

ENAP

2ª TURMA

# Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social

Assistência Técnica e Extensão Rural e a Articulação da Oferta de Políticas Públicas de Proteção e Promoção Social no Campo

Allan Razera



Escola Nacional de Administração Pública – ENAP  
Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social

Assistência Técnica e Extensão Rural e a Articulação da Oferta de Políticas Públicas de  
Proteção e Promoção Social no Campo

Allan Razera

Brasília-DF, Novembro de 2013

Allan Razera

Assistência Técnica e Extensão Rural e a Articulação da Oferta de Políticas Públicas de  
Proteção e Promoção Social no Campo

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Orientador: Alexandre Gomide. Avaliador: Mário Lúcio Ávila

Brasília-DF, Novembro de 2013

Allan Razera

Assistência Técnica e Extensão Rural e a Articulação da Oferta de Políticas Públicas de  
Proteção e Promoção Social no Campo

Trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social. Orientador: Alexandre Gomide. Avaliador: Mário Lúcio Ávila

---

Orientador: Alexandre Gomide

---

Avaliador: Mário Lúcio Ávila

## RESUMO

Nos anos recentes a necessidade de combater a pobreza e as elevadas taxas de desigualdade social no Brasil vieram para o centro do debate. A formulação e implementação de políticas públicas destinadas a diminuir gargalos sociais históricos e ainda presentes no Brasil passaram para a agenda política e estratégica do governo. Apesar da evolução recente de algumas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, historicamente as políticas para este público foram extremamente escassas, e não só as vinculadas à promoção social, como também as de proteção social.

O serviço público de assistência técnica e extensão rural (Ater) tem como característica especial apresentar uma estrutura mínima para a chegada das diferentes políticas públicas para o agricultor familiar. É o agente de Ater, vinculado a uma instituição pública ou privada, que tem como função levar até as propriedades rurais as políticas públicas de desenvolvimento rural, ou seja, atualmente é a Ater que tem a capilaridade necessária para esse fim. Portanto, a Ater é uma política fortemente dependente do papel do extensionista rural na sua implementação.

Diante disso, este trabalho procurou discutir e identificar formas de atuação do agente de Ater na superação de situações de vulnerabilidade social vivenciadas por famílias rurais, e por meio de entrevistas, colher subsídios dos extensionistas rurais sobre o acesso às políticas sociais, visando indicar temas e questões a serem enfrentadas para o acesso às políticas públicas de proteção e promoção social no campo. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com agentes de assistência técnica e extensão rural que estejam atuando ou tenham atuado em contratos firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, procurando identificar o nível de conhecimento destes agentes em relação a informações práticas de acesso e encaminhamento das famílias rurais às políticas públicas de proteção e promoção social.

Foram selecionados 2 contratos de Ater para a pesquisa, no Território da Cidadania do Sertão do Araripe, no estado de Pernambuco, região de grande concentração da pobreza rural. A escolha destes contratos foi realizada procurando contatar agentes vinculados a contratos de Ater em que o enfoque do combate à pobreza e do acesso às políticas sociais é mais proeminente. Os dados dos contratos e agentes a serem entrevistados foram obtidos na base de dados do Sistema Informatizado de Ater (SIATER) do MDA. Foram entrevistados 05 agentes de Ater, no período de 28 de outubro a 06 de novembro de 2013. As entrevistas realizadas por telefone, e previamente agendadas com os agentes de Ater. Destaca-se que foram contatados

aproximadamente 40 agentes de Ater, sendo que cerca de 10 agentes responderam a solicitação para participação das entrevistas, que foram viabilizadas junto a 05 extensionistas.

A partir dos resultados foi possível observar diferenças marcantes, tanto no conhecimento dos agentes de Ater sobre as políticas de proteção e promoção social, quanto na forma de atuação e envolvimento na promoção do acesso das famílias a estas políticas. Estas diferenças, visíveis nas respostas apresentadas, são difíceis de serem mensuradas em termos de resultados e impactos junto às famílias. Nesse sentido, é fundamental que sejam realizadas pesquisas que permitam avaliar os resultados do serviço de Ater considerando a forma ou estilo de implementação dos agentes responsáveis por colocar esta política em prática, bem como buscar a correlação dos resultados à formação e experiência profissional destes profissionais.

Palavras-chave: Políticas Sociais, Ater, Desenvolvimento Rural, Governança, Políticas Públicas

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ACAR – Associação de Crédito e Assistência Rural

ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES - Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais

CNATER - Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

DATER - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

DFDA – Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário

EMATER - Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PBF – Programa Bolsa Família

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PEA – População Economicamente Ativa

PGPAF - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PIA – População em Idade Ativa

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária

PNDTR - Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais

PNFA – Plano Nacional de Formação de Agentes de Ater

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

SAF - Secretaria de Agricultura Familiar

SIATER – Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural

SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

SM – Salário Mínimo

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
1.1. JUSTIFICATIVA.....	13
1.2. OBJETIVO.....	14
<b>2. REFERÊNCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>15</b>
2.2. POLÍTICAS SOCIAIS .....	15
2.2.1. Breve Histórico das Políticas Sociais no Brasil.....	17
2.2.2. Políticas de Proteção e Promoção Social.....	19
2.2.3. Políticas Sociais voltadas ao Desenvolvimento Rural .....	21
2.3. POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS.....	24
2.3.1. Evolução Recente da Pobreza.....	26
2.3.2. Promoção Social e Inclusão Produtiva.....	28
2.3.3. Plano Brasil Sem Miséria .....	29
2.4. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL.....	31
2.4.1. Histórico e Caracterização do Serviço de Extensão Rural no Brasil .....	31
2.4.1.1. Humanismo Assistencialista .....	32
2.4.1.2. Difusionismo Produtivista .....	32
2.4.1.3. Humanismo Crítico .....	34
2.4.2. Situação Recente da Extensão Rural.....	35
2.5. POLÍTICAS PÚBLICAS .....	37
2.5.1. Implementação de Políticas Públicas .....	38
2.5.1.1. Burocratas de Nível de Rua .....	41
2.5.1.2. Papel e Autonomia dos Profissionais de ATER na Implementação da Política.....	43
2.5.1.3. Formação Profissional e o Viés Tecnista .....	44
2.5.1.4. A Experiência da Formação para Atuação no Plano Brasil Sem Miséria .....	47
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>51</b>
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>54</b>
4.1. INFORMAÇÕES GERAIS E CONHECIMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS ...	55
4.1.1. Políticas de Proteção Social.....	57
4.1.1.1. Previdência Rural.....	57
4.1.1.2. Saúde .....	59
4.1.1.3. Assistência Social.....	61

4.1.1.3.1. <i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i> .....	63
4.1.1.3.2. <i>Programa Bolsa Família (PBF)</i> .....	64
4.1.1.3.3. <i>Cadastro Único de Programas Sociais</i> .....	65
4.1.2. Políticas de Promoção Social .....	68
4.1.2.1. Acesso à Água.....	68
4.1.2.2. Acesso à Energia Elétrica .....	69
4.1.2.3. Habitação.....	69
4.1.2.4. Educação no Campo.....	71
4.1.2.5. Desenvolvimento Agrário.....	75
4.2. ARTICULAÇÃO PARA O ACESSO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS .....	77
4.2.1. Importância da articulação da Ater com as políticas sociais .....	77
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>80</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>85</b>
<b>7. ANEXOS</b> .....	<b>88</b>
7.1. ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS EXTENSIONISTAS RURAIS .....	88

## 1. INTRODUÇÃO

Nos anos recentes a necessidade de combater a pobreza e as elevadas taxas de desigualdade social no Brasil vieram para o centro do debate. A formulação e implementação de políticas públicas destinadas a diminuir gargalos sociais históricos e ainda presentes no Brasil passaram para a agenda política e estratégica do governo. As políticas sociais, quase que restritas à academia e alguns setores da sociedade e governo, ganharam força e espaço no debate do desenvolvimento do país, tanto as políticas voltadas à proteção como as destinadas à promoção social. Para o rural, ganharam destaque às políticas destinadas à agricultura familiar.

De acordo com Castro (2012) as políticas voltadas à agricultura familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária) enquadram-se como políticas de promoção social, que visam garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem ações que vão desde a formação e desenvolvimento do cidadão, como a educação, o acesso à cultura, as políticas de qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho, até políticas voltadas à democratização do acesso a ativos, como as políticas direcionadas à agricultura familiar, à economia solidária, à habitação, à mobilidade urbana.

Apesar da evolução recente de algumas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar, historicamente as políticas para este público foram extremamente escassas, e não só as vinculadas à promoção social, como também as de proteção social.

Pasinato (2011), por exemplo, destaca que as dificuldades de implementação da política de assistência social são agravadas na área rural, e traz o relato de uma profissional assistente social de CRAS Rural que reflete essa situação:

“A região rural tem esta característica: tudo é muito longe e a visita domiciliar é necessária, muitas vezes você tem que ir fazer a visita para ver o que está acontecendo de fato e aí você não tem como ir e isso empaca mais o trabalho. Não ter a disponibilidade de veículo para levar a gente é um fator que atrasa bastante o serviço. Tem um carro para todos os CRAS, o município tem cinco CRAS e tem um carro e

faz o rodízio, nós vamos ter uma vez por semana porque é a região rural (Assistente Social)”.

Os dados recentes sobre a pobreza no Brasil revelam que, apesar de apenas 17% da população brasileira ser rural, é no campo que concentram-se metade dos extremamente pobres. Osório et al. (2011) destaca que as zonas rurais dos pequenos municípios do Nordeste devem ser priorizadas nas políticas de combate à pobreza, pois além de grande parte de sua população local ser extremamente pobre, eles reúnem uma grande parcela do total de pobres extremos do Brasil.

A partir deste contexto histórico de ausência ou de dificuldade de oferta de políticas públicas de proteção e promoção social no campo, percebe-se no rural brasileiro uma elevada concentração da pobreza e da desigualdade social, o que requer do poder público ações estruturantes e adequadas visando à superação desta situação e promoção do desenvolvimento rural.

O serviço público de assistência técnica e extensão rural (Ater) tem como característica especial apresentar uma estrutura mínima para a chegada das diferentes políticas públicas para o agricultor familiar. É o agente de Ater, vinculado a uma instituição pública ou privada, que tem como função levar até as propriedades rurais as políticas públicas de desenvolvimento rural, ou seja, atualmente é a Ater que tem a capilaridade necessária para esse fim. Portanto, a Ater é uma política fortemente dependente do papel do extensionista rural na sua implementação.

De acordo com Sen (1999) o extensionista tem o papel de agente de promoção do desenvolvimento, aquele que possibilita, além do acesso às inovações tecnológicas, o acesso a conhecimentos e a políticas públicas, estabelecendo-se relação entre direitos sociais e promoção do desenvolvimento.

A Política Nacional de Ater (Pnater), elaborada a partir de 2003, de forma participativa, resultou de intensos debates acerca do papel da extensão rural nas estratégias públicas de promoção do desenvolvimento. De forma inovadora, a Pnater trouxe mudanças de orientação e de princípios historicamente estabelecidos por suas instituições oficiais e categorias profissionais, no seu conjunto de habilidades, competências e rotinas. Muito se avançou nestes 10 anos de Pnater, e seus princípios em grande medida se consolidaram e se legitimaram nas ações de desenvolvimento no campo, mas ainda é notória a dificuldade de operacionalização da política diante das reais e históricas condições das organizações públicas

de Ater, e das características e formação dos agentes responsáveis pela implementação direta da política aos agricultores e agricultoras.

Nesse sentido, é importante considerar que os agentes de Ater, os extensionistas rurais, encontram-se em níveis de conhecimento, objetivos, motivação etc. extremamente variados, e associados a uma variedade de orientações institucionais. O modo como a política de Ater se realiza na prática, em especial com seu enfoque para o acesso das famílias rurais às políticas sociais, é influenciado fortemente por estes agentes de implementação, os caracterizando claramente como um caso clássico de “burocratas de nível de rua”. São estes agentes de Ater que interagem mais diretamente com os agricultores e agricultoras familiares, e é por meio deles que se materializam ou podem se materializar muitas das políticas de proteção e promoção social na área rural. Como coloca Lipsky (1980), são os burocratas de nível de rua que *“mantêm as chaves para uma dimensão de cidadania”*. Os agentes de Ater, em geral, carecem não só de formação para a missão de proporcionar ou articular o acesso às políticas sociais, aos direitos sociais, mas também carecem da compreensão de serem parte importante desta missão.

### 1.1. JUSTIFICATIVA

As ações do governo atual para a erradicação da pobreza extrema no campo, por meio do eixo de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria, tem se concentrado na atuação de instituições de assistência técnica e extensão rural (Ater), com a distribuição de sementes e fomento de R\$ 2.400,00 para a implementação de projetos produtivos, construídos pelo agente de Ater junto com as famílias. Essa estratégia tem possibilitado uma maior aproximação das instituições da seguridade social com as de desenvolvimento agrário.

Será que um técnico agrícola ou engenheiro agrônomo, agente de assistência técnica e extensão rural, seja de uma entidade pública ou privada, contratado para a prestação destes serviços para famílias em situação de pobreza extrema, tem conhecimentos e informações necessários para apoiar estas famílias no acesso às políticas públicas de proteção e promoção social disponíveis pelo Estado brasileiro? Qual seria o papel destes agentes no acesso destas famílias aos seus direitos constitucionalmente previstos? Quais as informações operacionais sobre políticas públicas sociais que estes agentes precisariam conhecer minimamente para direcionar de forma adequada as famílias ao seu desenvolvimento social?

Diante destes questionamentos, este projeto procura discutir e identificar formas de atuação do agente de Ater na superação de situações de vulnerabilidade social vivenciadas por famílias rurais. Este foco do trabalho está inserido num contexto de análise da evolução das políticas sociais na área rural, relacionando-a com a dinâmica da pobreza, e procurando discutir estratégias de ação para o combate à pobreza e desigualdade que sejam adequadas à realidade do rural, à luz da política nacional de assistência técnica e extensão rural, de forma articulada com a estrutura pública de proteção e promoção social existente nos diferentes níveis de governo.

## 1.2. OBJETIVO

A partir do exposto, este trabalho tem como objetivo:

- i. colher subsídios dos extensionistas rurais sobre o acesso às políticas sociais, visando indicar temas e questões a serem enfrentadas para o acesso às políticas públicas de proteção e promoção social no campo.

## 2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

### 2.2. POLÍTICAS SOCIAIS

Podemos considerar que as políticas sociais visam contribuir para a promoção do bem-estar das pessoas a partir de ações ou políticas públicas. O desenvolvimento da política social baseia-se, historicamente, na intervenção do Estado para corrigir ou combater problemas sociais, sendo os principais deles, a pobreza e a desigualdade gerados no sistema econômico capitalista.

A partir da pressão da sociedade, em especial dos trabalhadores industriais, reformas foram introduzidas por alguns governos ainda no século XIX. Nas sociedades capitalistas o trabalho passa a ser mercadoria, e a necessidade de sua regulamentação pelo Estado fica evidente a partir de diversos conflitos ocorridos ao longo da história entre empregados e empregadores. As políticas sociais iniciam seu percurso histórico a partir dessa regulação do mercado laboral pelo Estado, tanto direcionadas ao estabelecimento de legislação vinculada aos direitos e garantias do trabalho em si, como a contratação, a remuneração, a demissão e regras para a organização coletiva dos trabalhadores, quanto relacionadas aos direitos e garantias às pessoas que não trabalham, seja temporária ou permanentemente. Situações como as de desemprego, doença, gravidez ou velhice limitam ou impedem as pessoas de trabalhar, não podendo assim ter uma fonte de renda para suprir suas necessidades em uma economia de mercado. Numa outra vertente das políticas sociais, o Estado passa a ter como papel ofertar bens e serviços necessários à reprodução dos trabalhadores, como educação, saúde e habitação.

A necessidade proeminente de atuação do Estado no sistema econômico, com a regulação do mercado de trabalho, do não trabalho, e na oferta de bens e serviços básicos acirrou no século XX os conflitos entre a participação do Estado na regulação do mercado e seus impactos na acumulação de capital, bem como o debate sobre o Welfare State, em especial após a 2ª Guerra Mundial.

Em que medida as reformas implementadas por meio de diferentes políticas sociais, em diferentes contextos e intensidades, podem originar um Welfare State, é uma questão central no debate das políticas sociais, e traz questões em relação à definição do que se entende por Welfare State. Aureliano e Draibe (1989) discutem tipologias que classificam os sistemas nacionais em três modelos fundamentais: liberal/residual, universal/redistributivo e meritocrático/corporativo.

Estes modelos são descritos por Esping-Andersen (1991) como regimes de Welfare States. Os regimes são classificados como:

- “Liberal”: predomina a assistência aos comprovadamente pobres, por meio de benefícios modestos direcionados, em geral, à classe trabalhadora ou dependente do Estado. Neste modelo os benefícios sociais são bastante limitados de forma a garantir que as pessoas optem pelo trabalho. São reduzidas as transferências de caráter universal, e o Estado fortalece o mercado, tanto passiva quanto ativamente, por meio de subsídios. Exemplos desse tipo de regime são Estados Unidos, Canadá e Austrália.

- “Corporativistas”: regimes conservadores e corporativistas, onde predomina a preservação das diferenças de classe e *status* no estabelecimento dos direitos. Não são regimes em que os direitos sociais são fortemente questionados, como no regime liberal, mas prevalece a diferenciação pelo status, e a influência da igreja, portanto da família tradicional, com poucos incentivos para as mulheres trabalharem fora de casa, por exemplo. O impacto deste regime na redistribuição e redução de desigualdades é muito pequeno. Exemplos desse regime são Áustria, França, Alemanha e Itália.

- “Social-Democrata”: regimes em que os princípios de desmercadorização e universalismo dos direitos sociais se expandiram também às novas classes médias. Buscam promover a igualdade com melhores padrões de qualidade e não uma igualdade das necessidades mínimas, o que implica em serviços e benefícios em níveis compatíveis com os acessados pelos mais ricos. Este modelo exclui o mercado, e em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do Estado de Bem-Estar Social, onde todos se beneficiam, todos são dependentes e estão mais propensos a pagar por isso. Devido aos elevados custos de manutenção de um sistema de bem-estar social nestes moldes, a minimização dos problemas sociais e a maximização dos rendimentos é fator central, portanto a busca pelo pleno emprego, aí incluído o trabalho das mulheres, é fundamental para sua viabilização e manutenção.

O autor destaca ainda que, apesar das tipologias ou regimes estabelecidos, não existe nenhum caso concreto em que um país esteja adequado completamente a determinado regime. Em geral, apresentam características mais fortes de um tipo de modelo, mas incorporam elementos dos outros, mas apesar dessa “falta de pureza”, se os critérios essenciais para



definir os Welfare States tem a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, mercado e família, então é óbvio que o mundo compõem-se de aglomerados distintos de regimes.

A definição comum de Welfare State, da responsabilidade estatal para garantir o bem-estar básico aos cidadãos, é bastante ampla, e está distante de questões fundamentais para a compreensão dos objetivos associados às políticas sociais implementadas, bem como para entender as forças históricas por detrás dessa conformação, e o papel da classe trabalhadora e das coalizões políticas nessa construção. As tipologias e critérios a elas vinculados ajudam a entender o papel das políticas sociais na sociedade, a entender se as políticas sociais são emancipadoras ou se buscam uma legitimação do sistema econômico, se contradizem ou atuam no suporte ao funcionamento e financiamento do mercado.

### **2.2.1. Breve Histórico das Políticas Sociais no Brasil**

Na década de 20 se iniciam as primeiras normas trabalhistas e previdenciárias associadas às políticas sociais no Brasil. A Lei Eloy Chaves, de 1923, deu as bases ao sistema previdenciário brasileiro, mas foi a partir da década de 30, no período do Estado Novo, com Getúlio Vargas, que estruturação das bases institucionais e financeiras características de um Estado de Bem-Estar foram iniciadas, com destaque à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Em meados dos anos 70 é que esta estrutura ganha impulso.

De acordo com Fagnani (2005), entre 1964 e 2002, a intervenção do Estado brasileiro nas políticas sociais passou por três momentos específicos:

- Período da Modernização Conservadora (1964 a 1984): o período de ditadura militar, marcado pela implementação de uma estratégia de modernização conservadora nas políticas sociais, com reforma de mecanismos institucionais e burocráticos, possibilitando a expansão da oferta de bens e serviços, especialmente, às classes média e alta, com reduzido impacto na redistribuição de renda. Como características estruturais desse período, destacam-se: i) o caráter regressivo do financiamento do gasto social; ii) a centralização do processo decisório no Executivo federal; iii) a privatização do espaço público; e iv) a fragmentação institucional.

- Período de Transição para a Democracia (1985 a 1989): como um momento de transição para uma normalidade democrática, conduzida por uma ampla e heterogênea

coalizão de forças, teve dois movimentos antagônicos no rumo das políticas sociais. O primeiro movimento procurava edificar as bases características do Estado de Bem-Estar Social, e envolveu três frentes de luta: i) um projeto nacional de reforma progressista democrático, desenvolvimentista e redistributivo, com a construção de um efetivo Estado Social, universal e igualitário; ii) forças na burocracia de governo da nova república, opositoras ao regime militar, que lideraram os esforços pela implementação do referido projeto de reformas progressistas; iii) a Constituição de 1988, tendo como lócus a Assembléia Nacional Constituinte, materializando um enorme avanço na reestruturação do sistema de proteção social brasileiro. O segundo movimento, da ala conservadora, e representado pelo Partido da Frente Liberal (PFL), moveram reações às mudanças buscadas pela “Aliança Democrática”, e ao acessarem postos de poder, iniciaram “contramarchas” no sentido de desestruturar o precário Estado Social recém conquistado, por meio de ações que minaram as iniciativas da reforma, como nos casos da reforma agrária e das políticas federais urbanas, mas atingindo também outros setores. Esse movimento também buscou atuar por meio de manobras para tentar impedir a tramitação da agenda reformista na Assembléia Constituinte, desfigurar os direitos sociais, e limitar a regulamentação complementar destes dispositivos.

- Período de Contra-Reformas Liberais (1990 a 2002): período marcado pela implementação de um ciclo de contra-reformas liberais, que de forma intensiva caminhou na direção da desestruturação do Estado Social recém conquistado. O ambiente que se formou com a eleição de Fernando Collor, em 1990, foi de hostilidade à frágil cidadania conquistada e o foco era desfigurar a Constituição de 1988. Com seu impeachment em 1992, às contra-reformas foi dada sequência a partir de 1993, com a entrada de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, e que perdurou até 2002.

No Brasil, até os anos 80, o modelo corporativista preponderou nas políticas sociais vigentes, com direcionamento aos indivíduos urbanos, em determinados postos de trabalho de característica urbana. Estes eram os beneficiários dos direitos sociais. Algumas iniciativas de caráter universalista começaram a aparecer na década de 70, mas foi com o fim da ditadura e início do período de retorno à democracia, e de discussão da Constituição, que as políticas sociais mais abrangentes e igualitárias, com elementos do modelo social-democrata, começaram a ser discutidas.

