

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 23

ISSN 1808-0758

A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO BRASIL SEM MISÉRIA: O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DA POBREZA NO CAMPO

Janine Mello
(organizadora)

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO BRASIL
SEM MISÉRIA: O DESAFIO DA SUPERAÇÃO
DA POBREZA NO CAMPO**

**Janine Mello
(organizadora)**

Brasília, 2015

Presidenta da República Federativa do Brasil
Dilma Rousseff

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Tereza Campello

Secretário Executivo
Marcelo Cardona Rocha

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário Nacional de Renda de Cidadania
Helmut Schwarzer

Secretária Nacional de Assistência Social
Ieda Castro

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Arnoldo Anacleto de Campos

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza
Tiago Falcão

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi;
SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paula Montagner;
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandre Rodrigues Pinto; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR
DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 23

ISSN 1808-07 8

A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NO BRASIL SEM MISÉRIA: O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DA POBREZA NO CAMPO

**Janine Mello
(organizadora)**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 23 (2015)- .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .
160p.; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais,
Brasil. 4. Inclusão Produtiva, Rural, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social
e Combate à Fome. II. Janine Mello dos Santos.

CDD 330.981
CDU 304(81)

Coordenação Editorial: Kátia Ozório
Equipe de apoio: Victor Lima, Valéria Brito e Eliseu Calisto
Analista de Políticas Sociais: Roberta Cortizo
Bibliotecária: Tatiane Dias
Diagramação: Tarcísio Silva
Revisão: 909 Comunicação e Publicidade
Revisão Técnica: Valdson Cleto e Elisabete Ferrarezi
Organizadora: Janine Mello dos Santos

Setembro de 2015

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501
<http://www.mds.gov.br>

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003
Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

PREFÁCIO

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), lançado em 2011, representa um marco na história recente da construção de políticas públicas voltadas para promoção do desenvolvimento no Brasil rural. Com uma visão multidimensional da pobreza e um diagnóstico sobre o perfil dos extremamente pobres, o Plano organizou-se a partir de três eixos estratégicos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. É sobre este último eixo, em especial, a inclusão produtiva rural, seus desafios e aspectos inovadores, que essa publicação se organiza e apresenta reflexões.

Desde 2003, um conjunto de políticas públicas implementadas pelos Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) já estava em curso no rural brasileiro: a construção de cisternas, o microcrédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf), as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), os programas de compras institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Todavia, esses instrumentos careciam ainda de uma organização estratégica, capaz de ampliar sua efetividade para superação da pobreza rural e garantir a focalização no público incluído no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Adicionalmente, algumas lacunas de instrumentos dificultavam a construção de uma “rota” da inclusão produtiva rural, o que, por sua vez, ensejou a criação de novas políticas, como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Programa Bolsa Verde, duas inovações importantes tratadas nessa publicação.

Criadas novas políticas e ajustadas as existentes, a inclusão produtiva rural no PBSM pôde enfim estruturar-se como um caminho de políticas públicas a ser percorrido pelas famílias, sempre com o apoio da assistência técnica e extensão rural. Essa caminhada agregava políticas de infraestrutura produtiva, políticas de apoio à produção e políticas de ampliação dos canais de comercialização. A inclusão produtiva rural não se resumiu a um caminho único e foi operada com adaptações para melhor alcançar os distintos públicos do rural, em especial, a agricultura familiar, as assentadas e assentados da reforma agrária e os povos e comunidades tradicionais.

A implementação da estratégia da inclusão produtiva rural no Plano Brasil Sem Miséria foi, sem dúvida, uma imensa ousadia. Pressupôs ir contra uma lógica simplista que associa pobreza à “falta de competência” e procurou identificar e valorizar o potencial produtivo e criador de uma parcela da população que não conseguia superar a pobreza justamente pela negação de oportunidades que favorecessem o desenvolvimento de suas atividades produtivas.

É verdade que políticas de inclusão social e econômica pela via da produção não são inéditas no país, todavia, representam uma prática ainda muito recente na história das políticas públicas de superação da pobreza no Brasil. Nesse contexto, o eixo da inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria destaca-se não apenas por representar a experiência de maior escala coordenada pelo Governo Federal e executada em parceria com os entes federados e a sociedade civil, como também por trabalhar o conjunto de ações de inclusão produtiva de forma estratégica e articulada. Essa importante experiência, ainda em curso, merece ser estudada e compartilhada a fim de servir de referência para novos avanços.

Dentro desse objetivo, apresentamos a presente publicação, composta por artigos escritos por gestores de políticas públicas do Governo Federal que participaram ativamente da construção e implementação de um conjunto de ações do eixo de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria. Os trabalhos aqui organizados expressam, portanto, a visão e o aprendizado dos que ousaram criar, adaptar ou redesenhar a burocracia do Estado para desenvolver políticas públicas capazes de gerar oportunidades de superação da pobreza no meio rural a famílias detentoras de valiosas capacidades para produzir e construir mudanças importantes em suas vidas.

Trata-se de um relevante registro sobre uma etapa da trajetória inovadora e consistente que o país vem percorrendo em prol da superação da pobreza rural e que agora compartilhamos com gestores públicos, pesquisadores e cidadãos.

Patrus Ananias
Ministro do
Desenvolvimento Agrário

Tereza Campello
Ministra do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome

APRESENTAÇÃO

Um em cada quatro brasileiros que vive no campo está em situação de extrema pobreza. Esse dado, extraído do Censo Demográfico de 2010, apesar de soar como uma constante nas discussões sobre pobreza rural e desenvolvimento social no Brasil, não pode ser naturalizado. Enquanto a incidência da extrema pobreza no meio rural é de 25,5%, no meio urbano ela cai para 5,4%. O analfabetismo é da ordem de 20% no campo contra 7,7% no urbano e mais da metade (52,9%) da população do campo tem até quatro anos de estudo, enquanto na cidade esse número é de um quarto (25,9%)¹. A desigualdade entre rural e urbano no acesso aos serviços de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário também demonstra as dificuldades da população que vive no campo brasileiro. Esses dados reforçam a ideia de que qualquer discussão sobre redução das desigualdades e superação da pobreza no Brasil não pode prescindir de diagnósticos, estratégias e ações que considerem a situação social e econômica dos pobres do campo.

Ao considerarmos o perfil socioeconômico de dois grupos que compõem o meio rural brasileiro - os agricultores familiares e os assentados da reforma agrária - observamos percentuais significativos de famílias pobres e extremamente pobres, segundo as informações presentes no Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)². Dos 5,4 milhões de agricultores familiares que possuem a Declaração de Aptidão ao Produtor - DAP³, 3,5 milhões estão no Cadastro Único para Programas Sociais, sendo que 2,4 milhões são beneficiários do Bolsa Família, 69% dos inscritos no Cadastro Único. A maior parte das famílias que estão no Cadastro Único, 78%, encontra-se em situação de pobreza (até R\$154,00 per capita mensais), 2,7 milhões de famílias. Esse percentual dialoga com os dados de alta incidência da pobreza no meio rural como já apontado pelo Censo Demográfico de 2010.

No caso dos assentados da reforma agrária, se considerarmos o total de inscritos no SIPRA de 1,4 milhão de famílias, são localizadas no Cadastro Único 878 mil famílias, 62%, e destas, 575 mil famílias são beneficiárias do Bolsa Família, o que corresponde a 65% dos inscritos no Cadastro Único. Assim como encontrado na base de agricultores familiares, a maior parte destas famílias encontra-se em situação de pobreza, 76% dos localizados no Cadastro Único, são 675 mil famílias recebendo até R\$154,00 per capita mensais.

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), principal programa voltado para a superação da pobreza de 2011 a 2014, fez parte do conjunto de ações que constitui uma nova fase das políticas de desenvolvimento social no Brasil. Centrado na multidimensionalidade da pobreza como cerne de orientação teórica e operacional, o Plano Brasil Sem Miséria considerou a pobreza e a extrema pobreza para além da perspectiva monetária e incluiu entre suas preocupações o aumento de capacidades e oportunidades

¹ Dados da PNAD 2013.

² Dados do Cadastro Único de julho/2014 e folha de pagamento do Bolsa Família de agosto/2014.

³ Algo em torno de 21,6 milhões de pessoas, segundo a composição familiar média do meio rural no Censo de 2010

do público socialmente mais vulnerável como questão essencial para o alcance de resultados efetivos na superação da pobreza e extrema pobreza.

Nesse sentido, a lógica do BSM sempre esteve profundamente marcada pela evolução e consolidação do Programa Bolsa Família como o esteio que possibilitou e alavancou as demais ações de inclusão produtiva e acesso a serviços presentes no Plano. Além do Bolsa Família, outras políticas já consolidadas que tiveram impacto sobre a população pobre e extremamente pobre nas áreas urbanas e rurais também permitiram que a natureza das ações do BSM fosse diferente no que tange ao seu alcance e reconhecimento das vulnerabilidades dos diferentes públicos em situação de extrema pobreza.

Figuraram entre essas políticas a valorização do salário mínimo, a elevação crescente do emprego, a ampliação das políticas de crédito, as políticas de reconhecimento voltadas para as minorias, o investimento em habitação e obras de infraestrutura social na área urbana, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio produtivo e social a Povos e Comunidades Tradicionais e o fortalecimento do Cadastro Único para Programas Sociais.

Desde o início das discussões sobre o desenho e as ações que comporiam o Plano Brasil Sem Miséria estava clara a necessidade de que houvesse estratégias e ações específicas voltadas para os mais pobres do meio rural.

Contabilizadas as ações do BSM, executadas de 2011 a 2014, com exceção do Bolsa Família⁴, mais de 2,5 milhões de famílias de agricultores familiares e 390 mil famílias de assentados da reforma agrária acessaram ao menos um dos programas do Plano⁵. E quando consideramos as famílias de agricultores familiares que receberam alguma ação de Inclusão Produtiva Rural, figuraram entre as políticas mais acessadas o crédito (Agroamigo) e a assistência técnica (ATER), seguidas do Programa Água para Todos. Enquanto no caso de assentados da reforma agrária, as ações mais acessadas foram a assistência técnica (ATER) seguida do Programa Bolsa Verde⁶.

⁴ A ampla dispersão do Programa Bolsa Família não nos permitiria ter uma noção mais exata do quanto os demais programas tem chegado às famílias do campo.

⁵ Para que fosse possível responder essas questões foi necessário fazer o batimento da base de público potencial do rural (os agricultores familiares e assentados, em especial) com cada uma das bases nominais das ações do BSM.

⁶ No eixo de Inclusão Produtiva Rural foram consideradas as seguintes ações: Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); o Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste – Agroamigo; o Programa Água para Todos; o Programa de Conservação Ambiental - Bolsa Verde; o Programa de Fomento às Atividades Produtivas; o Programa Luz para Todos e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Fazendo um recorte do acesso do público apenas às ações que compuseram a rota de inclusão produtiva rural notamos que as ações de estruturação produtiva no campo foram as que mais chegaram aos produtores mais pobres: foram atendidos com, pelo menos, uma das ações do rural, 1,8 milhão de famílias de agricultores familiares e 380 mil famílias de assentados da reforma agrária.

A melhoria da renda das famílias do campo foi um dos principais resultados da chegada das ações do BSM aos mais pobres: de 2011 a 2014 a renda dos extremamente pobres subiu 88% e se expandirmos o público para a população em situação de pobreza, com renda de até R\$154,00 per capita, o aumento verificado no mesmo período foi de 74%. Esses resultados são importantes e devem ser destacados se considerarmos que durante este período o semiárido brasileiro, que concentra grande parte da pobreza

rural e para o qual foram orientadas muitas das ações de inclusão produtiva rural, enfrentou umas das piores estiagens dos últimos 100 anos.

O que veremos nos próximos capítulos desta publicação é exatamente como foram pensadas as políticas de inclusão produtiva rural que foram orientadas para os pequenos produtores em situação de pobreza e extrema pobreza, os avanços alcançados e os desafios enfrentados ao longo do Plano Brasil sem Miséria.

O primeiro artigo *“A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados”* foi escrito por parte da equipe que participou da formulação, implementação e monitoramento do BSM e traz uma abordagem mais geral sobre o que foi o eixo de Inclusão Produtiva Rural no Plano, como foi pensado, as justificativas para as ações que foram criadas ou fortalecidas a partir de 2011, e um panorama geral dos resultados alcançados com suas principais ações: o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); os programas Água para Todos e Luz para Todos e o Programa Bolsa Verde.

O segundo artigo *“Integração de Políticas de Desenvolvimento Rural e Social para Inclusão Produtiva e Superação da Extrema Pobreza no Plano Brasil Sem Miséria e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”* foi escrito por Letícia Mendonça do MDA e Ernesto Galindo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e apresenta as diferentes formas de articulação entre as políticas de desenvolvimento agrário e reforma agrária com as políticas de desenvolvimento social através do uso do Cadastro Único como a principal ferramenta de identificação de famílias a serem atendidas pelas ações do governo federal. O artigo destaca a importância de pensar o Cadastro Único para além das políticas do MDS, trazendo para a discussão o papel do Cadastro no planejamento e operacionalização de outras ações que impactam a vida dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, e discorre sobre cinco experiências exitosas dessa articulação: O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR); o Programa de Fomento para Atividades Produtivas Rurais; Microcrédito Produtivo Orientado; Política de Reforma Agrária e o Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Ao detalhar as formas de interação entre o Cadastro Único e essas políticas, o artigo apresenta as diferentes possibilidades de uso do Cadastro. Em alguns momentos, o Cadastro vale como um diagnóstico sobre a pobreza rural, em outros funciona como mapeamento de demandas e vulnerabilidades dos públicos que vivem no campo orientando assim a ação estatal. O Cadastro pode ser usado ainda como um instrumento de seleção do público ou como critério de acesso e priorização dos mais pobres garantindo que eles não sejam os últimos a serem incluídos nas políticas públicas de caráter universalista.

O terceiro artigo *“A construção de uma Política de Assistência Técnica e Extensão Rural para superação da Extrema Pobreza”*, escrito por Letícia Koeppel Mendonça, Guilherme Távira, Everton Ferreira, Roberta Lange, Luana Paré Oliveira, Caroline Molina e Karla Hora traz outra importante contribuição do MDA para a discussão sobre as políticas

de estruturação produtiva voltadas aos mais pobres e foca a análise na articulação entre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Plano Brasil sem Miséria. Os autores apresentam como grande desafio o alcance do público mais vulnerável que, mesmo com os avanços obtidos nos últimos anos na política de apoio à produção da agricultura familiar e dos assentamentos, ainda permanecia excluído das principais políticas de acesso à Ater, ao crédito, aos instrumentos existentes de apoio à produção e melhoria da produtividade e ainda dos principais canais de comercialização.

Nesse sentido, o artigo aborda o papel da Ater como ponto de partida para as demais ações de inclusão produtiva rural no BSM e destaca quais foram os desafios enfrentados na construção de uma assistência técnica capaz de atender, de forma efetiva, os produtores mais pobres. Para isso, os autores apresentam as mudanças que foram implementadas desde 2011 na política de Ater e que foram determinantes na chegada dos agentes de assistência técnica em famílias que nunca haviam sido atendidas. São apresentadas, ainda, as dificuldades enfrentadas na formação dos mais de três mil agentes que atuaram com as famílias mais pobres e desempenharam um papel essencial na articulação com outras políticas e com os demais atores locais.

Os arranjos e caminhos percorridos para garantir o atendimento diferenciado e qualificado de mulheres e povos e comunidades tradicionais nas chamadas de Ater do BSM são apresentados e problematizados. E, por último, são apresentados os principais resultados do modelo de assistência técnica que compôs o BSM e seus principais desafios. As reflexões apresentadas ao longo do texto são essenciais quando consideramos que a entrada em funcionamento da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) representa mais um passo rumo ao fortalecimento da política agrícola do país e da importância de que os produtores mais pobres sejam também considerados no desenho das ações de apoio à produção que tem como cerne a assistência técnica e extensão rural.

O artigo *“Brasil sem Miséria na reforma agrária: avanços na inclusão social e produtiva”*, escrito pelo então Presidente do INCRA Carlos Guedes de Guedes e por Carlos Sturm, Leticia Petrarca e Simone Guerresi, faz uma leitura sobre as convergências entre o BSM e os instrumentos existentes na política agrária. A reforma agrária em si é apresentada como uma das ferramentas na redução da pobreza que, aliada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, é potencializada e efetivada como uma das rotas de melhoria das condições de vida das milhares de famílias assentadas no Brasil

O quinto artigo *“Combate à pobreza e políticas públicas: inovação institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobres”*, escrito por Mônica Schröder e Iorrana Lisboa Camboim, da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do MDS, analisa o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais trazendo à tona o caráter de inovação institucional que o caracteriza ao

articular Ater e recursos não reembolsáveis disponíveis para investimento na estruturação produtivas das famílias. São apresentados e discutidos os principais resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo programa desde 2011, aspectos gerais das experiências de atendimento de famílias e percepções dos atores que fizeram parte da execução do Programa.

Quando considerada a rota de inclusão produtiva rural como um todo, é possível afirmar que o Programa de Fomento foi um dos maiores avanços obtidos no redesenho de políticas já existentes que foram alteradas para garantir o atendimento daqueles aos quais a política ainda não havia chegado. A contribuição das autoras foi exatamente consolidar no artigo tanto as características de inovação institucional do programa, quanto o diagnóstico que constituiu a motivação para sua criação, assim como os resultados que eram esperados e aqueles que foram atingidos. O artigo traz, ainda, elementos para uma avaliação dos avanços e desafios que o Programa de Fomento representa no rol de políticas voltadas para a redução da pobreza no campo.

Na sequência temos o artigo *“A Importância das Compras Públicas da Agricultura Familiar para a Inclusão Produtiva Rural: O Programa de Aquisição de Alimentos”*, escrito pelo Secretário da SESAN Arnaldo de Campos e por Denise Reif Kroeff, Janaína Kern da Rosa e Hétel Leepkahn dos Santos, que trata da trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA, com 12 anos de existência, é uma das políticas de fortalecimento da agricultura familiar mais consolidada e bem sucedida, sendo, inclusive, objeto de análise de outros países interessados em replicar o modelo do programa brasileiro. Nos últimos anos, o PAA se constituiu, junto com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em uma das principais vias de comercialização dos produtos dos pequenos produtores rurais.

O artigo descreve o funcionamento, a estrutura e as modalidades de execução do PAA, além de destacar o papel desempenhado pelo programa na estratégia mais ampla de melhoria das condições de vida dos agricultores familiares em curso desde 2003. São apresentados os resultados do PAA junto ao público da agricultura familiar e também em relação à política de segurança alimentar e nutricional.

O sétimo artigo *“Programa Cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza”* apresenta a contribuição do MDS para as ações de convivência com o semiárido, e foi escrito pela equipe da SESAN que atua na coordenação do Programa Cisternas. No âmbito do BSM, o Programa Cisternas – que faz parte do Programa Água para Todos – foi responsável pela instalação, desde 2003, de mais de 730 mil cisternas de consumo e 80 mil de produção. Os autores apresentam de forma detalhada as formas de execução, as tecnologias de acesso à água para consumo e produção, a relação do Programa com o Cadastro Único e as mudanças feitas no marco legal do Programa Cisternas que contribuíram para a ampliação da capacidade de execução da ação garantindo que as metas definidas para o período de 2011 a 2014 fossem não só cumpridas, mas também superadas.

