

UFS - POSGRAP - NEREN
MESTRADO EM AGROECOSSISTEMAS

DISSERTAÇÃO

**PROGRAMA FOME ZERO:
CONTINUIDADES E MUDANÇAS NO
ESPAÇO RURAL SERGIPANO**

Raquel Fernandes de Araújo Rodrigues

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E ESTUDOS EM RECURSOS NATURAIS



**Programa Fome Zero: continuidades e mudanças no espaço rural
sergipano**

RAQUEL FERNANDES DE ARAÚJO RODRIGUES

Sob a Orientação da Professora
Dalva Maria da Mota

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação e Estudos em Recursos Naturais da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Agroecossistemas.**

São Cristóvão, SE.
Fevereiro de 2006

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Rodrigues, Raquel Fernandes de Araújo
R696p Programa Fome Zero : continuidades e mudanças no espaço rural
sergipano / Raquel Fernandes de Araújo Rodrigues. - - São Cristóvão,
2006.
117f. : il.

Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Pró-Reitoria de
Pós-Graduação e Pesquisa, Núcleo de Pós-Graduação e Estudos em
Recursos Naturais, Universidade Federal de Sergipe.

Orientadora Prof.^a Dalva Maria da Mota.

1. Desenvolvimento social – Desenvolvimento econômico –
Distribuição de renda. 2. Políticas de combate à pobreza – Simão Dias
/ SE. 3. Agricultura familiar. 4. Políticas assistencialistas - Programa
Fome Zero – Programa Bolsa-Família. I. Título.

CDU 504:633/635:364.422(813.7Simão Dias)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE - UFS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E ESTUDOS EM RECURSOS NATURAIS -
NEREN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGROECOSSISTEMAS

RAQUEL FERNANDES DE ARAÚJO RODRIGUES

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Recursos Naturais, como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Agroecossistemas**

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 22/02/2006

Pesquisadora Dr.^a Dalva Maria da Mota
(Orientadora)

Pesquisador Dr. Fernando Fleury Curado

Professor Dr. Pedro Roberto Almeida Viégas

DEDICATÓRIA

Para minha família, em especial, minha mãe pela força e serenidade com que enfrentou momentos muito mais duros do que a conclusão de uma dissertação. Um exemplo para eu vencer esta e várias etapas da minha vida.

AGRADECIMENTOS

- Dalva Mota, Dr.^a em Sensibilidade e Competência, um MUITO OBRIGADO todo especial, seguido de um abraço tão apertado, quanto os laços de amizades, que nos unem.
- Heribert, Josué e Josete, por acrescentarem a este trabalho conhecimentos técnicos com sensibilidade e desprendimento.
- Dr. Fernando Curado e Dr. Pedro Viegas, pelo profissionalismo com o qual conduziram o processo de avaliação, possibilitando novas reflexões sobre o objeto de estudo.
- Andréia, Bruno, Maurício, Selenobaldo, Helenalda e Jonathas, pelos momentos de descontração no decorrer desta jornada.
- Val, Cícero, Karla Fabiana, Janaína, Thaís, Gardênia, Sandra Paula, Sandra Lima, Eugênia, Conceição Alves, Conceição Machado, amigos tão próximos do coração, mas longe dos olhos nos dois últimos anos.
- Franco, Genival, Cleunice, César, Cledinilson, Fátima, Andréa e Eliane, por chegarmos juntos a este momento, que muitas vezes parecia tão distante e próximo ao mesmo tempo.
- Jane, Eva e Marinoé, pela paciência e perseverança em me ajudar a vencer um grande e inevitável obstáculo, mesmo que de pouca importância para os meus anseios profissionais.
- Estagiários, Chefia e demais colegas da Embrapa Tabuleiros Costeiros, pela compreensão da minha ausência em determinados momentos para conclusão de mais uma etapa profissional da minha vida.
- Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Núcleo de Pós-Graduação e Estudos em Recursos Naturais (NEREN), pela oportunidade de obtenção do título de mestre.
- Técnicos das Secretarias Municipais de Simão Dias (Saúde, Educação e Assistência Social e do Trabalho), agentes de saúde, professores, extensionistas do DEAGRO e, em especial, agricultores familiares que abrilhantaram esta pesquisa com seus *saberes* e percepções de mundo.
- Por último, não menos importante, mas por me acompanhar desde o princípio, inicio a leitura deste trabalho, com uma declaração de amor a quem me aturou nos momentos de estresse, prazer e alegria: ao “Amore “ da minha vida.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CDMR's	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDEN	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CONSAD	Consórcio Alimentar e Desenvolvimento Rural
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão do PRONAF
DEAGRO	Departamento de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Sergipe
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrater	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IRA	Doenças respiratórias agudas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MIRAD	Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
NIS	Número de Identificação Social
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG's	Organizações Não Governamentais

PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PE/MT	Movimento da Terra
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PFS	Programa de Saúde da Família
PFZ	Programa Fome Zero
PIS/Cofins	Programa de Integração Social/Contribuição para Fins de Seguridade Social
PLANAF	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNDA	Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONESE	Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe
PSD	Partido Trabalhista Brasileiro
PTB	Partido Social Democrata
SASAC	Sociedade de Apoio Sócio- Ambientalista e Cultural
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIAB	Sistema de Informações de Atenção Básica
SIBRAER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
UFS	Universidade Federal de Sergipe
USP	Universidade do Estado de São Paulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Conjunto de programas e ações do Programa Fome Zero. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	30
Tabela 2.	Crêterios de elegibilidade do Programa Bolsa-Família. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	36
Tabela 3.	Classificação dos atores entrevistados (entrevistas semiestruturadas) dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	46
Tabela 4.	Demonstrativo dos programas de transferência de renda (R\$) para o município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	53
Tabela 5.	Número de estabelecimentos agrícolas dos agricultores familiares entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	66
Tabela 6.	Percentual dos estabelecimentos dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca que realizam atividades agrícolas e/ou pecuárias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	68
Tabela 7.	Percentual de agricultores familiares entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca que destinam a produção do estabelecimento para autoconsumo e/ou comércio. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	76
Tabela 8.	Média (R\$) da renda auferida com a safra (kg) em 2004 pelos agricultores familiares entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	77
Tabela 9.	Média (R\$) da renda familiar mensal dos agricultores familiares entrevistados dos povoados Lagoa Seca e Sítio Alto, oriunda de atividades agrícolas, não agrícolas e transferências governamentais. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	80
Tabela 10.	Médias (R\$) das rendas mensais, per capita e familiar, auferidas pelas famílias beneficiárias do Bolsa-Família, entrevistadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	86
Tabela 11.	Características gerais das famílias entrevistadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	87
Tabela 12.	Série histórica da frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa-Família, de 2002 a 2004, dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	O PFZ antes e após a unificação das políticas de transferência de renda. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	33
Figura 2.	Percentual do grau de escolaridade dos beneficiários do Bolsa-Família, de seis a quinze anos, das famílias entrevistadas do povoado Sítio Alto. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	60
Figura 3.	Percentual do grau de escolaridade dos beneficiários do Bolsa-Família, de seis a quinze anos, das famílias entrevistadas do povoado Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	60
Figura 4.	Percentual de entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca satisfeitos com a quantidade de alimentos que consomem. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	71
Figura 5.	Média (R\$) dos gastos mensais com alimentos adquiridos fora do estabelecimento dos agricultores entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	72
Figura 6.	Média (R\$) mensal de transferência direta de renda às famílias entrevistadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	81
Figura 7.	Percentual de satisfação dos entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca com o trabalho no campo. UFS, São Cristóvão, SE. 2005..	83
Figura 8.	Percentual do desejo dos agricultores familiares dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca sobre a permanência dos filhos no trabalho agrícola. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	84
Figura 9.	Percentual de causas de mortalidade infantil no município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	95
Figura 10.	Percentual de nascidos abaixo do peso (A), percentual de acompanhamento do pré-natal das mulheres grávidas (B) e percentual de cobertura vacinal das crianças de zero a dois anos de idade entre os anos de 2002 a 2004 no município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	96
Figura 11.	Percentual de mortalidade infantil entre os anos de 2002 a 2004 no município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.....	97

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 PFZ: da concepção à prática	23
2.1.1 O contexto das políticas sociais no Brasil antes do PFZ	23
2.1.2 De Projeto Fome Zero para Programa Fome Zero (PFZ)	29
2.2 A agricultura familiar, o PFZ e a segurança alimentar	37
3. MATERIAL E MÉTODOS	42
3.1 Seleção do campo de pesquisa	42
3.2 Atores e procedimentos de pesquisa	43
3.3 Sistematização e análise dos dados	46
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	48
4.1 Gestão local do PFZ	48
4.1.1 O cadastramento dos mais pobres entre os pobres	48
4.1.2 Bolsa-Família: articulação entre a União e o poder público local	54
4.1.3 Condiçionalidades do Programa Bolsa-Família: a quem compete o acompanhamento local? 58	
4.2. Acesso à terra e segurança alimentar	64
4.2.1 Breve histórico da ocupação dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca.....	64
4.2.2 Estratégias de acesso à terra e uso dos agroecossistemas	69
4.2.3 Quantidade e qualidade dos alimentos	70
4.3 O trabalho e o povoado como espelhos	75
4.3.1 O trabalho e outras fontes complementares da renda familiar	76
4.3.2 Não se vive só de trabalho	82
4.4 Análise dos impactos do PFZ	89
4.5 Conhecimentos dos diferentes atores sobre o PFZ	98

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
ANEXOS	118

RESUMO

RODRIGUES, Raquel Fernandes de Araújo Rodrigues. **Programa Fome Zero: continuidades e mudanças espaço rural sergipano**. UFS, 2005. 117p. (Dissertação, Mestrado em Agroecossistemas).

O acirramento das desigualdades sociais no meio rural ocasionou o aumento do número de famílias em situação de insegurança alimentar e culminou com o surgimento e pressões dos movimentos sociais. Na tentativa de reverter este quadro, a partir de 1990, o Estado buscou a adoção de mecanismos para redefinir a articulação entre o desenvolvimento social e o econômico. Contudo, a falta de continuidade e transversalidade entre as políticas de caráter emergencial, a curto prazo, e às de caráter estruturantes, a longo prazo, bem como a ausência de intersetorialidade entre as instituições envolvidas, resultaram numa lacuna que impossibilitou a eficácia dessas políticas no combate à fome e pobreza. Por estabelecer mecanismos de gestão visando ao preenchimento dessa lacuna, o Governo Federal apresentou o Programa Fome Zero (PFZ) como uma política nacional de segurança alimentar. Este trabalho trata das continuidades e mudanças após a implantação do PFZ no espaço rural dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, localizados no município de Simão Dias (SE). O objetivo geral da pesquisa foi avaliar as políticas públicas sociais de transferência direta de renda implementadas no meio rural do Brasil, desde o ano 2002, até o segundo ano de atuação do PFZ (2004). Os elementos necessários para esta avaliação foram obtidos por meio de alguns procedimentos metodológicos: estudos de caso, observações e entrevistas estruturadas e semi-estruturadas com os diferentes atores envolvidos com o PFZ (agricultores familiares, extensionistas, técnicos de secretarias municipais, professores e agentes de saúde). As análises qualitativa e quantitativa das informações permitem afirmar que o PFZ interferiu na melhoria da qualidade de vida da população, por meio dos repasses financeiros do Bolsa-Família. Entretanto, as políticas de caráter estruturante foram consideradas insipientes no que se refere à melhoria da qualidade dos alimentos produzidos e da infra-estrutura dos estabelecimentos, à garantia da sustentabilidade dos agroecossistemas e à autonomia financeira para as famílias beneficiárias, por meio de políticas de ampliação do acesso à terra, trabalho e alternativas de fontes de renda.

Palavras-chave:

Programa Fome Zero, Agricultura Familiar, Segurança Alimentar

ABSTRACT

RODRIGUES, Raquel Fernandes de Araújo. **Fome Zero Program**: continuities and changes in the agricultural space at Sergipe, Brazil. São Cristovão: UFS, 2005. 117p. (Master Degree in Agroecosyms).

The intensification of the social inequalities in the field caused in the increase of the number of families in situation of food unsustainability and culminated in the sprouting and pressures of the social movements. In the attempt to revert this situation, from 1990, the State searched the adoption of mechanisms to redefine the joint between the social development and the economic one. However, the lack of continuity and transversality enter the politics of emergencial, short-term character, and to the ones of character structural, in the long term, as well as the absence of intersectionality between the involved institutions, they had resulted in a gap that disabled the effectiveness of these politics in the combat to the hunger and poverty. For considering management mechanisms aiming at to the fulfilling of this gap, the federal government presented Fome Zero Program (PFZ) as one national politics of food security. This work deals with the continuities and changes after the implantation of the PFZ in the agricultural space of the towns farm, Sítio Alto and Lagoa Seca, located in the city of Simão Dias (SE). The general objective of the research was to evaluate of critical form the social public politics of direct transference of income implemented in the agricultural way it Brazil, since year 2002, until the second year of performance it PFZ (2004). The necessary elements for this evaluation had been gotten by means of some method procedures: studies of case, comments and interviews structuralized and half-structuralized with the different involved actors with the PFZ (family farmer, extensionistas, technician of city departments, teachers and agents of health). The qualitative and quantitative analysis of the information allows to affirm that the PFZ intervened with the improvement of the quality of life of the population, by means of the financial transfers of the Program Bolsa Família. However, the structuralized politics had been considered undergoing in that if it relates to the improvement of the quality of produced foods and the infrastructure of the establishments, guarantee of the sustainability of agroecosyms and financial autonomy for the families, by means of politics of magnifying of the access to the land, work and alternatives of income sources.

Key words:

Fome Zero Program, Family Farming, Food Security

1. INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil influenciou na constituição de uma sociedade com grandes desigualdades sociais. Nos últimos 20 anos, questiona-se mais intensamente estas desigualdades, considerando que a partir de 1988 a população brasileira conquistou a legitimidade de eleger de forma direta o Presidente da República, além da eclosão de movimentos sociais de trabalhadores rurais e pressão dos demais movimentos sociais organizados. Isto elevou as expectativas da população por políticas de melhorias na qualidade de vida das classes sociais menos favorecidas. Seria insensatez desconhecer as conquistas obtidas, a exemplo do aumento da escolaridade em todas as faixas etárias, da esperança de vida, que passou de 65,5 para 71 anos, da municipalização dos serviços de saúde e da implantação de políticas federais como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), o Bolsa-Escola, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Reforma Agrária e o Programa de Previdência Rural. Os movimentos sociais que reivindicavam o direito ao acesso à terra e a políticas específicas para a agricultura familiar, também contribuíram para alguns avanços na zona rural, dentre eles, o aumento do número de assentamentos e a ampliação das linhas de créditos, possibilitando recursos para os agricultores adquirirem meios de produção.

Apesar dessas conquistas, é consenso que em 1999 houve um agravamento do problema de desemprego, causado, principalmente, pela adoção de políticas econômicas de cunho neoliberal no Brasil. Este modelo econômico diminuiu a oferta de postos de trabalho por promover o processo de substituição da mão-de-obra humana por máquinas, a abertura das fronteiras para comercialização de produtos importados, o acirramento da competitividade no mercado interno, dentre outros.

Outro problema presente no meio rural é o acesso restrito à assistência técnica¹ e a serviços de maneira geral, a exemplo da saúde, educação, moradia e saneamento básico.

Com tantas dificuldades, uma parte dos agricultores familiares se viu forçada a buscar outras estratégias de sobrevivência, pois, a modernização de grupos de produtores de regiões específicas, a diversificação das atividades não-agrícolas, a adoção de tecnologias nos empreendimentos agrícolas empresariais, também repercutiram na desestruturação das relações tradicionais da agricultura, conseqüentemente, na falta de sustentabilidade nos agroecossistemas – ecossistemas naturais modificados pelo homem com o objetivo de produção agrícola (MARTEN, 1988). Tudo isso, contribuiu para intensificar o êxodo e reestruturar o mercado de trabalho com conseqüências diretas na qualidade do emprego e renda e no aumento das desigualdades sociais no meio rural. Ou seja, a promoção de desenvolvimento rural foi comprometida, uma vez que, a exploração dos agroecossistemas não respeitou os quatro princípios básicos apontados por Marten (1988): produtividade, estabilidade, sustentabilidade, equidade e autonomia.

Por outro lado, as políticas destinadas aos agroecossistemas manejados por agricultores familiares e a outros segmentos caracterizaram-se por uma concepção assistencialista, pelo caráter setorial e por iniciativas que não consideraram as características culturais, sociais, institucionais e ambientais, a exemplo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e do financiamento da *pecuarização* e/ou *reflorestamento*², mediante incentivos fiscais, crédito subsidiado e trabalho das frentes produtivas nos períodos de seca.

Além dos problemas sociais gerados pela falta de uma política agrária eficiente para a zona rural, a chamada *modernização conservadora* patrocinou o desmatamento

¹ A extensão técnica brasileira teve o seu início formal em 1948, no Estado de Minas Gerais, estendendo-se pelos demais estados, com exceção do Estado de São Paulo, que veio a constituir o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibraer), coordenado nacionalmente pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) e, posteriormente, pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). As primeiras crises institucionais do Sistema tiveram início em 1990 e culminaram com a extinção da Embrater, em 1991. Esta extinção retraiu o apoio técnico, administrativo, financeiro e político da esfera federal à extensão rural. Nestas circunstâncias, diversos Estados promoveram reformas administrativas nessas instituições, principalmente, com o propósito de reduzir os dispêndios públicos, comprometendo a qualidade dos serviços prestados, reduzindo a capacidade de atendimento das instituições e prejudicando não só a assistência direta às comunidades rurais e aos agricultores familiares, mas também o acesso a outros projetos governamentais, como o crédito rural.

² Os sistemas de produção do Nordeste evoluíram a partir do desflorestamento da vegetação nativa para utilização das áreas desmatadas com o cultivo de pastos de gramíneas forrageiras (CARON; SABOURIN, 2003).

das formações vegetais nativas para implantação de pastagens e o uso de agrotóxicos em proporções mais elevadas. De acordo com Caron (2003), em alguns municípios do Estado do Ceará, a caatinga quase desapareceu, cedendo lugar às pastagens artificiais. Mesmo do ponto de vista econômico, esse modelo apresentou fragilidades, pois comprometeu ainda mais as dinâmicas econômicas locais, visto que os agricultores nordestinos já se sentiam ressentidos com a progressiva destruturação da agroindústria algodoeira.

A intensificação dos movimentos sociais no campo, a exemplo do surgimento da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975, pressionou o Estado a estabelecer políticas específicas de combate às desigualdades sócio-econômicas na zona rural. Em 1984, o Governo Federal criou o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), cujas ações se restringiram ao fornecimento de titulação das terras, sem a disponibilização de uma infra-estrutura adequada para uma prática agropecuária sustentável. Naquele momento, as práticas políticas priorizaram os latifundiários, ao ponto de considerar-se que uma empresa rural cumpria o seu papel social e reprimir os movimentos sociais agrários com violência (SPAROVEK, 2003). Em 1986, com uma nova iniciativa do Governo Federal em reduzir os problemas sócio-econômicos no campo, foi criado o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD) e lançado o I Plano Nacional de Reforma Agrária, que manteve a mesma estrutura ideológica das iniciativas anteriores, atingindo apenas 10% dos agricultores identificados como possíveis beneficiários de projetos de reforma agrária. Em 1987, a participação de organizações populares na Campanha Nacional pela Reforma Agrária resultou na incorporação de um capítulo na Constituição de 1988, intitulado *Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*. Foram estabelecidos critérios, direitos e deveres, tanto para os agricultores beneficiários desta política quanto os proprietários que teriam suas terras desapropriadas.

Em 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo, o MIRAD foi instinto, paralisando o plano de reforma agrária e as desapropriações de terra. O plano foi retomado em 1993, pelo presidente Itamar Franco, com a promulgação da Lei Agrária, o Programa Emergencial de Assentamento de 800.000 famílias e o desenvolvimento de projetos agrários. Contudo, o número de desapropriações e de políticas voltadas para a agricultura familiar não correspondeu às expectativas dos movimentos sociais. Alguns conflitos, entre segmentos desses movimentos e o Estado, foram marcados pela violência que resultou na morte de 640 vítimas no país, entre os anos de 1985 e 1989.

Em 1995, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, foi instituído o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o PRONAF. Com essas medidas, o governo conseguiu ampliar o diálogo com os movimentos sociais e diminuir, em parte, as revoltas populares no meio rural.

Neste cenário, em janeiro de 2003, Luis Inácio Lula da Silva assumiu como Presidente da República do Brasil, apresentando um programa de governo edificado, primordialmente, sobre políticas nacionais de inclusão social, priorizando o combate à fome e à pobreza. Conhecido no cenário mundial por sua atuação histórica de oposição a políticas neoliberais e ações que gerem alguma forma de exclusão social, a sua eleição elevou as expectativas de inversão de prioridades, assim como, o grau de responsabilidade social deste governo com a população.

A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ) foram as primeiras medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere ao combate à fome e pobreza. Composto por ações emergenciais e estruturantes, o PFZ propôs, inicialmente, apoio aos agricultores familiares, incluindo os assentados de Reforma Agrária, os remanescentes de quilombos e áreas indígenas localizadas nas regiões semi-áridas do Nordeste e do norte do Estado de Minas Gerais. Hoje, o público alvo do PFZ são todas as famílias em situação de insegurança alimentar, conforme critérios pré-estabelecidos, independente da sua região geográfica de origem. Entretanto, é compreensível que o PFZ atenda um maior número de famílias no Nordeste, pois se encontra nesta região do Brasil a maior parte das pessoas que estão abaixo da linha de pobreza e expostas a uma situação de insegurança alimentar (SILVA et al., 2000a).

Tendo em vista a problemática acima, o objetivo geral desse estudo foi analisar os impactos do PFZ, na esfera local, com ênfase nas atividades produtivas e na sua repercussão na melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares de comunidades rurais do Estado de Sergipe. Os objetivos específicos são os seguintes: 1) caracterizar o PFZ quanto à estrutura e transversalidade³ e intersectorialidade⁴ das ações; 2) identificar as ações desenvolvidas para o desenvolvimento local, assim como as suas características no âmbito do PFZ; 3) identificar e analisar as continuidades e mudanças nos agroecossistemas (estabelecimentos rurais) a partir da implantação do PFZ; 4)

³ O PFZ é composto por ações coordenadas por diferentes setores do governo e da sociedade civil.

⁴ Intersetorialidade significa ações coordenadas e articuladas, onde os recursos de cada setor são utilizados obedecendo uma escala de prioridade. A falta de articulação pode levar ao atendimento dos mesmos segmentos da população por diversos programas de diferentes setores do governo e da sociedade civil, como também, à pulverização dos recursos financeiros (CONSEA, 2004).

analisar o impacto destas ações na melhoria de qualidade de vida; 5) analisar as representações dos agricultores familiares quanto ao Programa Fome Zero.

Para atingir esses objetivos, foi analisada a possível existência de transversalidade e intersectorialidade entre as ações emergenciais e estruturantes do PFZ e se estas ações estão sendo implementadas nas unidades de produção familiar, levando-se em consideração a conjuntura social, econômica, cultural e ambiental. Sendo assim, além de analisar o número de famílias assistidas pelos programas sociais e o montante dos benefícios disponibilizados, fez-se necessário verificar se esses recursos estão sendo aplicados de forma sustentável, conseqüentemente, se estão proporcionando melhoria na qualidade de vida das famílias assistidas.

O objeto dessa pesquisa abrange as ações do PFZ, particularmente, nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, ambos localizados no município de Simão Dias (SE). Nesse município, estão concentradas as ações do PFZ no que se refere à agricultura e à intervenção da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

Em síntese, a pergunta central de pesquisa é: com a implantação do PFZ no espaço rural dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, Simão Dias (SE), o que mudou e por quê?

Em torno desta pergunta, foram formuladas algumas hipóteses: 1) o PFZ é uma política de segurança alimentar que melhorou a qualidade de vida, mas não alterou a infra-estrutura dos estabelecimentos de base familiar (agroecossistemas); 2) o PFZ é composto por ações emergenciais e estruturantes que não estão sendo desenvolvidas de forma transversal; 3) o PFZ melhorou a qualidade de vida dos beneficiados ao assegurar o acesso aos alimentos pela transferência de renda. No entanto, não houve melhoria na qualidade dos alimentos produzidos e consumidos pelas famílias beneficiadas; 4) os agricultores familiares não conhecem o PFZ ou pensam que ele se limita ao Bolsa-Família.

O conteúdo detalhado de validação ou refutação dessas hipóteses será de grande relevância, uma vez que são escassos os estudos que apontam os impactos das ações do PFZ na melhoria da qualidade de vida no meio rural, bem como as avaliações dos agricultores familiares em relação ao programa.

Em meados de 2004, a Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar, com o apoio do PFZ, lançou o livro *Fome Zero. Textos fundamentais*, onde estão reunidas algumas reflexões políticas de diferentes autores sobre o tema. A obra nos apresenta a situação sócio-econômica na qual o Brasil se encontrava em 2001,

atribuindo aos governos anteriores a Luís Inácio Lula da Silva a responsabilidade pela desigualdade social, principalmente, por priorizarem apenas o crescimento econômico. Alguns autores abordam os principais pilares do PFZ que, segundo eles, o diferencia de programas anteriores como: (1) a preocupação não só com a quantidade, mas com a qualidade e o acesso aos alimentos, conforme o conceito de segurança alimentar; (2) a associação de ações emergenciais com estruturantes; (3) envolvimento da sociedade civil. Entretanto, são insipientes os dados que revelam o impacto do PFZ na melhoria efetiva da qualidade de vida das famílias beneficiadas, provavelmente, pelo pouco espaço de tempo entre a implantação do programa e o lançamento do livro.

O Governo Federal atribui à agricultura familiar um importante papel para auxiliá-lo no cumprimento das metas auferidas por meio do PFZ para produção de alimentos e geração de postos de trabalho. Neste contexto, em 2003, o Plano Safra, plano anual do Governo de fomento a agricultura, elevou os recursos destinados à agricultura familiar quando comparado aos anos anteriores, no entanto ainda priorizou o setor patronal. Dos R\$ 32,5 bilhões liberados somente R\$ 5,4 bilhões destinaram-se à agricultura familiar (PRONAF, 2005). Esses números foram considerados como um avanço por alguns, mas frustrou a expectativa de tantos outros sobre a inversão de prioridades prometida durante a campanha eleitoral pelo atual Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. De qualquer forma, na atual conjuntura, o PFZ é a principal política social do atual Governo destinada especificamente a essa categoria, por esse motivo a avaliação e o monitoramento no âmbito local têm papel chave para identificar sua eficiência e sinalizar ações futuras.

A falta dessas avaliações e monitoramentos mais precisos tem fundamentado alguns segmentos da sociedade, com acesso fácil aos meios de comunicação sobre a eficiência ou não do programa, especialmente no que diz respeito ao seu caráter, unicamente, assistencialista e a real tipologia dos beneficiados que são cadastrados pelas prefeituras municipais.

Outro ponto crucial que vem direcionando a opinião pública sobre o PFZ é a falta de demonstração dos resultados das metas sociais e ambientais. Até janeiro de 2004, foram divulgados 14 documentos oficiais demonstrando a avaliação dos programas de transferência de renda e os impactos destes na economia. Contudo, estes documentos se atêm, principalmente, a apresentar o número de famílias assistidas a uma análise comparativa quantitativa entre o montante dos recursos dos repasses constitucionais e o repassado pelo Programa Bolsa-Família aos municípios. Ou seja, se

de fato as ações estruturantes para geração de emprego e renda estiverem sendo implementadas, provavelmente, a maioria da população pouco conhece sobre seus impactos, quiçá, sua existência.

O estudo está estruturado em seis partes: Introdução, Referencial Teórico, Materiais e Métodos, Resultados e Discussão, Considerações Finais e Referências Bibliográficas.

No Referencial Teórico, buscou-se fundamentar as discussões apresentadas no decorrer do estudo sobre políticas públicas sociais, agricultura familiar e segurança alimentar. Esta parte foi subdividida em dois subitens intitulados *PFZ: da concepção à prática* e *A agricultura familiar, o PFZ e a segurança alimentar*.

Em Materiais e Métodos, apresentou-se os procedimentos metodológicos utilizados para: coleta dos dados primários e secundários; escolha das áreas de estudo; definição da unidade básica de análise, tamanho e tipologia da amostragem.

Em Resultados e Discussão, a análise, interpretação e discussões foram agrupadas e ordenadas em cinco subitens, acompanhados de figuras e tabelas.

No subitem 4.1 intitulado *Gestão local do PFZ*, relata-se as formas de acesso ao programa pelos beneficiários, os mecanismos de acompanhamento das condicionalidades⁵ e articulação existentes entre a União e o poder público local em relação ao Programa Bolsa-Família.

No subitem 4.2 denominado *Acesso à terra e segurança alimentar*, associa-se os altos níveis de insegurança alimentar às dificuldades de acesso aos meios de produção.

No subitem 4.3 denominado de *O trabalho e o povoado como espelhos*, analisa-se os sentimentos dos agricultores familiares em relação às atividades produtivas e de lazer que realizam e à vida no povoado.

No subitem 4.4 cujo título é *Análise dos impactos do PFZ*, relata-se o comportamento dos indicadores de qualidade de vida, antes e após a implantação do PFZ.

No subitem 4.5 intitulado *Conhecimentos dos diferentes atores sobre o PFZ*, apresenta-se as percepções dos agricultores familiares e técnicos em relação às mudanças das condições sócio-econômicas proporcionadas pelo PFZ quando comparadas às de políticas anteriores.

⁵ Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa-Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social (BRASIL, 2004).

Por fim, nas Considerações Finais, os resultados obtidos durante a pesquisa foram comparados às hipóteses pré-estabelecidas, com o objetivo de validá-las ou refutá-las.

