UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo Farias
Marli Neri David
Verena Novaes Melo

Êxodo Rural do Jovem no Estado da Bahia

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Estratégica em políticas Públicas, da Fundação Perseu Abramo, em parceria com a Universidade de Campinas, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista. Orientador: Otávio Ferreira.

São Paulo/SP

2015

ÍNDICE

Situação problema.....1 /1
Ator que declara a situação problema..... 1/1
Justificativa da situação problema 2/1
Fluxograma explicativo da situação problema 3/2
Justificativa dos nós – críticos 4/1
Comentários analíticos conceituais sobre os nós – estratégicos 5/2
Painel 1 – Árvore do problema 6/1
Árvore do problema 7/1
Painel 2 - Plano de ação 8/3
Análise de atores 9/5
Análise de riscos e fragilidades 10/1
Considerações finais 11/1
Referências bibliográficas 12/1

SITUAÇÃO-PROBLEMA

Êxodo Rural do jovem no Estado da Bahia

ATOR QUE DECLARA A SITUAÇÃO PROBLEMA: Secretário de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia

JUSTIFICATIVA DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O êxodo de jovens das zonas rurais do Brasil em direção às concentrações urbanas tem preocupado às famílias de pequenos agricultores familiares. Em 2000, o Brasil contava com 6.134.639 de jovens no campo, o que representava 18% do total do número de pessoas residentes no meio rural. Porém, o censo de 2010, registrou 5.493.845 de pessoas no campo, com faixa etária entre 15 e 24 anos, o equivalente a 16% da população total de jovens do país. A questão não é recente. Antes, a preocupação era com a disputa entre escolher o sucessor entre muitos herdeiros. Contudo, atualmente as famílias buscam garantir que, pelo menos, haja um filho ou filha dispostos a dar continuidade ao processo.

A Bahia, de acordo com o Censo 2010, conta com cerca de 4 milhões de pessoas morando no campo, a maior população rural do país. O estado baiano conta também com o maior número de propriedades de agricultores familiares, 760 mil estabelecimentos que produzem feijão, mandioca, frango, caprinos e hortaliças, oferecendo mais de 70% da comida consumida pelo estado. O estado baiano, portanto guarda uma característica marcadamente rural. Contextualizando o fenômeno do êxodo rural juvenil no estado baiano, observa-se a mesma tendência de decréscimo entre os jovens do campo. Se em 2007, a população rural possuía

1.263.912 jovens (27%), em 2013 o número de jovens retroagiu à escala dos milhares, com 942.492 (24%) indivíduos nesta faixa etária.

Por que o jovem agricultor familiar tem deixado o campo gerando insegurança sobre a sucessão familiar no meio rural na Bahia? É reconhecida a dificuldade de sobreviver em uma região semiárida, com pouco acesso a recursos necessários como a água. Além disso, o meio rural baiano é composto por pequenos municípios que oferecem os serviços públicos básicos de forma precária, não atendendo a demandas que são urgentes. Outro fator que impulsiona a saída do jovem no campo é a invisibilidade deste segmento social. Apesar de haver o reconhecimento, entre estudos e pesquisas de que o último período tem sido de acesso às políticas de desenvolvimento rural com incremento de recursos financeiros, de infraestrutura, de tecnologias sociais, que tem respondido demandas históricas do campo, compreende-se que os jovens continuam sendo tratados de forma genérica como não possuíssem demandas de cidadania específicas.