Encerrando a publicação, o artigo *“Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para Programas Sociais”*, de autoria de Denise Direito, Elaine Lício, Natália Marson e José Roberto Frutuoso da SENARC/MDS, apresenta um diagnóstico da situação da pobreza rural no campo baseado nas informações do Cadastro Único. O nível de desagregação das informações que compõem o Cadastro permite que sejam conhecidos os dados de perfil socioeconômico de cada uma das famílias inscritas em sua base, além de conter informações nominais para cada um dos membros da família. Os autores demonstram, ao apresentarem e discutirem as diferentes dimensões dos dados das famílias mais vulneráveis, a força do Cadastro enquanto diagnóstico detalhado sobre a população pobre do país e também como ferramenta de planejamento e mapeamento de suas demandas, vulnerabilidades e potencialidades. Além disso, são apresentados no artigo os dados socioeconômicos e de acesso a serviços públicos dos diferentes segmentos que compõem o campo brasileiro como agricultores familiares, assentados da reforma agrária, acampados e povos e comunidades tradicionais.

Iniciamos esta publicação apresentando a estratégia que norteou a ação do Eixo de Inclusão Produtiva Rural do Brasil sem Miséria. Partimos, em seguida, para a discussão de cada uma das principais ações que contribuíram para a melhoria da vida da população pobre do meio rural, destacando seus avanços e desafios. E finalizamos com um diagnóstico desafiador da situação social das famílias mais pobres que vivem no campo. O último artigo desta publicação é, acima de tudo, um orientador da ação futura das ações de superação da pobreza rural. São dados que mostram que, apesar dos inegáveis avanços e da necessidade de reconhecer o já feito, existem caminhos ainda não percorridos que precisam ser trilhados a partir de agora para garantir que o meio rural continue se transformando em um lugar de cada vez mais dignidade, justiça social e igualdade para as mulheres e homens do campo.

Janine Mello e Ysrael Oliveira

SUMÁRIO

A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATÉGIAS E PRIMEIROS RESULTADOS 17

- Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais **17**
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) **22**
- Água e Luz para Todos **23**
- Programa Bolsa Verde **26**
- Assentados da Reforma Agrária e Acampados **28**
- Considerações Finais **29**
- Referências Bibliográficas **31**

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SOCIAL PARA INCLUSÃO PRODUTIVA E SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL 32

- Introdução **32**
- O Plano Brasil Sem Miséria e o Uso do Cadastro Único para além das Políticas Sociais **33**
- A Definição de Agricultura Familiar pela Lei Brasileira e os Públicos de Agricultura Familiar no Cadastro Único **33**
- Os Números da Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Cadastro Único **35**
 - Os Números da Agricultura Familiar pela Agregação dos Diversos Grupos Populacionais e Específicos com Marcação no Cadastro Único **36**
 - Os Números da Agricultura Familiar e Reforma Agrária segundo os Resultados dos Batimentos dos Bancos de Dados Externos com o Cadastro Único **38**
- As Novas Articulações das Políticas de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar e da Política Nacional de Reforma Agrária com o Cadastro Único **41**
 - O PNDTR como Instrumento de Busca Ativa para Inclusão das Mulheres da Agricultura Familiar no Cadastro Único **41**
 - O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais **42**
 - O Microcrédito Produtivo Orientado Rural para Agricultura Familiar **43**
 - A Política Nacional da Reforma Agrária **44**
 - O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) **45**
- Avaliando a Caminhada e Pensando os Próximos Passos da Integração das Políticas **45**
- Referências Bibliográficas **48**

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA 50

- A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) **51**
- Os Desafios e Inovações na Construção de uma Estratégia da Ater para Superação da Pobreza Rural **53**
- O Desafio de Alcançar o Público em Situação de Extrema Pobreza **54**
- O Desafio de Desenhar uma Ater para Uma Rota de Inclusão em Políticas Públicas **55**
- O Desafio da Formação das Equipes de Ater **58**
- As Mulheres Rurais na Ater para Superação da Pobreza Rural **59**
- Povos e Comunidades Tradicionais na Ater para Superação da Pobreza Rural **61**

Principais Resultados da Experiência de Ater do Plano Brasil Sem Miséria	63
Perspectivas e Propostas para Consolidação de uma Política de Ater para Superação da Pobreza Rural	64
Articulação da Lógica Familiar e da Lógica Coletiva	65
Ampliação da Participação das Mulheres	65
Maior Tempo para Condução da Caminhada pela Ater	66
Fortalecimento da Rota da Inclusão Produtiva Rural	66
Promovendo mais Instrumentos para Articulação de Políticas Públicas	67
Ampliando a Formação das Equipes de Ater	68
Considerações Finais	68
Referências Bibliográficas	69

BRASIL SEM MISÉRIA NA REFORMA AGRÁRIA: AVANÇOS NA INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA 70

A Entrada do Público da Reforma Agrária no Plano Brasil Sem Miséria	71
Cadastro Único para Programas Sociais: Estratégias para o Público de Reforma Agrária	74
Integração das Ações de Cadastramento do SIPRA e do Cadastro Único	75
Força-Tarefa Conjunta	75
Formalização de Demanda às Prefeituras	76
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	76
A Rota de Inclusão Produtiva	78
Integração de Políticas Públicas e Pactuação Federativa para Provisão de Infraestrutura em Assentamentos da Reforma Agrária	80
O Programa Bolsa Verde em Assentamentos da Reforma Agrária	81
Considerações Finais	85
Referências Bibliográficas	86

COMBATE À POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO DESENHO E NOS PROCESSOS QUE SUSTENTAM O FOMENTO PRODUTIVO A AGRICULTORES FAMILIARES POBRES 87

Introdução	87
Inclusão Produtiva e Agricultores Pobres: Aprofundamento Institucional e Aperfeiçoamento Operacional da Ação Governamental no Período Recente	88
Apoio à Estruturação Produtiva dos Mais Pobres entre os Pobres Rurais: Inovação e Articulação das Políticas Públicas	91
Práticas e Experiências no Programa de Fomento: Percepções e Narrativas sobre os Resultados da Ação Governamental	92
Considerações Finais	98
Referências Bibliográficas	102

A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA

FAMILIAR PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS 104

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) **104**

Ações de Fortalecimento da Agricultura Familiar – da Produção à Comercialização **105**

PAA: Inovação é a sua Principal Marca **106**

A Modalidade PAA – Compra Institucional **108**

Benefícios **109**

Principais Resultados **110**

Para os Agricultores Familiares **110**

Para a Segurança Alimentar **111**

Desafios do PAA **113**

Constante Atualização e Ampliação **113**

Ocupar Papel Estratégico no Abastecimento dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição **114**

O PAA Como Instrumento de Educação Alimentar e Promoção de Hábitos Alimentares Saudáveis **114**

Manter o Estímulo à Inclusão Produtiva **115**

PAA Como Instrumento de Promoção da Produção Sustentável **115**

Considerações Finais **116**

Referências Bibliográficas **117**

PROGRAMA CISTERNAS, UMA FERRAMENTA PODEROSA CONTRA A POBREZA 118

Introdução **118**

Elementos Centrais do Programa Cisternas: Tecnologia Social, Acesso Descentralizado à Água, Convivência com o Semiárido e Segurança Alimentar **119**

O Programa Cisternas no Âmbito do Plano Brasil Sem Miséria **124**

Marco Legal do Programa Cisternas **128**

Considerações Finais **133**

Referências Bibliográficas **135**

PERFIL SOCIOECONÔMICO DAS PESSOAS E FAMÍLIAS RESIDENTES NO MEIO RURAL SOB A ÓTICA DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS 136

Introdução **136**

O Rural no Cadastro Único **137**

Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Pobreza Rural **142**

Análise do Perfil Socioeconômico **145**

Considerações Finais sobre Vulnerabilidades Encontradas e a Pobreza Rural **155**

Referências Bibliográficas **158**

A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATÉGIAS E PRIMEIROS RESULTADOS

Janine Mello¹

Bruno Teixeira Andrade²

Cíntia Ebner Melchiori³

Ysrael Rodrigues de Oliveira⁴

A alta incidência de pobreza no meio rural⁵ exigiu do governo federal estratégias específicas capazes de reconhecer e incorporar em suas ações a diversidade social e econômica existente no campo. Para isso, o Plano Brasil sem Miséria articulou, de forma inédita, as informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com as bases de dados de outros programas voltados ao atendimento da população rural, permitindo ao poder público conhecer as famílias mais pobres do país e reorientar a ação dos programas de apoio à estruturação produtiva dos agricultores familiares⁶.

Assim, foi possível direcionar esses programas de maneira focalizada, levando ao público do Plano, em uma perspectiva sistêmica, uma ou mais ações do “pacote” de inclusão produtiva rural, constituído por assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à água e energia elétrica e apoio à comercialização da produção, por meio de compras públicas e privadas. A seguir serão apresentadas as estratégias e os resultados alcançados entre os anos de 2011 e 2014 para as principais ações que compuseram o eixo de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria.

PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS

As principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão centradas, de um lado, na falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo iniciar as suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção.

Dessa forma, para aprimorar o processo produtivo das famílias mais pobres, foi criado no âmbito do Brasil sem Miséria o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, em que os agricultores recebem acompanhamento individualizado e continuado de técnicos agrícolas, que compartilham seus conhecimentos sobre formas de aumentar a produção, a qualidade e o valor dos produtos. O Programa também disponibiliza recursos não reembolsáveis para serem investidos na estruturação de suas atividades produtivas.

¹ Cientista política, mestre em ciência política e doutora em sociologia pela Universidade de Brasília. Integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Atuou como assessora no monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento e na coordenação do Programa Territórios da Cidadania pela Casa Civil da Presidência da República. Atualmente ocupa o cargo de diretora de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil sem Miséria no MDS.

² Formado em economia pela UFMG e integra a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, tendo trabalhado no gabinete do ministro e na secretaria de gestão do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente trabalha no MDS onde atua como gerente de projetos da Diretoria de Gestão e Acompanhamento da SESEP/MDS.

³ É gerente de projetos na Diretoria de Gestão e Acompanhamento da SESEP/MDS. Mestre em gestão e políticas públicas pela FGV e graduada em administração pública pela mesma instituição. Atuou como coordenadora geral dos cursos de especialização da ENAP e como assessora no Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal Fundação Prefeito Faria Lima na SABESP e na FUNDAP.

⁴ Graduado em ciência da computação e desde 2005 atua no MDS. Atualmente trabalha na SESEP/MDS como coordenador-geral de análises e informações do Plano Brasil sem Miséria, tendo participado da formulação do Plano.

⁵ Dados do Censo de 2010 indicaram que 1 em cada 4 pessoas que viviam no meio rural estava em situação de extrema pobreza, ou seja, 25% da população do meio rural vivia com menos de R\$ 70 reais per capita por mês, enquanto na área urbana esse percentual chegava a 5%.

⁶ Conforme a Lei nº 11.326/2006.

No início do Brasil sem Miséria, foi apontada como uma necessidade a readequação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). A atividade era, até então, mais voltada aos setores mais estruturados da agricultura familiar, para o atendimento dos agricultores mais pobres, caracterizados, em sua maioria, pelo baixo aporte tecnológico, pela falta de insumos produtivos, pela pouca diversificação de sua produção e pelo baixo grau de associativismo e cooperativismo. Partindo desse diagnóstico, foi constituído um modelo diferenciado em que passaram a caminhar juntas a assistência técnica e a disponibilização de recursos não reembolsáveis para apoiar as atividades produtivas desenvolvidas pelos agricultores mais pobres.

A Ater é um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais para que melhorem suas atividades produtivas⁷. No âmbito do Brasil sem Miséria, o trabalho ocorre em etapas. Na primeira, o agente de Ater faz, junto com a família, um diagnóstico sobre as condições iniciais da produção, identificando pontos fortes e possibilidades. Na segunda, com base no diagnóstico, a família e o técnico elaboram conjuntamente um projeto detalhado para organizar e/ou ampliar a produção, com estabelecimento de etapas para a estruturação produtiva da família. Por fim, o agente de Ater acompanha a família durante a implantação do projeto, para que ele seja executado da melhor forma possível, podendo orientá-la, inclusive, quanto a formas de comercializar os excedentes. No âmbito do trabalho de extensão rural, os agentes de Ater contribuem para articular localmente outras políticas públicas para essas famílias (como Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e habitação rural, entre outros).

As chamadas públicas para a contratação de instituições prestadoras de serviços de assistência técnica são feitas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) dentro da estratégia de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria. Os editais para seleção das instituições foram elaborados seguindo algumas diretrizes definidas como essenciais para a garantia de que a ação fosse bem sucedida junto ao público em extrema pobreza:

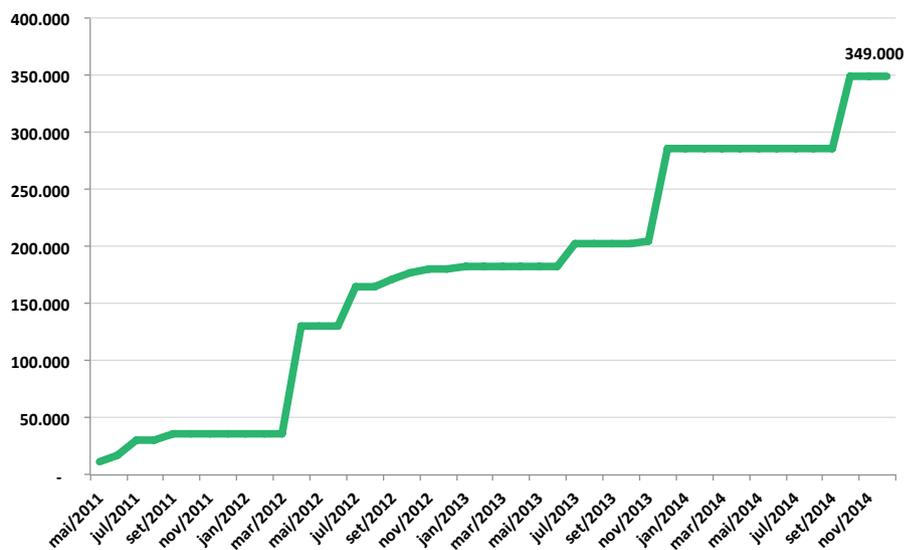
- I. previsão de acompanhamento individualizado e continuado por, no mínimo, dois anos. Esse acompanhamento é constituído por visitas individuais e atividades coletivas visando ampliar os canais de integração e troca dentro das comunidades;
- II. elaboração de projetos produtivos considerando não apenas a rentabilidade da atividade produtiva, mas a vontade e experiência produtiva das famílias atendidas e a promoção da segurança alimentar;
- III. atendimento feito por equipes multidisciplinares, compostas por 30% de mulheres e por técnicos oriundos da região atendida, que compartilhem dos saberes e especificidades locais;

⁷ Para mais informações, consultar a Lei Geral de Ater (Lei nº 12.188/2010).

- IV. realização de chamadas específicas para atender mulheres, povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, entre outros), e chamadas específicas por região (semiárido, Norte e Centro-Oeste);
- V. formação específica dos técnicos de Ater centrada na discussão sobre as diferenças de abordagem dos públicos do Brasil sem Miséria e das políticas e programas sociais sobre os quais as famílias poderiam ser orientadas.

A meta firmada em 2011 previa o atendimento de 253 mil famílias de agricultores. Até dezembro de 2014, já haviam sido contratados serviços de assistência técnica⁸ para atender 349 mil famílias de agricultores no semiárido e já haviam sido investidos mais de R\$ 608 milhões.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS DE ATER (FAMÍLIAS ATENDIDAS – ACUMULADO 2011-2014)



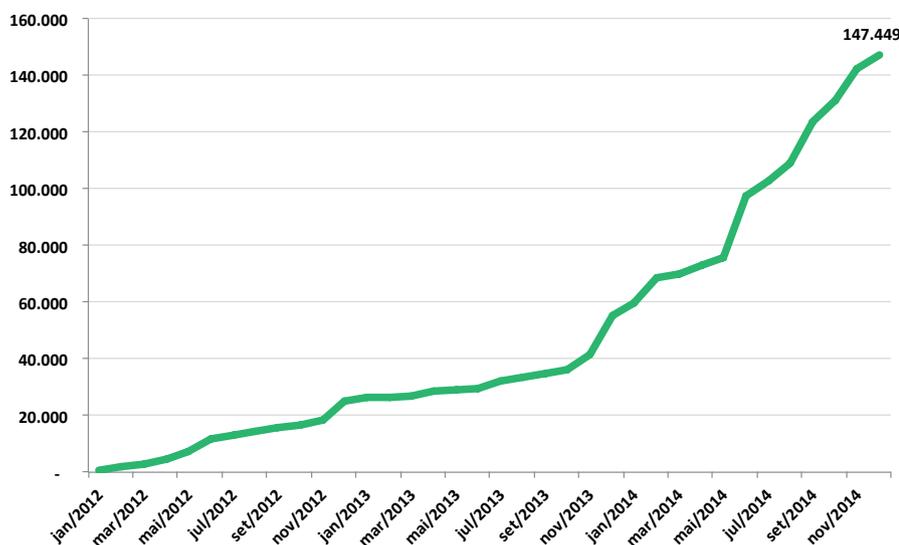
Fonte: Sesep/MDS (maio de 2011 a dezembro de 2014).

Com os recursos do Programa de Fomento, cada família recebe R\$ 2,4 mil, divididos em duas parcelas. Diferente do crédito, os recursos são não reembolsáveis e as famílias só recebem a segunda parcela quando cumprem as etapas de desenvolvimento previstas no projeto. Os recursos podem ser usados na compra de insumos e equipamentos

⁸ Para essa contratação, nas regiões Norte, Nordeste (incluindo o norte de Minas Gerais, região semiárida) e Centro-Oeste, e chamadas para públicos específicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) publica editais (também conhecidos como chamadas públicas) para selecionar entidades interessadas em prestar os serviços de assistência técnica. A escolha da vencedora leva em conta sua experiência e a qualidade da sua proposta técnica e da sua equipe. Podem concorrer tanto entidades públicas quanto não públicas. Já nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal, o Governo Federal tem feito acordos para a prestação de serviços de Ater diretamente pelas empresas estaduais (ou distrital).

(como sementes, adubos, ferramentas e matrizes de animais) ou na contratação de pequenos serviços necessários à implantação do projeto. O pagamento é feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) diretamente aos agricultores, por meio do cartão do Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão. Até dezembro de 2014, 147 mil famílias já haviam começado a receber recursos de fomento e mais de R\$ 344 milhões de reais haviam sido empenhados⁹.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO PAGAMENTO DE RECURSOS DE FOMENTO (FAMÍLIAS ATENDIDAS – ACUMULADO 2011-2014)



Fonte: Sesep/MDS (janeiro de 2012 a dezembro de 2014).

Além dos resultados de execução física e financeira do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, é importante ressaltar a mudança significativa na atuação das entidades de Ater e a melhoria das condições de vida das famílias atendidas pelo programa. Parte dos resultados qualitativos alcançados com a ação, segundo o relatório “A inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: primeiros apontamentos”¹⁰, elaborado em conjunto pelo MDA e pelo MDS, estão listados abaixo:

⁹ Consulta ao Siafi gerencial em Sispoad em 15/10/2014.

