2007), parte dos desafios colocados pela Onu já compunham a agenda do Mercosul, pautado pelos temas do emprego, pobreza e inclusão social. Reforça-se assim, a necessidade de políticas públicas capazes de diminuir tais problemas e também, de estudos que dêem conta dos resultados obtidos.

Conforme demonstrado, Schneider e Freitas (2013) consideram o desenvolvimento como a melhoria na qualidade de vida dos seres humanos e da sociedade, que pode ser medida pelas capacitações para atingir funcionalidades, assim, o desenvolvimento humano é alcançado quando há liberdade de escolha e se atinge bem-estar.

Em uma visão ampliada, o desenvolvimento, para Schneider e Freitas (2013) é característico de sociedades em que indivíduos podem realizar os fins que desejarem e ter liberdade de escolha, de forma que é preciso considerar a liberdade e a diversidade de escolhas individuais como um direito individual característico da sociedade.

Kageyama (2008), ao analisar o desenvolvimento, procura dar conta das múltiplas faces deste processo, sem apelar para uma fórmula pré-definida e única para todos os tempos e contextos. O desenvolvimento rural é considerado um processo envolvendo múltiplas dimensões, tais como, a dimensão econômica, a sociocultural, a político-institucional e a ambiental (KAGEYAMA, 2008, p. 52).

Na perspectiva de Amartya Sen (2000) o desenvolvimento consiste em aumentar a liberdade das populações mais vulneráveis, deslocando o foco do desenvolvimento na produção e renda para as “realizações”.

Conforme foi indicado, a utilidade da riqueza reside nas realizações que ela proporciona, ou seja, nas liberdades substantivas a que ela pode levar. No entanto, a renda não é o único fator a influir na qualidade de vida, nem essa influência pode ser padronizada, uma vez que a forma como a renda impacta a vida humana é

variável, conforme outros fatores. Nesse sentido, as entrevistas analisadas demonstraram diferenças entre os beneficiários que apresentam problemas de saúde para ingressar no mercado de trabalho ou cujas crianças apresentavam problemas de saúde, havendo aproveitamento dos valores recebidos apenas para custear os tratamentos, sem que a participação no Bolsa Família garantisse a inclusão social através da escolarização formal, por exemplo.

A perspectiva de Sen implica em que o objetivo do desenvolvimento é a expansão das capacidades humanas e que a pobreza é uma privação das capacidades básicas, relacionadas com a nutrição, o abrigo e a prevenção de doenças e de morte prematura (no entanto, as capacidades podem ser ampliadas, não se restringindo às necessidades básicas). Inclui-se aí a falta de renda como uma das suas causas, mas não única, inclusive porque a pobreza de uma pessoa pode ser maior do que a indicada pela falta de renda (KAGEYAMA, 2008 p. 55).

Assim, considerou-se que a política pública de combate à pobreza ganha destaque para o desenvolvimento rural ao garantir a reprodução social das famílias e contribuir para a superação da pobreza, reduzindo as desigualdades sociais. A transferência condicionada de renda poderia ser uma ferramenta importante ao desenvolvimento rural, tanto pela renda quanto por forçar a frequência escolar e o acompanhamento médico de crianças e mães beneficiárias do programa, influenciando nas capacitações dos beneficiários, além de incentivar o acesso ao mercado de trabalho, ao fornecer qualificação profissional.

Estudiosos do Bolsa Família já demonstraram seus impactos para a obtenção de alimentos e melhoria nutricional, cumprimento das condicionalidades impostas e melhorias nas condições de saúde ou acesso à escolarização, de maneira a atribuir maior ou menor legitimidade ao programa, conforme os impactos gerados (DUARTE *et al.*, 2009; MARINHO *et al.*, 2011, MEDEIROS *et al.*, 2007, entre outros).

O Programa Bolsa Família ao unificar os diversos programas de transferência de renda existentes oferece um exemplo da recente mudança de orientação governamental no sentido de buscar convergência de programas, reafirmando a necessidade de compreensão do papel das políticas públicas para o meio rural e das suas interfaces enquanto estratégias de desenvolvimento.

Nesse sentido, esta tese analisou o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família (PBF) enquanto uma política de desenvolvimento no meio rural, a partir da perspectiva das capacitações de Amartya Sen. Tal programa,

embora muito debatido, ainda não foi totalmente analisado, sobretudo, no que diz respeito aos beneficiários do meio rural e sua relação com políticas de inclusão produtiva, ainda que a pobreza e a quantidade de famílias que recebem o benefício estejam presentes em grande escala nesse ambiente.