Espera-se com este estudo analisar os impactos do PFZ na melhoria da qualidade de vida nos agroecossistemas, bem como, disponibilizar informações para maximizar os impactos positivos e minimizar os negativos com base no estudo de caso e nas opiniões dos agricultores familiares.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 PFZ: da concepção à prática

“Assim como um grande arquiteto, antes de construir, observa e sonda o solo, para ver se este tem condições de sustentar o peso, o sábio instituidor não começa por redigir boas leis em si mesmas; mas examina anteriormente se o povo, ao qual são destinadas, está apto para as aceitar”.

Jean-Jacques Rousseau, em Do Contrato Social

2.1.1 O contexto das políticas sociais no Brasil antes do PFZ

A história dos países latino-americanos, cuja colonização foi dominada pela lógica mercantilista de exploração econômica, revela-nos a existência de uma engrenagem entre as políticas sociais, os modelos de desenvolvimento econômico e os propósitos de sustentação política dos governos.

Pinheiro (1995) argumenta que o *modelo primário-exportador* instalado no continente americano, com exceção dos Estados Unidos da América (EUA), culminou numa política econômica exportadora e edificada em estados oligárquicos. Com o advento da Revolução Industrial e sob a influência das idéias liberais de Adam Smith, a partir dos séculos XVIII e XIX, a América Latina passou por um período de transição, ou seja, de uma subordinação política aos países ibéricos para uma dependência econômica ao capitalismo industrial britânico. Naquele momento, o Estado utilizava as políticas sociais com o intuito de afirmar a identidade nacional e propiciar condições mínimas de trabalho aos contingentes de imigrantes que chegavam para viabilizar as empresas exportadoras de bens primários.

Para Medeiros (2001), as políticas sociais instituídas no Brasil no período anterior à Revolução de 1930 eram fragmentadas e emergencialistas, apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves, esta última sobre assuntos previdenciários. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação dispersa, tratados basicamente pelo aparato policial. Barcellos (1983) afirmou que questões de saúde pública eram gerenciadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos.

Na educação predominava uma rede escolar muito reduzida, de caráter seletivo e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época (escola nova), ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública.

A partir de 1930, alguns países da América Latina, a exemplo do Brasil, aproveitaram a crise econômica que se abatera nos países capitalistas hegemônicos e a eclosão da Segunda Guerra Mundial para iniciar seu processo de industrialização. Segundo Pinheiro (1995), à medida que avançou o desenvolvimento econômico e se estruturou a organização social, o Estado se viu obrigado a firmar um pacto social de caráter populista, pelo qual a classe trabalhadora obteve alguns benefícios em troca do apoio às burguesias industriais, ainda frágeis, que então emergiram financiadas por recursos públicos.

Nesse contexto, o Brasil se tornou uma sociedade urbano-industrial nas décadas de 30 e 40, quando era governado pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas. Conforme os demais governantes dos países latino-americanos, Getúlio Vargas instituiu políticas trabalhistas, a exemplo da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), cujo objetivo foi beneficiar a elite burguesa industrial e conter as manifestações populares, o que lhe assegurou o questionável título de *Pai dos Pobres*. O título é questionável, porque grande parte dos trabalhadores, em especial os daqueles residentes na zona rural, foi excluída dos direitos trabalhistas e sociais. De acordo com Malloy (1979), na relação construída entre o Estado e a classe trabalhadora estava embutido o sentimento de corporativismo, estimulado pelo esquema de uma rede de proteção social restrita a pequenos grupos, o que incentivou a mentalidade de individualismo entre as classes populares e de dependência do Estado. O autoritarismo do Estado, legitimado durante o período do Estado Novo (1937/1945), reprimiu ainda mais a participação dos segmentos de esquerda das discussões políticas e concentrou na esfera federal as decisões e controle das políticas sociais, caracterizadas por interesses particulares.

A partir de 1945, o autoritarismo perde espaço para o Estado democrático, com a intensificação dos movimentos sociais e opiniões públicas⁶, em favor do restabelecimento da democracia. Contudo, o caráter populista das políticas sociais em torno da burguesia industrial permanece como um traço marcante.

“Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social” (BARCELLOS, 1983).

Os governos militares iniciados em 1964 condicionaram o crescimento social ao econômico, fundamentados num modelo de concentração de renda e, conseqüentemente, de forte exclusão social. De acordo com Martine (1989), os governos militares perderam o caráter populista herdado da *Era Vargas* e assumiram duas linhas: uma compensatória, constituída de políticas assistencialistas que buscavam amenizar os impactos negativos sobre a dimensão social causados pelo modelo de crescimento econômico adotado e uma outra linha produtivista que condicionava as políticas públicas ao mesmo crescimento econômico, a exemplo do sistema de educação estabelecido para qualificar trabalhadores em uma única etapa de todo o processo produtivo. Nas quatro últimas décadas, quando os direitos sociais começaram a chegar ao campo nas figuras da sindicalização rural, do Funrural (Lei Complementar nº 11/1971) e do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.º 5.889/73), parte dos trabalhadores do campo já havia se convertido em trabalhador urbano sem carteira assinada e, portanto, permanecendo sem direitos.

Em resumo, os investimentos na área social estavam fortemente vinculados à racionalidade econômica. A falta de vontade política de instituir uma redistribuição de renda e dos meios de produção, sustentada por políticas sociais assistenciais e clientelistas, permitiu que o setor privado enxergasse a educação, saúde, alimentação, habitação, previdência como setores com forte potencial lucrativo. Essa situação,

⁶ D'Araújo (2004) cita os principais acontecimentos que levaram ao fim do Estado Novo: o I Congresso Brasileiro de Escritores, as declarações de José Américo de Almeida no jornal *Correio da Manhã* e o surgimento do Partido Social Democrata (PSD), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e da União Democrática Nacional (UDN).

segundo Draibe (1989), até meados da década de 80, apesar dos avanços na área política advindos com o fim do regime militar, a exemplo da evolução dos movimentos sindicais e partidários, a pobreza, fome e desigualdades sociais continuaram a atingir a maior parte da população. Nestes anos, a crise econômica retraiu ainda mais os investimentos na área social, bem como a estrutura das instituições públicas, herdada de um período autoritário, favoreceu o continuismo do clientelismo nas políticas sociais.

Entre os anos de 1985 e 1988, Fagnani (1997) identifica algumas ações governamentais fragmentadas que visaram a recuperação da *dívida social* do Estado com a maioria da população, a exemplo de programas emergenciais de suplementação alimentar, incorporação da reforma agrária ao debate político, criação do seguro-desemprego, promulgação da Constituição Federal de 1988 que ampliou direitos, principalmente no campo trabalhista, seguridade social, dentre outros. Contudo, para o autor, de 1988 a 1992, mais especificamente nos dois últimos anos, a súbita descentralização das políticas sociais promovida pelo Governo Federal, seguida de cortes orçamentários, ampliou os problemas sociais no Brasil.

No meio rural, a implantação de políticas públicas segundo os interesses dos grandes proprietários de terra, em detrimento dos agricultores familiares, culminou, nas três últimas décadas, na pressão dos movimentos sociais organizados⁷. Além das pressões internas, organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e Banco Mundial, também pressionaram o Governo Federal a criar políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Nesse contexto, surgem o PRONAF e o MDA, e há um revigoramento da Reforma Agrária.

De acordo com Draibe (2000), nos anos 90, evidenciou-se um esforço governamental de realizar reformas sociais, por meio da “descentralização, de novos parâmetros para a alocação de recursos e a redefinição das relações público-privado no financiamento e da provisão de bens e serviços sociais”. A autora cita alguns programas que considerou como responsáveis pela redução da taxa de mortalidade infantil e do analfabetismo: Saúde da Família, Agentes Comunitários, Aleitamento Materno, Bolsa-Escola, Livro Didático, Merenda Escolar, etc. Ainda segundo a autora, a maior limitação para sancionar de vez o problema da pobreza e da desigualdade social no país é o paradoxo existente entre as políticas sociais e econômicas.

⁷ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento da Terra (PE/MT), dentre outros.

“A experiência brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas” (DRAIBE, 2000).

Para reverter esse quadro, Cohn (1995) sugere uma redefinição de articulação entre o desenvolvimento econômico e o social, reconhecendo que as questões sociais não são reguladas naturalmente pelas questões econômicas, conforme pensamento herdado dos anos 60 e 70.

“(…) reverter essa lógica significa que a nova articulação entre política econômica e política social implica o reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar enquanto aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de mais baixa renda e de criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas) e que, reciprocamente, esta contém uma forte dimensão econômica, até pelo que representa enquanto oportunidade de criação de novos empregos e de demanda para o setor produtivo” (COHN, 1995).

Ainda segundo a autora, outro gargalo das políticas sociais do Brasil está relacionado à gestão dos investimentos alocados para a área social. A autora cita alguns dados pelos quais o Banco Mundial considerou que o problema social do Brasil não está no montante, mas sim em como são aplicados os recursos financeiros. A autora utiliza como exemplo o Programa de Alimentação do Trabalhador que, “após 16 anos de existência, havia atingido somente 34% dos trabalhadores do mercado formal de trabalho, e não mais do que 44,0% entre eles que percebiam até cinco salários mínimos” (COHN, 1995).

Outros fatores cruciais a serem considerados são a falta de continuidade dos programas sociais entre os diferentes governos e a ausência de uma articulação entre ações emergenciais, voltadas para garantir as condições mínimas de sobrevivência dos mais pobres, e as ações estruturantes, permanentes, voltadas de forma a assegurar que toda sociedade tenha acesso aos direitos sociais de forma independente. Isto é, as políticas sociais devem abandonar o tratamento setorial e passar a encarar a pobreza com um olhar multidimensional e “devem proporcionar – além de uma porta de entrada – uma oportunidade de saída” (BELIK; GROSSI, 2003).

Nesse cenário, em 2001, o Instituto de Cidadania formou uma equipe multidisciplinar coordenada por José Graziano da Silva, com participação de representantes de Organizações não Governamentais (ONG's), institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da agricultura no país. Das discussões, surgiu o *Projeto Fome Zero – proposta de política de segurança alimentar para o Brasil* que foi elaborado por uma equipe e apresentado à sociedade brasileira no dia 16 de outubro de 2001, Dia Mundial da Alimentação. Naquele momento, a proposta era uma versão preliminar para ampliar o fórum de discussões sobre a implantação de uma política de segurança alimentar para as famílias mais pobres. O Projeto Fome Zero era um conjunto de proposições de combate à fome e à pobreza respaldado nos conceitos e princípios da segurança alimentar, do problema da fome e das políticas existentes no país.

“Esse projeto visa suprir uma lacuna importante na agenda política brasileira: a falta de uma política de segurança alimentar e nutricional que consiga coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil” (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Maluf et al. (1996) enfatizam a importância de se conceituar a segurança alimentar tanto pela questão de acesso aos alimentos, quanto em situações onde o acesso é irregular ou insuficiente, como nos locais onde os preços dos bens alimentícios são elevados ao comparados com a renda da população, o que compromete a obtenção de demais componentes primordiais para uma vida digna.

(...) elemento formador da condição de segurança alimentar, pelo lado da disponibilidade de alimentos, é a sustentabilidade do sistema alimentar. Ela está garantida quando a satisfação das necessidades alimentares no curto prazo não se dá através do sacrifício dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, tornando possível a preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos no longo prazo (MALUF et al., 1996).

O mérito atribuído ao PFZ, tanto pelas instituições nacionais quanto internacionais, foi a retomada do debate sobre a fome no Brasil, iniciado em meados de 1930, tendo como um dos seus principais precursores o acadêmico Josué de Castro, autor do clássico *Geografia da Fome*, em 1946. Desde aquele momento, as discussões em torno do tema encontravam pontos de divergências de bases teóricas distintas e por sua vez apontavam soluções igualmente diferentes, como por exemplo, a interferência ou não do Estado.

Castro (1946) considera a fome como um fenômeno social, classificando de “fomes individuais e coletivas”, “fomes totais e parciais”, fomes específicas e ocultas”. Para o autor, a fome parcial é a mais evidenciada nas camadas mais pobres da população, onde as pessoas morrem mesmo se alimentando todo dia. Outros consideram a desnutrição, ao invés da fome, como sendo o principal problema do Brasil. A exemplo de professor da Universidade do Estado de São Paulo (USP), que chegou a afirmar que “no Brasil ninguém morre de fome” e essa situação apenas é encontrada em países da África (SILVA et al., 2002b). Os mais pobres costumam suprir suas necessidades alimentares de forma precária, pedindo esmolas, dependendo de favores, catando dejetos nos lixões. Sendo assim, não podemos considerar fome e pobreza como sinônimos (BELIK, 2004). Contudo, normalmente, as pessoas mais carentes enfrentam uma situação de insegurança alimentar, uma vez que, não possuem garantia de uma alimentação suficiente, saudável e de qualidade. A população afligida pela pobreza, também sofre de desnutrição, anemia, verminose, entre outros problemas relacionados a segurança alimentar e, principalmente, nutricional.

Sobre este aspecto, Silva (2004) enfatiza a noção de segurança alimentar contida no Projeto Fome Zero. Ele considera que, a proposta do projeto é a reordenação das políticas públicas sociais no nível municipal, o estímulo ao desenvolvimento local e, simultaneamente, o combate à pobreza. Segundo o autor, no meio rural, um dos objetivos do programa é incrementar a infra-estrutura dos estabelecimentos, por meio de políticas específicas para o fortalecimento da agricultura familiar, visando aumentar a produção de alimentos e a geração de emprego e renda.

2.1.2 De Projeto Fome Zero para Programa Fome Zero (PFZ)

Fundamentado nas propostas do Projeto Fome Zero, o Governo Federal lançou, em janeiro de 2003, o PFZ que passa ser a principal política de inclusão social do Brasil, englobando programas e ações envolvendo diferentes ministérios e secretarias. Esses programas⁸ e ações estão distribuídos em áreas temáticas da seguinte forma:

⁸ Mais informações sobre os programas estão disponibilizadas no *site* oficial do PFZ (www.fomezero.gov.br).

TABELA 1. Conjunto de programas e ações do Programa Fome Zero. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Áreas temáticas		Programas e ações
Incentivo à Agricultura Familiar		<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Emergencial Financeiro da Região do Semi-árido - Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - Cooperação Governo Federal e Governo Estadual - Minas sem Fome - Embrapa no Fome Zero - Plano Nacional de Reforma Agrária - Programa do Leite - Prosa Rural
Promoção da Inclusão Social		<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura Urbana - Amazônia Solidária - Bolsa-Família - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) - Cooperação Governo Federal e Governo Estadual - Fome Zero em comunidades indígenas de MS - Ministério Público Federal no Fome Zero - Programa Segundo Tempo - Projeto Vencer Juntos - Rede de Tecnologia Social
Acesso à Alimentação		<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da Merenda Escolar - Bancos de Alimentos - Construção de Cisternas no Semi-Árido - Distribuição de Cestas Alimentares - Restaurantes Populares
Educação Alimentar e Nutricional		<ul style="list-style-type: none"> - Cozinha Brasil - Educação Alimentar - Educação à Mesa - Tabela Brasileira de Composição de Alimentos/Projeto TACO - Segurança e Qualidade dos Alimentos

Fonte: Site oficial do PFZ (<<http://www.fomezero.gov.br>>).

Para articular e implantar o PFZ, em janeiro de 2003, foi criado o MESA. A criação de mais uma estrutura na Administração Pública levantou a polêmica sobre uma possível ampliação da fragmentação das políticas públicas sociais que já se encontravam pulverizadas em várias instâncias do Poder Executivo, comprometendo a

fiscalização e avaliação do programa. Dom Mauro Morelli, membro da equipe idealizadora do PFZ, foi um dos que criticou a criação de mais um ministério (MESA) para combater a fome. Além do MESA, o Ministério da Assistência Social e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) também tinham ações do PFZ sob suas competências. Ao mesmo tempo, foi instalado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)⁹ para coordenar a implantação do PFZ e concretizar a integração dos diversos setores governamentais, inclusive estaduais e municipais, contando com a participação da sociedade civil organizada.

Dentre as principais, e uma das primeiras ações executadas pelo PFZ, destacou-se a implantação do Cartão-Alimentação (MESA) que, juntamente com os programas já existentes, Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energia) e Bolsa-Escola (Ministério da Educação), passou a fazer parte das políticas específicas de transferência direta de renda do PFZ.

Com essa estrutura, o PFZ seguia o mesmo traçado histórico das políticas sociais do Brasil, cujas ações foram, primordialmente, assistencialistas e isoladas, ou seja, priorizaram um problema de cada vez, sem vínculos com ações estruturais (DEMO, 1995), a exemplo dos programas de distribuição de cestas básicas, casas populares e remédios. Analisava-se a pobreza como uma consequência de causas distintas e distantes, deixando a população com acesso restrito aos meios de produção e ocupação.

Em 2004, Zilda Arns Neumann, coordenadora da Pastoral da Criança e membro do CONSEA, alertou para alguns aspectos do PFZ que ela considerou como falhos. Para ela, o excesso de documentos exigidos para o cadastramento, a falta de controle e o caráter assistencialista poderiam frustrar as expectativas do governo e da população em relação ao PFZ.

“Assistencialista, burocrático, lento e, principalmente, mal organizado, o Projeto Fome Zero idealizado pelo presidente Lula corre o risco de se tornar o maior retrocesso do governo no campo social. (...) Podiam ter feito primeiro um grande cadastro da pobreza e, em seguida, implantar o cartão-escola, depois o alimentação, ir para os rincões, controlar as gestantes. Mas como é que vão controlar a gestante que não é mais gestante ou a criança

⁹ No ano de 1993, o Presidente Itamar Franco, recentemente empossado, atendendo reivindicações da sociedade civil, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar que passou a coordenar as ações do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Em 1994, foi realizada em Brasília a Primeira Conferência de Segurança Alimentar, quando o problema da fome e da insegurança alimentar foi claramente identificado como tendo seus determinantes principais vinculados à concentração da renda e da terra em nosso país. Em 1995, o CONSEA foi extinto e criado em seu lugar o Conselho da Comunidade Solidária com um Setor de Segurança Alimentar, deslocando o foco da questão específica da alimentação para o leque de questões envolvidas com a exclusão social e econômica (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

que passou dos 6 anos? Quem fará todo esse controle ?" (NEUMANN, 2004).

Ainda segundo Neumann (2004), a idéia inicial de vincular a transferência de renda direta (Cartão-Alimentação) ao consumo de alimentos e a exigência da comprovação das compras pela nota fiscal seria inviável em pequenos municípios onde predominam as modalidades de comercialização informais, por exemplo, feiras livres. Ao perceber que esta situação realmente era mais comum do que a esperada, o governo flexibilizou a comprovação das compras com documentos tipo contas, recibos ou cadernetas.

Néri (2003) considera o PFZ como um avanço na medida que definiu objetivos e metas sociais, porém esse é apenas um aspecto de como deve ser enfrentado o problema de exclusão social, e que originalmente era composto unicamente por políticas compensatórias e depois de muitos “retalhos” passou a ser identificado como uma política de segurança alimentar. Para o autor, o PFZ, tem como objetivo central transferir recursos para serem convertidos em alimentação. Contudo, Silva et al. (2002, b) rebatem esta crítica, afirmando que causas estruturais da fome e da miséria, a exemplo do desemprego e da elevada taxa de concentração de renda, estão sendo consideradas na implantação e acompanhamento das ações do PFZ. Os autores também acrescentam que, a política específica de transferência de renda para aquisição de alimentos (Cartão-Alimentação), até um certo ponto, auxilia no combate às causas estruturais da fome e da pobreza, uma vez que aumenta a demanda por alimentos, incrementa o comércio local e gera contrapartida para o governo por meio de impostos (ICMS e PIS/Confins)¹⁰.

Em outubro de 2003, o PFZ passou por uma reformulação, quando o Cartão-Alimentação, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio Gás foram unificados pelo Bolsa-Família. Essa mudança, além de aumentar o valor do benefício, visa articular de forma dinâmica em âmbito local um plano de desenvolvimento por meio da transferência do benefício e acesso aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social. O intuito da substituição¹¹ foi, em primeiro lugar, de

¹⁰ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); Programa de Integração Social/Contribuição para fins de Seguridade Social.

¹¹ “As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes (Cartão-Alimentação, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola e Auxílio Gás), enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa-Família nos termos do § 3º, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício” (BRASIL, 2004).

convergir os inúmeros programas existentes de distribuição de renda num só, ou seja, significou a unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

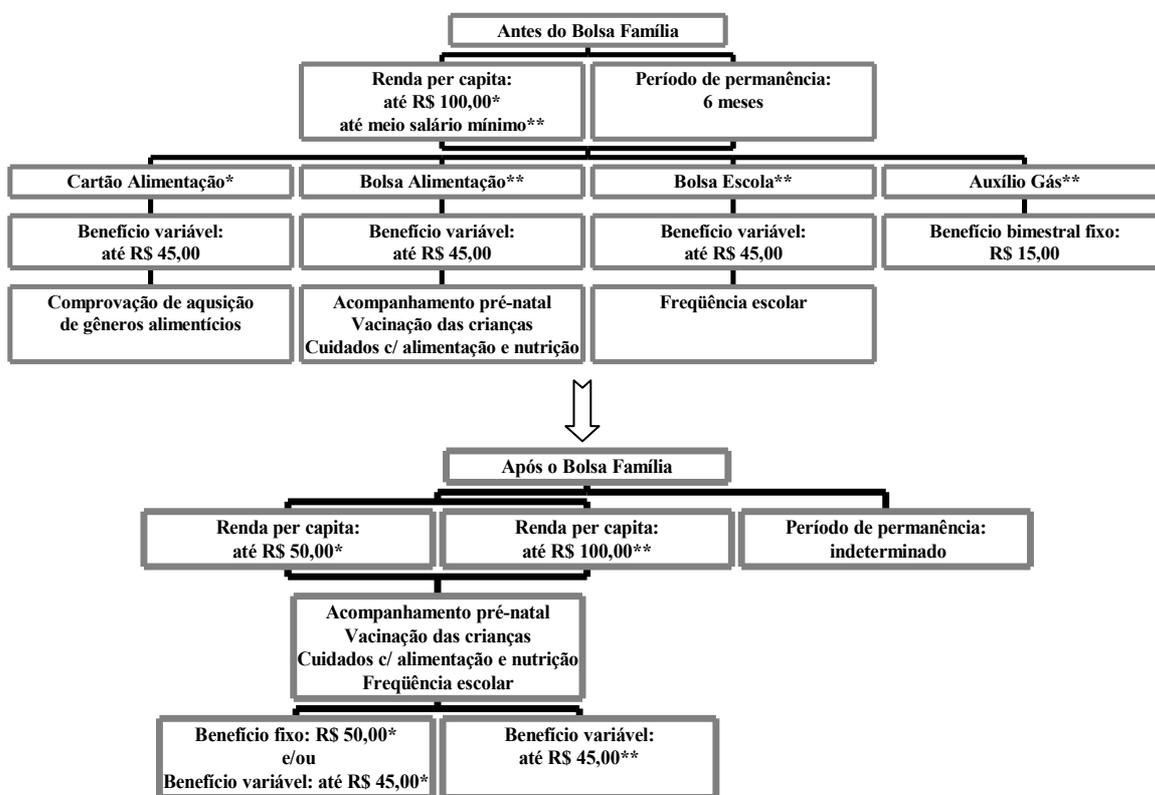


FIGURA 1. O PFZ antes e após a unificação das políticas de transferência de renda. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

O objetivo dessa união foi incrementar a qualidade dos gastos públicos, a partir de uma gestão coordenada e integrada, de forma intersetorial. A implantação do Bolsa-Família, na esfera local, é de responsabilidade da Prefeitura Municipal, cabendo à sociedade civil a tarefa de controlar as políticas públicas.

A sociedade civil brasileira obteve o direito de participar da gestão das políticas públicas, desde a década de 70, quando o Governo Federal criou conselhos comunitários para mediar suas relações com movimentos e organizações populares. Posteriormente, este direito foi institucionalizado com a promulgação da Constituição de 1988. O surgimento desses conselhos tem como precedente os movimentos sociais, originados ainda durante o período militar, que culminaram com a adoção do regime democrático. Entretanto, a luta pela democracia extrapolou o direito às eleições diretas, ao passo que a sociedade percebeu a importância de sua participação ativa no cenário político do país. Ricci (2005) e Abramovay (2001) alertam para a interferência do

Governo Federal na criação dos conselhos municipais, ao passo que a descentralização de algumas políticas sociais e a transferência de recursos para os municípios aconteceu de forma atrelada à existência de espaços de participação da sociedade organizada na esfera local. Como exemplo, pode-se citar o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDMR's), que em grande parte foram criados a partir do estímulo gerado por meio dos recursos envolvendo o PRONAF.

Independente da maneira como são criados, Abramovay (2001) considera que “o simples fato de existirem conselhos, abre o caminho para que se amplie o círculo social em que operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos”. Para o autor, a mediação realizada por meio dos conselhos dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal aos municípios, constitui-se na “mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático”.

Entretanto, o autor ressalta que a maior parte dos conselhos foi formada estritamente para legitimar o repasse de recursos financeiros aos municípios, cujos membros são selecionados de forma a garantir a representatividade institucional exigida, sem que necessariamente conduzam o processo visando à sustentabilidade. Observa-se que esta ressalva do autor está presente na gestão do Bolsa-Família, pois os prefeitos são obrigados a assinarem o *Termo de Adesão*, onde uma das exigências é a criação de um conselho ou comitê de controle social e a indicação de um gestor municipal para o programa. Num primeiro momento, a criação do Comitê Gestor do Bolsa-Família, nos municípios, está vinculada à obrigatoriedade para que sejam efetuadas as transferências de renda aos beneficiários, e não ao engajamento dos cidadãos no debate político local. Este Comitê Gestor é composto por representantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, da criança e do adolescente, ONG's, associações, dentre outros. Cabe ao comitê comunicar eventuais irregularidades e enviar relatórios semestrais do Bolsa-Família ao MDS.

Dando continuidade à estratégia de ampliação da transversalidade e intersectorialidade das ações governamentais de combate à fome e à pobreza, em janeiro de 2004, foram extintos o MESA, o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa-Família. O MDS incorporou as competências destes órgãos, inclusive a gestão, na esfera federal do Bolsa-Família e o comando das

articulações com os governos estaduais do Distrito Federal e prefeituras de todo o país, além de envolver a sociedade civil na luta contra a fome e a miséria.

A extinção do MESA repercutiu de várias formas na sociedade. No cenário nacional e internacional, foi levantada a hipótese de que esta extinção ocorreu devido à má gestão administrativa do PFZ. Esta hipótese pode encontrar respaldo no estudo sobre o orçamento do PFZ de Lima (2004), onde ele concluiu que apesar do orçamento destinado ao Programa em 2003 ter sido restrito para as metas traçadas, apenas 62,6% foi executado.

Desde o primeiro ano de implantação de PFZ (2003), foram identificados problemas tanto com o Cadastro Único¹² das famílias passíveis de serem beneficiadas quanto com os cadastros específicos de cada programa, a exemplo de duplicidade e favorecimentos políticos. A fim de minimizar estes problemas, o Governo Federal realizou quatro auditorias para identificar famílias cadastradas que estivessem recebendo benefícios em multiplicidade. Em decorrência, foram identificados dois problemas que ocorreram com maior frequência: 1) crianças beneficiárias cadastradas como dependentes de mais de um responsável legal; 2) responsáveis legais recebendo os benefícios do Bolsa-Família e outros programas simultaneamente ou em duplicidade. Com o objetivo de estimular as prefeituras a corrigir estas falhas cadastrais, o Governo Federal disponibilizou recursos para que os municípios fizessem a atualização dos cadastros, realocando as famílias cadastradas do Bolsa-Escola para o Cadastro Único. Em princípio, as prefeituras recebem R\$ 6,00 por cada cadastro atualizado ou novo.

As famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família estão classificadas em dois grupos: (1) com renda mensal per capita até R\$ 50,00; (2) com renda per capita mensal até R\$ 100,00 que tenham crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos sob sua responsabilidade. O grupo 1 recebe o benefício fixo no valor de R\$ 5,00, independentemente da composição e do número de membros, mais o benefício variável de R\$ 15,00 por criança ou jovem de 0 a 16 anos, até o teto de R\$ 45,00 (máximo de R\$ 95,00). As famílias enquadradas no grupo 2 podem receber até R\$ 45,00. Estes critérios de elegibilidade do Bolsa-Família estão sistematizados na Tabela 2 a seguir:

^{1 2} Instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, o Cadastramento Único é um instrumento para identificação das famílias com renda per capita de R\$ 150,00 de todos os municípios brasileiros.

TABELA 2. Critérios de elegibilidade do Programa Bolsa-Família. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Critérios	Grupo 1	Grupo 2
Renda per capita	até R\$ 50,00	até R\$ 100,00
Benefício fixo	R\$ 50,00	-
Benefício variável (R\$ 15,00/criança de 0 a 16 anos)	até R\$ 45,00	até R\$ 45,00
Limite mínimo	R\$ 50,00	R\$ 15,00
Limite máximo	R\$ 95,00	R\$ 45,00

O repasse de recursos às famílias beneficiárias está condicionado à participação dos seus membros em ações de educação alimentar e de acompanhamento do estado de saúde e nutricional de todos os membros e à manutenção das crianças e jovens em idade escolar freqüentando regularmente as aulas. A freqüência à escola é acompanhada pela Secretaria de Educação a partir do sistema desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC). O acompanhamento de saúde é realizado pela Secretaria Municipal de Saúde por meio dos seus agentes comunitários.