¹⁰ BRASIL, 2014b.

- I. A maior parte das famílias atendidas pelo Programa nunca havia recebido serviços de Ater antes, e também era a primeira vez que as entidades de Ater chegavam a famílias com o perfil do Plano;

- II. Houve aumento da renda e do patrimônio das famílias atendidas e melhoria da situação de segurança alimentar e nutricional com a ampliação e diversificação da produção de alimentos;
- III. Ocorreram mudanças nas formas de produzir das famílias através da diversificação das atividades produtivas, da implantação de atividades não agrícolas e da estruturação da criação de pequenos animais;
- IV. Houve participação importante das mulheres como titulares do cartão do Bolsa Família nas decisões e na implantação dos projetos produtivos;
- V. É necessário desenvolver novas estratégias e formas de abordagem por parte das entidades contratadas para lidar com as diferentes demandas das famílias mais pobres. Um exemplo foi a atuação bem sucedida de equipes multidisciplinares que contaram com profissionais de assistência social e pedagogia na resolução e tratamento de questões que extrapolavam o viés produtivo do acompanhamento.

Segundo a percepção dos técnicos e das famílias envolvidas, o sucesso do programa se deve à articulação entre Ater e recursos a fundo perdido e ao envolvimento das famílias no processo. Isso se deu, em grande medida, porque as famílias perceberam que seus conhecimentos e experiências foram reconhecidos e aproveitados no desenvolvimento do projeto e suas etapas. Outro fator decisivo para o êxito da ação foi a estratégia de diversificação das atividades, o que, no caso da estiagem prolongada ocorrida no semiárido durante o período, foi essencial para garantir o retorno financeiro das famílias em parte das atividades produtivas desenvolvidas.

“(...) o Programa de Fomento permitiu a implantação e a melhoria da estrutura produtiva e o acúmulo do patrimônio produtivo, ampliou a produção de alimentos e permitiu uma fonte de renda às famílias beneficiárias, ao comercializarem o excedente de produtos (com melhor qualidade, inclusive) nos mercados locais” (BRASIL)¹¹.

Em 2011, os agricultores do semiárido contaram ainda com a ação de distribuição de sementes adaptadas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). No entanto, em função da estiagem prolongada, o plantio de hortaliças e grãos acabou sendo substituído por outras atividades com melhor resistência aos períodos de seca, como a criação de animais. Além disso, a Embrapa foi responsável por um esforço de disseminação de tecnologias voltado para os agricultores mais pobres através das unidades de aprendizagem. Ao todo foram implantadas 317 unidades, distribuídas em 126 municípios do Nordeste, promovendo atividades de qualificação tecnológica em mais de 200 comunidades¹².

¹¹ 2014b.

¹² Relatório enviado pela Embrapa, com posição de dezembro de 2013.

Para além das ações do Brasil sem Miséria, como parte das ações mais gerais de apoio à agricultura familiar, os produtores também podem acessar linhas de crédito e micro-crédito orientado rural através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Crescer. Se considerarmos apenas as operações do Agroamigo, linha de crédito do Pronaf operada pelo Banco do Nordeste do Brasil, entre 2011 e 2013 foram feitos mais de 834 mil empréstimos a pessoas inscritas no Cadastro Único, o que representa 75% das operações do programa. Dentre esses empréstimos, 655 mil foram feitos a beneficiários do Bolsa Família, representando 59% das operações do Agroamigo no período¹³.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), iniciativa do MDS e MDA, que desde 2003 compra a produção de agricultores familiares sem necessidade de licitação.

Ao considerarmos os produtores com mais vulnerabilidades do ponto de vista econômico e produtivo, um dos maiores desafios enfrentados pela estratégia de inclusão produtiva rural era fazer com que parte de seu excedente pudesse ser comercializado. Para que isso fosse possível, o PAA, mesmo sendo um programa já consolidado, passou por uma série de alterações visando seu aperfeiçoamento.

Analisando o percurso do PAA no âmbito do Brasil sem Miséria, podemos ressaltar três principais resultados. O primeiro deles foi a ampliação do percentual de participação dos mais pobres nas vendas ao PAA. De 2011 a 2013, cerca da metade (50%) dos produtos do PAA eram comprados de agricultores familiares registrados no Cadastro Único. Em 2010, essa taxa era de 32%.

O segundo resultado relevante foi que a região Nordeste apareceu como a principal fornecedora de produtos para o PAA, com 45% do total de agricultores beneficiados no período de 2011 a 2014. O terceiro resultado importante foi que o percentual de mulheres no PAA passou de 26% em 2011 para 36% em 2014.

Para aperfeiçoar ainda mais o PAA, foi criada em 2012 uma nova modalidade chamada Compra Institucional, que ampliou as possibilidades de mercado para a agricultura familiar ao permitir que o Governo Federal, os estados e os municípios comprassem, sem a necessidade de licitação, a produção dos pequenos produtores para abastecer equipamentos públicos como universidades, hospitais, quartéis e penitenciárias.

Só nesta modalidade já foram investidos, em menos de dois anos, cerca de R\$ 41 milhões, distribuídos entre União, estados e municípios. Já fazem uso desta modalidade os ministérios da Educação, da Saúde, da Defesa e o próprio MDS, os estados do Rio

¹³ Operações realizadas de 2011 a 2013. Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), MDS e MDA.

Grande do Sul e São Paulo, o Distrito Federal e alguns municípios como Erechim (RS) e Viçosa (AL). Os principais produtos adquiridos são itens de hortifrúti, grãos, laticínios e orgânicos¹⁴.

Todas essas iniciativas, somadas à experiência já consolidada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), melhoram a qualidade da alimentação nas escolas e nos demais equipamentos públicos que recebem os alimentos comprados pelo PAA e ainda promovem a diversificação e qualificação da oferta de produtos da agricultura familiar. Isso viabiliza o acesso desses agricultores ao mercado institucional e privado, cujas compras o Brasil sem Miséria estimulou.

ÁGUA E LUZ PARA TODOS

Considerando o foco da estratégia de inclusão produtiva rural no semiárido, região marcada pela vulnerabilidade hídrica, era preciso contemplar também o acesso das famílias à água para consumo doméstico e para viabilizar a produção, potencializando os investimentos feitos em assistência técnica e fomento.

Desde 2003 o MDS já possuía uma ação de construção de cisternas em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), com estados e municípios, que resultou na construção de quase 330 mil cisternas para armazenamento de água para consumo humano. Com o Brasil sem Miséria, a ação ganhou uma nova perspectiva, para além da questão da segurança alimentar e nutricional, fortalecendo seu papel na superação da pobreza extrema e na inclusão produtiva da população rural do semiárido. Assim, o Brasil sem Miséria também inovou na questão da água ao criar o Água para Todos, que integrou e potencializou ações vinculadas à questão do acesso à água em andamento em diversos órgãos, além de criar novas ações e parcerias¹⁵.

As cisternas de água para consumo humano garantem água para beber, cozinhar e para a higiene pessoal, enquanto as tecnologias de água para produção possibilitam a produção de alimentos e a criação de animais, que podem ser consumidos e gerar excedentes a serem comercializados, propiciando renda e melhorando a vida das famílias¹⁶.

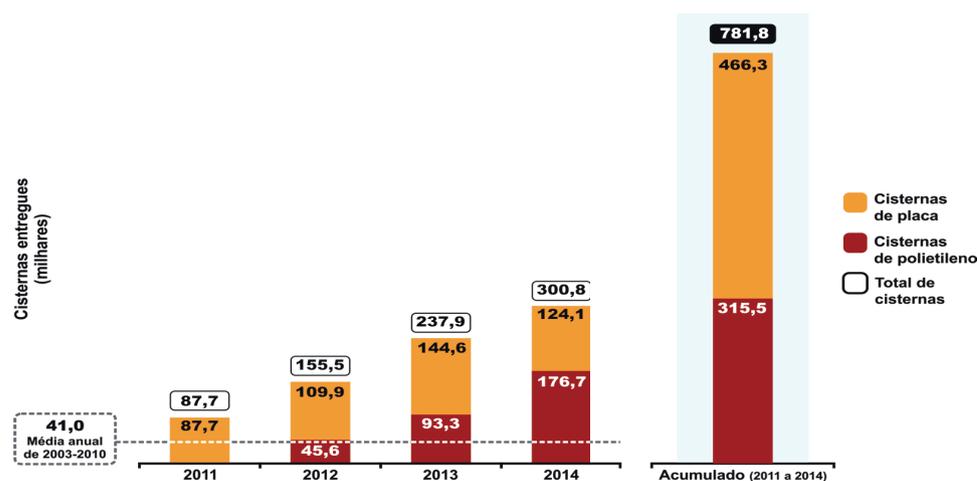
Para o período de 2011 a 2014, foram estabelecidas metas ambiciosas de entrega de 750 mil cisternas de água para consumo humano e 76 mil tecnologias de água para produção, das quais foram executadas, até outubro de 2014, 781 mil e 101,9 mil, respectivamente. Somente as cisternas de água para consumo humano representam uma capacidade de armazenamento de mais de 11,6 bilhões de litros de água nos estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais, com mais de três milhões de pessoas diretamente beneficiadas. A contar desde 2003, são mais de um milhão de cisternas de água para consumo humano e 109,6 mil tecnologias de água para produção.

¹⁴ Em fase experimental.

¹⁵ O Água para Todos é uma parceria do Ministério da Integração Nacional (MI), que o coordena; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelo Programa Cisternas; da Fundação Nacional de Saúde (Funasa); do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o Programa Água Doce; da Fundação Banco do Brasil (FBB); da Petrobrás e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que executam suas ações em parceria com estados, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e bancos públicos, como o Banco do Nordeste.

¹⁶ A cisterna é um tipo de reservatório de água cilíndrico, coberto, que permite a captação e o armazenamento da água da chuva que escoar dos telhados das casas. Tem capacidade para armazenar 16 mil litros de água, o suficiente para atender uma família de cinco pessoas num período de estiagem de até oito meses. O reservatório, fechado, é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e dejetos trazidos pelas enxurradas. No Água para Todos, há dois tipos de cisternas para consumo humano: a cisterna de placa, feita de placas de concreto fabricadas no local de construção, e a cisterna de polietileno, um tipo de plástico resistente que suporta altas temperaturas, além de ser leve e atóxico. Já as tecnologias sociais de água para produção incluem as cisternas calçadão, cisternas enxurrada, os barreiros trincheira, as barragens subterrâneas, os tanques de pedra e os kits de irrigação.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE CISTERNAS DE CONSUMO ENTREGUES (2011-2014)



Fonte: Sesep/MDS.

Outras ações do Água para Todos incluem a implantação de cisternas em escolas rurais, sistemas coletivos de abastecimento e dessalinizadores. Já foram atendidas mais de 600 escolas rurais, e mais de 1.300 comunidades receberam sistemas coletivos de abastecimento implantados pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Outras 2.700 comunidades tiveram diagnósticos para a implantação de dessalinizadores concluídos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O Água para Todos privilegia o uso de mão de obra e materiais locais, movimentando a economia do semiárido. Entre o início de 2011 e setembro de 2014, os investimentos realizados pelo governo federal no programa chegaram a mais de R\$ 5,9 bilhões¹⁷. O programa realiza ainda a capacitação de pedreiros e das famílias; no caso das famílias a capacitação é voltada para o uso adequado da água das cisternas, tanto para consumo quanto para produção, e para técnicas de manutenção dos reservatórios.

¹⁷ Empenho realizado pelo MDS, MI e MMA. Fonte: Siafi Gerencial em Sisprod. Consulta em 15/10/14, com posição em 08/10/14.

¹⁸ Pesquisa quantitativa realizada pelo Instituto Vox Populi no primeiro semestre de 2014, ouvindo 586 beneficiados por cisternas e 95 não beneficiados que vivem no semiárido de Alagoas, Pernambuco e Piauí.

Antes de receberem as cisternas, 89% das famílias¹⁸ tinham de percorrer cerca de 2 quilômetros por dia para buscar água, em um trajeto que durava em média 50 minutos. A maioria buscava água cinco vezes ou mais por semana. Com as cisternas, 87% das famílias não precisam mais buscar água e têm mais de cinco horas livres por semana para se dedicar a outras atividades. Além disso, as cisternas propiciaram um ganho

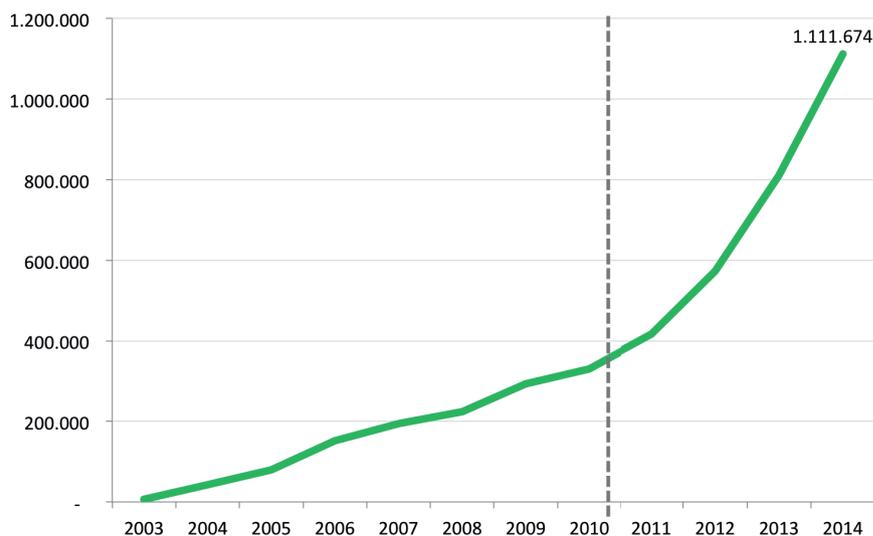
de cerca de R\$ 100 mensais para as famílias, que economizam na compra de água e alimentos e ainda lucram com a venda de excedentes.

Esses resultados foram possíveis em função da ampliação dos parceiros e da articulação com todos os órgãos do Governo Federal envolvidos com a pauta da água, unindo diferentes opções tecnológicas. Também foi em razão de melhorias na gestão do programa, com o estabelecimento de metas claras e o monitoramento constante em salas de situação, realizados no âmbito do arranjo de gestão do Brasil sem Miséria.

Ainda do ponto de vista da gestão, o aperfeiçoamento dos modelos de contratação do MDS e do MI resultaram em uma aceleração considerável na entrega das cisternas, criando um cadastro prévio de entidades habilitadas para firmar termos de parceria, no caso do MDS, e integrando os processos de fabricação e instalação das cisternas, no caso do MI.

A ampliação da velocidade de entrega de cisternas evidencia os ganhos proporcionados pelo novo modelo de atuação: entre 2003 e 2010, a média anual de cisternas entregues em ações do governo federal era de 41 mil unidades; em outubro de 2014, com pouco mais de três anos de Brasil sem Miséria, já haviam sido entregues 781 mil cisternas, multiplicando por mais de cinco a média anterior ao Plano. Ao longo de 2014, foram entregues mais de mil cisternas por dia, em média, considerando as tecnologias de 1ª e 2ª água.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE CISTERNAS DE CONSUMO ENTREGUES (ACUMULADO 2003-2014)



Fonte: Sesep/MDS (janeiro de 2003 a setembro de 2014).

O uso do Cadastro Único foi fundamental para que as cisternas e as outras tecnologias de abastecimento chegassem ao público-alvo do Brasil sem Miséria com acesso precário à água, garantindo assim a focalização do Programa Água para Todos. Um estudo do perfil dos beneficiários¹⁹, realizado em julho de 2014, revelou que 82% dos beneficiários do Água para Todos estão inscritos no Cadastro Único, dos quais 71% recebem o Bolsa Família. De acordo com a declaração de renda antes do recebimento de transferências do Bolsa Família, 68% eram extremamente pobres e a renda média mensal *per capita* era de R\$ 110,85. As mulheres eram as responsáveis pelas cisternas em 73% dos casos. Negras e negros são os responsáveis em 80% dos casos. Em relação à localização dos domicílios que receberam cisternas, 83% estão na área rural e 94% no semiárido brasileiro.

Além do acesso à água, o Brasil sem Miséria também continuou a promover o acesso à energia elétrica por meio do Programa Luz para Todos. Na parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME), o Brasil sem Miséria contribuiu na localização do público rural em extrema pobreza, apontando quais deveriam ser os focos de atuação para garantir luz aos brasileiros mais pobres e contribuir para o trabalho de campo das concessionárias de energia elétrica.

Ao todo, 369 mil famílias do Cadastro Único foram atendidas com ligações de energia elétrica desde o início do Plano até junho de 2014, sendo 267 mil delas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Dentre elas, 262 mil estavam em situação de extrema pobreza antes do Plano²⁰. Além da melhoria na condição geral de vida das famílias, o acesso à energia elétrica também propicia o uso de tecnologias que auxiliam na produção, como bombas de água elétricas para irrigação, por exemplo.

Com esses programas, o Brasil sem Miséria garantiu a infraestrutura necessária para que as famílias rurais do semiárido brasileiro potencializem os resultados de outros programas sociais, como Ater e Fomento, permitindo o salto de estruturação produtiva necessário para fortalecer a autonomia das famílias.

PROGRAMA BOLSA VERDE

Uma das maiores inovações do Plano Brasil sem Miséria foi a criação do Bolsa Verde, programa que atende famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos que desenvolvem atividades sustentáveis em áreas com relevantes ativos ambientais²¹ e estariam em extrema pobreza se não participassem do Bolsa Família. Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, o Bolsa Verde promove a melhoria das condições de vida e a elevação de renda dessas populações, ao mesmo tempo em que incentiva a conservação dos ecossistemas.

¹⁹ Sesep/MDS, com base nominal de beneficiários de 1ª e 2ª água e extração do Cadastro Único de fevereiro de 2014.

²⁰ A meta de atendimento do Luz para Todos no Brasil Sem Miséria era de 257 mil famílias extremamente pobres.

²¹ Atualmente, o Programa Bolsa Verde atende as seguintes áreas: Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais gerenciadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio); Projetos de Assentamentos ambientalmente diferenciados, gerenciados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); áreas onde vivem ribeirinhos, gerenciadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU);

As famílias que fazem parte do Programa Bolsa Verde recebem transferências trimestrais no valor de R\$ 300 por um período de dois anos, que pode ser prorrogado. A maioria das famílias saca o benefício financeiro através do cartão do Bolsa Família, mas também existe a possibilidade de saques através do Cartão Cidadão. Como resposta ao recebimento do benefício do Bolsa Verde, as famílias se comprometem a manter a cobertura vegetal e a fazer uso sustentável dos recursos naturais das áreas onde vivem.

O Bolsa Verde beneficia famílias em praticamente todos os biomas e estados brasileiros, tendo atendido, até dezembro de 2014, 72 mil famílias distribuídas em 68 Unidades de Conservação, 880 Projetos de Assentamento e 63 municípios com áreas ribeirinhas. A meta do programa era beneficiar 73 mil famílias até o final de 2014.