Este trabalho procurou contribuir com as interpretações sobre as políticas públicas no Brasil, sobretudo na sua relação com o desenvolvimento rural, lançando o olhar para a distribuição de renda com condicionalidades no interior do Rio Grande do Sul. Buscou-se compreender em que medida o programa Bolsa Família contribui para e pode ser considerado parte de uma visão de desenvolvimento rural.

Para tanto, foi analisado o acesso dos beneficiários do PBF à outras políticas e programas públicos destinados ao meio rural e os fatores que influenciam nesse acesso (objetivo geral). Os objetivos específicos perseguidos foram analisar quais são os fatores que contribuem e quais os que dificultam para que os beneficiários do PBF acessem outros tipos de políticas públicas para o meio rural; demonstrar as interfaces entre as políticas de transferência de renda condicionada e políticas de desenvolvimento, como créditos e comercialização (Pronaf e PAA) enquanto potenciais fatores de inclusão socioeconômica para beneficiários do PBF; e entender quem são e como atuam os mediadores do PBF e como as ações chegam aos potenciais beneficiários do programa.

A hipótese que orientou esse trabalho foi de que o acesso ao programa pode contribuir para a adesão a outras políticas, sobretudo Pronaf e PAA, favorecendo as capacitações e a inserção socioeconômica e contribuindo para o desenvolvimento rural.

Para realizar a pesquisa foi escolhida uma região de grande incidência de pobreza e também elevada participação no programa Bolsa Família, a saber, o Alto da Serra do Botucaraí. Por haver sido firmada uma parceria com a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), foram disponibilizados alguns dados para essa pesquisa, justificando a escolha da Serra do Botucaraí enquanto lócus deste trabalho.

Os dados coletados e cedidos pela instituição são parte do Cadastro de Diagnóstico Amostral (CDA) da chamada pública do MDA/SIATER, criado para identificar as necessidades das famílias rurais e guiar as ações governamentais, com base nos questionários do Projeto Territórios da Cidadania. A amostra é

composta por 576 famílias rurais, distribuídas nos municípios do Corede, e foi elaborada pela própria instituição.

Somaram-se a estas informações, entrevistas realizadas em campo, no município de Barros Cassal, envolvendo agricultores beneficiários do Bolsa Família, além de funcionários da Emater e do serviço de assistência social do município.

No tocante ao acesso a políticas públicas de inclusão produtiva, foi evidenciado que ele precisa ser ampliado, uma vez que poucas famílias beneficiárias do PBF acessavam o Pronaf, política com quase duas décadas de existência.

As análises realizadas indicam que são variados os fatores que limitam o acesso aos programas de inclusão produtiva como Pronaf e PAA, passando pela não adesão municipal ao programa, condição para que os agricultores possam acessá-lo, pela falta de terra própria e em condições de cultivo, a prática comum da plantação de “meia”, ou seja, quando o agricultor precisa dividir parte da produção com o proprietário da terra, a falta de documentação como a DAP, exigida para os agricultores familiares.

Revelou-se também que alguns agricultores familiares sequer desejam acessar o crédito do Pronaf, uma vez que entendem pouco sobre o funcionamento do crédito e seu processo de contratação ou querem evitar contrair dívidas que não possam ser pagas.

Em contrapartida, são os programas Pais, RS Mais Renda e o Fomento Produtivo, que diretamente relacionados ao Bolsa Família suprem, em parte, a necessidade de estruturação das propriedades com o intuito de inclusão produtiva para as famílias. Nesse sentido, serão necessários mais estudos que possam comprovar sua eficácia, no entanto, pode-se, desde já sugerir que o reside aí o elo de ligação entre o desenvolvimento rural e o Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família.

Como já advertia Silva (2010) a política social brasileira é formada por programas sociais insuficientes e descontinuados (SILVA, 2010). Por outro lado, o Pronaf, que tem sido ininterrupto desde sua criação, não apresenta o mesmo potencial de ampliar as capacitações, pois não atinge os agricultores mais vulneráveis.

Este trabalho corrobora a avaliação de autores tais como Azevedo e Burlandy (2011), que atentam para a necessidade de ações multidimensionais, uma vez que é

desta forma que a pobreza é definida, e para a necessidade de maior integração entre os programas sociais já existentes.