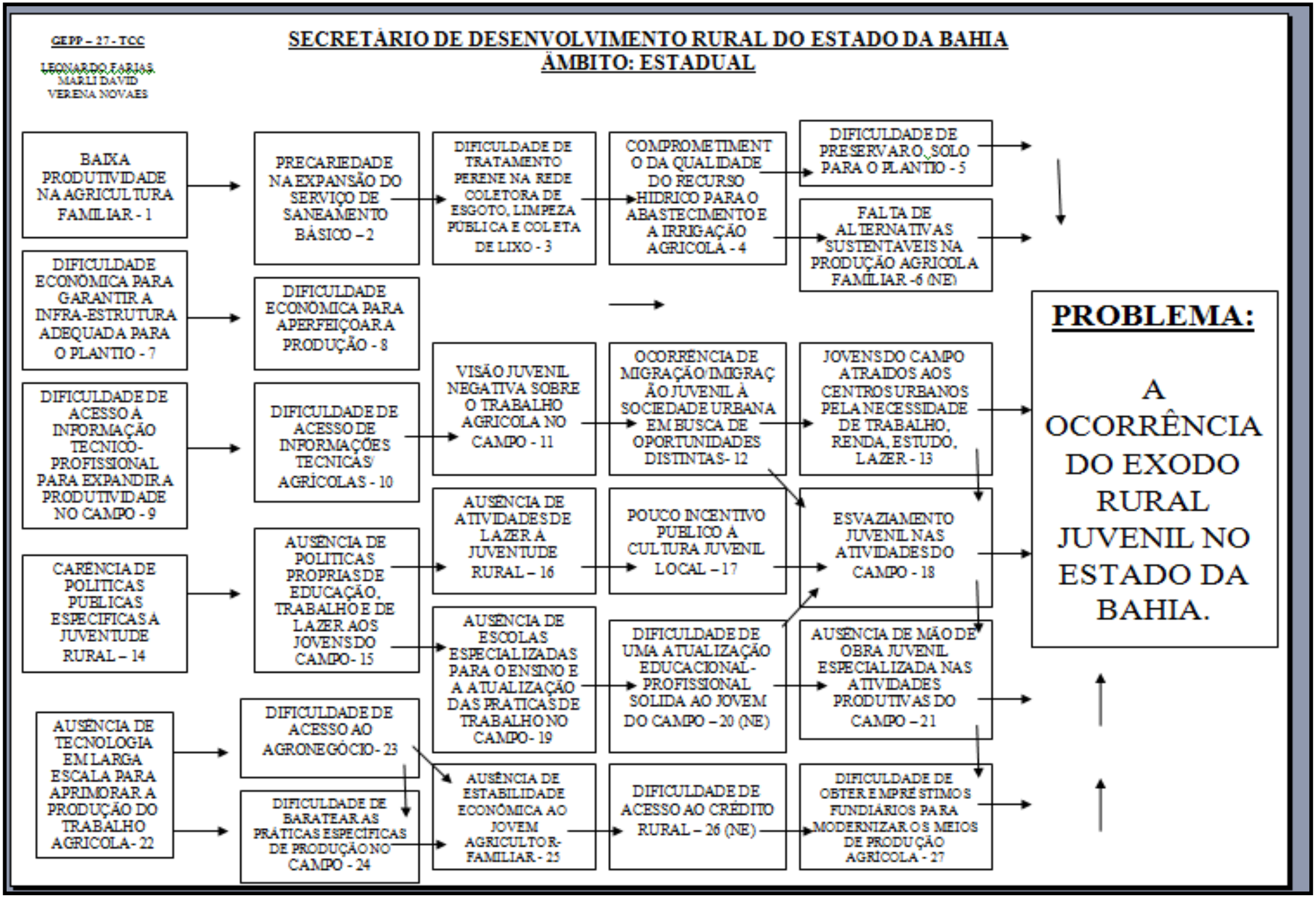
FLUXOGRAMA EXPLICATIVO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O fluxograma torna-se útil para a prática real de políticas públicas. Modelo válido para trabalhar o equacionamento do problema, através dos instrumentos metodológicos operacionais sendo importante apontar a relação entre as cadeias causais e não a resolução do problema. Portanto, o fluxograma permite testar e assegurar a relação de causalidade da direita para a esquerda categoricamente.

GEPP – 27 - TCC

LEONARDO FARIAS
MARLI DAVID
VERENA NOVAES

SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO ESTADO DA BAHIA
ÂMBITO: ESTADUAL



JUSTIFICATIVA DOS NOS- CRÍTICOS

Justifica-se a elegibilidade dos nós críticos por três motivos:

1. O ator deve ter governabilidade sobre a questão
2. Se resolvido, trará grandes impactos para a Gestão e para a Sociedade.
3. A resolutividade do nó crítico não pode desgastar o governo vigente.