No Brasil, os direitos sociais fundamentais (educação, saúde, moradia, segurança etc.) foram previstos para todo cidadão por meio da Constituição de 1988. Entretanto, o modelo de proteção social adotado com a implantação de programas que exigem contrapartida dos beneficiários, trouxe para o debate a importância da responsabilidade individual sobre os benefícios públicos. O direito passou a ser condicionado a determinadas obrigatoriedades, cujo cumprimento está vinculado à liberação do repasse dos recursos. O que no primeiro momento pode parecer uma violação de um direito incondicional garantido na Constituição em vigor, caso sejam adotados mecanismos de acompanhamento do cumprimento ou não das condicionalidades e que permitam a obtenção de indicadores da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, significa também um maior controle da eficiência dos programas, principalmente aqueles que adotam o modelo de transferência direta de renda. A Bolsa-Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foram as primeiras políticas sociais adotadas no Brasil, a partir da década de 90, que estabeleceram contrapartida aos seus beneficiários.

O PZF também é uma política social que estabelece condicionalidades ao seu público-alvo. Entretanto, sua proposta busca suprir as necessidades básicas das famílias num único programa, considerando o pressuposto de que a pobreza é um *fenômeno*

multidimensional, cuja erradicação não seria possível se seus sintomas fossem combatidos isoladamente e por diferentes políticas governamentais.

2.2 A agricultura familiar, o PFZ e a segurança alimentar

"(...)
*Seu doutô os nordestino têm muita gratidão
Pelo auxílio dos sulista nessa seca do sertão
Mas doutô uma esmola a um homem qui é são
Ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão
(...)
Dê serviço a nosso povo, encha os rio de
barrage
Dê cumida a preço bom, não esqueça a
açudage
Livre assim nós da ismola, que no fim dessa
estiage
Lhe pagamo inté os juru sem gastar nossa
corage
(...)"*
Luiz Gonzaga e Zé Dantas, em Vozes da Seca

A agricultura familiar no Brasil sempre foi um setor marginalizado, *bloqueado* (WANDERLEY, 1995). Essa situação é fruto tanto da herança colonial do país, caracterizada pela grande propriedade, monocultura de exportação e pelo trabalho escravo, como do processo modernizador da agricultura brasileira, intensificado a partir dos anos 70, resultando no estabelecimento de um modelo de desenvolvimento agrícola que privilegiava, primordialmente, os grandes e médios produtores ligados ao setor exportador (WANDERLEY, 1997).

De acordo com Schneider (2003), a agricultura familiar passou a integrar, mais fortemente, os debates políticos e acadêmicos no Brasil, no início da década de 1990. Naquele momento, algumas reflexões buscaram melhor precisar o conceito desta categoria social. Essas reflexões consideraram a importância econômica da produção familiar, mas também extrapolaram para as dinâmicas sociais e particularidades culturais que auxiliaram a um melhor entendimento do espaço rural brasileiro. Como resultado, surgiram algumas definições conflituosas ou complementares entre si. A definição de Veiga (1996) fundamenta-se na contraposição entre a agricultura patronal e a agricultura familiar, onde a diferenciação está no tipo de mão-de-obra que predomina na unidade produtiva.

“A agricultura patronal, com suas levas de bóias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes,

engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. Sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resistência e equidade), são muitas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária, devido à sua ênfase na diversificação e na maleabilidade de seu processo decisório. A versatilidade da agricultura familiar se opõe à especialização cada vez mais fragmentada na agricultura patronal” (VEIGA, 1996).

Para Wanderley (1997), propriedade e trabalho assumem uma grande diversidade de formas sociais, por isto define os agricultores familiares como uma categoria genérica. Sobre este aspecto, Lamarche (1993) afirma que “a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém, nela mesma, toda a diversidade”. O autor associa a unidade familiar à unidade de produção, onde as estratégias de desenvolvimento para garantir a sobrevivência e manutenção do patrimônio familiar são adotadas pelos agricultores.

Neves (1997) define a agricultura familiar considerando que as decisões e possibilidade de reprodução social dependem das dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais as quais estão submetidas cada família.

“(…) agricultura familiar é a expansão de uma articulação particular da família e da exploração, com desdobramentos de múltiplas dimensões sobre a economia e o modo de viver. O termo agricultura familiar pode então apontar para as múltiplas possibilidades de tendências e de rearranjos que assegurem a preservação da autonomia no controle de fatores de produção, em especial a terra” (NEVES, 1997).

Szmrecsányi (1998) analisa a estrutura agrária contemporânea afirmando que existem pelo menos três sistemas de produção no Brasil, classificando de relativamente desenvolvido o do Sul e Sudeste, de tradicional o do Nordeste e menciona a agropecuária de expansão da fronteira agrícola do Centro-Oeste e da Amazônia. Em sua análise, apresenta como único traço comum aos três sistemas a concentração fundiária, e que as políticas governamentais têm sido ineficientes para sanar este problema. O mais comum são ações de caráter emergencial de baixo ou nenhum impacto na melhoria de vida dos beneficiários.

Além dos debates acadêmicos, a partir de 1994, surgem no cenário nacional iniciativas na implantação de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, inicialmente, por meio da disponibilidade de linhas de crédito para custeio (Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PLANAF). Em 1996, este plano se transformou no PRONAF, que tinha como um dos objetivos atingir um

desenvolvimento sustentável por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Para ter acesso a linha de apoio financeiro destinada a implementar as prioridades nas áreas de infra-estrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (PRONAFM), o município deveria apresentar o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo CMDR. Este aspecto do programa é visto como uma iniciativa inovadora, por promover a articulação entre os governos federais, estaduais e municipais, bem como diretamente com os agricultores familiares, cuja representatividade era maioria nos CMDR's (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

Mesmo com todo entrave político, a agricultura familiar tem conseguido desempenhar um papel estratégico para o desenvolvimento do país, seja por gerar emprego e renda, seja pela oferta de alimentos (MOTA, 2004). A produção familiar correspondeu a 10,1% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo responsável por 84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos e frangos, 49% do milho e 31% do arroz produzidos no Brasil e por 32% das exportações de soja, 25% de café e 49% de milho (FIPE, 2004). Além da contribuição econômica, Neves (1997) aborda a potencialidade desta categoria social para o fornecimento de alimentos, preservação do meio ambiente e da saúde humana, devido à forma que a produção está organizada. Segundo Wanderley (1997), isto acontece porque os agricultores desenvolveram um “saber específico”, transmitido entre gerações, que permitiu a sobrevivência de suas famílias, mesmo num cenário desfavorável a sua reprodução social. Ainda segundo a autora, uma das estratégias adotadas é a articulação entre a atividade mercantil e a de subsistência e na capacidade de gerenciar a própria produção, como por exemplo, na autonomia de decidir vender ou armazenar determinado produto a depender das condições de demanda e preços do mercado. Garcia (1989) afirma que a renda oriunda da comercialização dos bens produzidos na unidade de produção familiar, é convertida em produtos para autoconsumo que não são cultivados nos estabelecimentos. Deste modo, algumas necessidades da família só podem ser supridas via aquisição, o que acarretará nas relações de troca onde parte da produção passa pelo mercado (WANDERLEY, 1997; NEVES, 1997).

Contudo, não se pode resumir a importância da agricultura familiar ao abastecimento do mercado interno, pois mesmo naqueles produtos tradicionalmente vinculados à exportação e/ou processamento agroindustrial, como soja, laranja e carne bovina, os agricultores familiares têm uma sensível contribuição. Nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país, consolidou-se um segmento de estabelecimentos familiares com

infra-estruturas modernas, que se diferenciam dos estabelecimentos patronais, especialmente, pela íntima relação entre a propriedade, trabalho e a família. Os demais segmentos da agricultura familiar, por sua vez, enfrentam as dificuldades de um processo histórico de configuração do espaço agrário sob domínio da grande propriedade e da ineficiência das políticas públicas para o meio rural.

Mais uma vez, a contradição entre a importância da contribuição para a sustentabilidade do país e a situação social de extrema pobreza da maioria dos agricultores familiares, colocou essa categoria como um dos públicos preferenciais do PFZ, atual política de combate à fome e à pobreza do Governo Federal. Essa política está fortemente atrelada ao conceito de segurança alimentar, segundo a definição do documento oficial brasileiro elaborado pela Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma no ano de 1996:

“Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito a todos, ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis” (GOVERNO DO BRASIL, 2002).

Caume (2003) aborda que uma política abrangente e adequada de segurança alimentar deve contemplar tanto aqueles segmentos sociais que passam fome quanto aqueles responsáveis pela produção e oferta de alimentos – os agricultores familiares. No caso específico da região Nordeste, esses dois públicos na maioria das vezes, confundem-se.

Dessa forma, além de assegurar o direito de acesso aos alimentos para todo cidadão brasileiro, dificultado sobretudo por problemas de insuficiência de renda e não por problemas de escassez de produção, o PFZ propõe a definição e operacionalização de políticas públicas direcionadas a assegurar a autosuficiência produtiva do país, isto é, o pleno abastecimento daqueles produtos agrícolas (arroz, feijão, milho verde, hortaliças, farinha de mandioca, ovos, leite e derivados etc.) considerados estratégicos para contemplar as necessidades alimentares da população. Seria uma tentativa de inversão da estratégia desenvolvimentista, implementada desde os anos 60, de cunho social excludente e ecologicamente predatório, que dificultou o acesso ao crédito, às tecnologias adaptadas à realidade do agricultor familiar e aos meios de produção, assim como privilegiou a produção de alimentos com demanda no mercado externo.

Maluf (2000a) considera um equívoco atribuir a noção de desenvolvimento apenas ao processo de modernização. Segundo o autor, desenvolvimento é “o processo sustentável de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, com os fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo”. Maluf et al. (1996) também mencionam a importância de se criar um padrão de desenvolvimento que considere sustentabilidade do sistema alimentar, como também a equidade social, associados ao conceito de segurança alimentar.

“Um (...) elemento formador da condição de segurança alimentar, pelo lado da disponibilidade de alimentos, é a sustentabilidade do sistema alimentar. Ela está garantida quando a satisfação das necessidades alimentares no curto prazo não se dá através do sacrifício dos recursos naturais renováveis e não renováveis, tornando possível a preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos no longo prazo” (MALUF et al., 1996).

Efetivamente, segundo os autores, o objetivo da segurança alimentar implica na combinação entre “as ações assistenciais-compensatórias frente às questões emergenciais como a fome, com políticas de caráter estruturante”, visando assegurar o acesso aos alimentos de qualidade e originados de formas produtivas eficientes e sustentáveis, bem como aos demais bens de primeira necessidade.

O Governo Federal enumera algumas políticas estruturantes direcionadas para a agricultura familiar previstas para serem implantadas de forma transversal e intersetorial com os demais programas do PFZ. Dentre elas, pode-se identificar a Política Nacional de Reforma Agrária e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), as iniciativas para ampliação das linhas de crédito (Plano Safra e PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

3. MATERIAL E MÉTODOS

O estudo foi realizado por meio de procedimentos metodológicos de caráter qualitativo e quantitativo em quatro grandes fases entrelaçadas: revisão bibliográfica e documentária, pesquisa empírica, análise de dados e elaboração da dissertação. A revisão bibliográfica e documentária foi constante e considerou temas abordados pelas ciências sociais e agrárias numa visão sistêmica, como por exemplo, agricultura familiar, políticas públicas, segurança alimentar e sustentabilidade. Priorizou-se o enfoque qualitativo, por meio do qual os conteúdos subjacentes às relações entre políticas públicas e os agroecossistemas “podem ser analisados como parte de um processo social que se viabiliza na esfera local, mas num contexto mais amplo da reestruturação produtiva” (MOTA, 2005). Segundo a autora, esse enfoque permite analisar a realidade como “um espaço em construção e permeável às ações dos diferentes atores” por possibilitar a flexibilização e a consideração das representações das pessoas sobre os processos.

3.1 Seleção do campo de pesquisa

O processo de seleção da área de estudo, iniciou-se com um levantamento das ações do PFZ em cada município do Estado de Sergipe. Nesse levantamento, constatamos que Simão Dias é a área com maior atuação do PFZ na agricultura através do Programa Bolsa-Família, Compra Antecipada da Produção, Minibibliotecas no Semi-Árido Nordeste, Embrapa no Fome Zero e Escola Digital Integrada, motivo pelo qual o município foi selecionado como área geral de pesquisa.

Inicialmente, foram realizadas visitas exploratórias buscando o reconhecimento espacial e sensorial do campo de pesquisa, leitura da paisagem e identificação dos atores e instituições locais envolvidos diretamente com o PFZ no município.

Os dados levantados durante essas visitas subsidiaram a seleção dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca para a realização de **estudos de caso** que permitissem visibilizar o desenvolvimento do PFZ na prática. A seleção desse dois povoados se deu pelas semelhanças e diferenças observadas entre ambos, apesar de estarem localizados num mesmo território. As semelhanças que mais se destacaram foram: 1) população composta, predominantemente, por agricultores familiares; 2) práticas culturais e sociais baseadas no interconhecimento; 3) a agricultura como a atividade mais importante; 4)

intensa pressão sobre os recursos naturais; dentre outras. Entre as diferenças, observaram-se: 1) menor diversificação nos sistemas de cultivo de Sítio Alto, uma vez que a cultura do fumo vem ocupando as áreas que eram destinadas às lavouras alimentares; 2) laços mais intensos com o mercado em Lagoa Seca do que em Sítio Alto, 3) Sítio Alto possui íntimo vínculo com o município de Simão Dias, enquanto Lagoa Seca se articula, mais freqüentemente, com o município de Lagarto, devido às distâncias; 4) os agricultores familiares de Lagoa Seca dedicam-se exclusivamente à agricultura, ao contrário da grande parte dos agricultores de Sítio Alto que são pluriativos e vêm abandonando seus estabelecimentos e famílias em busca de trabalho assalariado na zona urbana; dentre outras.

Diferenças existem também nas histórias de ocupação dos dois povoados. Sítio Alto formou-se nas encostas de uma serra, localizada no entorno de uma grande propriedade, a Fazenda Quingibe, que empregava temporariamente grande parte de sua força de trabalho. Com a realização da reforma agrária nas terras dessa fazenda, os homens de Sítio Alto não foram contemplados e foram obrigados a complementar a renda longe do seu local de origem, abandonando (temporária ou definitivamente) filhos e mulheres. A declividade do terreno e a falta de água nos períodos secos dificultam as práticas agrícolas.

O povoado Lagoa Seca se desenvolveu às margens da estrada que, até a década de 70, ligava Simão Dias a Aracaju, capital do Estado. Sua localização impulsionou maior dinamismo social devido à presença constante de viajantes dispostos a fazer em negócios. Ao contrário de Sítio Alto, a água armazenada durante o período chuvoso é suficiente para manutenção da unidade de produção durante a estiagem e os terrenos são planos, facilitando o desenvolvimento da agricultura.

As diferenças e semelhanças apresentadas entre os povoados Sítio Alto e Lagoa Seca enriquecem os estudos de caso, por possibilitarem a construção da trajetória de uma política social, o PFZ, que utiliza critérios iguais para realidades com especificidades diferentes.

3.2 Atores e procedimentos de pesquisa

A abordagem geral adotada na realização da pesquisa constou de dois **estudos de caso**, sendo um em cada povoado. Os métodos utilizados para o levantamento de dados e informações foram observações, conversas informais, realização de entrevistas

estruturadas e entrevistas semi-estruturadas. O público que compôs a amostra foi constituído de agricultores familiares, beneficiados ou não pelo PFZ, extensionistas, técnicos das secretarias municipais envolvidos com o PFZ, agentes de saúde e professores.

Os **estudos de caso** foram utilizados com o objetivo de identificar e analisar as dinâmicas internas dos povoados, o perfil das famílias dos agricultores e as interações sócio-econômicas existentes entre estas famílias, e destas com o meio ambiente. Conforme sugerido por André (2000), os estudos de caso permitem explicar situações particulares em profundidade e não pretendem ser generalizantes, mas explicativos. Esta abordagem, via de regra, segundo a autora, é o estudo em profundidade de uma unidade de análise que pode ser um sujeito particular, uma instituição ou uma situação específica.

As **observações** foram realizadas de forma constante. As informações e percepções foram registradas em diários de campo, enquanto os eventos e a paisagem foram registrados em fotografias digitais, com o objetivo de garantir a apreensão dos dados que expressam o ambiente, as rotinas e eventos locais dos diferentes atores dos povoados, além de subsidiar a elaboração dos roteiros de entrevistas.

As **conversas informais** tiveram o intuito de realizar a nossa apresentação enquanto estudante de mestrado e empregada da Embrapa e criar um clima mais espontâneo entre os diferentes atores da pesquisa, bem como, consultá-los quanto à disponibilidade de participar da pesquisa e da pertinência dos objetivos do estudo com a realidade local. Todos eles se colocaram à disposição para fornecer as informações necessárias e concordaram com a nossa participação nas atividades cotidianas dos povoados. Por ser uma população privilegiada com a presença de políticas públicas de intervenção, a comunidade local já está acostumada e se sente valorizada com abordagens desse tipo.

As **entrevistas estruturadas** foram aplicadas apenas com os agricultores familiares dos dois povoados, devido ao tipo de informações que se pretendia levantar, ou seja, mais relacionadas a aspectos quantitativos não disponíveis nas estatísticas oficiais. Foram constituídas por um questionário com perguntas fechadas que foram diretamente preenchidas pela entrevistadora nas residências ou locais de trabalho dos entrevistados. Os principais temas abordados foram: composição da família, características do estabelecimento, tipos de renda, formas de utilização de mão-de-obra, acesso e consumo dos alimentos, serviços e políticas públicas, associativismo e lazer

(ANEXO I). Preliminarmente, foi feito um pré-teste com esse questionário quando foram entrevistados seis agricultores familiares, sendo três residentes no povoado Sítio Alto e três residentes no povoado Lagoa Seca. Posteriormente, o número de entrevistados totalizou 96 agricultores, sendo 48 de cada povoado e pertencentes a diferentes famílias.

A quantidade de entrevistados foi definida previamente para possibilitar uma análise comparativa entre o mesmo número de pessoas entrevistadas pertencentes a comunidades diferentes. Estas pessoas forneceram informações sobre todos os moradores residentes no mesmo estabelecimento e sobre parentes de primeiro grau (cônjuges, filhos e/ou irmãos) que residem em outros locais, bem como, sobre as atividades que desenvolvem dentro e/ou fora da unidade de produção familiar. As informações foram registradas no formulário específico.

As entrevistas **semi-estruturadas** foram realizadas com 30 agricultores familiares sendo 15 de Sítio Alto e 15 de Lagoa Seca. Para realizá-las, usamos um roteiro previamente elaborado (ANEXO II), abordando temas relacionados ao que as pessoas pensam quanto ao tema de estudo, já que se tinha como objetivo o registro das representações dos mesmos sobre o PFZ. De início, não havia previsão de um número mínimo de atores a ser entrevistado, sendo as entrevistas direcionadas para apreender uma maior diversidade de opiniões possíveis. No entanto, em um determinado momento, as informações passaram a ser repetitivas, possibilitando o encerramento desta etapa da pesquisa.

Dando seqüência, foram realizadas **entrevistas semi-estruturadas** com uma amostra de três extensionistas, ligados ao Departamento de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Sergipe (DEAGRO), sendo que dois atendem em Sítio Alto e um em Lagoa Seca; dois professores e dois agentes comunitários de saúde, sendo um de cada povoado. Neste estudo, as representações destes atores em relação ao PFZ são importantes, por estarem envolvidos diretamente, seja na gestão, seja no acompanhamento das rotinas das famílias beneficiárias ou não do PFZ.

As opiniões de todos os atores foram gravadas em fitas cassetes de 60 minutos cada e seis anotadas no momento da conversa, com esclarecimentos posteriores em caso de dúvidas.

No geral, a amostra dos atores entrevistados está demonstrada na Tabela 3 a seguir:

TABELA 3. Classificação dos atores entrevistados (entrevistas semi-estruturadas) dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Tipos de atores	Sítio Alto	Lagoa Seca
Agricultores familiares	15	15
Mediadores:		
- Extensionistas	02	01
- Professores	01	01
- Agentes de saúde	01	01
Total	19	18

Para obtenção dos dados e informações sobre a situação de segurança alimentar que permitissem uma avaliação consistente dos impactos e resultados gerados pelas ações do PFZ nas áreas de estudo, foram definidos indicadores a serem analisados de forma comparativa entre o passado (2002) e o presente (2004). Os principais indicadores de impacto foram: 1) dimensão econômica: o acesso a bens, a qualidade da moradia, a alimentação e a poupança; 2) dimensão social: a educação, a saúde e o lazer; 3) dimensão empoderamento: o envolvimento de homens e mulheres nas atividades geradoras de renda, a relação homem/mulher, a percepção da própria qualidade de vida e a participação em instituições.

Além disso, foram levantadas as representações dos diferentes atores das diferentes comunidades e instituições sobre o PFZ.

3.3 Sistematização e análise dos dados

A fim de obter melhor entendimento, os dados quantitativos foram organizados em 12 tabelas e onze figuras (gráficos), cujos índices representam a média aritmética simples do total de estabelecimentos, de entrevistados ou da renda familiar das amostras dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca.

Os dados também foram sistematizados em grandes temas, a exemplo da ocupação do espaço, intervenção das políticas públicas, dinâmicas sociais, econômicas e ambientais, dentre outros, de maneira que permitisse uma análise comparativa entre os impactos do PFZ e a sustentabilidade dos agroecossistemas nos dois povoados. Esta abordagem é importante, porque o PFZ “considera essencial que se tome uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimentos e proteção ao agricultor familiar de baixa renda” (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001). Ao mesmo tempo, o Programa alerta que destinar tecnologias

para o incremento da produção familiar não pode resultar em laços de dependência dos agricultores com outras instituições, nem no uso indiscriminado dos recursos naturais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Gestão local do PFZ

4.1.1 O cadastramento dos mais pobres entre os pobres

No Brasil, a existência inquestionável de uma grande parcela de cidadãos que não possui trabalho fixo ou que trabalha no setor informal da economia, sinônimo de exclusão dos direitos trabalhistas, não permite ao Estado tomar conhecimento preciso da situação real e do montante de famílias em situação de fome e pobreza. Segundo Medeiros (2001), tentativas de identificação dos pobres através de critérios técnicos dificilmente seriam capazes de realmente diferenciar os mais pobres do restante da população de baixa renda. Neste sentido, existem muitos entraves no processo de seleção e escolha das famílias carentes e necessitadas a serem incluídas em programas sociais. Ou seja, não existem formas de levantar a renda das pessoas, uma vez que muitas atividades econômicas são realizadas no âmbito informal.

No meio rural, a dificuldade de acesso à terra, ao crédito e aos meios de produção leva muitos agricultores familiares a recorrerem a postos de trabalho de caráter informal, como trabalho temporário em atividades agropecuárias, pequenas construções e reparos, atravessadores, etc. No meio rural, a quantidade de alimentos produzidos nas unidades familiares que são destinados ao autoconsumo é um importante indicador da renda familiar, uma vez que é uma estratégia de sobrevivência bastante comum. Entretanto, esse indicador resultou num pequeno impacto na renda familiar, pois apenas 1,2% da renda obtida com o autoconsumo foi declarada pelas famílias agrícolas do Brasil.

“Esse é um bom exemplo de como pobreza e fome não podem ser tomadas como equivalentes: certamente, as famílias agrícolas que declaram autoconsumir parte da sua produção não são tão suscetíveis à desnutrição e à insuficiência calórica e enérgica quanto as famílias de renda equivalente que não declararam ter consumo” (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Para estimar a população brasileira que estivesse abaixo da linha de pobreza, o Governo Federal adotou a metodologia estabelecida pelo Banco Mundial que classifica como pobres as pessoas cuja renda não ultrapassam um dólar americano por dia. Após serem consideradas as distinções entre as regiões geográficas e as zonas rural e urbana,

os resultados apontaram para um público potencial de 44 milhões de pessoas, sendo que 46,10% encontram-se na zona rural (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001). O aumento progressivo da população com privação de renda, especificamente da zona rural, deve-se, dentre outros fatores, a inexistência de uma política agrária e a ineficiência das instituições públicas, limitando a demanda por alimentos e serviços básicos, a exemplo da educação e saúde.

O elevado número estimado de pessoas em situação de insegurança alimentar contribuiu para que o processo de seleção se tornasse ainda mais difícil, justamente por haver a necessidade adicional em se selecionar os mais pobres dentre os pobres.

Conforme Zimmermann (2004), uma das grandes inovações das políticas sociais foi a instituição do Cadastro Único (Decreto n.º 3.877/2001), por proporcionar um diagnóstico sócio-econômico das famílias com renda mensal inferior a meio salário mínimo que poderia orientar a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para as populações de baixa renda. O principal objetivo deste cadastro foi desenvolver um instrumento de caráter permanente a ser utilizado por todos os órgãos públicos, quando da concessão de benefícios sociais. O levantamento de dados ficou sob responsabilidade municipal, sendo que as informações coletadas eram processadas, e posteriormente, operacionalizadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), que atribuía a cada cadastrado um Número de Identificação Social (NIS) e gerava o Cartão do Cidadão, um cartão magnético para saque do dinheiro repassado a cada família. Com isto, objetivava-se, no futuro, uma unicidade e integração do cadastro no âmbito dos programas de transferência de renda, além da racionalização do processo de cadastramento realizado à parte pelos diversos órgãos públicos. Ou seja, continuavam existindo diferentes cadastros para os diversos programas na esfera local, cujos dados eram repassados pelos municípios ao Governo Federal que sistematizava as informações sobre os beneficiários no Cadastro Único.

Em janeiro de 2003, para implantação do Programa Cartão-Alimentação, a primeira política de transferência de renda do PFZ, o Governo Federal não utilizou as informações armazenadas no Cadastro Único, herdado da gestão anterior. Coube aos órgãos municipais elaborarem um banco de dados específico para o cadastramento das famílias beneficiadas pelo Cartão-Alimentação. Em Simão Dias, a gestão e recolhimento dos dados dessas famílias ficaram sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho. Isso ocorreu, porque, segundo o governo, após avaliações e auditorias, observou-se um número elevado de irregularidades, dentre elas,

incompatibilidade da renda declarada pelos entrevistados com a realidade, elevado número de pessoas residentes no mesmo endereço das prefeituras e muitas famílias elegíveis que não faziam parte do cadastro. Então, iniciou-se uma primeira tentativa de revisão do Cadastro Único. Em Simão Dias, o recadastramento foi elaborado por diferentes órgãos: DEAGRO, Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho e Secretaria Municipal de Obras. Entretanto, a falta de integração entre estas instituições, possibilitou que uma mesma família fosse cadastrada mais de uma vez. Este problema também pode ter sido agravado pela falta de informação ou de compreensão por parte dos potenciais beneficiários que, com receio de perder o benefício ou na tentativa de dobrar os valores recebidos, não informaram que já faziam parte do banco de dados quando indagados pelos agentes. Neste caso, segundo os técnicos entrevistados, da forma que o cadastro estava sendo operacionalizado, não era possível identificar as famílias que já estavam no banco de dados. Somente o MDS, após contrapor todas as informações recebidas, identificava os casos de duplicidade e bloqueava o recebimento dos benefícios.

Com a implantação da Bolsa-Família, em outubro de 2004, o Governo Federal reativou o Cadastro Único. Entretanto, apesar da revisão, cerca de 1.000 famílias ficaram sem receber os benefícios devido à constatação de duplicidade no banco de dados da Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho, órgão local responsável pela gestão do Bolsa-Família. Entre os entrevistados de Sítio Alto e Lagoa Seca, não foram identificados casos de bloqueio dos benefícios oriundos do Bolsa-Família, por motivo de inconsistência cadastral.

Em abril de 2004, o Governo Federal iniciou uma nova tentativa de revisão do Cadastro Único. Desta vez, apenas a Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho foi responsável pelo recadastramento. As famílias que estavam com os benefícios bloqueados ou recebendo menos do que tinham direito foram convocadas a comparecerem na secretaria por meio de chamadas veiculadas em emissoras de rádio locais e/ou pelos agentes de saúde para atualização cadastral. As informações foram enviadas à CEF que gerou um novo NIS para as famílias beneficiadas e encaminhou ao MDS. Até outubro de 2004 haviam sido liberados 330 dos 1.000 benefícios bloqueados. Os erros mais comuns foram ocasionados no momento da digitação quando se cadastrou mulheres grávidas como homens e mulheres com mais de 100 anos grávidas ou com filhos muito jovens. O MDS repassa R\$ 6,00 à prefeitura para cada inconsistência corrigida.

Essa história de herdar um cadastro que a gente nem sabe quem fez não deu certo desde o início. Atualizar está dando mais trabalho do que se tivéssemos começado do zero (técnico de secretaria).

Os recursos repassados para atualização dos cadastros serão investidos na compra de computadores e contratação de pessoal somente para exercer atividades relacionadas ao Bolsa-Família. Em 2003 perdemos 1.000 cadastros por problemas com o computador onde estavam armazenados os dados. Também deixamos de verificar algumas denúncias de recebimento indevido de benefícios in loco por falta de pessoal (técnico de secretaria).

Além desses problemas, o sistema operacional funcionava de forma lenta quando da execução de alterações rápidas necessárias para poder atender aos beneficiários. Até novembro de 2005, a gestão dos benefícios (bloqueio, desbloqueio, cancelamento, substituição de titular etc.) do Bolsa-Família, somente poderia ser realizado por meio de solicitação em formato de ofício, encaminhada à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Todo esse trâmite, muitas vezes, chegou a durar cerca de seis meses, significando uma redução drástica da renda familiar dos beneficiários. Os membros do Conselho Fiscal de Assistência Social encontraram uma solução paliativa para esse problema, conforme depoimento.