Para fazer o Programa chegar até as famílias extrativistas, assentadas e ribeirinhas que vivem em áreas isoladas e remotas, várias estratégias foram elaboradas envolvendo órgãos públicos federais, secretarias de estado, prefeituras, associações comunitárias, entidades da sociedade civil, entre outros. Dentre as estratégias, cabe destacar os mutirões de Busca Ativa²². No total, 27 municípios paraenses foram contemplados com a ação e 38.000 famílias foram atendidas, dentre as quais mais de 15.500 já se tornaram beneficiárias do Programa Bolsa Verde.

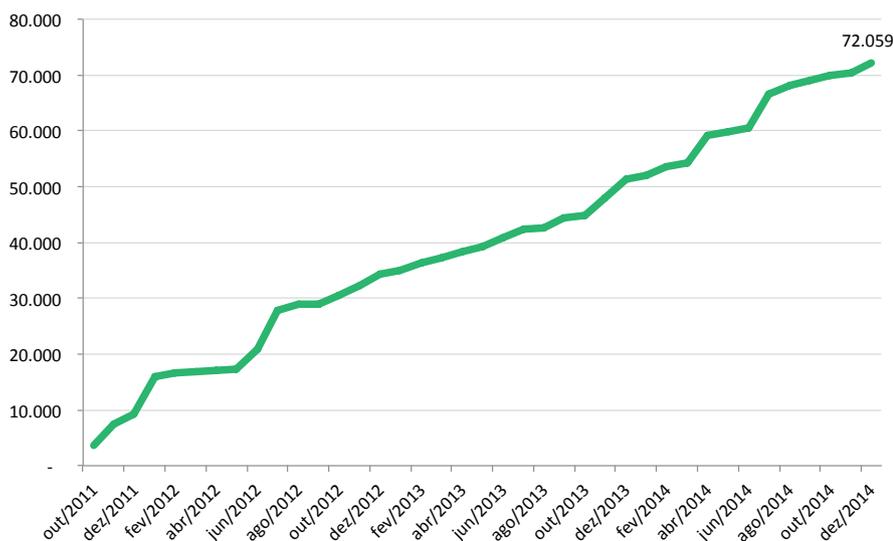
Outra importante ação favorecida e impulsionada pelo Programa Bolsa Verde foi a iniciativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de realizar um cadastramento específico em registro do Instituto de todas as famílias habitantes das 77 Unidades de Conservação de Uso Sustentável geridas pelo órgão. A iniciativa permitirá ao governo federal conhecer a fundo a realidade das famílias moradoras, tanto do ponto de vista do acesso aos serviços públicos, quanto em relação a suas capacidades produtivas.

De posse das informações sobre as famílias, proporcionadas pelos mecanismos de registro dos programas, o governo federal foi induzido a planejar e executar ações complementares e inéditas para os beneficiários, que se tornaram, assim, público-alvo de outros programas voltados para a inclusão produtiva (assistência técnica e extensão rural), acesso à água e luz (Água e Luz para Todos) e programas de habitação (Minha Casa Minha Vida).

O Bolsa Verde desempenha, nesse sentido, um duplo papel. Além de remunerar as famílias mais pobres pelos serviços de conservação dos recursos naturais, elevando a renda e melhorando suas condições de vida, o programa funciona como um catalisador para a chegada de outras políticas voltadas para o atendimento das demandas e vulnerabilidades das populações que vivem nessas áreas e contribuem para a preservação dos seus ativos ambientais.

²² Os mutirões foram uma iniciativa para ampliar a cobertura do Cadastro Único nas áreas do Bolsa Verde e elevar o número de famílias beneficiárias tanto do Programa Bolsa Família quanto do Bolsa Verde. A ação ofereceu, além do cadastramento no Cadastro Único e assinatura do Termo de Adesão ao Bolsa Verde, a emissão de documentação – CPF, RG e Carteira de Trabalho – e contou com outras atividades diversas incluídas pelos municípios durante o atendimento das famílias. Além de expandir a cobertura do Cadastro Único e aumentar as famílias beneficiárias das transferências de renda, os mutirões contribuíram para reduzir potenciais conflitos nas áreas do Programa Bolsa Verde ao buscar nivelar e tornar mais igualitária a situação das famílias. Os mutirões concentraram-se em municípios do estado do Pará, em razão de essa Unidade da Federação abrigar o maior número de famílias e áreas com perfil do Bolsa Verde, assim como por questões logísticas e orçamentárias.

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO BOLSA VERDE (ACUMULADO 2011-2014)



Fonte: Sítio www.mma.gov.br. Elaboração: Seseq/MDS.

ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA E ACAMPADOS

Uma frente importante do Plano Brasil sem Miséria foi direcionada aos assentados e assentadas da reforma agrária e às famílias acampadas que demandam atendimento pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

No contexto da estratégia de superação da extrema pobreza, mostrou-se essencial pensar de forma diferenciada as ações voltadas para o público de assentados e acampados que, historicamente, sempre estiveram às margens dos processos de desenvolvimento social e econômico. No caso dos acampados, as ações estiveram centradas no eixo garantia de renda, com a inclusão das famílias no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família, além de ações voltadas para a segurança alimentar e nutricional, como a distribuição de alimentos. Já em relação aos assentados e assentadas, em função de serem detentores de terras para produzir, a lógica das ações guardava semelhança com as ações de inclusão produtiva voltada para o público tradicional da agricultura familiar, embora com algumas especificidades.

A Busca Ativa foi, desde o começo, um dos grandes desafios e avanços do Brasil sem Miséria, e o públicos da reforma agrária e os acampados fizeram parte das prioridades

do MDS e do Inbra para garantir que a inclusão no Cadastro Único e os cruzamentos com a base do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) viabilizassem a construção de um diagnóstico sobre a situação socioeconômica dessas famílias. Para isso, diferentes estratégias de Busca Ativa foram pensadas e implementadas²³ e os resultados dessa parceria puderam ser verificados através do aumento de assentados, assentadas e acampados inscritos no Cadastro Único, em especial nos anos de 2013 e 2014.

Em 2014, mais de 630 mil famílias acampadas e assentadas faziam parte do Cadastro Único, e quase 400 mil recebiam o Bolsa Família. Programas como o Mais Médicos, o Minha Casa Minha Vida e o Água para Todos também incorporaram entre suas prioridades os beneficiários da reforma agrária: 20 mil famílias estão com processos em andamento para receberem suas moradias; 350 assentamentos receberam médicos e 30 mil famílias do semiárido serão atendidas com sistemas coletivos de abastecimento.

Da meta de 253 mil atendimentos previstos para o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais de 2011 a 2014, 50 mil famílias eram de assentados e assentadas beneficiários do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates) e recebiam créditos de fomento. Em um primeiro momento, os créditos de fomento foram pagos pela estrutura de créditos do Programa Nacional de Reforma Agrária por meio do crédito instalação e, em momento posterior, parte do atendimento a assentados e assentadas foi incluído na estrutura de pagamento do Programa de Fomento.

No total, foram atendidos com assistência técnica 350 mil famílias através de contratos existentes ou da adequação ou celebração de novos contratos com a metodologia própria do Brasil sem Miséria no âmbito das ações do Inbra. O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais apoia, com recursos financeiros, 12,6 mil famílias, e o Bolsa Verde apoia mais 40,6 mil famílias de assentados. Além disso, o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) compram produtos de mais de 30 mil famílias da reforma agrária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideradas todas as ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria, foram investidos R\$ 10 bilhões de reais desde 2011 nas regiões e na produção dos agricultores familiares mais pobres, impactando não só as condições de vida dessas famílias, mas também a economia de regiões de baixo dinamismo.

A combinação de assistência técnica, insumos, recursos de fomento, crédito, apoio à comercialização, acesso à água e energia elétrica foi especialmente importante para que as famílias do semiárido atravessassem com mais segurança um dos períodos mais prolongados de seca da história do semiárido. Ações como o Garantia Safra e o Bolsa

²³ Para maiores detalhes sobre a estratégia, ver nesta publicação o artigo "Brasil sem Miséria na Reforma Agrária: avanços na inclusão social e produtiva".

Estiagem, entre outras implementadas pelo Governo Federal, foram essenciais para disponibilizar o apoio necessário aos sertanejos, contribuindo para o enfrentamento do período de estiagem de forma mais digna.

As condições meteorológicas, de certo modo, afetaram os resultados dos investimentos feitos na inclusão produtiva de agricultores familiares vulneráveis do semiárido. Por outro lado, cabe ressaltar que as privações sofridas nesta seca não tiveram a intensidade de estiagens passadas, o que permitiu aos agricultores familiares viver com mais dignidade na terra que escolheram para morar e produzir. Em situação tão adversa, isso aponta indícios de que a estratégia de inclusão produtiva rural e as ações de proteção social existentes na região contribuíram para evitar a pauperização da população sertaneja.

Apesar dos avanços, existem desafios que se apresentam como possibilidades de aprimoramento e novos caminhos para o atendimento de um número cada vez maior de famílias com ações de melhor qualidade. Em primeiro lugar, o Brasil sem Miséria abriu espaço para um campo de experimentação, essencial para a renovação das políticas públicas. Foi possível testar novas formas de operacionalização baseadas em novos conceitos e abordagens que, hoje, nos permitem afirmar que o caminho construído foi acertado e pode ser ampliado e qualificado visando o fortalecimento das estratégias de atuação junto à parcela mais pobre do meio rural.

Um dos desafios diz respeito à ampliação da escala. Mesmo considerando os resultados positivos em termos de redução da pobreza rural, o percentual de pobres ainda é maior no campo, o que aponta para a necessidade de ampliação das estratégias voltadas para a superação da pobreza rural.

Cabe destacar ainda a necessidade de intensificar as ações de apoio à estruturação produtiva de povos e comunidades tradicionais, respeitando suas especificidades culturais, produtivas e sociais.

Outro desafio que tem um forte impacto sobre o sucesso das políticas voltadas para esse público, embora não seja exclusivo das ações voltadas ao rural, é a integração e articulação entre os tempos e as lógicas das ações implementadas, permitindo, assim, a criação de um ambiente de complementariedade e fortalecimento dos resultados obtidos e, por consequência, uma vida mais justa e digna para as mulheres e homens que vivem no meio rural brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUALIMP. **Semiárido brasileiro. Mais água, saneamento e saúde**. 2014. (Material de divulgação da pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi “Impacto socioeconômico das cisternas no semiárido” sobre o Programa Água para Todos).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Caderno de Resultados – 2011/2014**. Brasília, DF: SESEP, 2014a.

_____. **Cartilha Brasil sem Miséria no seu Município**. Edição revisada. Brasília, DF: SESEP, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário. **A inclusão produtiva rural do plano Brasil Sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento**: Primeiros apontamentos. Brasília, DF, 2014b. (mimeo).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 11326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E SOCIAL PARA INCLUSÃO PRODUTIVA E SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

*Leticia Koepfel Mendonça¹
Ernesto Pereira Galindo²*

INTRODUÇÃO

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi apresentado em 2011 como a estratégia nacional para superação da situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional. Por meio do Plano foram criadas novas políticas públicas e, ao mesmo tempo, integradas e redirecionadas ações já existentes em prol da população em situação de extrema pobreza, abrangendo tanto a zona rural quanto a urbana do país.

No meio rural, a implementação do BSM representou um marco no processo de diálogo e articulação dos instrumentos das políticas de desenvolvimento rural e social. O BSM reforçou o uso do Cadastro Único como instrumento de identificação das famílias a serem atendidas pelas políticas de inclusão produtiva rural, ao tornar obrigatório seu uso para seleção de beneficiários dessas políticas.

A partir desse momento, a operacionalização das políticas de desenvolvimento rural passou a exigir também o desenvolvimento de ações específicas de atuação do Cadastro. Para garantir a inclusão das famílias residentes na área rural e em situação de vulnerabilidade social, foram realizadas ações como mutirões, forças-tarefa de cadastramento, capacitações, entre outras.

O compromisso de desenvolver ações para a superação da extrema pobreza ocasionou ainda mudanças em um conjunto de políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural. Novas ações foram criadas especialmente com foco nas famílias com perfil econômico de extrema pobreza ou famílias de baixa renda do Cadastro Único, ao passo que outras foram direcionadas, ajustadas ou passaram a priorizar esse público no seu atendimento.

Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é destacar o processo de articulação de um conjunto de ações de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar e reforma agrária com o Cadastro Único e as políticas sociais que estão vinculadas a ele. Essa articulação, ainda em curso, inicia-se com a implementação das ações de

¹ Graduada em Ciências Econômicas com especialização em Finanças Públicas, Orçamento Público e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, com atuação no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

² Mestre em Transportes com especialização em Gestão Pública e graduação em Arquitetura e Urbanismo. Membro da carreira de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Territorial do Núcleo de Estudos Rurais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Experiência na área de desenvolvimento urbano e rural em órgãos municipais, estaduais e federais de fazenda, habitação, planejamento, mobilidade urbana e desenvolvimento agrário, com trabalhos publicados em livros, revistas e congressos nacionais e internacionais.

inclusão produtiva rural do BSM e passa a abranger um conjunto mais amplo de políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural.

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E O USO DO CADASTRO ÚNICO PARA ALÉM DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A aproximação entre as políticas de desenvolvimento rural, voltadas para a promoção da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, e o Cadastro Único avança significativamente por ocasião das ações de inclusão produtiva rural do BSM. A necessidade de identificação das famílias do campo em situação de extrema pobreza para o direcionamento das ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no BSM promoveu uma intensa articulação das bases de informações desses dois órgãos com o Cadastro Único.

O MDA foi criado no Brasil em 1999³ e tem como competência a implementação da política de reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares e a regularização fundiária da Amazônia Legal, além da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. O Incra, por sua vez, é uma autarquia vinculada ao MDA responsável pela execução da Política Nacional de Reforma Agrária e por grande parte das ações de regularização fundiária envolvendo terras públicas.

A DEFINIÇÃO DE AGRICULTURA FAMILIAR PELA LEI BRASILEIRA E OS PÚBLICOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO CADASTRO ÚNICO

De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006,⁴ os estabelecimentos rurais de agricultura familiar representavam 84,4% do total nacional, em termos absolutos, 4,4 milhões de estabelecimentos, que ocupavam uma área de 80,1 milhões de hectares, representando 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais. Além de mais numerosa, o Censo Agropecuário também demonstrou a importância dessa agricultura para a produção de alimentos no país, com cerca de 70% dos principais gêneros alimentares consumidos internamente provenientes desse grupo de produtores. (BRASIL, 2009).

A definição de agricultura familiar no Brasil está estabelecida pela Lei nº 11.326 de 2006. Segundo o marco legal, considera-se agricultura familiar a atividade daqueles que não detêm área superior a quatro módulos fiscais,⁵ dirigem seu próprio estabelecimento, utilizam predominantemente mão de obra da própria família nas atividades de seu empreendimento e possuem uma parte mínima da renda proveniente da exploração de seu estabelecimento.⁶

Além desse conceito geral, que inclui grande parte dos pequenos agricultores e assentados da reforma agrária, a Lei nº 11.326 também reconhece explicitamente como agricultores familiares um público mais amplo e diverso que, com algumas adaptações

³ Antes de sua criação, o país possuía apenas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que continua a existir e cuida das políticas de sanidade animal e vegetal e do desenvolvimento agropecuário para agricultura de grande porte.

⁴ O Censo Agropecuário de 2006 foi o primeiro a utilizar uma metodologia com base na lei nacional que define os conceitos para enquadramento de um estabelecimento como agricultura familiar ou não familiar.

⁵ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro 1979. O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. A depender do município, um módulo fiscal varia entre 5 e 110 hectares.

⁶ Essa renda mínima está definida no Manual de Crédito Rural, sendo estabelecida hoje em 50% da renda bruta familiar anual.

previstas na legislação, cumpre os critérios gerais de enquadramento listados acima. Assim, são também considerados agricultores familiares pelo marco legal: extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, silvicultores e aquicultores de pequeno porte.⁷

As políticas de desenvolvimento rural focadas no fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária possuem, portanto, um conceito amplo de agricultura familiar, incorporando nessa categoria públicos muito diversos (extrativistas, indígenas, quilombolas etc.).

O Cadastro Único, por sua vez, identifica como inseridos na agricultura familiar o público estabelecido no conceito mais generalista da Lei nº 11.326, contudo, identifica com outras marcações específicas os demais grupos populacionais tradicionais que são também considerados agricultores familiares, como famílias quilombolas, indígenas, assentadas da reforma agrária, acampadas, de pescadores artesanais, ribeirinhas, beneficiárias do crédito fundiário e extrativistas.⁸

Assim, do ponto de vista da organização das ações do MDA, a soma de todos esses públicos da agricultura familiar que possuem marcação específica no próprio Cadastro Único (agricultores familiares, extrativistas, indígenas, quilombolas etc.), seria um dos caminhos possíveis para se chegar à identificação do público em situação de extrema pobreza para o qual as políticas de desenvolvimento rural no âmbito da inclusão produtiva do BSM deveriam ser direcionadas.

Todavia, pelo processo de capacitação dos Gestores Municipais do Cadastro para marcação de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos no Cadastro Único (GPTEs) ser um processo em curso, intensificado mais recentemente com o BSM, o número de agricultores familiares identificados por essa via mostrou-se reduzido e insuficiente para o planejamento das ações de inclusão produtiva rural. Dessa forma, outro caminho seguido paralelamente foi o de batimento de bases de informações de cadastros de beneficiários das políticas da agricultura familiar e reforma agrária com o próprio Cadastro Único.

Os agricultores familiares beneficiários de políticas públicas desenvolvidas pelo MDA ou pelo Inca estão distribuídos em duas principais bases de informações. A primeira base reúne as informações contidas na Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP). A segunda base reúne um conjunto amplo de informações sobre as famílias nos projetos de assentamento da reforma agrária, criados ou reconhecidos por essa política, e que estão agregados no Sistema de Informações de Projetos para Reforma Agrária (Sipra).

A DAP é o documento que identifica a agricultura familiar, sendo obrigatória para o acesso a um conjunto de políticas públicas (crédito, compras públicas etc.). A DAP é gerida e regulamentada pelo MDA e emitida tanto por uma rede de instituições públicas credenciadas do Governo Federal ou Estadual, que desenvolvem ações com o público rural, como por instituições da sociedade civil, como sindicatos rurais.⁹ Assim como o Cadastro Único,

⁷ Nesse caso, a lei limita a definição de agricultores familiares apenas àqueles que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até quinhentos metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede.

⁸ Para obter mais informações sobre a identificação de grupos e inclusão no Cadastro Único ver Guia de Cadastramento de Grupos Tradicionais e Específicos, Guia de Cadastramento de Famílias Quilombolas e Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas.

⁹ Todas essas instituições precisam estar credenciadas no MDA e podem perder o poder de emissão se identificada alguma irregularidade. A DAP deve ser emitida de forma gratuita para as famílias.

que precisa ser atualizado a cada dois anos, a DAP atualmente possui um prazo máximo de validade de três anos, devendo ser atualizadas após esse período para manter a sua validade.