Conforme as análises realizadas, pode-se notar que as famílias beneficiárias do PBF, em sua maioria, necessitam de atenção especializada e individualizada para que possam encontrar alternativas de reprodução social para além do Bolsa Família, na medida em que possam ser ampliadas as capacitações que podem aumentar o desenvolvimento nas comunidades rurais e, por consequência, nos municípios.

Além disso, cabe destacar que a formação profissional dos mais distintos executores e gestores do Bolsa Família e dos programas à ele relacionados pode ser melhor direcionada, promovendo uma mesma visão de desenvolvimento através das capacitações humanas. A formação específica destes profissionais poderá fortalecer a execução das ações e programas de forma integrada, para que o programa cumpra suas funções de assistência e desempenhe um papel de destaque para promover o desenvolvimento.

Nesse sentido, para ampliar o desenvolvimento no meio rural, será preciso fortalecer e criar mais integração entre as distintas ações disponíveis, uma vez que as ações relacionadas ao Programa Bolsa Família foram planejadas por um curto período de tempo, ao passo que o Pronaf segue ininterrupto desde 1995. Essa integração aliada a outras, tais como a criação de incentivos para a educação infantil, atender ao fortalecimento dos aspectos do PBF ligados ao desenvolvimento, como defendido por Kerstenetzky (2009).

Para realizar o objetivo do PBF de que os beneficiários saiam da condição de pobreza e parem de receber o benefício, além da união de programas, conforme defendido por Weissheimer (2006), a pesquisa evidenciou que será necessária mais integração entre formuladores, gestores e beneficiários. Considerando que atualmente os beneficiários têm pouco poder de escolha sobre as atividades complementares do PBF, e baixa participação deles nessas atividades, será preciso adequar seus anseios, expectativas e capacidades para a organização de tais atividades, a partir do perfil que apresentam em cada região, inclusive adequando o calendário agrícola às demais atividades, como já é feito, em parte, no município estudado.

Mais do que aumentar a disponibilidade de recursos do Pronaf, será preciso promover programas organizados a partir dos anseios da comunidade e dos

agricultores, que sejam capazes de gerar os bens e benefícios que cada um escolhe, de acordo com seu conjunto de valores e preferências, como aponta Sen, para que o Programa de Transferência de Renda Condicionada possa ser também uma política de desenvolvimento no meio rural.

Referências

1,69 MILHÃO de Famílias Abrem Mão do Bolsa Família. **Revista Fórum**, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/05/169-milhao-de-familias-abrem-mao-do-bolsa-familia/>>. Acesso em 09 maio 2013.

ALONSO, Juan Ernesto Osvaldo Sepúlveda; SANT'ANA, Francisco Ohana Pinto de. **Desempenho de Avaliação de Impacto Econômico do Bolsa Família sobre Agricultores familiares Participantes do Pronaf B**: uma proposta a partir de resultados potenciais. In: CONGRESSO BIEN, 13, São Paulo, 2010.

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velledas. O Futuro Ameaçado: O mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagrarização. **Ensaio da FEE**. Porto Alegre, v. 26, n. 1, jun. 2005, p. 661-694. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v40n2/a469cr2481.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil. Concepções e estratégias. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802010000200007&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 ago. 2011.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: Uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, ano 23, n. 3, set./dez. 2011, p. 483-489.

BAUER, Martin; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petrópolis: Vozes, 2004.

BORGES, Paulo Diógenes Quevedo; PEDERIVA, Maristela Pozza; MAMANN, Alberto José de, **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região do Alto da Serra do Botucaraí**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em 18 jan. 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em 18 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>. Acesso em 01/02/2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 18 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Brasil reduziu a pobreza em suas várias dimensões, revelou estudo do Banco Mundial**. Brasília, 01 set. 2014c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-reduziu-a-pobreza-em-suas-varias-dimensoes-revelou-estudo-do-banco-mundial>>. Acesso em 02 set. 2014.

BRASIL. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2014d. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/>>. Acesso em 25 maio 2014.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. **Balço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** - Plansan 2012/2015. Brasília: MDS; Secretaria Executiva da Caisan, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de *et al.* **Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1324.pdf>. Acesso em 01 jun. 2011.

CHIRIBOGA, M. Que Hemos Aprendido en Desarrollo Rural en los 90? **RIMISP**, Chile, 2002.

CORTES, Soraya. M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. **Cadernos de Sociologia**, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, v. 9, 1998.

COUTINHO, Diogo R. **Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: O desafio de consolidação do sistema único de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão, 1852).