Em caso de abandono ou morte da mãe, o pai é colocado como titular do cartão, mas para o benefício ser liberado pode demorar até seis meses. Então, para a família não ficar sem o dinheiro, o Conselho Fiscal de Assistência Social emite uma carta com o relatório do Conselho Tutelar em anexo, para a agência local da Caixa Econômica Federal, solicitando a liberação dos recursos (membro de conselho).

Como forma de controlar o número total de beneficiários do Bolsa-Família, o Governo Federal definiu uma quota municipal, cuja cobertura mínima estimada foi de 70% dos pobres daquele município. Para Simão Dias (SE), o número estimado de famílias pobres¹³ foi de 5.237. Em março de 2005, apenas 2.367, ou seja, 42,20% destas famílias recebiam repasses financeiros do Bolsa-Família. Contudo, 3.214 famílias ainda não haviam migrado dos demais programas de transferência de renda para o Bolsa-

¹³ PNDA 2001/IBGE.

Família. Caso ocorra a migração de todas estas famílias, Simão Dias irá ultrapassar a cota municipal em 6,57%, conforme demonstrado na Tabela 4. A partir daí, percebe-se o porquê, da preocupação do técnico ao se referir à realização de novos cadastros.

Só iremos realizar novos cadastros após a correção de todas as inconsistências. Tínhamos 1.000 benefícios bloqueados. Com as correções, 330 já foram liberados. Caso os demais sejam liberados, podemos ultrapassar a quota (técnico de secretaria).

Entretanto, um outro técnico não considera esta situação como um problema, já que afirma que todas as famílias do município com renda per capita de até R\$ 100,00, já estão contempladas com o Bolsa-Família. Sobre esta situação, podemos inferir através dos depoimentos das agricultoras e dos técnicos municipais que a maior parte das famílias que preenchem os critérios para recebimento dos benefícios do Bolsa-Família já fazem parte do Cadastro Único. Mas, o fato de estarem cadastradas, não significa dizer que as famílias estão recebendo os repasses, pois, como mencionado anteriormente, as transferências podem estar canceladas ou bloqueadas, devido a inconsistências cadastrais, ou ainda, ao fato da família não preencher mais os requisitos para permanecer no programa.

Não há novas famílias a serem cadastradas, pois todas as que se encaixam nas exigências do Bolsa-Família já estão cadastradas. Podem não estar recebendo pelas inconsistências cadastrais que aos poucos estamos resolvendo com as atualizações. Novos cadastros somente poderão surgir com o aparecimento de novas mulheres grávidas (técnico de secretaria).

TABELA 4. Demonstrativo dos programas de transferência de renda (R\$) para o município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Programas	N.º de famílias beneficiadas
Bolsa-Família	2.367
Bolsa-Alimentação	1.174
Cartão-Alimentação	90
Auxílio Gás	1.950
Total	5.581

Fonte: Adaptado do *Demonstrativo - Programas de Transferência de Renda por município*. Ref.: março/2005¹⁴.

Além das dificuldades operacionais e insuficiência de recursos financeiros para atender toda população em situação de insegurança alimentar, tentativas de fraudes ao programa podem limitar o acesso das famílias mais carentes e beneficiar pessoas menos necessitadas.

Em Simão Dias, segundo técnicos, foi constatada apenas uma irregularidade durante o cadastramento para unificar programas sociais. A Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho identificou uma professora beneficiária do Bolsa-Escola que preencheu o formulário com uma renda inferior ao seu salário. O fato foi descoberto ao cruzarem seus dados cadastrais com a folha de pagamento.

Aqui em Simão Dias, só houve um caso de fraude comprovada. Uma professora que se auto-cadastrou no Bolsa-Escola, mesmo possuindo uma renda superior à permitida. Assim que confirmei a irregularidade, encaminhei imediatamente o pedido de cancelamento do Cartão Cidadão dela (técnico de secretaria).

Em junho de 2003, alguns comitês municipais formularam denúncias de irregularidades nos municípios do semi-árido nordestino e do norte de Minas Gerais, uma das regiões mais pobres do país. Após constatar a veracidade das denúncias, o Governo Federal cancelou cerca de 14% do total de benefícios destinados às famílias das referidas regiões.

Apesar de comentários informais entre a população sobre o recebimento indevido de benefícios por parte de algumas famílias, o número das denúncias formais ainda é bem irrisório. Alguns dos fatores apontados pelos técnicos para esse número são

¹⁴ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/download/transfrenda_municipios.pdf> Acesso em: 25 jun. 2005.

a obrigatoriedade do denunciante informar o nome completo e data de aniversário do possível infrator e a não garantia do anonimato.

As pessoas não se sentem à vontade para denunciar casos de recebimento indevido dos benefícios, pois têm que vir pessoalmente até a secretaria. Estou sugerindo abirmos um canal que possibilite o anonimato do denunciante (técnico de secretaria).

4.1.2 Bolsa-Família: articulação entre a União e o poder público local

O MDS tem sob sua competência estruturar uma sólida rede de proteção social, de modo a garantir que os benefícios sociais dos programas federais cheguem aos mais pobres e excluídos de todo país. Essa rede está sendo concebida por meio de parcerias com as prefeituras municipais, visando evitar o excesso de burocracia e minimizar os custos.

Cabe aos prefeitos definirem o coordenador municipal do Programa Bolsa-Família, constituírem um órgão de controle social, procederem a inscrição das famílias pobres no Cadastro Único, acompanharem o cumprimento das condicionalidades exigidas aos beneficiários em parceria com Estado e União, dentre outras.

Visando ampliar a capacidade de fiscalização do Governo Federal na esfera local, bem como aumentar a participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas sociais, desde os anos 90 que os governos vêm adotando a estratégia de implantação de conselhos gestores locais. Os agricultores de Lagoa Seca e Sítio Alto possuem representantes em alguns desses conselhos. O presidente da Associação de Produtores de Lagoa Seca é membro do CMDR e membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CONDEN). A presidente da Associação Comunitária de Produtores de Sítio Alto faz parte da diretoria do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente (suplente do presidente). Ao serem indagados sobre os possíveis motivos que os levaram a fazer parte dos conselhos, eles presumiram que foi pelo número de projetos encaminhados à Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE) pela associação de Lagoa Seca e o elevado número de crianças em situação de extrema pobreza do povoado Sítio Alto.

Atualmente, o município de Simão Dias dispõe de três conselhos ligados diretamente à Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho, órgão gestor do Bolsa-Família, na esfera local: Conselho Fiscal de Assistência Social, Conselho Gestor

do Programa Fome Zero e Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA). Para composição dos dois primeiros, o prefeito emitiu um ofício às instituições elegíveis para encaminharem os nomes dos seus representantes. Já o COMSEA foi instituído por meio da portaria municipal nº 737, de 30 de junho de 2005, que autorizou o Conselho Fiscal de Assistência Social a atuar, também, como COMSEA. Segundo técnicos, a decisão foi tomada para ganhar tempo e poupar esforços, uma vez observado que os conselhos eram formados sempre pelas mesmas pessoas, havendo inclusive dificuldade para agendar reuniões sem choque de datas. Um dos membros declarou fazer parte do Conselho Fiscal de Assistência Social desde 1997, quando foi implantado o Programa Nacional de Renda Mínima. Nesse município, conforme alguns componentes dos conselhos, os responsáveis pelas instituições públicas governamentais se autoneameiam para fazer parte ou indicam alguém de sua confiança para representá-los.

Ainda de acordo com relatos, em relação às instituições não governamentais (sindicatos, associações, ONG's), os representantes se repetem, pois o baixo nível educacional da maioria da população dificulta no desempenho de tarefas burocráticas, mas não significa a ausência de uma postura política crítica. Para Freire (1997), a educação não deve ser utilizada somente com objetivo de preparar o homem para o trabalho, mas deve servir como ferramenta de formação do homem no exercício da cidadania, ou seja, para ampliar a sua capacidade de participar da vida política, inclusive, como representante de seus pares nas diferentes instâncias.

No tocante à participação das ONG's, o município só possui a Sociedade de Apoio Sócio-Ambientalista e Cultural (SASAC), presente nos três conselhos municipais ligados à Secretaria Municipal de Ação Social.

Os técnicos responsáveis pela atual gestão da Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho estão em exercício desde janeiro de 2000, podendo trabalhar sob duas presidências da república com aspectos técnicos distintos: uma, fundamentada em premissas de um desenvolvimento atrelado a políticas neoliberais e, outra, estruturada em propostas que traziam como principal prioridade o combate à fome e à pobreza. Entretanto, na implantação de políticas sociais, essa diferença não foi percebida pelos técnicos daquela secretaria. Eles afirmam que, todos os programas sociais implantados pelo atual governo foram originados e mantiveram a mesma linha de atuação do passado. No período entre 2000 e 2002, o PETI e o Bolsa-Renda eram os programas de transferência direta de renda do governo de que estavam sob competência daquela secretaria. Localmente, o Bolsa-Renda foi denominado de *Maguinu*, nome pejorativo

dado pelos moradores da cidade aos trabalhadores beneficiados pelo programa, normalmente muito pobres, magros e mau vestidos (magui = magro; nu = mal vestido). Existiam outros programas de transferência direta de renda do Governo Federal no município, só que estes estavam sob responsabilidade de outros órgãos (Bolsa-Alimentação e Auxílio Gás, da Secretaria Municipal da Saúde e Bolsa-Escola, da Secretaria Municipal da Educação).

O cadastramento do Bolsa-Escola, por exemplo, era feito nas escolas pelos próprios professores. Os agentes de saúde e os alunos eram orientados pelos professores a avisarem seus responsáveis, preferencialmente suas mães. A decisão de priorizar as mulheres como titulares do Cartão do Cidadão¹⁵ se mantém até hoje, já que acredita-se que elas são quem de fato gerenciam o lar.

“O benefício do Bolsa-Família é preferencialmente dado às mulheres, por lidarem mais diretamente com a dieta familiar. Todo mês, cada uma dessas mulheres poderá sacar o benefício na agência da Caixa Econômica Federal. Este dinheiro é para comprar alimentos. Entende-se que nenhum centavo deste dinheiro será usado para comprar fumo, bebidas alcoólicas ou refrigerantes” (FREI BETTO, 2004).

Além disso, as políticas de transferência de renda enfocam, principalmente, três aspectos sociais que, na esfera doméstica, normalmente, são de responsabilidade das mulheres: educação, saúde e alimentação. Cabendo aos homens, o trabalho produtivo capaz de assegurar uma renda que garanta o bem-estar dos membros da família. Deere e León (2002) colocam que famílias, cujas rendas são administradas exclusivamente pelo homem, *chefe-da-família*, apresentam níveis de qualidade de vida inferiores àquelas que têm participação das mulheres na geração e controle das receitas e despesas domésticas. As mulheres tendem a distribuírem de forma igualitária os recursos entre os familiares e a priorizarem as necessidades básicas dos filhos. Já os homens, possuem uma probabilidade maior de destinarem parte da renda familiar em prol de interesses pessoais (relacionamentos extraconjugais, bebidas alcóolicas, jogos, fumo). Assim, na maioria das vezes, são as mulheres que exercem o controle da matrícula e frequência escolar e do cartão de vacinação dos filhos, condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias, além do acompanhamento do pré-natal no caso das grávidas. Sob esse aspecto, nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, as mulheres são titulares de todos os Cartões do Cidadão.

¹⁵ Cartão magnético, emitido pela CEF de uso pessoal e intransferível e sua apresentação é obrigatória em todos os atos relativos aos programas de transferência de renda relacionados ao PFZ.

Naquele momento, estavam implantados no município vários programas, coordenados por diferentes secretarias do poder local, que utilizavam cadastros diferentes. Valente (s.d) classifica essa situação de vários programas como “uma política social desarticulada, pela pulverização e fragmentação de transferência de renda incipiente”. Isto porque, as instituições trabalhavam isoladamente, combatendo as causas da pobreza como se estas não tivessem nenhuma relação entre si. Sendo assim, uma família poderia estar com as crianças na escola e em contrapartida essas mesmas crianças poderiam não estar com a vacinação em dia. Com o objetivo de articular essas ações, em outubro de 2003, todos os programas foram unificados no Programa Bolsa-Família. Ao mesmo tempo, resgatou-se o Cadastro Único idealizado no governo de FHC.

As famílias beneficiárias ao migrarem para o Bolsa-Família não deveriam receber transferência de renda de nenhum outro programa federal. No entanto, ainda segundo técnicos da secretaria, a falta de orientação clara sobre o assunto, possibilitou que uma mesma família migrasse para o Bolsa-Família e continuasse recebendo o PETI. Tentando amenizar o erro, o MDS orientou as prefeituras a convocarem os beneficiários que estivessem recebendo mais do que o limite estabelecido por família (R\$ 95,00) e solicitassem que estas optassem por um ou outro programa. A maioria optou pelo Bolsa-Família, pois é comum os recursos repassados pelo PETI serem menores e sofrerem atrasos, o que nunca ocorreu com o Bolsa-Família. Sobre os povoados pesquisados, nenhum dos entrevistados de Lagoa Seca e 6,06% dos entrevistados de Sítio Alto declararam terem sido beneficiários do PETI. Desses últimos, todos afirmaram que os benefícios do PETI foram cancelados, assim que houve a migração para o Bolsa-Família.

O Bolsa-Família é melhor, porque agora recebo R\$95,00. Antes, só recebia R\$15,00 do PETI e uns meses R\$30,00 outros R\$45,00 do Cartão-Alimentação (agricultora, povoado Sítio Alto).

Todavia, técnicos afirmaram que nem todas as dúvidas que surgem são sanadas. Existem casos em que mesmo a família fazendo parte unicamente do Bolsa-Família, o valor sacado ultrapassa o limite máximo de R\$ 95,00. O inverso também ocorre, ou seja, beneficiários recebendo menos que o valor mínimo de R\$ 45,00. Ao contatarmos o MDS pelo número de telefone exclusivo para os gestores municipais do Bolsa-Família, informou-se que essa situação não existe e que o técnico deveria estar equivocado.

Como não existe, se estou com vários comprovantes de saques do Bolsa-Família de pessoas que estão recebendo mais de R\$ 100,00 e outras somente R\$ 15,00? Estou juntado tudo para enviar ao MDS (técnico de secretaria).

Os beneficiários também enfrentam problemas para esclarecer as dúvidas que surgem sobre o Bolsa-Família. 3,33% dos entrevistados tentaram obter mais informações pelo número de telefone gratuito que consta atrás do Cartão do Cidadão, entretanto não tiveram êxito, pois o tempo de espera é longo.

Por meio da Portaria GM/MDS n.º 555, de 11 de novembro de 2005, os municípios obtiveram autonomia para proceder a gestão dos benefícios utilizando o Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa-Família, via internet. Contudo, somente podem acessar o sistema aqueles municípios cujos prefeitos assinaram o Termo de Adesão ao Programa Bolsa-Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais, conforme Portaria GM/MDS n.º 246, de 20 de maio de 2005. Com essa medida, o MDS pretende descentralizar e evitar descontinuidades desnecessárias no repasse dos benefícios.

4.1.3 Condicionalidades do Programa Bolsa-Família: a quem compete o acompanhamento local?

Até outubro de 2003, antes da unificação dos programas de transferência direta de renda que compunham o PFZ, competia à Secretaria Municipal de Educação o cadastramento e o controle da frequência escolar das crianças beneficiárias do Programa Bolsa-Escola. A partir de então, com a implantação do Bolsa-Família, esta secretaria deixou de ter qualquer responsabilidade pelo cadastramento das famílias e passou apenas a enviar o controle da frequência escolar dos alunos beneficiados ao Ministério da Educação, que por sua vez, encaminha ao MDS.

As famílias entrevistadas obtêm seu sustento das atividades agropecuárias, cujos sistemas produtivos são de base familiar. Nesses sistemas, a exigência de mão-de-obra familiar é intensa, uma vez que são poucos os que dispõem de recursos para contratar trabalhadores temporários e adquirir máquinas e equipamentos, como, por exemplo, na hora de facilitar a colheita. Dessa forma, partindo da hipótese de que as crianças trabalham porque são pobres e seu trabalho é imprescindível para a manutenção da família, os programas sociais que têm por finalidade mantê-las na escola,

historicamente, buscam compensar essas famílias com transferências direta de renda para aquelas que cumprirem essa condicionalidade. No entanto, Barros et al. (1999) consideram simplista associar o fim do trabalho infantil com a redução da pobreza sem levar em consideração as características culturais e as estratégias de sobrevivência, neste caso, dos agricultores familiares. Na maior parte dos estabelecimentos familiares, o trabalho precoce não se limita a uma importância monetária, mas, exerce uma papel educativo e cultural, pois é nesse momento que os pais transferem para os filhos seu *saber fazer* e seus valores aprendidos com o passar das gerações.

Desta forma, as famílias beneficiárias adotam algumas estratégias de melhoria ou de obtenção de condições mínimas de sobrevivência que possibilitem a permanência no programa e o aproveitamento máximo da capacidade de trabalho dos seus membros. Por exemplo, segundo técnicos, algumas famílias matriculam na escola apenas três crianças e/ou jovens, mesmo que as demais também estejam em idade escolar. Isto porque, assim como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Família limita o benefício de R\$ 15,00 por criança freqüentando regularmente a escola, até o teto de três crianças por família.

Lá em Sítio Alto tem mães com mais de 10 filhos. Mas como elas sabem que somente três recebem os R\$ 15,00, o restante elas não matriculam e levam para trabalhar na roça ou deixam perambulando pelas ruas (extensionista, povoado Sítio Alto).

Contudo, essa informação não foi observada nas análises dos dados obtidos por meio das entrevistas semi-estruturadas realizadas no povoado Sítio Alto. Dos 171 dependentes cadastrados no PFZ, 56,14% estão em idade escolar, destes, apenas um não estava freqüentando a escola, conforme Figura 2 a seguir:

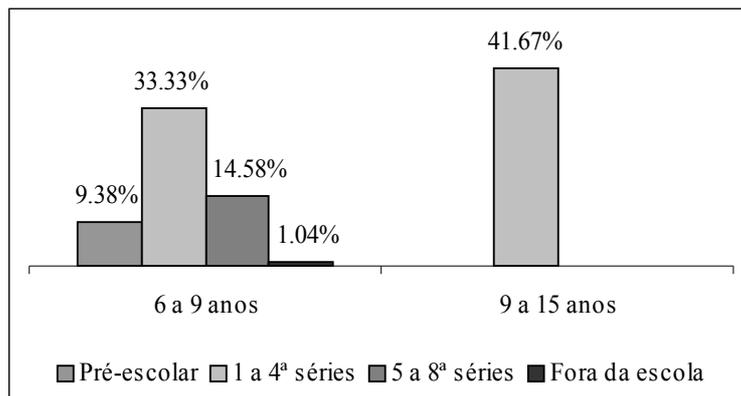


FIGURA 2. Percentual do grau de escolaridade dos beneficiários do Bolsa-Família, de seis a quinze anos, das famílias entrevistadas do povoado Sítio Alto. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Situação semelhante foi encontrada no povoado de Lagoa Seca, onde todas as crianças em idade escolar das famílias pesquisadas estão matriculadas em escolas da comunidade, comunidades vizinhas ou na sede do município.

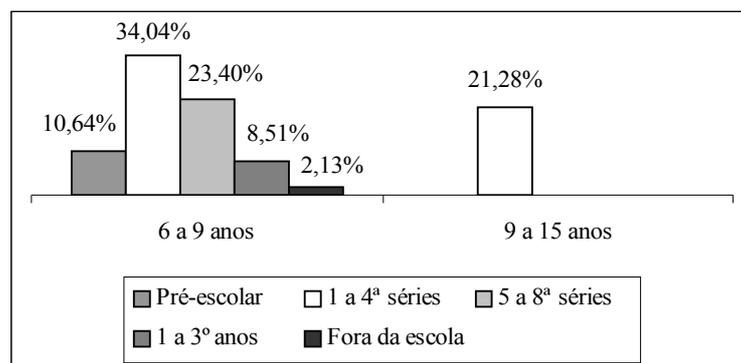


FIGURA 3. Percentual do grau de escolaridade dos beneficiários do Bolsa-Família, de seis a quinze anos, das famílias entrevistadas do povoado Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Em ambos os povoados, a média de idade de 31 anos de pessoas com escolaridade entre a 1ª e 4ª séries indica que os agricultores familiares não conseguiram se dividir entre a enxada e os cadernos por muito tempo. Algumas das razões apontadas por Neves (1999) para a falta de continuidade nos estudos são a inadequação do conhecimento adquirido na escola ao trabalho realizado e/ou a ausência de perspectiva concreta de melhoria da qualidade de vida em relação aos seus pais.

“O problema do sistema escolar é que ele não acena com possibilidades de modalidade, não respondendo assim aos estímulos de segmentos sociais que

não vislumbram a saída por outra mediação. Estudar para repetir o que o pai semi-alfabetizado é capaz, para ser explorado em piores condições que a vivida pelos pais, é irracional” (NEVES, 1999).

Ainda comparando o Bolsa-Escola e o Bolsa-Família, conforme relatos, a frequência escolar teve um aumento significativo. Para os técnicos e professores entrevistados, isso se deve ao maior rigor na fiscalização da frequência escolar das crianças beneficiárias.

O controle da frequência escolar do Bolsa-Escola era menos rigoroso. O PETI a gente nem sabe se tem controle. Com o Bolsa-Família a frequência escolar aumentou (professor, povoado Sítio Alto).

Já fiquei sem receber uma vez, porque eles foram me ajudar na colheita do milho (agricultora, povoado Sítio Alto).

Os alunos têm frequentado mais as aulas ultimamente. Acredito que seja por causa do programa (professora, povoado Lagoa Seca).

As famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família, além do controle da frequência escolar das crianças em idade escolar, também são acompanhadas em relação à saúde das gestantes e de crianças menores de sete anos de idade pela Secretaria Municipal de Saúde. Cabe a essa secretaria ofertar as ações de pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança, como também atividades educativas em saúde, alimentação e nutrição. Essas foram denominadas pelo Ministério da Saúde de *Bolsa-Família na saúde*. Vale ressaltar, que essas ações já faziam parte do Programa de Atenção Básica à Saúde e deveriam ser rotineiramente ofertadas pelo município a toda a população coberta pelo SUS, independente da família ser ou não beneficiária do Bolsa-Família. A população atendida, seja por demanda espontânea, seja por programas ligados aos SUS (Programa de Saúde da Família – PFS e Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS), pertence a todas as faixas etárias e tem seus dados cadastrados no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). No caso específico do Bolsa-Família, o SISVAN é o instrumento para o acompanhamento, especificamente, da saúde das mulheres grávidas e das crianças menores de 7 anos pertencentes às famílias beneficiárias. Os dados transmitidos pelos

municípios são consolidados pelo Ministério da Saúde e encaminhados periodicamente ao MDS.

Em Simão Dias, os povoados Sítio Alto e Lagoa Seca dispõem, cada um, de um agente comunitário de saúde. Ambos foram contratados há cerca de cinco anos por meio de concurso público do PSF, possuem o 2º grau completo e residem nas proximidades dos povoados. Fazem parte das suas atividades visitas domiciliares para pesagem e vacinação de crianças e gestantes, observação de diabéticos e hipertensos, identificação de casos de hanseníase e tuberculose, orientação para uma dieta alimentar alternativa e saudável, etc. As pessoas com problemas mais graves são encaminhadas para aos postos de saúde de Lagoa Seca e da Caraíba, povoado vizinho a Sítio Alto, uma vez que este não possui unidade local de saúde. Quando o caso não pode ser resolvido nos postos de saúde dos povoados, as famílias pesquisadas de Lagoa Seca procuram atendimento médico nas sedes do município de Simão Dias (60,42%) e/ou outros locais (22,92%), como a sede do município de Lagarto e Aracaju. Apenas 6,25% das famílias entrevistadas têm acesso a rede privada de saúde. Os moradores de Sítio Alto se dirigem à sede do município de Simão Dias (95,83%) e/ou outras localidades (14,58%), como a sede do município de Lagarto e Aracaju.

Todos os dados são repassados pelos agentes comunitários de saúde à Secretaria Municipal de Saúde, que por sua vez os encaminha ao Ministério da Saúde. A partir desse ponto, nem os agentes nem os técnicos responsáveis pela digitação das informações no SISVAN, souberam dizer ao certo se existe o controle ou se alguma família deixou de receber os benefícios do Bolsa-Família pelo não cumprimento de alguma condicionalidade relacionada à saúde, conforme depoimento.

Nós digitamos as informações repassadas pelos agentes de saúde no SISVAN e encaminhamos ao Ministério da Saúde. Acho que de lá eles devem encaminhar para o MDS. As informações são importantes, mas não sei como eles fazem uso delas na prática (técnico de secretaria).

Além do acompanhamento, compete às instituições públicas locais colocar à disposição da população uma rede de infra-estrutura adequada para que os beneficiários cumpram as condicionalidades exigidas. Por exemplo, sabe-se que a merenda escolar representa um atrativo na frequência de grande parte dos alunos matriculados em instituições públicas de ensino, frente à situação de pobreza das crianças que encontram na escola a primeira ou até mesmo a única refeição do dia. De acordo com relatos de

técnicos e agricultores de Sítio Alto, o povoado é considerado o mais pobre do município, onde um dos principais problemas da comunidade é a dificuldade de acesso aos alimentos.

As crianças só fazem duas refeições ao dia por falta de alimentos (membro de associação comunitária, povoado Sítio Alto).

Contudo, ainda segundo relatos, a quantidade de alimentos enviada à *Escola Municipal Maria Eloíza B. Santos*, povoado Sítio Alto, normalmente, não é suficiente para o fornecimento da merenda aos alunos durante todo o mês.

A merenda escolar é importante para a frequência, mas, normalmente, não é suficiente para o mês (professor, povoado Sítio Alto).

Outro exemplo, que dificulta a proposta de melhoria das condições de saúde e nutricionais das famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família, é a precariedade da rede de saneamento básico, quantidade e qualidade insuficientes de água potável e ausência de coleta de lixo pública, serviços que também competem aos gestores municipais. Nos dois povoados não há banheiro num elevado número de domicílios (45,83% em Sítio Alto e 87,50% em Lagoa Seca). O esgotamento sanitário está presente em 93,75% dos domicílios que compõem a amostra de Lagoa Seca e em 43,75% dos de Sítio Alto. Também não existe uma coleta de lixo pública, sendo este queimado (64,58% em Sítio Alto e 85,42% em Lagoa Seca), aterrado (6,25% em Sítio Alto e 12,50% em Lagoa Seca) ou jogado a céu aberto (45,83% em Sítio Alto e 18,75% em Lagoa Seca).

O maior número de registros, conforme os agentes de saúde dos povoados Lagoa Seca e Sítio Alto, são casos de desnutrição e diarreia. Sabe-se que as causas mais comuns da diarreia são a falta de um padrão de higiene mínimo e a ingestão de água contaminada. Todas essas situações, bem como a precariedade da rede de saneamento básico, são encontradas nos dois povoados.

Não adianta a gente passar soro caseiro e encaminhar para o médico se tem uma fossa estourada, onde crianças brincam na água suja e uma senhora tem que tirar de balde a água da porta para a casa não ser invadida. A Secretaria Municipal de Vigilância Sanitária já foi informada, mas até agora nenhuma providência foi tomada (agente, povoado Lagoa Seca).

Tem um chafariz que serve para toda comunidade. A água que cai do chafariz acumula lá embaixo que serve para lavar roupa. Quando a água do chafariz acaba, a gente bebe água lá de baixo mesmo (agricultora, povoado Sítio Alto).

4.2. Acesso à terra e segurança alimentar

A agricultura familiar é marcada por sua diversidade de estratégias de reprodução social. Na sua organização social, trabalho e consumo estão intimamente relacionados e sua morfologia não obedece a padrões preestabelecidos, sofrendo interferências no tempo e espaço. As dinâmicas sociais e produtivas perpassam diferentes gerações, extrapolando o universo familiar (NEVES, 2002).

Um dos fatores determinantes da agricultura familiar é a forma de ocupação e acesso à terra. Uma história de ocupação por diferentes gerações de uma família no mesmo estabelecimento, ou no seu entorno, influencia para que o agricultor tenha um sentimento de pertencimento à terra.

Sob este aspecto, uma primeira grande classificação dos agricultores familiares pesquisados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca (82,29%) indica uma história de ocupação antiga na região. Os membros da família (97,17%) residem, preponderantemente, nas unidades de produção. A minoria (2,83%) se divide entre os que migraram para centros urbanos (2,64%) e os que migraram para outros povoados da zona rural (0,19%). As migrações para os centros urbanos representam 8,82% e 2,56% da mão-de-obra masculina, entre 18 a 60 anos de idade, dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, respectivamente.

4.2.1 Breve histórico da ocupação dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca

Resgatando a história de ocupação do povoado Sítio Alto, encontramos raízes escravocratas que podem ser notadas pela cor da pele e relatos de histórias de vida das pessoas mais idosas, ao lembrarem os acontecimentos do tempo da escravatura. Conforme descreveu Chayanov (1974), o regime escravocrata contribuiu para a concentração fundiária, ao passo que a mão-de-obra era barata e explorada sem limites. Os escravos libertos continuaram sendo “as mãos e os pés do senhor” (SZMRECSÁNYI, 1998). A não realização de uma política agrária após a abolição da

escravatura criou uma nova classe social: escravos libertos, dos quais o único saber ocupacional, na maioria das vezes, era a atividade agropecuária; privados dos meios de produção e da terra, obrigados a trabalhar nas fazendas de seus antigos senhores, vivendo em áreas inadequadas precária, motivo pelo qual ainda não haviam sido ocupadas.