Por sua vez, o Sipra é um banco de informações sobre as famílias beneficiárias da política nacional de reforma agrária, gerido pelo Incra. Nesse sistema um registro é criado para cada família no momento em que ela é assentada pela política nacional de reforma agrária, devendo ser atualizado sempre que ocorrerem mudanças de famílias nos lotes dos assentamentos. Algumas famílias assentadas possuem a DAP, contudo, por esses casos comporem um número ainda pequeno, trabalhar com as duas bases somadas é uma boa aproximação do público da agricultura familiar inserido tanto em políticas públicas de promoção da produção, quanto em políticas no âmbito da reforma agrária, e que podem vir a beneficiar essa população por meio das ações de inclusão produtiva rural do BSM.

Nem a DAP nem as informações do Sipra são um cadastro de toda a família, mas apenas dos dois responsáveis familiares.¹⁰ É com base nas informações desses dois titulares que são feitos os batimentos de informações com o Cadastro Único para identificar a presença dessa família no Cadastro Único.

Ainda que as bases de informações de beneficiários de políticas da agricultura familiar e reforma agrária e o Cadastro Único não possuam um campo obrigatório comum, o que permitiria uma identificação rápida entre os públicos dessas diferentes fontes de informações, a ampliação do conhecimento mútuo das bases de informação, estimulada pela execução do BSM, permitiu o desenvolvimento de novas técnicas de cruzamento de dados para reconhecer essas famílias entre os cadastros.

Essa identificação de famílias no Cadastro Único a partir de outras bases foi somada à identificação da agricultura familiar no próprio Cadastro Único com o intuito de garantir a execução das políticas vinculadas à inclusão produtiva rural do BSM.

OS NÚMEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA NO CADASTRO ÚNICO

Conforme discutido anteriormente, existem dois métodos para se alcançar a identificação da agricultura familiar no Cadastro Único. O primeiro método é por meio da agregação das famílias com uma das marcações de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos no Cadastro Único que compõem a agricultura familiar. Um segundo método é a partir do batimento das bases de informações da agricultura familiar e reforma agrária com as informações da base do Cadastro Único. A seguir, estão alguns resultados obtidos por meio de cada um desses dois caminhos.

Importante destacar que o fato de uma família não estar no Cadastro poderia ter duas causas. A primeira, positiva, é que essa família não tem o perfil de enquadramento no Cadastro, ou seja, não constitui uma família de baixa renda. Uma segunda causa, que merece maior atenção, é quando a família apresenta o perfil, mas o Cadastro

¹⁰ Existem casos em que a família possui apenas um responsável familiar, ou seja, famílias com apenas um titular (mulher ou homem). Atualmente, havendo dois responsáveis, esses devem, obrigatoriamente, constar na DAP e na Relação de Beneficiários (RB) do Incra.

Único ainda não conseguiu alcançá-la. Nesse caso, trata-se da identificação de um conjunto de famílias para as quais será necessário um processo de Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único.

OS NÚMEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR PELA AGREGAÇÃO DOS DIVERSOS GRUPOS POPULACIONAIS E ESPECÍFICOS COM MARCAÇÃO NO CADASTRO ÚNICO

Segundo extração de dados feita em dezembro de 2013 da base do Cadastro Único, foram identificados 983.909 famílias no Cadastro Único com uma das marcações de GPTEs: agricultura familiar, famílias extrativistas, quilombolas, indígenas, de pescadores artesanais, ribeirinhas, assentadas da reforma agrária, beneficiárias do Programa Nacional do Crédito Fundiário e acampadas. Isso representaria apenas 4% do número total de famílias do Cadastro Único, mas responderia por 94% dos dezesseis¹¹ tipos de GPTEs passíveis de identificação específica pelo Cadastro Único.

Segundo a Tabela 1, dos nove GPTEs enquadrados como agricultura familiar, 56% declaram-se como tais no Cadastro Único, 12% identificam-se como indígenas e 10% como quilombolas. As famílias assentadas representam 7% e as famílias acampadas¹² representam apenas 2% desses públicos da agricultura familiar. Também foi possível constatar uma concentração dos grupos da agricultura familiar na região Nordeste do país, seguida pela região Norte, o que é compatível com os dados já apresentados pelo Censo Demográfico de 2010, que apontava a concentração da pobreza rural nessas duas regiões.

TABELA 1 – OS GRUPOS POPULACIONAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR IDENTIFICADOS NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL, SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES DO PAÍS

Grupos Populacionais	Total	% Norte	% Nordeste	% Sudeste	% Sul	% Centro-Oeste
Família indígena	117.832	40,90%	26,80%	4,67%	9,07%	18,56%
Família quilombola	102.645	12,02%	69,69%	10,46%	3,64%	4,19%
Família extrativista	18.568	67,63%	30,05%	0,81%	1,14%	0,37%
Família de pescadores artesanais	68.395	37,27%	54,75%	3,37%	3,77%	0,85%
Família ribeirinha	36.038	79,31%	16,36%	0,50%	2,30%	1,53%
Família de agricultores familiares	551.750	9,83%	80,43%	3,10%	5,96%	0,67%
Família assentada	67.228	14,38%	36,63%	8,71%	11,88%	28,40%

¹¹ Além dos grupos citados da agricultura familiar, há a população em situação de rua, famílias ciganas, pertencentes às comunidades de terreiro, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, de presos do sistema carcerário, de catadores de material reciclável e de resgatados do trabalho análogo ao de escravo.

¹² Importante destacar que pela atual conceituação do Cadastro Único, são enquadráveis com a marcação famílias acampadas, famílias rurais ou urbanas. Todavia, dado que há uma proporção muito maior de famílias com marcação rural, esse grupo foi analisado aqui como pertencendo a agricultura familiar.

Família beneficiária do PNCF	2.565	5,54%	47,91%	9,75%	16,57%	20,23%
Família acampada	18.888	11,51%	14,37%	14,04%	12,79%	47,29%
Total (agricultura familiar)	983.909	19,66%	63,46%	4,55%	6,28%	6,06%
Outros GPTEs	67.279	5,86%	24,39%	45,09%	17,90%	6,77%
Total (Cadastro Único)	23.110.264	10,13%	43,74%	29,00%	10,09%	7,04%

Fonte: SENARC/MDS e MDA, a partir dos microdados do Cadastro Único de dezembro de 2013.

Pelos dados do Cadastro Único também é possível perceber a característica diversa da agricultura familiar por regiões. Por exemplo, predomina uma agricultura familiar com maior participação de indígenas, extrativistas e ribeirinhos no Norte do país, assim como de quilombolas no Nordeste. Os dados também sugerem a necessidade de ampliar a atuação do Cadastro Único com alguns públicos e localidades, como é o caso dos assentados na região Norte do país, na qual se localiza a maior parte dos projetos de assentamento do Incra, realidade ainda não refletida integralmente nas marcações do Cadastro Único e, por isso, foco de ações conjuntas de busca ativa entre o Incra e MDS.

O grau de pobreza dos grupos populacionais que compõem a agricultura familiar no Cadastro Único é mais elevado do que para o total do público: 73% das famílias nos grupos da agricultura familiar encontravam-se em situação de extrema pobreza e 84% de extrema pobreza à pobreza. Para todo o Cadastro Único, esses números são, respectivamente, 52% e 70%. Ou seja, há uma situação de incidência maior da pobreza nesse grupo populacional.

A escolaridade nos grupos populacionais que compõem a agricultura familiar com registro no Cadastro Único também é pior do que do público geral, com 19% das famílias sem ter tido acesso a qualquer instrução e 54% com apenas o ensino fundamental completo, ao passo que no Cadastro Único geral esses percentuais são de 13% e 48%, respectivamente. Esses dados sinalizam uma forte demanda desse público pelas políticas de educação, inclusive as que envolvem alfabetização de jovens e adultos.

Vale aqui destacar o quão estratégica é a questão da educação para superação de pobreza rural. Segundo Helfand e Pereira (2012), a educação e o capital humano contribuem para elevar a mais bem remunerados e são componentes importantes das políticas de transferência de renda condicionada, pois procuram quebrar a reprodução da pobreza entre gerações. Os dados do Cadastro Único demonstram assim que as políticas de educação ainda são um grande desafio para o meio rural e, por conseguinte, um importante limitante para superação da pobreza no campo.

A situação de habitação dos GPTEs da agricultura familiar também justifica uma priorização desse público na política nacional de habitação rural: 10% dos grupos da agricultura familiar no Cadastro Único possuem habitação em situação precária, enquanto no público geral apenas 5% das famílias possuem esse registro.

É necessário destacar que se optou aqui por considerar habitações precárias apenas aquelas que fazem uso de taipa como principal material de construção, excluindo-se os casos de habitações feitas com madeira ou palha. Essa decisão tem como base que o uso desses dois materiais mais precários nem sempre representam, com segurança, uma demanda por habitação. Em muitos casos, sua existência pode estar ligada a cultura de algum grupo populacional (no caso das casas de palha indígenas) ou refletem uma opção por um material mais adaptado às condições locais (no caso das moradias de madeira dos ribeirinhos da região Norte do país). Caso essas duas tipologias de habitações fossem consideradas integrantes do grupo de “habitações precárias”, teríamos que 14% dos públicos da agricultura familiar encontram-se nesse condição, ao passo que somente 6% dos registros no Cadastro Único apresentam essa característica.

Apenas 55% das famílias dos grupos da agricultura familiar possuem água canalizada, enquanto no cadastro geral esse número é de 82%. Não por acaso, uma das ações do BSM no meio rural é o Programa Água para Todos, que busca coordenar as diversas ações de promoção de acesso à água do Governo Federal para consumo humano e para produção no meio rural. Já o programa Luz para Todos, que também integra o BSM, tem como meta levar energia às habitações rurais, e essa demanda por parte do público da agricultura familiar é maior do que para outros grupos do Cadastro Único: 9% dos grupos da agricultura familiar têm acesso à iluminação apenas por meio de óleo, querosene, gás ou vela, enquanto para os demais grupos apenas 2% se encontram nessa situação.

Essas informações da agricultura familiar já captadas pelo Cadastro Único passaram a ser usadas para direcionar um conjunto de ações do BSM operadas por diversos órgãos do Governo Federal. Com isso, demandas de políticas públicas pelo público da agricultura familiar e que extrapolam as competências do MDA e do Inbra passaram a ser levadas a conhecimento dos agentes operadores dessas políticas.

OS NÚMEROS DA AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA SEGUNDO OS RESULTADOS DOS BATIMENTOS DOS BANCOS DE DADOS EXTERNOS COM O CADASTRO ÚNICO

Em um batimento de bases de dados do MDA e Inbra com o Cadastro Único, realizado em dezembro de 2013, foi possível identificar que há um número muito significativo do público da agricultura familiar e da reforma agrária que se encontra no Cadastro Único, mas que ainda não foi captado pelas marcações específicas dos GPTEs que compõem a agricultura familiar no próprio Cadastro Único.

Para ter uma noção da dimensão disso, foram identificadas no cruzamento do Cadastro Único com as bases de dados de beneficiários da política da DAP cerca de 3,2 milhões de famílias agricultoras no Cadastro Único, enquanto que a soma de todas as famílias identificadas nos GPTEs que comporiam a agricultura familiar pelo Cadastro Único não chegava a 1 milhão (Tabela 1).

Diante disso, a identificação da agricultura familiar de baixa renda por meio de batimento de bases com o Cadastro Único tem sido usada em conjunto com a extração das famílias com marcação de grupos de agricultura familiar na própria base do Cadastro Único.

Por meio do cruzamento das bases de dados da agricultura familiar e reforma agrária com o Cadastro Único, e das informações contidas nesse último, foi possível traçar o perfil da situação de pobreza e extrema pobreza desses grupos, assim como conhecer a situação de acesso desse público ao principal programa de transferência de renda do Governo Federal, o Programa Bolsa Família (PBF).

Os batimentos das informações das bases da reforma agrária (Sipra) e agricultura familiar (DAP) com o Cadastro Único (Tabela 2) revelam uma forte incidência de famílias de baixa renda compondo esses públicos. No caso dos assentados da política nacional de reforma agrária, 61% foram identificados no Cadastro Único, com 62% dessas famílias em situação de extrema pobreza¹³ e 79% em situação de renda compatível com o público-alvo do PBF, isto é, com renda até a faixa definida oficialmente como pobreza para fins de recebimento de algum benefício. Entre os que estão em situação de pobreza, 85% já estariam recebendo algum benefício do PBF.

Com relação à base de dados da agricultura familiar (DAP)¹⁴, 65% das pessoas registradas como agricultores familiares foram identificadas no Cadastro Único, sendo que, entre esses, 67% estão em situação de extrema pobreza e 80% se encontram até a faixa de pobreza, com 87% desse público na faixa de renda do PBF recebendo algum benefício pelo programa (Tabela 2).

TABELA 2 – CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS DA AGRICULTURA FAMILIAR (DAP) E DA REFORMA AGRÁRIA (SIPRA) NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

Famílias	DAP	%	SIPRA	%
Famílias encontradas no Cadastro Único	3.235.691	100%	611.107	100%
Famílias em extrema pobreza	2.155.428	67%	381.755	62%
Famílias em pobreza e extrema pobreza	2.582.583	80%	481.003	79%
Famílias cadastradas no PBF	2.234.113	87%	409.508	85%

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos batimentos de bases de dados do MDA e Inera com o Cadastro Único de dezembro de 2013.

¹³ Na época em que foram realizados os batimentos estava definido como famílias em pobreza e extrema pobreza, as famílias que apresentassem renda familiar *per capita* mensal de, respectivamente, R\$ 70,00 e R\$ 140,00. A partir de junho de 2014, esses valores foram reajustados para R\$ 77,00 e R\$ 154,00.

¹⁴ Essa base contém também informações de algumas famílias assentadas que pegam crédito rural, todavia, por ser esse número muito pouco significativo, não foram excluídos da análise.

Quando se faz uma análise regional (Tabela 3), constata-se que as regiões Norte e Nordeste concentram 86% dos assentados da reforma agrária em situação de extrema pobreza do país e 83% em situação de pobreza e extrema pobreza, que podem ser enquadrados no PBF. O percentual de famílias cobertas pelo PBF nessas duas regiões é mais alto do que nas demais áreas do Brasil. Para o total de assentados com renda até pobreza, 79% estão no PBF, ao passo que na região Norte esse percentual de cobertura é de 81%, e para região Nordeste, 83%. Essas informações revelam um melhor acesso ao PBF pelos assentados nessas duas regiões de maior concentração da pobreza rural.

TABELA 3 – CARACTERIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS DA AGRICULTURA FAMILIAR (DAP) E DA REFORMA AGRÁRIA (SIPRA) NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL

Públicos / Regiões do País	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Agricultura Familiar					
Extrema pobreza	189.140	1.736.353	133.659	70.726	25.550
Pobreza e extrema pobreza	233.228	1.980.472	200.943	125.307	42.633
PBF – Famílias com renda até o nível de pobreza	191.672	1.671.019	144.056	76.963	27.893
Assentamentos da Reforma Agrária					
Extrema pobreza	160.543	167.499	14.081	11.632	28.000
Pobreza e extrema pobreza	201.079	195.899	21.606	18.177	44.242
PBF – Famílias com renda até o nível de pobreza	162.902	163.002	14.003	12.862	29.517

Fonte: SENARC/MDS e MDA, a partir dos microdados do Cadastro Único de dezembro de 2013.

Já no caso da agricultura familiar, pela análise regional é possível identificar uma significativa concentração das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza na região Nordeste do país. Das famílias da agricultura familiar em situação de extrema pobreza, 81% estão na região Nordeste, e das que se encontram na faixa de inclusão do PBF, 77% estão nessa região, que já cobre 84% do público nessa faixa de renda.

É importante destacar aqui que, para a região Norte, a não constatação de uma concentração da pobreza rural pelo batimento da base da agricultura familiar com o Cadastro Único, diferentemente do que foi encontrado no batimento com a base da reforma agrária, está muito mais vinculada à baixa emissão de DAP nessa região do que pela ausência de uma agricultura familiar com essas características. Da base de dados de

DAP utilizada para batimento, mais da metade estão na região Nordeste, enquanto na região Norte esse valor é de menos de 5%. Isso ocorre devido a alguns fatores como a existência de poucos agentes emitentes na região. No caso dos assentamentos da reforma agrária isso não acontece porque, sendo um público que é fruto de uma política pública desde o momento do acesso a terra, o registro no Sipra já ocorre durante o processo de criação dos assentamentos.

Para o MDA, identificar as famílias que estão no Cadastro Único permite um melhor planejamento de suas ações de superação da pobreza no meio rural, além de agregar mais conhecimento sobre o perfil de renda desse público e suas demandas por políticas de acesso à água, moradia, luz, educação e saúde. Adicionalmente, constatar um público da agricultura familiar ainda não identificado no Cadastro Único com essa denominação permite ao MDS saber onde direcionar seus esforços de capacitação de gestores municipais para tirar essas famílias da invisibilidade perante o Cadastro Único.

AS NOVAS ARTICULAÇÕES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA COM O CADASTRO ÚNICO

Impulsionada pelas ações de inclusão produtiva rural do BSM, a articulação do Cadastro Único para políticas sociais do Governo Federal com as políticas de desenvolvimento rural para promoção da agricultura familiar e da política nacional de reforma agrária têm se ampliado. Serão apresentadas aqui cinco experiências do MDA e do Incra que expressam isso: o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Microcrédito Produtivo Orientado Rural, a Política Nacional de Reforma Agrária e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

O PNDTR COMO INSTRUMENTO DE BUSCA ATIVA PARA INCLUSÃO DAS MULHERES DA AGRICULTURA FAMILIAR NO CADASTRO ÚNICO

A garantia de renda compõe um dos três eixos estratégicos do BSM, e para poder alcançá-la, o primeiro passo é incluir as famílias em situação de pobreza no Cadastro Único, assim, essas famílias tornam-se “visíveis” para o Estado e podem não apenas acessar as políticas sociais vinculadas a esse instrumento, em especial as transferências de renda vinculadas ao PBF, como também passar a influenciar no planejamento das demais ações do BSM que são organizadas a partir do Cadastro Único.

Comparando os dados do Censo Demográfico com as informações do Cadastro Único, em 2011, foi possível estimar o número de famílias com perfil de extrema pobreza que ainda estavam fora do Cadastro Único e organizar ações para essa inclusão. Por ser essa uma ação de inclusão de famílias, feita de forma deliberada pelo Estado brasileiro e focada em grupos

específicos de maior dificuldade de acesso (populações rurais mais isoladas, população de rua, nômades, em lugares de difícil acesso etc.), passou a ser chamada de “busca ativa”.

Um dos instrumentos de busca ativa identificados no meio rural foi o PNDTR, criado em 2004 com o objetivo de emitir gratuitamente documentos civis, trabalhistas e de acesso aos direitos previdenciários por meio da realização de mutirões itinerantes de documentação no meio rural. O foco do programa é o atendimento a mulheres rurais e seu empoderamento como pessoas de direitos sociais e econômicos. Assim, além da emissão da documentação, são realizadas nos mutirões ações educativas para esclarecer as beneficiárias sobre o uso de documentos, apresentar políticas públicas de desenvolvimento rural e promover o direito das mulheres e a orientação quanto a seu acesso.

Antes do BSM, a participação dos gestores municipais do Cadastro Único nos mutirões de documentação era esporádica ou não ocorria e, conseqüentemente, não se fazia desses eventos uma oportunidade para a realização de ações de busca ativa para inclusão de famílias no Cadastro Único.