As limitações à construção de um Estado Social na nova democracia estavam presentes não só por pressão de conservadores, mas também pela própria dificuldade que o

país apresentava mesmo para a sustentação do modelo corporativista, preponderante até o momento. A realidade brasileira no mercado de trabalho era de desemprego, subemprego, baixos salários e informalidade, o que fragilizava a implementação de um Estado de Bem-Estar, pois a base contributiva ficava limitada, e por isso, os serviços foram de baixa qualidade, focalizados e assistencialistas. A demanda da população excluída do mercado de trabalho formal sobrecarregava o sistema social existente, e a capacidade do Estado em oferecer serviços sociais básicos, universais e de qualidade, não se concretizou.

Com essa situação, as políticas sociais no Brasil não avançaram no sentido de reduzir as desigualdades sociais e gerar oportunidades aos cidadãos. É neste cenário que, ainda na década de 70, as demandas por um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social começam a se intensificar, e que ao longo da década de 80 criaram as condições necessárias para que a Constituição de 88 incorpore-se uma proposta, não só que ampliava os direitos sociais mas também buscava ampliar o acesso da população brasileira a bens e serviços sociais. A mudança da visão do seguro social para a seguridade social expressa fortemente essa evolução, em direção a um modelo de configuração mais universalista.

A partir de 1990, já num momento político diverso ao de construção da Constituição, ganham força as teses neoliberais de insustentabilidade econômica de uma sistema público de proteção social abrangente como o que estava posto, e as ações focalizadas da política social, para o alívio da pobreza, foram priorizadas. Destacam-se as transferências diretas de renda, com condicionalidades, implementadas a partir de 2001 pelo governo federal com diversos programas, unificados em 2003 por meio do Programa Bolsa Família (PBF), e significativamente ampliados a partir de então.

### **2.2.2. Políticas de Proteção e Promoção Social**

A política social busca dois grandes objetivos: *i*) proteger o cidadão frente aos riscos e aos fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade; e *ii*) promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade. (IPEA, 2010).

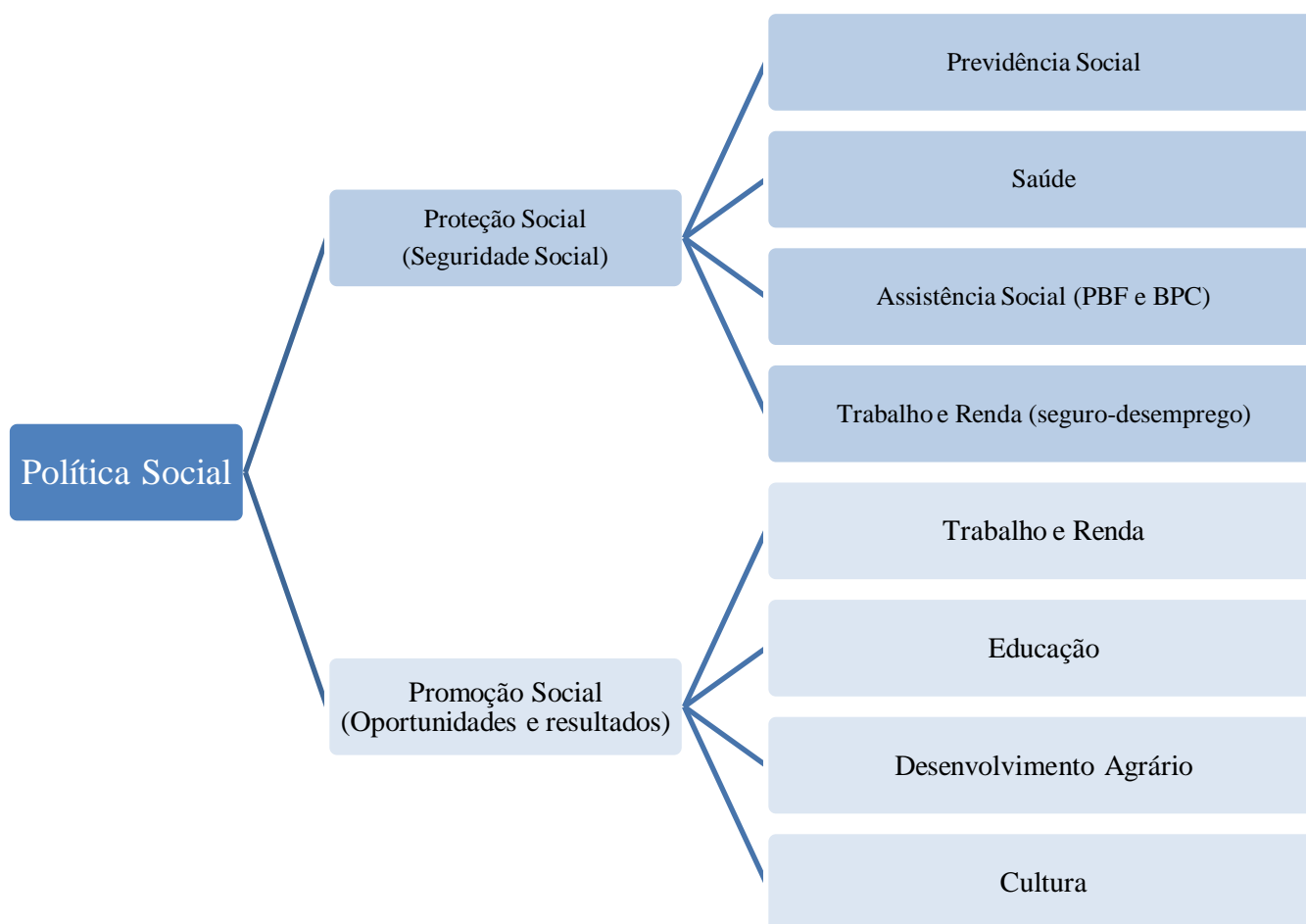
De acordo com os autores, sob o primeiro objetivo (proteção social), agrupam-se as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e as vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, como o de não poder sustentar sua família pelo trabalho, seja por velhice, morte, doença ou

desemprego. As políticas de proteção social são: i) previdência social (aposentadorias, pensões e auxílios); ii) saúde; iii) assistência social (principalmente BPC e PBF); e iv) seguro-desemprego.

No caso do segundo objetivo, de promoção social, estão as políticas sociais que visam garantir aos cidadãos acesso a oportunidades mais amplas e equânimes. As políticas de promoção social compreendem uma enorme gama de ações, que vão desde a formação e desenvolvimento do cidadão (educação, qualificação profissional, acesso a cultura e regulação do mercado de trabalho), até a democratização de acesso a ativos, como as políticas voltadas à agricultura familiar, à economia solidária, à habitação e à mobilidade urbana (IPEA, 2010).

Na figura 01 é possível visualizar as principais políticas setoriais vinculadas às políticas de proteção e promoção social no Brasil.

**Figura 01.** Principais políticas setoriais associadas às de proteção e promoção social no Brasil.



Cabe destacar ainda que as políticas setoriais de habitação e urbanismo, bem como as de saneamento básico também são políticas sociais importantes, mas que não se enquadram diretamente à subdivisão em proteção e promoção social.

Mais recentemente políticas transversais ganharam corpo como políticas sociais no Brasil, em especial às relacionadas à igualdade racial, étnica e de gênero, bem como às direcionadas à juventude, e que tem interface direta com todas as políticas setoriais expostas na figura 01.

### **2.2.3. Políticas Sociais voltadas ao Desenvolvimento Rural**

Em que pese a situação ainda crítica de acesso às políticas sociais pela população do campo, com enorme concentração fundiária, analfabetismo e condições precárias na oferta de saúde, educação, transporte, habitação, saneamento etc., muito se avançou nos últimos anos no sentido de melhorar as condições de vida e de segurança social das pessoas que vivem na área rural, em especial as que dependem da economia familiar.

A integração dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar à previdência social, com a criação da previdência rural, bem como iniciativas de regulação das relações de trabalho, foram os principais avanços no campo dos direitos dos agricultores e agricultoras. Estes trabalhadores e trabalhadoras do campo foram, historicamente, submetidos a relações de trabalho precárias e informais, e nesse sentido a Constituição Federal de 88 avançou. No artigo 195, § 8º, é colocado que:

*“O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.”*

A regulamentação do acesso dos trabalhadores e trabalhadoras rurais à previdência dá-se por meio das leis nº 8.212 e 8.213 de 1991. A uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais passa a ser princípio da Seguridade Social, e o conjunto de trabalhadores rurais descrito na Constituição passam a integrar a previdência sob

o regime de segurados especiais. Aos idosos do campo foi previsto um benefício mensal de aposentadoria no valor de 1 salário mínimo.

Do ponto de vista do desenvolvimento social e da conquista da cidadania, a aposentadoria rural tem se firmado como importante mecanismo de redução da pobreza entre homens e mulheres do campo, estendendo a cobertura previdenciária de 5,3 milhões em 1993 para 7,9 milhões de benefícios emitidos em 2008. (IPEA, 2010).

Medidas de regulação das relações de trabalho no campo foram implementadas visando diminuir fragilidades significativas e comuns na área rural, que causavam, e ainda causam, limitações de acesso dos trabalhadores e trabalhadoras aos direitos sociais.

Essas medidas foram estabelecidas de forma a reduzir as diferenças legais no tratamento aos trabalhadores rurais e da cidade, regulamentar o trabalho temporário na área rural e combater situações comuns no campo, em que trabalhadores se submetiam a condições de trabalho análogas ao trabalho escravo.

A equiparação de trabalhadores rurais e urbanos foi estabelecida na Constituição Federal de 1988, no capítulo dos Direitos Sociais. O artigo 7º descreve os direitos dos trabalhadores, referentes a remuneração, fundo de garantia, seguro-desemprego, jornada de trabalho, férias, licenças, seguro contra acidentes etc., colocando em seu caput como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Nesse artigo é estabelecida a igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso, mas foi a lei nº 11.718 de 20 de junho de 2008 que tornou obrigatória a formalização do trabalhador temporário, criando as condições para que este tivesse remuneração e direitos equivalentes ao trabalhador de caráter permanente. Essa regulamentação, ainda recente, visa corrigir distorções existentes na lei nº 5.889 de 1973, e as inclusões da MP nº 410/2007, revogando dispositivo que dispensava a assinatura da carteira de trabalho de trabalhadores rurais para contratos de até dois meses. Esse dispositivo permitia que empregadores usassem de estratégias de contratação em que relações de trabalho em condições bastante precárias se mantivessem, mesmo para situações de trabalho superiores a dois meses ou mesmo permanentes.

A exigência de atendimento às normas de segurança e higiene, prevista na lei, bem como a limitação ao desconto de valores relativos à moradia e alimentação no salário do empregado rural, também foram avanços fundamentais no sentido de coibir as condições de semiescavidão que muitos trabalhadores rurais foram e ainda são submetidos.

Indo além da evolução da proteção social exercida pela previdência rural e regulação das relações de trabalho, destacam-se ainda as transferências de renda via PBF e BPC na redução da pobreza e na melhoria das condições de renda das famílias do campo.

No Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as políticas direcionadas à agricultura familiar também tiveram evolução significativa nos últimos 10 anos, tanto em termos de amplitude das políticas quanto em termos de elevação de orçamento e cobertura. A cada Plano Safra da Agricultura Familiar os recursos são aumentados, entretanto sempre muito abaixo dos valores destinados à agricultura empresarial.

No acesso à terra se destacam as políticas de reforma agrária realizadas, em sua grande maioria, pelo INCRA, junto aos projetos de assentamento. Na Secretaria de Reordenamento Agrário do MDA ações de crédito para o acesso à terra via aquisição subsidiada, com destaque para a participação de jovens, tem sido promovidas. Na Amazônia o Programa Terra Legal tem atuado mais recentemente na regularização fundiária das propriedades rurais.

Já no que se refere ao acesso à crédito o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) vem, desde 1996, atuando na oferta de linhas de crédito para o público da agricultura familiar. Diferentes linhas foram disponibilizadas ao longo do tempo e os recursos e número de contratos se elevaram.

No acesso aos mercados, destacam-se os programas de mercados institucionais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visam, respectivamente, garantir aos agricultores familiares a compra da produção a preços justos, formando estoques para distribuição de alimentos às entidades socioassistenciais, e estimular que as prefeituras realizem a compra dos alimentos produzidos pela agricultura familiar na destinação à alimentação escolar.

A assistência técnica e extensão rural (Ater) também é uma política essencial para o desenvolvimento da agricultura familiar, que teve um papel importante na evolução das ações destinadas a este público do rural. Nesses últimos 10 anos foi construída uma política nacional, uma lei específica regulamentando os serviços, realizada uma Conferência Nacional e atualmente anunciada a criação da Agência Nacional de Ater para a coordenação e operacionalização dos serviços. Uma trajetória de resgate e evolução desta importante política pública que foi desmantelada na década de 90.

### 2.3. POBREZA E DESIGUALDADES SOCIAIS

O início dos anos 70 marca o reconhecimento, por parte do meio acadêmico e das instituições voltadas para o financiamento do desenvolvimento, de que as questões básicas relativas às desigualdades sociais e à pobreza não estavam sendo equacionadas como resultado do crescimento econômico (Rocha, 2003).

A importância ou necessidade da intervenção política para reduzir a pobreza não suscita maiores controvérsias na atualidade, encontrando sustentação na idéia convencional de que certas desigualdades econômicas e sociais não são apenas injustas mas potencializam efeitos adversos para a sociedade como um todo (Carneiro, 2006).

Desde as origens do fenômeno da pobreza até os dias de hoje, inúmeros foram os conceitos e causas indicados para identificá-la, assim como inúmeras foram as respostas adotadas, seja para combatê-la ou reduzi-la, seja para conviver com ela, deixando claro a complexidade, durabilidade e multidimensionalidade desse fenômeno social (Pereira, 2006).

De acordo com Rocha (2003) a pobreza é um fenômeno complexo, que pode ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada, sendo que a definição do termo necessidades é essencial, e depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. A autora coloca ainda que, em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.

Assim, a análise do fenômeno da pobreza requer considerar as diferenças históricas, econômicas e culturais. As ações de combate à pobreza na área urbana das periferias das grandes cidades brasileiras não podem ser as mesmas ações a serem implementadas para reduzir a pobreza nas áreas rurais do semiárido nordestino, e estas também não devem ser idênticas às políticas destinadas às comunidades ribeirinhas em situação de pobreza na Amazônia.

É importante aqui destacar os conceitos relativos à pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta está associada à questão de sobrevivência física, de satisfação de mínimos sociais necessários à reprodução da vida com um mínimo de dignidade, é portanto um conceito objetivo e universal, enquanto que a pobreza relativa está relacionada à satisfação das necessidades em relação ao modo de vida de uma determinada sociedade ou grupo social (Pereira, 2006).



De acordo com Rocha (2003) a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa não apresenta limites claros, pois mesmo as necessidades fundamentais de alimentação, nutricionais, variam conforme as diferentes características dos indivíduos e suas condições de vida.

A definição do conceito de pobreza é importante especialmente para a escolha dos procedimentos de mensuração a serem utilizados, e que vão subsidiar a análise e aplicação de políticas públicas de combate à pobreza. As abordagens para o tratamento da pobreza variam na sua capacidade de mensurar e analisar os diferentes aspectos da pobreza.

Os métodos diretos captam a pobreza mediante pesquisas sobre consumo ou dados antropométricos, o nº de pessoas e as famílias que não têm ingestão adequada de calorias e proteínas. Essa é a melhor forma de medir a pobreza, a mais correta, pois foca diretamente no aspecto da situação extrema de falta de água ou alimentos, mas seu levantamento é de difícil implementação em larga escala. Nas condicionalidades de saúde do PBF, por exemplo, alguns destes métodos são implementados.

Os métodos indiretos procuram inferir se uma população é carente através de outros indicadores, como a renda familiar *per capita*. Os métodos indiretos embasam a maior parte dos estudos ligados à pobreza e por eles é possível estabelecer uma determinada linha de pobreza, e calcular o nº de famílias cuja renda é inferior a esta linha. Na realidade, a estimativa da população pobre não revela a proporção de pessoas que realmente “passam fome ou necessidades”, uma vez que parte dessa população pode estar tendo acesso a alimento ou à renda de forma não contabilizada, o que afeta os resultados efetivos das políticas implementadas. Estes métodos também tem sua aplicação limitada em países muito pobres ou pouco monetarizados.

O método de critério das capacidades procura alargar o raio e compreensão da pobreza como privação de capacidades, de exercer certas liberdades e oportunidades. Esta abordagem foca nas liberdades individuais como fim último, e essa ênfase acaba restringindo a compreensão da pobreza como fenômeno econômico, social e político mais amplo e de determinações de natureza mais histórica e conteúdo mais estrutural, assim as políticas se direcionariam mais aos indivíduos e não ao coletivo.

O método de critério da cidadania plena coloca a pobreza como restrição de acesso aos *direitos amplos da cidadania* (civis, políticos e sociais). O entendimento, sobretudo dos direitos sociais, como direitos coletivos, que se aplicam igualmente a todos vivendo sob as mesmas normas e valores da cidadania, é um aspecto fundamental para a compreensão da pobreza nesta perspectiva, contrapondo a idéia da privação de capacidades individuais. Para

esta abordagem as políticas devem direcionar-se ao acesso a direitos da sociedade, mas aí está a maior dificuldade, isto é, a dependência de ações politicamente conscientes e orientadas pela defesa da cidadania, das liberdades, da democracia representativa, da justiça social. Para isso, seria fundamental preservar a esfera pública livre da lógica das decisões privadas.

Já o conceito de desigualdade social está relacionado à distribuição desigual de renda. O índice de Gini, utilizado como referencial de medida das desigualdades sociais, é um valor de 0 a 1 calculado a partir da comparação do percentual da população nos diferentes percentis de renda, sendo 1 quando apenas um indivíduo detém toda a renda disponível e 0 quando os percentuais se equivalem, isto é, quando, por exemplo, 20% da população detém 20% da renda.

### **2.3.1. Evolução Recente da Pobreza**

É notória no Brasil uma evolução recente no combate à pobreza, em especial à extrema pobreza. Em 2003, 17 milhões de brasileiros viviam com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 50,00 mensais, um quarto do salário mínimo (SM) daquele ano. Em 2009 o número de pessoas vivendo abaixo dessa mesma linha de pobreza tinha caído a quase metade. Mesmo com este avanço, em 2009 permaneciam na extrema pobreza 9 milhões de brasileiros, mas com a evolução observada neste período, e com as ações implementadas de 2009 até os dias de hoje, o objetivo de erradicação da extrema pobreza no Brasil, considerando a renda como referência, está próximo de ser atingido.

Na prática, a abordagem da pobreza enquanto insuficiência de renda se generalizou, passando a ser adotada mesmo nos países mais pobres, onde ainda hoje indicadores relativos à sobrevivência física são bastante relevantes (Rocha, 2003). A medição da pobreza pela insuficiência de renda deixa de incorporar na análise privações em outras dimensões de bem-estar, entretanto, essa priorização pela renda, além do aspecto relativo à maior facilidade de medição e generalização, é também justificada considerando sua potencial correlação com as privações nas demais dimensões. No sentido de buscar indicadores de algumas das dimensões de bem-estar, tendo como referência diferentes faixas de renda, é importante a elaboração de um perfil da pobreza.

O perfil da pobreza descreve as características da população pobre, em seus diversos extratos de renda domiciliar *per capita*, em dimensões de bem-estar que vão além da renda, e que permitem, a partir de um conjunto de indicadores, avaliar e inter-relacionar informações para compreender melhor a dinâmica multidimensional da pobreza.

No caso do perfil dos extremamente pobres (famílias com renda per capita inferior a R\$ 67,00), Osório et al. (2011) destaca, a partir da análise da PNAD de 2004 – 2009, que em 2009 4,7% da população se enquadrava neste público (um nº estimado de 8,7 milhões de pessoas), e que pouco mais de 6 milhões haviam saído desta faixa (mobilidade estrutural) desde 2004, ou seja, uma notável redução da pobreza extrema. Em relação à composição das rendas, os autores destacam as seguintes mudanças ocorridas: a renda média cai um pouco e passa a ser mais homogênea; o trabalho remunerado por menos de um SM continua a ser a principal fonte; as fontes SM, trabalho e previdência perdem importância (benefícios e SM tiveram tal valorização real que deslocaram seus beneficiários para outros estratos de renda); aumento do peso das transferências (de 15% para 39%), e composta quase exclusivamente pelos benefícios do PBF.

Já na distribuição relativa da população em idade ativa (PIA) segundo categorias, destacam-se: a redução do tamanho da PIA de 6,4 para 4,0 milhões de pessoas, e aumento de sua participação de 42% para 46% do total; e redução da proporção de empregados formais, com aumento na de desocupados e inativos. Em relação às características demográficas, se destacam: ligeira diminuição da participação de crianças e jovens (expansão da cobertura PBF); pouca variação na elevada proporção de negros em relação a outros estratos; e redução no tamanho das famílias de 4,9 para 4,2 pessoas.

Em relação à educação observa-se um aumento na escolaridade média e redução dos analfabetos absolutos e funcionais na extrema pobreza. Houve evolução das condições de ocupação e das moradias, os indicadores de saneamento melhoraram, bem como o acesso à energia elétrica, telefonia e bens de consumo duráveis, mas apenas 40% dos extremamente pobres possuem escoadouro adequado de esgoto, o que demonstra enormes desafios ainda a serem enfrentados.

Com estas informações, analisadas regionalmente, é possível entender o perfil dos extremamente pobres e construir as ações necessárias à superação desta condição, que via transferências de renda é mais simples, e pode ser obtida em pouco tempo com programas específicos como o Brasil Sem Miséria e Brasil Carinhoso. Entretanto, somente as transferências não são suficientes para a erradicação permanente da extrema pobreza, pois essas famílias possuem, por exemplo, conexão com a renda do trabalho predominantemente agrícola, precária ou inexistente. O perfil da PIA demonstra que a pobreza extrema passou a ser mais determinada pela falta de acesso a ocupações que geram renda do que pelos baixos rendimentos do trabalho. Assim, é fundamental considerar como dificuldades centrais para a superação da extrema pobreza, de forma permanente e em longo prazo, a manutenção dos

avanços nas políticas sociais com a melhoria contínua da escolaridade e o estímulo e garantia de acesso ao trabalho para este público.

De acordo com os dados do perfil da pobreza e sua evolução no período 2004-2009, analisados por Osorio et al. (2011), e descritos em parte acima, a parcela da população brasileira considerada como não pobre, subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 milhões para 77,9 milhões de pessoas. Desse total de 26,6 milhões de pessoas que saíram de uma situação de pobreza e alta vulnerabilidade, ao menos 18,3 milhões vieram dos estratos de renda mais baixa. Essa ascensão social teve como grande motor propulsor a transformação da política social em protagonista dos processos de redução da desigualdade de renda e da mudança no perfil da pobreza, com destaque para os aumentos reais do salário mínimo e da expansão das transferências focalizadas de renda.

Os autores destacam que as mudanças ocorridas no perfil da pobreza tornaram-na mais homogênea que no passado. Em 2009, as famílias cuja conexão com a renda do trabalho é agrícola, precária ou inexistente passaram a agregar 97% da população extremamente pobre. As famílias de conexão agrícola são as definidas como agricultura familiar, e os principais obstáculos à sua emancipação produtiva, segundo os autores, são o pequeno tamanho de suas terras, a venda da produção e a disponibilidade de insumos, especialmente de água e assistência técnica e extensão rural.