Essa situação perdurou até os anos 80, quando o fortalecimento dos movimentos sociais, principalmente, o MST, pressionou no processo de desapropriação dessas fazendas em prol da reforma agrária. Em 1997, isto aconteceu com a Fazenda Quingibe, cujo antigo proprietário empregava ou estabelecia regime de parceria com grande parte dos agricultores de Sítio Alto. Segundo os agricultores, eles não invadiram a fazenda junto aos integrantes MST em consideração ao proprietário, sinal de uma relação social de servidão, compadrio ou amizade, tão comum no espaço rural nordestino (ANDRADE, 1986). Com isto, a maioria das famílias assentadas na fazenda Quingibe, hoje assentamento *8 de outubro*, é originária do município de Paripiranga (BA), enquanto os agricultores da própria região têm dificuldade de acesso à terra. Desde então, os agricultores de Sítio Alto são obrigados a venderem sua mão-de-obra, nas redondezas ou em centros urbanos, para garantir a sobrevivência da família.

Antes do assentamento as pessoas plantavam na fazenda, o que garantia o sustento da comunidade, porque os moradores não têm terra para plantar (agricultora, povoado Sítio Alto).

Paradoxalmente, para os agricultores locais essa política de reforma agrária foi inadequada, pois diminuiu os postos de trabalho e a disponibilidade de terra do povoado, forçando os homens a migrarem temporariamente, deixando mulheres e filhos na casa de parentes, o que aumentou o número de moradores por domicílio, diminuiu a renda *per capita* das famílias e intensificou a necessidade dos jovens ampliarem ou começarem a jornada de trabalho mais cedo, abandonando prematuramente os estudos.

Tratando-se de Lagoa Seca, o percentual de 33,33% de agricultores oriundos de outros locais chamou atenção. Relatos dos atores e observações de pesquisa indicaram que as condições adversas do solo e do clima para o desenvolvimento de atividades agrícolas, encontradas no município Riachão do Dantas (SE), estimularam a migração de alguns agricultores familiares para outras áreas rurais, em busca de melhores oportunidades para sua reprodução enquanto categoria social. Entre esses agricultores, estava um membro da família *Costa* que há cerca de 30 anos estabeleceu sua unidade

familiar e de produção no povoado Lagoa Seca, por considerar as condições edafoclimáticas mais favoráveis neste povoado, do que em local de origem. Assim, outros parentes e vizinhos se sentiram estimulados e também migraram para Lagoa Seca.

4.2.2 Estratégias de acesso à terra e uso dos agroecossistemas

Os agricultores pesquisados utilizam diferentes formas de acesso à terra, como estratégia de ampliação do espaço para incremento da produção. Ou seja, em tempos de plantio de uma determinada cultura, a família pode utilizar seu próprio estabelecimento e arrendar uma outra área. Entre os entrevistados, identificou-se famílias que não dispunham de área para produção, como também famílias que tiveram acesso a mais de uma área por meio de diferentes relações. Isto explica a distorção entre o número total de estabelecimentos agrícolas, 55 em Sítio Alto e 53 em Lagoa Seca e o número total de famílias pesquisadas, 48 em cada povoado, conforme Tabela 5 a seguir:

TABELA 5. Número de estabelecimentos agrícolas dos agricultores familiares entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Povoado	Arrendada	Cedida por parente	Compra	Herança	Outros	Total
Sítio Alto	1	22	17	9	4	55
Lagoa Seca	6	9	24	15	1	53

Seguindo a tendência do restante do Brasil, observada por Wanderley (1997), apenas uma minoria dos agricultores familiares entrevistados foi beneficiada pela modalidade herança nas duas áreas pesquisadas.

Em Sítio Alto, o regime de parceria entre fazendeiros e agricultores é bastante corriqueiro, conforme tradição regional. Andrade (1986) destacou dois tipos de parceria mais comuns no Nordeste: (1) meia, onde o proprietário fornece a terra e os insumos e o agricultor a mão-de-obra e metade da produção; (2) a terça, onde o agricultor fica com apenas um terço da produção. Neste povoado, a parceria com os fazendeiros da redondeza autorizam os agricultores a utilizarem uma área demarcada para plantio de grãos e fornecem sementes de capim para serem plantadas entre as fileiras da lavoura. A mão-de-obra para o plantio e colheita do capim é a contrapartida dos agricultores. Esta área é comumente chamada de *roça* e seus cultivadores de *roceiros*. Os roceiros (66,67%) relataram que as terras cedidas normalmente são nas encostas das serras e

classificaram esses solos desfavoráveis para a agricultura. Com todos os riscos, esta modalidade de acesso à terra, de onde garantem parte do sustento familiar, é a que mais se adequa à realidade dos agricultores, cuja principal moeda de troca é o seu próprio trabalho.

A impossibilidade de ser proprietário da terra, comumente, resulta na diminuição da autonomia dos agricultores em relação às estratégias de reprodução e compromete a formação de um patrimônio familiar. Mesmo assim, Wanderley (1997) diz que as principais estratégias adotadas pelos agricultores familiares expressam a preocupação com as gerações futuras e revelam, privilegiam a diversificação da produção e exercitam o princípio da alternatividade. Este princípio possibilita que os agricultores determinem se os bens produzidos no estabelecimento serão consumidos e/ou vendidos nos momentos considerados mais propícios. Os mais capitalizados costumam armazenar determinados produtos a espera de preços atrativos para a comercialização. Desta forma, os agricultores garantem o autoconsumo¹⁶ familiar e sua integração com o mercado, sem perda da autonomia relativa.

Nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, as médias¹⁷ das áreas dos estabelecimentos são de 1,96ha e 3,42ha, respectivamente. Por isto, os agricultores de Sítio Alto têm menos opções para definirem seus sistemas de produção agrícolas devido ao uso limitado dos meios de produção, em relação aos agricultores de Lagoa Seca.

Apesar da amostra total de Sítio Alto possuir menor área para práticas agrícolas e pecuárias, seus agricultores desenvolvem sistemas produtivos mais diversificados que os agricultores de Lagoa Seca, conforme demonstrado na Tabela 6.

¹⁶ Leite et al. (2004) definem autoconsumo como a parcela dos produtos oriunda das unidades de produção destinada ao consumo alimentar da família e a outros usos na atividade produtiva, a exemplo da alimentação animal e armazenamento de sementes para a próxima safra.

¹⁷ No povoado Sítio Alto, as unidades familiares que dispõem de menor e maior áreas de produção medem, respectivamente, 0,5ha e 11,5ha, com desvio padrão de 1,96. No povoado Lagoa Seca, essas áreas medem 0,5ha e 12,01ha, com desvio padrão de 2,86.

TABELA 6. Percentual dos estabelecimentos dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca que realizam atividades agrícolas e/ou pecuárias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Atividades	Sítio Alto	Lagoa Seca
Atividades agrícolas		
- Consórcio e/ou rotação de culturas (milho, feijão e/ou mandioca)	93,48%	39,14%
- Plantio isolado (milho)	6,52%	-
- Plantio isolado (fumo)	-	60,86%
- Atividades alternativas*	48,94%	40,54%
Outras atividades		
- Pecuária (gado, suínos e galinha)**	16,67%	6,25%

* Em Sítio Alto, as atividades alternativas mais citadas foram o cultivo da abóbora, banana, batata, coentro, couve, fava e quiabo. Em Lagoa Seca, as atividades alternativas mais citadas foram o cultivo do tomate, laranja, batata, abóbora, maracujá, quiabo e batatas.

** Em ambos os povoados a pecuária é uma atividade realizada em pequena escala, nos estabelecimentos que apresentam áreas superiores às médias das amostras, sendo a maior parte da produção destinada para autoconsumo (carne, leite e ovos).

Percebe-se que a maior parte dos agricultores familiares de Sítio Alto produz culturas alimentares, mas a produção não garante a necessidade alimentar e nutricional da maioria dessas famílias, devido à precariedade da infra-estrutura interna e externa dos estabelecimentos. Segundo Maluf (2000b), as más condições de infra-estrutura das unidades de produção são empecilhos para o desenvolvimento da segurança alimentar, pois compromete a oferta de alimentos típicos e de qualidade.

As pequenas áreas dos estabelecimentos, manejos culturais inadequados às condições do solo, baixa produtividade, oferta limitada de postos de trabalho e ausência de uma fonte de renda alternativa, foram alguns dos fatores que contribuíram para que os agricultores explorassem, indiscriminadamente, os recursos naturais na tentativa de sobrevivência. As práticas mais evidentes do uso insustentável dos ecossistemas naturais foram a substituição da vegetação nativa por áreas de cultivos agrícolas, plantios *morro abaixo* em encostas e uso intensivo dos solos. A situação se agrava uma vez que os agricultores de Sítio Alto não dispõem de condições financeiras nem conhecimentos específicos para reinvestir nos agroecossistemas os insumos retirados. Persistindo esta situação, a tendência é a diminuição gradativa da produção, já considerada insuficiente para o autoconsumo das famílias de Sítio Alto, como conseqüência do desequilíbrio causado ao meio ambiente.

Ainda de acordo com Maluf (2000a), a dimensão produtivista deve estar condicionada ao desenvolvimento de pesquisas e tecnologias capazes de garantir uma produção contínua, como também, o bem-estar social e ambiental.

Neste aspecto, o povoado Sítio Alto apresenta um dos principais problemas para o desenvolvimento do meio rural apontado pelo PFZ: o acesso restrito à terra, associado a má distribuição de renda.

“A importância de uma reforma agrária se coloca a partir de quatro motivos principais: redistribuição de renda, ampliação das fontes de renda para as famílias, fonte de autoconsumo alimentar e dinamização das economias regionais” (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Contudo, não foi identificada a implantação de políticas estruturais no povoado Sítio Alto com o objetivo de combater os problemas de concentração fundiária e a má distribuição de renda.

Sobre as principais atividades produtivas realizadas pelos agricultores do povoado Lagoa Seca, pode-se inferir que o monocultivo do fumo encontrado na maior parte das áreas de produção, significa a prática de uma cultura agrícola insustentável¹⁸ em detrimento, por exemplo, do cultivo de produtos alimentares e a conservação da biodiversidade. O que pode justificar em parte a presença expressiva da cultura do fumo é a proximidade do povoado em relação ao município de Lagarto (grande produtor de fumo do estado de Sergipe), as condições edafoclimáticas favoráveis, a parceria de sucesso da Souza Cruz S/A com alguns produtores e a conjuntura de mercado favorável à comercialização¹⁹. Esta estrutura de produção integrada com uma empresa privada representa incremento na infra-estrutura dos estabelecimentos e destino certo para a safra. Por outro lado, o produtor não possui poder de barganha para negociar preços que são determinados pela empresa após análise do produto. Também, cria-se um vínculo de dependência, pois o agricultor adquire dívidas com esta empresa na aquisição de equipamentos e insumos, normalmente pagas com parte da produção.

¹⁸ A cultura do fumo é responsável por cerca de 50% das aplicações de agrotóxicos nos estabelecimentos pesquisados, sendo que 95,83% dos aplicadores entrevistados não usam EPI e 43,75% sequer sabem identificar qual o produto que utilizam.

¹⁹ No cenário internacional, existe uma discussão sobre a substituição das plantações de fumo por outras culturas, tendo como documento balizador a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, elaborado em 2003, pela Organização Mundial de Saúde (OMS), com a participação de mais de 100 países, dentre eles o Brasil. Neste acordo, o Governo Federal brasileiro foi responsável por um grande avanço ao propor a inclusão de artigos que asseguram salvaguardas aos trabalhadores e produtores de fumo (até então o texto só previa restrições ao ato de fumar). Esses artigos são fundamentais, pois muitas famílias plantam fumo por falta de alternativas viáveis de produzir outros produtos. Para isto, necessita-se de substituição da produção do fumo para outras culturas, que sejam viáveis à realidade local.

Há ainda os custos para as famílias que plantam o fumo, por ser uma cultura que no decorrer dos anos tem estimulado a intensificação do uso de agrotóxicos, contaminando os produtores e prejudicando o equilíbrio dos agroecossistemas. No entanto, 40,63% das unidades familiares beneficiadas pelo Bolsa-Família são produtoras de fumo. Apesar do trabalho do cultivo desse produto expor os agricultores a uma situação de insustentabilidade, não foram identificadas iniciativas governamentais para diminuir ou conter a expansão das lavouras do fumo nesse povoado.

4.2.3 Quantidade e qualidade dos alimentos

Uma das idéias básicas do PFZ é apoiar a produção de alimentos de qualidade na zona rural, mesmo que esta seja destinada unicamente para o autoconsumo. Desta forma, estaria garantindo a segurança alimentar das famílias beneficiadas (SILVA et al. 2002b). Entretanto, não foram identificadas iniciativas visando garantir autosuficiência das unidades familiares de Sítio Alto, que mesmo recebendo recursos do Bolsa-Família encontram dificuldades na aquisição de alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

Para os agricultores familiares mais carentes, uma produção em quantidade e qualidade suficientes destinada ao autoconsumo significaria a melhoria de sua segurança alimentar, por meio da ingestão adequada de nutrientes básicos, ou até mesmo no aumento da renda total, uma vez que seriam desnecessários gastos na aquisição de alguns gêneros alimentícios, a exemplo de feijão, fava, verduras, frutas, farinha, massa de milho, ovos, leite etc. (LEITE et al., 2004).

Chayanov (1974) concebeu a unidade de produção familiar como uma unidade de trabalho e consumo, com a utilização de mão-de-obra, predominantemente, familiar. Percebe-se que existe uma íntima relação entre estes dois fatores, pois quanto maior o número de membros que compõem a família, maior será a unidade de consumo e, a quantidade da força de trabalho empregada será definida pela produtividade suficiente para garantir as necessidades familiares. Segundo Abramovay (1985), os agricultores familiares que garantem no interior dos seus estabelecimentos o autoconsumo alimentar possuem maior autonomia, ao menos para suprir as suas necessidades básicas.

Sobre este aspecto, nenhuma família pesquisada declarou o autoconsumo alimentar por meio dos produtos e da renda oriundos das áreas de produção. A dieta alimentar, bem como outras necessidades básicas dessas famílias são asseguradas por

meio de algumas estratégias isoladas ou em conjunto: 1) venda temporária de mão-de-obra em postos de trabalhos agrícolas; 2) trabalhos assalariados em atividades não-agrícolas; 3) políticas públicas de transferência direta de renda (aposentadorias, pensões e Bolsa-Família).

Grande parte das famílias entrevistadas (41,67%), não considera a quantidade de alimentos que dispõem suficiente para suprir suas necessidades alimentares. De acordo com relatos, a irregularidade da renda²⁰, baixa produção, oferta insuficiente de postos de trabalhos, preços dos produtos e/ou despesas inesperadas, a exemplo de gastos com remédios, não permitem que estas famílias consumam, regularmente, uma quantidade de alimentos mínima para matar a fome dos seus membros. Conforme mostra a Figura 4, em Sítio Alto o problema de insuficiência de consumo calórico é mais acentuado do que em relação à Lagoa Seca.

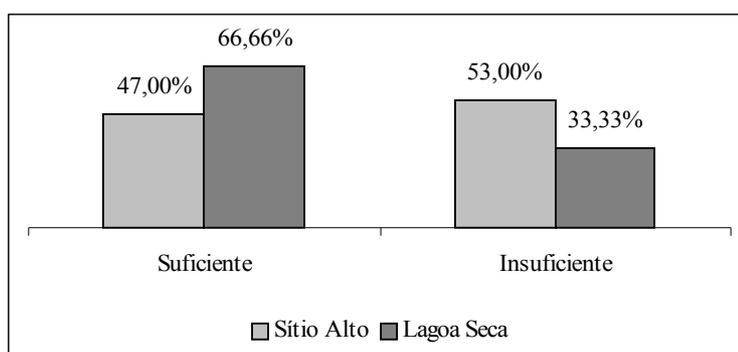


FIGURA 4. Percentual de entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca satisfeitos com a quantidade de alimentos que consomem. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Os agricultores familiares de Sítio Alto (87,5%) e de Lagoa Seca (56,25%) declararam enfrentar problemas de insuficiência alimentar, apesar de terem suas rendas complementadas pelo Bolsa-Família, aposentadorias e/ou pensões. Isto demonstra a fragilidade dessas famílias em relação às políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, principalmente, no tocante às políticas emergenciais de transferência direta de renda, sem garantias de continuidade com as mudanças de governo.

²⁰ Segundo o relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994), a construção de uma política de segurança alimentar só é possível “por meio do acesso democrático à alimentação”, pressupondo a importância de “assegurar renda suficiente, através da implantação de políticas que garantam a distribuição e democratização das riquezas geradas pela sociedade”.

Em Sítio Alto, as famílias entrevistadas se apegam a esquemas tradicionais de garantia de acesso à terra e ao trabalho de parentes e vizinhos, em geral, visando ao objetivo máximo da produção, voltada quase que estritamente ao consumo direto da família, mas nem esta é suficiente para atender a demanda do grupo doméstico.

Para não passar fome, a gente já começa a comer os grãos ainda verdes (agricultor, povoado Sítio Alto).

Nos dois povoados, os alimentos comprados pela maioria das famílias entrevistadas nas feiras da redondeza (Simão Dias, Lagarto e Paripiranga) são feijão, hortaliças (tomate, cebola, pimentão) e carnes vermelhas. Demais mantimentos, a exemplo do açúcar, café, óleo, massa de milho, arroz e macarrão, são adquiridos em supermercados. As frutas consumidas pelas famílias entrevistadas são oriundas dos próprios estabelecimentos, que possuem no seu entorno jaqueiras, mangueiras, bananeiras, goiabeiras etc. A Figura 5 apresenta a média dos gastos mensais das famílias com alimentos adquiridos fora do estabelecimento²¹.

Vou para a feira e mercadinho quando tenho dinheiro e gasto o que tenho (agricultora, povoado Lagoa Seca).

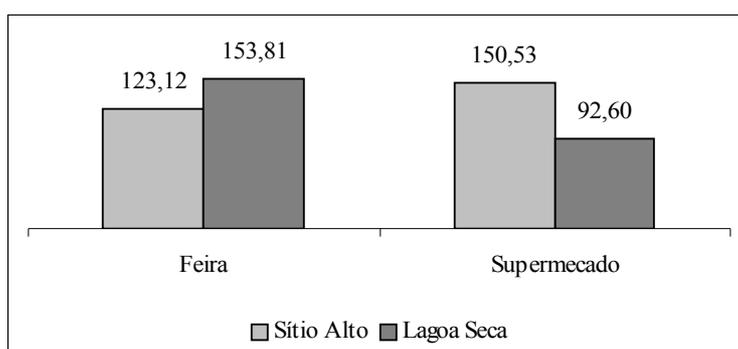


FIGURA 5. Média (R\$) dos gastos mensais com alimentos adquiridos fora do estabelecimento dos agricultores entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

²¹ A irregularidade da renda ocasionou na dificuldade de alguns dos entrevistados (20,83%) declararem quanto gastam por mês com alimentos.

Ao analisar os produtos mais citados e as quantias destinadas para compra nas feiras e supermercados, percebe-se que a dieta básica das famílias pesquisadas aparece farta em carboidratos (arroz, massa de milho, macarrão) e pobre em vitaminas e proteínas (ovos, carne, leite). Costa e Maluf (2001) apontam o eixo da educação ao conceito de segurança alimentar na medida em que a difusão e apropriação dos conhecimentos capacitam a população na elaboração, decisões e escolhas de hábitos alimentares saudáveis. O PFZ tem como meta garantir a quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação para toda população brasileira até o ano de 2006. Esta meta está intimamente relacionada ao Bolsa-Família, que tem como uma das condicionalidades exigidas o cuidado com a alimentação, nutrição e saúde básica, por meio do acompanhamento e orientação das secretarias municipais de saúde. Segundo o entendimento das famílias pesquisadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, a qualidade dos alimentos consumidos é boa e está associada à aparência e ao uso ou não de agrotóxicos.

Valente (s.d.) aborda as práticas e hábitos alimentares como sendo produtos da história cultural e da disponibilidade e acesso aos alimentos na esfera local. Como exemplo concreto de interferência externa nos hábitos alimentares das famílias, cita-se a declaração de um dos entrevistados que diminuiu a ingestão de carnes (fonte de proteínas) devido à diminuição da biodiversidade local, causada pela exploração insustentável dos agroecossistemas, conforme depoimento a seguir:

Como não tenho dinheiro para comprar carne, eu caçava e pescava nas matas e lagos aqui da região. Hoje, derrubaram quase tudo. É difícil encontrar animais e peixes (agricultor, povoado Lagoa Seca).

Considerando que “quem tem fome não pode esperar”²² é indispensável a existência de programas de caráter emergencial, a exemplo do Bolsa-Família Contudo, concomitantemente, seus beneficiários devem estar envolvidos em projetos que lhes apontem caminhos de autosustentabilidade social e econômica. Apesar do PFZ prever políticas estruturantes para a agricultura familiar, a exemplo da Política Nacional de Reforma Agrária, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Embrapa no Fome Zero, somente o último foi implementado nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca.

²² ² O sociólogo Herbert de Souza (Betinho) utilizava esta frase como *slogan* das campanhas nacionais que promoveu contra a fome, na década de 90.

Neste aspecto, o Programa Embrapa no Fome Zero implementou no município de Simão Dias o projeto *Resgate e valorização da cultura alimentar do semi-árido sergipano* que identificou a fava como uma cultura de grande potencialidade para os agricultores de Sítio Alto, tanto pelo valor comercial, quanto pela riqueza de nutrientes. Entretanto, apenas 4,6% dos entrevistados deste povoado desenvolvem o cultivo da fava.

Trata-se de um importante item tanto na comercialização como na alimentação, chegando a alcançar excelentes preços no mercado, independentemente da época do ano (pesquisador, Embrapa).

Um incentivo governamental no incremento da produção da fava significaria numa melhora nutricional na dieta alimentar, por ser uma leguminosa rica em fibras e proteínas. Poderia significar também num incremento da renda familiar, devido aos excelentes preços de mercado durante todo o ano, possibilitando ao agricultor a estratégia da alternatividade (o agricultor decide se é mais vantajoso consumir ou vender o produto).

No povoado Lagoa Seca, o Programa Embrapa no Fome Zero implementou o projeto *Capacitação Solidária para Agregação de Valor aos Produtos da Agricultura Familiar nos Municípios do Programa Fome Zero no Semi-Árido Sergipano*. Uma das ações do projeto foi a promoção de um intercâmbio entre um agricultor irrigante *de sucesso* do município de Capela (SE)²³ e alguns agricultores familiares de Lagoa Seca que apresentaram potencial ou interesse de conhecer um sistema de cultivo rotacional de hortaliças irrigadas com tecnologias de base ecológica. Essa intervenção teve como um dos principais objetivos propiciar aos agricultores de Lagoa Seca a oportunidade de interagir com uma tecnologia sustentável em plena adoção, numa situação cultural e de infra-estrutura semelhante a deles.

Do jeito que eu faço lá na minha roça desperdiço muita água. Também não sabia que não é bom plantar tomate várias vezes seguidas no mesmo lugar. Acho que é por isso que perco muitos tomates por causa de doenças (agricultor, povoado Lagoa Seca).

²³ O município de Capela (SE) está localizado a cerca de 140km de distância do município de Simão Dias.

Dois agricultores familiares entrevistados do povoado Lagoa Seca alegaram cultivar hortaliças irrigadas e sem aplicação de agrotóxicos. Segundo um desses agricultores, a produção é suficiente para sustentar os membros da família e sua barraca nas feiras é uma das mais procuradas, pois as pessoas sabem que são saudáveis os produtos que ele comercializa.

Com isto, aponta-se a necessidade de estudos mais detalhados sobre a possibilidade do cultivo de hortaliças vir a ser uma das atividades na substituição das lavouras de fumo do povoado Lagoa Seca. Além de contribuir com o equilíbrio dos agroecossistemas, esta substituição poderá possibilitar no aumento da disponibilidade de alimentos livres de agrotóxicos, conseqüentemente, mais saudáveis. Mas, infelizmente, a maioria desses projetos de intervenção peca pela falta de continuidade e de dados concretos que permitam avaliar de fato os impactos gerados após as suas implementações. Normalmente, o participativo fica entre o antes, para realização dos diagnósticos, e o durante, para as tomadas de decisão sobre a adoção da tecnologia. Dificilmente, e os dois citados se enquadram nesta descrição, prevêm de que forma esses agricultores serão assistidos até obterem total domínio ou adaptarem a tecnologia para suas condições. Nestes termos, concorda-se com Maluf (2000b) ao afirmar que:

“Os agricultores familiares podem desempenhar um papel fundamental na oferta de alimentos típicos e de qualidade, essencial para a implantação de desenvolvimento com segurança alimentar, desde que sejam instituídas ações públicas locais e regionais para melhoria das condições de infra-estrutura dos estabelecimentos em situação precária” (MALUF, 2000b).

Por fim, Maluf (2000a) diz que a atual campanha de segurança alimentar envolve ações desde o acesso à terra ao consumo que estabelecem uma dependência entre a adoção de hábitos alimentares mais saudáveis e a produtividade de alimentos com qualidade, o que significa uma relação mais estreita entre o campo e a cidade.

4.3 O trabalho e o povoado como espelhos

O sentimento de satisfação do agricultor familiar em relação ao trabalho e a vida no povoado não se limita à racionalidade produtivista ou às condições sócio-econômicas e de infra-estruturas locais. Para eles, a possibilidade de transmitir aos seus filhos o seu *saber fazer* e o espaço físico no qual estão inseridos representam parte importante do seu patrimônio familiar.

4.3.1 O trabalho e outras fontes complementares da renda familiar

Os agricultores familiares dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca participam individualmente de relações informais. A maioria dos produtos comercializados em Sítio é alimentar, comercializada em pequena escala e grande parte por intermédio de atravessadores e nas feiras livres. Da mesma forma, os agricultores familiares de Lagoa Seca administram a comercialização dos produtos alimentares, no entanto, o fumo é a principal fonte geradora de renda para o povoado.

A produção das famílias pesquisadas em ambos os povoados não visa simplesmente o autoconsumo, estabelecendo uma relação flexível entre o consumo e a venda (ABRAMOVAY, 1992). No povoado Sítio Alto, por exemplo, 75% dos produtores de feijão declararam vender parte dos grãos produzidos, aproveitando o preço de mercado para complementar a renda familiar, mesmo a produção não sendo suficiente para o autoconsumo da família, conforme demonstrado na Tabela 7.

TABELA 7. Percentual de agricultores familiares entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca que destinam a produção do estabelecimento para autoconsumo e/ou comércio. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Produtos	Sítio Alto		Lagoa Seca	
	Autoconsumo	Comércio	Autoconsumo	Comércio
Feijão	75,00%	25,00%	100,00%	-
Milho	40,43%	59,57%	90,48%	9,52%
Farinha de mandioca	100,00%	-	21,74%	78,26%

Os agricultores de Lagoa Seca também não produzem uma quantidade de feijão suficiente para assegurar a dieta alimentar da família, apesar de consumirem 100% da produção. Ao contrário, as lavouras de milho e mandioca garantem o autoconsumo familiar dos agricultores dos dois povoados. O milho é consumido *in natura* e a mandioca é consumida após ser processada em forma de farinha. Um número inexpressivo de agricultores armazena e/ou destinam parte da produção dessas culturas à alimentação dos animais, tanto em Sítio Alto quanto em Lagoa Seca.

As Tabelas 8 e 9 mostram a safra (kg) de 2004 nas unidades de produção dos agricultores entrevistados e a renda auferida com a comercialização desses produtos pelos agricultores.

TABELA 8. Média (R\$) da renda auferida com a safra (kg) em 2004 pelos agricultores familiares entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Povoado	Culturas	Produção total	Produção p/ consumo	Outros*	Produção comercializada	R\$/kg (média)	Total (R\$)
Sítio Alto	Feijão	400,00	263,00	-	400,00	0,82	112,34
	Milho	5.060,00	1.110,00	250,00	3.700,00	0,30	1.110,00
	Mandioca	460,00	460,00	-	-	-	-
	Outras**	215,00	1,00	-	214,00	-	404,70
Subtotal							1.627,04
Lagoa Seca	Feijão	1.380,00	1.380,00	-	-	-	-
	Milho	2.240,00	1.342,00	60,00	838,00	0,75	628,50
	Mandioca	18.060,00	5.057,80	112,00	12.890,20	0,90	11.601,18
	Fumo	39.950,00	-	-	39.950,00	2,31	92.284,50
	Outras **	39.650,00	1.322,50	-	38.327,50	-	66.162,18
Subtotal							170.646,40
Total							173.400,45

* Sítio Alto e Lagoa Seca - alimentação animal e armazenamento para sementes.

**Sítio Alto - fava e coentro; Lagoa Seca - hortaliças irrigadas (couve-flor, coentro, tomate, alface etc.), abóbora, laranja e maracujá.

Na análise comparativa entre as safras do ano de 2004, nota-se uma superioridade numérica de Lagoa Seca em relação a Sítio Alto. Em relação à mandioca, justifica-se a diferença significativa entre os povoados, uma vez que, segundo os agricultores entrevistados, os solos dos estabelecimentos de Sítio Alto não são propícios para o cultivo dessa cultura, sendo a produção suficiente apenas para autoconsumo. Já os solos de Lagoa Seca permitem uma produção que garante a alimentação da família e excedentes para venda. Em relação à superioridade da produção de milho e feijão do povoado Lagoa Seca, comparada à de Sítio Alto, levando-se em conta que os agricultores dos dois povoados consideraram favoráveis as condições edafoclimáticas para o cultivo dessas culturas, pode-se inferir que fatores como forma de acesso à terra, à assistência técnica e ao crédito, dentre outros, são determinantes para colocar Lagoa Seca numa posição acima de Sítio Alto, no que se refere à safra do ano de 2004.