Com o BSM, o PNDTR é fortalecido. A integração com as ações de busca ativa do plano é institucionalizada em 2013, por meio de um acordo de cooperação técnica firmado entre o MDA e o MDS. Por meio desse acordo, os serviços de inclusão e atualização de famílias no Cadastro Único passam a integrar oficialmente as ações dos mutirões de documentação. Com isso, os gestores estaduais e municipais do Cadastro Único passam a receber as informações da programação dos mutirões e orientações do MDS para participar dessas ações.

Um pouco mais de um ano após essa integração, já foi possível incluir 14.834 novas famílias no Cadastro Único por meio dos mutirões de documentação. Adicionalmente, entre 2011, início do BSM, e junho de 2014, o PNDTR realizou 2.702 mutirões de documentação em 1.919 municípios do Brasil (34% dos municípios do país), sendo emitidos 930 mil documentos e atendidas 465 mil mulheres rurais.

O PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS

Por meio do Programa de Fomento são oferecidos às famílias em situação de extrema pobreza serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), assim como recursos financeiros não reembolsáveis para desenvolvimento de um projeto de estruturação produtiva, focado na segurança alimentar ou geração de renda. A concepção que fundamenta o Programa de Fomento é a de que as famílias em situação de extrema pobreza precisam de orientação técnica para sua produção e também para acesso a políticas públicas, assim como precisam iniciar um processo de aprendizado de uso de recursos para investimento produtivo.

O objetivo do programa é promover a capacidade produtiva nas famílias por meio de conhecimento e recursos orientados para a produção e geração de excedentes que possam vir a ser comercializados em programas de compras públicas ou no mercado privado. Outro ponto importante do programa é promover o acesso das famílias a outras políticas públicas do BSM, por meio do Cadastro Único.

Por ser um programa articulado com o BSM, seu público é composto por famílias do Cadastro Único em situação de extrema pobreza. Assim, para a implementação do Programa de Fomento foram usadas duas estratégias: 1) enviar aos agentes de assistência técnica e extensão rural uma lista das famílias agricultoras já identificadas em situação de extrema pobreza no Cadastro Único; 2) permitir que esses agentes de Ater também pudessem contribuir para o processo de busca ativa, isto é, identificando em campo e articulando com os gestores municipais o cadastramento das famílias encontradas, dado que uma parte do público em situação de extrema pobreza no meio rural também não se encontrava no Cadastro Único.

Para garantir o funcionamento dessa estratégia, os agentes de Ater foram capacitados sobre o funcionamento do Cadastro Único, e os gestores municipais do Cadastro Único foram informados sobre a existência do programa e a necessidade de apoiar a sua execução. O programa teve como meta o atendimento de 253 mil famílias até o final de 2014 no âmbito do BSM.

O MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO RURAL PARA AGRICULTURA FAMILIAR

O Microcrédito Produtivo Orientado Rural para agricultura familiar é uma linha de crédito de pequeno valor, oferecida por meio de um agente de crédito que vai até as famílias, elabora e dá orientações de gestão para projetos produtivos que são financiados. A linha de crédito é voltada para as famílias de baixa renda no meio rural.

O Microcrédito Produtivo Orientado Rural é uma linha de crédito subsidiada, executada por um banco de desenvolvimento regional, o Banco do Nordeste do Brasil, e constitui-se também em uma das ações de inclusão produtiva rural do BSM. Entre 2011, ano de lançamento do plano, e dezembro de 2013, foram realizadas 1,1 milhões de operações, sendo que, entre essas, 75% foram para famílias identificadas no Cadastro Único e 59% para famílias que integram o PBF.

Mais recentemente, iniciou-se um processo de articulação das ações do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais com a ação de Microcrédito Produtivo Orientado Rural. A ideia é promover a passagem dessas famílias do Programa de Fomento para a política de crédito rural para agricultura familiar, iniciando-se pelo microcrédito produtivo orientado. O agente operador do programa de microcrédito tem recebido as informações das famílias beneficiárias do programa de fomento e, em

campo, com as instituições de Ater, identifica quais dessas famílias já se encontram estruturadas para uma primeira experiência de crédito que promova um aprofundamento desse processo de inclusão produtiva.

A POLÍTICA NACIONAL DA REFORMA AGRÁRIA

Por meio da Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, formaliza-se uma articulação importante entre a Política Nacional de Reforma Agrária e o Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal. Por meio desse normativo, estabelecem-se os parâmetros a serem observados pelo MDA e pelo Incra no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária.

Por meio da Portaria MDA nº 6 estabelece-se que as ações de obtenção de terras para reforma e criação de novos projetos de assentamentos da reforma agrária levariam em consideração a combinação de um conjunto de fatores prioritários, entre eles a densidade da população em situação de extrema pobreza no meio rural, assim como a presença de ações do BSM em execução. Ainda segundo a legislação, deve ser dada prioridade ao acesso à terra às famílias com registro no Cadastro Único, buscando-se uma integração, desde o início da constituição dos assentamentos da reforma agrária, das políticas de acesso à terra com as políticas de desenvolvimento social.

A partir dessas definições, o Incra estabelece um conjunto de estratégias de parceria que se inicia no âmbito federal, com o MDS, e progressivamente inclui as coordenações estaduais e os gestores municipais do Cadastro Único. Essas ações têm o objetivo de incluir e identificar corretamente as famílias acampadas e assentadas. Entre essas estratégias estão visitas conjuntas aos assentamentos e acampamentos rurais para a realização de ações específicas de cadastramento ou combinadas com outras ações do próprio Incra e a participação deste em oficinas regionais de busca ativa, com o objetivo de apresentar a demanda de cadastramento nos assentamentos e acampamentos rurais e discutir um plano de ação para promover a inserção das famílias no Cadastro Único.

O MDS também disponibilizou para as unidades regionais do Incra – as superintendências – o acesso à ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de informações do Cadastro Único – o CECAD. Com esse instrumento é possível apurar a identificação no Cadastro Único das famílias assentadas e monitorar os resultados das ações de busca ativa para novas inclusões.

Mesmo sendo uma ação ainda em curso, já é possível mensurar alguns resultados dessa iniciativa de aproximação das políticas de desenvolvimento social com a Política Nacional de Reforma Agrária. Segundo um levantamento feito com base nas famílias incluídas em projetos de assentamentos criados em 2013, verificou-se que 73% dessas

estavam no Cadastro Único, o que representa uma média superior ao encontrado nos batimentos com o total de assentados, em que apenas 61% das famílias haviam sido identificadas.

O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF)

O PNCF é uma linha de crédito que oferece condições especiais para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de financiamento público. A linha de crédito é subsidiada e parte do recurso pode ser usada na estruturação da infraestrutura necessária para a produção e pagamento de serviços de assistência técnica e extensão rural. Esse programa tem uma atuação nacional e constitui-se como uma ação complementar à reforma agrária, atuando apenas no financiamento de áreas não passíveis de desapropriação por interesse social.

A articulação do PNCF com o Cadastro Único iniciou-se em janeiro de 2013, quando, por meio da Resolução 4.177 do Conselho Monetário Nacional, é promovida uma alteração na legislação dessa linha de crédito, permitindo que famílias que estão no Cadastro Único tenham acesso ao financiamento com taxas de juros mais baixas que os demais beneficiários em melhores condições de renda. O objetivo disso seria aproximar essa política de acesso à terra com os programas sociais do Governo Federal, fazendo com que essas duas políticas se reforcem e ganhem mais efetividade na superação da pobreza rural.

Um último batimento de dados entre as bases do crédito fundiário e do Cadastro Único, realizado em meados de 2014, revelou que 67% do público beneficiário do Crédito Fundiário está no Cadastro Único, e dentro desse grupo, 61% estão em situação de extrema pobreza. Espera-se que com as novas medidas do Crédito Fundiário a participação desse público nas políticas de crédito fundiário aumente.

AVALIANDO A CAMINHADA E PENSANDO OS PRÓXIMOS PASSOS DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS

O processo de articulação das políticas de desenvolvimento rural com as políticas de desenvolvimento social é um processo que se acelera com a implementação das ações de inclusão produtiva rural do BSM e no qual o Cadastro Único tem desempenhado um papel articulador estratégico.

Por meio do Cadastro Único tem sido possível para a política de desenvolvimento rural identificar e conhecer melhor o perfil das famílias da agricultura familiar e reforma agrária, identificando a incidência da situação de pobreza e extrema pobreza nesse público, além de sua distribuição espacial. Também tem sido possível, por meio do Cadastro Único, inferir a demanda desse público rural por algumas políticas públicas, a exemplo das políticas de habitação, acesso a luz e água.

Adicionalmente, a capilaridade dos órgãos que implementam as políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural – MDA e INCRA – tem permitido realimentar o processo de busca ativa no âmbito do Cadastro Único ao indicar áreas e até mesmo famílias que ainda não eram “visíveis” para a gestão do Cadastro Único e, consequentemente, para as políticas públicas que ele ajuda a organizar. Essa interação entre os órgãos tem contribuído também para incrementar a correta identificação dos grupos que compõem

Em outra frente de atuação, as políticas de desenvolvimento rural têm direcionado um conjunto maior de suas ações para esse público rural no Cadastro Único ou integrando ações existentes a partir desse instrumento. Assim, foi possível identificar políticas de desenvolvimento rural que já apresentam como condição de acesso que as famílias estejam no Cadastro Único e em situação de pobreza ou extrema pobreza. Também foram criadas algumas condições mais vantajosas de inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento rural para as famílias inseridas no Cadastro Único.

Todos esses avanços são importantes e começam a dar resultados, ao mesmo tempo que apontam para novas possibilidades de agenda de trabalho entre os gestores das políticas sociais e de desenvolvimento rural.

Dentro dessa nova agenda, uma questão é como promover um incremento da marcação específica dos grupos que compõem a agricultura familiar no Cadastro Único, de maneira que o uso das bases externas ao Cadastro Único tenha um papel mais reduzido na identificação da agricultura familiar no cadastro. Nessa agenda, poderia ser incluída uma análise mais aprofundada da estrutura dos formulários do Cadastro

Único, uma avaliação da necessidade de destacar mais algum público específico da agricultura familiar ou definir melhor alguns dos grupos já existentes, como o caso de famílias acampadas que, pela definição atual do Cadastro Único, podem incluir tanto famílias rurais, que têm sido a maioria, como famílias urbanas.

Outra linha de trabalho seria aprofundar a integração da política social com a de reforma agrária desde o início da implantação dos assentamentos. Isso incluiria, por exemplo, estudar a possibilidade de garantir alguma priorização de famílias acampadas rurais no PBF, assim como ocorre hoje com famílias quilombolas e indígenas, ou, pelo menos, de priorizar as que já recebem cestas de alimentos pelas ações de segurança alimentar e nutricional.

Finalmente, outro campo de atuação estratégico é o aprofundamento dos usos das informações do Cadastro Único para direcionar o acesso desse público a um conjunto de políticas públicas.

Conforme foi apresentado nesse artigo, o Cadastro Único consegue trazer a conhecimento dos gestores das políticas de desenvolvimento rural um conjunto de informações que possibilita diagnosticar as principais demandas desse público com relação aos serviços de educação, água, habitação e luz, informações que não são extraídas dos atuais cadastros da agricultura familiar e reforma agrária, que focam mais nas condições de produção. Assim, o desafio é pensar como, com base nesse conhecimento, é possível planejar e articular melhor a chegada desses serviços públicos a essa parte da população rural, com prioridade para as localidades de maior concentração dessas demandas e maior incidência de pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL (Brasil). **Resolução n. 4.177, de 7 de janeiro de 2013**. Altera as normas para contratação das operações de crédito fundiário ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de que trata a Seção 1 do Capítulo 12 do Manual de Crédito Rural (MCR 12-1), e revoga as Resoluções ns. 3.861, de 27 de maio de 2010, e 4.038, de 15 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2013/pdf/res_4177_v1_O.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **O Censo Agropecuário 2006 e a Agricultura Familiar no Brasil**. Brasília, DF: MDA, 2009.

_____. Portaria n. 6, de 31 de janeiro de 2013. Estabelece os parâmetros a serem observados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma Agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24138255_PORTARIA_N_6_DE_31_DE_JANEIRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 26 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Cadastro de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n. 6.746, de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. **Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 26 jan. 2015.

DEDECCA, C. et al. Contribuições para a agenda de combate à pobreza rural. In: BUAINAIN, A. M. C. et al. **A nova cara da pobreza rural:** desafios para as políticas públicas. Brasília, DF: IICA, 2012a.

DEDECCA, C. et al. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. In: BUAINAIN, A. M. C. et al. **A nova cara da pobreza rural:** desafios para as políticas públicas. Brasília, DF: IICA, 2012b.

HELFAND, S.; PEREIRA, V. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. C. et al. **A nova cara da pobreza rural:** desafios para as políticas públicas. Brasília, DF: IICA, 2012.

A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA

Leticia Koeppl Mendonça¹

Guilherme Távira²

Everton Ferreira³

Roberta Lange⁴

Luana Pará Oliveira⁵

Caroline Molina⁶

Karla Hora⁷

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atuou na coordenação das ações do Plano Brasil Sem Miséria no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atuou na coordenação das ações do Plano Brasil Sem Miséria na Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

³ Diretor do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁴ Consultora de Formação em Assistência Técnica e Extensão Rural para o Plano Brasil Sem Miséria da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁵ Analista Técnica de Políticas Sociais, atuou na coordenação das ações do Plano Brasil Sem Miséria na Coordenação Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁶ Coordenadora de Organização Produtiva das Mulheres Rurais da Diretoria de Política para as Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁷ Diretora do Departamento de Política para as Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁸ Para isso, além dos dados do Censo foram utilizados dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Censo Agropecuário, Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e um conjunto de bases próprias disponíveis nos diversos Ministérios que participaram da elaboração do eixo da inclusão produtiva rural no BSM.

Lançado em junho de 2011, como principal estratégia do Governo Federal para superação da extrema pobreza no país, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) representou uma oportunidade e, ao mesmo tempo, um desafio a recém-institucionalizada Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Para tanto, foi necessária a construção de uma Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) diferenciada, capaz não apenas de tirar da “invisibilidade” as famílias agricultoras em situação de extrema pobreza, como também de ser instrumento para orientá-las ao longo de uma rota de ações e políticas públicas para inclusão produtiva rural.

O diagnóstico da situação de pobreza do Brasil, usado na elaboração do BSM, destacou o rural como um espaço de atuação importante nas ações de superação da miséria no país. Este público era diverso e composto por agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária, acampados e acampadas, extrativistas, pescadores e pescadoras, quilombolas, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

A estratégia diferenciada do BSM para inclusão produtiva rural buscou responder ao desafio de alcançar um público que, a despeito dos expressivos avanços observados nos últimos anos nas políticas sociais, de desenvolvimento da agricultura familiar e da reforma agrária, permanecia excluído da ação pública, constituindo-se no então denominado “núcleo duro da pobreza rural”.

De acordo com dados levantados durante a elaboração do BSM⁸, parte expressiva da extrema pobreza rural era composta por agricultores e agricultoras familiares em situação de insegurança alimentar, sem acesso à assistência técnica e extensão rural, produzindo com baixa produtividade e tecnologia, desprovidos de infraestrutura de água e eletricidade, com grandes dificuldades de acesso ao crédito e aos canais de comercialização. Para fazer frente a esse conjunto de vulnerabilidades, a estratégia de inclusão produtiva rural do BSM foi concebida como uma rota de inclusão em políticas públicas.

Tendo sido definida a estratégia da inclusão produtiva rural como uma rota, coube à assistência técnica e extensão rural um papel chave: alcançar as famílias e acompanhá-las na execução dessa caminhada para superação da pobreza. Em outras palavras, coube a esta assistência ser o elo entre as famílias em situação de extrema pobreza, algumas ainda fora do Cadastro Único e desconhecidas para o Estado, e o conjunto de políticas públicas do Plano Brasil Sem Miséria que poderiam beneficiá-las.

Trabalhando nessa direção, entre 2011 e 2014, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) disponibilizaram, diretamente ou em parceria com os governos dos estados, assistência técnica para 354 mil famílias, especialmente na região Norte e Nordeste do país, incluindo atendimento diferenciado para povos e comunidades tradicionais e mulheres agricultoras familiares. Adicionalmente, capacitou 3.312 agentes de Ater em metodologia específica para trabalhar com as famílias em extrema pobreza. Ao todo, foram cerca de R\$ 620 milhões dispendidos com essas ações vinculadas aos serviços de assistência técnica e extensão rural para superação da pobreza.

Este artigo tem como foco explorar os desafios e aprendizados da construção dessa política de assistência técnica e extensão rural para famílias em situação de extrema pobreza no âmbito do BSM. Para isso percorreremos o processo recente de institucionalização de uma Política Nacional de Ater, a elaboração da estratégia, as inovações necessárias para superação da pobreza e, ao final, são consolidadas reflexões e apontadas perspectivas para consolidação dessa nova política.

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PNATER)

A Assistência Técnica e Extensão Rural, como política pública de alcance nacional, começou a se organizar no Brasil no final dos anos 1960, junto da expansão do crédito rural no país. Em 1970, essa política se fortaleceu ganhando, inclusive, uma institucionalidade específica com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Durante todo esse período, a Ater se caracterizou por ser um modelo difusionista e produtivista, focado na monocultura em grande escala e na adoção de “pacotes tecnológicos” para ampliação da produção. O desenvolvimento da pequena produção e a superação da pobreza não eram objetivos dessa política.

No final dos anos 1980 esse modelo de Ater começou a sofrer questionamentos, e dentro da própria Embrater ganhou força uma proposta de redirecionamento da Ater para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, que incluía aspectos econômicos, sociais e ambientais, além de estímulo a ações voltadas prioritariamente para os pequenos produtores e assentados rurais do Primeiro Programa Nacional de Reforma Agrária.

Em 1989, iniciou-se um processo de desmonte da política nacional de Ater, que culminou com a extinção definitiva do sistema Embrater, no ano seguinte. A partir de então, deixou de existir no país uma Política Nacional de Ater, com institucionalidade própria, estratégia e coordenação nacional, limitando-se a atuação do Governo Federal a ações pontuais de apoio às estruturas estaduais da Embrater, herdadas pelos governos estaduais, ou ao apoio a iniciativas da sociedade civil ou do “terceiro setor”.

A reconstrução de uma nova política nacional de assistência técnica e extensão rural só foi retomada no início do Governo Lula, por meio do Decreto nº 4.739/2003, quando o MDA passa a ser responsável pelas atividades de Ater, antes competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A partir de então, iniciou-se um processo intenso e participativo de construção dos objetivos, metas e instrumentos para uma nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, pública, gratuita e focada na agricultura familiar e nos assentados da reforma agrária.

Esse processo de (re)construção e fortalecimento de uma Ater pública ganhou corpo e marco legal com a Lei nº 12.188/2010 (Lei de Ater), que criou a Pnater – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. De acordo com esta lei, o serviço de Ater é definido como um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização dos produtos resultantes das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

Segundo o novo marco legal, os objetivos da nova Pnater englobam o aumento de produtividade e incorporam aspectos como promoção da melhoria da qualidade de vida e a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Outra inovação importante é o estabelecimento de prioridade para assentados da reforma agrária e diversos públicos da agricultura familiar constantes da Lei nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar), incluindo-se quilombolas, extrativistas, silvicultores, pescadores e indígenas.