DEDECCA, Cláudio Salvadori *et al.* Uma Abordagem Multidimensional da Pobreza Rural Segundo a Perspectiva da Política Pública. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA. **A Nova Cara da Pobreza Rural**. Brasília, 2012. p. 17-54.

DEPONTI, C. M. O Processo de Desenvolvimento Rural à Luz da Perspectiva Orientada ao Ator: O caso da extensão rural brasileira. In: CONGRESSO ALASRU, 2006, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdaldasru2006/15%20GT%20Cidonea%20Machado%20Deponti.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

- DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão Social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2014.
- DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011.
- DUARTE, Gisléia Benini; SAMPAIO, Breno; SAMPAIO, Yony. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 47, n. 4, p. 903-918, out./dez. 2009.
- DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, v. 24, 1995, p. 85-116.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. **O Estado de Bem-Estar no século XXI**. São Paulo: LTR, 2007.
- FAVERO, Celso Antonio. Políticas Públicas e Reestruturação de Redes de Sociabilidades na Agricultura Familiar. **Caderno CRH**, Salvador, v 24, n. 63, 2011, p. 609-626.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER – FEE. **Perfil Socioeconômico dos Coredes**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalhe.php?corede=Alto+da+Serra+do+Botucara%ED>. Acesso em 18 jan. 2014.
- _____. Perfil Socioeconômico dos municípios. 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Barros+Cassal>>. Acesso em 28 abr. 2014.
- FERRARINI, Adriane Vieira. **Pobreza: A possibilidade de construção de políticas emancipatórias**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- GARCIA, Felipe; HELFAND, Steven; SOUZA, André Portela. **Conditional Cash Transfers and Rural Development Policies in Brazil: Exploring potential synergies between Bolsa Família and Pronaf**. [S.l.]: IFAD REPORT, 2013.
- GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petrópolis: Vozes, 2004.

GOMES, Romeu. Análise e Interpretação de Dados de Pesquisa Qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2011.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**. Produção e institucionalização das ideias. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: Social policies and poverty alleviation under Lula. **J. Lat. Amer. Stud.**, Cambridge, n. 38, p. 689-709, 2006.

HOLZMANN, Lorena. Divisão sexual do trabalho. In: CATTANI, Antônio David; HOLZMANN, Lorena (orgs). **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Ed. UFRGS, Porto Alegre, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P21&uf=00>>. Acesso em 10 jan. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA - IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. **Comunicados do IPEA**, Brasília, n. 155, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15593>. Acesso em 04 jul. 2014.

_____. **Ipeadata**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 18 jan. 2014.

IVO, Anete B. L; EXALTAÇÃO, José Carlos. O Debate Parlamentar sobre o Programa Bolsa Família no Governo Lula. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 18, p. 10-47, jan./abr. 2012.

JERONIMO, Josie. “Eu Saí do Bolsa Família”. **Revista Isto É Independente**, São Paulo, n. 2.295, 2013. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/333863_EU+SAI+DO+BOLSA+FAMILIA+>. Acesso em 08 nov. 2013.

KAGEYAMA, Angela. **Desenvolvimento Rural**. Conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011.

_____. Welfare State e Desenvolvimento. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

LISTER, Ruth. **Poverty**. Cambridge: Polity Press, 2004.

LONG, Norman; PLOEG, Jan Douwe van der. **Heterogeneidade, Ator e Estrutura: Para a reconstituição do conceito de estrutura**. 2009. Versão preliminar.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO, Guaracyane. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? **RBE**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 3, p. 267-288, jul./set. 2011.

MATTOS, Bartira Koch. **Uma Abordagem Seniana do Programa Bolsa Família**. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos do CEBRAP**, São Paulo, n. 79, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/01.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MÜLLER, Ana Luiza. **A Construção das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: O caso do programa de aquisição de alimentos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. Paris. Press Universitaires de France, 1998.

NEVES, Delma Pessanha. Mediação Social e Mediadores Políticos. In: NEVES, Delma Pessanha. (Org.). **Desenvolvimento social e mediação política**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008, p. 21-44.

OLIVEIRA, Márcio de. O Estado em Durkheim: Elementos para um debate sobre sua sociologia política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 125-137, out. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/09.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Objetivos do Milênio**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Brasília, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA – FAO. **Food Wastage Footprint**. Impacts on natural resources. Roma. 2013, Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2014.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei Suarez; SOUZA, Pedro Herculano. **Erradicar a Pobreza Extrema**. Um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: IPEA, maio 2011. (Texto para discussão, 1619).