### **2.3.2. Promoção Social e Inclusão Produtiva**

Os avanços da Constituição de 1988 permitiram não só a expansão e consolidação das políticas públicas destinadas a combater os riscos e vulnerabilidades sociais, mais vinculados à proteção social, à seguridade social, mas também abarcaram ações direcionadas à promoção social, na geração de oportunidades e resultados para todos.

De acordo com Castro et al. (2010), o conceito de promoção social permite entendê-la como um conjunto de políticas de geração de emprego e renda, de desenvolvimento local, crédito, de educação formal e profissional, e chegando até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar.

Os autores colocam que a promoção social se desenvolve mediante dois tipos de ação política: i) a promoção do desenvolvimento de capacidades, e ii) a promoção do exercício destas capacidades. Essa diferenciação não ignora o fato de que o desenvolvimento de capacidades se realiza plenamente apenas com o seu exercício, e por outro lado, que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorre a partir do

desenvolvimento das potencialidades da pessoa. São dois aspectos de um único processo, sendo portanto vinculados e dependentes.

No intuito de delimitar populações consideradas mais vulneráveis, e que portanto devem ter prioridade nas ações públicas destinadas à inclusão produtiva, os autores utilizaram como referência o público com perfil cadastro único, e dados da PNAD de 2006. A partir da análise dos dados da PNAD de 2006, Castro et al. (2010) identificaram que um quinto da população economicamente ativa (PEA) presente no perfil do cadastro único enquadram-se na categoria de agricultura familiar, representando 22% da PEA com perfil cadastro único, cerca de 6,4 milhões de pessoas.

Para este público os autores citam já haver um leque considerável de programas, com trajetória de experiências e resultados, mas destacam que o aperfeiçoamento das políticas públicas para este setor gerariam melhores oportunidades para um quinto dos beneficiários potenciais do Bolsa Família, e citam que é na agricultura familiar que se encontra o maior contingente da população “madura” do perfil cadastro único, ou seja, um quarto dos maiores de 30 anos, além de concentrar também um percentual expressivo dos jovens (17%).

Fica evidente que projetos de inclusão produtiva, em especial para o rural, para alcançarem resultados efetivos, não podem estar vinculados apenas a um programa ou ministério, devem articular diferentes políticas setoriais e de desenvolvimento regional, eles devem ser intersetoriais e articulados entre os entes federados.

### **2.3.3. Plano Brasil Sem Miséria**

O Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, lançado no dia 02 de junho de 2011 por meio do Decreto nº 7.492, tem como finalidade superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. É portanto, um Plano que não só cria ações, mas especialmente articula a oferta prioritárias de políticas existentes para as pessoas em situação de extrema pobreza, definidas como aquelas em que a renda per capita familiar mensal é menor ou igual a R\$ 70,00.

O PBSM define como suas diretrizes: i) garantia dos direitos sociais; ii) garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda; iii) articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e iv) atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

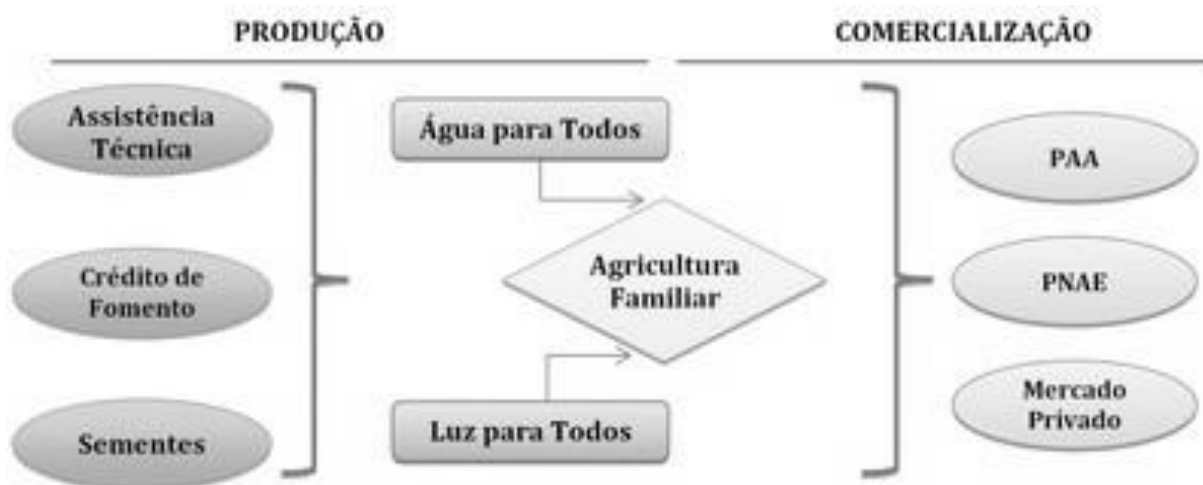
O artigo 4º do decreto de instituição do Plano coloca como seus objetivos: i) elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza; ii) ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e iii) propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

O decreto define ainda que o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, será o instrumento de identificação do público e planejamento das ações, e que os eixos de atuação do Plano são: i) garantia de renda; ii) acesso a serviços públicos, e iii) inclusão produtiva.

O eixo de inclusão produtiva do PBSM tem como objetivo propiciar à população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, com estratégias diferenciadas para o meio urbano e para o rural. No campo, o foco é no estímulo ao aumento da produção, enquanto que na cidade busca-se a geração de ocupação e renda.

A área rural concentra 47% do público do Brasil Sem Miséria, e o objetivo das ações do Plano é de fortalecer as atividades realizadas pelas famílias da agricultura familiar por meio do aumento de sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados, e para isso a política de Ater tem sido central. A oferta de insumos e de água também é parte importante dessa estratégia. A figura 02 abaixo resume as ações previstas na inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria.

**Figura 02.** Principais estratégias do Plano Brasil Sem Miséria para inclusão produtiva no meio rural.



O Plano prevê que até 2014, 253 mil famílias de agricultores familiares em extrema pobreza terão acompanhamento continuado por meio de equipes de profissionais de Ater contratadas.

## 2.4. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

### 2.4.1. Histórico e Caracterização do Serviço de Extensão Rural no Brasil

A assistência técnica e extensão rural (Ater) teve uma história de altos e baixos no Brasil, com uma participação fundamental no desenvolvimento e modernização da agricultura, mas sempre aquém das necessidades reais para um verdadeiro desenvolvimento agrário, que incluísse todos os agricultores e agricultoras.

O termo extensão rural pode ser conceituado de diferentes formas, mas em geral é definido como o ato de estender, de transmitir conhecimentos ao público rural. A definição atualmente mais aceita e que apresenta um sentido mais amplo, conceitua a extensão rural como um processo educativo de comunicação de conhecimentos de qualquer natureza, não só conhecimentos técnicos, e onde a família beneficiária é sujeito ativo do processo e protagonista do seu desenvolvimento (Peixoto, 2009).

É importante destacar que, como a *extensão* envolve um processo educativo, ela difere conceitualmente da *assistência técnica*, que visa em geral resolver problemas específicos, pontuais, técnicos, e não capacitar e aprimorar conhecimentos do produtor rural. É certo que os serviços de extensão rural devem envolver ações de assistência técnica, mas é o caráter educativo da extensão rural que torna extremamente fundamental a participação do Estado e das instituições públicas, e principalmente dos beneficiários e suas representações, na definição e organização mais adequadas destes serviços públicos.

Para Rodrigues (1997) a ênfase da política de extensão rural tem variado historicamente, mas sempre visando ao atingimento de objetivos voltados para aspectos econômicos, como o aumento da produção e produtividade agropecuárias, e aspectos de bem-estar social das famílias e comunidades rurais, em metas associadas à melhoria das condições de saúde, alimentação, educação e organização social da população rural.

De acordo com o autor, a trajetória do serviço de extensão rural no Brasil supõe três momentos distintos quanto à orientação filosófica e modelo operacional predominantes em cada um deles, e que estão relacionados às formas de intervenção do Estado e as

macrodefinições políticas dos seus planos de desenvolvimento, a saber: i) humanismo assistencialista; ii) difusionismo produtivista; e iii) humanismo crítico. O sentido desta diferenciação estabelecida pelo autor não é de tratá-las como categorias excludentes e exaustivas, e que tiveram um desenvolvimento processual linear e homogêneo em todas as regiões do País. Pelo contrário, destaca a heterogeneidade que sempre caracterizou a extensão rural nos níveis regional e estadual, mas procura as especificidades de cada uma destas categoriais a partir de traços dominantes e comuns que marcaram os diversos períodos da história da extensão rural.<sup>1</sup>

#### 2.4.1.1. Humanismo Assistencialista

O humanismo assistencialista foi a categoria que prevaleceu desde a origem da extensão rural no Brasil, em 1948, até a primeira metade da década de 60. Caracterizou-se pela compreensão da extensão como uma modalidade informal e integral de educação, destinada a agricultores, donas de casa e jovens rurais, objetivando a auto-realização desses atores mediante a aceitação de novas idéias e conhecimentos, a renovação de hábitos e atitudes, no interesse da melhoria das condições da propriedade e do lar e da elevação do nível de vida das populações rurais.

A extensão rural era realizada por meio de uma equipe local de trabalho, paritária, formada de um extensionista agrícola e uma extensionista doméstica, e o uso do crédito rural supervisionado para dar suporte à administração da propriedade e do lar. O planejamento das atividades era vertical ascendente, partindo da situação em que se encontravam as famílias assistidas, e dos problemas que viviam, seus objetivos em relação a estes problemas, e definição de soluções alternativas a serem perseguidas, em geral propostas pelos extensionistas. A consolidação dessas atividades a níveis municipal, estadual e nacional conformavam os planos anuais da extensão rural para o País.

#### 2.4.1.2. Difusionismo Produtivista

Com a identificação pelo Estado de uma maior necessidade de intervir de forma direta na modernização da base técnica produtiva do setor agrícola, a extensão rural passa a ser pautada pelos limites das prioridades dos planos governamentais.

---

<sup>1</sup> As informações e o detalhamento das categorias apresentadas a seguir estão vinculadas ao trabalho de Rodrigues (1997), considerando que a alteração de conteúdo ou de forma no texto poderia comprometer ou distorcer a caracterização desenvolvida pelo autor.



Suas orientações se tornam mais flexíveis e a difusão de tecnologia, atrelada ao crédito rural orientado, vai ocupando espaços e abrindo caminho para o segundo momento desta trajetória evolutiva, o difusionismo produtivista. O seu começo pode ser identificado claramente no exato momento em que o número de contratos de crédito rural orientado supera pela primeira vez, em 1963, as operações com o crédito rural supervisionado, realizadas pelo Sistema Brasileiro de Extensão Rural.

Dai por diante o crédito rural supervisionado iria decrescer drasticamente até o seu desaparecimento em meados da década de 70, quando surge a EMBRATER que consolida de uma vez por todas a orientação produtivista na extensão rural.

Outro indicador desta mudança é a evolução da relação extensionista agrícola/extensionista doméstica, entre os anos 1956-75. Esta relação que era de 1:1 no começo da extensão rural, já sobe para quase 1,5:1,0 em 1963, crescendo progressivamente até atingir mais de 5:1, em 1975, quando se registravam 4.665 profissionais da área agropecuária contra 887 da área de bem-estar social.

O difusionismo produtivista marca o período em que os objetivos nacionais expressos nos planos governamentais de desenvolvimento prevalecem sobre a concepção original da ação extensionista, que tinha como estratégia a ação local e direcionada ao aumento do bem-estar social. Proliferam-se as unidades locais especializadas, formadas por equipes de agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas que substituem as equipes “casadas” de um profissional da agropecuária para uma economista doméstica, sinalizando a prioridade para atividades econômicas. Com a redução do quadro de economistas domésticas, os trabalhos na área de bem-estar concentram-se nos aspectos de nutrição, saúde e educação, utilizando a estrutura dos órgãos especializados já existentes e atuantes nestas áreas.

A verticalização do planejamento assume direção contrária à que vinha sendo exercida até então, passando a prevalecer diretrizes normativas para execução descentralizada em níveis estadual e municipal. Vincula-se ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1965, que vai respaldar a modernização da base técnica da agricultura a juros reais negativos, principalmente na década de 70. Como contrapartida, passa a receber, a partir de 1969, uma taxa de assistência técnica incidente sobre cada projeto de crédito rural elaborado e assistido pelas EMATERs e, em 1971, 10% do Fundo de participação dos Estados.

O fato mais significativo ocorrido neste período é a dissolução da ABCAR, substituída pela EMBRATER, caracterizando uma intervenção mais aguda do Estado nas ações de extensão rural. A EMBRATER elege como sua clientela preferencial os grandes e médios

empresários rurais, beneficiários da política de crédito rural subsidiado e potenciais adotadores dos pacotes tecnológicos elaborados por iniciativa da Embrapa.

Sem dúvida, é nesta fase de predomínio da orientação difusionista produtivista que se verifica a maior expansão da estrutura operacional do sistema de extensão rural. Enquanto em 1960 a relação entre o número de extensionistas locais e o número total de estabelecimentos agropecuários existentes era de 1:6.965, em 1970 esta relação melhorava, passando para 1:2.203, caindo ainda mais em 1980, quando se situa em 1:618. Por outro lado, o percentual de municípios assistidos que era de 10% do total da federação em 1960, salta para 40,2% em 1970 e 77,7% em 1980.

#### 2.4.1.3. Humanismo Crítico

A grande crise econômica que se inicia na década de 80, e que limitaria substancialmente o projeto de tecnificação acelerada da agricultura, tendo como principal vetor o crédito subsidiado, decretaria também o esgotamento da orientação produtivista da EMBRATER. Cogita-se um retorno à orientação humanista assistencialista entre 1980-84, mas a extensão rural já buscava uma nova postura crítica, alimentada pelas mobilizações que prenunciavam o surgimento da Nova República.

Surge então o terceiro período caracterizado pelo humanismo crítico, que deveria prevalecer na Nova República. A principal característica do humanismo crítico é a promoção humana integral das maiorias demográficas do campo, mas sem paternalismo, dentro de uma perspectiva libertadora em que o pequeno agricultor, proprietário ou não das terras onde labuta, é sujeito de suas ações como cidadão, problematiza a sua realidade e decide. O extensionista, não mais um “agente de mudança” manipulador, é o interlocutor tecnicamente competente de um relacionamento dialógico horizontal, democrático, portanto. O progresso tecnológico é também um dos seus objetivos, mas não se cogita da intervenção impositiva para a adoção de pacotes tecnológicos. Tenta-se viabilizar o progresso técnico e o aperfeiçoamento gerencial das minorias que historicamente tinham sido marginalizadas desse processo.

De fato, esta nova orientação fora apenas esboçada, já que a nítida virada na estratégia da política agrícola governamental, com a reforma ministerial, voltou-se para a obtenção das “supersafras”, pondo em cheque os antigos “compromissos sociais” que o SIBRATER insistia em abraçar.

Mas não foram apenas as mudanças de rumo da Nova República que atentaram contra a implantação do humanismo crítico enquanto orientação filosófica e operacional do SIBRATER. Há que se considerar a resistência interna de setores fortalecidos com a própria virada nas prioridades da Nova República e, principalmente, as ameaças e consumação da extinção da EMBRATER. A partir de 1988, o instinto de sobrevivência da Empresa passou a exigir a canalização dos seus maiores esforços no sentido da autopreservação, de modo que nada mais poderia ser feito para sustentar as orientações mudancistas.

#### **2.4.2. Situação Recente da Extensão Rural**

A extensão rural pública viveu, a partir de 2003, uma fase de retomada do seu papel no desenvolvimento do campo. O Governo Federal recriou o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, dando início ao processo de reestruturação destes serviços. A partir de 2003, construiu a Política Nacional de Ater - Pnater, com a participação da Ater governamental e não governamental e dos movimentos sociais do campo, num direcionamento claro da extensão rural ao modelo do humanismo crítico. Na Reforma Agrária, criou a Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES, promovendo a retomada destes serviços nos assentamentos.

De 2003 a 2010 a execução dos serviços de Ater deu-se por meio de contratos de repasse e convênios realizados com instituições públicas e privadas, a partir de estratégias e arranjos institucionais sem regras muito bem definidas. Nesse período, somente na Secretaria de Agricultura Familiar, foram formalizados cerca de 1.500 instrumentos para a execução dos serviços de Ater, envolvendo aproximadamente 1 bilhão de reais. O MDA procurou resgatar e fortalecer a estrutura das entidades estaduais de Ater por meio de convênios ou pactos federativos, e estimular seu funcionamento por meio do financiamento ao atendimento de famílias agricultoras. Também procurou atender demandas de apoio por meio de entidades privadas, vinculadas ou não aos movimentos e representações da agricultura familiar e reforma agrária.

Destaca-se que a precária estrutura do MDA (física e de pessoal), tanto da sede em Brasília quanto nas Delegacias Federais nos estados, limitaram as possibilidades de gestão destas ações. Sem acompanhamento adequado dos convênios e contratos, e especialmente sem o monitoramento e avaliação dos resultados dos serviços prestados, foi necessário estabelecer um novo arranjo para a execução da Ater.

Em 2010, o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.188, a qual consolidou a Pnater e instituiu o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar e na Reforma Agrária – Pronater, a forma de contratação de serviços por meio de chamada pública, com dispensa de licitação, e a Conferência Nacional de Ater, a cada quatro anos. Os princípios essenciais da Política Nacional de Ater, construídos em 2003, foram mantidos e institucionalizados por meio da lei.

Assim, os serviços de Ater foram resgatados como política pública, aumentaram a abrangência e melhoraram sua estrutura organizacional e legal, assumindo papel estratégico na implementação das políticas públicas voltadas para o rural, especialmente de inclusão produtiva, segurança alimentar e nutricional, fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária, e promoção do desenvolvimento rural sustentável.

A percepção da importância destes serviços para o desenvolvimento do rural brasileiro se expressa pelo contínuo aumento orçamentário para o Pronater nos últimos 10 anos, na inclusão desta política como base estruturante da ação de inclusão produtiva no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, mas especialmente pela criação recente da Agência Nacional de Ater – ANATER pela presidenta Dilma.

A criação da ANATER tem sido colocada como estratégia central no desenvolvimento do campo, entretanto, observa-se nesse processo uma proximidade desta nova estrutura de Estado para execução dos serviços de Ater ao modelo do difusionismo produtivista, devido à ênfase excessiva ao papel da Embrapa no funcionamento desta Agência, ao mesmo tempo em que se amplia o público, não sendo mais um serviço direcionado apenas aos agricultores(as) familiares.

Nesse sentido, este é um momento em que as discussões e disputas políticas a cerca do direcionamento desta Agência estão acontecendo. Assim, entender o papel da Ater, sua evolução, e sua inserção na articulação das políticas sociais para as famílias do campo é crucial no debate do desenvolvimento que se quer para o campo, e que tipo de extensão rural deve ser mais adequado para a promoção social, inclusão produtiva, e geração de oportunidades de desenvolvimento das famílias agricultoras.

## 2.5. POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas estão associadas a fluxos de decisões públicas, direcionados especialmente a modificar a realidade social. Essas decisões condicionam-se pelo próprio fluxo, e pelas reações e modificações que provocam na sociedade, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. Numa perspectiva mais operacional Saravia (2007) define política pública como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Em cada política pública há um processo específico, envolvendo objetivos, instituições, atores, características, coalizões e forças políticas que vão definir como se dará sua formulação, implementação e avaliação, o que será determinante para os resultados e impactos por ela atingidos. Apesar das críticas ao ciclo de políticas públicas, geralmente utilizado de forma etapista, sem uma análise mais aprofundada em relação às dinâmicas, interfaces e sobreposições que os estágios de uma política pública apresentam em diferentes situações ou contextos, esse detalhamento mostra-se importante para fins de organização da compreensão da política pública.

Numa visão sequenciada do processo de política pública, exposta por Saravia (2007), o primeiro momento é aquele em que determinada demanda ou necessidade social passa a fazer parte das prioridades do poder público, é a “inclusão na agenda”, e acontece geralmente quando essa demanda adquire *status* de “problema público”. O segundo momento é a elaboração, que envolve a identificação e delimitação do problema, a determinação das possíveis alternativas para sua solução, bem como a análise e avaliação destas alternativas. O terceiro momento, denominado de formulação, refere-se à seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente. É a tomada de decisão sobre a alternativa para a solução do problema, onde devem ser definidos seus objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro. A implementação é momento em que todos os planos, programas e projetos necessários à operacionalização prática da política pública são elaborados. Constitui-se pelo planejamento e organização da estrutura administrativa e de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários à execução, o quinto momento do processo de política pública. A execução é por em prática a política, é sua efetiva realização. É na execução que os obstáculos ao atingimento dos resultados previstos são identificados, em especial os problemas relacionados à estrutura e agentes responsáveis pela realização da

política, a análise da burocracia. Saravia (2007) discorre ainda sobre o sexto momento, denominado de acompanhamento, em que a execução de uma atividade é supervisionada de forma a obter informações para subsidiar eventuais correções para a consecução dos objetivos estabelecidos. E por último, o sétimo momento, a avaliação, que é a mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos pela política pública.

A esquematização teórica do processo de políticas públicas, dividido por etapas, é feita de diferentes formas dependendo do autor, e muito criticada por alguns teóricos que destacam que, na prática, o processo de uma política pública é em geral improvisado, desordenado, e estas etapas, apesar de quase sempre presentes, seguem sequências e dinâmicas diversas.

### **2.5.1. Implementação de Políticas Públicas**

O desenvolvimento dos estudos sobre implementação representa um grande avanço na análise de políticas públicas, mas é necessário cautela em considerar a implementação como uma etapa ou estágio do processo político. De acordo com Hill (2005) a ênfase na implementação como processo distinto na formulação pode gerar problemas metodológicos e também relacionados ao grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com as perspectivas de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer.

A preocupação com a implementação das políticas públicas ganha corpo na década de 70 a partir de estudos que buscavam explicar o porque das políticas formuladas não atingirem os objetivos previstos, mesmo havendo as condições adequadas para se chegarem aos resultados. Hargrove (1975) diz haver um “elo perdido” ou uma “caixa preta” nos estudos sobre políticas públicas, que se preocupavam com a formulação das políticas e com a avaliação dos resultados dessas políticas.

O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) marca este momento em que a implementação de política pública torna-se foco de pesquisa e discussões, onde se busca entender os processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações. Neste trabalho os autores analisaram uma política que teria tudo para ser bem sucedida, mas que, na prática, não gerou os resultados esperados, e explicam o fracasso a fatores relacionados ao cotidiano da execução de políticas, destacando que o processo de implementação de políticas públicas envolve necessariamente complexidades muito maiores que os tomadores de decisão ou formuladores da política poderiam prever. O sucesso ou fracasso na implementação de uma

política está relacionado a uma série de condições e contextos, encontrados somente na prática.