A comercialização dos produtos oriundos dos estabelecimentos significou uma média de renda bruta anual de aproximadamente R\$ 81,35 para as famílias entrevistadas do povoado Sítio Alto e de R\$ 3.412,93 para as famílias entrevistadas do povoado Lagoa Seca. Neste último, a presença de cultivos irrigados (hortaliças e fruteiras) e, principalmente, as lavouras de fumo justificam a maior renda familiar dos seus agricultores em relação aos de Sítio Alto. Mesmo considerando as principais culturas

alimentares das duas amostras (feijão, milho e mandioca), essa diferença se mantém em patamares semelhantes: R\$ 6,87 , para as famílias de Sítio Alto e R\$ 71,43 para as famílias de Lagoa Seca.

Observa-se que a renda bruta anual auferida com a produção dos alimentos para autoconsumo²⁴ das famílias, representa, em média, um acréscimo de R\$ 4,00 para as famílias de Sítio Alto e de R\$ 20,23 para as famílias de Lagoa Seca. Apesar do nível de renda per capita proveniente da produção de culturas alimentares dos agricultores de Sítio Alto (R\$ 0,04) ser inferior ao comparado com os agricultores de Lagoa Seca (R\$ 2,05), todas as famílias pesquisadas se encontram na linha de pobreza, segundo a metodologia definida pelo Banco Mundial (renda per capita inferior a U\$ 1.00)²⁵ e adotada pelo Programa Fome Zero. Mesmo se considerarmos a produção da cultura do fumo no povoado Lagoa Seca, esse quadro permaneceria, praticamente, inalterado.

Com o objetivo de complementar a renda, as famílias de agricultores familiares que permanecem nos estabelecimentos vendem sua força de trabalho²⁶ para executar atividades, na maioria das vezes, ligadas à agropecuária. Em Sítio Alto, 29,83% dos membros das famílias entrevistadas vendem mão-de-obra para terceiros, além de trabalharem no próprio estabelecimento, sendo que 95,60% são postos de trabalhos agrícolas de caráter temporário, 1,10% de caráter permanente com carteira de trabalho assinada e 2,73% estão relacionados a atividades não-agrícolas (feirante, diarista doméstica e comerciante). Sobre esse aspecto, no povoado Lagoa Seca, 30,49% dos membros das famílias vendem mão-de-obra, sendo que 66,18% ocupam postos de trabalhos agrícolas de caráter temporário e 29,41% realizam atividades não-agrícolas (professor, auxiliar de enfermagem, bordadeira, comerciante, construção civil, borracheiro etc.). Com base nesses dados, pode-se afirmar que alguns membros das famílias pesquisadas são pluriativos, com diferenças de intensidade entre os povoados. Neste estudo, adotou-se o conceito de Schneider (2001) sobre a pluriatividade:

“(…) um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam o meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural” (SCHNEIDER, 2001).

²⁴ A renda destinada para o autoconsumo foi calculada com base no valor médio de venda da safra de 2004 de cada produto, de acordo com os depoimentos dos agricultores familiares.

²⁵ Utilizou-se o câmbio do dólar diário de 02 de fevereiro de 2005, equivalente a R\$ 2,25.

²⁶ Não foi possível mensurar a renda obtida com a venda temporária de mão-de-obra, dada a dificuldade da maioria dos entrevistados em fornecer o número de dias que trabalharam em estabelecimentos de terceiros.

Os membros das famílias pluriativas de Sítio Alto recebem, em média, uma renda mensal per capita de R\$ 23,96 referente à remuneração pelo trabalho em atividades não-agrícolas. A renda mensal per capita auferida pelas famílias pluriativas de Lagoa Seca com atividades não agrícolas é, em média, de R\$ 51,61.

Pode-se deduzir que a procura por atividades não-agrícolas, também, pode estar associada ao desejo de alguns membros das famílias, tanto do povoado Sítio Alto quanto de Lagoa Seca, de buscarem ocupações nos centros urbanos mais próximos ou no próprio povoado, denominadas por eles, menos *penosas* comparadas ao trabalho no campo (professores, agentes de saúde, comerciantes). Ou ainda, como estratégia de assegurar uma renda constante, uma vez que os resultados obtidos nas lavouras nem sempre correspondem ao esperado. No entanto, essas pessoas, apesar de não estarem desenvolvendo atividades agrícolas, continuam compondo a população rural brasileira, já que permanecem residindo nas unidades de produção de suas famílias. Em função disso, Campanhola e Silva (2000) afirmam que “já não se pode caracterizar mais o meio rural brasileiro como estritamente agrário, uma vez que o comportamento do emprego rural, principalmente dos movimentos da população residente nas zonas rurais, não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola”.

De acordo com os autores, o aumento de pessoas aposentadas é um indicador importante de que a zona rural se converteu num local de residência, cujos moradores não estão, necessariamente, ocupados em atividades agrícolas. Nesse sentido, observou-se que 38,58% dos agricultores entrevistados de Lagoa Seca e 72,92% dos de Sítio Alto têm sua renda familiar complementada com políticas públicas de transferência direta de renda, sendo a maior parte proveniente de aposentadorias (54,55%), seguida dos benefícios do Bolsa-Família (3,05%) e de pensões (10,32%).

“Trata-se, assim, de uma combinação estratégica entre produção e comercialização dos produtos, prestação de serviços e transferências governamentais. Nesta composição, algumas dessas fontes básicas de renda, algumas são diretamente relacionadas ao ciclo biológico familiar, de modo que são quase sempre obtidas pela somatória dos esforços de membros diferentes de uma mesma família: idosos participam com as transferências governamentais e os mais jovens com a força de trabalho no processo produtivo” (MORAES, 2002).

Campanhola e Silva (2000) constataram que a participação das políticas públicas de transferência direta de benefícios chega a representar um terço da renda familiar,

principalmente para “os agricultores familiares exclusivamente agrícolas e que possuem pequenas áreas”. Para as famílias de Sítio Alto, as transferências governamentais representam, em média, 30,61% da renda familiar mensal e 76,69% para as famílias de Lagoa Seca, conforme demonstrado na Tabela 9.

TABELA 9. Média (R\$) da renda familiar mensal dos agricultores familiares entrevistados dos povoados Lagoa Seca e Sítio Alto, oriunda de atividades agrícolas, não-agrícolas e transferências governamentais. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Tipo de atividades	Sítio Alto	Lagoa Seca
Atividades agrícolas	153,33	240,00
Atividades não-agrícolas	153,96	207,07
Transferências governamentais	135,59	1.470,53
Total	442,88	1.917,60

Um dos motivos que pode explicar a maior participação das transferências governamentais na renda familiar dos povoados, apesar da quantidade de famílias beneficiadas pelas transferências em Sítio Alto ser 10,42% maior em relação ao número de famílias beneficiadas em Lagoa Seca é que este último possui 10,42% de aposentados e pensionistas a mais em relação ao primeiro. As demais famílias são integrantes do Bolsa-Família, cujo benefício não ultrapassa R\$ 95,00, enquanto as pensões e aposentadorias estão fixadas em R\$ 300,00²⁷.

²⁷ Valor do salário mínimo no Brasil em junho de 2004.

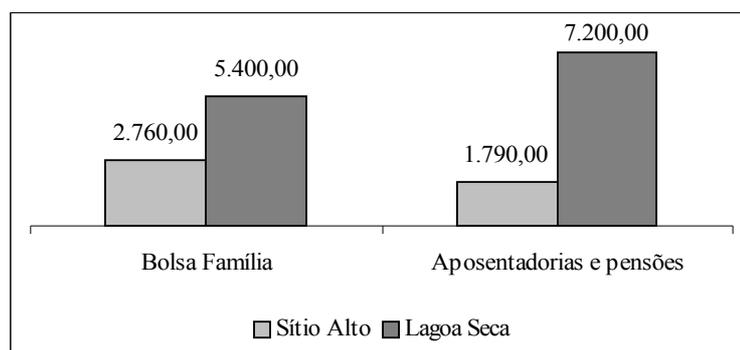


FIGURA 6. Média (R\$) mensal de transferência direta de renda às famílias entrevistadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

No povoado Sítio Alto, as transferências governamentais e as atividades não-agrícolas são as principais fontes de receita monetária para as famílias pesquisadas, uma vez que apenas uma quantidade insignificante de produtos oriundos da agricultura é comercializada. Portanto, observa-se duas importantes direções que podem nortear as políticas de desenvolvimento nesse povoado: 1) a atividade agropecuária tem contribuído insatisfatoriamente para a renda destas famílias, devido aos entraves característicos de sua condição social como precariedade da infra-estrutura, dificuldade de acesso à terra e falta de assistência técnica; 2) trata-se de uma realidade social na qual os agricultores familiares apresentam-se em um momento de perda de autonomia, representando no futuro um risco a sua existência enquanto famílias camponesas.

Em Lagoa Seca, a cultura do fumo, para a maioria, e de hortaliças e fruteiras irrigadas, para uma pequena parte dos entrevistados, têm assegurado uma renda oriunda da agricultura mais favorável em relação a Sítio Alto. O fumo ocupa lugar de destaque, não somente pela facilidade de escoamento da produção e alta taxa de produtividade em pequenos espaços de terra ao comparado a outras culturas, mas também, por gerar cerca de 84,34% dos postos de trabalho temporários. Essa cultura exige muita mão-de-obra, pois desde o plantio até a colheita, período de maiores contratações, o trabalho é todo manual. Entretanto, apenas 36,96% dos produtores dispõem de capital suficiente para contratação temporária de mão-de-obra e alguns ainda utilizam mão-de-obra solidária (dias de trabalho intercambiados entre um estabelecimento e outro) entre parentes e vizinhos. Contudo, por si só, essa renda também não é capaz de garantir segurança alimentar às famílias de Lagoa Seca. De qualquer forma, as lavouras de fumo, apesar de representarem 54,08% da produção agrícola e gerarem a maioria dos postos de trabalho

no povoado, não podem estar associadas ao Programa Fome Zero, já que necessitam de altas doses de agrotóxicos, prejudicando a saúde dos produtores e do meio-ambiente.

4.3.2 Não se vive só de trabalho

O agricultor familiar não reduz a exploração da unidade de produção a objetivos econômicos, porque as “formas de gestão e operação da unidade produtiva” sofrem interferência direta dos projetos de vida e valores de cada família, bem como das condições externas que permitam sua reprodução enquanto categoria social (NEVES, 2002). Embora essas condições externas sejam precárias nos dois povoados estudados, esses problemas são mais acentuados em Sítio Alto, principalmente nos aspectos relacionados aos fatores de produção e falta de reconhecimento da cidadania.

A maioria dos agricultores entrevistados (75%) declarou gostar incondicionalmente do trabalho no campo, expressos na Figura 7 no item *gosta sem restrições*; 39,58% dizem gostar porque é necessário para a sobrevivência da família ou que gosta, porém consideram algumas atividades muito duras (limpar terreno, limpar quiabo, cortar fumo), expressos no item *gosta com restrições* e; 3,13% alegaram não gostar do trabalho no campo. As mulheres foram o segmento que mais alegou insatisfação, apontando como as principais causas a dupla jornada de trabalho (doméstico e agrícola), a má remuneração, o esforço físico e exposição ao sol forte para realização da maioria das atividades. Analisando o relato por completo dessas mulheres, nota-se que são extremamente pobres e, para garantir a sobrevivência da família, são obrigadas a desempenharem funções, normalmente, realizadas pelos homens, a exemplo da limpeza e preparo de terrenos para plantio e corte do fumo.

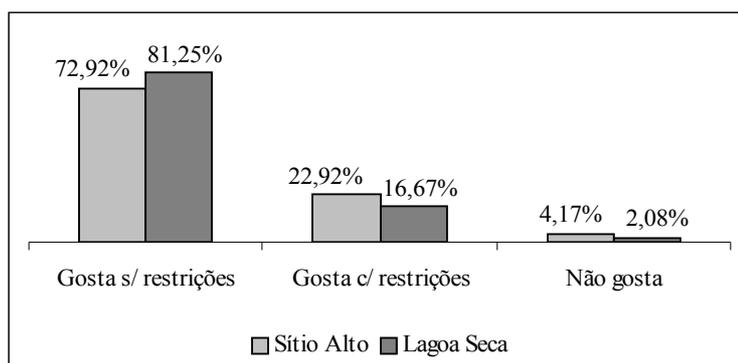


FIGURA 7. Percentual de satisfação dos entrevistados dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca com o trabalho no campo. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Em alguns relatos dos agricultores, foi possível identificar a utilização de *gostar* e *estar conformado* como sinônimos. O fato de estarem capacitados apenas para atividades agrícolas e de considerarem que na cidade as condições de vida seriam piores, foram os aspectos mais citados para justificarem porque se sentem satisfeitos. Nas análises das falas desses agricultores, percebe-se que eles associam, dentre outras variáveis, a qualidade de vida com a quantidade dos produtos e serviços disponibilizados para atenderem suas necessidades básicas. Por exemplo, não existe uma co-relação com a segurança alimentar em termos nutritivos e saudáveis, quando eles comparam a vida no campo com a cidade. Para eles, o campo, mesmo em situação de escassez e poluição, ainda é capaz de lhes assegurar a sobrevivência por meio dos recursos naturais.

Na cidade quando falta água não tem jeito. Aqui, a gente vai buscar no tanque, no riacho (agricultor, povoado Lagoa Seca).

Algumas declarações expressaram sentimento de orgulho, pois, mesmo com todas as adversidades sociais e econômicas, eles conseguiram reproduzir o modo de vida e os saberes transmitidos entre diferentes gerações. Em Sítio Alto, nota-se um empobrecimento crescente de seus atuais moradores, em relação aos seus antepassados. Neves (2002) classifica essa situação de “representação cíclica da vida social”, causada em grande parte pelo “abandono institucional e insulamento cultural”, caracterizada pela limitação dos filhos em vislumbrar outras alternativas de inserção social, muitas vezes tendo que iniciarem o trabalho agrícola ainda crianças. É comum, meninos e

meninas acompanharem os pais ao campo desde os cinco anos de idade, quando se tem o “início do trabalho de socialização para constituição enquanto trabalhador” (NEVES, 1999). Mesmo assim, conforme mostra a Figura 8, a maioria dos agricultores desse povoado gostaria que seus filhos permanecessem no campo e se reproduzissem enquanto agricultores.

A precariedade das condições de vida e o trabalho *penoso, duro* foram as principais causas apontadas pelos agricultores dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, para desejarem a não permanência dos filhos no campo. No entanto, as famílias desenvolvem estratégias de forma a garantir uma melhor interação entre a unidade de produção e a unidade familiar, conciliando os interesses individuais dos membros sem comprometer sua identidade, enquanto categoria social, de agricultores familiares,

Tenho cinco filhos, quatro foram estudar e morar em Lagarto. Minha mulher só ficou tranqüila depois que foi morar com eles. Como eu gosto da vida na roça, montei uma casa lá, para eles, e fiquei por aqui. Ela fica lá e cá. Como eu não ia dar conta de cuidar de plantação, transformei tudo em pasto e agora só lido com gado que não precisa de tanta mão-de-obra (agricultor, povoado Sítio Alto).

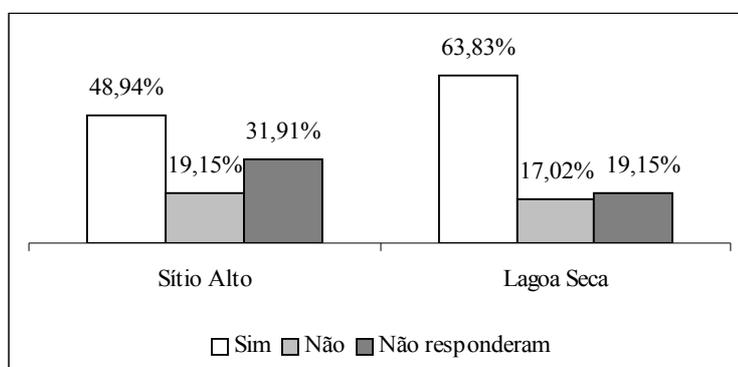


FIGURA 8. Percentual do desejo dos agricultores familiares dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca sobre a permanência dos filhos no trabalho agrícola. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Alguns entrevistados não manifestaram sua opinião sobre a permanência ou não dos filhos no campo, por acreditarem que é uma decisão que cabe somente a eles. Todavia, em Sítio Alto, o acesso limitado à terra, associado ao baixo nível educacional é um fator que influencia, principalmente, os homens entre 18 e 30 anos de idade a migrarem para centros urbanos à procura de empregos exigentes em força física.

O baixo poder aquisitivo da maioria da população também representa um aspecto estimulante às migrações. Segundo relatos de algumas mulheres, seus maridos abandonaram a família em busca de oportunidades de emprego na zona rural, frustrados com a impossibilidade de construírem um patrimônio para suas esposas e filhos, a ponto de serem obrigados a morarem na casa de seus pais ou sogros. Para elas, a dificuldade de conseguirem autonomia financeira e melhorar sua condição de vida e a de seus filhos, esbarra nos maiores problemas enfrentados pelos homens: acesso limitado a uma renda e a bens econômicos produzidos na terra. Deere e León (2002) colocam que para as mulheres esses problemas se agravam ainda mais devido à desigualdade de gênero na propriedade da terra e a “tradições fortemente arraigadas na família, no Estado e no mercado”.

“A distribuição da propriedade da terra decorre da preferência dada aos filhos varões no processo de herança, de privilégios masculinos no casamento, de uma tendência ao favorecimento dos homens nos programas estatais (...)” (DEERE; LEÓN, 2002).

Em Lagoa Seca, por exemplo, observou-se que no ano de 2004, a maioria dos postos de trabalhos temporários (63%) foi ocupada por mulheres. Entretanto, ao compararmos o valor total das diárias pagas às mulheres e compararmos às dos homens, constatamos que eles ganharam 2% a mais do que as agricultoras. Isto ocorre devido ao valor da diária paga aos homens, assim como em Sítio Alto, ser maior cerca de R\$ 2,00 em relação ao dia trabalhado por uma mulher. Ambos consideram justa esta diferença, por ser grande parte do trabalho delas (destalo do fumo e raspagem de mandioca). E essas atividades são realizadas dentro dos balcões, sentadas e longe do sol escaldante. Porém, todos reconhecem a importância do papel feminino no sistema de produção, seja porque o trabalho requer mais habilidade manual ou porque livra o homem de atividades, consideradas por eles e elas, *vergonhosas*, como o do plantio de mudas em posição de agachamento.

Um outro agravante, especificamente para as mulheres de Sítio Alto, é a oferta reduzida de postos de trabalho temporários, de um modo geral, no povoado e redondezas, onde a maior parte das contratações (71,43%) é de mão-de-obra masculina, contra 28,57% de mão-de-obra feminina. Algumas mulheres alegaram não saírem em busca de trabalho fora do ambiente doméstico por não terem com quem deixar as crianças mais jovens, responsabilidade que normalmente não é incutida aos homens.

Àquelas que conviveram com a migração de seus maridos, os benefícios do Bolsa-Família são a única renda líquida e certa com a qual podem contar para garantir seu sustento e o de seus filhos, eventualmente, contam com favores dos parentes mais próximos.

Contudo, foram identificadas três gerações diferentes (pais, filhos e netos) residindo juntas em oito domicílios e quatro gerações distintas (pais, filhos, netos e bisnetos) morando juntas em dois endereços residenciais de Sítio Alto. Esta situação eleva o número de pessoas por domicílio e dilui os benefícios do Bolsa-Família, uma vez que o Programa Fome Zero adotou o conceito da “família extensa” pelo qual apenas é permitido um titular e no máximo três crianças dependentes, por cada endereço residencial.

“Adotou-se a tipologia do Projeto Rurbano, que utiliza o conceito de ‘família extensa’: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados, excluindo-se apenas as empregadas domésticas e os pensionistas” (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Para demonstrar como o número de moradores no mesmo domicílio influencia nos impactos do PFZ na melhoria efetiva da qualidade de vida dos beneficiários, dividiu-se a quantidade total de recursos repassados pelo Bolsa-Família, pelo total de membros das famílias pesquisadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. Os valores estão demonstrados na Tabela 10 a seguir:

TABELA 10. Médias (R\$) das rendas mensais, per capita e familiar, auferidas pelas famílias beneficiárias e entrevistadas do Bolsa-Família, dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Variáveis	Sítio Alto	Lagoa Seca
N.º de famílias beneficiadas	35	20
Repasse dos benefícios	2.758,00	1.290,00
N.º total de membros das famílias	255	102
Renda familiar mensal	78,80	64,50
Renda per capita mensal	10,82	12,64

Desta forma, pode-se afirmar com precisão que a variável que explica a superioridade do valor médio per capita dos benefícios repassados às famílias de Lagoa Seca em relação a Sítio Alto é o número de moradores residentes no mesmo estabelecimento. Visto que, as amostras dos dois povoados foram compostas pelo

mesmo número de famílias (48) e o volume de recursos repassado pelo Bolsa-Família foi menor ao volume repassado aos beneficiários de Sítio Alto. A Tabela 11 apresenta as características das famílias entrevistadas dos dois povoados.

TABELA 11. Características gerais das famílias entrevistadas dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Características	Sítio Alto	Lagoa Seca
Número de famílias	48	48
Número de pessoas	305	223
Tamanho médio da família (inclusive os agregados)	6,40	4,65
Gênero:		
- proporção de homens (%)	46,23	56,50
- proporção de mulheres (%)	53,77	43,50

A intensidade do trabalho do agricultor familiar é outro fator que decorre do número de membros consumidores de alimentos e serviços na família, mas também está associada aos fenômenos naturais e ao acesso aos recursos e serviços. Nos dois povoados, é comum o período das chuvas ocorrer em meados do mês de maio, quando se inicia a maioria dos plantios. Entre os meses de junho e setembro, normalmente, é a época de colheita dos principais produtos dos povoados. Nesses períodos, a oferta de postos de trabalhos temporários e a utilização da mão-de-obra solidária entre parentes e vizinhos, permite que os agricultores façam uma espécie de intercâmbio de *saber-fazer*, e acaba por gerar uma identidade associada a um território em relação à cultura. Essa troca de experiências cria vínculos que transcendem de objetivos produtivos para laços de amizades fraternais. Mesmo com toda gama de trabalho, 92,86% dos entrevistados disseram que costumam utilizar os sábados e domingos como dias de descanso. Os vínculos entre os parentes e vizinhos da zona rural se entrelaçam de uma forma que, as visitas entre eles são consideradas como uma das principais atividades de lazer, seguidas de simplesmente descansar e ir à missa.

E assim, as dinâmicas sociais vão sendo construídas. As festas religiosas mais lembradas foram a festa de Sant'Ana, padroeira do município de Simão Dias, o Novenário de São José e de Nossa Senhora da Conceição, padroeira do município de Lagarto. Serestas e forrós, como também os shows nas sedes dos municípios de Simão Dias e Lagarto foram lembrados como momentos de descontração.

Sobre a participação da família na vida da comunidade e do município, os números mais expressivos de participação em entidades no povoado Sítio Alto se

referem a entidades ligadas à atividade produtiva e religiosa: grupos religiosos (79%), sindicato dos trabalhadores rurais (34,26%), associação comunitária de produtores (20,37%), times de futebol (8,8%). Para o povoado de Lagoa Seca, os números indicam uma maior participação dos times de futebol em relação às atividades religiosas: associação comunitária de produtores (42,15%); times de futebol (23,14%), grupos religiosos (18,18%), sindicato dos trabalhadores rurais (16,53%). Não houve nenhum registro de participação em cooperativa em nenhuma das famílias pesquisadas.

Em resumo, o agricultor familiar não limita as suas estratégias de sobrevivência a fatores isolados e nem poderia, pois mesmo estando num espaço normalmente mais protegido das interferências macroeconômicas, ele garante a reprodução social de acordo com a lógica interna e as dinâmicas sócio-econômicas e ambientais estabelecidas pela família (NEVES, 1997). Cabe ao Estado estabelecer uma rede de proteção social ampla e específica para os agricultores familiares, lembrando que esta categoria é formada por grupos heterogêneos que necessitam de políticas públicas adaptadas ou flexíveis a fim de para promover o desenvolvimento local sustentável, de acordo com as especificidades e anseios desses grupos.

Maluf (2000a) aborda a importância da participação da sociedade civil organizada na elaboração e implantação de ações públicas e locais que visem a melhoria da renda dos agricultores familiares. No início dos anos 90, iniciativas de ONG's, institutos de pesquisas, sindicatos, movimentos sociais e organizações populares, ao elaborarem e discutirem uma Política Nacional de Segurança Alimentar no cenário político e acadêmico e a mobilização da sociedade em torno da campanha *da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, resultaram na criação do CONSEA, órgão ligado diretamente à Presidência da República (VALENTE, s.d.). Com a implantação do PFZ, o Governo Federal conseguiu mobilizar a sociedade civil em torno de ações emergenciais, a exemplo das campanhas nacionais para doação de agasalhos, alimentos, remédios, material escolar etc. No entanto, ainda são insipientes articulações entre o Estado e as instituições não-governamentais para estimulá-las a participarem no combate as causas estruturais da fome e da pobreza.

4.4 Análise dos impactos do PFZ

O Governo Federal apresentou como diferencial do PFZ, em relação às políticas anteriores, a estreita relação estabelecida entre as propostas emergenciais e as

estruturantes (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001). Foram consideradas ações emergenciais aquelas de caráter imediatista, que tinham por objetivo assistir, a curto e médio prazo, à população mais carente. Nesse aspecto, os impactos do PFZ variam de acordo com o grau de necessidade dos beneficiários. Famílias pobres, que não necessariamente passavam fome antes da implantação do programa, conseguem, além de suprir suas necessidades alimentares, investir em melhorias em seus estabelecimentos. Já aquelas desprovidas de renda suficiente para a compra de alimentos, utilizam-se dos benefícios do programa para saciar sua fome, mas nem sempre conseguem plenamente, devido ao elevado número de membros da família.

No município de Simão Dias, nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, a principal política emergencial do PFZ implantada foi o Programa Bolsa-Família. A análise dos dados comprovou que as famílias de Sítio Alto possuem condições sócio-econômicas mais precárias em relação às de Lagoa Seca. Em Sítio Alto 27,08% dos entrevistados alegaram não participar do Bolsa-Família por estarem acima dos padrões econômicos exigidos. Em Lagoa Seca essa situação se inverte, ou seja, 58,33% dos entrevistados possuem renda superior ao teto estabelecido para recebimento dos benefícios do referido programa.

As médias da renda mensal auferida pelas famílias beneficiárias do Bolsa-Família dos dois povoados são de R\$ 78,80, em Sítio Alto e R\$ 64,50, em Lagoa Seca. Contudo, a adoção do conceito de “família extensa” (todas as pessoas que possuem o mesmo endereço residencial) significou num menor impacto econômico para as famílias de Sítio Alto, em relação às de Lagoa Seca, por apresentarem uma média superior de fecundidade das mulheres (número de filhos) e maior número de parentes de diferentes gerações residindo num mesmo domicílio.

As condições de acesso aos meios de produção, à renda, serviços e, conseqüentemente, a uma alimentação saudável são alguns dos fatores que interferem na decisão de como os benefícios do Bolsa-Família serão utilizados na melhoria da qualidade de vida das unidades familiares. Por exemplo, um maior gasto com alimentos pode ser um indicador de uma situação de extrema pobreza, onde as famílias não têm autonomia para, pelo menos, assegurarem uma quantidade suficiente de alimentos em suas mesas. Concretizando este exemplo, remete-se ao caso onde a maioria (73,68%) das famílias beneficiárias do Bolsa-Família dos dois povoados que alegaram insuficiência alimentar, mesmo tendo a renda complementada com os repasses financeiros do governo. Nos relatos de alguns beneficiários, cujas condições

econômicas garantiam o suprimento das necessidades básicas das famílias independentemente dos repasses governamentais, notou-se que os benefícios são utilizados na compra de roupas, material escolar e remédios, antes adquiridos com a renda familiar oriunda da unidade de produção.

Paralelamente às políticas emergenciais, a proposta do PFZ trazia algumas ações estruturantes, visando ao combate da fome e da pobreza a longo prazo. As famílias beneficiadas por políticas de transferência direta de renda também seriam contempladas por políticas de geração de emprego e renda. Inicialmente, no prazo de dois anos e posteriormente, sem prazo determinado, os beneficiários estariam capacitados para garantirem a segurança alimentar e nutricional da família e, assim, serem substituídos por outras famílias carentes (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001).

Segundo técnicos da Secretaria Municipal de Ação Social e do Trabalho, o Governo Federal liberou R\$ 300.000,00 para a implementação de cursos destinados aos beneficiários do PFZ e PETI. Foram ofertadas vagas para capacitação em higiene e limpeza pessoal, estética (cabeleireiro, manicure e pedicure) e corte e costura. O máximo de inscrições foi de 20 alunos por turma, frustrando as expectativas dos gestores que disponibilizaram 40 vagas para cada curso, conforme depoimento a seguir:

Não adianta investir em cursos que eles não têm interesse. Já se habituaram a receber dinheiro do governo de mão beijada (técnico de secretaria).

De acordo com o técnico, a escolha dos temas dos cursos foi discutida pelo Conselho Fiscal de Assistência Social, levando-se em consideração alguns aspectos locais: higiene e limpeza pessoal e estética, pois o início das atividades com remuneração não necessitam de grandes investimentos; corte e costura, com o objetivo de gerar mão-de-obra local qualificada para competir em postos de trabalhos ofertados por uma indústria de calçados instalada na região. Os agricultores familiares de Sítio Alto e Lagoa Seca apontaram possíveis soluções para os seus problemas sócio-econômicos, a exemplo de uma maior disponibilidade dos meios de produção e melhoria da infra-estrutura interna e externa à unidade de produção. Entretanto, não foi constatado interesse dos entrevistados no aprendizado de algum dos ofícios ofertados nos cursos.