Isto significa que, para enfrentar o problema devem-se construir lógicas de pesquisa mais envolventes para que o jogo político se descentralize entre as cadeias causais transformando as proposições em ações claras de fato. O Gestor deve preocupar-se mais com o problema que com as supostas soluções para resolver o problema: para isto faz-se necessário pesquisas conscientes e consistentes sobre o tema, e não simplesmente o comissionamento do cargo de “Gestor Público”.

COMENTÁRIOS ANALÍTICOS CONCEITUAIS SOBRE NÓS- ESTRATÉGICOS

A partir dos anos 2000 até então, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, o poder público passou a garantir um conjunto de políticas públicas para o meio rural. Avançou muito nas políticas agrícolas, no crédito, na agricultura familiar, nos programas do seguro agrícola, nos programas de assistência técnica, entre outros. No entanto, os problemas enfrentados são resultados de fatores históricos e de agendas políticas de governos passados que fragilizaram o potencial produtivo da agricultura familiar em todo o território nacional. Os avanços recentes impulsionaram uma base produtiva que fora retraída pela concentração fundiária, pela mecanização em grande escala e pela expulsão das pessoas do campo. Ainda assim, com os investimentos atuais, a agricultura familiar, vem respondida de forma positiva às necessidades dos brasileiros.

Uma política de grande destaque e que movimentou consideravelmente à inclusão produtiva dos agricultores familiares é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que garante crédito para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários. No ano de 2003, foram disponibilizados recursos na ordem de R$ 4 bi com crescimento de recursos a cada safra, alcançando investimentos em 2014 de R$ 24 bi. Apesar de o programa permitir que os jovens possam acessar o crédito produtivo, há problemas de concentração de recursos em algumas regiões, culturas, entre grupos de agricultores. Além disto, a dificuldade de acesso às informações impede que os jovens acessem os benefícios e deixem de ter suas primeiras experiências de autonomia produtiva, dificultando a permanência desse jovem na agricultura familiar.

Outra política que se mostrou exitosa na última década foi a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Os serviços de ATER, no Brasil e, em específico, na Bahia, vêm sendo orientados a atuar de modo a contemplar os objetivos que se direcione para um modelo de desenvolvimento rural sustentável e que garanta ao pequeno agricultor técnicas para melhoria da produtividade e sua inserção no mercado. Contudo, Os Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural não chegam a todos os agricultores, conforme aponta os últimos censos

agropecuários. No Brasil, a orientação técnica atinge apenas 22% dos estabelecimentos rurais. E o que mais tem ocorrido é que os médios e grandes produtores acessam mais à política do que o pequeno agricultor. Conclui-se que grande parte dos agricultores familiares não recebe este tipo de serviço. Outro dado importante revelado pelo censo é que o nível de acesso do produtor aos serviços da ATER tem relação direta com seu grau de instrução. Assim, infere-se que a educação – formal e não formal – é uma ferramenta essencial para ampliar esse acesso, influenciando diretamente o desenvolvimento regional sustentável.