A Lei nº 12.188/2010 trouxe também inovações na forma de contratação dos serviços de Ater pelo poder público, estabelecendo a Chamada Pública como um instrumento específico de contratação, com inegáveis vantagens frente ao instrumento de convênios. Pela Chamada Pública foi possível ganhar agilidade no processo de operacionalização da política, focar o público a ser atendido e instituir um sistema de pagamento apenas mediante a confirmação da prestação dos serviços.

É nesse contexto de reconstrução e inovação da Pnater que o BSM foi construído, agregando o desafio da construção de um serviço de Ater diferenciado, focado no público da extrema pobreza e capaz de apoiar as famílias no percurso de uma rota de

inclusão produtiva no rural. A meta do plano era atender, até final de 2014, um total de 253 mil famílias em situação de extrema pobreza.

Ainda que a Política Nacional de Ater do MDA já acumulasse alguma experiência com serviços para uma agricultura familiar em situação de pobreza, em especial, na prestação de assistência às famílias atendidas com o Microcrédito Rural do Pronaf, com o BSM seria necessário avançar.

Isso ocorreu porque o desafio do plano era alcançar a um público muito bem definido, que estava, em grande parte, fora da política de crédito, cabendo a Ater auxiliar no percurso de uma rota de inclusão produtiva previamente concebida, tendo metas e prazos para seu cumprimento. Enfim, era preciso construir uma assistência específica para superação da extrema pobreza dentro da Pnater em implementação.

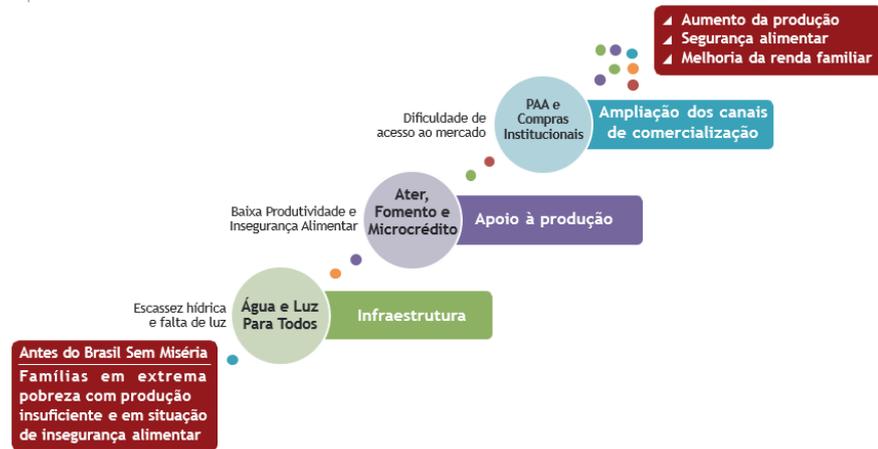
OS DESAFIOS E INOVAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DA ATER PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL

Para operacionalizar a oferta de serviços de Ater para o BSM foram utilizados dois instrumentos de contratação. O primeiro instrumento envolvia a contratação direta de instituições pelo Governo Federal, fazendo uso do instrumento recém-criado pela Lei de Ater: as chamadas públicas. Essas chamadas públicas eram exclusivas para o atendimento do público da extrema pobreza nos municípios e territórios rurais de maior concentração da pobreza no país.

O segundo instrumento envolvia o pacto federativo e adquiriu a forma de Acordos de Cooperação Técnica firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os governos estaduais. Estes últimos ofereciam Ater dentro da metodologia do Plano Brasil Sem Miséria e, em contrapartida, recebiam do Governo Federal a capacitação das equipes técnicas, além da possibilidade das famílias terem acesso aos recursos não reembolsáveis do Programa de Fomento. Essa experiência expressou o compromisso dos diversos níveis de governo com a superação da pobreza.

Contudo, a construção de uma estratégia de Ater para superação da pobreza envolveu outros elementos, como oferecer respostas para um conjunto de desafios, entre eles: o de como chegar ao público da extrema pobreza rural, o de como desenhar uma oferta de Ater que dialogasse com uma rota de inclusão produtiva rural, a capacitação das equipes de Ater em um conjunto de políticas públicas, a inclusão da perspectiva de gênero e as adaptações necessárias para lidar com a diversidade dos povos e comunidades tradicionais.

FIGURA 1- O DESENHO DA ROTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BSM



O DESAFIO DE ALCANÇAR O PÚBLICO EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA

A rota de inclusão produtiva rural do BSM se propunha a promover a ampliação de capacidades produtivas, de segurança alimentar e das oportunidades de trabalho e de renda para um público bem definido: famílias em situação de extrema pobreza, isto é, com renda familiar per capita mensal de até R\$70,00 (setenta reais)⁹.

Nos últimos dez anos, um conjunto de políticas públicas voltadas para o público de maior vulnerabilidade social foi desenvolvido no país. Entretanto, mesmo com estas ações, persistiam grupos significativos de famílias sem acesso às novas políticas públicas criadas, caracterizando-se por não possuírem documentação, desconhecerem os próprios direitos e habitarem locais distantes ou isolados da atuação do poder público.

Deste modo, a primeira inovação da política de Ater para superação da pobreza foi a incorporação da estratégia de Busca Ativa para alcançar esse público “invisível” aos registros governamentais e promover sua inserção no Cadastro Único e nos instrumentos de identificação da agricultura familiar.

Pela Busca Ativa transferiu-se ao Estado a responsabilidade de chegar onde estava a população pobre. A Busca Ativa “modifica a atuação do poder público, que, de forma inovadora, ao invés de esperar que os vulneráveis venham em busca do que precisam, passa a buscar os pobres, onde quer que estejam, para incluí-los em uma série de serviços e programas que vão melhorar suas vidas”.¹⁰

É importante destacar que o BSM definiu como unidade de ação a família e seus membros, não apenas o município ou território. Assim, não bastaria alcançar um

⁹ A renda familiar per capita que caracteriza extrema pobreza foi atualizada para R\$ 77,00 (setenta e sete reais) conforme Decreto nº 8.232/2014.

¹⁰ Costa e Falcão, 2014.

município rural de alta concentração da extrema pobreza mas, dentro dessa localidade, alcançar as famílias na condição de extrema pobreza que poderiam estar agrupadas ou isoladas, mas que deveriam ser buscadas ativamente pela Ater.

Para realização da Busca Ativa foi necessário desenvolver instrumentos para auxiliar os técnicos de campo a encontrarem o público do Plano. Um dos instrumentos usados era a confecção de uma lista municipal composta de famílias que reuniam duas condições: estavam em situação de extrema pobreza no Cadastro Único e constavam nos registros da agricultura familiar ou da reforma agrária¹¹.

A princípio, as entidades de Ater recebiam listagem com informações básicas sobre a família e tinham de encontrar apenas o público constante da lista. Depois, ficou constatado que esse sistema retirava das instituições de Ater a possibilidade de alcançar famílias que continham o perfil, mas estavam “invisíveis” para o Estado, por estarem fora de alguns dos cadastros públicos.

Assim, em um segundo momento, foi permitido que até 20% do público a ser atendido pudesse estar fora da listagem, o que garantiu o atendimento das famílias vulneráveis já conhecidas e também incentivou, em campo, a Busca Ativa por famílias excluídas dos registros públicos. Para viabilizar essa estratégia, as instituições de Ater que estavam operando o BSM foram autorizadas a emitir a Declaração de Aptidão ao Pronaf para as famílias em extrema pobreza sob seu atendimento.

Adicionalmente, foi feita uma atuação conjunta entre MDA e MDS para promover a cooperação entre os gestores municipais do Cadastro Único, que tinham como missão incluir famílias com o perfil no cadastro, e as instituições de Ater, que estavam encontrando grande parte dessas famílias durante suas idas a campo, porém, sem competência institucional para cadastrá-las.

A Busca Ativa para definição de cada família beneficiária teve a contribuição de atores locais, como representantes de sindicato dos trabalhadores rurais, associações, igrejas, secretarias de assistência social, entre outros órgãos, o que aumentou a participação e legitimidade social do programa, permitindo que lideranças e protagonistas locais auxiliassem o primeiro contato entre técnico de campo e família beneficiária.

Com essas medidas foi possível construir uma atuação importante da Ater na Busca Ativa do BSM e viabilizar a execução da rota de inclusão produtiva rural para públicos de mais alta vulnerabilidade, em especial, povos e comunidades tradicionais.

O DESAFIO DE DESENHAR UMA ATER PARA UMA ROTA DE INCLUSÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A rota da inclusão produtiva rural do BSM era composta por um conjunto de políticas públicas relativas à infraestrutura, apoio à produção e comercialização. Para algumas

¹¹ No caso da Agricultura familiar foi utilizado o registro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e no caso da reforma agrária, as informações do Sistema de Registro da Reforma Agrária (Sipra).

dessas ações, caberia à entidade prestadora de assistência técnica uma atuação direta na sua execução, para outras, igualmente importante seria promover a articulação dos agentes locais envolvidos na execução ou qualificar a demanda aos órgãos do Governo Federal para garantir o atendimento prioritário às famílias beneficiárias da Ater do BSM.

Uma inovação que teve um forte impacto no desenho do trabalho que a Ater desenvolveu no BSM foi o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado pela Lei nº 12.512/2011. O programa disponibilizou para a Ater um instrumento inovador para desenvolver a produção junto das famílias em situação de extrema pobreza: a oferta de recursos não reembolsáveis no valor de até R\$ 2,4 mil reais para estruturação de um projeto produtivo. Em 2013, por ocasião da prolongada estiagem, o valor destes recursos foi elevado para R\$ 3 mil reais, no caso de famílias localizadas no semiárido e com acesso à água para produção.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais foi então a porta de entrada, a primeira política a ser executada com apoio da equipe de Ater na rota de inclusão produtiva do BSM. A transferência de recursos não reembolsáveis destinados ao desenvolvimento de um projeto produtivo constituiu-se em um mecanismo de mobilização das famílias e a oferta concreta de uma oportunidade de estruturação produtiva para um público muito descapitalizado. Em outras palavras, o fomento representou um impulso inicial e fundamental para geração de renda e alimentos pelas famílias.

Adicionalmente, pela regra do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, os recursos foram desembolsados em parcelas, com caráter pedagógico e meritocrático, em que a liberação da primeira parcela exigiu termo de adesão assinado pela família e as parcelas seguintes somente foram transferidas mediante laudo da Ater, atestando o progresso no desenvolvimento do projeto produtivo. Dessa forma, o programa ajudou a aprofundar o vínculo entre as famílias e os agentes de assistência técnica, relação que, se bem consolidada, garantiria uma parceria duradoura entre as partes, possibilitando sucesso no percurso conjunto da rota da inclusão produtiva rural.

Antes de promover o acesso ao fomento, a tarefa inicial da Ater era de construir um diagnóstico da família, levantando informações sobre suas características sociais e produtivas. Esta estratégia buscou garantir que o serviço de Ater dialogaria com os anseios e sonhos das famílias auxiliando na concretização destes, por meio da construção de um projeto produtivo que incorporasse esses elementos e os adaptasse às possibilidades de sua realidade produtiva.

O objetivo principal era que a Ater despertasse nesse público a percepção de protagonismo da sua própria vida, de crença na capacidade de produzir e gerar renda. Este diagnóstico, atualizado anualmente, permitiu acompanhar, junto da família assistida, a dimensão do seu desenvolvimento, assim como das principais carências a serem atendidas.

Os técnicos de Ater realizaram acompanhamento continuado para cada família durante o período de vigência dos contratos (cerca de dois anos), monitorando o uso dos recursos nas atividades produtivas, fornecendo instruções técnicas durante a implementação do projeto e auxiliando no acesso qualificado a outras políticas públicas.

Os principais projetos produtivos desenvolvidos foram relacionados com a criação de pequenos animais, avicultura caipira, caprinocultura e suinocultura, horticultura e lavouras de milho e feijão. Também tiveram destaque alguns projetos rurais não agrícolas, a exemplo dos investimentos em salão de beleza, artesanato, lanchonete, mercadinho entre outros.

Se o fomento era a primeira política BSM a ser desempenhada, não era esse o objetivo último da Ater para superação da extrema pobreza. Promover a inclusão das famílias no conjunto das políticas públicas do BSM, diretamente ou por meio de um trabalho de extensão rural, era outra tarefa específica da assistência técnica para superação da extrema pobreza.

Para tanto, foram pensadas atividades em que as instituições de Ater deveriam articular o acesso das famílias a um conjunto de políticas públicas para enfrentar múltiplas dimensões da pobreza: desenvolvimento rural, desenvolvimento social, segurança alimentar, saúde, educação etc.

Para apoiar esse objetivo as chamadas públicas previram pontuação maior para contratação de equipes multidisciplinares de Ater. Isto é, os editais foram montados para estimular que 20% do corpo técnico contratado pudesse ter formação distinta de Ciências Agrárias, incluindo Ciências Sociais, área de Humanas, Saúde ou Ciências Biológicas. Com isso, buscou-se construir uma assistência capaz de atuar na superação da pobreza, compreendendo-a em suas múltiplas dimensões.

Dessa forma, foram registrados muitos casos de famílias que, a partir da Ater, acessaram a um grupo de políticas de desenvolvimento rural e de desenvolvimento social. Foi o caso, por um lado, das políticas vinculadas diretamente à produção, como as compras institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o microcrédito rural do Pronaf, o seguro garantia-safra, água para produção, habitação rural etc. E, por outro lado, as políticas de desenvolvimento social, como aposentadoria rural, benefício de prestação continuada para a pessoa com deficiência, combate à violência contra a mulher, orientação para tratamento de doenças vinculadas à situação de pobreza etc.

Por último, as contratações de Ater prezaram pela utilização de metodologias que promovessem o desenvolvimento sustentável e a adoção de tecnologias agroecológicas, com uso de processos participativos para a construção de relação e dialógica entre técnicos e agricultores. Logo, a mudança de paradigma da nova Pnater também repercutiu sobre o trabalho com as famílias em extrema pobreza.

O DESAFIO DA FORMAÇÃO DAS EQUIPES DE ATER

Uma formação específica dos técnicos de Ater no BSM foi outra inovação. Um elemento desafiador dessa formação foi apresentar, de forma conjunta e integrada, não apenas as políticas de desenvolvimento rural, mas também, com a mesma intensidade, as políticas de desenvolvimento social.

Isso ocorreu porque, dado o perfil de vulnerabilidade social do público a ser alcançado, os avanços no aspecto produtivo não seriam possíveis sem alguns passos conjuntos no plano social. Por exemplo, em vários casos, promover ações vinculadas à rede de assistência social, como o acesso ao Bolsa Família, foi necessário para garantir que as ações produtivas, como a aplicação do fomento, tivessem maior efetividade.

A formação das equipes de assistência trabalhou com as entidades contratadas em uma abordagem diferenciada, na qual as necessidades da família e as potencialidades da propriedade eram vistas como um todo, não poderiam estar dissociadas. O fortalecimento da autoestima e o resgate da cidadania dessas famílias foram diretrizes fundamentais para pensar a abordagem dessa Ater. Agricultores e agricultoras familiares deveriam ser fortalecidos em cidadania, entendidos como sujeitos com direitos e não reduzidos a objetos passivos das políticas públicas.

Para isso, o protagonismo das famílias deveria ser respeitado e fortalecido. A formação inicial criou situações-problema em que foi feito o exercício de construir um primeiro olhar sobre os desafios encontrados nas ações de Ater na execução do BSM, fazendo uso de uma abordagem dialógica para problematizar a realidade encontrada.

A formação enfocou também a importância do uso de metodologias participativas e técnicas que contemplassem o estímulo a um papel ativo das famílias beneficiárias, além de fomentar estratégias de geração e socialização de conhecimentos entre agricultoras e agricultores familiares, no entendimento de que o capital social também deveria ser, gradualmente, fortalecido.

Assim, não bastava desenhar um projeto produtivo com os recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e garantir a sua boa aplicação; era igualmente importante que esse processo fortalecesse a confiança das famílias na sua capacidade produtiva e na tomada de decisões. Para isso, o projeto produtivo não seria uma imposição da Ater, levando em conta apenas o “tecnicamente viável”, mas o equilíbrio entre as possibilidades locais e os anseios dessas famílias.

A metodologia utilizada trabalhou também, de forma específica e integrada à temática da pobreza, os aspectos de gênero e geração. O esperado da atuação de uma Ater para superação da pobreza era entender a família não como um todo harmônico e homogêneo, mas como uma instituição social composta de indivíduos em fases distintas de desenvolvimento e compondo uma dinâmica de cooperação, conflito e relações de po-

der. Contribuir para promoção da emancipação social e econômica das mulheres, assim como para o empoderamento dos mais jovens foram aspectos trabalhados na formação da Ater do BSM.

Com relação ao etnodesenvolvimento, optou-se pela realização de chamadas de Ater específicas para povos e comunidades tradicionais. Para tanto, o caminho seguido foi de customização dos conteúdos e formações específicas envolvendo as equipes de Ater selecionadas para atuação com esse público.

Outro elemento importante trabalhado na formação das equipes de Ater do BSM foi a extensão rural, dado que um dos resultados esperados da assistência técnica era ampliar o acesso das famílias às políticas públicas do BSM. Algumas dessas políticas estavam sob sua governabilidade mais direta (fomento, microcrédito, compras institucionais) mas outras precisariam ser articuladas (habitação, luz, água).

Para esse segundo grupo de políticas públicas, a figura dos coordenadores da Ater, exigência para todos os contratos firmados, teria um papel chave: sinalizar para as equipes do Governo Federal as principais demandas por políticas públicas dessas famílias. Para isso, as equipes de assistência contaram com um sistema informatizado, alimentado por informações preenchidas em campo, desenhado para sistematizar as demandas por políticas públicas das famílias.

Todavia, problemas no funcionamento desse sistema informatizado limitaram o seu uso como principal instrumento do Governo Federal para apoio ao trabalho de articulação de políticas pela assistência técnica e extensão rural. Ainda assim, muitos foram os casos de instituições que conseguiram, localmente, com o apoio dos governos municipais, estaduais ou federais, incluir as famílias em outras políticas públicas de inclusão produtiva, em especial no acesso à água, luz e habitação.

Os cursos de formação de Ater tinham a duração de 40 horas e antecediam o início dos trabalhos das equipes em campo. Além dos aspectos específicos descritos anteriormente, esta formação também buscou reforçar os princípios gerais estabelecidos pela Pnater, com foco na promoção de sistemas produtivos de base agroecológica. Entre 2011 e 2014 foram formados 3.312 técnicos e técnicas de Ater para atuação no BSM, por orientação do MDA e do MDS.

AS MULHERES RURAIS NA ATER PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD (2009), as famílias chefiadas por mulheres com filhos apresentam os maiores índices de pobreza. Apesar de representarem menos da metade do público da população em extrema pobreza no meio rural (47,6%), a renda das mulheres se concentrava em transferências governamentais, apenas 5% desta renda se originava nas atividades produtivas.

