

# ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL: UM ESTUDO DAS INTERFACES ENTRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NO NORDESTE E NO SUL DO BRASIL<sup>1</sup>

## Articulation of policies for the overcoming of rural poverty: a study of interfaces between the Bolsa Família Program and production inclusion policies in the Northeast and South of Brazil

### Joacir Rufino de Aquino

Economista. Mestre em Economia Rural e Regional (UFCG). Professor Adjunto IV do Curso de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN/Campus de Assú). joaciraquino@yahoo.com.br

### Carolina Braz de Castilho e Silva

Cientista Social. Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: carolinabcs@yahoo.com.br

### Jonas Anderson Simões das Neves

Historiador. Doutor em Sociologia pela UFRGS. Professor da Universidade Federal do Pampa (Unipampa). jonasanderson@ig.com.br

### João Ricardo F. de Lima

Economista. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (Facape). Pesquisador A da Embrapa Semiárido. joao.ricardo@embrapa.br

### Sergio Schneider

Sociólogo. Doutor em Sociologia pela UFRGS/Université Paris X. Professor do Departamento de Sociologia da UFRGS. Membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. schneide@ufrgs.br

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar os fatores que favorecem e/ou restringem o acesso dos beneficiários rurais do Programa Bolsa Família (PBF) as demais políticas públicas destinadas à inclusão produtiva dos agricultores familiares pobres. O trabalho desenvolveu-se em áreas rurais selecionadas do Rio Grande do Norte e do Rio Grande do Sul. Metodologicamente, foi executado através da análise quanti e qualitativa, utilizando-se indicadores do CadÚnico/MDS que foram complementados por pesquisa de campo mediante o levantamento de dados obtidos com entrevistas semidiretivas em municípios selecionados. As conclusões do estudo mostram que o PBF tem cumprido satisfatoriamente seus objetivos precípuos, ao contribuir para a melhoria das condições de vida das populações em situação de vulnerabilidade. Contudo, verificou-se que o programa ainda apresenta dificuldades de articulação com outras políticas públicas de tal forma que possa criar mais e melhores oportunidades para que os beneficiários alcancem condições de se emancipar. Apesar do cenário de baixa sinergia, o PBF é central para a reprodução social de seus beneficiários e, neste sentido, enfatiza-se que o mesmo tem sido decisivo em seu propósito inicial de mitigar a extrema pobreza no Brasil.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Rural; Fragmentação Institucional; Integração de Políticas Públicas; Transferência de Renda; Sinergia.

**Abstract:** The main goal of this study was to analyze the factors that foster and/or restrict the access of rural beneficiaries of the Bolsa Família Program (PBF - family stipend, conditional cash transfer policy) to other public policies in order to promote the productive inclusion of those poor small farmers. The project was carried out in selected rural areas of the States of Rio Grande do Norte (Northeast Brazil) and Rio Grande do Sul (South). Methodologically, the research was conducted through quantitative and qualitative analysis by using CadÚnico / MDS data basis and supplemented with field research and data collection with semi-directive interviews in municipalities in both regions. The findings show that the PBF has satisfactorily fulfilled its essential objectives, to contribute to the improvement of living conditions of populations in vulnerable situations. However, it was found out that the program still need to improve articulation with other programs and policies in order to create more and better opportunities for beneficiaries to reach social emancipation. The study also showed that despite the low synergy scenario, the PBF is a key to the social reproduction of the beneficiaries and, in this sense, it must be emphasized that it was decisive in its initial objective of mitigate extreme poverty in Brazil, especially in rural areas.

**Keywords:** Rural Development; Institutional Fragmentation; Integration of Public Policies; Transfer of Income; Synergy.

<sup>1</sup> A pesquisa da qual resultou o presente artigo foi realizada sob os auspícios da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013 – Desenvolvimento Social, que obteve o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq do Brasil. O projeto foi apoiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).

## 1 INTRODUÇÃO

Entre os países que obtiveram resultados importantes na luta contra pobreza, contribuindo para o alcance das Metas do Milênio, sobressaem-se aqueles que lograram combinar crescimento econômico e distribuição de riqueza. No contexto latino-americano, o Brasil é um dos países que se destaca no que se refere à redução das desigualdades socioeconômicas, esforço amplamente reconhecido por entidades internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). No centro dos avanços sociais do país, está um amplo conjunto de políticas públicas que foram desenvolvidas pelo governo nacional no período recente, as quais merecem ser analisadas, avaliadas e melhor conhecidas em seus diferentes aspectos (CECCHINI et al., 2015; HALL, 2006; ROCHA, 2013).

Dentre essas políticas, destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF), criado no final de 2003, que tem como principal eixo de ação a transferência condicionada de renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza nas cidades e nas áreas rurais brasileiras. Neste programa, por um lado, o Governo Federal repassa mensalmente às famílias beneficiárias recursos financeiros que complementam sua renda, e, por outro lado, os beneficiários cumprem exigências tais como: frequência das suas crianças à escola, visitas periódicas às unidades de saúde, avaliação nutricional periódica, entre outras.

Diferentemente de outros modelos de proteção social vigentes nos países em desenvolvimento, o PBF assenta-se na concepção de que é preciso dar suporte e apoio às famílias em situação de precariedade social para que tenham acesso aos recursos básicos para sua sobrevivência imediata, e, ao mesmo tempo, promover ações para que acessem ativos e melhorem suas capacidades de tal forma que possam caminhar na direção da saída de sua condição de vulnerabilidade. Desse modo, espera-se promover a inclusão social destas famílias e criar as condições para a construção de uma cidadania mais plena, algo que se afilia ao objetivo de construção de um *welfare state* no Brasil (CAMPELLO; NERI, 2013).

No entanto, para que cumpram de forma efetiva com seu papel, é necessário que as políticas sociais sejam complementadas por outras políticas

de Estado. Isso porque o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, tal qual assevera Sen (2000), passou a exigir um repertório cada vez mais complexo e sofisticado para guiar as ações de intervenção. Nesse sentido, não foi difícil aos analistas internacionais, como Hall e Midgley (2004), perceber que a melhoria de longo prazo das condições de reprodução econômica da população do campo depende, acima de tudo, da articulação/integração sinérgica entre investimentos sociais e políticas amplas de desenvolvimento rural voltadas ao fortalecimento e a diversificação dos seus meios de ganhar a vida pelo trabalho (*livelihoods*), os quais abrangem os ativos produtivos e outros elementos que contribuem para elevar o patamar de bem-estar nas comunidades onde vivem.

Outros autores, como Martins (2015), esclarecem que a integração de políticas públicas é uma resposta à fragmentação institucional que gera incoerência e ineficiência na atuação dos governos. Draibe (2015), por sua vez, indica que ao menos dois pressupostos estão na origem dessa noção. Em primeiro lugar, a natureza multidimensional dos problemas sociais, como é o caso, por exemplo, da pobreza rural, cujo tratamento exige ações multisetoriais, conforme fora mencionado anteriormente. Em segundo lugar, o reconhecimento do caráter limitado da especialização setorial que caracteriza as intervenções governamentais, e “a necessidade de superar tal formato mediante a ação coordenada e complementar de várias políticas ou programas”, visando gerar efeitos sinérgicos e promover o desenvolvimento social (DRAIBE, 2015, p. 488).

Embora a proposta de integração de políticas e programas governamentais seja uma estratégia promissora, Hall e Midgley (2004) lembram que essa medida é repleta de dificuldades práticas, geralmente ignoradas pelos *policy makers*. Isso porque o sucesso da iniciativa, para além do arcabouço legal estabelecido nos centros de poder, exige uma ação integrada dos atores encarregados de operar as políticas públicas no âmbito local, onde os problemas sociais ocorrem e devem ser enfrentados. Se essa integração for bem organizada, segundo explicam os autores, pode proporcionar uma estrutura coesa em que o todo é maior do que a soma das partes. No entanto, se não há estímulo para a constituição de um ambiente de cooperação, os atores passam a competir de forma negativa entre si, fragmentando ações ou tornando-se indiferentes com problemas comuns, criando obstáculos

políticos que limitam e até anulam os resultados sinérgicos das medidas planejadas.

No Brasil, especialmente a partir da criação do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, tem-se procurado superar a fragmentação institucional que caracteriza a operação das políticas públicas, promovendo a combinação do PBF com ações de inclusão produtiva rural (microcrédito, fomento à produção, construção de cisternas, fortalecimento de mercados institucionais, assistência técnica e pagamento de serviços ambientais), como forma de combater a miséria no campo (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; MELLO, 2015). Entretanto, apesar do seu caráter promissor, há indícios da ocorrência de problemas operacionais que comprometem essa estratégia. Tal tema, porém, tem sido pouco estudado e ainda são escassas as evidências relativas às especificidades do público rural do PBF, bem como sobre o funcionamento e os resultados efetivos das ações econômicas implementadas até o momento.

Nesse contexto, este trabalho pretende contribuir para superar e preencher algumas dessas lacunas. O seu principal objetivo é analisar as interfaces entre o PBF e as políticas de inclusão produtiva de seus beneficiários rurais, buscando verificar sua efetividade e identificar os fatores que favorecem e/ou restringem a sinergia entre as mesmas. Para tanto, na tentativa de captar as especificidades regionais características do território nacional, estabeleceu-se como campo de estudo as áreas rurais de dois estados brasileiros, o Rio Grande do Norte, na região Nordeste, e o Rio Grande do Sul, na região Sul.

A estrutura do texto está organizada em cinco seções, além desta Introdução. Na segunda seção, é apresentado brevemente o aporte teórico que balizou a investigação. A terceira seção apresenta as etapas metodológicas desempenhadas para a execução da pesquisa. A quarta seção discute parte dos dados agregados compilados, destacando a dimensão do público rural do PBF, assim como o grau de sinergia do referido programa com as outras políticas governamentais. Na quinta seção, discutem-se as especificidades e os fatores que favorecem e/ou restringem a articulação das políticas públicas, tomando como referência os estudos de caso realizados em municípios selecionados das regiões Nordeste e Sul do Brasil. Já na sexta e última seção, por sua vez, são tecidas considerações gerais sobre o tema abordado e elencadas algumas sugestões

para o aprimoramento das políticas de combate à pobreza e à miséria nas áreas rurais do país.