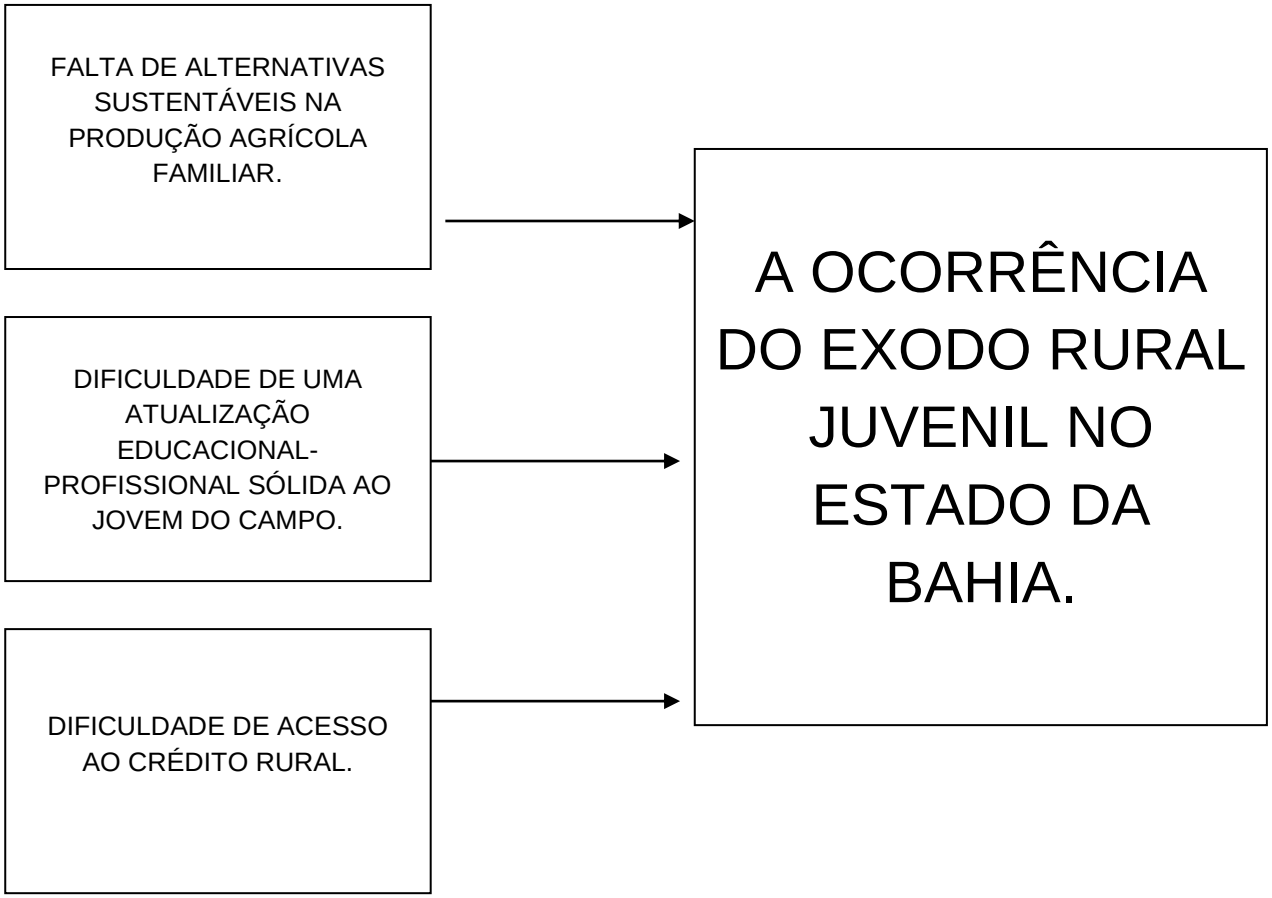
No Brasil, os pequenos agricultores detêm apenas 31% da área de produção. Ainda assim, Sabemos que a maior parte da comida consumida pelos brasileiros é produzida pela agricultura familiar. Significa, portanto, que mesmo com todas as dificuldades para produzir e comercializar, com baixo insumos e terra, a agricultura familiar é capaz de nutrir a população brasileira, utilizando de forma genérica, técnicas alternativas que agridem menos o meio ambiente garantindo sustentabilidade. O agronegócio por sua vez, produz insumos para as indústrias, tendo destaque na produção da soja, do milho e do algodão, além das commodities que visam o mercado externo e empregam pouco devido à alta mecanização, enquanto a agricultura familiar responde por 85% dos empregos rurais no país.

Como vimos, uma série de políticas no último período alcançou a população do campo, em especial o médio e os pequenos agricultores familiares. Ainda assim, o êxodo rural juvenil é um fenômeno que persiste, atingindo a sucessão desta atividade produtiva. Por mais que o desenvolvimento do campo atinja indiretamente diversos segmentos que vivem no campo, a falta de políticas focais impede que setores do campo alcancem as políticas necessárias para o seu desenvolvimento. Os nos estratégicos forma escolhidos por que há governabilidade do autor que o propõe, a resolução destes nós traz um alto impacto para diminuir e até estagnar o problema do êxodo rural juvenil, além de não trazer efeitos negativos com a implementação das ações.