Nos debates sobre a implementação de políticas públicas diferentes perspectivas de análise foram estabelecidas visando solucionar os problemas de implementação no processo de políticas públicas. Alguns autores, ainda na década de 70, defenderam que os problemas da implementação poderiam ser evitados somente por meio da simplificação das políticas ainda na etapa de seu desenho, destacando que “*quanto menos etapas envolver o processo de implementação, menores são as oportunidades para o desastre*” (Bardach, 1997, apud Pires, 2009).

Segundo Pires (2009), a partir dos anos 80, surge uma outra resposta ao problema da implementação, que enfatiza a natureza necessariamente política do processo de implementação. Os pesquisadores que defenderam esta perspectiva (p.e. Grindle & Thomas, 1989; Nakamura & Smallwood, 1980) argumentam que a implementação está associada a questões, conflitos e decisões fundamentais sobre “quem recebe o que”, ou seja, gestores públicos, elites políticas e grupos interessados disputam ou negociam recursos administrativos, poder e visões sobre a política, afetando e remodelando seus objetivos e formatos organizacionais.

E uma terceira perspectiva ou linha de pesquisa chama a atenção para o papel dos “*burocratas de linha de frente*” ou “*burocratas de nível de rua*” na implementação de uma política pública. Segundo esta perspectiva, que tem como referência o trabalho de Lipsky (1980) “*Street Level Bureaucracy: Dilemmas os the Individual im Public Services*”, os atores que estão em contato direto com o cidadão, como responsáveis pela execução da política, possuem alto grau de discricionariedade na definição de como implementar a política. As situações enfrentadas por estes profissionais no seu dia-a-dia de trabalho, que envolvem falta de recursos, regras, costumes e valores, pressões, cultura organizacional, objetivos ambíguos, dificuldade de supervisão etc., são determinantes para a compreensão de seu desempenho na implementação das políticas.

Há uma série de problemas que podem fazer com que uma política pública não seja satisfatoriamente implementada, isto é, no momento em que a política é posta em prática, obstáculos diversos surgem e limitam o alcance dos resultados esperados no momento da formulação. Entre eles, pode-se citar:

- ✓ ideias e percepções dos implementadores podem não ser consistentes com as que regem políticas públicas em cuja implementação estão envolvidos;

- ✓ falhas na comunicação intragovernamental e intergovernamental;
- ✓ ações governamentais, “programas” interagem e entram em conflito com outros programas existentes, e políticas que representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
- ✓ dificuldade de identificar o que efetivamente está sendo implementado, pois políticas públicas são complexas.
- ✓ políticas simbólicas, políticos não têm intenção de implementá-las.
- ✓ políticas que envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura político-organizacional de implementação ou sobre quem será afetado pela implementação;
- ✓ políticas formuladas sem atenção a variáveis importantes que podem impossibilitar implementação;
- ✓ muitas decisões nas políticas públicas se resumem a ajustamentos nos recursos financeiros, humanos ou organizacionais, que tornam implementação mais complexa;
- ✓ mudança na estrutura governamental muda balanço de poder do sistema de implementação e pode afetar políticas;
- ✓ decisões essenciais de formulação da política pública são adiadas para a implementação.
- ✓ pode haver apenas algumas partes da política pública implementadas; partes implementadas contraditoriamente à decisão e aos seus objetivos; partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto; partes implementadas contraditoriamente entre si.

A complexidade do processo de implementação coloca enormes desafios aos gestores de políticas públicas, entre os quais pode-se citar:

- ✓ qualidade da implementação;
- ✓ participação social na ação governamental e responsabilização dos gestores;
- ✓ qualidade da regulação sobre monitoramento e avaliação da ação, informações públicas referentes à ação, e custos e despesas da ação;
- ✓ regras legais sobre ação governamental, seu financiamento pelo orçamento público e regularidade de seus fluxos financeiros;



- ✓ sustentabilidade da intervenção estatal, com a qualificação dos agentes, incentivos profissionais e financeiros para que se atinjam resultados;
- ✓ coordenação federativa - meios de articulação e cooperação entre instâncias governamentais.

Tratar a implementação e avaliação como instrumentos de mudança de direção e aperfeiçoamento da política pública, como fonte de aprendizado e entendimento das características e complexidades práticas da ação governamental é fundamental para a melhoria da gestão e dos resultados da política.

A governança social nas políticas públicas é ação estratégica para o aperfeiçoamento da implementação. O estabelecimento de regras e arranjos institucionais que sustentem a cooperação, coordenação, negociação etc., pode contribuir para reduzir as dificuldades de colocar a política em prática. A intersetorialidade e a regionalização das políticas públicas também são desafios para a implementação de políticas públicas.

#### 2.5.1.1. Burocratas de Nível de Rua

Lipsky (1980) desenvolveu uma teoria que destaca o papel dos trabalhadores de campo, os “burocratas de nível de rua”, na efetiva realização das políticas para os cidadãos. Segundo ele estes burocratas possuem, em muitos casos, alta discricionariedade na prestação de serviços ou na aplicação de regulamentações, o que os torna os verdadeiros *formuladores das políticas*. Os indivíduos dentro de uma organização administrativa trazem consigo certas crenças, costumes e preconceitos, que no decorrer dos seus deveres administrativos, afetam as decisões e portanto as entregas ao cidadão.

É comum que as demandas de trabalho estabelecidas para os “burocratas de nível de rua” sejam superiores à sua capacidade de atendimento, não só pela carga de trabalho mal dimensionada ou falta de estrutura, como também pela complexidade ou falta de clareza e entendimento do trabalho, e nestas situações, utilizam de uma série de estratégias e mecanismos de atuação, que de forma corriqueira desvirtuam seu trabalho em relação às orientações e normas do formulador da política, sejam legais ou não.

A discricionariedade dos agentes públicos refere-se, em seu sentido amplo, à disponibilidade de espaço de poder que permite que escolham entre diferentes alternativas de ação ou não-ação, e em seu sentido restrito, à margem de autonomia de ocupantes de cargos

específicos para que, em determinadas situações, tomem as decisões que entenderem ser as mais convenientes para o interesse público.

A discricionariedade envolve alguns aspectos no seu entendimento e definição, como:

- ✓ “poder discricionário” - orientação legal que inclui extensão da norma, titular da competência e finalidade;
- ✓ afastamento da finalidade da norma - possíveis arbitrariedades ou personalismos na atuação;
- ✓ possível margem de liberdade de movimentos que todo agente público possui no exercício de suas funções;
- ✓ margem de liberdade dos agentes públicos situados na periferia quando da aplicação das normas geradas pela administração central.
- ✓ conceitos jurídicos indeterminados que geram vazios legais a serem preenchidos por interpretações judiciais à luz da finalidade da norma;
- ✓ capacidade de julgamento, flexibilidade do agente público.

Quando existe um alto nível de confiança, e a atividade dos implementadores é reconhecida e legitimada pelos políticos, certa discricionariedade é aceita e positiva, mas quando estes implementadores são vistos como pouco qualificados, suas decisões não são legitimadas pelos políticos, há quebra de regulamentos e o comportamento dos agentes públicos é de difícil controle pelos gestores da política.

É comum a ocorrência de situações em que as normas e regras são excessivas demais, o que inviabiliza a implementação prática da política pública. Nestes casos, o agente da ponta pode escolher entre obedecer às regras, paralisando a organização, ou negligenciar os regulamentos quando necessário para a implementação da política, o que tende a mascarar o cumprimento de objetivos da organização. Quando é exercida por um burocrata individualmente é chamada de “discricionariedade de funcionário”, que usa sua margem de

liberdade para, em circunstâncias excepcionais, discordar das regras. Para alguns autores só aqui há discricionariedade de fato.

Há ainda, situações em que as normas e regras são complexas, de difícil entendimento, ou dão margem à diferentes interpretações, são ambíguas. A falta de clareza nos objetivos e caminhos a serem seguidos na implementação da política leva a uma vasta gama de variações na prestação dos serviços públicos e muitas vezes à inconsistência nas decisões políticas.

#### 2.5.1.2. Papel e Autonomia dos Profissionais de ATER na Implementação da Política

Os agentes de Ater, também chamados de extensionistas rurais, exercem um papel central em como as políticas públicas são disponibilizadas, ou ofertadas às famílias agricultoras. A Ater tem como característica o contato direto com as famílias para apoiá-las no seu desenvolvimento, tanto no que concerne à produção e resolução de problemas relacionados à atividade agropecuária, quanto em questões não propriamente agropecuárias, mas que são essenciais ao desenvolvimento e maior qualidade de vida das famílias. Este extensionista rural tem como função levar as diferentes políticas públicas existentes às famílias rurais.

Por exercer este papel, são eles(as) que estão a frente das ações de desenvolvimento, que lidam com as situações concretas e muitas vezes complexas das famílias. São os extensionistas rurais que traduzem os objetivos gerais da Pnater e de outras políticas para as situações específicas, podendo transformar ou adaptar as políticas as quais estão encarregados de implementar. São tomadores(as) de decisão em relação a que tipo de ação tomar, ou que tipo de projeto de desenvolvimento executar junto às famílias. Formulam a política de Ater a cada dia, adaptando-a a cada contexto.

Tendler (1998) analisando 3 casos considerados de sucesso da articulação da Associações com a extensão rural no semiárido do estado do Ceará, buscou entender quais foram os fatores que permitiram os resultados positivos, e que diferenciavam estes casos. Ao longo do trabalho, percebeu que em apenas 1 destes 3 casos houve efetivamente um aumento notável da produção, da renda e da produtividade, o que fez com que a autora buscasse entender porque este se saiu melhor. A autora destaca que o sucesso aconteceu por 2 fatores em especial: i) pela integração da comunidade com o extensionista (escolhido por eles); e ii) pela execução do serviço ter como base a consulta aos produtores, ser orientado pela demanda. Judith Tendler destaca que a consulta aos produtores e as “iterações” sucessivas, um dos principais fatores de sucesso do caso analisado são, em diversos aspectos,

incompatíveis com os métodos padronizados, ou pacotes tecnológicos, seguidos por muitos governos na promoção da modernização agrícola.

Este caso dá uma noção da importância do agente de Ater para o sucesso desta política. A base da política é dar a autonomia para o agente construir juntamente com os cidadãos beneficiários o foco do seu trabalho. São as demandas das famílias e comunidades rurais a principal direção que o extensionista deve seguir para o seu trabalho, e a confiança da comunidade neste profissional, em seu compromisso e motivação para a solução dos problemas apresentados, é que vai permitir o estabelecimento de um processo cooperativo de desenvolvimento, com acesso a políticas públicas e soluções técnicas.

### 2.5.1.3. Formação Profissional e o Viés Técnico

Todos os contratos estabelecidos pelo MDA com entidades públicas e privadas para execução dos serviços de Ater são acompanhados por meio do Sistema Informatizado de Ater (SIATER). Neste sistema encontram-se cadastrados dados de 27.146 agentes, e credenciadas 711 organizações para a prestação da Ater<sup>2</sup>. Esse número de agentes de Ater, considerando as entidades não credenciadas e as credenciadas mas que não executam contratos, deve chegar perto de 50 mil profissionais, demonstrando que o segmento dos profissionais do serviço de extensão, nas áreas rurais, é um dos mais presentes e visíveis entre os funcionários públicos de linha de frente.

Os profissionais da Ater são formados, em sua grande maioria, na área das ciências agrárias. Nesse sentido, a formação de profissionais mais bem preparados para a atuação na Ater tem uma vinculação direta com o tratamento da extensão rural e seus conteúdos no currículo dos cursos técnicos, de graduação e pós-graduação das ciências agrárias. Em grande parte das Universidades as disciplinas de Extensão Rural não abordam adequadamente os temas necessários e expressos na Pnater. Em muitas Universidades os projetos de pesquisa e extensão se orientam por temas associados à Pnater, mas isso não acontece no âmbito do ensino, das ementas da disciplina de Extensão Rural, que por si só já possui uma carga horária mínima no conjunto da matriz curricular dos cursos.

Ainda é comum nas disciplinas de Extensão Rural a referência ao caráter técnico e individualista, o que as distancia das concepções contemporâneas da Ater (Callou et al., 2008). E quando estas concepções são observadas, em geral ficam descoladas das demais

---

<sup>2</sup> O número de agentes de Ater e de entidades credenciadas foi obtido por meio de consulta ao Sistema informatizado de Ater (SIATER) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na data de 24 de outubro de 2013.

disciplinas do curso, que trabalham pautadas pelas concepções da revolução verde, e também pouco vinculadas com a realidade do campo.

No Brasil, a disciplina Extensão Rural teve sua trajetória histórica atrelada às demandas das políticas públicas de promoção do desenvolvimento agrícola, sob orientação do ideário da revolução verde, via modernização conservadora do campo. O perfil do profissional, exigido neste contexto, deveria ser o de um especialista em difusão para persuadir os agricultores à adoção de inovações tecnológicas direcionadas aos processos produtivos e gerenciais. A modernização, ao alterar os sistemas produtivos e gerenciais, integrou a um custo muito elevado a agricultura brasileira aos mercados, na medida em que ampliou a dependência de insumos externos a propriedade e excluiu um enorme contingente de agricultores deste processo.

A disciplina de Extensão Rural, de caráter multidisciplinar, destaca-se na formação dos profissionais de ciências agrárias, tanto pela sua amplitude teórica e conceitual, como por seu vínculo com a prática e com a realidade rural. Formar um profissional crítico e criativo é condição central para a promoção de modelos de desenvolvimento rural que sejam mais sustentáveis e mais apropriados ao público prioritário dos serviços de Ater, a agricultura familiar. Para que a Extensão Rural seja aperfeiçoada como disciplina dos cursos acadêmicos, é importante que sejam estabelecidas diretrizes mínimas, e os conteúdos, metodologias e referências teóricas sejam aperfeiçoados.

A Pnater propõe um modelo de desenvolvimento sustentável para o meio rural, ancorado num conjunto de princípios que qualificam a ação extensionista e o serviço de assistência técnica e extensão rural prestado aos agricultores familiares e suas formas de organização (Brasil, 2010). Dentre eles, destaca-se:

“Adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da política pública” (Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro de 2010).

De acordo com o texto da Pnater, para o estabelecimento de um novo paradigma orientado ao desenvolvimento rural sustentável e ao estabelecimento de estilos de agricultura sustentável, com base nos princípios da Agroecologia, deve-se ter como ponto de partida um processo de capacitação massiva de extensionistas e assessores técnicos capaz de garantir a implantação de um enfoque de Ater baseado em processos educativos potencializadores do

crescimento do ser humano como cidadão, o que requer uma sólida formação dos agentes para o uso de metodologias participativas promotoras do envolvimento consciente dos atores sociais e que fortaleçam suas capacidades para a ação individual e coletiva.

A Pnater ressalta que o processo de capacitação para a transição deverá ter um conteúdo capaz de formar os profissionais para atuarem como agentes de desenvolvimento local, com condições de investigar, identificar e disponibilizar aos agricultores, demais públicos da extensão e ao conjunto das pessoas que vivem no meio rural um conjunto de opções técnicas e não técnicas, compatíveis com as necessidades dos beneficiários e com o espaço territorial onde estejam inseridos.

Para isso, o texto da Política coloca como estratégia a promoção de um amplo processo de “formação de formadores”, e estabelecimento de programas continuados de atualização profissional e nivelamento de informações compatíveis com a Política Nacional de Ater e com as dinâmicas de desenvolvimento local, regional ou territorial, para todos os atores. Do ponto de vista metodológico, segundo a Pnater, as atividades de formação devem privilegiar metodologias baseadas na Pedagogia da Alternância, e as ações de capacitação devem abranger além dos técnicos, os agricultores e outros agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento rural, considerando sempre as demandas e realidades locais, regionais ou territoriais.

Essa visão de futuro estabelecida na Política para a formação dos agentes de Ater e atores vinculados ao desenvolvimento rural foi posta em prática por meio de processos formativos realizados pelo MDA que, de 2004 a 2012, capacitou diretamente cerca de 10 mil agentes de Ater. Entretanto, as iniciativas em grande parte das vezes não aconteceram de maneira suficientemente abrangente, integrada e aprofundada, devido às limitadas referências técnicas e pedagógicas. Assim, certos elementos fundamentais, como “participação”, “sustentabilidade”, “agroecologia”, quando superficialmente tratados ou observados, não convergem como mudança efetiva na prática extensionista, se tornando um obstáculo para a efetividade da transição para um modelo de agricultura sustentável, e, portanto, para superação das práticas e referenciais difusionistas e para apreensão dos novos paradigmas da extensão rural, preconizados pela Pnater (Brasil, 2013).

É frequente a reprodução de posturas e ações ainda pautadas em modelos convencionais de atuação, divergentes dos princípios e diretrizes da Pnater e dos pressupostos agroecológicos, e que não garantem a concreta participação de agricultores e agricultoras familiares nas discussões e decisões relacionadas ao desenvolvimento rural, em seus diversos âmbitos. Há entre os profissionais de Ater uma distorcida compreensão do que é empreender

verdadeiramente novas práticas na relação “*técnico-agricultor*”, e dificuldade de apreensão do real sentido de se estabelecer uma relação horizontal com o público o qual se relaciona. As noções de que o extensionista deve *convencer, induzir, persuadir*, ainda são recorrentes no discurso e na prática de Ater (Brasil, 2013).

Encontra-se em elaboração pelo MDA o “Plano Nacional de Formação de Agentes de Ater”, que procura reduzir a fragmentação dos processos formativos em extensão rural, e estabelecer as estratégias metodológicas e pedagógicas, a partir dos preceitos da Pnater. A criação da Agência Nacional de Ater (ANATER), ancorada na “transferência de tecnologias” pode dificultar a implementação da proposta de formação prevista na Pnater e no Plano de Formação em elaboração no MDA.

#### 2.5.1.4. A Experiência da Formação para Atuação no Plano Brasil Sem Miséria

A Política Nacional de Ater, ao estabelecer novos princípios e diretrizes, afirma a necessidade da incorporação de novas práxis de desenvolvimento para o campo por parte dos extensionistas rurais /agentes de Ater. Nessas novas práxis, o papel de interventor educativo e orientador-reflexivo do agente de Ater ganhou maior relevância, dando nova e destacada conotação aos fundamentos pedagógicos inseridos nos trabalhos de Ater, múltiplas habilidades de conhecimentos interdisciplinares e requerendo novos referenciais teóricos e metodológicos que norteiem as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural (Henriques, 2013).

No contexto de elaboração das estratégias de atuação do Plano Brasil Sem Miséria, o serviço de Ater foi definido como eixo fundamental das ações do Plano para a inclusão produtiva e geração de renda no campo. A partir de 2011 foram lançadas Chamadas Públicas de Ater para o atendimento às famílias em situação de extrema pobreza na área, e na construção das chamadas definiu-se como fundamental a realização de um processo de orientação inicial dos técnicos, abarcando diversos temas e conteúdos relacionados à melhoria dos serviços de Ater e da estratégia prioritária do combate à miséria. Os objetivos do curso de formação foram, sobretudo:

- ✓ sensibilizar e envolver técnicos e coordenadores vinculados às instituições contratadas via chamada pública de ATER, por meio de uma formação continuada que

possibilitasse uma atuação qualificada junto aos diversos segmentos de agricultores familiares situados na faixa da extrema pobreza no meio rural brasileiro;

- ✓ propiciar conhecimento sobre as potencialidades das políticas públicas disponíveis para a agricultura familiar, visando à qualificação no acesso e uso dos recursos oferecidos, bem como os potenciais que estas políticas podem oferecer para a geração de renda das famílias na faixa da extrema pobreza;
- ✓ apresentar e discutir os fundamentos das políticas públicas de inclusão social que podem ser acessadas pelos agricultores familiares a serem atendidos, de forma a contribuir para a qualidade de vida e bem estar e a organização social dos mesmos;
- ✓ instrumentalizar os técnicos para levantamento de informações e elaboração de plano de estruturação produtiva e social familiar, a partir de enfoques participativos;
- ✓ promover o desenvolvimento rural sustentável, com igualdade de gênero, garantindo a preservação ambiental, com geração de renda para as famílias agricultoras, oportunizando sua inclusão produtiva.

De acordo com Henriques (2013) a metodologia de orientação de técnicos foi baseada na tendência pedagógica progressista libertadora que visa levar educadores e educandos a atingir um nível de consciência da realidade em que vivem na busca de sua transformação, ou seja, um enfoque de direcionamento para uma atuação dos agentes a partir de uma racionalidade mais substantiva do que instrumental. Seus conteúdos foram trabalhados através de grupos de discussão em que prevalece o diálogo, a participação, pois as relações estabelecidas devem ser horizontais, buscando resolução de determinadas situações do grupo envolvido.

Portanto, as abordagens metodológicas utilizadas nas atividades são delineadas numa matriz convergente com os pressupostos da Educação Popular, na qual o trabalho será participativo, estabelecendo estreita relação entre a teoria e a prática, de modo a propiciar a construção coletiva de saberes, considerando as diferentes formações dos participantes. Foram realizadas práticas, estudos de caso, vídeos, uso de data show para exposição dialogada,



dinâmicas para entrosamento e reflexão dos participantes, apresentação de painéis, leitura dirigida, apresentação de vídeos, estudos em grupo, desenhos, mapas esquemáticos, troca de experiências, propiciando aos participantes o acesso às ferramentas didático-pedagógicas que possam ser aplicadas junto aos agricultores com os quais trabalham.

Os cursos foram estruturados em módulos, conforme conteúdos gerais expostos no quadro abaixo:

**Módulo I** - Apresentação Geral do PBSM; Agricultura Familiar na extrema pobreza; Caracterização da pobreza rural extrema no território; e Introdução ao Passo a passo do PBSM para inclusão produtiva rural.

**Módulo II** - Oficina de sensibilização – importância do trabalho de ATER no PBSM e Oficina de Passo-a-Passo do BSM – Rural (como fazer/abordagem/ferramentas) e Definição dos Papéis.

**Módulo III** - Políticas de Garantia de Renda e Acesso a Serviços e Políticas de Inclusão Produtiva (Inclusão Produtiva: - DAP, Crédito Rural, Programa Garantia Safra, Seguro da Agricultura Familiar, PGPAF, PAA e PNAE, PRONAF; Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais e Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais – PNDTR; Passo a passo das atividades do PBSM - Lista e beneficiários (20% de Busca Ativa), insumos (sementes), fomento (projeto produtivo); Inclusão social: Instrumentos de execução das Políticas: acesso e desafios. Busca Ativa, CadUnico, DAP, Bolsa família, CRAS, Brasil Carinhoso, Luz para Todos, Água para Todos; Mapa de Oportunidades: objetivos, alternativas produtivas recomendadas no território, comercialização, potencialidades e limitações. Abordagens conceituais: grupos vulneráveis; grupos de políticas públicas; encadeamentos produtivos, tendo como referencia a versão preliminar do PTDRS).