## 2 TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA E POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA

Ao mesmo tempo em que vários segmentos da sociedade reconhecem os méritos do Programa Bolsa Família (PBF) no enfrentamento da pobreza, gestores e estudiosos trouxeram a lume o debate que ficou conhecido como “a construção de portas de saída do programa” (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; CARGNIN; BANDEIRA, 2015; MELLO, 2015; NERI et al., 2012). No centro deste debate está a discussão sobre a relação entre políticas de transferência direta de renda e de inclusão produtiva, que assevera o caráter temporário ou passageiro das políticas sociais como se estas devessem promover a desvinculação dos beneficiários e sua inclusão na dinâmica da economia.

Vale registrar que esta discussão possui duas perspectivas de análise, uma resignada e a outra otimista (CASTILHO E SILVA, 2014). Segundo a perspectiva resignada, a saída da pobreza e o consequente abandono dos benefícios dificilmente ocorreriam tanto em face dos baixos valores pagos como devido ao próprio interesse das famílias. Já a posição otimista assenta-se na expectativa de que o programa de acesso à renda mínima constitua o primeiro degrau de acesso a um conjunto de oportunidades que permitiria a inclusão social. O alinhamento a uma ou outra posição tem passado necessariamente pelo potencial atribuído ao Estado na oferta de serviços básicos e de oportunidades de inclusão produtiva. Assim, enquanto os pessimistas, mais afeitos à lógica do mercado, não esperam que o Estado assuma essa responsabilidade; os otimistas entendem que seja sua obrigação atender as demandas dos beneficiários para além do simples apoio via pagamentos de benefícios monetários.

No centro das abordagens mais pragmáticas sobre o papel do Estado no atendimento das demandas da população em situação de vulnerabilidade, a questão essencial sobre as relações entre o enfrentamento da pobreza e da desigualdade e o modelo geral de desenvolvimento nacional acaba sendo equivocadamente esquecida (HALL; MIDGLEY,

2004). De acordo com Kerstenetzky (2009), considerando-se a perspectiva dos custos de oportunidades futuras, as políticas sociais constituem uma dimensão estratégica do processo de desenvolvimento de um país. Em vista disso, não atender às necessidades mais imediatas da população vulnerável significa comprometer também sua capacidade produtiva e contributiva no futuro. Ademais, a concepção de política social enquanto parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento está imbricada na noção de cidadania, pois não existe um desenvolvimento pleno senão pela inclusão integral de todos os indivíduos de uma sociedade.

Segundo Hall e Midgley (2004), a relação entre pobreza e desenvolvimento possui duas dimensões, uma material, dada pelo não acesso a bens de consumo e de produção, e a outra imaterial, dada pela falta de acesso a serviços e oportunidades. Para estes autores, o Estado tem um papel-chave a cumprir no atendimento a ambas as dimensões uma vez que no capitalismo o crescimento econômico tende a ser excludente, requerendo a atuação do poder público no sentido de criar mecanismos de correção das “falhas de mercado” e de manutenção da coesão social. Nesse sentido, as políticas de redistribuição direta de renda e a oferta de serviços públicos qualificados estão entre os principais mecanismos utilizados, o que pode ocorrer tanto através de políticas de cunho produtivo ou de políticas com enfoque social que beneficiem os mais pobres e vulneráveis.

Essa abordagem das políticas sociais, contudo, é relativamente limitada e vem sendo alargada a partir das ideias de Sen (2000), o qual afirma que o papel do Estado e das políticas públicas que visam enfrentar a pobreza deveria se concentrar na ampliação das liberdades, ou seja, nas capacidades de ser ou fazer das pessoas. Desta forma, o foco central das políticas passaria a ser a construção de mecanismos capazes de melhorar ou incrementar as capacitações dos segmentos populacionais mais pobres, e, por esse meio, ampliar suas oportunidades de tal sorte que possam criar maiores e melhores chances de fazer escolhas e decidir sobre a vida que querem levar, mesmo em situações de privação e vulnerabilidade.

Neste quadro, as políticas sociais podem ser entendidas como parte integrante das ações necessárias para construir um projeto mais amplo de desenvolvimento que, em última análise, consis-

ria em proporcionar aos cidadãos condições para que alcancem maior equidade de oportunidades. Conforme Hall e Midgley (2004), a efetividade do processo de desenvolvimento com inclusão envolve três tipos de iniciativas: o foco nas pessoas, o desenvolvimento do capital humano e o fortalecimento das comunidades. Nestes termos, trata-se de uma abordagem holística que considera a necessidade de articulação de políticas multissetoriais, de cunho social e produtivo, como forma de gerar “sinergias” entre as ações econômicas e sociais. Isto permitiria construir interfaces e conexões viáveis e factíveis para fazer o desenvolvimento funcionar como um processo de mudança social.

Maldonado, Gómez e Jurado (2016, p. 37) esclarecem que uma “*sinergia*” se define como a “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales (...)”. Desse modo, a articulação sinérgica de intervenções governamentais ocorre quando um programa potencializa os resultados do outro de tal forma que a interação coordenada entre eles gera um resultado adicional além daquele que se obteria da simples agregação dos seus efeitos isolados. A interação de programas e os efeitos sinérgicos dela decorrente representam um valor em si mesmo, ao contribuir para potencializar o desempenho positivo das políticas estatais (MALDONADO; GÓMEZ; JURADO, 2016).

A coletânea de artigos organizada por Maldonado et al. (2016) sugere ainda que a integração de programas vêm sendo percebida por agentes governamentais latino-americanos e crescem as experiências nessa área. Os autores citam o caso do Brasil e o PBF como um exemplo de integração da política de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e as estratégias de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, lançado em meados de 2011.

Com efeito, em um estudo recente dessas políticas, Garcia, Helfand e Souza (2016) demonstraram que famílias rurais beneficiadas pelo PBF e pelo crédito do Pronaf, simultaneamente, apresentaram melhor desempenho em termos de incremento da produtividade e da renda agrícola, do que aquelas que recebem apenas uma das políticas ou não recebem nenhuma delas. Os benefícios da integração, porém, são desfrutados apenas por uma pequena parcela dos produtores rurais de baixa renda no país. Segundo os autores, “si bien cerca del 20% de los establecimientos con acceso al

Pronaf também se beneficiou de Bolsa Família, el grupo que recibió ambos programas solo representa el 2,4% de todos los establecimientos de menos de quinientas hectáreas” (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2016, p. 109).

A literatura sugere que há várias razões que podem explicar a timidez da articulação entre a política de transferência condicionada de renda e as políticas de inclusão produtiva no espaço rural brasileiro (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2016). A maior parte delas está associada a problemas políticos, a carência de infraestruturas de trabalho e, especialmente, a falta de coordenação entre os agentes operadores dessas ações no plano federal e nas esferas subnacionais do governo, ou seja, nos municípios, onde as medidas pensadas em Brasília são efetivamente concretizadas. Os problemas de coordenação geralmente ocorrem, segundo Draibe (2015), porque as estruturas administrativas e burocráticas estatais brasileiras ainda tendem a atuar de modo compartimentado, estanque, obedecendo a distintos estilos e linguagens organizacionais, limitando as tentativas de integração de políticas públicas. Portanto, torna-se necessário identificar a natureza de tais limites institucionais no âmbito das intervenções governamentais, mesmo naquelas de perfil inovador, e avançar na compreensão crítica dos processos sociais a elas subjacentes. É nessa percepção que se apoia a análise empreendida nas próximas seções.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1 Delimitação da área de estudo e do enfoque da pesquisa

Para analisar as interfaces entre o PBF e as políticas de inclusão produtiva no campo brasileiro, foram selecionados os estados do Rio Grande do Norte (RN), na região Nordeste, e do Rio Grande do Sul (RS), na região Sul. A opção por estudar o meio rural ocorreu por ser neste espaço social onde se localiza a maior concentração relativa de pessoas pobres e extremamente pobres no Brasil (MELLO, 2015). Já a escolha dos estados mencionados justifica-se pelo vínculo institucional dos pesquisadores, e, principalmente, por suas especificidades no contexto nacional, sendo o RN a unidade federativa que apresenta a maior porção relativa de seu território na área do semiárido (93%); e o RS, o estado

que abriga a agricultura familiar mais dinâmica do Brasil, mas que ainda mantém em torno de 30% do segmento em situação de vulnerabilidade socioeconômica (AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2016).

Considerando que a linha de microcrédito rural do Pronaf B<sup>1</sup> se constitui, atualmente, na principal política pública de inclusão produtiva do segmento menos capitalizado de agricultores familiares do país (AQUINO; LACERDA, 2014; AQUINO; BASTOS, 2015), o foco da pesquisa estava centrado originalmente em analisar as interfaces entre o PBF e esta política nos dois estados citados. Além disso, segundo Alonso e Sant’ana (2010), os públicos de ambos programas são similares, de forma que o Pronaf B se apresenta como potencialmente complementar ao PBF no meio rural, muito embora se tenha verificado em campo que esta política de microcrédito é pouco acessada no Rio Grande do Sul.