PAULILO, Maria I. Fao, Fome e Mulheres Rurais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 285-310, 2013.

PIERSON, Paul. Review. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, Cambridge, v. 45, n. 4, p. 595-628, Jul. 1993.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus. 1980.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community#>>. Acesso em 25 set. 2014.

RABELO, Maria Mercedes. **O Programa Bolsa Família e o Cadastro Único em Porto Alegre**: Institucionalidade e perfil dos beneficiários. Porto Alegre: FEE, 2011. (Texto para discussão, 93).

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**. Autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora da Unesp, 2014.

RENNÓ, Lúcio; CABELLO, Andrea. As Bases do Lulismo. A volta do personalismo, realimento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 39-60, 2010. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092010000300003>>. Acesso em 18 jan. 2012.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas Políticas**. Um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SANTOS, Gilnei *et al.* Mercado de Trabalho e Rendimento no Meio Rural Brasileiro. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 3, p. 355-379, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502010000300005&script=sci_arttext>. Acesso em 23 dez. 2013.

SCHNEIDER, Sergio. A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro. In: BOTELHO FILHO, F. B. (Org.). **Cadernos do Ceam: Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: Contribuições ao Debate**. Brasília: UNB/CEAM/NEAGRI, 2005.

_____. Apresentação. **Dossiê Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 14-23, maio/ago. 2011.

_____; GAZOLLA, Marcio. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **RESR**, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.

_____; FREITAS, Tanise Dias. Qualidade de Vida, Diversificação e Desenvolvimento: referências práticas para análise do bem-estar no meio rural. **Olhares Sociais, dossiê: teoria social e desenvolvimento**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 121-142, jan./jun. 2013

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802010000200002&script=sci_arttext>. Acesso em 05 jul. 2012.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos do CEBRAP**, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>>. Acesso em 18 jan. 2012.
SOUZA, Paulo Marcelo de *et al.* Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999 a 2010): Número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **RESR**, Piracicaba, v. 51, n. 2, p. 237-254, abr./jun. 2013,

THOMAS, Alan. Development as Practice in a Liberal Capitalist World. **Journal of International Development**, Milton Keynes, n. 12, p. 773-787, 2000.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VELHO, Gilberto.; KUSCHNIR, Karina. Mediação e Metamorfose. **Mana**. Estudos de Antropologia Social, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 1996.

VELLOSO, Rodrigo. “Comida é o que não falta”. **Revista Super Interessante**, São Paulo, n. 174, 2002. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/cultura/comida-nao-falta-442790.shtml>>. Acesso em 12 nov. 2014.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Apêndice A – Roteiro de entrevista direcionada aos gestores do Programa Bolsa Família em Barros Cassal/RS

Bloco A: Caracterização do perfil dos gestores

- 1 – Identificação:
- 2 – Idade:
- 3 – Área de formação:
- 4 – Cargo que exerce no município e instituição:
- 5 – Principais atribuições da função que exerce

Bloco B: Funcionamento do Programa Bolsa Família

- 6 – Como funciona o programa Bolsa Família no seu município?
- 7 – Como funciona o programa Bolsa Família para as famílias rurais do seu município?
- 8 – Qual o papel da sua instituição para o funcionamento do Bolsa Família no município?
- 9 – Quais atividades de qualificação profissional estão disponíveis hoje no seu município para os beneficiários do Bolsa Família?
- 10 – Existe algum programa de qualificação profissional disponível para os beneficiários do Bolsa Família, especificamente do meio rural do seu município?
 - 10.1 – Em caso positivo, como você avalia a participação dos beneficiários nesses programas?
 - 10.2 – Em caso positivo, quais são as principais dificuldades para participação dos beneficiários do Bolsa Família nesses programas?

Bloco C: Percepção acerca do Programa Bolsa Família

- 11 – Qual é a importância do programa Bolsa Família para as famílias beneficiárias?
- 12 – Qual é a importância do programa Bolsa Família para o município de forma geral?

13 – Na sua opinião, o que precisa melhorar no programa Bolsa Família atualmente?

14 – De que forma você avalia o funcionamento do Bolsa Família no seu município?

15 – Como você avalia a situação socioeconômica das famílias beneficiárias do Bolsa Família, após ingressarem no programa?

16 – Na sua opinião, em um futuro próximo, como será a situação socioeconômica das famílias que hoje são beneficiárias do Bolsa Família?