**Módulo IV** - Diagnóstico das famílias; Concepções pedagógicas de ATER.

**Módulo V** - Projeto de estruturação produtiva – elaboração e acompanhamento.

**Módulo VI** - SISTEMA de Monitoramento e Avaliação de Ater do BSM.

Henriques (2013) analisou processos formativos de agentes de Ater realizados em 2012 e 2013, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, num universo de 38 cursos e 1.022 agentes capacitados. Utilizando das fichas de avaliação aplicadas aos agentes de Ater que

participaram dos cursos e relatórios de avaliação da equipe de instrutores e moderadores. O autor constatou nesta análise que:

1. A formação, em seus diversos quesitos – objetivos, conteúdos, procedimentos metodológicos, participação dos instrutores e moderadores, pontos fortes e recomendações – obtiveram avaliação positiva (Totalmente Satisfatória ou Satisfatória) contabilizando, em todos os quesitos citados, mais de 90% das opiniões avaliativas dadas pelos agentes de Ater participantes das formações;
2. Os quesitos “Participação dos instrutores e moderadores e Procedimentos Metodológicos” foram os mais bem avaliados, o que aponta para a qualificação e comprometimento da equipe de formação, o bom trabalho de escolha e de formação dos instrutores, e no acerto metodológico, que defendeu desde o princípio um processo formativo dialógico e reflexivo.
3. Os agentes de Ater participantes das formações terem auto-avaliado sua participação em geral como “Satisfatória”, e poucos como “Intensa e propositiva”, o que aponta para um senso crítico desses agentes de Ater e também para a questão de que a maioria desses agentes de Ater não está habituada a processos de formação densos e com uma metodologia que exige a participação de todos.
4. Os pontos limitantes do processo, na avaliação dos agentes de Ater, tratam de questões de logística e infraestrutura, que são bastante importantes, mas que não comprometeram o desempenho e os objetivos do processo formativo.
5. As recomendações explicitadas nas avaliações apontam um direcionamento importante para os processos de formação de agentes de Ater em Inovações Tecnológicas e nos Elementos Pedagógicos de Ater, numa perspectiva de formação continuada.

Apesar dos diferentes níveis e necessidades da formação dos profissionais de Ater para uma atuação qualificada e condizente com a missão de promover o desenvolvimento das famílias rurais, a experiência de formação do Plano Brasil Sem Miséria, vinculando um processo formativo inicial de 40h às chamadas públicas, e garantindo que os técnicos, antes

de irem para o campo, tenham um nivelamento mínimo de informações sobre o serviço que irão prestar, as técnicas e métodos de abordagem da extensão rural, bem como das políticas públicas e instrumentos de inclusão produtiva e social, demonstrou um caminho interessante e estratégico a ser seguido para a melhoria contínua da atuação dos extensionistas rurais na implementação da política de Ater.

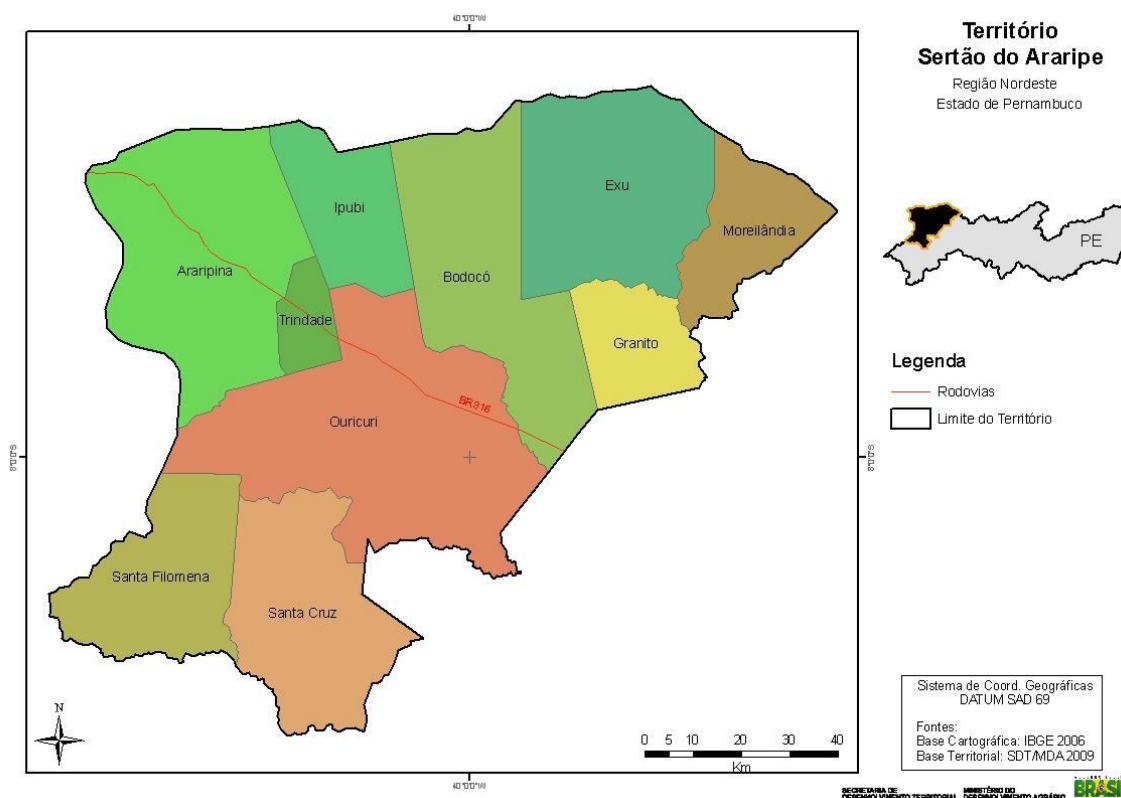
### **3. METODOLOGIA**

A partir dos referenciais e debates relacionados às políticas sociais, à configuração da pobreza rural, e no contexto da Ater e papel dos extensionistas rurais, este trabalho procura discutir em que medida as instituições e agentes públicos de assistência técnica e extensão rural conhecem ou possuem ações que tenham interface com outras áreas públicas da proteção e promoção social.

Para este fim, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com agentes de assistência técnica e extensão rural que estejam atuando ou tenham atuado em contratos firmados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, procurando identificar o nível de conhecimento destes agentes em relação a informações práticas de acesso e encaminhamento das famílias rurais às políticas públicas de proteção e promoção social.

Foram selecionados 2 contratos de Ater para a pesquisa, no Território da Cidadania do Sertão do Araripe, no estado de Pernambuco, região de grande concentração da pobreza rural. A escolha destes contratos foi realizada procurando contatar agentes vinculados a contratos de Ater em que o enfoque do combate à pobreza e do acesso às políticas sociais é mais proeminente.

**Figura 03.** Mapa do Território da Cidadania do Sertão do Araripe.



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (<http://sit.mda.gov.br>).

O Território Sertão do Araripe - PE abrange uma área de 12.020,30 Km<sup>2</sup> e é composto por 10 municípios: Exu, Moreilândia, Santa Cruz, Santa Filomena, Araripina, Granito, Ipubi, Ouricuri, Trindade e Bodocó, conforme pode ser observado na figura 03.

A população total do território é de 307.658 habitantes, dos quais 142.520 vivem na área rural, o que corresponde a 46,32% do total. Possui 25.908 agricultores familiares e 423 famílias assentadas. Seu IDH médio é 0,62.

Os dados dos contratos e agentes a serem entrevistados foram obtidos na base de dados do Sistema Informatizado de Ater (SIATER) do MDA. Foram entrevistados 05 agentes de Ater, no período de 28 de outubro a 06 de novembro de 2013. As entrevistas realizadas por telefone, e previamente agendadas com os agentes de Ater. Destaca-se que foram contatados aproximadamente 40 agentes de Ater, sendo que cerca de 10 agentes responderam a solicitação para participação das entrevistas, que foram viabilizadas junto a 05 extensionistas. As entrevistas realizadas não tiveram a pretensão de representar estatisticamente a amostra de agentes dos contratos, ou atuantes no território, tiveram caráter exploratório e buscaram subsidiar a discussão considerando as limitações de tempo para a elaboração do projeto de especialização.

Para a construção e estruturação do questionário ou roteiro da entrevista<sup>3</sup>, algumas categorias de análise foram estabelecidas e orientaram as variáveis levantadas, como:

### **1. Levantamento de informações gerais**

- a. Dados gerais (nome, idade, município etc)
- b. Formação (formal e não formal - cursos)
- c. Experiência profissional

### **2. Conhecimento sobre políticas de proteção social**

- a. quais são;
- b. quais seus objetivos, papéis;
- c. quais os órgãos locais responsáveis;
- d. quais programas existentes associados à política;
- e. quais os principais problemas para que os órgãos locais cumpram seus objetivos na área rural;
- f. quais os principais problemas que as famílias enfrentam em relação a esta política?
- g. como o agente de Ater atua na solução ou encaminhamento destes problemas;
- h. se entende ser papel do Agente de Ater apoiar as famílias no acesso a estas políticas;

### **3. Conhecimento sobre políticas de promoção social**

- a. quais são;
- b. quais seus objetivos, papéis;
- c. quais os órgãos locais responsáveis;
- d. quais programas existentes associados à política;

---

<sup>3</sup> As entrevistas foram realizadas por telefone, em horário previamente marcado e confirmado por email junto aos Agentes de Ater. A estratégia de realizar a entrevista direta, via telefone, procura diminuir a possibilidade de que os Agentes pesquisem as informações ou questões avaliativas sobre as políticas, o que não permitiria analisar de forma adequada o seu nível de conhecimento e informações, principal objetivo do trabalho. O roteiro completo do questionário encontra nos anexos da Monografia.

- e. quais os principais problemas para que os órgãos locais cumpram seus objetivos na área rural;
- f. quais os principais problemas que as famílias enfrentam em relação a esta política?
- g. como o agente de Ater atuaria na solução ou encaminhamento destes problemas;
- h. se entende ser papel do Agente de Ater apoiar as famílias no acesso a estas políticas;

#### **4. Sugestões e Reflexão sobre sua visão**

- a. dentre as diferentes questões discutidas, qual o problema social mais crítico que você vivenciou junto a uma família? E qual é mais comum, recorrente? Você contribuiu de alguma forma para melhorar ou resolver a situação? Por que?
- b. O que considera como necessário para que os agentes de Ater possam atuar de forma ativa na solução destes problemas que discutimos?
- c. Você já teve alguma formação em políticas sociais? Acha importante para seu trabalho?

O estudo parte da premissa que a integração das políticas públicas de desenvolvimento agrário com as políticas de proteção e promoção social, é uma ação estratégica para o combate à pobreza e desigualdade rural, e que deve ser fortalecida por meio da política de assistência técnica e extensão rural.

## **4. RESULTADOS**

Este trabalho procurou colher subsídios dos extensionistas rurais, a partir de entrevistas semi-estruturadas, em relação à sua atuação e conhecimento sobre as políticas sociais, visando indicar temas e questões a serem discutidas para o aperfeiçoamento das ações públicas direcionadas ao desenvolvimento social das famílias que vivem na área rural, onde estão concentradas a pobreza, a baixa escolarização e dificuldades de acesso aos serviços públicos direcionados a garantia dos direitos sociais.

As entrevistas realizadas trouxeram diversos elementos dos burocratas de linha de frente que permitem uma análise prática do papel dos serviços de extensão rural em relação às políticas sociais, bem como a identificação de formas e estratégias para a superação dos gargalos e dificuldades de acesso aos serviços sociais.

As discussões apresentadas a seguir estão divididas de acordo com as percepções dos agentes de Ater em relação às políticas de proteção e promoção social.

#### 4.1. INFORMAÇÕES GERAIS E CONHECIMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

O conhecimento dos extensionistas rurais em relação às políticas sociais é determinante para que a prestação do serviço de Ater envolva a articulação para o acesso das famílias da agricultura familiar e reforma agrária aos direitos sociais constitucionalmente previstos. Nas entrevistas, identificou-se que a maior parte dos extensionistas possuem conhecimentos gerais em relação às políticas sociais, sua definição e abrangência, e formas de acesso. Alguns extensionistas rurais com mais tempo de experiência na Ater destacaram que antes as equipes de Ater contavam com assistentes sociais, vinculadas à Ater, e que exerciam um papel de acesso às políticas sociais pelas famílias, o que não acontece atualmente.

Com a formação quase que exclusivamente na área de ciências agrárias ou biológicas, os extensionistas rurais detêm conhecimento das áreas humanas e sociais mais pela experiência prática no atendimento às famílias, do que pela participação em processos formativos. O conhecimento geral sobre as políticas sociais é fragmentado, o que limita a tomada de decisões em relação aos encaminhamentos necessários ao acesso às políticas. Também foi recorrente nas entrevistas certo ceticismo de extensionistas rurais ao atendimento das demandas sociais encaminhadas às instituições responsáveis. Casos de falta de retorno aos encaminhamentos realizados acabam por dificultar o estabelecimento de uma estratégia de articulação permanente entre a Ater e as áreas sociais, em geral vinculadas às prefeituras.

Os agentes de Ater que participaram de formação inicial no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, coordenada pelo MDA, apresentaram, em geral, maiores conhecimentos em relação às políticas sociais, e maior compreensão da importância da articulação da Ater com as políticas sociais para o desenvolvimento das famílias rurais. Isso denota a importância de serem estabelecidas estratégias de formação direcionadas aos extensionistas rurais que incorporem conteúdos relacionados à compreensão das políticas sociais e formas de acesso a estas políticas públicas. As tabelas 01 e 02 apresentam os resultados gerais das entrevistas, no

que se refere às informações gerais do entrevistado e sobre o conhecimento em relação às políticas sociais.

**Tabela 01.** Informações gerais sobre formação e experiência dos(as) extensionistas rurais.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>INFORMAÇÕES GERAIS</b>					
<b>Formação</b>	Superior - Engenharia	Superior - Ciências	Superior - Engenharia	Técnico - Agropecuária	Superior - Letras
<b>Experiência profissional</b>	35 anos na extensão rural, especialista em sementes e produção de mudas	2 anos de extensão rural; agente de pesquisa e mapeamento do IBGE; participação no Conselho de Saúde de município;	2 anos de extensão rural	1 ano de extensão rural	02 anos de extensão rural. Origem e vínculo familiar na agricultura

Fonte: Resultados da Pesquisa

**Tabela 02.** Conhecimento e visão dos(as) extensionistas rurais em relação às políticas sociais.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>POLÍTICAS SOCIAIS</b>					
<b>Entendimento</b>	Ações disponíveis aos cidadãos para que consigam seu espaço na comunidade, na sociedade, que promovam cidadania. Políticas públicas do governo de forma geral. Cita Educação, Crédito rural, saúde bucal, Programa Saúde da Família	Políticas que devem chegar nas bases, às pessoas, em especial as que estão à margem, para acessarem seus direitos. Cita PBF, Garantia-safra, PBSM e Cisternas.	Políticas públicas para a sociedade. Cita PBSM, Ater, PBF e Garantia-safra. Destaca a importância da Ater.	Promoção dos direitos das pessoas, que chega de forma aberta, para todas as pessoas. Dificuldade em citar políticas setoriais específicas	Benefícios e direitos que as famílias tem, e o acesso se dá por meio de políticas públicas. Cita PBF, Educação e Saúde.
<b>Visão sobre necessidade de articulação Ater e Políticas Sociais</b>	Considera importante a articulação. Comenta a participação de assistentes sociais nas antigas equipes de Ater, e que hoje não existe mais, não é comum. Destaca a inexistência de uma articulação organizada e direta entre Ater e as políticas sociais	Destaca que se a Ater não estiver articulada, integrada às políticas sociais, ela não faz sentido. Comenta ser complexa esta articulação, e deve haver interesse e compromisso entre as partes, em especial entre a Ater e as áreas sociais das prefeituras. Cita os conselhos municipais, em especial de desenvolvimento rural sustentável, como espaço importante para o diálogo sobre as políticas e estreitamento de laços entre atores.	Acha importante, mas comenta que devido a Ater nunca ter chegado na região em que atua, essa articulação não existe ainda, ou acontece de forma bastante insipiente.	Entende que a princípio deve haver essa articulação, mas destaca a existência de barreiras para isso, que vem da forma de construção e organização das políticas. Comenta que faltam elementos e diretrizes que dêem condições para haver esta articulação.	Destaca a existência de uma articulação da Ater com as políticas sociais, proporcionada pelo modelo de Ater no âmbito do PBSM. Já identificaram demandas e encaminharam aos órgãos sociais nos municípios. Ressalta a importância do papel do extensionista na busca pela articulação com estes órgãos e no estabelecimento de parcerias.

Fonte: Resultados da Pesquisa



#### **4.1.1. Políticas de Proteção Social**

Em relação às políticas de proteção social, as entrevistas buscaram identificar os conhecimentos dos extensionistas rurais sobre as políticas de previdência, saúde, assistência social, com enfoque no BPC e Bolsa Família. O seguro-desemprego não foi objeto do trabalho considerando a conexão à atividade rural familiar.

##### **4.1.1.1. Previdência Rural**

No caso da previdência rural, buscou-se levantar nas entrevistas o conhecimento dos extensionistas em relação aos critérios para que uma pessoa na área rural possa se aposentar. Os entrevistados demonstraram, em geral, conhecimentos sobre a aposentadoria rural, mas ainda aquém para proporcionar o acesso adequado aos benefícios da previdência. O acesso por meio do INSS é conhecido, mas poucos extensionistas sabiam exatamente a idade para a elegibilidade para homens e mulheres na área rural, 60 e 55 anos, respectivamente, e nenhum deles encaminhou alguma pessoa ao INSS para acesso ao benefício. Não conheciam bem a rede de atendimento no território, isto é, em quais municípios estariam presentes agências do INSS. A central de atendimento 135 também não é conhecida pelos agentes de Ater, bem como os procedimentos de agendamento para atendimento e os documentos necessários.

Para o trabalhador rural, como segurado especial, é exigida a comprovação de exercício de atividade rural por tempo igual ao número de meses de contribuição correspondentes à carência do benefício pretendido (§ 2º do art. 48 e art. 142 da Lei 8.213/91), que é de 180 contribuições mensais, ou seja, é necessário comprovar ao menos 15 anos de exercício da atividade rural. A ausência de documentação em intervalos não superiores a três anos não prejudica o reconhecimento do direito, independente de apresentação de declaração do sindicato dos trabalhadores rurais, dos pescadores ou colônia de pescadores.

Os seguintes documentos podem comprovar o exercício da atividade rural:

- ✓ contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural;
- ✓ declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo INSS;

- ✓ comprovante de cadastro do INCRA, através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou qualquer outro documento emitido por esse órgão que indique ser o beneficiário proprietário de imóvel rural ou exercer atividade rural como usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgado, comodatário ou arrendatário rural;
- ✓ bloco de notas do produtor rural;
- ✓ notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 24 do art. 225 do RPS, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor;
- ✓ documentos fiscais relativos à entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante;
- ✓ comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção;
- ✓ cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural;
- ✓ cópia da declaração do Imposto Territorial Rural - ITR;
- ✓ licença de ocupação ou permissão outorgada pelo INCRA; ou
- ✓ certidão fornecida pela FUNAI, certificando a condição do índio como trabalhador rural.

A identificação de pessoas com direito ao acesso à previdência rural nas famílias atendidas não é prática comum da Ater, e a percepção da existência de aposentados, e da importância destes na proteção social das famílias rurais, dá-se no momento de realização da atividade de diagnóstico, em que a renda familiar é um dos itens levantados.

Cabe destacar que a importância da aposentadoria para a renda das famílias rurais tem proporcionado um grande aumento no acesso pelos beneficiários nos últimos anos, mas o conhecimento dos agentes de Ater em relação a esta política, de elevado impacto na renda e nas condições de vida de idosos e de famílias rurais como um todo, é essencial para a efetividade da extensão rural como política de desenvolvimento e articulação de políticas públicas. Na tabela 03, de forma geral, estão descritas as respostas dos entrevistados.

**Tabela 03.** Conhecimento e envolvimento dos(as) extensionistas rurais em relação às previdência rural.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>					
<b>Previdência</b>					
Critérios para acesso	Destaca a necessidade de residência no rural e um tempo mínimo para que o sindicato dê o parecer. Comenta que a DAP pode comprovar que é produtor rural.	Diz não conhecer muito bem os critérios para uma pessoa acessar. Destaca somente a idade mínima.	Expõe a necessidade de documentação que garanta que é produtor rural, e de passar pelo sindicato. Diz que o sindicato que organiza a documentação e encaminha ao INSS.	Coloca a necessidade de um tempo que caracterize o exercício da atividade rural, sabe a idade de acesso para homens e mulheres, e comenta que são os sindicatos que certificam.	Comenta que o acesso à aposentadoria envolve idade, a comprovação do vínculo com a atividade rural e destaca o papel dos sindicatos no encaminhamento ao acesso. Não sabe exatamente a idade para acesso e os documentos necessários.
Encaminhamento ao acesso	Nunca encaminhou para acesso. Não procura identificar essa questão na sua atividade.	Não tem ação direcionada para acesso à aposentadoria. Identifica a existência de aposentados pela renda na atividade de diagnóstico.	Não atua no encaminhamento. Comentou que é muito divulgado no município, não havendo necessidade de encaminhamento.	Não atua no encaminhamento. Comenta que pela renda da família é possível identificar a existência da aposentadoria.	Comenta que no trabalho não houve necessidade de encaminhamento. Em geral as famílias atendidas eram jovens, as com pessoas idosas já tinham acesso ao benefício, e destacou que as famílias com aposentados muitas vezes não se encontram na faixa de renda per capita alvo das ações do PBSM.

Fonte: Resultados da Pesquisa

#### 4.1.1.2. Saúde

A constituição de 1988 define a saúde como direito de todos e dever do Estado. Os serviços e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde (atendimento integral) tornam-se universais, e equânimes, ou seja, na constituição é estabelecido um modelo universalista, de responsabilidade do Estado, que defende o acesso à saúde como um direito do cidadão, independentemente da sua situação social. O artigo 198 da constituição estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único organizado de acordo com as seguintes diretrizes: i) descentralização com direção única em cada esfera de governo; ii) atendimento integral; e iii) participação da comunidade.

O Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, é definido como o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público. A organização do SUS tem como pilares a descentralização, a regionalização (gestão compartilhada) e a hierarquização, relacionada ao nível de complexidade do atendimento. É um modelo de organização bastante dependente da

relação intergovernamental, com financiamento constitucionalmente previsto, por meio de transferências obrigatórias fundo-a-fundo, e com instâncias de participação social bem definidas e que atuam efetivamente no controle e gestão social do Sistema.

Carneiro (2007) analisando 15 estudos diferentes avalia que, de modo geral, os estudos sobre as condições de saúde da população do campo associam o estado nutricional com a posse da terra, processos de trabalho e saúde (incluindo o uso de agrotóxicos), morbimortalidade referida e relação com os serviços de saúde. Os resultados, segundo o autor, apontam para um maior déficit nutricional à medida que diminui a posse da terra, além de evidenciarem um perfil de saúde mais precário da população rural se comparada à urbana. No campo, ainda existem importantes limitações de acesso e qualidade nos serviços de saúde, bem como uma situação deficiente de saneamento ambiental. De acordo com Carneiro (2007) o processo de “modernização conservadora” da agricultura no Brasil tem agravado mais esse quadro, na medida em que cria novos riscos socioambientais para a saúde dessa população.