No entanto, ao longo dos 18 meses de realização desta pesquisa, apoiada pelo Edital Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI N° 24/2013, não foram disponibilizadas as informações existentes na base de dados das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs), sob a tutela do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que seriam cruzadas com as informações do Cadastro Único (CadÚnico), disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme constava no edital citado, que orientou a formulação deste estudo. Desta forma, a alternativa encontrada para viabilizar o trabalho foi cruzar as informações relativas ao PBF com os indicadores referentes às diferentes políticas de inclusão produtiva também coordenadas pelo MDS, que abrangem: o fomento a mercados institucionais, a instalação de infraestrutura de armazenamento de água para consumo e produção, a qualificação profissional e outros projetos produtivos destinados a incrementar a produção de alimentos e a segurança alimentar das famílias. A análise dos resultados quantitativos, obtidos por meio de procedimentos estatísticos, foi completada por informações qualitativas oriundas de entrevistas semiestruturadas

<sup>1</sup> Trata-se de uma linha de financiamento do Pronaf implantada a partir do ano 2000 para atender ao público do Grupo B do programa, constituído pela parcela majoritária e mais pobre da agricultura familiar brasileira. A partir de 2005, os contratos dessa linha de ação passaram a ser operados pela metodologia de microcrédito rural orientado do Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), atualmente o maior programa público do gênero na América do Sul (AQUINO; BASTOS, 2015).

realizadas com beneficiários e mediadores das políticas elencadas em municípios situados nos dois estados selecionados.

É importante registrar que a dificuldade de acesso aos dados secundários na instância federal (na parte de cima da pirâmide do poder), atribuída aqui a problemas de comunicação entre os diferentes ministérios, atrasou substancialmente o andamento da pesquisa em tela. Por sua vez, o limite enfrentado revelou, por si só, que a fragmentação de ações entre as esferas da assistência social e da inclusão produtiva no interior do próprio governo ainda se encontra distante de ser superada. O mesmo problema ocorre, como será demonstrado ao longo do texto, nas esferas municipais (na parte de baixo da pirâmide do poder), algo que, segundo a abordagem proposta na seção precedente (DRAIBE, 2015; HALL; MIDGLEY, 2004; MALDONADO et al., 2016; MARTINS, 2015), se constitui em um grave fator limitante para o estabelecimento de um ambiente institucional propício à cooperação entre os atores e à integração sinérgica das políticas públicas de garantia de renda e de promoção social.

### 3.2 Recorte analítico aplicado para classificar os dados secundários do CadÚnico

A principal base de dados secundários utilizada para realização da pesquisa foi o CadÚnico. A classificação dos microdados ocorreu em diferentes etapas complementares, conforme consta no Quadro 1. O *software* utilizado para o tratamento dos dados e o cálculo das estatísticas utilizadas (totais, frequências absolutas e relativas) foi o Stata 13.1. Inicialmente, separou-se os beneficiários do PBF registrados no CadÚnico (total, urbanos e rurais), o que permitiu dimensionar e verificar a participação relativa dos beneficiários rurais no conjunto da população atendida no país e nas unidades federativas pesquisadas. Após essa etapa, para verificar a sinergia entre as políticas públicas, estratificou-se o público estudado em dois segmentos: beneficiários rurais que recebem apenas o PBF e aqueles que são beneficiários da política de transferência de renda e, simultaneamente, dos demais programas de inclusão produtiva do MDS, listados no banco de dados utilizado.

Quadro 1 – Estratificação dos domicílios beneficiários do PBF registrados no CadÚnico – julho/2014

DOMICÍLIOS BENEFICIÁRIOS DO PBF	URBANOS	
	* Recebe apenas PBF	
RURAIS	* Recebe PBF e outras políticas:	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vende leite ao programa do leite</li> <li>- Vende alimentos ao PAA</li> <li>- Participou de curso em alimentação e nutrição</li> <li>- Recebeu infraestrutura de captação de água da chuva para produzir alimentos</li> <li>- Recebeu cisterna para armazenamento de água da chuva</li> <li>- Participa de projetos de produção de alimentos (horta comunitária, criação de pequenos animais, viveiros e pomares)</li> <li>- Vende alimentos em feira livre popular financiada pelo MDS</li> <li>- ProJovem Campo</li> <li>- Projetos de inclusão produtiva</li> </ul>	

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do CadÚnico.

Tais procedimentos permitiram verificar a extensão da articulação das políticas implementadas, bem como seus impactos no que se refere à geração de renda nas áreas rurais do RN e do RS. Na mesma linha do trabalho de Garcia, Helfand e Souza (2016), o foco da presente investigação se concentrou na busca de evidências visando demonstrar os efeitos sinérgicos da integração entre a política de transferência condicionada de renda e as ações de desenvolvimento rural. No entanto, enquanto esses autores estudaram apenas a relação entre o PBF e o Pronaf, a análise empreendida aqui abrangeu as interações de um conjunto mais amplo de iniciativas de inclusão

produtiva. Uma vez verificados os efeitos dessas interações, a partir dos dados secundários trabalhados, buscou-se investigar *in loco* os fatores determinantes da realidade revelada genericamente pelos indicadores estatísticos, na expectativa de gerar novos elementos para a discussão em torno da problemática.

### 3.3 Seleção dos municípios e critérios qualitativos utilizados na pesquisa de campo

A seleção dos municípios de cada estado para a realização da pesquisa empírica foi feita através da utilização dos dados do CadÚnico e do IBGE,

escolhendo-se localidades que apresentassem proporcionalmente maiores percentuais de beneficiários rurais do PBF (julho/2014) em relação à população rural do ano de 2010. Partindo desse critério geral de representatividade do Bolsa Família, foram selecionados os municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal, no RN. Em relação ao RS, além do procedimento mencionado, optou-se ainda por excluir os municípios com grande presença de reservas indígenas, dado ser essa uma especificidade que a pesquisa não se propunha a estudar, bem como se decidiu considerar localidades de diferentes regiões gaúchas, de forma a abarcar a maior diversidade possível de situações, sendo selecionados os municípios de Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha.

Nos municípios escolhidos em cada estado, além de alguns beneficiários apenas do PBF e de outros que contavam com a proteção do programa e participavam simultaneamente de pelo menos uma das políticas de inclusão produtiva estudadas (Cf. Quadro 1), foram entrevistados, com a utilização de questionários semiestruturados padronizados para ambas as regiões, atores estratégicos na implementação e operacionalização das políticas assistenciais e de inclusão produtiva, tais como: autoridades políticas municipais e estaduais, agentes financeiros, instituições de assistência técnica, instituições de assistência social e pesquisadores com conhecimento das realidades empíricas analisadas. Grosso modo, a pesquisa de campo empreendida objetivou captar a percepção dos atores sobre a temática abordada, bem como levantar evidências capazes de auxiliar na compreensão em profundidade dos fatores sociopolíticos que favo-

recem e/ou restringem a articulação sinérgica dos programas governamentais em nível local. Os resultados obtidos por meio dos procedimentos adotados são apresentados a seguir.

## 4 A DIMENSÃO DOS BENEFICIÁRIOS RURAIS E A TIMIDEZ DAS INTERFACES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) COM AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA

### 4.1 Abrangência e grau de cobertura da população rural pelo PBF

Os dados do CadÚnico evidenciam que o PBF apresenta uma grande abrangência no território nacional. Em dezembro de 2014, como é possível observar na Tabela 1, o programa somava 13,9 milhões de famílias beneficiárias, a maioria das quais concentradas na região Nordeste. Em todas as regiões brasileiras o percentual de famílias urbanas atendidas pelo programa é superior ao de famílias rurais, seguindo o mesmo padrão de distribuição da população nacional. Essa diferença é mais evidente, porém, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. No conjunto do país, as famílias com residências rurais atendidas pelo programa somam 3.796.980, ou seja, 27,21% do total. A média das regiões Norte e Nordeste é superior a do Brasil, haja vista que o contingente de famílias rurais atendido pela política de transferência de renda supera a marca de 30%. Outra área geográfica que também se destaca no contexto brasileiro é a região Sul, aonde 22% das famílias beneficiárias vivem no campo.

Tabela 1 – Distribuição das famílias (urbanas e rurais) atendidas pelo PBF nas regiões do Brasil (Dezembro/2014)

Regiões/País	Total de famílias que recebem PBF (*)	Recebem PBF - Urbano		Recebem PBF - Rural	
		Nº Famílias	%	Nº Famílias	%
Norte	1.679.871	1.157.250	68,89	522.621	31,11
Nordeste	7.093.821	4.604.441	64,91	2.489.380	35,09
Sudeste	3.460.321	2.986.773	86,31	473.548	13,69
Sul	917.117	769.286	78,00	201.831	22,00
Centro-Oeste	751.646	642.046	85,42	109.600	14,58
Brasil	13.956.776	10.159.796	72,79	3.796.980	27,21

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do MDS/CadÚnico/TABCAD (2015).

(\*) O dado referente ao total de famílias beneficiárias do PBF não inclui os cadastrados “sem resposta”.

Os indicadores agregados do CadÚnico apontam que o PBF abrange um número significativo de famílias pobres residentes nas áreas rurais

brasileiras. O grau de importância dessa ação fica mais claro, contudo, quando se compara o número de pessoas atendidas por essa política com a popu-

lação residente no campo. No Rio Grande do Norte (RN), conforme o cruzamento dos dados obtidos, 56,57% da população rural é atendida pela política de proteção social. Note-se que o percentual de cobertura é significativo em todas as microrregiões do estado, apresentando em alguns espaços níveis de atendimento superiores a 60% dos residentes identificados por meio do Censo Demográfico 2010 (IBGE/SIDRA, 2015; MDS/CADÚNICO/TABCAD, 2014).

Já no Rio Grande do Sul (RS), o grau de cobertura da população rural pelo PBF também é representativo, embora em menor proporção do que no estado nordestino. De fato, segundo os dados sistematizados pela pesquisa, aproximadamente 292 mil pessoas são atendidas pelo programa nesse estado, o que corresponde a 18,31% da sua população rural. Os beneficiários rurais do PBF estão presentes em todas as microrregiões sul-rio-grandenses (IBGE/SIDRA, 2015; MDS/CADÚNICO/TABCAD, 2014).