PAINEL 1 - ÁRVORE DO PROBLEMA

NÓ CRÍTICO	AÇÕES	RESULTADO DAS AÇÕES
NE 1 – FALTA DE ALTERNATIVAS SUSTENTÁVEIS NA PRODUÇÃO AGRÍCOLA FAMILIAR - (NE - 6)	A 1.1 Criar uma estrutura agrícola paralela para margear a agricultura familiar, com incentivo ao agronegócio e a agroindústria.	Fundir a produção agrícola familiar com as ofertas da industrialização e dos subprodutos agrícolas.
NE 2 - DIFICULDADE DE UMA ATUALIZAÇÃO EDUCACIONAL-PROFISSIONAL SÓLIDA AO JOVEM DO CAMPO – (NE - 20)	A 2.1- Criar escolas de famílias agrícolas, alfabetizar, bem como a atualização da produção agrícola, de acordo com a concorrência do mercado.	Acesso a saberes, técnicas e pesquisas para viabilizar a produção das unidades familiares e a permanência do jovem no campo.
NE 3 - DIFICULDADE DE ACESSO AO CRÉDITO RURAL – (NE - 26)	A 3.1 Flexibilizar formas de acesso ao Crédito Rural, oferecer desconto na quitação a vista da dívida. Bem como responsabilizar as três esferas de governo para subsidiar o agricultor do campo, com a revisão do processo de alocação de recursos.	Acesso efetivo das políticas públicas resultando em desenvolvimento rural, geração de renda e manutenção do jovem no campo.

ARVORE DO PROBLEMA



PLANO DE AÇÃO - PAINEL 2 - APLICAÇÃO DE METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE SITUAÇÕES

NE1: FALTA DE ALTERNATIVAS SUSTENTÁVEIS NA PRODUÇÃO AGRÍCOLA FAMILIAR.

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
A 1.1 Criar uma estrutura agrícola paralela para margear a agricultura familiar, com incentivo ao agronegócio e a agroindústria.	Articular as ações do Ministério do Desenvolvimento Rural (MDR) às ações da Secretaria de Desenvolvimento da Bahia (SDR) e de Juventude Rural.	Recurso humano, orçamentário.	2 anos	Governador do Estado da Bahia como articulador com o MDR, à Gabinete do Secretário (SDR) e a frente de Políticas para a Juventude Rural e Superintendência de Agricultura Familiar.

NE2: DIFICULDADE DE UMA ATUALIZAÇÃO EDUCACIONAL-PROFISSIONAL SÓLIDA AO JOVEM DO CAMPO.

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
A 2.1- Criar escolas de nível fundamental, médio e superior articulada com as especificidades técnicas agrícolas de produção.	O governo deve procurar parcerias (Federal e Municipal) para criar Instituições educacionais agrícolas.	Recurso humano, orçamentário e espaço físico.	2 dias	Ministério do Desenvolvimento Rural, Governado e Municípios do Estado da Bahia e frentes de Políticas para a Juventude Rural e Coordenação de Eventos.

NE3: DIFICULDADE DE ACESSO AO CRÉDITO RURAL.

AÇÃO	TAREFAS	RECURSOS NECESSÁRIOS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
A 3.1- Promover créditos e infraestrutura para promover a emancipação ao agronegócio e à agroindustrialização da produção agrícola. Promover formação empreendedora às famílias agricultoras.	Em uma parceria tripartite realizar a Busca ativa das famílias de agricultores, destacando o papel dos potenciais jovens na condução dos negócios de produção agrícola. Realizar obrigatoriamente a formação empreendedora das famílias agricultoras.	Crédito público	2 anos	Gestão tripartite