Nas entrevistas identificou-se que os agentes de Ater convivem diariamente nas suas atividades com os problemas de saúde enfrentados pelas famílias rurais. Conhecem razoavelmente o funcionamento e organização da política de saúde. Destacam a inexistência de hospitais em todos os municípios e a dificuldade de acesso à saúde da população rural, especialmente no caso de especialidades e atendimentos de maior complexidade. A atuação dos postinhos e do PSF nas comunidades rurais tem sido primordial, bem como o papel dos agentes comunitários, mas a oferta e cobertura ainda é bastante precária.

Os principais problemas de saúde relatados são gripes e resfriados, problemas de coluna, verminoses e diarreias pela baixa qualidade da água consumida pelas famílias que não possuem cisternas e problemas de saneamento, saúde bucal, pressão arterial entre outros. Os problemas de desnutrição não ocorrem mais, e é destacado o papel do PBF e do garantia-safra como políticas que dão maior segurança de renda, e portanto alimentar às famílias.

A atuação dos agentes de Ater na resolução dos problemas de saúde são limitadas, e em geral vinculadas à orientação e indicação de alternativas de atendimento, sendo que em alguns casos o extensionista articulou diretamente com os profissionais do órgão de saúde ou com o agente comunitário o encaminhamento de determinada situação.

Na tabela 04 estão descritas as informações gerais levantadas nas entrevistas no que se refere à saúde.

**Tabela 04.** Funcionamento e principais problemas de saúde na visão dos(as) extensionistas rurais.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>					
<b>Saúde</b>					
Funcionamento	Não deu muitas informações sobre a estrutura de funcionamento da saúde. Destacou a existência de hospitais em algumas cidades maiores e alguns postos de atendimento nas cidades onde não tem hospital.	Diz haver uma grande necessidade de agentes comunitários de saúde, pois muitas comunidades não tem. Diz que a maioria dos municípios não tem hospital, e por isso o atendimento das famílias é bastante complicado. Faltam médicos, odontólogos. Demora demais para serem atendidos.	Comenta que hospital tem apenas na cidade e cita a existência de PSF na área rural, que chegam a ir até as famílias para o atendimento. Casos mais graves são encaminhados para Petrolina.	Destaca o papel dos agentes comunitários, com calendário de visita às comunidades, mas de baixa frequência, aproximadamente uma vez ao mês. Diz haver postos de saúde, em geral na estrutura de algum prédio público, mas em situação bastante precária.	Diz haver um hospital regional na cidade e que nas cidades menores há o Postinho e Programa de Saúde da Família (PSF). Em cada comunidade há um agente comunitário, responsável pelos encaminhamentos, e nas comunidades maiores há atendimento por meio de carro móvel.
Principais problemas de saúde	Destaca que saúde bucal ainda é um dos principais problemas de saúde, mas já melhorou bastante. São comuns problemas de verminose e de saneamento.	Destaca ser comum a falta de acompanhamento pré-natal de gestantes e a dificuldade/demora no atendimento de casos como cirurgias.	Comenta que são frequentes as gripes e problemas de coluna, sendo que para os problemas de coluna não há estrutura nos PSF para atendimento, Diz não haver mais desnutrição, e que o PBF e o garantia-safra ajudaram muito. Destaca que problemas de saúde bucal ainda existem mas melhorou.	Cita como problemas as gripes, casos de dengue, próstata para os homens, e saúde bucal (muito comum). Diz que a maioria dos problemas é por falta de acompanhamento.	Principais problemas de saúde são gripes e resfriados, pressão arterial e problemas relacionados à qualidade da água consumida (diarreias), devido ao prolongado período de estiagem, nas famílias que não tem cisterna. Em pequena proporção diz haver casos de câncer.
Atuação da Ater na saúde	Diz não atuarem diretamente no encaminhamento, mas levam informações.	Diz atuarem diretamente, procurando a unidade básica da área de abrangência da localidade da família, e em geral dá certo, auxilia no atendimento.	Orientam e indicam para o acesso, mas não articulam diretamente o atendimento.	Diz não atuarem diretamente no encaminhamento, mas levam informações e alternativas para solução.	Diz atuar no encaminhamento ao postinho ou ao agente comunitário. Na maioria dos casos é inviável ir até a cidade para acesso ao hospital.

Fonte: Resultados da Pesquisa

#### 4.1.1.3. Assistência Social

A assistência social é uma política pública de seguridade social não contributiva, de caráter universal, um direito de todo cidadão que dela necessitar, que ganha força com a Constituição Federal de 1988, mas especialmente com a Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A LOAS dispõe sobre a organização da Assistência Social, estabelecendo os objetivos, princípios e diretrizes das ações, e determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A assistência social é organizada em dois tipos de proteção, a proteção social básica e a proteção social especial. A proteção social básica envolve um conjunto de serviços,

programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A ênfase é na prevenção, e a oferta dos serviços é feita por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), uma unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social.

Já a proteção social especial envolve um conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos, que demandam intervenções especializadas. Neste caso os vínculos sociais e familiares foram rompidos, e os indivíduos ou famílias se encontram em situação de risco, pessoal ou social. O atendimento é realizado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional.

Esse conjunto de responsabilidades da proteção social básica e especial, bem como as atividades e ações a elas vinculadas, não são muito conhecidas pelos(as) extensionistas rurais entrevistados. Há informações gerais sobre a assistência social, no suporte às famílias que precisam de algum acompanhamento, e conhecimento do vínculo da política às secretarias de assistência social ou de ação social nos municípios, em alguns casos relatados os CRAS como unidades de atendimento. A associação dos(as) extensionistas rurais ao papel da assistência social é feita principalmente ao Programa Bolsa Família (PBF), e às ações a ele relacionadas.

Quando questionados sobre a atuação da assistência social na área rural, nas comunidades e famílias atendidas pela Ater, todos responderam o desconhecimento do atendimento direto da assistência social às famílias. Segundo eles, não tem informações sobre visitas domiciliares, são as famílias que vão aos CRAS para o atendimento. Apenas um dos entrevistados citou que a Secretaria de Ação Social promove atividades de divulgação de suas ações nas comunidades.

Em relação à articulação ou interface da Ater com a assistência social, os(as) agentes de Ater entrevistados em geral destacam não haver muita articulação entre as políticas e agentes públicos por ela responsáveis. Apenas um dos entrevistados disse haver esta articulação mais próxima, e outro que diz que a articulação ocorre quando alguma família está com problemas com o cartão do Programa Bolsa Família. Efetivamente, a percepção geral é de haver contatos para obtenção de informações e para tirarem dúvidas, especialmente sobre o PBF. Na tabela 05 estão descritas, em linhas gerais, as respostas dos entrevistados.

#### 4.1.1.3.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela LOAS, suas alterações, e pelos Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. O BPC é um benefício não contributivo da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso (com 65 anos ou mais), e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente.

A gestão do BPC é feita pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS, e a operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os recursos para o custeio do BPC provêm da Seguridade Social, sendo administrado pelo MDS e repassado ao INSS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Os órgãos vinculados à Assistência Social no município (CRAS, Secretaria etc) prestam informações sobre o BPC e orientam os cidadãos ao acesso, mas é INSS que é responsável pelo recebimento do requerimento e pelo reconhecimento do direito ao BPC, e para isso é necessário agendar o atendimento em uma agência, preencher o formulário de solicitação, apresentar a declaração de renda dos membros da família, comprovar residência e apresentar documentos de identificação pessoal e da família. No caso de pessoas com deficiência, será realizada uma avaliação da deficiência e do grau de impedimento, composta por avaliação médica e avaliação social, realizadas por médicos peritos e assistentes sociais do INSS.

Apesar de ser uma importante política para a proteção social de famílias em situação de vulnerabilidade social, 4 dos 5 entrevistados não conheciam o BPC, seus critérios de elegibilidade e formas de acesso, conforme pode ser observado na tabela 05. O único entrevistado que conhecia o BPC, relatou ser um benefício associado a pessoas com doenças crônicas, e não a situações de deficiência de diferentes naturezas e para idosos com mais de 65 anos. Também não sabia do vínculo do benefício à renda *per capita* familiar.

#### 4.1.1.3.2. Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, e que está baseado não só na garantia de renda (alívio imediato da pobreza), mas também em estratégias de inclusão produtiva das famílias e no acesso aos serviços públicos, em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social, reforçados pelas ações das condicionalidades vinculadas ao Programa.

O bolsa família é um benefício mensal, e o valor depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães que amamentam. O saque é realizado por meio de cartão magnético emitido preferencialmente em nome da mulher.

A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, que trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução. A inclusão e permanência das famílias no Bolsa Família é feita com base nas informações registradas e atualizadas pelo município (Secretaria de Assistência Social / CRAS) no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com base nesses dados o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas para receber o benefício. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no programa e o recebimento do benefício.

Devido à importância que o bolsa família vem apresentando ao longo dos 10 anos de sua existência, com impactos econômicos e sociais que impressionam, o conhecimento sobre sua existência e funcionamento é relativamente bom pelos extensionistas rurais entrevistados (ver tabela 05). Todos conhecem o PBF, seu acesso vinculado à renda e sua gestão local por meio das Secretarias de Assistência Social e nos CRAS. Destacam sua importância econômica nas comunidades e pequenos municípios e sua cobertura, atendendo grande parte dos beneficiários da Ater.

Os critérios de acesso e variáveis que afetam os valores recebidos não são bem conhecidos, talvez em função da maior parte do público já ser atendido pelo Programa, não havendo assim uma rotina de encaminhamento das famílias atendidas pela Ater para o acesso ao PBF. Entretanto, em função de alguns trabalharem com famílias em situação de extrema pobreza, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), conhecem as modificações dos



valores resultantes do Brasil Carinhoso. Informações sobre as condicionalidades do Programa foram destacadas por um dos cinco entrevistados.

#### 4.1.1.3.3. *Cadastro Único de Programas Sociais*

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007, é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até ½ salário mínimo *per capita*, ou renda mensal total de até três salários mínimos. Famílias com renda *per capita* superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias, pois congrega informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. Essas informações permitem ao poder público formular e implementar políticas específicas, que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que essas famílias estão expostas. Suas informações podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

No CRAS a assistente social faz a análise da solicitação de cadastro, e se não tem informações da família, deveria fazer uma visita antes e depois encaminhar. As informações do CadÚnico são autodeclaratórias, mas existe a orientação de 20% de visitas ou que o preenchimento seja realizado na casa da família. A visita familiar é o instrumento de trabalho do profissional da assistência social, é onde se obtém mais informações para atuar junto às famílias, e por isso a visita deve ser um instrumento de acompanhamento familiar, e não de fiscalização da família. Em conversa com profissionais da área de assistência social, houve relatos de que hoje o CadÚnico toma muito tempo e demanda muito trabalho. Há profissionais que passam mais tempo no computador do que com os beneficiários, as famílias, e existe uma dificuldade de trabalhar com muitos sistemas vinculados ao CadÚnico e ao PBF. No SigPBF há o SIMAC (cruzamento dados – RENAVAM, vínculo político, INSS, Ráiz, SISOB), o SICON (acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades) e o CECAD (consulta, seleção e extração de informações do CadÚnico).

Destaca-se que o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento que tem permitido o repasse de recursos aos municípios para a qualificação e aprimoramento de suas ações. A possibilidade de compra de veículos e computadores, bem como de contratação de pessoal técnico (por tempo ou tarefa determinada), pode diminuir o impacto ou o peso da gestão do PBF e CadÚnico nas ações da Assistência Social.

Em relação ao extensionistas rurais entrevistados, com exceção de um deles, todos conhecem o CadÚnico como cadastro que a Secretaria de Assistência Social utiliza para os beneficiários do PBF. Relatam ouvir críticas sobre elevada burocracia para inserção de novas famílias no cadastro e de que algumas famílias já inseridas não recebem o benefício. A necessidade de atualização do cadastro a cada 2 anos também é informação conhecida por alguns dos extensionistas.

Cabe destacar que os extensionistas entrevistados desconhecem a função do CadÚnico para o acesso a outros programas sociais. As informações levantadas junto às famílias por meio dos formulários do CadÚnico, ou seja, a base de informações sócio-econômicas das famílias inseridas no cadastro também não são de conhecimento dos extensionistas. Muitas das informações do Cadastro poderiam ajudar no trabalho da Ater, facilitando o diagnóstico das famílias e o estabelecimento de estratégias de ação para a promoção do desenvolvimento.

Também destaca-se que muitas informações, em especial em relação aos dados dos membros da família e gerais do domicílio, são levantadas novamente pelos extensionistas rurais. Seria muito mais fácil que estes agentes tivessem acesso aos dados do cadastro e que no momento do diagnóstico pudessem apenas verificar e atualizar estes dados, economizando tempo de trabalho e principalmente diminuindo a necessidade das famílias em responderem as mesmas questões.

Na tabela 05, apresentada abaixo, estão descritas as respostas dos extensionistas rurais entrevistados em relação à Assistência Social, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Cadastro Único.

**Tabela 05.** Conhecimento dos(as) extensionistas rurais sobre as políticas da Assistência Social.

<b>PROTEÇÃO SOCIAL</b>					
<b>Assistência Social</b>					
Conhecimento sobre a Assistência Social	Destaca o vínculo com a prefeitura, por meio da Secretaria de Assistência Social. Não tem informações sobre as ações ou serviços disponíveis.	Conhece as ações da Secretaria de Assistência Social, mas não soube detalhar os serviços.	Conhece a Secretaria de Ação Social, e papel vinculado ao PBF, mas não sabe das demais ações da Assistência Social.	Sabe que é a Secretaria de Ação Social que é responsável pela Assistência Social, mas não soube detalhar os serviços.	Comenta conhecer ações da Assistência Social, em especial vinculadas ao PBF.
Atuação da Assistência Social na área rural	Desconhece ações da Assistência Social na área rural.	Comentou que desconhece ações da Assistência Social diretamente nas comunidades rurais ou junto às famílias. Diz que são as famílias que se dirigem aos CRAS.	Diz não conhecer ações da Assistência Social diretamente junto às famílias rurais. Comenta que as famílias procuram os CRAS, em especial para atualização de cadastros.	Não conhece caso de atendimento familiar ou individual nas comunidades, mas diz haver atividades coletivas de divulgação das ações da Secretaria de Ação Social.	Desconhece ações da Assistência Social diretamente nas comunidades rurais, e ressalta que são as famílias que vão até o serviço, nos Centros de referência (CRAS).
Interface com a Ater	Diz não haver articulação da Ater com a Assistência Social, mas destaca haver alguns escritórios da instituição de Ater que contam com assistentes sociais.	Disse não haver uma articulação da Ater com a Assistência Social. Há contatos para obter informações e tirar dúvidas, especialmente sobre o PBF.	Diz que encaminha a família ou articula com a Secretaria de Ação Social quando a família está com algum problema com o cartão do PBF. Destaca que em alguns casos a articulação ocorre com a Caixa Econômica Federal.	Comentou não haver articulação, apenas o contato de pessoas na Secretaria para tirar dúvidas.	Diz haver a articulação e diálogo da Ater com a Assistência Social.
<b>Programas de transferência de renda</b>					
<i>Benefício de Prestação Continuada</i>	Não conhece o BPC.	Não conhece o BPC.	Não conhece o BPC.	Não conhece o BPC.	Conhece o BPC em linhas gerais, e destaca seu vínculo às pessoas com doenças crônicas.
Critérios e Acesso	Não sabe a quem se destina e os critérios de acesso.	Não sabe a quem se destina e os critérios de acesso.	Não sabe a quem se destina e os critérios de acesso.	Não sabe a quem se destina e os critérios de acesso.	Conhece os critérios superficialmente. Não soube detalhar os critérios de elegibilidade, mas destacou ser de responsabilidade da Assistência Social no município.
<i>Programa Bolsa Família</i>	Conhece o PBF, destaca sua importância econômica para as famílias e municípios.	Conhece em linhas gerais o PBF.	Conhece o PBF, e destaca haver uma boa cobertura do Programa, muitas famílias recebem.	Conhece o PBF, e ressalta que a maioria das famílias é beneficiária.	Conhece bem o PBF.
Critérios e Acesso	Não sabe bem os critérios de acesso mas ressalta que a Secretaria de Assistência Social que deve dar o "parcer" sobre o acesso e valores.	Conhece os critérios gerais de elegibilidade e que o acesso dá-se por meio dos CRAS. Destaca não terem articulação para inserção de famílias ao PBF em função de trabalharem com famílias que já possuem o benefício (critério de acesso ao PBSM).	Conhece os critérios gerais de elegibilidade e destaca que o acesso dá-se por meio da Secretaria de Ação Social. Ressalta a existência do Brasil Carinhoso, potencializando o PBF.	Não conhece exatamente os critérios de elegibilidade, mas sabe que o acesso dá-se por meio da Secretaria de Ação Social. Disse que não chegou a encaminhar nenhuma família ao acesso pois grande parte das famílias já possuem o cartão.	Conhece os critérios, destaca a importância no acesso à educação e saúde (condicionalidades).
<i>Cadastro Único de Programas Sociais</i>	Não conhece o CadÚnico e para que serve.	Conhece o CadÚnico, e destaca que é o cadastro que a Secretaria de Assistência Social utiliza para os beneficiários do PBF, mas desconhece sua função para acesso a outros programas.	Conhece o CadÚnico, por meio de contatos com a Secretaria de Ação Social. Destaca haver famílias que estão no cadastro, possuem cartão, mas não recebem o PBF por estarem fora do corte de renda ou com informações desatualizadas.	Sabe da existência do CadÚnico, seu vínculo à Secretaria de Ação Social, mas não conhece bem.	Conhece o CadÚnico, e destaca que é na Secretaria que o cadastro deve ser atualizado pelas famílias a cada 2 anos, ou quando a situação da família muda (ex nascimento de um filho). Comenta que é comum haver críticas em relação à burocracia para inserção de novas famílias.

Fonte: Resultados da Pesquisa

#### **4.1.2. Políticas de Promoção Social**

Em relação às políticas de promoção social, as entrevistas realizadas procuraram identificar os conhecimentos dos extensionistas rurais sobre as políticas de acesso à água, energia elétrica e habitação rural, sobre a educação e as políticas de desenvolvimento agrário, voltadas à agricultura familiar e assentados da reforma agrária.

##### **4.1.2.1. Acesso à Água**

As políticas de acesso à água foram incluídas no escopo do trabalho considerando as especificidades do território da cidadania do sertão do Araripe, local de atuação dos extensionistas entrevistados, onde a escassez de água é fator central nas dificuldades vividas pelas famílias rurais.

A disponibilidade de água para consumo e produção foram discutidas, bem como a qualidade da água que chega às famílias. Os resultados podem ser observados na tabela 06.

Em linhas gerais, a maior parte das famílias atendidas pelos extensionistas entrevistados possui problemas de acesso à água, tanto para consumo quanto para produção. A cobertura das cisternas para consumo (1ª água) nas famílias beneficiárias do serviços de Ater é relativamente boa, segundo os extensionistas, mas ainda há um número significativo de famílias que não possuem cisternas. Já no que se refere às cisternas para produção (2ª água), a cobertura ainda é muito pequena. Poucas famílias atendidas possuem cisternas para produção, situação que segundo os extensionistas vem melhorando. Algumas cisternas estão sendo instaladas.

Os entrevistados citaram que as famílias que tem cisterna conseguem consumir uma água de melhor qualidade, mas o restante das famílias sofre com o problema da qualidade da água disponibilizada, pois não há reservatórios grandes nos municípios. Dependem da água que chega por meio de caminhões-pipa, oriunda principalmente do rio São Francisco. A utilização do cloro ocorre mas não é prática tão comum, e a diarreia em crianças pelo consumo de água de baixa qualidade é frequente.

A articulação promovida pelo PBSM, procurando integrar ações e políticas, tem permitido uma aproximação das ações da Ater com a construção e disponibilização de cisternas, procurando convergir ações e programas governamentais. Entretanto, esta articulação, ainda embrionária, precisa ser intensificada, de modo a garantir que as famílias

atendidas pela Ater tenham as condições mínimas para o desenvolvimento de projetos produtivos e de geração de renda.

#### 4.1.2.2. Acesso à Energia Elétrica

O acesso à energia elétrica já é uma realidade presente quase que na totalidade das famílias rurais atendidas pelos extensionistas entrevistados. Em que pese a existência de comunidades mais afastadas que ainda não contam com energia, conforme relatado por um dos entrevistados, o acesso à energia elétrica não é mais um gargalo ao desenvolvimento das famílias. Com exceção de alguns casos em que as famílias construíram novas casas, ou se mudaram, e portanto ainda não tem acesso à energia, todas as famílias atendidas pelos agentes de Ater entrevistados possuem energia elétrica.

Os esforços para a universalização do acesso à energia elétrica, por meio do Programa Luz para Todos, deram resultados, e atualmente este não figura-se como um dos problemas que as famílias possuem para o desenvolvimento de projetos produtivos. As questões gerais respondidas pelos entrevistados pode ser visualizada na tabela 06.

#### 4.1.2.3. Habitação

No que se refere às políticas de habitação, as entrevistas buscaram levantar as informações relativas às condições de moradia das famílias, e o conhecimento dos extensionistas em relação à existência de programas de habitação rural junto às famílias e comunidades atendidas pelo serviço de Ater no Sertão do Araripe.

Em relação às condições de moradia, de acordo com os entrevistados a situação é bastante precária na região. Este é considerado um problema sério a ser tratado e que é central para a melhoria da qualidade de vida destas famílias. Há casos de 2 e até 3 famílias vivendo em uma mesma residência. Ainda existem muitas casas de taipa, e algumas não tem banheiro. A falta de saneamento e a disposição inadequada de lixo também comprometem as condições de moradia e de saúde. Crianças convivem com os resíduos. A família e animais são afetados.

A chegada de programas de habitação, como o minha casa minha vida, para as famílias do campo é controversa pelos extensionistas. Alguns comentaram que não estão chegando as políticas, outros disseram que algumas famílias estão acessando os programas. As respostas dos agentes sobre a habitação podem ser observados na tabela 06.