Analisando-se as microrregiões gaúchas com maior percentual de beneficiários rurais do PBF, percebem-se algumas particularidades. Primeiramente, nota-se a precariedade das condições de vida dos indígenas, pois entre as cinco microrregiões com mais beneficiários rurais, três apresentam na sua composição municípios com presença acentuada desse segmento social. Além da presença de indígenas, outras três características são marcantes nas microrregiões com maior incidência de beneficiários rurais do PBF: a presença de sistemas produtivos marcados pela orizicultura e pecuária extensiva; a presença de uma agricultura familiar voltada à produção de fumo e a predominância de um perfil demográfico de idade avançada. Tal conclusão corrobora o que já haviam demonstrado outros trabalhos realizados recentemente, como, por exemplo, os de Cargnin et al. (2013), Martins e Wink Júnior (2013) e Wink Júnior et al. (2013).

Com efeito, nos dois estados mencionados a situação das famílias rurais pobres é extremamente precária, como se pode verificar a partir da literatura disponível. Além de baixos patamares de renda monetária, suas condições de reprodução econômica são particularmente desfavoráveis. No contexto de privações em que vivem, a transferência de renda proporcionada pelo PBF é fundamental para assegurar uma receita mínima que contribui para incrementar o limitado orça-

mento doméstico familiar (AQUINO; LACERDA, 2014; MARTINS; WINK JÚNIOR, 2013; WAQUIL, 2013; WINK JÚNIOR et al., 2013). Porém, como foi discutido anteriormente, a “expansão das liberdades” dos grupos sociais marginalizados depende da integração de políticas públicas que contemplem múltiplos aspectos da realidade social. A questão é que, na prática, essa desejada articulação de ações governamentais tem se mostrado bastante tímida no âmbito das unidades federativas estudadas, ensejando a necessidade de um maior detalhamento analítico.

Deve-se esclarecer que o objetivo de estudar os limites da integração das políticas públicas nas áreas rurais pesquisadas não consiste em desqualificar as ações em andamento. O intuito principal é evidenciar os problemas institucionais que entram o processo, avançando além dos argumentos simplistas em defesa da iniciativa. Afinal, como lembra Sen (2000, p. 163, grifos do autor): “O direcionamento de políticas para um público-alvo é, na verdade, uma tentativa – e não um **resultado**. Mesmo em casos nos quais bons resultados seriam absolutamente certos, isso não implica necessariamente que as tentativas na forma de programas de políticas direcionadas a um público-alvo produziram esses resultados.” Cabe, então, nos casos aqui considerados, quantificar a distância que separa “tentativa” e “resultado” e entender suas razões.

#### 4.2 A timidez da articulação entre o PBF e os programas de inclusão produtiva

Conforme mostra a Tabela 2, a maioria dos domicílios rurais atendidos pelo PBF no RN e no RS não recebem, simultaneamente, outras políticas de inclusão produtiva. Nesse aspecto, em princípio, a situação parece mais favorável nas áreas rurais nordestinas. No entanto, a diferença no nível de articulação entre os estados pesquisados se deve basicamente ao recebimento de cisternas para armazenar água. No RS, apenas 11 domicílios foram contemplados com cisternas e, no RN, 14.784 receberam esse tipo de infraestrutura fundamental para as famílias vulneráveis localizadas no semi-árido brasileiro. Assim, excluída esta variável, o número de domicílios rurais no território potiguar com acesso a outra política, além do PBF, passaria para 278 (0,25% do total), assemelhando-se a precária realidade gaúcha (0,44%).

Tabela 2 – Número absoluto e percentual de domicílios rurais que recebem apenas o PBF e que recebem os recursos do programa “articulados” a outras políticas públicas no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul – julho/2014

Estados	Total de domicílios rurais que recebem PBF (A)	Recebem apenas PBF (B)	Recebem PBF e outros programas (C)	%	
				B/A	C/A
RN	111.664	96.602	15.062	86,51	13,49
RS	81.259	80.905	354	99,56	0,44

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do MDS/CadÚnico/TABCAD (2015).

É importante registrar que os efeitos sinérgicos da integração entre o PBF e as demais políticas de inclusão produtiva operacionalizadas pelo MDS ainda são bastante reduzidos. A Tabela 3 evidencia que, no RN, a renda média dos domicílios rurais que recebem apenas o PBF é extremamente baixa (R\$ 49,31) e praticamente idêntica (são estatisticamente iguais) a dos que participam do programa e, ao mesmo tempo, de outras políticas (R\$ 49,51).

No RS, por sua vez, verifica-se uma pequena variação positiva entre os dois públicos delimitados. No conjunto, os domicílios gaúchos contemplados pelo PBF e por outras políticas obtêm uma renda média maior (R\$ 86,44) do que aqueles atendidos apenas pela política de transferência de renda (R\$ 78,94). Tais resultados, contudo, são limitados e, acredita-se, insuficientes para desencadear qualquer processo de mudança social expressivo.

Tabela 3 – Renda média *per capita* (em R\$) dos domicílios rurais beneficiários do PBF no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul – Julho/2014

Variáveis	RN	RS
Recebe apenas PBF	49,31	78,94
Recebe PBF e outras políticas	49,51	86,44
- Vende leite ao programa do leite (+BF)	56,72	83,85
- Vende alimentos ao PAA (+BF)	57,07	94,46
- Participou de curso em alimentação e nutrição (+BF)	44,73	109,43
- Recebeu infraestrutura de captação de água da chuva para produzir alimentos (+BF)	44,38	68,89
- Recebeu cisterna para armazenamento de água da chuva (+BF)	49,55	35,27
- Participa de projetos de produção de alimentos: horta comunitária, criação de pequenos animais, viveiros e pomares (+BF)	55,79	88,32
- Vende alimentos em feira livre popular financiada pelo MDS (+BF)	35,33	65,5
- ProJovem Campo (+BF)	43,67	88,69
- Projetos de inclusão produtiva (+BF)	65,33	15,00

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do MDS/CadÚnico/TABCAD (2015).

Pelo exposto, percebe-se que o desafio da superação da condição de pobreza e vulnerabilidade social do público rural atendido pelo PBF é mais complexo do que parece ser à primeira vista, ou seja, a “tentativa” ainda está distante do “resultado”, para usar os termos de Sen (2000). Por um lado, a transferência condicionada de renda, na maioria dos casos, não tem sido acompanhada de outras ações públicas complementares visando gerar ocupação e renda no campo. Por outro lado, há resultados econômicos pouco significativos e insuficientes para capacitar e fortalecer as estruturas produtivas das famílias em situação de pobreza. Tudo indica que estes limites estão associados, de acordo com a literatura referenciada até esse momento, às “falhas” na atuação do Estado e a atuação “compartimentada”, confusa e errática dos agentes mediadores encarre-

gados de gerir e implementar as políticas públicas em diferentes níveis de governo, principalmente no âmbito local.

É neste sentido que, para avançar na compreensão da articulação entre as políticas de cunho social e produtivo, faz-se necessário abarcar também as características dos contextos sociais onde elas são implementadas, bem como as percepções dos mediadores responsáveis pela execução das mesmas (NEVES, 2008). A necessidade de compreender o ponto de vista dos gestores dos programas aumenta, uma vez que o PBF não foi criado especialmente para atender às necessidades das populações rurais, onde os múltiplos fatores determinantes da pobreza apresentam especificidades em relação ao espaço urbano. No entanto, políticas direcionadas aos agricultores familiares pobres, como o Pronaf B, são an-

teriores ao PBF e se somam agora às novas ações de inclusão social e produtiva, criadas através do Plano Brasil Sem Miséria e direcionadas aos pobres do meio rural, desafiando as práticas cotidianas desses atores incumbidos da missão de dar vida aos planos elaborados nas instâncias superiores do governo.

Como destacam Hall e Midgley (2004), o desenvolvimento rural é um processo de mudança social induzido através de distintas pessoas e instituições estatais ou não, cujo público e alcance são variados. No caso do PBF, os principais agentes operadores locais se organizam em torno dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e, no meio rural, as políticas de inclusão produtiva estão a cargo dos órgãos de extensão rural (Ematers), com a participação de outras entidades, tais como os sindicatos rurais, as secretarias municipais de agricultura e os bancos públicos encarregados de operar a política de crédito direcionada aos agricultores familiares de baixa renda.

Por conseguinte, cada um dos atores elencados desempenha um papel ativo na efetivação das ações destacadas, cuja integração sinérgica dependerá da sua capacidade de criar um ambiente de cooperação em torno do objetivo comum de superar a pobreza e melhorar as condições de vida do público atendido pela política de transferência condicionada de renda no campo. Naturalmente, como foi ressaltado logo na seção introdutória deste texto, caso esse ambiente cooperativo não seja criado, mantém-se a fragmentação e compartimentação institucional, que se somam a problemas de capacidade técnica e administrativa

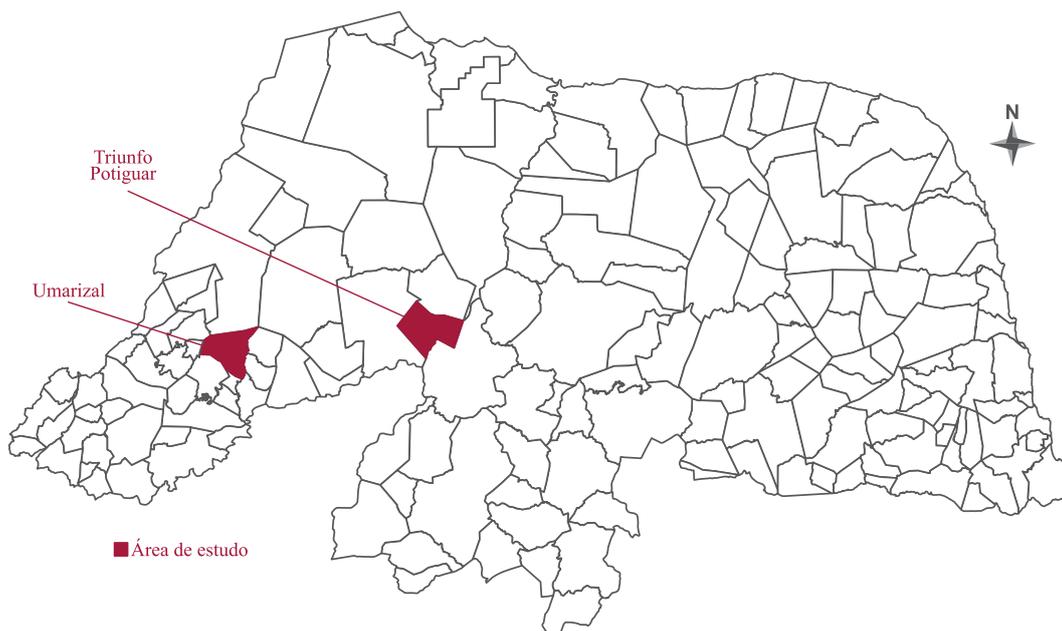
de diferentes tipos, limitando o esforço de articulação das políticas públicas. A realidade observada *in loco* nos municípios do RN e do RS corroboram esses e outros argumentos, como será mostrado adiante.