Essa categoria social desenvolve estratégias peculiares aos seus segmentos, normalmente relacionadas ao conhecimento adquirido dos seus antepassados. Por meio

de observações, pode-se constatar a incompatibilidade dos temas com os projetos de vida e valores dos agricultores familiares de ambos os povoados. Na zona urbana do município é comum as pessoas mais carentes recorrerem aos ofícios citados, mas não foram identificados membros das famílias dos dois povoados desempenhando ou com interesse de se profissionalizar em algumas dessas atividades. Ao contrário, verifica-se, especialmente entre os mais jovens, expectativas de ascensão social por meio dos estudos, ampliando as oportunidades e alternativas de reprodução social. Do ponto de vista das mulheres, a cultura do fumo e da mandioca lhes garantem uma renda flutuante, praticamente, durante o ano todo, o que pode justificar o não interesse delas pelos cursos ofertados.

Particularmente em Sítio Alto, pela limitação do acesso à terra, oferecer alternativas não-agrícolas como forma de complementação de renda, pode parecer uma iniciativa positiva, já que os resultados da Política Nacional de Reforma Agrária não têm acompanhado as necessidades dos agricultores. No entanto, deve-se lembrar que mesmo com todas as adversidades, a maioria dos agricultores familiares gosta do trabalho no campo e espera que seus filhos dêem continuidade ao seu legado. Um outro aspecto, sem querer igualar o espaço rural às atividades produtivas, são os sentimento dos agricultores familiares sobre o espaço que ocupam: 100% dos entrevistados afirmaram gostar do lugar onde moram; os entrevistados de Sítio Alto apresentaram como as principais vantagens terem nascido no povoado (18,37%), a tranquilidade (30,61%), não ter nenhuma desvantagem (18,37%), dentre outros, a exemplo das festas, missas, chafariz, cisterna (32,65%); os da Lagoa Seca apontaram como principais vantagens a tranquilidade e a segurança (25,86%), não ter nenhuma desvantagem (18,97%), a vizinhança (10,34%), dentre outros, a exemplo da localização, trabalho e qualidade da terra (18,97%).

Apesar do alto índice de satisfação com o povoado enquanto local de moradia, depoimentos de pessoas mais idosas lamentam a mudança da paisagem, no decorrer dos anos, por conta do desmatamento e uso indiscriminado de agrotóxicos. Segundo eles, isso alterou até os hábitos alimentares das famílias.

Antigamente a gente ia no riacho lá embaixo e não voltava sem meia dúzia de peixes. Era uma coisa que nunca faltava na mesa. Hoje, é sorte quando se encontra um e não dá pra comprar sempre (agricultor, povoado Lagoa Seca).

Aqui quase ninguém tem forno à lenha. Tá cada vez mais difícil encontrar lenha por essas bandas (agricultora, povoado Lagoa Seca).

Em Lagoa Seca, o Folidol, defensivo agrícola utilizado pela maioria dos produtores de fumo e, ao mesmo tempo, beneficiários do Bolsa-Família, está classificado num grupo de inseticidas responsável pelo maior número de intoxicações e mortes no país, de acordo com o Guia de Vigilância Epidemiológico²⁸. Mesmo enfrentando sérios riscos à saúde, aparentemente, não existe um procedimento técnico para a frequência de aplicação e quantidade da dosagem nem o uso de equipamentos de proteção adequados. Considerando que a substituição das lavouras de fumo por culturas alimentares com produção de base ecológica, seja uma ação a longo prazo, oferecer eventos de capacitação e, acima de tudo, sensibilização, sobre tecnologias sustentáveis, parece ser mais eficiente na trajetória em busca da segurança alimentar daquele povoado ao comparado com os temas dos cursos ofertados anteriormente.

Inferência semelhante far-se-á em relação ao povoado Sítio Alto. Se as instituições locais estivessem trabalhando de forma transversal, conforme sugere a proposta do PFZ, o órgão que coordena as ações de geração de emprego e renda saberia que existe um grupo de oito mulheres no período da tarde, uma vez por semana, reunindo-se para aprenderem a confeccionar bordados e crochês. Estas mulheres são todas beneficiárias do Bolsa-Família, que ao contrário do depoimento de um dos técnicos, estão buscando outras fontes de renda e por isto não podem ser taxadas de *acomodadas*, *viciadas* ou de outros termos pejorativos comumente atribuídos àqueles atendidos por políticas emergenciais. A iniciativa é de uma técnica extensionista do DEAGRO, em parceria com o presidente da associação do povoado e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). As reuniões são realizadas na casa da presidente da associação comunitária dos produtores, uma vez que a associação não tem recursos para construir uma sede. O curso é ministrado por uma agricultora do próprio povoado que se capacitou no SENAR e está apta para transmitir os conhecimentos adquiridos para outras agricultoras. No início, as primeiras peças foram elaboradas com material fornecido pelo SENAR. Atualmente, as mulheres compram o material com a renda oriunda da venda do artesanato no município de Simão Dias e em exposições em Aracaju.

²⁸ Disponível em: <http://dtr2001.saude.gov.br/svs/pub/GVE/PDF/GVE_GERAL.pdf>. Acesso em jan. 2005.

O curso não dá pra quem quer, pois o espaço é pequeno. Num instante a hora passa. É uma distração (agricultora, povoado Sítio Alto).

De qualquer forma, é iminente a necessidade das famílias do povoado Sítio Alto serem beneficiadas pela Política Nacional de Reforma Agrária, uma das ações estruturantes do PFZ. Além de possibilitar melhoria das condições precárias de sobrevivência as quais estão submetidas, como a insuficiência de unidade de produção, falta de esgotamento sanitário, escassez de água própria para o consumo, o remanejamento dessas famílias possibilitará uma política de recuperação das encostas degradadas com as atividades agrícolas. Em contrapartida, nenhum dos entrevistados com renda complementada pelo PFZ, está sendo beneficiado por outra política que não seja o Bolsa-Família.

Deus me livre que um dia falte. A felicidade é o Bolsa-Família. Tenho sete filhos na escola (agricultora, povoado Lagoa Seca).

Nesse aspecto, o PFZ, mais especificamente o Bolsa-Família, está dando continuidade a uma política assistencialista, estabelecida no Brasil desde os anos 90 com a implantação do Programa Nacional de Renda Mínima. Desde aquela época, muitas famílias permanecem nos programas de transferência direta de renda do Governo Federal, sem serem capazes de prover seu sustento caso sejam desligadas dos referidos programas. Das famílias entrevistadas que se declaram beneficiárias do Programa Bolsa-Família, 52,17% afirmaram migrar de vários programas durante anos. Apesar dos valores dos benefícios terem aumentado consideravelmente, no decorrer dos anos, atingindo seu auge com a unificação dos programas de transferência direta de renda, o índice de pobreza das famílias de Lagoa Seca e, mais acentuadamente de Sítio Alto, só permite que a maioria utilize o dinheiro para suprir suas necessidades alimentares, o que nem sempre significa qualidade nutricional.

Para analisar os impactos do PFZ na área da educação, comparou-se os formulários de controle da frequência escolar dos alunos cadastrados no Bolsa-Escola no ano de 2002 em relação aos anos de 2003 e 2004, após a implementação do Programa Fome Zero. Os formulários de frequência analisados foram da *Escola Municipal Maria Eloísa B. Santos*, de 1ª a 3ª séries, localizada em Sítio Alto, e da

Escola Municipal Emílio Rocha, de 1ª a 4ª séries, localizada em Lagoa Seca, conforme detalha a Tabela 13.

TABELA 12. Série histórica da frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa-Família, de 2002 a 2004, dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Povoados Anos	Sítio Alto			Lagoa Seca		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Frequência	90,92%	94,40%	94,63%	97,40%	96,19%	95,02%

Nas duas instituições de ensino, no ano de 2003, o número de matrículas foi menor em relação ao número de alunos que completaram a 3ª ou 4ª série e foram transferidos, principalmente, para a *Escola Municipal Genésio Chagas* ou para a *Escola Municipal Pedro José dos Santos*, localizadas nos povoados Cumbe e Quilombo, respectivamente. Essa situação ocasionou numa diminuição do número de alunos matriculados naquelas escolas no ano de 2004. Ao mesmo tempo, percebe-se que os beneficiários do Bolsa-Família estão dando continuidade aos estudos do Ensino Fundamental, o que poderá alterar, no futuro, o grau de escolaridade dos adultos, cuja média atual está entre as 1ª e 4ª séries.

A análise dos impactos no PFZ na melhoria dos indicadores de saúde e nutrição não foi realizada comparando-se os dados de cada povoado, visto que a equipe da Secretaria Municipal de Saúde, responsável pela inclusão dos dados no SISVAN do município de Simão Dias, encontrava-se em fase de alimentação e atualização do sistema. Como alternativa, foram utilizadas as séries históricas das informações de saúde da zona geral deste município, dos anos 2002, 2003 e 2004, armazenadas no Sistema de Informações de Atenção Básica (SIAB).

A análise das causas básicas de morte é de grande importância no estudo da mortalidade infantil, pois é intervindo sobre essas que, quase sempre, as ações poderão ser mais eficientes e eficazes sobre a redução da mortalidade. Ações preventivas diminuíram um grande número de mortes no período neonatal e evitáveis, além de reduzir os custos sociais e econômicos decorrentes de patologias e problemas de saúde (MONTEIRO; SCHMITZ, 2004). Neste estudo, foram analisadas as mortes infantis causadas por diarreia e doenças respiratórias agudas (IRA), que, segundo a classificação dos autores, são óbitos por causas evitáveis, conforme Figura 9.

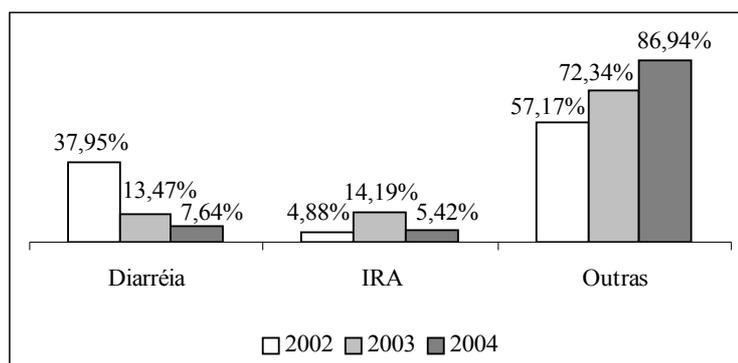


FIGURA 9. Percentual de causas de mortalidade infantil no município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Num contexto maior, ainda segundo os autores, o percentual de óbitos por causas evitáveis, bem como o de crianças abaixo do peso ideal (2.500g) ao nascer, vêm diminuindo gradativamente, devido à adequada atenção pré-natal às mulheres grávidas, revelando melhoria da assistência imediata após o parto, incluindo o controle de vacinação das crianças, conforme demonstrado na Figura 10.

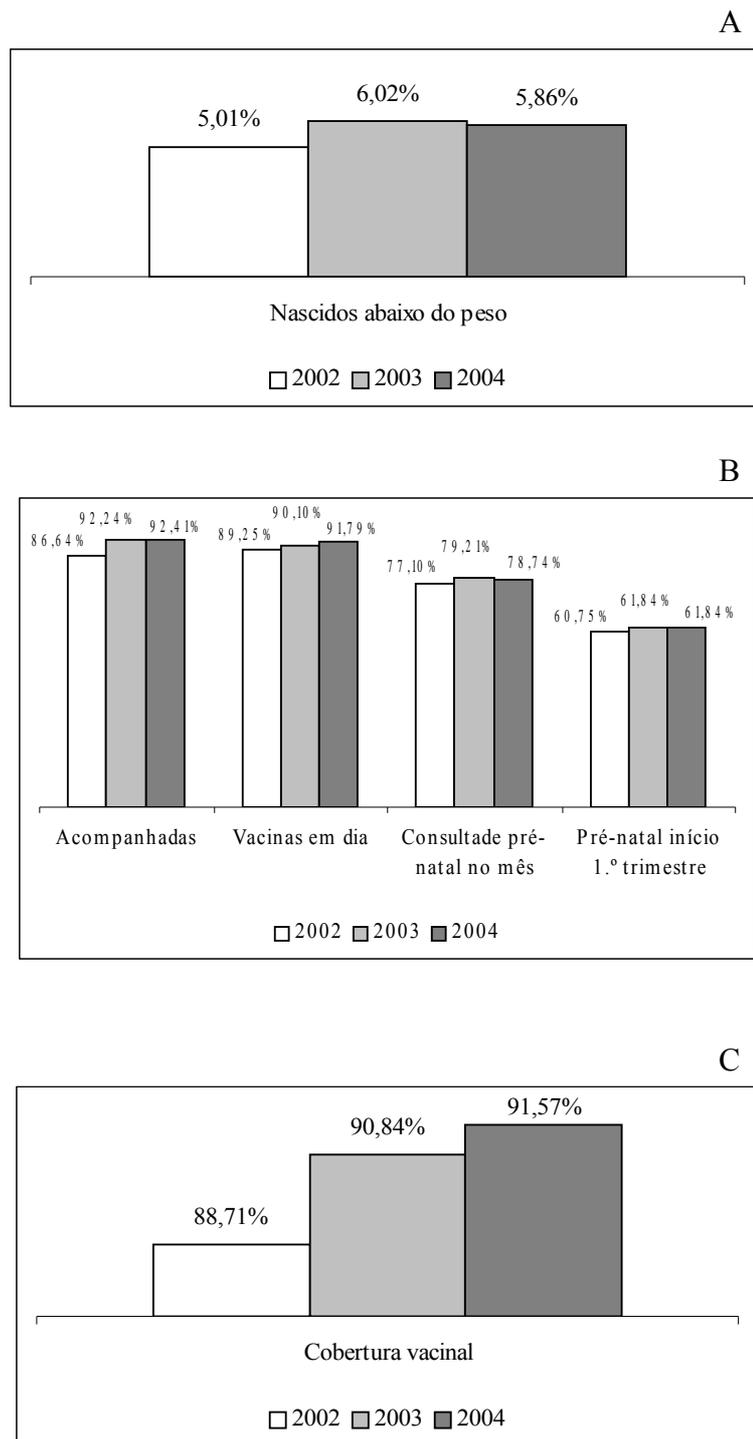


FIGURA 10. Percentual de nascidos abaixo do peso (A), percentual de acompanhamento do pré-natal das mulheres grávidas (B) e percentual de cobertura vacinal das crianças de zero a dois anos de idade entre os anos de 2002 a 2004 no município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

Ao mesmo tempo, as taxas de mortalidade infantil causadas por fatores não evitáveis²⁹ têm aumentando consideravelmente, indicando que apesar das melhorias do

²⁹ As causas de óbitos infantis não evitáveis estão demonstradas na Figura 9 no item “outras”.

acompanhamento neonatal, existe uma carência por ações estruturais capazes de melhorar a qualidade de vida da população.

“Apesar de o maior número de óbitos por causas não evitáveis indicarem que algumas mudanças sociais e estratégias de saúde têm surtido efeito sobre os óbitos pós-neonatais, esse fato não consegue mascarar mortes que poderiam ser evitadas por ações simplificadas dos serviços de saúde, e por modificações estruturais nas condições de vida da população. Isso pode ser observado pelos coeficientes ainda altos de óbitos por causas redutíveis por ações de prevenção, diagnóstico e tratamento precoces e por meio de parceria com outros setores, indicando necessidade de melhoria e ampliação das ações no setor saúde que podem agir sobre esse grupo de causas” (MONTEIRO; SCHMITZ, 2004).

Isto explica porque os índices de mortalidade infantil no município de Simão Dias permanecem praticamente no mesmo patamar entre os anos de 2002 a 2004, mesmo tendo havido uma diminuição dos óbitos relacionados diretamente ao cumprimento do calendário de vacinação e ao acompanhamento neonatal, conforme Figura 11.

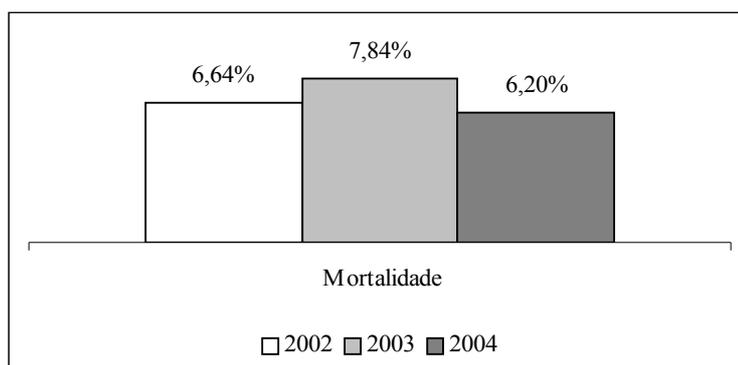


FIGURA 11. Percentual de mortalidade infantil entre os anos de 2002 a 2004 no município de Simão Dias. UFS, São Cristóvão, SE. 2005.

DOWBOR (1985), ao correlacionar os índices de subnutrição, peso do feto e qualidade do leite materno, concluiu que a quantidade de calorias ingeridas pelas mulheres durante a gravidez, influencia diretamente no peso da criança ao nascer e reduz a incidência de partos prematuros. Observa-se que após a implantação das ações do Bolsa-Família houve uma melhora significativa no que se refere à saúde das crianças no município. Essa melhora deve ser atribuída não somente às condicionalidades exigidas pelo programa (cartão de vacinação das crianças em dia e acompanhamento pré-natal das mulheres grávidas), mas ao aumento do consumo de alimentos, possibilitado pelo repasse de recursos às famílias beneficiárias.

4.5 Conhecimentos dos diferentes atores sobre o PFZ

Em março de 2004, o Instituto Sesus divulgou dados de uma pesquisa onde 7.2% dos entrevistados que tinham conhecimento sobre PFZ revelaram estar satisfeitos com a forma que ele vem sendo conduzido (SILVA, 2004). Dados estes, como não podia ser diferente, comemorados pelo governo como uma resposta positiva da sua gestão no âmbito social. Percebe-se, que não foi mencionado o percentual dos entrevistados que ao serem indagados não tinha conhecimento sobre PFZ. A pesquisa também não abordou se existia coerência entre as percepções dos entrevistados e a proposta do programa.

Esta falta de demonstração de resultados das metas sociais e ambientais tem confundido a opinião pública sobre a eficácia do PFZ enquanto uma política de segurança alimentar. Nesta pesquisa, segurança alimentar é entendida como situação em que todas as famílias são independentes financeiramente, de forma que lhes garanta uma alimentação adequada (qualidade dos alimentos e dos hábitos alimentares), sem correr o risco de desabastecimento.

Dos quatro extensionistas rurais, um não se sentiu à vontade para responder às perguntas, porque, segundo ele, suas atividades limitam-se a orientações técnicas. As questões sociais são conduzidas por uma outra colega. Percebe-se um discurso de cunho cartesiano, onde as questões técnicas estão dissociadas das sociais, e vice-versa. Os demais entendem que o PZF limita-se ao Programa Bolsa-Família e mostraram conhecimento sobre suas condicionalidades.

Já para os professores, o programa Bolsa-Família é uma das ações do PFZ, porémeles alegaram não saber que outras políticas o compõem. Assim como os técnicos extensionistas, também demonstraram conhecimento sobre as condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias.

Em relação aos técnicos das secretarias municipais, um afirmou não saber nada sobre o PFZ e três declararam, sendo que um de forma bastante incisiva, que o PFZ não existe mais e que foi substituído pelo Bolsa-Família. Desses três, todos conheciam as condicionalidades do PFZ.

O nível de conhecimento dos agentes de saúde sobre o PFZ ficou muito próximo ao dos demais servidores públicos. Um afirmou não conhecer o PFZ, apesar de estar

informado sobre o Bolsa-Família e suas condicionalidades. O outro soube que o Bolsa-Família faz parte do PFZ, mas desconhece as demais ações do programa.

Todos os 12 servidores públicos entrevistados consideram que houve melhoria com implantação do PFZ em relação aos programas anteriores logo que aumentou a frequência escolar (3), porque toda ajuda para a população pobre é bem vinda (4) ou porque elevou o teto máximo dos benefícios (5). Entretanto, desses últimos, dois foram mais além ao fazerem uma análise comparativa entre o PFZ e os programas anteriores, alertando para a falta de comunicação entre as instituições em nível federal, estadual e municipal que está dificultando a operacionalização das políticas sociais no município. Segundo os técnicos, era mais fácil gerenciar os programas antes da unificação, pois cada instituição ficava sob responsabilidade desde o cadastramento das famílias até o controle dos benefícios.

Tem agente de saúde informando que a família pode retirar o benefício do Bolsa-Família com o cartão do SUS (técnico de secretaria).

A gente está precisando fazer uma reunião com as demais instituições sobre o PFZ. Isso nunca foi feito (técnico de secretaria).

Essas limitações ou equívocos operacionais sobre o PFZ podem ser um indicador de que, no município de Simão Dias, as instituições locais não estão trabalhando de maneira intersetorial. Por exemplo, os professores e agentes de saúde, assim como os técnicos das suas respectivas secretarias municipais, souberam explicar com exatidão as condicionalidades do Bolsa-Família, talvez por ser a única política que eles têm contato direto. O mesmo ocorre com os técnicos da Secretaria Municipal de Ação Social, com o diferencial de conhecerem os mecanismos burocráticos, já que são os gestores do programa.

Em contrapartida, os extensionistas rurais, que provavelmente sabem das condicionalidades do Bolsa-Família pela publicidade que é dada ao tema, desconhecem até mesmos as ações do PFZ que eles intermediam, a Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar e Embrapa no Fome Zero. Sobre esta última, somente os extensionistas que compuseram as equipes relacionam os projetos de intervenção executados pela Embrapa ao PFZ. De qualquer forma, a abordagem crítica sobre a

importância do PFZ para a execução dos projetos, limitou-se ao repasse de aportes financeiros.

Na realidade, o mérito do convênio firmado entre a Embrapa e o MDS, no âmbito do PFZ foi a tentativa de utilização dos resultados de pesquisas por meio da socialização de conhecimentos e práticas adaptadas às especificidades locais, buscando contribuir para o combate das causas estruturais da fome e da pobreza nas áreas de atividades agropecuárias.

Em Simão Dias, o DEAGRO também participa do PFZ por meio do Programa de Aquisição de Alimentos, cuja função é a emissão da Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP). Em 2003, o pólo de compra foi instalado no município de Poço Verde, obrigando os agricultores a se deslocarem cerca de 100km com sua produção. Muitos não tinham condições financeiras de realizar o transporte e por isso desistiam da venda. Em 2004, buscando amenizar esse problema, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) enviou técnicos ao escritório do DEAGRO onde foi instalado um pólo de venda. Porém, até o momento da entrevista os extensionistas não sabiam que o Programa de Aquisição de Alimentos faz parte do conjunto de ações do PFZ, que visa ao incentivo da produção familiar.

Sobre o conhecimento dos agricultores familiares, do total de entrevistados, 90% declarou não conhecer de forma alguma o PFZ. Ao mesmo tempo, 80% desses entrevistados recebem benefícios do Bolsa-Família. Segmentando para os povoados, 2,67% dos entrevistados de Lagoa Seca e 6,67% dos entrevistados de Sítio Alto declararam nunca terem sido beneficiados por políticas de transferência direta de renda. Apenas 13,33% dos entrevistados de Lagoa Seca e 6,67% dos entrevistados de Sítio Alto disseram conhecer o PFZ, entretanto, associando-o unicamente ao Bolsa-Família.

É comum os beneficiários (96,67%) procurarem os agentes de saúde para sanarem suas dúvidas, por eles serem considerados os representantes do Estado com maior proximidade da população mais carente.

Quando eles me perguntam porque não estão recebendo o Bolsa-Família ou porque o valor é tão baixo ou porque o valor baixou de uma hora para outra, mando eles procurarem a Ação Social. Muitos já foram tanto que até desistiram. São pessoas muito pobres que não podem desperdiçar nem um real para se deslocarem até a cidade (agente, povoado Lagoa Seca).

O agente de saúde, bem como os demais profissionais que atuam no PFZ, deveriam estar fazendo o papel de mediadores entre esses beneficiários e as demais instituições gestoras do programa. Um benefício bloqueado sem aviso prévio poderá interferir negativamente na renda familiar, a ponto de comprometer a dieta alimentar e, conseqüentemente, causar danos à saúde daquela família.

A implantação de uma política de segurança alimentar se caracteriza por interdependência de domínios e setores sociais. A falta de conhecimento e integração dos mediadores sobre o PFZ compromete as ações e políticas transversais e intersetoriais que exigem mudanças, a exemplo de hábitos alimentares, cuidados com a saúde e relacionamento do homem com o meio ambiente. Segundo Neves (2005), a atuação desses mediadores deve estar associada “à constituição de competências e de aparatos institucionais que configurem o campo e as redes sociais integradas pela provocação de mudança planejada (...)”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo foram analisados os impactos do PFZ na melhoria da qualidade de vida no espaço rural, por meio da realização de estudos de caso nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, localizados no município de Simão Dias. O referencial teórico foi construído considerando o contexto das políticas públicas no Brasil, desde os anos 30 até o segundo ano de implantação do PFZ (2004).

O modelo de descentralização adotado no Brasil a partir de 1988 trouxe como proposta garantir aos estados e municípios maior autonomia para gerenciar os recursos financeiros, conforme as suas necessidades específicas. O PFZ foi concebido como uma política pública social descentralizada, uma vez que foi atribuída aos estados e municípios a responsabilidade de identificar as famílias elegíveis e garantir infraestrutura e serviços que permitissem o cumprimento e o controle das condicionalidades exigidas pelo programa. Caberia ao poder local identificar as principais causas estruturantes da pobreza e da fome dessas famílias, que seriam beneficiadas por políticas emergenciais e ao mesmo tempo pôr em prática ações capazes de garantir autonomia financeira na manutenção de uma vida digna. Contudo, mesmo na esfera local, o PFZ foi implantado de forma setorial, priorizando as causas específicas da pobreza e da fome.

Dificilmente, uma política pública federal, a exemplo do PFZ, seria capaz de prever, no seu escopo central, medidas específicas para as diferentes realidades locais. Por outro lado, é importante para os gestores preverem mecanismos de avaliação dos resultados dos seus programas de governo, fundamentados em quais e para quem as diferenças surtiram efeitos positivos ou negativos.

Pela análise das dinâmicas sociais, econômicas e produtivistas, ficou evidenciado que os agricultores familiares dos dois povoados pesquisados se diferenciam em relação às suas condições sócio-econômicas e ambientais. Desta forma, as causas estruturais da fome e da pobreza são específicas a cada povoado pesquisado. Entretanto, o PFZ foi implantado nos dois povoados seguindo a mesma estratégia. Ou seja, as famílias mais carentes foram beneficiadas pelo Bolsa-Família, ação de caráter emergencial, sem transversalidade entre as ações estruturantes e necessárias para combater de fato os problemas sócio-econômicos dos agricultores pesquisados.

Com isto, afirma-se que o PFZ, da forma que foi implantado nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, não garante o acesso regular a alimentos em quantidade e qualidade

suficientes, pois não promoveu o fortalecimento da agricultura familiar associado ao respeito ao meio ambiente, conforme sugerem o conceito de segurança alimentar de Maluf (2000b) e os princípios de sustentabilidade dos agroecossistemas de Marten (1998). Por outro lado, a fim de alcançar uma situação, seja de segurança alimentar, seja de sustentabilidade é exigido um conjunto de políticas públicas que perpassem pela competência de diversas instâncias e profissionais. Neste caso, a caracterização do PFZ quanto à transversalidade e intersetorialidade de suas ações, permitiu confirmar a hipótese de que estas duas características estão ausentes nos dois povoados pesquisados.

A ação estruturante do PFZ identificada em Sítio Alto e Lagoa Seca foi o programa Embrapa no Fome Zero que atuou com dois projetos, sendo um em cada povoado. Em Sítio Alto, a fome é o principal problema evidenciado, por isto o objetivo do projeto implantado foi identificar espécies vegetais capazes de melhorar a quantidade e a qualidade dos alimentos consumidos. Em Lagoa Seca, a fome não aparece com a mesma intensidade que em Sítio Alto, o que permitiu se investir em capacitações visando melhorias nos sistemas de produção de base ecológica, vislumbrando a qualidade dos produtos consumidos e a sustentabilidade dos agroecossistemas. Porém, por não existir transversalidade e intersetorialidade entre as instituições e mediadores do PFZ, não se pode afirmar que o público beneficiado pelos projetos é o mesmo que recebe os aportes financeiros do Bolsa-Família. Os projetos não avançaram no sentido de propor, seja por meio da instituição executora ou outra com competência mais adequada, mecanismos de como os resultados poderiam ser socializados entre os atores envolvidos.

A hipótese de que a implantação do PFZ não alterou a infra-estrutura dos estabelecimentos dos dois povoados pesquisados foi confirmada pela análise dos indicadores de continuidades e mudanças nos agroecossistemas. Os agricultores familiares de Sítio Alto continuam com as mesmas dificuldades de acesso à terra e aos demais meios de produção para garantir sua reprodução social enquanto categoria social. Em Lagoa Seca, enquanto o PFZ propõe o incentivo da quantidade e qualidade de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, paradoxalmente, as unidades de produção deste povoado têm sido marcadas pela diminuição da biodiversidade e do cultivo de culturas alimentares, por meio do avanço dos plantios de fumo e do uso indiscriminado de agrotóxicos nestas lavouras. Nestes aspectos, os dados de pesquisas não identificaram iniciativas, tanto da esfera federal, quanto da esfera local, visando à

melhoria da infra-estrutura dos estabelecimentos, bem como a sustentabilidade dos agroecossistemas.

Assim, não se verifica, nos povoados pesquisados, fortalecimento da agricultura familiar por meio da Política Nacional de Reforma Agrária, associada a serviços de assistência técnica, ampliação do crédito rural e melhoria na infra-estrutura dos lotes distribuídos, conforme proposto pelo Governo Federal através do PFZ.