Apêndice B – Roteiro de entrevista semi-diretiva para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

Bloco A: Características das famílias

Características da Família

1. Quantas pessoas fazem parte da sua família?
2. De onde a sua família obtém a maior parte da renda?
3. Quantas pessoas da sua família trabalham ou ajudam nas atividades na propriedade familiar?
4. Na sua família, quantas pessoas trabalham fora da propriedade?
 - 4.1 Em que atividades?
 - 4.2 É trabalho temporário ou não? Parcial ou integral?
5. Qual o tamanho da sua propriedade?
6. Qual a principal produção?
7. Como o senhor(a) faz para vender a sua principal produção?
8. O senhor(a) produz horta, pomar ou algum produto para consumo próprio?
9. Como o senhor(a) faz para ir até a cidade? Com que frequência?

Bloco B: Programa Bolsa Família

Histórico no programa Bolsa Família e características da família

10. Há quanto tempo a sua família participa do Programa Bolsa Família?
11. Houve em algum momento interrupção do recebimento do benefício do PBF?
 - 11.1 Quantas vezes isso aconteceu?
 - 11.2 Por quê?
12. Como era a vida da sua família antes de ingressar no Programa?

Percepções sobre a participação no programa e o futuro

13. Como o Sr.(a) se sente em relação ao Programa Bolsa Família? Está satisfeito?
14. De lá para cá, o que mudou desde que a família passou a receber o benefício?

15. O valor recebido por sua família é suficiente para suprir as necessidades da sua família?

15.1 SE NÃO - Quanto o(a) sr.(a) acha que deveria ser o benefício para dar conta as necessidades familiares?

16. Hoje, como o(a) sr.(a) imagina o futuro dos seus filhos?

17. O(a) senhor(a) conhece alguém/alguma família do seu município que recebe o PBF sem precisar?

18. O(a) senhor(a) conhece alguém/alguma família do seu município que não recebe o BF mas precisa?

19. O que o senhor(a) faria se parasse de receber o benefício do Bolsa Família?

Acesso ao Bolsa Família e outras políticas públicas

15. Como o(a) sr.(a) fez para receber o Bolsa Família? Com quem precisou falar?

16. Como o(a) sr.(a) ficou sabendo do programa e que poderia receber o benefício?

17. Além do benefício mensal, em dinheiro, que sua família recebe, quais vantagens a família pode ter por participar do PBF? Cursos? Palestras? Acompanhamento médico? Assistência social? Documentação?

18. Alguém da sua família participa ou participou dessas outras atividades?

18.1 Quais?

19. Além do Bolsa Família, o(a) sr.(a) participa de algum outro programa? Quais?

20. SE SIM, Qual? Destinação do recurso, resultados...

Bloco C: Pronaf

Histórico no Pronaf

1. O senhor(a) conhece o programa do governo federal Pronaf?

2. Durante o recebimento do PBF, a sua família acessou crédito do Pronaf alguma vez?

2.1 SE NÃO – Porque?

2.2 SE NÃO – Gostaria de acessar?

3. Há quanto tempo a sua família participa do Pronaf?

4. Houve em algum momento interrupção de participação no Pronaf?

4.1 Quantas vezes isso aconteceu?

4.2 Por quê?

5. Como era a produção e venda dos produtos da sua família antes de ingressar no Pronaf?
6. O senhor está satisfeito com o crédito que recebeu do Pronaf?
7. Como o Sr.(a) se sente em relação ao Pronaf?
8. Como o(a) sr.(a) fez para participar do Pronaf? Com quem precisou falar?
9. Como o(a) sr.(a) ficou sabendo do programa e que poderia participar?

Bloco D: Programa de Aquisição de Alimentos

Histórico no PAA

1. O senhor(a) conhece o programa do governo federal PAA?
2. Durante o recebimento do PBF, a sua família acessou crédito do PAA alguma vez?
 - 2.1 SE NÃO – Porque?
 - 2.2 SE NÃO – Gostaria de acessar?
3. Há quanto tempo a sua família participa do PAA?
4. Houve em algum momento interrupção de participação no PAA?
 - 4.1 Quantas vezes isso aconteceu?
 - 4.2 Por quê?
5. Como era a produção e venda dos produtos da sua família antes de ingressar no PAA?
6. O senhor está satisfeito com o crédito que recebeu do PAA?
7. Como o Sr.(a) se sente em relação ao PAA?
8. Como o(a) sr.(a) fez para participar do PAA? Com quem precisou falar?
9. Como o(a) sr.(a) ficou sabendo do programa e que poderia participar?