## 5 PARA ENTENDER A (FALTA DE) ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS: EVIDÊNCIAS A PARTIR DE ESTUDOS DE CASO NO RIO GRANDE DO NORTE E NO RIO GRANDE DO SUL

### 5.1 Rio Grande do Norte: os casos de Triunfo Potiguar e Umarizal

Os municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal localizam-se na Mesorregião Oeste Potiguar, na zona semiárida do Rio Grande do Norte (Figura 1). Em 2010, Triunfo Potiguar possuía uma população de 3.368 habitantes, sendo 2.197 (65%) moradores da zona urbana e 1.171 (35%) da zona rural. Já Umarizal abrigava em seu território 10.659 pessoas, das quais 9.069 (85%) viviam no meio urbano e 1.590 (15%) no meio rural (IBGE/SIDRA, 2015). Registre-se que, embora apresentem percentuais de urbanização relativamente elevados, as referidas localidades enquadram-se na categoria de “municípios rurais” (VEIGA, 2002), quer seja pelo tamanho reduzido de sua população, quer seja pela ausência de equipamentos característicos da vida urbana.

Figura 1 – Localização dos municípios de Triunfo Potiguar e Umarizal no Rio Grande do Norte



Fonte: Malha cartográfica do IBGE (2015). Mapa adaptado, a pedido dos autores, pela geógrafa R. S. França.

Nas áreas rurais desses municípios a agricultura familiar é o segmento predominante. Em Triunfo Potiguar, representa 82% dos estabelecimentos identificados pelo Censo Agropecuário 2006 e em Umarizal, 87%. Todavia, a situação da categoria é bastante precária, haja vista que o Grupo B do Pronaf, que engloba a parcela de produtores mais pobres que também é beneficiária potencial do PBF, era majoritário em ambos os casos, representando 65% dos agricultores familiares em Triunfo Potiguar e 69% no município de Umarizal (IBGE/SIDRA, 2012).

As economias de Triunfo Potiguar e Umarizal apresentam baixo dinamismo produtivo. As principais fontes de renda das suas populações estão associadas ao trabalho por conta própria na agricultura extensiva de sequeiro, ao setor de comércio e serviços, ao pagamento dos benefícios da Previdência Rural e a transferência de renda do PBF. Neste contexto de “economia sem produção”, usando a expressão cunhada por Maia Gomes (2001) para designar os espaços territoriais nordestinos dependentes das transferências públicas, as rendas das aposentadorias e do PBF possuem grande relevância na garantia da sobrevivência das famílias de baixa renda, especialmente nos períodos de estiagem prolongada, como a que assola o território norte-rio-grandense há praticamente quatro anos (2012-2015).

Em julho de 2014, conforme dados do CadÚnico, Triunfo Potiguar contava com 2.368 beneficiários do PBF, sendo 1.129 (48%) localizados na área rural. Umarizal, por sua vez, contava com 6.247 beneficiários, dos quais 1.504 (24%) estavam no campo. Esses números indicam que ao menos 96% da população rural de Triunfo Potiguar e 95% do contingente rural de Umarizal estão cobertos pelo atendimento do PBF, registrando as participações percentuais mais elevadas entre os municípios do Rio Grande do Norte (IBGE/SIDRA, 2015; MDS/CADÚNICO/TABCAD, 2014).

A contribuição do PBF evidencia-se também quando são contabilizados os montantes de dinheiro injetados anualmente nas economias locais. Em 2014, a população de Triunfo Potiguar recebeu R\$ 1,3 milhão do programa, valor próximo ao PIB Agropecuário do município (R\$ 1,7 milhão) no ano seco de 2012. A população de Umarizal, de acordo com os dados do MDS (2015), recebeu R\$ 3,9 milhões em benefícios, valor superior ao PIB

Agropecuário local, que alcançou apenas R\$ 2,7 milhões em 2012.

Nos municípios citados, para os fins da presente pesquisa, foram entrevistados nos meses de junho e julho de 2015 os mediadores responsáveis pela operacionalização da política de transferência de renda e pela gestão/implementação das políticas de inclusão econômica voltadas à população rural: um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social/Centro de Referência da Assistência Social (Cras); um técnico da Emater; o presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais; o Secretário Municipal de Agricultura; e o Assessor de microcrédito do Agroamigo/Pronaf B. De forma complementar, também foram entrevistadas cinco beneficiárias rurais do PBF em cada localidade: três, em Umarizal, e duas, em Triunfo Potiguar. Ressalte-se que as visitas a campo ocorreram tanto no intuito de subsidiar a interpretação dos dados secundários, quanto para identificar as possíveis causas para a timidez da articulação e sinergia entre as políticas, comprovada pela análise do CadÚnico e do *software* TabCad, disponibilizados pelo MDS.

De maneira geral, após a análise em profundidade das informações qualitativas obtidas por meio das entrevistas com os atores locais, seis aspectos merecem destaque no que tange às dificuldades percebidas para a sinergia entre as políticas públicas e para a própria qualidade de vida da população beneficiária pelo PBF no campo: a seca, a falta de bases de informação atualizadas e a ausência de práticas conjuntas de acompanhamento dos projetos, a falta de diálogo e de coordenação entre as instituições e entre os mediadores/operadores das políticas, a carência de pessoal e a precariedade das condições de trabalho, a burocracia e a inexistência de ações estratégicas voltadas para o atendimento diferenciado dos beneficiários rurais do PBF.

A seca é um problema histórico da região Nordeste do país que tem se agravado nos últimos anos, tornando ainda mais vulneráveis as famílias beneficiárias do PBF. A falta de água tanto dificulta/inviabiliza a satisfação de necessidades básicas quanto compromete as possibilidades de inclusão produtiva, pois prejudica a prática da agricultura e a sobrevivência dos animais, utilizados como meio de transporte e como fonte de alimentos. Segundo um representante da diretoria do Sindicato

dos Trabalhadores Rurais de Triunfo Potiguar, no período entre 2012-2015 cerca de 30% do rebanho bovino do município se perdeu durante a seca, que atingiu também Dona Z. P. N., beneficiária do PBF, que perdeu “nove cabeças de gado [bovino], 12 ovelhas e uma besta [égua] que (...) usava para puxar a carroça” (Entrevista Umarizal – 6).

Ao se discutir a problemática da articulação sinérgica entre políticas públicas, destaca-se que a capacidade de gerar e compartilhar informações é estratégica, pois permite focalizar, acompanhar e otimizar a operacionalização das mesmas (HALL; MIDGLEY, 2004; MALDONADO et al., 2016). No entanto, esta é uma realidade distante dos municípios potiguares, haja vista que não foi encontrada nas entidades pesquisadas (Cras, Ematers, prefeituras etc.) nenhuma base de dados atualizada que possibilitasse mapear e/ou verificar minimamente a situação do público atendido pelo PBF e também por outras ações de cunho produtivo. Aliás, não existem sequer informações sistematizadas sobre a quantidade de agricultores localizados nos municípios, sendo a própria divulgação das ações governamentais bastante precária, como se pode depreender do depoimento da agricultora J. M. C. Z., beneficiária do PBF desde 2005 e que jamais acessou outras políticas do governo: “Falta informação para saber como funcionam essas políticas. E esses anos de seca não favorecem a gente se arriscar nesses projetos. Mas a gente tinha vontade de participar dessas outras coisas do governo” (Entrevista Triunfo Potiguar – 6).

A falta de informações está relacionada à inexistência de diálogo e a ausência de coordenação entre as diferentes instituições que operacionalizam as políticas públicas em âmbito municipal. Nas instituições visitadas, os entrevistados enfatizaram que não há qualquer planejamento conjunto, sendo que os fatores apontados para a não integração vão desde a falta de “orientação do pessoal lá de cima”, passando pela responsabilização de outros órgãos, até a não inclusão dos beneficiários do PBF como público prioritário da instituição, mesmo que indiretamente beneficiados.

Porém, mesmo que não existam ações planejadas conjuntamente visando interligar as políticas sociais e de desenvolvimento rural, reconhece-se que quando isto ocorre “involuntariamente” os resultados são positivos. É o caso da agricultora S. P. L. M., que além da transferência de renda,

financiou R\$ 4.000,00 através do Pronaf B/Agro-amigo, complementados pelos R\$ 3.500,00 financiados pelo marido, dinheiro com o qual adquiriram duas vacas de leite e uma máquina forrageira (Entrevista Umarizal – 7). Neste caso, a partir da estruturação dos “meios de ganhar a vida pelo trabalho” (*livelihoods*) permitida pelo acesso ao financiamento, tal qual sugerem Hall e Midgley (2004), em uma propriedade de apenas três hectares o casal consegue gerar renda para pagar o empréstimo bancário e ampliar o patrimônio produtivo, dado que o microcrédito do Pronaf B está incorporado perfeitamente à estratégia de reprodução social da família.