PAINEL 3 - ANÁLISE DE ATORES

AÇÃO 1.1: ESTABELECENDO PARCERIAS ENTRE AS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO QUANTO AO PROBLEMA.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Ministério do Desenvolvimento Rural	Financeiro.	Financeira.	No destino de recursos para as ações a serem realizadas.	Gotejando recursos.	Estabelecendo fortes parcerias.
Gabinete do Secretário.	Competências por em prática as ações do governador.	De estabelecer parcerias.	Colocando como diretriz estratégica da Secretaria o aparelhamento e regulamentação dos mercados agrícolas consumidores.	Estabelecendo falsas prioridades.	Mapear o Estado quanto às condições reais das famílias agricultoras e estabelecer estratégias tripartite.
Frente de Políticas para a Juventude Rural	Domínio da temática e das demandas.	De estabelecer parcerias	Tecendo estratégias sem se sobrepor ao Ministério e ao Governo do Estado.	Não realizando as devidas parcerias e articulações.	Reuniões periódicas e avaliações dos limites e desafios da Frente de Juventude Rural.

AÇÃO 1.2: CRIAÇÃO DE ESCOLAS BÁSICAS, FUNDAMENTAIS, MÉDIAS E SUPERIORES ARTICULADAS COM UMA EDUCAÇÃO DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA SUSTENTÁVEL.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Ministério do Desenvolvimento Rural e da Educação	Financeiro e Jurídico	Parceria tripartite frouxa	Construção e institucionalização de cursos oficiais	Gotejando recursos	Responsabilizando cada esfera de governo.
Secretaria de Educação do Estado	Autonomia educacional Estadual	Parceria tripartite frouxa	Operar os cursos oficiais e difundir o acesso às famílias agrícolas.	Estabelecendo apenas prioridades eleitorais.	Responsabilizando cada esfera de governo.
Secretaria de Educação dos municípios		Parceria tripartite frouxa	Contribuir com a avaliação sustentável dos impactos e desafios.	Estabelecendo apenas prioridades eleitorais.	Responsabilizando cada esfera de governo.

AÇÃO 2.1: REALIZAR DE SEMINÁRIO ESTADUAL PARA JOVENS RURAIS, COM ETAPAS PREPARATÓRIAS POR TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE, COM TEMÁTICAS LIGADAS AO TEMA.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Gabinete do Secretário.	Competências de sua secretaria.	Orçamentária	Colocando como diretriz estratégica da Secretaria a Juventude Rural.	Não garantindo cota de recursos para o público em questão. Não compreendendo as demandas especificas da juventude rural. Não fazendo busca ativa de jovens em situação de risco.	Propondo, por maioria absoluta, a alteração do Regimento na pauta e convocando-a para participar da reunião do Conselho que propõe a alteração do Regimento
Frente de Políticas para a Juventude Rural	Domínio da temática e das demandas e senso de realidade.	Nenhuma	Articulação com a Secretaria e demais entidades envolvidas na pauta em questão.	Não realizando a articulação.	Convocando ordinariamente a reunião do Conselho de Desenvolvimento Municipal.

AÇÃO 3.1: PROMOVER ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL GRATUITA E DE QUALIDADE COM FOCO AO JOVEM AGRICULTOR FAMILIAR.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Secretaria de Desenvolvimento Rural	Unidades de planejamento e execução; Recursos Financeiros;	Secretaria criada recentemente. Conjuntura de contingenciamento no orçamento.	Disponibilizando parte do orçamento para ATER para o público dos jovens agricultores familiares.	Não garantindo cota de recursos para o público em questão. Não compreendendo as demandas especificas da juventude rural. Não fazendo busca ativa de jovens em situação de risco.	Articular assessorias de juventude, propor viabilidade da execução, sensibilizar gestores.

AÇÃO 3.2: FOMENTAR A UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS APROPRIADAS PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO PARA OS JOVENS AGRICULTORES FAMILIARES.

ATOR	RECURSOS QUE CONTROLA	LIMITAÇÕES/ VULNERABILIDADES	COMO PODE CONTRIBUIR?	COMO PODE PREJUDICAR?	COMO ATUAR EM RELAÇÃO A ESTE ATOR?
Secretaria de Desenvolvimento Rural	Unidades de planejamento e execução; Recursos Financeiros;	Conjuntura de contingenciamento no orçamento.	Garantindo o acesso das tecnologias existentes e fomentando novas tecnologias para o público em questão. Capacitar e formar técnicos de ATER;	Deixando de focar a promoção de novas tecnologias ao público jovem rural; Não envolvendo as Escolas de Família Agrícola.	
Assessoria Técnica	Saberes e técnicas.	Recurso humano restrito.	Adaptando as tecnologias existentes e aprimorando para atender à utilização e às expectativas dos jovens agricultores familiares	Não dialogar com a realidade e as expectativas dos jovens do campo.	