Sobre as ações desenvolvidas na esfera local pela iniciativa municipal para melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares, foram identificadas duas iniciativas que comungam com a mesma ideologia proposta pelo PFZ. A primeira é um curso de artesanato ministrado por uma mulher do povoado Sítio Alto a outras interessadas em aprender uma atividade que lhes proporcionem uma fonte de renda alternativa. Este curso veio preencher a lacuna deixada pelo PFZ em relação às políticas de geração de emprego e renda, que foram ofertadas na sede do município, dificultando a participação das mulheres, visto que elas não podem se ausentar por muito tempo dos afazeres domésticos. A segunda é o programa municipal *Quem planta colhe* que doa mudas frutíferas e insumos necessários para o cultivo. Apesar de ser um programa pouco difundido na região, percebe-se uma iniciativa com potencial de agregar resultados ao PFZ e por estimular a produção de alimentos com qualidade.

O Bolsa-Família é uma política de transferência de renda cujo objetivo é ampliar o acesso dos beneficiários aos gêneros alimentícios, associado a ações de educação alimentar capazes de interferir na decisão pela compra de alimentos mais saudáveis. Nos dois povoados, a maioria das famílias pesquisadas declarou comprar alimentos com os benefícios repassados, contudo ao analisar as lista dos principais produtos adquiridos, nota-se que a dieta alimentar continua pobre em proteínas e fibras. Particularmente em Lagoa Seca, observações e levantamento de dados permitiram deduzir que algumas famílias beneficiárias do Bolsa-Família possuem renda superior ao limite permitido pelo programa, oriunda, principalmente, da comercialização da cultura do fumo. É comum que a renda proveniente da produção de estabelecimentos familiares não seja contabilizada pelos órgãos públicos nos cálculos das rendas familiares, por não serem declaradas oficialmente. Sendo assim, enquanto os agricultores familiares de Sítio Alto utilizam os benefícios para matar ou amenizar a fome, os de Lagoa Seca complementam a quantidade de alimentos consumidos, sem necessariamente, significar na melhoria da qualidade alimentar. Com isto, confirma-se a hipótese de que o PFZ melhorou a qualidade de vida dos beneficiários ao assegurar o acesso aos alimentos pela

transferência de renda através do Bolsa-Família. No entanto, não houve melhoria na qualidade dos alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias.

Também, observa-se melhoria nos indicadores sobre a educação e saúde nos dois povoados após o PFZ. Em relação aos indicadores de educação, as médias das frequências escolares dos anos 2002, 2003 e 2004 se mantiveram nos mesmos patamares do primeiro ano, pois já eram consideradas excelentes. A melhoria decorreu do número de jovens que deram continuidade ao Ensino Fundamental, provavelmente porque a quantia repassada às famílias compensa mantê-los pelo menos um turno na escola, algumas vezes, deixando de desempenhar tarefas na unidade de produção familiar.

Em relação ao indicador lazer, não foi possível fazer uma análise comparativa uma vez que não existem ações nessa área, nem do PFZ nem do poder público local, implantadas no povoado.

Aparentemente, os indicadores analisados que mensuram os impactos do empoderamento (o envolvimento de homens e mulheres nas atividades geradoras de renda, a relação homem/mulher, a percepção da própria qualidade de vida e a participação em instituições) apresentaram pouca, ou quase nenhuma, alteração com a implantação do PFZ. A estratégia de privilegiar o repasse dos benefícios do Bolsa-Família para as mulheres, considerando que elas são mais comprometidas com o bem-estar da família em relação aos homens, é adotada desde o ano de 2001, com a criação do Programa de Renda Mínima. O aumento dos valores dos benefícios provocado pela unificação de todas as políticas de garantia de renda mínima no Bolsa-Família, elevou a importância da mulher como gestora da renda familiar e da promoção de uma política de segurança alimentar, por serem valorizadas as suas características de zelo, organização e responsabilidade com o bem-estar de todos os membros da família.

Sobre a participação dos agricultores em instituições, a exemplo dos conselhos, não há alterações com a implantação do PFZ. A maioria dos agricultores familiares possui baixo nível de participação formal, e mesmo que no âmbito do grupo alguns manifestem posições de liderança, fora dele existem poucas possibilidades de interagir politicamente com outros segmentos sociais. Existem também os arranjos políticos locais que transformam estes espaços de controle social em ambientes de acesso condicionados a posições político-ideológicas. Sendo assim, os representantes dos povoados nas instâncias de organização e controle social são os mesmos há cerca de 10 anos. O que tem implicado

no não envolvimento de outros membros da comunidade em redes municipais localizadas fora dos povoados.

Os estudos de casos, realizados nos dois povoados pesquisados, identificaram alguns fatores que extrapolam os limites de atuação de cada profissional que exerce a função de mediador entre as políticas sociais e a sociedade como um todo. Como exemplo, cita-se as condições de saúde das famílias que sofrem influência direta da ineficiência dos serviços de infra-estrutura social que estão sob a responsabilidade de diferentes instituições. Ou seja, a precariedade da rede sanitária, a falta de uma coleta pública do lixo e a insuficiência da quantidade de água saudável, identificadas em ambos os povoados, influenciam na contaminação dos alimentos, ainda no campo por meio dos esgotos abertos e/ou no preparo com o uso de água imprópria, como também, prejudicam o meio ambiente, onde costumam ser depositados os dejetos humanos e o lixo doméstico.

Os mediadores pesquisados demonstraram que percebem a importância dessa articulação entre as causas da fome e da pobreza. No entanto, desconhecem os mecanismos governamentais pelos quais poderiam promover parcerias entre as instituições que representam, dentre eles o PFZ. A percepção da maioria dos mediadores sobre o PFZ se limita aos direitos sociais que lhes competem. Observa-se que não houve um esforço da prefeitura municipal, órgão responsável pela gestão local do PFZ, em nivelar as compreensões dos mediadores envolvidos sobre a estrutura e a essência do PFZ enquanto uma política de segurança alimentar.

A maioria dos mediadores entrevistados acreditava que o PFZ estava relacionado unicamente ao Cartão-Alimentação. O fim do Cartão-Alimentação criou o falso entendimento de que o PFZ deixou de existir e foi substituído pelo Bolsa-Família. Este entendimento é repassado para a sociedade de um modo geral e, principalmente, para as famílias beneficiárias que também comungam da idéia de que o Bolsa-Família é a única política social voltada a eles. Isto limita o papel de controle social dos beneficiários, dos conselhos e da sociedade civil que por desconhecimento sobre o que é o PFZ, não possuem informações corretas ou suficientes para embasamento das suas considerações ou mesmo para formulação das suas reivindicações quanto à gestão e execução das ações do PFZ.

Diante desta falta de entendimento, as representações dos diferentes atores sobre o PFZ se assemelham, pois ao associarem o programa unicamente ao Bolsa-Família, a percepção é que houve melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiárias, já que

o aumento dos valores recebidos possibilitou a aquisição de uma quantidade maior de alimentos. Nota-se, entre estas famílias, especificamente do povoado Sítio Alto, que o sentimento de dependência do Estado para sua sobrevivência aumentou, concomitantemente, em relação ao aumento dos aportes financeiros, por ser a principal ou única fonte de renda familiar.

Nos cenários políticos e acadêmicos, onde o PFZ é mais debatido, as críticas mais presentes são sobre seu caráter assistencialista, pelo fato do Bolsa-Família estar sendo implementado dissociado das demais políticas estruturais. O Governo Federal tem respondido a esses segmentos, afirmando que as políticas estruturais estão acontecendo e que o Bolsa-Família assumiu maior visibilidade junto a sociedade, devido ao seu caráter emergencial. Entretanto, por meio desta pesquisa, afirma-se que o Bolsa-Família é a única ação do PFZ que apresentou resultados concretos nos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca, não sendo identificadas ações estruturantes articuladas com as transferências direta de renda.

Conclui-se, por meio da análise comparativa dos povoados Sítio Alto e Lagoa Seca que o Bolsa-Família atingiu a maior parte das pessoas elegíveis, segundo os critérios pré-estabelecidos, sendo responsável pela melhoria na qualidade de vida no que se refere aos indicadores de saúde, educação e acesso aos alimentos. Todavia, apenas uma política estruturante foi implantada nos povoados, com a Embrapa no Fome Zero, mesmo assim, sem articulação com o Bolsa-Família e garantias de continuidade.

A situação de insegurança alimentar nos povoados pesquisados tende a se agravar. Em Sítio Alto, a impressão que se tem é de uma grande favela rural, onde ao longe se avista pequenas casas sem reboco, construídas nas encostas de uma serra, paisagem que até pouco tempo estava presente apenas nos centros urbanos. As migrações dos homens para outras localidades, ao contrário do que se pode imaginar, não representaram um despovoamento, pois as mulheres e crianças permaneceram no povoado enfrentando as mesmas limitações no exercício do direito à cidadania. Para estas famílias, a mão-de-obra masculina representava a única fonte de renda familiar, o que agravou a situação de insegurança alimentar, uma vez que a oferta de postos de trabalho e fontes de renda alternativas para as mulheres permaneceu baixa, mesmo após a implantação do PFZ. Ao contrário do povoado Lagoa Seca, onde as mulheres encontram trabalho o ano todo (plantio e destalo do fumo e raspagem da mandioca), independente das ações do PFZ; a primeira impressão obtida é de uma população na qual os níveis de pobreza não comprometem a dignidade humana. As lavouras de fumo

têm garantido certa autonomia financeira e acesso regular aos alimentos, no entanto a biodiversidade local vem sendo ameaçada pelo uso indiscriminado de agrotóxicos, que também compromete a saúde dos agricultores familiares. Caso a expansão dessa cultura continue evoluindo no mesmo patamar dos últimos anos, o povoado passará a fazer parte de uma grande região produtora de fumo. Porém, sabe-se que os recursos naturais não suportam por muito tempo práticas de monocultivo e a perda gradativa da produtividade causada por uso inadequado dos agroecossistemas, a exemplo dos produtores de algodão no passado. Assim, demonstra que agricultores dependentes de uma única atividade estão em situação de fragilidade frente às dinâmicas ambientais e oscilações de mercado.

Um dos méritos do PFZ foi apresentar para a sociedade de um modo geral o quadro da fome e da pobreza, considerando as relações sociais e econômicas numa abordagem mais ampla, que particularizou a sociedade brasileira na atual conjuntura. Como exemplo desta particularização, cita-se a diferenciação dos métodos utilizados para calcular as famílias abaixo da linha de pobreza a depender da sua localização geográfica. Pela primeira vez, no Brasil, uma política social assumiu o *status* de ação prioritária na gestão de um Governo Federal. De qualquer forma, dada a conjuntura do cenário econômico, os riscos do PFZ permanecer no plano assistencialista e no dever moral humanitário sempre foram questionados pelos mais descrentes sobre a possibilidade da questão social se sobrepôr às questões econômicas. Contudo, a proposta do PFZ não desassocia o social do econômico, pelo contrário, nota-se uma particularização dos fundamentos estruturais das desigualdades sociais que compreendem a má distribuição de renda entre territórios e segmentos sociais. Para isto, o programa prevê ações emergenciais de segurança alimentar acompanhadas de ações estruturantes e emancipadoras, visando à autonomia financeira das famílias beneficiárias. Mas, na prática, as ações emergenciais e estruturantes implantadas pelo PFZ continuaram sendo implantadas de forma setorial, o que vem caracterizando o programa como mais uma ação conservadora onde o Estado e a *sociedade civil humanitária* tentam minimizar a situação de insegurança alimentar dos mais pobres. Considera-se a proposta do PFZ inovadora pela inclusão da noção de segurança alimentar no combate à fome e à pobreza, no entanto, o governo não adotou mecanismos de colocá-la em prática, principalmente na esfera local, onde não houve a construção das informações sobre a essência e o papel de cada ator no contexto do PFZ.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. In: SEMINÁRIO INTERNO DILEMAS Y PESPECTIVAS PARA EL DESAROLLO REGIONAL EN BRASIL, 2001, Santiago. **Anais...** Santiago: FAO, 2001. Texto preparado para o Seminário de Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural organizado pela EMATER/RS e FETAG/RS com apoio da GTZ, nos dias 20 e 21 de jun. 2001. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/brasil/abram.PDF>>. Acesso em: 16 de jan. 2006.

ABRAMOVAY, Ricardo. Fome e assalariados rurais. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Raízes da fome**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985. p. 116-134.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, DF: FIPE/IPEA, 1999. (Texto para Discussão IPEA, 641). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_641.pdf>. Acesso em: 29 de jan. de 2006.

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Etnografia da prática escolar**. 5. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2000.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (Coord.). **A política social brasileira 1930-64**: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane S. P. de; VELAZCO, Tatiana. **A pobreza é a principal causa do trabalho infantil no Brasil urbano?** Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

BELIK, Walter. A medida da pobreza. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. **Cadernos de Debate**, São Paulo, Unicamp, v. 10, p. 1-24, 2003.

BETTO, Frei. A fome como questão política. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa- Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da (Ed.). **O novo rural brasileiro: uma análise nacional e regional.** Jaguariúna, SP: Embrapa Meio Ambiente/IE-Unicamp, 2000. 4 v.

CARON, Patrick. Diversidade e trajetórias de evolução das unidades produtivas. In: CARON, Patrick; SABOURIN, Eric (Ed.). **Camponeses do sertão: mutação das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil.** Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2003.

CARON, Patrick; SABOURIN, Eric. Origem e evolução da agricultura familiar no Nordeste semi-árido. In: CARON, Patrick; SABOURIN, Eric (Ed.). **Camponeses do sertão: mutação das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil.** Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome.** Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1946.

CAUME, José David. Segurança alimentar, reforma agrária e agricultura familiar. **Extensão e Cultura UFG**, Goiânia, Goiás, v. 1, p. 36-39, 2003.

CHAYANOV, Alexander Von. **La organización de la unidade económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, v. 12, p. 1-18, 1995.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (Brasil). **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.mesabrazil.sesc.com.br/Artigos/Principios_diretriz_politica_seguranca_alimentar_nutric.pdf>. Acesso em: 23 de jan. 2006.

COSTA, Christiane Gasparini Araújo; MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Instituto Polis, 2001 (Papers, 38).

D'ARAUJO, Maria Celina. **A era Vargas**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. (Polêmica).

DEERE, Carmen Diana; LEON, Magdalena. **O empoderamento da mulher: direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina**. Porto Alegre: RFRGS, 2002.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 24., Petrópolis, RJ. **Anais...** Petrópolis, RJ: ANPOCS, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: PARA a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, políticas sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

DOWBOR, Ladislau. Fome: alguns dados básicos. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Raízes da fome**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985. p. 70-93.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia & Sociedade**, Campinas, SP, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **PIB das cadeias da agricultura familiar**. São Paulo, 2004. Disponível em: <www.mda.gov.br/arquivos/PIB_Agricultura_Familiar.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2005.

GARCIA JUNIOR, Afrânio Raul. **Sul, o caminho do roçado**: estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo: Marco Zero/CNPq/UNB, 1989.

GOVERNO DO BRASIL. **Cúpula mundial da alimentação**: relatório do Brasil. Brasília, DF: Governo Brasileiro, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

INSTITUTO DA CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, 2001. Versão 3.

LAMARCHE, Hugues (Org.). **A agricultura familiar**: comparação internacional. Campinas, SP: Unicamp, 1993.

LEITE, Sérgio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir Palmeira; CINTRÃO, Rosângela. **Impacto dos assentamentos rurais**: um estudo sobre

o meio rural brasileiro. São Paulo: UNESP; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; Núcleo de Estudos Agrário e Rural, 2004.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Orçamento do Programa Fome Zero**: nota técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

MALLOY, James M. **The politics of social security in Brazil**. Pittsburg, US: University of Pittsburg Press, 1979.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 36-68, out. 2000a. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/29.pdf>>. Acesso em: 29 de jan. de 2006.

MALUF, Renato Sergio Jamil. **Consumo de alimentos no Brasil**: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar. São Paulo: Instituto Pólis, 2000b. (Papers, 6).

MALUF, Renato Sérgio Jamil; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flavio Luiz Schiedk. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos e Debate**, São Paulo, v. 4, p. 66-88. 1996. Disponível em: http://www.unicamp.br/nepa/Contribuicao_ao_Tema_da_Seguranca_Alimentar_no_Brasil.pdf. Acesso em: 14 de jan. de 2006.

MARTEN, Gerald G. **Productivity, stability, sustainability, equitability and autonomy as properties for agroecosystem assessment**. *Agricultural Systems*, 1988, p. 291-316.

MARTINE, George. A resolução da questão social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. In: PARA a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, políticas sociais e organização do trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel distributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília, 2001. (Texto para Discussão IPEA, 852).

MONTEIRO, Alves Renata; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares. Principais causas básicas da mortalidade infantil no Distrito Federal, Brasil: 1990 a 2000. **Revista Brasileira Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 4 n. 4, out./dez. 2004. p. 413-121. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-38292004000400011&script=sci_arttext&tlng=pt Acesso em: 18 de jan. 2006.

MORAES, Maria Dione Carvalho. O sertão desencantado: memórias, narrativas e atores sociais nos cerrados do sudoeste piauiense. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias Magno da (Org.). **Desenvolvimento rural e transformações na agricultura**: ensaios. Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros/Universidade Federal de Sergipe, 2002.

MOTA, Dalva Maria da. Agricultura familiar e segurança alimentar: elementos conceituais e empíricos. In: SEMANA DA CAPRINOCULTURA E OVINOCULTURA BRASILEIRAS, 4., 2004, Sobral, CE. **Anais...** Sobral, CE: Embrapa Caprinos, 2004.

MOTA, Dalva Maria da. **Trabalho e sociabilidade em espaços rurais**. Fortaleza: Banco do Nordeste/Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2005. (BNB. Teses e Dissertações, 1).

NÉRI, Marcelo Cortes. **Fome Zero pode corrigir as políticas sociais do Brasil**. Brasília, DF, [2003]. Artigos do Mesa. Disponível em: www.presidencia.gov.br/mesa/nt/a_11.htm. Acesso em: 22 mar. 2005.

NEUMANN, Zilda Arns. O governo não chega aos bolsões da miséria. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 jan. 2004. Entrevista concedida a Soraya Aggege.

NEVES, Delma Pessanha. A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias

Magno da (Org.). **Desenvolvimento rural e transformações na agricultura: ensaios**. Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros/Universidade Federal de Sergipe, 2002.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura familiar: interconexões sociais. In: ENCONTRO DE PESQUISA SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NOS TABULEIROS COSTEIROS DE SERGIPE, 1997, Aracaju, SE. **Anais...** Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 1997. p. 41-47.

NEVES, Delma Pessanha. **A perversão do trabalho infantil: lógicas sociais e alternativas de prevenção**. Niterói, RJ: Intertexto, 1999.

NEVES, Delma Pessanha. Construção de novas competências para o desenvolvimento rural. In: MOTA, Dalva Maria da; SCHMITZ, Heribert; VASCONCELOS, Helenira Ellery (Org.). **Agricultura familiar e abordagem sistêmica**. Aracaju, SE: Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 2005. p. 183-197.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, IPEA, n. 12, jun./dez. 1995.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA

FAMILIAR: plano safra 2004/2005. Disponível em:

<www.pronaf.gov.br/plano_safra/2004_05/apresentacao.htm>. Acesso em: 12 de fev. 2005.

RICCI, Rudá. A trajetória dos movimentos sociais no campo: história, teoria social e práticas de governos. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, PR, UEM, a. 5, n. 54 nov. 2005.

SCHMITZ, Heribert. Perspectivas de assistência técnica para a agricultura familiar. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias Magno da (Org.). **Desenvolvimento rural e transformações na agricultura: ensaios**. Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros/Universidade Federal de Sergipe, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. **Elementos teóricos para análise da pluriatividade em situações de agricultura familiar**. Porto Alegre: [s.n.], 2001. 37 f. Mimeografado.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-121, 2003.

SILVA, José Graziano da. Segurança alimentar: uma construção comunitária. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter. O que o Brasil pode fazer para combater a fome In: TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter. **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002a

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. Para os críticos do Fome Zero. **Teoria & Debate**, São Paulo, a. 15, n. 51, jun./jul./ago. 2002b.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária**. São Paulo: Páginas e Letras, 2003. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 24 de jan. de 2006.

SZMRECSÁNYI, Tomás. **Pequena história da agricultura no Brasil: do escravismo ao trabalho livre, estrutura agrária e relações de trabalho, para onde vai a agroindústria?** São Paulo: Contexto, 1998. (Repensando a História).

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. [s.d.]. Disponível em: <www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf>. Acesso em 25 de jun. de 2004.

VEIGA, José Eli da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciências e Tecnologia**, Brasília, DF, v. 13, n. 3, p. 383-404, 1996.

WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel Agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. Reforma Agrária. **Revista da ABRA**, Campinas, SP, v. 25, n. 2, 5, p. 37-57, maio/dez. 1995.

WANDERLEY, Maria de Nazaré Baudel. Raízes do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO DE PESQUISA SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NOS TABULEIROS COSTEIROS DE SERGIPE, 1997, Aracaju, SE. **Anais...** Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 1997. p. 9-57.

ZIMMERMANN, Clóvis (Ed.). **Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil: o primeiro ano do Programa Fome Zero do governo LULA**. Heidelberg, Germany: FIAN Internacional, 2004. Disponível em:
<www.pt.org.br/site/assets/cartilhas_fomezero/fian_direito_alimentacao_fome_zero.pdf
>. Acesso em: 17 de jan. 2006.

ANEXO I

Roteiro das entrevistas estruturadas

Agricultores familiares

Povoado: Sítio Alto Lagoa Seca
Nome: _____
Apelido: _____
Estabelecimento: _____
É da própria comunidade: Sim Não
Se não, onde nasceu? _____ Por que veio? _____
Atividade Principal: _____
Data: ____/____/____

COMPOSIÇÃO DA FAMÍLIA

Nome	Grau de Parentesco	Sexo	Idade	Escolaridade	Onde Mora?

ESTABELECIMENTO

Área de produção

Área (tarefa)	Forma de aquisição/acesso	Recursos naturais		
		Clima ¹	Solo ¹	Vegetação ²

1 Classifica como favorável ou não; 2 mata nativa, reserva legal

Usa agrotóxico? Sim Não

Se sim,

Atividade	Produto	Frequência	Usa proteção?	Já ficou doente?	Custo/mês

Moradia

Fica na área de produção? Sim Não

Se não, onde e por quê?

Energia: () sim () não

Água encanada: () sim () não

Casa: () Tijolo c/reboco () Tijolo s/reboco () Taipa

Banheiro: () sim () não Destino da água: () Fossa () Céu aberto

Sanitário: () sim () não

Lixo: () Coleta pública () Queima () Aterro () Céu aberto
 Equipamentos domésticos: () Fogão à gás; () Fogão à lenha; () Geladeira; ()
 Liquidificador; () Rádio; () Aparelho de som; () Televisão; () Telefone fixo; ()
 Telefone celular; Outros: _____

RENDA

Agropecuária

Cultura/animais (ordem de importância)	Período	Produção

Destino da Produção						Onde comercializa	R\$/kg ou R\$/animal
Consumo ¹	Venda ²	Sem. ³	C.anim. ⁴	Armaz. ⁵	Proc. ⁶		

1 Consumo familiar; 2 Venda; 3 Semente p/ próxima safra; 4 Consumo animal; 5 Armazenamento de alimentos para o período da seca; 6 Processamento

Assistência técnica? Sim Não De quem? _____

Atividades não agropecuárias

Atividade	Período	R\$

Políticas Públicas de Transferência Direta de Renda

Programa	Período	R\$/mês

MÃO-DE-OBRA

Familiar

Quem trabalha	Parentesco	Sexo	Idade	O que faz	Período

Contratada

Atividade	Sexo	Idade	Período	Custo (homem/dia)

Solidária

Forma (mutirões, toca de dia etc.)	Atividade	Período

Vendida

Atividade	Quem?	Período	Onde?	R\$ homem/dia

O que pensa do trabalho no estabelecimento?

Os filhos pretendem dar continuidade ao estabelecimento?

QUALIDADE DE VIDA

Acesso aos alimentos

Produto	Onde adquire	Frequência	Custo/mensal

O que pensa da quantidade e qualidade dos alimentos que consome?

Acesso aos serviços

Serviço	Natureza			Localização			Aquisição de medicamentos		
	Público	Privado	Público/ privado	Comuni- dade	Sede do município	Outros locais	Políticas Públicas	Compra	Caseiros
Atendimento médico									
Atend. Odontológico									
Educação									
Transporte									

O que pensa da qualidade dos serviços?

Quando precisa de ajuda financeira (exemplo, problemas de saúde) a quem recorre?

ASSOCIATIVISMO

Algun membro da família participa de:

Cooperativa	Sim	Não
Sindicato	Sim	Não
Associação de Produtores	Sim	Não

Associação Comunitária	Sim	Não
Conselhos Municipais	Sim	Não
Time de futebol	Sim	Não
Grupo religioso	Sim	Não
Outras entidades	Sim	Não

Algum membro da família exerce alguma função em duas dessas instituições? Quem? Qual? Por quê?

VIDA SOCIAL

Quais os dias de descanso da família?

Quais as 3 principais atividades destes dias?

O que, onde e quando costuma fazer sozinho?

O que, onde e quando costuma fazer em família?

Quais as festas religiosas da comunidade?

Quais as festas profanas?

Quais as principais vantagens de viver no povoado?

Quais as principais desvantagens de viver no povoado?

ANEXO II

Roteiro das entrevistas semi-estruturadas

Agricultores familiares

Povoado: _____

Data: ___/___/___

Sexo do(a) entrevistado(a): () masculino () feminino

1. Quais foram os programas de governo que você já se beneficiou?
2. Como tomou conhecimento?
3. Foi difícil se cadastrar? Por que foi você quem se cadastrou?
4. De qual programa faz parte atualmente?
5. Quanto recebe?
6. Quem administra esse dinheiro?
7. O que tem que fazer para continuar recebendo esse dinheiro?
8. O que faz com esse dinheiro?
9. E antes de receber esse dinheiro, como se virava?
10. E se deixasse de receber? O que teria que deixar de fazer?
11. Já teve dúvidas sobre alguns desses programas? Quais? Recorreu a quem?
12. Qual a importância desse programa para você? E para sua família?
13. Como classifica as condições de vida da sua família?
14. Qual a importância do governo nas condições de vida da sua família?

Extensionistas

Povoado: _____

Data: ___/___/___

1. O que você sabe sobre o Programa Fome Zero?
2. Na sua opinião, somente os pobres são beneficiados pelo PFZ?
 - 2.1. *Se não, por que isso ocorre?*
3. Você considera efetiva a participação da população na tomada de decisões nos conselhos municipais?
4. Em 2004, o município foi contemplado pelo Programa Compra Local dos Produtos da Agricultura Familiar?
 - 4.1. *Quem foi beneficiado?*
 - 4.2. *Quais foram os principais produtos e os preços médios pagos por eles?*
5. Você considera que houve mudança na melhoria da qualidade de vida dos beneficiados pelo PFZ?
6. Quais os pontos positivos do PFZ?
7. Quais os pontos negativos do PFZ?

Técnicos de secretarias municipais

Povoado: _____

Data: ___/___/___

1. Em 2004, quais ações do PFZ foram implementadas e quanto de recurso financeiro foi repassado para o município?
2. Quais as exigências do Governo Federal para repassar os recursos do PFZ à Prefeitura?

3. Quais os procedimentos para a inclusão das famílias no cadastro de beneficiários?
 - 3.1. *Qual a contrapartida dessas famílias?*
 - 3.2. *Existe algum mecanismo de controle para verificar se as famílias estão cumprindo as contrapartidas exigidas?*
 - 3.3. *Alguma família foi descredenciada do PFZ? Por quê?*
4. Quais os conselhos instalados no município que atuam direta ou indiretamente na gestão das políticas públicas sociais?
 - 4.1. *Como foram escolhidos os Conselheiros?*
 - 4.2. *Você considera efetiva a participação da população nas tomadas de decisões nesses conselhos?*
 - 4.3. *Se não, por que isso ocorre?*
5. Quais as políticas sociais adotadas pelo município antes do PFZ?
 - 5.1. *Quais as semelhanças e diferenças dessas políticas com o PFZ?*
5. Você considera que houve mudança na melhoria da qualidade de vida dos beneficiados pelo PFZ?
6. Quais os pontos positivos do PFZ?
7. Quais os pontos negativos do PFZ?

Professores

Povoado: _____

Data: ___/___/___

1. Em 2002, quantos alunos estavam matriculados na escola? Em 2003? E em 2004?
2. Em 2002, qual a frequência desses alunos? Em 2003? E em 2004?
3. Em 2002, quantos alunos abandonaram a escola? Em 2003? E em 2004?
4. A merenda escolar está em dia?
 - 4.1. *Se não, quem é o responsável pelo atraso?*
5. Para onde e quem é enviada a relação de frequência dos alunos?
6. O que você sabe sobre o PFZ?
7. Na sua opinião, somente os pobres são beneficiados pelo PFZ?
 - 7.1. *Se não, por que isso ocorre?*
8. Você considera que de alguma forma o PFZ interferiu na rotina do posto? Por quê?

Agentes de saúde

Povoado: _____

Data: ___/___/___

1. Há quantos anos você atende a este povoado?
2. Quais as principais ocorrências atendidas? Quais as causas?
3. O que você sabe sobre o PFZ?
4. Você exerce alguma atividade no âmbito do PFZ? Qual?
5. Na sua opinião, somente os pobres são beneficiados pelo PFZ?
 - 5.1. *Se não, por que isso ocorre?*
6. Você considera que de alguma forma o PFZ interferiu na rotina do posto? Por quê?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)