Ao verificar as realidades locais, chama atenção à precariedade das condições de trabalho dos operadores das políticas públicas, que não dispõem de estruturas minimamente suficientes para realizarem suas atividades, tanto em termos de equipamentos quanto de pessoal. Os espaços de trabalho são comumente pequenos e pouco estruturados, como a Secretaria Municipal de Agricultura de Triunfo Potiguar, que, na época da pesquisa, funcionava em uma sala improvisada que não dispunha sequer de um computador. Por sua vez, a falta de pessoal é comum, chegando-se a situações extremas em que os órgãos de Ater não funcionam por falta de profissionais, ou ainda, a situação em que um mesmo técnico se responsabiliza por dois ou mais municípios, sendo o atendimento parcial em ambos. Mesmo onde há funcionários, detectou-se a necessidade de novas contratações, pois em função dos trabalhos burocráticos, resolve-se o mais urgente no escritório e a assistência técnica nas propriedades fica completamente descoberta, reclamação tanto de mediadores quanto dos próprios beneficiários.

As estruturas do Estado em nível municipal são extremamente burocráticas e limitadas operacionalmente, o que significa dizer que as ações de inclusão produtiva, quando ocorrem, são demasiadamente morosas. Esta realidade tanto amplia a demanda de serviços por parte das instituições incumbidas de operacionalizarem as políticas de inclusão produtiva, quanto dificulta o diálogo entre as mesmas, que possuem *modus operandi* diferenciados, prejudicando a composição de equipes multidisciplinares. Em Umarizal, por exemplo, há quatro anos foi construída uma usina de beneficiamento de leite com recursos do Programa Territórios da Cidadania, mas que ainda não entrou em

funcionamento por problemas no planejamento original e por conta dos limites burocráticos na expedição do selo de Serviço de Inspeção Municipal (SIM). Segundo os relatos, neste município também se verificam dificuldades operacionais para a concretização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), mas não foram encontradas informações sistematizadas a respeito da dimensão do problema em nenhum dos órgãos públicos visitados durante a pesquisa de campo.

Finalmente, outro fator que se destaca para a timidez da articulação entre a política social e as demais políticas de inclusão produtiva, é a ausência de ações estratégicas voltadas para o atendimento diferenciado dos beneficiários rurais do PBF. Na verdade, a categoria “beneficiário rural do PBF” não faz parte do vocabulário dos agentes mediadores nos municípios pesquisados, mesmo depois do advento do Plano Brasil Sem Miséria. O Cras atende o “público do PBF em geral”. A secretaria de agricultura prioriza a “população do campo”. Já a Emater e o BNB/Agroamigo têm como foco de atuação os “agricultores familiares”. Essa multiplicidade de enfoques cria um ambiente institucional pouco propício à cooperação e à articulação de políticas, engendrando sobreposição de ações, conflitos por recursos e desconfiança entre os atores.

Desta forma, não é difícil compreender a falta de sinergia e articulação entre as políticas públicas estudadas. Primeiramente, porque o histórico problema da seca continua sendo tratado apenas de maneira pontual, sem ações mais efetivas apoiadas em uma perspectiva de desenvolvimento territorial. Da mesma forma, as políticas ainda são operacionalizadas em meio a estruturas engessadas e incapazes de se adaptarem às realidades regionais, situação agravada pela falta de diálogo e cooperação entre os diferentes mediadores que, trabalhando em condições precárias, não conseguem dar conta sequer de suas atividades burocráticas rotineiras, “apagando incêndios” diariamente. Por fim, a falta de focalização nos pobres rurais atendidos pela política de transferência de renda atua como uma barreira à promoção de ações integradas objetivando ampliar suas capacidades e gerar oportunidades de ocupação e renda.

O resultado direto da desarticulação das políticas públicas é a manutenção da pobreza e o alto grau de dependência das famílias rurais em relação

ao PBF. Como foi mencionado anteriormente, no contexto de “economias sem produção” atingidas por uma seca prolongada, as transferências públicas são fundamentais. De fato, as poucas famílias entrevistadas, depois de receberem a assistência do PBF durante mais de uma década, parecem ter incorporado esta fonte de receitas a sua estratégia de reprodução econômica. Em um ambiente natural e social de instabilidade e vulnerabilidade, sujeito a riscos e choques, os ingressos do PBF são o único “dinheirinho garantido” com que podem contar mensalmente.

Em termos práticos e operacionais, esse conjunto de evidências sinaliza que uma estratégia de superação da pobreza rural pela via da integração das políticas governamentais passa, essencialmente, pela reestruturação dos órgãos públicos municipais e estaduais, bem como por um esforço paralelo no sentido estimular o diálogo e a cooperação entre os atores encarregados de operar os programas em nível local. Para além das questões estritamente produtivas, é preciso ampliar a oferta de bens públicos coletivos (abastecimento d’água, saúde, educação, estradas, comunicação etc.) nas comunidades rurais, pois como foi mencionado durante as entrevistas: “Se o sítio não tiver nada de bom as pessoas vão embora”.

## 5.2 Rio Grande do Sul: os casos de Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha

O município de Ametista do Sul localiza-se na microrregião de Frederico Westphalen, distante 450 quilômetros da capital Porto Alegre e a 90 quilômetros de Chapecó, em Santa Catarina (Figura 2). Com 7.323 habitantes registrados pelo Censo Demográfico em 2010, 52,04% da sua população está concentrada no meio urbano, enquanto 47,96% no meio rural. Além disso, a taxa de analfabetismo de Ametista do Sul em 2010 era de 11,41% e a expectativa de vida ao nascer de 73,54 anos. O PIB *per capita* registrado em 2012 era de R\$ 11.329,00 e o coeficiente de mortalidade infantil no mesmo ano de 12,82 por mil nascidos vivos.

O garimpo e o comércio de pedras estão entre as principais atividades econômicas de Ametista do Sul, sendo que o turismo no município está atrelado a tais atividades, embora o deslocamento para a localidade seja dificultado pela inexistência de linhas de ônibus diretas. O trajeto até a capital, por exem-

plo, precisa ser feito a partir dos municípios vizinhos de Planalto ou Frederico Westphalen, dificultando a interação dos moradores com outras regiões.

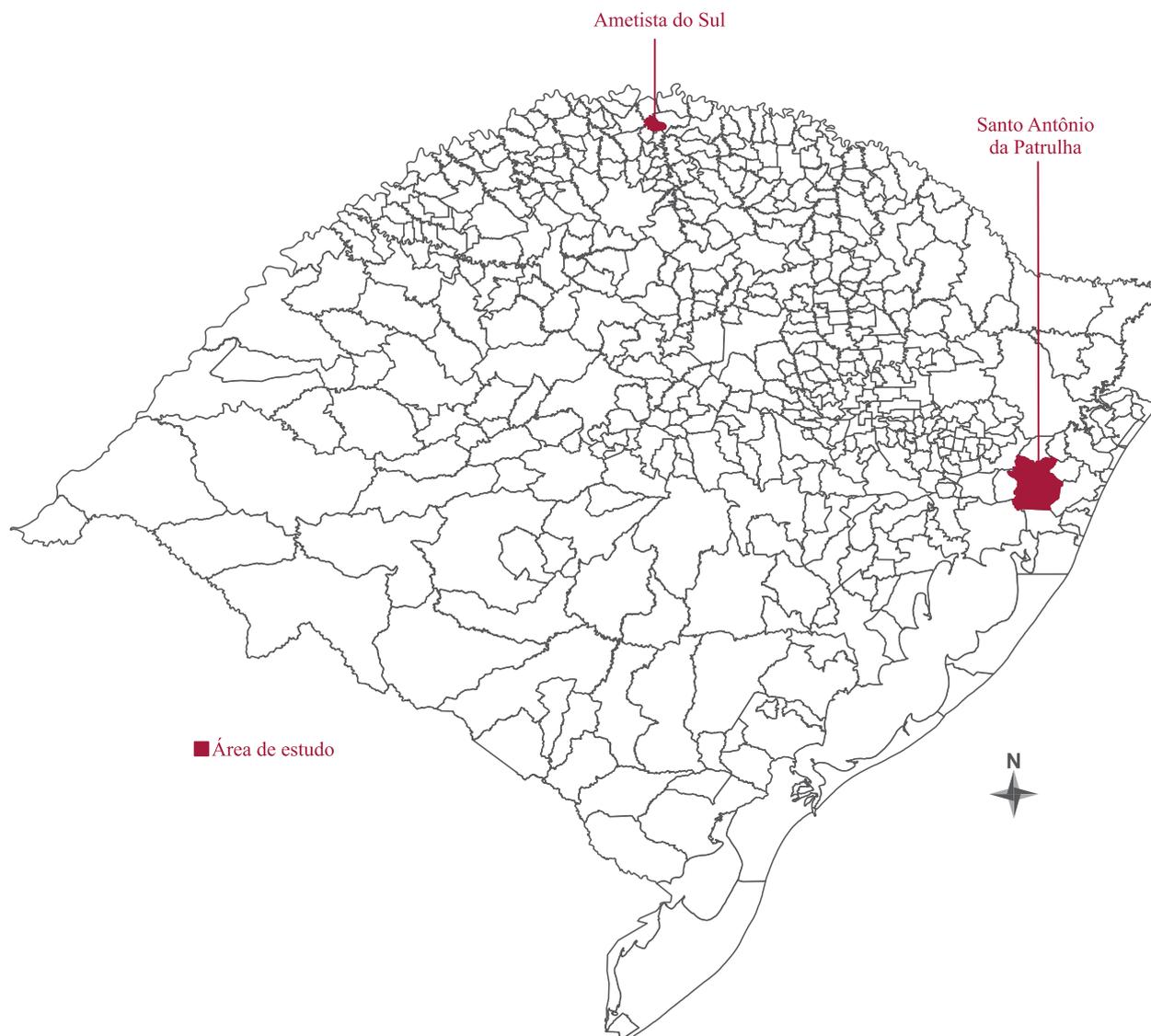
Em Ametista do Sul foram entrevistadas seis pessoas relacionadas com a gestão e execução do Programa Bolsa Família e com atividades de inclusão produtiva para os beneficiários do meio rural, notadamente, o Programa de Fomento Produtivo, vinculado ao Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, além de beneficiárias do programa.