**Tabela 06.** Conhecimento sobre as políticas de acesso à água, energia elétrica e habitação rural.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>PROMOÇÃO SOCIAL</b>					
<b>Acesso à Água</b>					
Consumo e Produção	Na região em que atua não há muitas cisternas.	Destaca que a questão da água é chave no desenvolvimento das famílias. A maioria das famílias atendidas (cerca de 90%) possui cisterna para consumo (1ª água), mas poucas possuem cisterna para produção.	Destaca que as famílias estão precisando muito de melhor acesso à água, tanto para consumo quanto produção. Comenta que estão chegando as cisternas para produção, especialmente as calçadão, o que tem ajudado as famílias.	A maioria das famílias tem problemas no acesso à água. Não são todas as famílias que tem cisterna ou reservatório de água para consumo.	Diz que a maioria das famílias atendidas pela Ater possuem as cisternas para consumo, de 16 mil litros (1ª água), e algumas tem as para produção, de 52 mil litros (calçadão, enxurrada etc). Comenta que intensificou a chegada das cisternas para produção com a parceria da Petrobrás.
Quantidade e Qualidade	Diz haver disponibilidade de água no município / região em que atua.	Nas famílias em que há cisternas funciona bem, conseguem consumir água com melhor qualidade. As outras famílias dependem de água retirada diretamente do rio São Francisco, que chega nos caminhões-pipa, com baixíssima qualidade. Orientam o tratamento na residência. O problema é não haver reservatório de água no município.	Diz que o município não possui reservatório grande, sendo abastecido pelo exército, com água do rio São Francisco, que fica a 140 km. Essa água chega com baixa qualidade, contaminada com agrotóxico, e as famílias não tratam adequadamente, só utilizam cloro.	Cita que as famílias que tem cisterna conseguem consumir uma água de melhor qualidade, mas o restante das famílias sofre com o problema da qualidade da água. A utilização do cloro ocorre mas não é prática tão comum. A diarreia em crianças pelo consumo de água de baixa qualidade é frequente.	Destaca que a maioria das famílias com cisternas apresentam uma consciência melhor de qualidade da água, mas quem depende da água de carro-pipa tem problemas.
<b>Acesso à Energia Elétrica</b>					
Acesso e Cobertura	Na região em que atua disse que todas as famílias tem energia elétrica.	Disse que das famílias atendidas apenas uma não possuía acesso à energia, e atuaram no encaminhamento junto a empresa de energia responsável.	Comentou que praticamente 100% das casas tem energia elétrica.	Diz que nas comunidades em que atuou é raro não haver energia elétrica. Somente as casas novas que não tem. Ressaltou ter informações de comunidades um pouco mais afastadas em que a energia elétrica ainda não chegou.	Comenta que praticamente todas as famílias tem acesso à energia elétrica. Das 80 famílias que atendeu com a Ater, apenas uma não tinha acesso à energia, em função de ser uma casa nova, recentemente construída.
<b>Habitação Rural</b>					
Condições de Moradia	Diz que as condições de moradia das famílias na região em que atua são razoáveis.	Comenta que a moradia é um problema. Há 2 ou 3 famílias numa mesma casa. As casas de taipa ainda são comuns.	Disse não serem boas as condições de moradia das famílias, algumas casas ainda de taipa.	Destaca haver condições precárias de moradia. Diz que muitas famílias residem em casas de taipa, mal construídas e mal conservadas.	Destaca haver muitas casas de taipa ainda, e que muitas das casas não tem banheiro. A falta de saneamento e disposição inadequada de lixo também comprometem as condições de moradia. Crianças convivem com os resíduos. Família e animais são afetados.
Políticas de habitação e acesso	Disse que estão chegando as políticas para habitação na área rural, em especial o minha casa minha vida. Demonstrou preocupação com uma certa "carrera" das pessoas para o enquadramento ao Programa.	Disse que os programas de habitação rural não tem chegado. O minha casa minha vida ainda não chegou.	Comentou que algumas famílias (muito poucas) estão acessando o minha casa minha vida.	Comentou que estão executando para algumas famílias projetos de habitação rural.	Diz trabalharem as questões de higiene e disposição adequada de lixo com as famílias. Comenta ainda inexistente as políticas para habitação rural, mas este tema das condições de moradia é comumente tratado nas comunidades, em especial nos momentos coletivos.

Fonte: Resultados da Pesquisa

#### 4.1.2.4. Educação no Campo

As políticas públicas de educação são determinantes para uma efetiva geração de melhores oportunidades e capacidades para as famílias rurais. Apesar da constituição federal estabelecer a educação como direito de todos, sua efetivação ainda está distante da realidade, especialmente se considerarmos a necessidade de uma oferta de educação de qualidade e nos diversos níveis.

A ampliação do direito à educação envolve não só assegurar a todos os jovens e adultos o direito de ler e escrever, mas garantir a todos condições e estímulos para a conclusão do ensino fundamental, do ensino médio e o acesso à educação superior, sem esquecer da importância da educação infantil.

O reconhecimento das dificuldades e especificidades da educação na área rural, que concentra uma baixa escolarização de grandes contingentes populacionais rurais, acabaram por dar as condições para o estabelecimento de uma política de educação do campo, institucionalizada por meio do Decreto nº 7.352 de 04 de novembro de 2010. Esta política estabelece como princípios da educação do campo:

I - respeito à diversidade do campo em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia;

II - incentivo à formulação de projetos político-pedagógicos específicos para as escolas do campo, estimulando o desenvolvimento das unidades escolares como espaços públicos de investigação e articulação de experiências e estudos direcionados para o desenvolvimento social, economicamente justo e ambientalmente sustentável, em articulação com o mundo do trabalho;

III - desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação para o atendimento da especificidade das escolas do campo, considerando-se as condições concretas da produção e reprodução social da vida no campo;

IV - valorização da identidade da escola do campo por meio de projetos pedagógicos com conteúdos curriculares e metodologias adequadas às reais necessidades dos alunos do campo, bem como flexibilidade na organização escolar, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; e

V - controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo.

Com o estabelecimento desta política, o Estado se compromete mais claramente a criar e implementar mecanismos que garantam a manutenção e o desenvolvimento da educação do

campo nas políticas públicas educacionais, com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações do campo. A portaria MEC nº 86, de 1º de fevereiro de 2013, instituiu o Programa Nacional de Educação do Campo – PRONACAMPO, lançado pela presidenta Dilma em março de 2012, que consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo, e que tem como eixos: i) Gestão e Práticas Pedagógicas; ii) Formação de Professores; iii) Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica; e iv) Infraestrutura Física e Tecnológica.

São 6,3 milhões de matrículas no campo (12,4% do total de estudantes matriculados), e as taxas de atendimento da educação básica no campo, de acordo com o censo escolar INEP de 2011 e censo IBGE 2010, são de:

- **Educação Infantil:** 6,98% (creches) e 66,80% (pré-escola);
- **Ensino Fundamental:** 91,96%;
- **Ensino Médio:** 18,43%;
- **EJA:** 4,34% (Ensino Fundamental) e 3,10% (Ensino Médio);

São 76.229 escolas no campo, sendo que nos últimos 5 anos 13.691 escolas foram fechadas. As taxas de analfabetismo tendem a ser mais altas nas zonas rurais (23,2% no campo e 7,3% na área urbana), e a ênfase dada ao ensino fundamental tem colocado os cursos de educação de jovens e adultos (EJA) à margem da política de educação, especialmente para a população rural, onde as dificuldades de oferta e acesso são fatores impeditivos à participação em processos de alfabetização que acontecem na área urbana.

Considerando a situação da educação como fator limitante do desenvolvimento e da promoção social das famílias agricultores, este trabalho buscou levantar junto aos extensionistas rurais sua visão e informações sobre: i) o acesso à educação na área rural, ii) transporte escolar; iii) analfabetismo; iv) impactos da baixa escolarização no trabalho da Ater; e v) educação profissional e Pronatec.

As respostas dos agentes de Ater em relação às questões elencadas acima, referentes às políticas públicas de educação na área rural, estão descritas de forma geral na tabela 07.



**Tabela 07.** Conhecimento dos(as) extensionistas sobre a política de Educação.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>PROMOÇÃO SOCIAL</b>					
<b>Educação</b>					
Acesso à Educação na área rural	Diz haver escolar próximas às comunidades, em especial nos assentamentos rurais.	Comenta que todas as crianças estudam, mas ressalta haver um processo de fechamento das escolas rurais e de encaminhamento das crianças para estudar na cidade. Disse que as prefeituras justificam pelo pequeno número de estudantes, o que muitas vezes não é verdade. Há também a discussão da nucleação, que é a construção de uma escola maior mas na área rural.	Diz haver escolas, mas até a 4ª série do ensino fundamental. A partir da 5ª série tem que ir para a cidade.	Diz existirem escolas mas o gargalo é estrutura e qualidade. Há um foco na educação para as crianças e a educação para jovens mostra-se um problema. Ter que sair da comunidade para aprender é um problema que limita uma maior escolarização.	Diz haver grupos escolares no rural. Nos povoados maiores há o ensino fundamental completo, mas nos povoados menores só vai até a 4ª série. Creche é apenas na cidade.
Transporte escolar na área rural	Há transporte, a prefeitura disponibiliza ônibus e estabelece um percurso diário.	Diz haver o transporte para a cidade, mas acontece muitas vezes sem segurança, em carros abertos e com motoristas sem habilitação.	Diz haver transporte para a cidade, por meio de ônibus disponibilizado pela prefeitura.	Diz não saber muito bem a situação do transporte escolar.	Há transporte tanto para a cidade quanto para as escolas na área rural, quando as comunidades estão distantes.
Analfabetismo	É comum casos de analfabetismo e não tem conhecimento de ações direcionadas a modificar a situação.	Tem diminuído o analfabetismo mas diz ainda ser comum.	Comentou que há casos de analfabetismo, e disse haver ações de educação de jovens e adultos no período noturno.	Comentou ser um problema comum o analfabetismo, inclusive há muitos jovens analfabetos.	Das 80 famílias que atendeu, 3 não assinavam os atestes. Comentou haver a educação de jovens e adultos e alguns participarem.
Impactos da baixa escolarização na Ater	Acredita que a baixa escolarização dificulta o trabalho da Ater. Muitos não se envolvem em atividades da Ater, como cursos e seminários, por terem dificuldade de acompanhamento.	Acha que o analfabetismo de certa forma atrapalha. Disse que o serviço de Ater deixa as pessoas nessa condição constrangidas. Elas não conseguem assinar e tem que colocar o dedo, a digital, nos atestes das atividades realizadas. Isso é desagradável para elas.	A baixa escolarização ou analfabetismo não é um fator limitante para o trabalho da Ater. O diálogo com a família permite a troca de informações.	A baixa escolarização ou analfabetismo geram impactos para o serviço de Ater, mas não é muito. Diz que nas situações em que a pessoa precisa escrever fica bastante constrangida.	Diz não haver muito impacto na atividade da Ater. A pessoa não saber ler ou escrever não significa que é incapaz de desenvolver as atividades produtivas, mas destaca ser ruim para a pessoa. Procurou desenvolver as atividades de forma que não a constrangessem, e isso é fundamental para o sucesso do trabalho.
Qualificação Profissional e Pronatec	Já ouviu falar mas não sabe muito bem. Citou ser uma política de aprendizagem técnica.	Conhece o Pronatec e disse que alguns jovens das famílias que atendem estão participando de cursos.	Não conhece muito bem o Pronatec mas destaca que estão esperando cursos no município mas que ainda não começaram.	Não conhece bem o Pronatec, já ouviu falar, mas não tem conhecimento de alguém no rural que participe de cursos.	Comentou conhecer o Pronatec mas disse que não chega na área rural, tem cursos apenas na cidade.

Fonte: Resultados da Pesquisa

As respostas apresentadas na tabela acima confirmam algumas das informações já elencadas sobre a educação na área rural. Apesar do número pequeno de entrevistas e da limitação geográfica dos extensionistas rurais a um determinado território do estado de Pernambuco, o que não permite uma extrapolação dos dados obtidos, as informações apresentadas trazem elementos importantes para a discussão da educação rural e sua interface com o serviço público de extensão rural.

No que se refere ao acesso, as respostas indicam existir oferta de escolas de ensino fundamental no rural, mas destacam que a partir do 5º ano (ensino fundamental II) há deficiência de oferta próxima das comunidades, havendo necessidade de deslocamento para a cidade ou para povoados maiores. O fechamento de escolas rurais, processo que vai na contramão da ampliação da oferta de educação no campo, foi relatado por um dos entrevistados, que comentou que as prefeituras justificam o fechamento pelo pequeno número de estudantes, o que muitas vezes não reflete a realidade. A oferta de creches e do ensino médio foi relatada como problema comum na área rural. As creches só existem na cidade, e os jovens também precisam se deslocar para a cidade para realizarem o ensino médio.

Em relação ao transporte escolar, as entrevistas relataram haver disponibilidade de ônibus para as crianças e jovens frequentarem as aulas, mas em relação à qualidade do transporte houve divergências nas respostas, sendo que um dos entrevistados relatou haver transporte em situação bastante precária, colocando em risco a segurança das crianças.

A situação de analfabetismo também foi levantada junto aos agentes de Ater, que relataram ainda ser situação comum no campo, inclusive com casos de jovens analfabetos. A oferta da educação de jovens e adultos (EJA) existe e citaram que alguns agricultores participam, mas em geral tem dificuldade de concluir os cursos, com frequência irregular e elevada evasão. Um dos entrevistados comentou que dos 80 agricultores(as) atendidos, 03 não sabiam escrever, um percentual bastante baixo considerando a média de analfabetos na área rural. Destaca-se que estes 3 foram os que nem o nome conseguiram assinar, tendo que atestar as atividades de Ater realizadas por meio da digital. Esse critério com certeza mascara o percentual de pessoas que não sabem ler e escrever minimamente, pois muitas apenas assinam o nome mas não exercem realmente a capacidade de escrita e leitura.

Quando questionados sobre o impacto da baixa escolarização ou do analfabetismo no sucesso da atividade de Ater relataram em sua maioria que este não é um fator limitante para a prestação do serviço, pois o diálogo e a troca de informações permitem o entendimento e a realização de ações e projetos produtivos, e muitas vezes os resultados são melhores com famílias mais simples do que com famílias mais esclarecidas. O empenho da família na melhoria da produção depende muito da relação e confiança que estabelece com o extensionista, e dos meios disponíveis para a realização dos projetos discutidos. Houve um dos entrevistados que destacou a dificuldade dos agricultores(as) analfabetos na participação de atividades coletivas, como cursos e seminários, que exigem a leitura.

Os entrevistados destacaram que um problema que tem vivenciado junto aos agricultores(as) é o constrangimento que sentem quando precisam assinar algum documento e

não sabem, o que evidencia sua situação de analfabetos. Nesse sentido, os instrumentos de controle na execução dos serviços de Ater, em que os agricultores(as) precisam comprovar sua participação e o recebimento da atividade prestada por meio exclusivamente da assinatura, o ateste, em um documento que posteriormente será postado em um Sistema e gerará o pagamento à entidade contratada, de certa forma inibe a participação dos beneficiários. A utilização de digital como ateste da realização da atividade poderia ser mais bem utilizada caso este se desse por meio de coletores eletrônicos, como os aparelhos utilizados pelo recenseadores do IBGE ou palmtops utilizados em outras situações, que substituem os questionários de papel e facilitam a sistematização e organização de dados e informações, além de serem para todos os beneficiários, não diferenciando quem sabe ler de quem não sabe.

Em relação à educação profissional as entrevistas buscaram identificar informações dos agentes de Ater quanto à oferta de cursos de qualificação profissional para os jovens e adultos das famílias e comunidades por eles atendidas. Procurou-se identificar também o conhecimento deles em relação ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), um dos programas prioritários do governo federal, como meta de 8 milhões de matrículas até 2014. As respostas indicam que a maior parte dos entrevistados ou não conhecem o Pronatec ou conhecem superficialmente. Um dos entrevistados relatou existirem membros de família que atende que participa de curso do Pronatec, mas o restante dos entrevistados percebe que os cursos ainda estão acontecendo na cidade, associados à qualificação para o acesso ao emprego, no mercado de trabalho, e não para a qualificação dos trabalhadores no intuito de criar as condições para a geração de mais produção e renda dentro da propriedade.

#### 4.1.2.5. Desenvolvimento Agrário

Ainda no campo da promoção social, os extensionistas foram arguidos na entrevistas a relatarem, dentre o rol de políticas direcionadas especificamente ao desenvolvimento agrário, isto é, voltadas para a agricultura familiar e reforma agrária, quais seriam as que consideram mais importantes na região e para o público que atuam, e como se daria o acesso a estas políticas ou programas. As respostas apresentadas podem ser observadas na tabela 08.

**Tabela 08.** Conhecimento e visão dos(as) extensionistas sobre as políticas de Desenvolvimento Agrário.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>PROMOÇÃO SOCIAL</b>					
<b>Desenvolvimento Agrário</b>					
Principais políticas e programas	Na região em que trabalha, além da Ater, cita o crédito (Pronaf) como principal política, e que o PAA ainda está "engatinhando", mas considera uma política importante. Comentou que para os técnicos que trabalham no sertão, o seguro, o garantia-safra e as cisternas são políticas importantes.	Cita a Ater, o crédito e o garantia-safra como políticas importantes. Destacou o PBSM como política inovadora, e que algumas famílias estão começando a acessar PAA e PNAE.	Destacou a importância do garantia-safra para a região, que evita um prejuízo maior das famílias nas situações de estiagem. Ressaltou o papel do crédito rural e disse que o PAA e o PNAE ainda estão muito parados, quase ninguém acessa, mas é necessário maior atenção para estas políticas de comercialização.	Destaca o PAA e o PNAE como políticas importantes, que valorizam produtos e os produtores, mas não são ainda bem implementadas. Comenta sobre o garantia-safra, muito importante na região, grande parte dos produtores acessam, mas diz haver problemas, como famílias em que mais de um membro acessa e outras que ninguém acessa. Diz que o crédito também é uma política importante, mas a necessidade de documentação de propriedade ou posse da terra muitas vezes limita o acesso.	Destaca o garantia-safra dentre as políticas para agricultura familiar para a região. O crédito é importante mas a exigência de documento da terra dificulta. PAA e PNAE também são citados. Disse que algumas famílias conseguem vender para o PAA, mas há muita burocracia e a maioria não consegue. Expõe ainda a importância da política territorial, promovendo reuniões e fóruns que são espaços que facilitam o entendimento e acesso às políticas.

Fonte: Resultados da Pesquisa

As respostas indicam que, além da Ater, o crédito rural, por meio do PRONAF, e o garantia-safra, são políticas importantes para a agricultura familiar na região. Os programas de aquisição de alimentos (PAA) e de alimentação escolar (PNAE) foram citados como importantes mas ainda de pouco acesso pelas famílias, não gerando ainda um impacto efetivo no campo, mas com elevado potencial para isso.

Em relação ao Pronaf, a exigência da documentação da terra é colocada como gargalo para um maior acesso pelas famílias. A documentação e burocracia em geral também é fator que cria obstáculos para o acesso ao PAA e PNAE pelas famílias. No caso do acesso aos mercados institucionais, o papel dos extensionistas na orientação à organização da produção e no atendimento às exigências instrumentais é fundamental para a melhoria do acesso, mas mesmo eles indicam terem certa dificuldade na operacionalização destas políticas.

O garantia-safra se destacou na região como política importantíssima para as famílias que sofrem com as estiagens e perda da produção. É um programa de desenvolvimento agrário que encaixa-se mais como política de proteção social, dando segurança à renda das famílias em situações de escassez ou excesso de chuvas, do que uma política de promoção social. Há uma boa cobertura do garantia-safra na região, segundo os entrevistados, mas há problemas identificados, como o de famílias em que mais de um membro recebe o valor da indenização, enquanto que outras famílias ninguém acessa.

## 4.2. ARTICULAÇÃO PARA O ACESSO ÀS POLÍTICAS SOCIAIS

O acesso às diferentes políticas sociais pelas populações rurais depende de condições de oferta dos serviços públicos que, para muitas delas, atualmente não existem. Cada política tem características específicas que permitem uma maior ou menor cobertura no atendimento ao público ao qual se destina. Para todas as políticas sociais, ou quase todas, existem cidadãos que possuem demandas que não chegam aos órgãos responsáveis por sua oferta, o que limita a capacidade dessas instituições em atendê-las. Quando as demandas chegam, muitas vezes é de forma desorganizada, fragmentada, e por caminhos não raro inadequados, isto é, os beneficiários não sabem exatamente como acessar o serviço, o que os levam a percursos mais longos para o efetivo atendimento ou, como é muito comum, levam ao não atendimento. Nas comunidades rurais, onde há menor disponibilidade de informações e uma quase ausência do poder público, a distância para o acesso às políticas sociais é bem maior do que nas cidades ou em suas proximidades.

Assim, notadamente para a área rural, há uma urgente necessidade de estabelecer mecanismos de organização das demandas por políticas públicas sociais, bem como de estratégias de encaminhamento dos agricultores e agricultoras ao acesso. Na articulação para o acesso às diferentes políticas, os entrevistados destacaram a importância do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), como vetor de integração de diferentes políticas sociais para a população rural em extrema pobreza, que historicamente foram alijadas do acesso a muitos dos serviços públicos. As políticas de desenvolvimento territorial, por meio do estabelecimento de espaços de debate e fóruns de discussão, foram destacadas também como importante ambiente de troca de informações sobre as políticas sociais e das políticas direcionadas especificamente à agricultura familiar e reforma agrária. O formato de articulação em rede, envolvendo políticas e atores, no âmbito dos territórios, atuando de modo colaborativo e sem hierarquização, e com a participação de sociedade e governo, apresentam elevado potencial na articulação ao acesso.

### **4.2.1. Importância da articulação da Ater com as políticas sociais**

A política de Ater, por sua concepção como política destinada à geração de processos de desenvolvimento rural sustentável junto às famílias e comunidades do campo, exerce uma papel bastante importante nesta articulação ao acesso às políticas públicas. Na tabela 09 são descritas algumas das reflexões dos extensionistas em relação aos principais problemas

sociais vivenciados pelas famílias e os principais obstáculos para que a Ater exerça esse papel de articulação com as políticas sociais.

**Tabela 09.** Reflexões sobre problemas sociais e gargalos para a articulação da Ater com as políticas sociais.

Temas e Questões	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4	Entrevista 5
<b>REFLEXÕES</b>					
<b>Problema social mais crítico vivenciado</b>	Não relatou um problema crítico vivenciado.	Não relatou um problema crítico vivenciado.	Não relatou um problema crítico vivenciado.	Destacou caso de uma família em que há um grande número de filhos e a mãe tem dificuldades de entendimento, possivelmente devido a algum problema nutricional na gestação ou na infância. É uma família que precisa de apoio.	Relatou como caso crítico vivenciado o alcoolismo em uma família atendida. Uma situação difícil de trabalhar e lidar. Considerou esta família em extrema vulnerabilidade e procurou ajudá-la, mas não é uma situação simples de resolver, e que dificulta não só o trabalho mas especialmente o desenvolvimento e melhoria das condições da família.
<b>Problema social mais comum</b>	Comentou a baixa escolaridade como situação comum, e que a Ater contribui com a orientação técnica mas os agricultores tem dificuldade na gestão.	Considera como principais problemas para o desenvolvimento das famílias o acesso à terra e à documentação. Em geral as famílias tem pouca terra para trabalhar e não tem a DAP, documento fundamental para o acesso às políticas.	Disse serem problemas sociais comuns às famílias as precárias condições de moradia e o acesso à água.	Destacou como problema social comum o acesso à água, afetando outras dimensões.	Não foi relatado um problema social comum às famílias.
<b>Atuação do extensionista em relação a estes problemas</b>	Não depende só do extensionista resolver estas questões.	Procuram atuar para solucionar os problemas, mas o acesso à terra, por exemplo, depende de uma política de reforma agrária que está precária atualmente.	Há limitações para a atuação na solução destes problemas, mas destacou o PBSM como política importante que permitiu maior acesso às políticas.	Atua na medida do possível. Há situações em que o agente de Ater precisa de suporte de outras áreas sociais, que muitas vezes não existe.	Disse atuar em todos os problemas sociais identificados, e acreditar que este é o papel do extensionista, contribuir para melhorar as condições de vida das famílias, o que não se limita à produção.
<b>Considerações sobre a atuação dos agentes de Ater nas políticas sociais</b>	Diz que os extensionistas tentam encaminhar as questões sociais às instituições competentes, mas muitas vezes não há retorno. A articulação com prefeituras é essencial. Destaca também que o trabalho e encaminhamento depende muito de cada técnico, e é comum serem poucos técnicos, com muito trabalho. Traz ainda a importância de que os técnicos não se envolvam com questões político-partidárias para terem sucesso e confiança das famílias.	Destacou que seria necessário garantir uma Ater continuada, pois os projetos de 01 ano ou pouco mais que isso são insuficientes. Disse também que a Ater deve ser mais voltada para as demandas das famílias. Quando se controem as ações com as famílias, a partir de suas demandas, os resultados são claramente melhores. A formação dos extensionistas na área social foi relatada como fundamental. Acredita que os extensionistas rurais tem condições de realizar a articulação com as áreas sociais e sem esta articulação, a Ater perde sentido de ser.	Destacou a falta de formação para atuar com as políticas sociais como fator limitante para a Ater.	Considera ser importante que a metodologia do serviço de Ater permita adequar a execução das atividades a partir da identificação dos problemas concretos, encontrados na realidade da família, e a partir daí planejar ações de forma conjunta para o acesso às políticas. Relata que o modelo da Ater via chamadas públicas tem dificultado a realização do trabalho nesta perspectiva.	Destaca ser fundamental uma estratégia para a formação dos extensionistas em políticas sociais. Os extensionistas conhecem em linhas gerais as políticas, mas devem conhecer mais profundamente para conseguirem atuar no encaminhamento das famílias. Disse ser importante também que as prefeituras estejam mais abertas para receber as demandas e atuar de forma conjunta na solução dos problemas sociais das famílias rurais. Disse por fim, acreditar que o empenho pessoal dos extensionistas é fator determinante para que as famílias acessem as políticas públicas disponíveis.