PAINEL 4 - ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

Perguntas Orientadoras	Análise da Equipe
As ações para equacionar os Nós Críticos podem gerar efeitos indesejáveis (por exemplo: efeitos sociais ou ambientais)?	Não. A política de juventude é necessária para um desenvolvimento rural inclusivo, no qual diversos atores possam responder pela produção de bens, serviços e riqueza.
Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Sim, o limite técnico, jurídico e político sempre é posto, inclusive quando as prioridades dos governos andam em sentidos contrários, visto principalmente em parcerias e articulações tripartites frouxas.
Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	Nenhuma política social alcançará todos os cantos do território, podendo ocorrer à concentração dos serviços em alguns territórios, o que pouco contribui para a efetiva universalização das políticas de incentivo de produção agrícola.
O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Garantir a articulação nacional com atividades do proponente na maioria das cidades baianas.
Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Não. O gargalho da discussão é a disponibilidade de recursos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do Êxodo Rural Juvenil no Estado da Bahia envolve uma multiplicidade de fatores de ordem cultural, social, econômica e política, os quais constituem um desafio que acarreta problemas em longo prazo na perpetuação da agricultura familiar baiana, com jovens atraídos para os centros urbanos em busca de geração de renda mais consistente. As transformações limites e os problemas no âmbito das práticas de produção com baixa produtividade agrícola, insuficiência de recursos hídricos, dificuldade de captar empréstimos públicos e/ou insuficiência na linha de crédito, baixa rentabilidade, território rural irregular pela falta de título de propriedade, precariedade nas políticas de regularização fundiária, sucateamento educacional nas escolas rurais de ensino médio e nível superior, as formas de viabilizar o trabalho no campo e os mecanismos no campo revelam-se preocupantes no caso do êxodo rural juvenil, na medida em que aumenta as dificuldades de tornar o jovem rural empreendedor e sucessor da propriedade rural familiar. O jovem sai do meio rural em busca de melhor oportunidade nos centros urbanos. Caso o meio rural ofertasse oportunidades de autonomia produtiva, inserção no trabalho, formação escolar formal, espaços de lazer, o êxodo rural não seria um imperativo. No entanto, não é esta a realidade. A grande maioria da população do campo historicamente foi desprotegida pelo Estado, desassistida de políticas públicas, sem incentivo à sua produção. O Estado brasileiro sempre foi muito conivente com a expulsão da população do campo. Por outro lado, a juventude do campo, em grande escala, permanece invisível aos gestores públicos.

Quanto aos meios de comunicação, no Brasil, a guerra midiática é explicita quando um governo de esquerda toma a frente politicamente e defronta-se com um cenário herdado pelo patriarcalismo e autoritarismo, e também pelos burocratas do poder que já cooptaram a mídia como seu instrumento efetivo de manipulação popular. No caso do TCC, o problema parte da “Ocorrência do Êxodo Rural juvenil no Estado da Bahia” é relatado com um pouco da inversão da realidade com pontos negativos e positivos dos acontecimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Entrevista gravada em vídeo para a TV Clacso em 2014, na cidade de Buenos Aires. Título: Renato Dagnino: "La ciencia va para donde quiere el capital". Duração: 28 min.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A.; SCALCO, T. Planejamento governamental e democratização. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 4, p. 132-149, 2014.

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento estratégico governamental. 2. Ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

DINIZ, Eli. (2010), “Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes”. Desenvolvimento em Debate, vol. 1, no 1, pp. 7- 27

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, Bahia, análise e dados. Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia, vol. 24. n 2. Salvador. Bahia, 2014.

WEISHEIMER, Nilson. A situação juvenil na agricultura familiar. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

CASTRO, Abrahão; AQUINO, Luseni & ANDRADE, Carla. Juventude e políticas sociais no Brasil. Brasília, 2009.