Já Santo Antônio da Patrulha localiza-se na microrregião de Osório, distante 73 quilômetros de

Porto Alegre (Figura 2), possui 39.685 habitantes (2010), dos quais 70,84% residentes do meio urbano e 29,16% do meio rural. A taxa de analfabetismo em 2010 era de 9,05%, e a expectativa de vida ao nascer de 76,97 anos. O PIB per capita registrado em 2012 era de R\$ 17.241,00 e o coeficiente de mortalidade infantil de 17,39 por mil nascidos vivos.

Dentre as principais atividades econômicas do município, estão a produção de derivados da cana de açúcar, como o melado e rapaduras, embora outros cultivos, tais como a plantação de arroz, mereçam destaque.

Figura 2 – Localização dos municípios de Ametista do Sul e Santo Antônio da Patrulha no Rio Grande do Sul



Fonte: Malha cartográfica do IBGE (2015). Mapa adaptado, a pedido dos autores, pela geógrafa R. S. França.

Em Ametista do Sul, a ausência de transporte público é mencionada como principal dificuldade para os (as) beneficiários(as) do PBF se integrem nas atividades de qualificação profissional e geração de renda, de forma que as mesmas são re-

alizadas nas comunidades rurais, evitando o deslocamento dos beneficiários até a sede municipal.

Além das atividades artesanais tradicionais, no Centro de Referência e Assistência Social (Cras) de Ametista do Sul, há disponibilidade de

curso de corte e costura para beneficiárias do PBF que estejam grávidas. O curso proporciona o aprendizado através da confecção de itens do enxoval de bebê, os quais elas levam para casa ao final da capacitação.

Por outro lado, em Santo Antônio da Patrulha, embora exista linha de ônibus disponível em cada localidade, os horários não eram frequentes (diário ou duas vezes por semana, conforme a comunidade) e o custo era considerado elevado (R\$ 5,00 cada deslocamento). Ainda assim, alguns pontos são de difícil acesso, sobretudo em épocas de chuva forte. Nesse sentido, a existência de transporte público e o deslocamento das equipes até o meio rural foram citados como facilitadores para o acesso dos beneficiários do PBF no meio rural a outros serviços. Por sua vez, como acontece nos municípios potiguaros estudados, o PBF foi apontado ainda como importante fonte de renda, que garante a reprodução social das famílias beneficiárias, tanto em Ametista do Sul quanto em Santo Antônio da Patrulha:

Eu acho que pra muitos deles é a única fonte de renda, apesar deles produzirem. (...) Alguns produzem só para subsistência, mas muitos nem produzem o próprio temperinho, essas coisas (...) é para criança, digamos, esse valor, mas é a família que acaba (...) pra comida mesmo. Se não fosse isso, acho que a pobreza ia ser bem maior, se não tivesse o Bolsa (Entrevista Ametista do Sul -1).

Em ambos os municípios, a principal ação de inclusão produtiva é o Programa de Fomento Produtivo<sup>2</sup>, no qual as famílias beneficiárias do PBF selecionadas pela equipe da Emater recebem um crédito de R\$ 2.400,00, a fundo perdido, para a execução de projetos produtivos. Os projetos são elaborados em parceria com a Emater, a partir dos interesses e potenciais das famílias, priorizando a melhoria da alimentação e a qualidade de vida, com a introdução de hortas orgânicas e galinheiros nas propriedades. Assim, estimula-se o autoconsumo e também a venda de excedentes para geração de renda. Em alguns casos, os projetos foram diferenciados, como na reestruturação de um engenho de melado, permitindo que a família regularizasse e vendesse a produção – até então comercializada clandestinamente.

2 O Programa de Fomento Produtivo também é implementado no RN. Porém, os municípios pesquisados nesta Unidade Federativa, até a data de realização das entrevistas, ainda não tinham sido contemplados com essa iniciativa governamental.

Ainda em relação às ações de inclusão produtiva, os gestores identificam uma melhora, mesmo que pequena ou provisória, na qualidade de vida das famílias beneficiárias, sobretudo se considerado o Programa de Fomento Produtivo. No entanto, a experiência é ainda recente e não há dados mais detalhados no âmbito das entidades pesquisadas que permitam uma avaliação do programa. No tocante à participação dos beneficiários do Programa Bolsa Família em ações complementares, há ainda alguma resistência por parte das famílias, devido à própria situação de exclusão em que se encontram:

Claro que tem algumas famílias que ainda a gente tem que ir atrás, fazer visita, conversar, explicar, para ver o que que é, porque eles ainda têm alguma resistência. Mas, a partir do momento que conhecem o projeto, as atividades, a qualificação, eles acabam participando. (...) Eles já estão tão excluídos muitas vezes, que acabam achando que não precisam, que não é importante (...) algumas pessoas que estão mais excluídas, então é nessas que a gente busca resgatar, e trazer eles, incluir nessas ações sociais (Entrevista Ametista do Sul - 2).

Nos depoimentos dos gestores e mediadores relacionados ao meio rural, as atividades geradoras de renda são valorizadas e vistas como uma necessidade para que as pessoas saiam da condição de vulnerabilidade social. No entanto, repetidas vezes é feita a separação entre os beneficiários que “merecem” e os que são “acomodados” e que, portanto, “por falta de vontade própria” não conseguem sair da condição de pobreza e permanecem sendo beneficiários do PBF.

O Bolsa Família, como um programa, eu acho que é bom, é bom (...) tenho o conhecimento de algumas pessoas que eu acho que merecem. (...) O que eu acho que teria que ter é um pouco maior acompanhamento ou melhoramento do programa em si é na questão de isso não virar um círculo vicioso, tipo uma espécie de um paternalismo. (...) O Programa poderia melhorar mais, atuar mais como qualificação, buscar mais formas de introduzir algumas técnicas melhores, porque se trata de pessoas excessivamente humildes... (Entrevista Ametista do Sul - 5).

Durante a pesquisa de campo nos municípios gaúchos, algumas questões chamaram a atenção, como a inserção dos mediadores em diversos setores. Em Santo Antônio da Patrulha, por exemplo, os resultados do Programa de Fomento Produtivo foram multiplicados devido às relações dos me-

diadores com outras instituições e do seu prestígio pessoal. Assim, além de executar a política pública, campanhas de arrecadação foram realizadas para melhorar a moradia de beneficiários do PBF. No município houve ampla participação da sociedade em torno do Programa de Fomento, algo que, segundo os mediadores, não teria acontecido caso eles não tivessem boa inserção com os agricultores e outras instituições sociais.

Neste sentido, observam-se dois elementos centrais no que tange ao papel dos mediadores na implementação das políticas públicas. Primeiramente, a dependência das mesmas do efetivo envolvimento dos operadores em sua implementação. Em outras palavras, uma das variáveis que explica o sucesso/insucesso de uma mesma política em diferentes contextos é a vontade/personalidade do mediador para que isso aconteça. Em segundo lugar, mas ainda relacionado ao primeiro elemento, está o reconhecimento do mediador junto à comunidade em que atua, especialmente quando se trata do público rural, tradicionalmente mais receoso no trato com indivíduos estranhos à comunidade. Assim sendo, tal qual asseveram Hall e Midgley (2004), identifica-se que as políticas tendem a ter seus efeitos individuais e sinérgicos ampliados naqueles cenários em que os mediadores constroem uma identidade com a comunidade e em que efetivamente imbricam-se com a(s) política(s) que operacionalizam.

Este fato reforça a necessidade de que as políticas públicas sejam pensadas a partir da complementaridade entre si, articuladas desde sua formulação, passando pela execução e avaliação, potencializando as sinergias em todos os níveis e promovendo o encadeamento e a articulação entre programas de proteção social e políticas de desenvolvimento.

Não raro, chama a atenção o desconhecimento dos gestores sobre questões correlatas às suas atividades, uma vez que é a equipe do Cras que está encarregada da gestão do PBF, enquanto a equipe da extensão rural não detém todas as informações sobre o programa, mas executa o Programa de Fomento Produtivo para o público do PBF.

Outra posição importante a ser demarcada é a valorização do PBF, mesmo quando há participação em políticas de inserção produtiva, uma vez que o valor recebido é “garantido”:

[A renda] deu uma *umentadinha*, não deu aquela aumentada que a gente esperava, mas já quebra o galho. Eu vendo os ovos. (...) Eu sem o Bolsa Família não era ninguém. Quando entrou, entrou pra ajudar bastante. E daí com esse dinheiro que entrou também, que (...) ajudou, deu uma equilibrada bastante (Entrevista Santo Antônio da Patrulha - 1).

Ao comparar as políticas nos estados do RS e do RN percebe-se que a maioria dos elementos que justificam a baixa sinergia encontrada na pesquisa são comuns nas duas unidades federativas, a exceção da seca, característica do estado potiguar; e das dificuldades de transporte e acesso aos serviços e mercados, presente de forma mais evidente nas entrevistas realizadas nos municípios do estado gaúcho. Já as demais – falta de acompanhamento e de informações; falta de diálogo entre os mediadores; precariedade das condições de trabalho; e as burocracias operacionais – são comuns aos dois estados, apesar de agravadas no Rio Grande do Norte.