Fonte: Resultados da Pesquisa

Quando questionados sobre algum caso vivenciado no atendimento às famílias, que considera como um problema social crítico, algo pessoalmente marcante e de difícil solução, três dos cinco entrevistados não souberam relatar. Para um deles, foi destacado caso de uma família em que há um grande número de filhos e a mãe, solteira, apresenta enormes dificuldades de entendimento, possivelmente devido a algum problema nutricional na gestação ou na infância. É uma pessoa que, com certeza, conta com impedimentos de natureza mental, intelectual ou sensorial, e que não recebe o BPC, benefício que poderia ajudar na proteção social da família. Outro agente de Ater, relatou como caso crítico vivenciado o alcoolismo em uma família atendida. Uma situação difícil de trabalhar e lidar. Considerou esta família em extrema vulnerabilidade e procurou ajudá-la, mas encontrou muitas dificuldades em resolver ou encaminhar a situação. Nesta caso, uma maior articulação com a Assistência Social no município poderia ter contribuído no atendimento a esta família.

Além de problemas sociais críticos, a entrevista buscou também obter informações dos agentes em relação aos problemas sociais mais comuns vivenciados pelas famílias atendidas pela Ater. Foram relatadas como questões comuns: i) o acesso à terra (as famílias tem pouca terra para trabalhar); ii) o acesso à documentação (em especial a DAP, limitando o acesso a outras políticas); iii) a baixa escolaridade; iv) as condições de precárias de moradia; e v) o acesso à água.

Quando questionados sobre como atuaram para solucionar os problemas sociais destacados, disseram não depender apenas do extensionista a resolução destas questões. Em grande parte das situações o agente de Ater precisa de suporte ou apoio de outras áreas sociais, e a articulação para esse apoio na maior parte das vezes não existe ou é insipiente. Um dos extensionistas disse buscar resolver ou encaminhar todos os problemas sociais identificados, e acredita que este é o papel do extensionista, contribuir para melhorar as condições de vida das famílias nas suas diferentes dimensões, indo além da produção.

Ao final da entrevista, os extensionistas rurais fizeram as últimas considerações sobre como entendem a atuação dos agentes de Ater nas políticas sociais, e em relação ao que consideram necessário para que atuem de forma ativa na solução dos problemas sociais discutidos ao longo da entrevista. As respostas, resumidas na tabela 09, estão descritas abaixo.

Os extensionistas tentam encaminhar as questões sociais às instituições competentes, mas muitas vezes não há retorno, e ressaltam a articulação com prefeituras como fator essencial. É importante que as prefeituras estejam mais abertas para receber as demandas e atuar de forma conjunta na solução dos problemas sociais das famílias rurais. Destacaram também que o encaminhamento das famílias depende muito do perfil de cada técnico, sendo

comum serem poucos técnicos para muitas famílias, e a carga excessiva de trabalho limita um maior envolvimento com as políticas sociais. O não envolvimento com questões político-partidárias foi também relatado como importante para terem sucesso e confiança das famílias.

Garantir uma Ater continuada também foi relatado, pois os projetos de 01 ano ou pouco mais que isso são insuficientes. Disseram também que a Ater deve ser mais voltada para as demandas das famílias. Quando se constroem as ações com as famílias, a partir de suas demandas, os resultados são claramente melhores. É importante que a metodologia do serviço de Ater permita adequar a execução das atividades a partir da identificação dos problemas concretos, encontrados na realidade da família, e a partir daí planejar ações de forma conjunta para o acesso às políticas. Relata que o modelo da Ater via chamadas públicas tem dificultado a realização do trabalho nesta perspectiva.

A formação dos extensionistas na área social foi relatada como necessária, sendo fundamental o estabelecimento de uma estratégia para a formação dos extensionistas em políticas sociais. Os extensionistas conhecem em linhas gerais as políticas, mas devem conhecer mais profundamente para conseguirem atuar no encaminhamento das famílias.

Acredita que os extensionistas rurais tem condições de realizar a articulação com as áreas sociais e sem esta articulação, a Ater perde sentido de ser. Um dos extensionistas entrevistados disse acreditar que o empenho pessoal do agente público é fator determinante para que as famílias acessem as políticas públicas disponíveis, o que remete à reflexão sobre a discricionariedade destas agentes e a dependência de sua atuação particular nos resultados e impactos obtidos junto às famílias.

## **5. CONCLUSÕES**

Este trabalho buscou discutir o acesso às políticas sociais no viés de sua oferta para a população do campo, e a partir de entrevistas com extensionistas rurais que atuam no atendimento direto às famílias, procurou entender o papel da Ater e as possibilidades e estratégias de articulação local necessárias a um melhor desenvolvimento social das famílias e comunidades rurais.

Apesar do pequeno número de entrevistas, foi possível observar diferenças marcantes, tanto no conhecimento dos agentes de Ater sobre as políticas de proteção e promoção social, quanto na forma de atuação e envolvimento na promoção do acesso das famílias a estas políticas. Estas diferenças, visíveis nas respostas apresentadas, são difíceis de serem



mensuradas em termos de resultados e impactos junto às famílias. Nesse sentido, é fundamental que sejam realizadas pesquisas que permitam avaliar os resultados do serviço de Ater considerando a forma ou estilo de implementação dos agentes responsáveis por colocar esta política em prática, bem como buscar a correlação dos resultados à formação e experiência profissional destes profissionais. Para isso, podem ser definidos e realizados estudos de caso e avaliações empíricas.

Ainda, de forma a avaliar a implementação da política de Ater de forma mais ampla, em termos de contratos ou entidades executoras, são necessárias informações dos resultados do serviço executado. Atualmente a política de Ater é executada sem instrumentos que permitam a gestão de seus resultados, portanto, a gestão da política como um todo é bastante precária, o que limita inclusive a defesa desta política como essencial para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira.

Inexistem informações qualitativas sistematizadas ou organizadas relativas à execução dos serviços. Mesmo com a diversidade de ferramentas de gestão da informação atualmente disponíveis, e mesmo com um leque abrangente de estudos e instrumentos para o monitoramento e avaliação de indicadores sociais, econômicos e ambientais, e de processo, resultado e impacto, não é possível atualmente diferenciar a qualidade do serviço prestado por diferentes entidades contratadas.

Os diagnósticos aplicados pelos extensionistas rurais, que tem como objetivo levantar a situação da família e propriedade, e que podem servir como referência para o monitoramento dos resultados e impactos, bem como para subsidiar as ações destes agentes, variam em seu conteúdo, e não possuem um locus para sua sistematização. O Sistema Informatizado de Ater (SIATER) não permite a inserção de dados qualitativos para a avaliação de resultados, apenas disponibiliza as informações cadastrais das famílias e da execução dos serviços necessárias à realização da fiscalização e pagamento.

Mesmo que ainda de forma não padronizada ou consensuada, os diagnósticos rurais que vem sendo realizados na implementação dos serviços de Ater possuem dados qualitativos significativos, que permitiriam ao poder público uma melhor caracterização socioeconômica do público rural atendido nas diferentes regiões, com diversas possibilidades de utilização prática. Considerando a execução da política após a lei 12.188 de 2010, são mais de 500 mil diagnósticos de famílias rurais brasileiras, nas diferentes regiões e territórios, um conjunto bastante abrangente e único de informações qualitativas do rural brasileiro, obtido por meio do serviço público de Ater, que estão em papel, nas caixas e armários das instituições

executoras, sem serventia efetiva para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento do campo.

Nesse sentido, é urgente que sejam implementados mecanismos e ferramentas de gestão da informação para o monitoramento e avaliação dos serviços públicos de Ater. Na experiência de execução da Ater no âmbito do PBSM foi estabelecida uma estratégia específica para a sistematização de informações qualitativas das famílias atendidas, mas a ferramenta é incipiente e não tem gerado, ainda, resultados que permitam a mensuração de resultados e impactos dos serviços prestados.

A necessidade de avaliar o desempenho do serviço de Ater vem sendo colocada como indispensável para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento do campo. No dia 01 de outubro de 2013 o Projeto de Lei nº 5.740, que autoriza o poder executivo a criar a Agência Nacional de Ater (Anater), como serviço social autônomo, foi aprovado na Câmara dos Deputados, indo ao Senado para aprovação. Tendo como finalidade *“promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais e para a melhoria das condições de renda e de desenvolvimento sustentável no meio rural”* a Anater tem como uma de suas competências acreditar as entidades executoras, monitorando e avaliando os resultados destas prestadoras dos serviços, além de promover programas de qualificação dos profissionais da Ater. Ou seja, um enfoque bastante perceptível na melhoria do desempenho desta política, mas com um viés na elevação da produção e da produtividade, tanto que as atividades de qualificação dos profissionais da Ater estão expressas no PL para serem realizadas em estreita colaboração com a EMBRAPA.

Como citou Lindblom (1980), *“o essencial da política é econômico, e o grosso da economia é político”*. No campo a assistência técnica e extensão rural, em que pese a importância deste serviço público para o amplo desenvolvimento das famílias rurais e de suas capacidades individuais e coletivas, a preocupação com a economia, com o papel destas famílias na produção de alimentos e em seu impacto nos indicadores econômicos, em especial na estabilidade da inflação, tem se sobreposto a outros objetivos e portanto estratégias de implementação que podem ser mais efetivos no desenvolvimento social do campo brasileiro. Por isso, a transferência de tecnologias e participação da EMBRAPA têm sido destacados no direcionamento que vem sendo dado à Anater, independentemente dos impactos e resultados historicamente conhecidos dos pacotes tecnológicos à população rural.

A Pnater expressa a necessidade de que o trabalho da Ater tenha por orientação o diagnóstico e identificação dos problemas concretos das famílias rurais, e ao mesmo tempo, o serviço hoje contratado é quase que totalmente definido previamente, com tempo de duração e atividades definidas, contradição exposta pelos extensionistas entrevistados. Mesmo havendo por parte do agente a discricionariedade em agir ou não para apoiar as famílias na resolução de questões sociais específicas, o entendimento que este seria um papel deste agente não é claro, e em grande parte das vezes o entendimento é de que ele não tem esse papel.

Este trabalho traz à tona a necessidade de incorporação das políticas de proteção e promoção social nas discussões relacionadas à estruturação da Anater. O levantamento e qualificação das demandas por políticas sociais na área rural, bem como seu encaminhamento e monitoramento, de forma sistematizada, por extensionistas rurais, pode auxiliar na melhoria do acesso aos serviços sociais pela população rural. A organização das demandas é fator importante no acesso aos serviços públicos, e permite o estabelecimento de metas de desempenho no atendimento ao cidadão. Mas para isso, é fundamental o estabelecimento adequado destas demandas. A construção de procedimentos e instrumentos de encaminhamento de demandas será condição para a avaliação de desempenho dos extensionistas em relação ao encaminhamento para o acesso às políticas sociais.

Nesse sentido, a formação dos agentes de Ater em políticas sociais é fundamental para o diagnóstico e levantamento adequado de demandas para que os devidos encaminhamentos sejam dados. O produto da Ater deve ser o encaminhamento e monitoramento das demandas, e ele deve ser avaliado por isso. Resolução depende da estruturação das áreas sociais para atenderem as demandas no campo. Na saúde, os postos devem ser mais bem estruturados e expandidos, bem como o número e qualificação de profissionais da área da saúde no campo, que inclui os agentes comunitários de saúde. No caso da educação, é importante que a oferta de escolas e transporte, de qualidade, seja garantida. Não é possível que ainda hajam escolas no campo fechando. Devem ser abertas novas escolas. A rede de educação profissional vem se ampliando, os cursos técnicos e profissionalizantes também devem se expandir para o campo, com um viés da educação do campo. Formas mais flexíveis de viabilização dos processos educacionais e formativos devem ser consideradas e legitimadas para o campo. Os cursos devem estar próximos das comunidades rurais, e utilizar de metodologias e pedagogias conhecidas, como a formação por alternância, mais adequadas à realidade do rural.

Enfim, para o acesso propriamente dito às políticas sociais, há a necessidade de institucionalização de ações articuladas, intersetoriais, e que vão além do papel da política de Ater. O estabelecimento de arranjos institucionais, de coordenação e governança para a

política de Ater, que permitam sua integração e cooperação com as diferentes instituições e atores atuantes nas políticas sociais locais, é condição central para o sucesso desta política no desenvolvimento no campo. Nesse sentido, é importante considerar que essa diversidade de atores na área rural, cada qual adquirindo maior ou menor importância e contribuição para o desenvolvimento local de acordo com as especificidades e complexidades da realidade, e as estratégias de implementação necessárias, deve atuar de forma cooperativa para a integração de ações que permitam fluxos e canais mais fluidos de informações sobre políticas públicas, tecnologias, e experiências de desenvolvimento.

A governança por meio de programas matriciais, com um arranjo de coordenação por meio de rede de políticas públicas, é modelo que se adequa muito bem às características desta política de desenvolvimento, caracterizada por ser articuladora para o acesso aos conhecimentos e políticas públicas necessários ao desenvolvimento das famílias e comunidades rurais, envolvendo portanto diversos atores e instituições.

A estruturação de espaços de diálogo e construção do desenvolvimento, de um ambiente cooperativo entre diferentes áreas e esferas de governo, portanto intra e intergovernamental, e com a sociedade organizada, pode reduzir as lacunas da formulação da política de Ater em relação aos obstáculos comumente encontrados na sua implementação. A discussão dos obstáculos e desafios da implementação da Ater, considerando sua missão e as especificidades encontradas em campo, deve alimentar uma dinâmica permanente de aperfeiçoamento das estratégias de desenvolvimento a serem executada pelos extensionistas rurais.

Como citado por um dos extensionistas entrevistados, o trabalho da Ater começa a fluir e dar resultados quando o agente passa a conhecer as famílias, e as famílias passam a confiar nele, e para o estabelecimento deste laço de confiança, ele deve dedicar-se a resolver os principais problemas enfrentados pelas famílias, que em geral, dependem do acesso às políticas sociais.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. **A especificidade do Welfare State brasileiro.** In: MPS/CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do Estado do bem-estar.* Brasília: MPAS, Cepal, 1989.

BARDACH, E. **The Implementation Game.** Cambridge, MIT Press. 1977.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para a construção de uma pedagogia de ATER.** Brasília: MDA/SAF, 2010. 45 p.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Formação de Agentes de ATER.** Brasília: MDA/SAF, 2013 (*versão preliminar apresentada ao Comitê Nacional de Ater em agosto de 2013*).

CALLOU, A. B. F.; PIRES, M. L. L. S.; LEITÃO, M. R. F. A.; SANTOS, M. S. T. **O Estado da Arte do Ensino de Extensão Rural no Brasil.** Relatório de Pesquisa. Recife: Gráfica Artimpresso, 2008. 141 p.

CARNEIRO, R. **Reflexões em torno de uma nova agenda para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais.** Brasília: *Ser Social*, n. 18 – Pobreza e Desigualdade na América Latina, 2006.

CASTRO, J.A. **Política Social no Brasil contemporâneo.** Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 2012.

CASTRO, J.A.; SATYRO, N.; RIBEIRO, J.A.; SOARES, S. **Desafios para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: Uma Análise Exploratória.** Texto para Discussão nº 1486. Brasília:Ipea, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State.** *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, nº 24. 1991

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade.** Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2005.

GRINDLE, M. & THOMAS, J. **Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries.** *Policy Sciences*, vol. 22, pp. 213-248. 1989.

HARGROVE, E. C. **The missing link - the study of the implementation of social policy.** Washington, The Urban Institute, 1975.

HENRIQUES, L. F. C. **Avaliação do Processo de Formação de Agentes de Ater que Atuam nas Chamadas Públicas do Plano Brasil Sem Miséria.** Produto de Consultoria. Projeto PNUD/SAF – BRA/11/009. Brasília, 2013.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral.** In: *Políticas públicas – coletânea ENAP / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi.* Brasília. Vol. 2, pp. 59-110. 2005.

IPEA. **Perspectivas da Política Social no Brasil.** Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro – Livro 8. Brasília: Ipea, 2010.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services.** New York: Russell Sage Foundation. 1980.

NAKAMURA, R. & SMALLWOOD, F. **The Politics of Policy Implementation.** New York, St. Martin's Press. 1980.

OSORIO, R.G.; SOUZA, P.H.G.F.; SOARES, S.S.D.; OLIVEIRA, L.F.B. **Perfil da Pobreza no Brasil e sua Evolução no Período 2004-2009.** Texto para Discussão, n. 1647. Brasília: Ipea, 2011.

PASINATO, L.A. **CRAS Rural: Lugar de Efetivação da Política de Assistência Social - Estudo sobre o acesso à Política de Assistência Social por Famílias Assentadas.** Dissertação de Mestrado. PUCRS. Porto Alegre. 2011. 142p.

PEIXOTO, M. **A Extensão Privada e a Privatização da Extensão: uma Análise da Indústria de Defensivos Agrícolas.** Tese de Doutorado. UFRRJ. Seropédica - RJ. 2009. 331p.

PEREIRA, C.P. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro.** Brasília: *Ser Social*, n. 18 – Pobreza e Desigualdade na América Latina, 2006.

PIRES, R.R.C. **Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil.** *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 3, 2009, pp. 735 a 769.

PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, A. **Implementation.** Berkeley, University of California Press. 1973.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRIGUES, C.M. **Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil.** *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v.14, n.1, p.113-154. Brasília. 1997.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública.** Capítulo I – O conceito de política pública. *In: Políticas públicas – coletânea ENAP / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi.* Brasília. 2007.

SEN, A. **Development as Freedom.** New York: Alfred A. Knopf, 1999.

TENDLER, J. **Bom Governo nos Trópicos: Uma Visão Crítica.** RJ: Revan, Brasília-DF: ENAP. 1998.

## 7. ANEXOS

### 7.1. ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS EXTENSIONISTAS RURAIS

#### 1. Informações Gerais do Entrevistado

Nome: \_\_\_\_\_

Telefone: ( ) \_\_\_\_\_ Email: \_\_\_\_\_

Data de Nascimento: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ Sexo:  Masculino  Feminino

Município: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Experiência Profissional: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 2. Conhecimento sobre Políticas Sociais

O que entende por Política Social? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Considera que o trabalho que realiza/realizou prestando serviço de Ater, deve envolver a articulação com as Políticas Sociais? Essa articulação aconteceu? Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Considera que a Ater é uma Política Social? Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 3. Conhecimento sobre Políticas de Proteção Social

Quais são as Políticas de Proteção Social? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

No caso da Previdência rural, sabe quais os critérios para que uma pessoa na área rural possa se aposentar? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Já encaminhou alguém para o acesso à aposentadoria? \_\_\_\_\_



---

O que entende por Programas de transferência de renda? \_\_\_\_\_

---

Sabe o que é o Benefício de Prestação Continuada (BPC)? A quem se destina? Como é possível acessar? \_\_\_\_\_

---

Sabe o que é o Programa Bolsa Família? A quem se destina? Como é possível acessar? \_\_\_\_\_

---

Sabe o que é o Cadastro Único e para que serve? \_\_\_\_\_

---

Conhece o trabalho da área de Assistência Social? A Assistência Social atua com as famílias rurais? Há alguma interface da Ater com a Assistência Social? Por que ou Como? \_\_\_\_\_

---

Como é o funcionamento da política de saúde? \_\_\_\_\_

---

Quais os principais problemas da saúde que você identifica/identificou na execução dos serviços de Ater? \_\_\_\_\_

---

Você atuou para solucionar estes problemas de saúde identificados nas famílias? Se não, por que? Se sim, como? \_\_\_\_\_

#### **4. Conhecimento sobre Políticas de Promoção Social**

---

Quais são as Políticas de Promoção Social? \_\_\_\_\_

As famílias que você atendeu possuem acesso à água para consumo? E para produção? Quais as dificuldades para o acesso adequado à água em quantidade e qualidade? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

As famílias que você atendeu possuem acesso à energia elétrica? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Como são as condições de moradia das famílias que você atendeu? Conhece algum programa ou política de habitação que estas famílias podem acessar? Sabe como orientá-las para o acesso? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

As famílias que atendeu acessam as políticas de Educação? Como funciona? Há escolas nas comunidades? E transporte escolar? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Somente as crianças estudam? E os jovens e adultos? É comum o analfabetismo em membros das famílias atendidas? Acredita ser possível promover ações para a superação desta situação? \_

\_\_\_\_\_

Como as condições de escolarização impactam no sucesso do trabalho da Ater? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Há ações voltadas para a educação ou qualificação profissional na região onde atuou? Quais são estas ações? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Conhece o Pronatec? Sabe como as famílias ou comunidades rurais podem participar dos cursos? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Quais são as Políticas direcionadas especificamente ao desenvolvimento agrário, isto é, voltadas para a agricultura familiar e reforma agrária? Sabe como viabilizar o acesso das famílias a estas políticas? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **5. Sugestões e Reflexão sobre Política Social e Ater**

Dentre as diferentes questões discutidas, qual o problema social mais crítico que você vivenciou junto á uma família? E qual é mais comum, recorrente? Você contribuiu de alguma forma para melhorar ou resolver a situação? Por que? \_\_\_\_\_

---

---

O que considera como necessário para que os agentes de Ater possam atuar de forma ativa na solução destes problemas sociais que discutimos? \_\_\_\_\_

---

---

Você já teve alguma formação em políticas sociais? Acha importante para seu trabalho?

---

---

---