Outrossim, as entrevistas e observações realizadas em campo permitem inferir que a inclusão produtiva ocorre de maneira mais consistente no RS do que no RN, para o que atribuem-se duas causas, quais sejam: uma estrutura mais consolidada, dada tanto pela tradição do estado na operacionalização das linhas de crédito de maiores limites do Pronaf e por suas políticas de proteção social específicas, tais como o RS Mais Igual<sup>3</sup> e a estrutura da Emater, melhor aparelhada em termos de pessoal e de infraestrutura.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de pesquisa que originou este trabalho teve como objetivo inicial analisar interfaces entre o PBF, de redistribuição direta de renda, e o Pronaf, em sua linha de microcrédito denominada Pronaf B, destinada aos agricultores com menores rendas. Esta análise estabeleceu como hipótese de investigação a assertiva de que o Pronaf B seria a principal política de inclusão produtiva disponível à população rural beneficiária pelo PBF. No entanto, apesar das sucessivas solicitações da Sagi/

3 O Programa RS Mais Igual previa, até 2014, uma transferência complementar de renda de R\$ 50,00 aos beneficiários do PBF, mas atualmente vem trabalhando com um acréscimo variável ao benefício federal, de forma que sua complementação tem um limite de R\$ 100,00, somando-se os benefícios federal e estadual, o que diminuiu o número de beneficiários e o valor desta transferência.

MDS, houve restrições para acessar o banco de dados DAP/MDA, o que dificultou o teste da hipótese inicial, nos levando a trabalhar apenas com dados das políticas sociais de inclusão produtiva geridas pelo MDS e informações primárias coletadas mediante pesquisa de campo realizada em dois estados da Federação, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul.

Uma primeira conclusão do trabalho corrobora o que outras pesquisas já haviam demonstrado: que o PBF tem cumprindo de forma satisfatória e com êxito seus objetivos iniciais e precípuos de arrefecer as “múltiplas carências” das populações em situação de vulnerabilidade e precariedade social. Em face disso, verificou-se que o programa se tornou um elemento que integra as estratégias de reprodução social das famílias, que se tornaram bastante dependentes do mesmo.

A pesquisa também verificou que a estratégia de combate à pobreza rural do governo brasileiro a partir do Programa Bolsa Família ainda tem dificuldades para dar um “passo adiante”, que consistiria na criação de oportunidades e capacidades para que os beneficiários pudessem preparar as condições de emancipação desta política de proteção social. As condições para isto dependem, em boa medida, da ampliação da sinergia entre o PBF e outros programas de inclusão produtiva, tais como o Pronaf, assim como da construção de estratégias de desenvolvimento territorial nas regiões que concentram maiores números de beneficiários.

Dentre as possíveis causas identificadas para a baixa ou débil articulação sinérgica entre as políticas analisadas, destaca-se o papel confuso e, por vezes, errático dos mediadores na implementação das mesmas em âmbito local. Verificou-se que este problema é decorrente da própria falta de articulação sinérgica entre as políticas de proteção social e aquelas de inclusão produtiva em seus vários níveis, desde o planejamento, a operacionalização assim como na implantação, controle e fiscalização. Nos municípios em que foi realizada a pesquisa de campo, verificou-se escassez de ações planejadas e executadas conjuntamente por equipes formadas por agentes do PBF e aqueles de outros programas de inclusão produtiva (como os técnicos das agências de extensão rural, por exemplo). Tendo como agravantes a falta de qualificação destes mediadores para execução destas atividades e a precária infraestrutura que dispõem para realizá-las.

A principal dificuldade identificada para que o programa se torne mais efetivo na emancipação das famílias passa pela falta de ações capazes de integrar a assistência social e os programas que promovem o acesso a ativos como crédito, terra e tecnologias. Os casos analisados mostraram que é ainda bastante débil a atuação conjunta entre agentes da extensão rural com outros que estão encarregados das políticas de assistência social nos municípios. Esta articulação necessariamente exigiria a superação da fragmentação institucional prevalecente nas instâncias político-administrativas nos espaços subnacionais de governo, possibilitando que a coordenação de recursos e de esforços permita enfrentar as múltiplas dimensões da pobreza rural.

Finalmente, destaca-se que apesar do cenário de baixa sinergia encontrado, o PBF se constitui em um passo fundamental para a redução da vulnerabilidade e a construção de capacidades das famílias rurais. Nestes termos, este estudo permite afirmar que o programa foi bem-sucedido em seu objetivo de contribuir para superar a extrema pobreza monetária, auxiliando de forma decisiva para tirar o Brasil do mapa da fome, gerando desenvolvimento e crescimento econômico. Por outro lado, no entanto, é preciso reconhecer que um passo adiante em direção às políticas de inclusão produtiva é necessário para que os resultados alcançados não sejam medidos apenas pela quantidade de famílias beneficiárias atendidas, mas pela diminuição de suas necessidades e, sobretudo, pela capacidade de construir novas estratégias de trabalho e produção, fortalecendo seus meios de ganhar a vida.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, J. R.; LACERDA, M. A. D. Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidências a partir do Rio Grande do Norte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba/SP, v. 52, p. 167-188, 2014.
- AQUINO, J. R.; BASTOS, F. Dez anos do Programa Agroamigo na região Nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza/CE, v. 46, suplemento especial, p. 139-160, jul./2015.

- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Um retrato do lado pobre da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul. **Redes – Revista do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul/RS, v. 21, n. 3, p. 66-92, set./dez. 2016.
- ALONSO, J. E. O. S.; SANT'ANA, F. O. P. Desempenho de avaliação de impacto econômico do Bolsa Família sobre agricultores familiares participantes do Pronaf B: uma proposta a partir de resultados potenciais. In: CONGRESSO BIEN, 13, São Paulo. **Anais...**, São Paulo, 2010.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- CASTILHO E SILVA, C.B. **O programa Bolsa Família no meio rural: um caminho ao desenvolvimento no Rio Grande do Sul?** Porto Alegre, 2014. 201f. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- CARGNIN, A. P. et al. Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul: quinze anos acompanhando as transformações do estado. **GEO UERJ**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 24, jul./dez. 2013.
- CARGNIN, A. P.; BANDEIRA, P. S. A política nacional de desenvolvimento regional e as “portas de saída” para os beneficiários do Bolsa Família. **GEO UERJ**. Rio de Janeiro, n. 27, p. 234-257, 2015.
- CECCHINI, S. et al. (Eds.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: Cepal, 2015.
- DRAIBE, S. M. Intersetorialidade. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Unesp/Fundap, 2015. p. 488-492.
- FEE. **Perfil socioeconômico dos municípios - Ametista do Sul**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Ametista+do+Sul>>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- GARCIA, F.; HELFAND, S.; SOUZA, A. P. Transferencias monetarias condicionadas y políticas de desarrollo rural en Brasil: posibles sinergias entre Bolsa Familia y el Pronaf. In: MALDONADO, J. H. et al. (Orgs.). **Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina**. Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Economía/Cede/Fida, 2016. p. 69-115.
- HALL, A.; MIDGLEY, J. **Social policy for development**. London: SAGE, 2004.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. **Journal Lat. Amer. Stud.** N. 38, p. 689–709, 2006.
- IBGE/SIDRA. **Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar - MDA/Pronaf (Lei nº 11.326 de 24/07/2006)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/defaultMDA.asp?z=p&o=2&i=P>>. Acesso em: 26 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010: população residente por situação do domicílio (total, rural e urbana)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&c=1378>>. Acesso em: 05 fev. 2015.
- KERSTENETZKY, C. L. Welfare State e desenvolvimento. **Dados: Revista e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.
- MAIA GOMES, G. **Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos**. Brasília: Ipea, 2001.
- MDS. **Portal do Plano Brasil Sem Miséria no seu município**. [S.l.], 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id\\_grupo=69](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69)>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- MDS/CADÚNICO/TABCAD. **Tabulador com duas variáveis (famílias e pessoas): CadÚnico/julho 2014**. Brasília: MDS/SAGI, 2014. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador\\_tabcad.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

- \_\_\_\_\_. **Tabulador com duas variáveis (famílias e pessoas)**: CadÚnico/ dezembro 2014. Brasília: MDS/SAGI, 2015. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador\\_tabcad.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php)>. Acesso em: 20 out. 2015.
- MALDONADO, J. H. et al. (Orgs.). **Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina**. Bogotá: Universidad de los Andes/ Facultad de Economía/Cede/Fida, 2016.
- MALDONADO, J. H.; GÓMEZ, J. A.; JURADO, V. L. Sinergias entre políticas de protección social y proyectos de desarrollo rural: aproximación desde la literatura existente y la teoría. In: MALDONADO, J. H. et al. (Orgs.). **Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina**. Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Economía/ Cede/Fida, 2016. p. 17-67.
- MARTINS, C. H. B.; WINK JÚNIOR, M. V. **Pobreza extrema em municípios do Rio Grande do Sul: evidências da multidimensionalidade**. Porto Alegre, FEE, 2013. (Texto p/ Discussão FEE, nº 114).
- MARTINS, H. F. Fragmentação institucional. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Unesp/Fundap, 2015. p. 373-376.
- MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS/Sagi, 2015. (Caderno de Estudos, nº 23).
- NERI, M. et. al. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo**. Brasília: MDA/Nead, 2012.
- NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos. In: NEVES, D. P. (Org.). **Desenvolvimento social e mediação política**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 21-44.
- ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas/SP: Autores Associados, 2002.
- WAQUIL, P. D. As especificidades regionais e socioculturais da pobreza rural na região Sul do Brasil. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Orgs.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. p. 355-398. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).
- WINK JUNIOR, M. et al. Índice de desenvolvimento socioeconômico e pobreza extrema: um cenário para municípios gaúchos. **Indicadores Econômicos FEE** (Impresso), v. 40, p. 19-32, 2013.