A condição de pobreza extrema não só limita as famílias no acesso a bens e consumo, como também, frequentemente, gera uma condição de maior dependência, subordinação e violência contra as mulheres, perpetuando práticas patriarcais e machistas que se reproduzem no cotidiano da vida, impedindo o pleno desenvolvimento da cidadania e da autonomia das mulheres. Visando incidir de forma intensa nesse contexto, foi construído um conjunto de ações e iniciativas para ampliar e qualificar a oferta da Ater às mulheres agricultoras familiares em situação de extrema pobreza.

No âmbito da inclusão produtiva do BSM, as ações de Ater objetivavam reconhecer as mulheres como sujeitos de direitos, promovendo o seu acesso às políticas públicas e fortalecendo o seu protagonismo, como agriculturas, na produção de alimentos saudáveis.

Dessa forma, os serviços de assistência técnica desenvolvidos no BSM tiveram dois grandes desafios: a promoção da autonomia econômica das mulheres, partindo do reconhecimento da identidade como agricultoras familiares e da garantia dos seus direitos econômicos e sociais; e a transformação da divisão sexual do trabalho, estimulando atividades econômica e ambientalmente sustentáveis, buscando reconhecer o trabalho doméstico e dos cuidados como base fundamental para o desenvolvimento econômico e, portanto, de responsabilidade da sociedade e do Estado.

Para tanto, estratégias complementares foram adotadas incidindo tanto nas chamadas públicas mistas, dirigidas ao amplo público da agricultura familiar, como nas chamadas públicas específicas para as mulheres.

No caso da primeira estratégia, definiu-se que, no mínimo, 30% dos beneficiários diretos do serviço de Ater deveriam ser mulheres. Além disso, as chamadas padrão de Ater para superação da pobreza previam a oferta de espaços de recreação infantil para todas as atividades coletivas de Ater, como reuniões, cursos e oficinas. Dessa forma, pela socialização do trabalho de cuidado com as crianças, buscou-se garantir a participação das mulheres nas atividades desenvolvidas pela Ater. Outra medida inovadora foi a exigência de que ao menos 30% dos técnicos contratados pelas instituições de Ater fossem mulheres.

Essas medidas se mostraram exitosas. Segundo registrado pelo MDA, a maioria expressiva do público atendido pela Ater BSM em todas as contratações, 74%, foi de mulheres e, quanto à composição das equipes de Ater, ocorreram casos em que algumas instituições apresentaram 50% de mulheres na equipe.

Já nas chamadas públicas específicas para as mulheres uma inovação introduzida foi a oferta dos serviços de Ater, preferencialmente, para grupos produtivos de mulheres, considerando que a organização coletiva é um importante instrumento para o fortalecimento de sua autonomia. Quando tal estratégia não se apresentou viável, a

Ater deveria incentivar a organização de novos grupos, apoiando e fortalecendo suas atividades produtivas e econômicas, sua inserção em cadeias produtivas e seu acesso às políticas públicas.

Nesses editais, compreendendo os serviços de Ater como vetores para o acesso a outras políticas públicas, uma das primeiras atividades previstas foi a viabilização da emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e a inclusão no Cadastro Único, nos casos em que as beneficiárias não possuíam ou mesmo não estivessem inseridas como titulares desses documentos.

Outro elemento importante foi a orientação para que os projetos produtivos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais focassem na produção agroecológica, construindo estratégias para a soberania e segurança alimentar, garantindo a produção de alimentos para o autoconsumo e, quando houvesse excedente, para a comercialização. Nestes casos, destacaram-se o apoio a projetos de criação de pequenos animais, roçados e quintais agroecológicos. Práticas estas já comuns entre as mulheres agricultoras e nem sempre visibilizadas pelas práticas tradicionais de extensão rural.

Para os projetos situados no semiárido também foram estimuladas e fortalecidas estratégias de convivência com a seca, incluindo orientações com relação ao estoque de água para produção e beneficiamento de alimentos, criação de banco de produção de proteínas e forragens para os animais e de bancos de sementes para garantir autonomia às mulheres.

Além disso, todas as chamadas públicas ofertaram formação feminista; assessoramento técnico e específico para acesso a outras políticas públicas (em especial as de comercialização para mercados institucionais) e capacitações diversas que estimulam a construção do conhecimento a partir de troca de vivências e práticas agroecológicas entre as agricultoras.

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NA ATER PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL

A pluralidade do meio rural brasileiro, multifacetado em suas características socioculturais e produtivas, é uma das grandes questões na elaboração e execução de políticas públicas. Essa diversidade é reconhecida pela Lei nº 11.326/2006, Lei da Agricultura Familiar, a qual reconhece extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores e demais povos e comunidades tradicionais (PCTs) como públicos beneficiários das políticas de agricultura familiar.

Considerando que as populações tradicionais foram historicamente expropriadas em seus direitos sociais, permanecendo à margem das políticas públicas, esses grupos acabaram se caracterizando pela significativa vulnerabilidade social e insegurança alimentar. Diante disso, o BSM, com suas novas políticas ou instrumentos mais adaptados à população em situação de extrema pobreza, significou uma grande oportunidade para a inserção produtiva dos povos e comunidades tradicionais no cenário nacional.

Possuidores de uma relação diferenciada com a terra, e com laços socioculturais que se traduzem em uma forma específica de pensar a produção, a economia e o território, os povos e comunidades tradicionais exigiram uma abordagem específica na aplicação da política pública de inclusão produtiva no BSM. Assim, foi planejado um serviço de Ater diferenciado para este público, tendo como principal instrumento chamadas específicas, desenhadas conforme as especificidades de cada um de seus distintos públicos. Nesse modelo, foram ofertados serviços de Ater para cerca de 60 mil famílias, incluindo indígenas, extrativistas, quilombolas e pescadores e pescadoras artesanais.

Devido às especificidades do público, a Ater junto aos povos tradicionais exigiu importantes adaptações no modelo padrão de oferta de assistência técnica e extensão rural para superação da pobreza. Uma primeira adaptação foi na definição das áreas e comunidades a serem atendidas, processo que, devido à “invisibilidade” desse público, envolveu não apenas dados oficiais de concentração da pobreza (Censo Demográfico e Cadastro Único), mas também a articulação entre órgãos públicos¹² e o diálogo com os movimentos sociais.

Outro aspecto, relacionado ao primeiro, foi uma maior exigência de envolvimento das instituições de Ater com as estratégias de Busca Ativa. Para esses grupos, a realidade mostrou que, além do envio às instituições de Ater da lista de beneficiários identificados no Cadastro Único com o perfil da extrema pobreza, era necessário ir além e articular, conjuntamente, mutirões envolvendo os gestores municipais do Cadastro Único e os agentes emissores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) com o intuito de garantir as condições necessárias para inclusão massiva desse público na rota produtiva do BSM.

As chamadas para povos e comunidades tradicionais também inovaram ao incluírem no processo seletivo a valorização de instituições que apresentassem equipes técnicas contendo a participação de indígenas e quilombolas, bem como de entidades e técnicos com experiência em Ater para povos e comunidades tradicionais. O objetivo disso foi facilitar a identificação entre o público a ser atendido e as instituições prestadoras de assistência técnica, inclusive estimulando a formação de futuros novos agentes de Ater oriundos desses grupos populacionais.

A formação para os agentes de Ater sofreu adaptações para qualificar o atendimento aos povos e às comunidades tradicionais. Assim, os cursos de formação, realizados antes do início da ida das equipes a campo, incluíram palestras e atividades referentes aos públicos específicos, de acordo com as comunidades contempladas na chamada. Por exemplo, a participação de quilombolas e indígenas como palestrantes durante a formação das equipes técnicas enriqueceu e qualificou a execução dos serviços de Ater.

Para um público com elevada desestruturação produtiva e sem acesso a crédito, o desenho de uma Ater para superação da pobreza focada nos povos e comunidades tradicionais reconheceu como central os recursos do fomento para estruturação produtiva.

¹² Em especial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, Fundação Nacional do Índio, Instituto Chico Mendes, Fundação Cultural Palmares, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Isso porque significativa parcela das populações quilombola, indígena, pescadora e extrativista no meio rural apresenta o perfil de extrema pobreza, e suas condições de produção são precárias, não garantindo muitas vezes sequer a subsistência das famílias, menos ainda condições de investir na produção. Assim, a combinação da Ater com os recursos do fomento revelou-se um modelo inovador que permitiu um trabalho mais efetivo com essas populações.

PRINCIPAIS RESULTADOS DA EXPERIÊNCIA DE ATER DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

A experiência de uma Ater para superação da extrema pobreza nascida com o BSM revelou-se bem-sucedida. A meta de atendimento de 253 mil famílias foi superada sendo beneficiadas 354 mil famílias. Contudo, mais do que isso, essa experiência colocou em xeque a visão de que agricultores e agricultoras em situação de pobreza extrema não seriam públicos da assistência técnica e extensão rural, não compartilhariam o espaço da produção, cabendo-lhes somente o espaço das políticas sociais. Também demonstrou que a pobreza estava vinculada à falta de oportunidades, pois uma vez que essas lhes foram oferecidas, as famílias investiram nos projetos produtivos e aumentaram sua renda.

Outro aspecto constatado com essa experiência do BSM foi que o aumento real do salário mínimo e os programas de transferência de renda trouxeram maior volume de recursos para a população rural e revelaram uma demanda reprimida por bens e serviços no campo. Assim, não foi surpresa que muitas famílias encontrassem facilidade para comercialização de alimentos no mercado privado/local, assim como tivessem bom desempenho na execução de projetos produtivos não agrícolas vinculados ao comércio e serviços (mercado, lanchonete, salão de beleza, oficina etc.).

Em uma análise mais apurada, seria possível ainda destacar outros resultados positivos advindos desta Ater, como o sucesso na estratégia de focalização. As famílias atendidas tinham o perfil de pobreza estabelecido pelo programa e, majoritariamente, tiveram o seu primeiro contato com a Ater a partir do BSM. Além disso, um número expressivo de comunidades tradicionais e de mulheres atendidas adquiriu pela primeira vez a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ou foram incluídos no Cadastro Único, habilitando-se a participarem do conjunto de políticas públicas da agricultura familiar e de políticas sociais de transferência de renda.

Outro resultado é que a Ater conseguiu orientar as famílias no uso dos recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, tendo aplicado adequadamente o dinheiro nas atividades previstas e gerando aumento da produção, ampliação da renda das famílias e impactos positivos na segurança alimentar desse público. Além disso, a assistência técnica agregou conhecimento à produção. Muitos foram os casos de famílias que passaram a adotar alguma técnica nova e ampliaram a produtividade do que já produziam ou, ainda, que passaram a desenvolver novas atividades.

Constatou-se também que um dos aspectos trabalhados na formação, a construção do projeto produtivo em parceria com os anseios e sonhos das famílias, mostrou-se fundamental para o resultado alcançado. Em sua maioria, as famílias sentiram-se protagonistas dos projetos e foram capazes de fazer novos planos a partir dessa experiência. Os casos em que essa regra não foi seguida, resultaram em famílias aplicando os recursos corretamente, mas não se envolvendo com a continuidade das ações.

Também foi notável o envolvimento das mulheres nos projetos produtivos. Nesse caso, a transferência dos recursos do fomento via cartão do Bolsa Família, de titularidade majoritariamente das mulheres, contribuiu muito para essa liderança feminina. Em uma série de experiências, por orientação da Ater, as mulheres foram responsáveis pela aplicação dos recursos produtivos, nas quais seu protagonismo na produção, especialmente agroecológica, foi reconhecido e fomentado. Além disso, a exigência de um percentual mínimo de mulheres nas equipes de Ater e a sua formação em conteúdo específico sobre essa temática reforçaram essa iniciativa.

No que concerne à experiência junto aos povos e comunidades tradicionais atendidos, adicionalmente à promoção da inclusão produtiva e da segurança alimentar desse público, observou-se o empoderamento dos grupos e a ampliação da capacidade de qualificar suas demandas por políticas públicas. Também foram observados ganhos no reforço às características étnico-culturais do público beneficiário, contribuindo para melhorar a autoestima e reforçando os laços comunitários.

A expansão do acesso às políticas públicas também ocorreu de forma ampla. Ao final do trabalho de Ater, algumas famílias continuaram a sua atividade produtiva acessando o microcrédito rural do Pronaf. Outras famílias partiram da venda ao mercado privado local para uma experiência envolvendo também o mercado institucional, iniciando suas primeiras vendas pelo PAA ou para a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Outras políticas públicas no campo da assistência social, previdenciária, saúde, água, luz e habitação também foram articuladas pela Ater, iniciando-se um processo de superação gradativa das vulnerabilidades inerentes à pobreza.

PERSPECTIVAS E PROPOSTAS PARA CONSOLIDAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ATER PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL

O legado da experiência do BSM deverá ser o ponto de partida para o aperfeiçoamento e posterior consolidação de uma política de Ater para superação da pobreza rural. Essa reflexão torna-se ainda mais oportuna com o contexto atual de fortalecimento e ampliação da política de Ater no país, tendo em vista a instituição da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), criada pela Lei nº 12.897/2013.

No intuito de contribuir para novos avanços na implementação de uma política de Ater focada na inclusão produtiva de famílias extremamente pobres do rural, apresenta-se a seguir sugestão de alguns temas que poderão compor uma agenda futura.

ARTICULAÇÃO DA LÓGICA FAMILIAR E DA LÓGICA COLETIVA

A lógica do BSM foi a da “hiperfocalização”, ou seja, chegar não apenas no espaço, no território, mas sim ao público, à família, e dentro desta, atuando em cada indivíduo em situação de extrema pobreza. Isso permitiu eficácia no atingimento do público pretendido pelo plano e, por conseguinte, na concentração dos recursos empregados naqueles que efetivamente mais precisavam.

Contudo, no âmbito da Ater, a focalização no público da extrema pobreza apresentou-se mais desafiadora no atendimento de povos e comunidades tradicionais, nos grupos produtivos de mulheres ou assentamentos da reforma agrária. Isso porque, ainda que dentro desses grupos a condição de pobreza de cada família pudesse diferir, a identidade coletiva acabava por conflitar com um atendimento individualizado e restrito às famílias enquadráveis nos critérios rígidos de renda do BSM, mas que, na prática, não as tornavam muito mais vulneráveis do que os demais membros do grupo.

Dado que a promoção do desenvolvimento possui dois aspectos: um caráter individual e dependente do esforço de cada família, e outro coletivo, no qual é valorizado o aumento da organização social e fortalecimento do capital social da comunidade, uma Ater para superação da extrema pobreza poderá conseguir mais avanços se desenvolver uma abordagem que mantenha o foco em quem efetivamente mais precisa, contudo, desenvolvendo ações que levem ao fortalecimento dos vínculos de cooperação social das comunidades atendidas.

No caso de alguns povos e comunidades tradicionais atendidos e que apresentavam uma lógica de organização social coletiva mais forte, a aplicação do fomento na forma individual, isto é, apoiando projetos produtivos específicos por família, encontrou algumas dificuldades com o formato de produção e gestão socioeconômica do espaço em algumas dessas comunidades. Por conta disso, nas contratações mais recentes de Ater indígena e quilombola começou-se a experimentar o uso dos recursos do fomento também para estruturação de projetos produtivos de interesse coletivo. Cumpre acompanhar esse novo formato de aplicação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES

Ainda que a ampliação da participação das mulheres nas ações produtivas tenha sido estimulada pelo uso do cartão do Bolsa Família na transferência dos recursos do fomento, não se pode negar que a ampliação da oferta rural de equipamentos sociais e assistenciais que atendam crianças, pessoas idosas ou demandantes de cuidados especiais, tenha um papel central na diminuição da sobrecarga de trabalho das mulheres no campo e, conseqüentemente, na participação plena nas atividades de inclusão produtiva rural.

A experiência mostrou que mesmo com um elevado percentual de mulheres atendidas pela Ater (74%) ainda continua sendo pesado para as mulheres conciliar o trabalho

doméstico, que recai majoritariamente sobre elas, com as atividades produtivas apoiadas pela Ater. Mesmo com essas limitações, constatou-se que uma Ater que foca em grupos produtivos e potencializa as estratégias organizativas das mulheres, inclusive na gestão do trabalho doméstico, pode ter bons resultados em localidades onde tais equipamentos sociais ainda são deficitários.

MAIOR TEMPO PARA CONDUÇÃO DA CAMINHADA PELA ATER

A duração das chamadas de Ater é um elemento central para aumentar a efetividade da estratégia de atuação de uma Ater para superação da pobreza rural. A experiência revelou que dois anos, média de duração da oferta dos serviços contratados, é pouco tempo para articulação de um conjunto de políticas públicas e a sua consolidação junto das famílias. Portanto, garantir a oferta dos serviços de Ater por um período de 3 a 5 anos parece ser o mais adequado para promover o cumprimento da rota da inclusão produtiva rural, conforme concebida no BSM.

FORTALECIMENTO DA ROTA DA INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

Conforme dito anteriormente, o BSM concebeu uma rota de inclusão produtiva rural e, por esse desenho, caberia à Ater o papel de auxiliar as famílias na realização dessa caminhada. A experiência do Plano e o sucesso na implementação de suas novas políticas permite hoje pensar em possíveis aperfeiçoamentos da rota da inclusão.

Nesse sentido, duas políticas públicas do BSM poderiam ser, possivelmente, potencializadas com o trabalho da Ater: o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde).

Com relação ao primeiro, parece ser esse um instrumento útil para, com algumas adaptações ao perfil desse público (baixa escolaridade e dificuldades de localização), atender as demandas das famílias por novas técnicas e conhecimentos despertados pelas atividades produtivas desenvolvidas com o apoio da Ater.

Já com relação ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde), que alia, de forma inovadora, a política de transferência de renda com o uso sustentável dos recursos naturais¹³, a integração já está em curso nos assentamentos ambientalmente diferenciados reconhecidos pelo INCRA, restando o desafio de como integrar a rota da inclusão produtiva às famílias fora dos assentamentos.

¹³ O Bolsa Verde transfere, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental.

PROMOVENDO MAIS INSTRUMENTOS PARA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A agenda futura da inclusão produtiva rural tem no serviço de Ater o eixo condutor que irá jogar um papel chave, ainda que não solitário, na integração de políticas públicas para essas famílias. Além de orientar diretamente o uso dos recursos do fomento, a assistência técnica deverá ter mais apoio para funcionar como instrumento da articulação das demais ações que compõem a rota de inclusão produtiva rural.

É verdade que Ater conseguiu, em muitos casos, articular as políticas nos municípios em que operou, mas essa ação poderia ser potencializada com o aprofundamento de uma parceria mais próxima com o Governo Federal. Para os Programas que financia, caberia à União institucionalizar ou dar suporte aos executores para priorização das famílias em situação de pobreza já atendidas com Ater. É o caso, por exemplo, de ampliar a articulação com as ações de acesso à água para produção especialmente para as famílias já atendidas pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais no semiárido, ou também, no outro sentido, de se pensar a expansão dos serviços de Ater priorizando ampliar a capacidade produtiva do público já beneficiado com as ações de acesso à água.

Para auxiliar nesse processo, a construção de um sistema de informações a ser alimentado pelos agentes de Ater e compartilhado pelos demais órgãos e entes federativos poderia ter um papel estratégico. Com esse sistema, as informações levantadas em campo e atualizadas anualmente pelas equipes de Ater poderiam orientar a oferta de políticas públicas pelos órgãos operadores assim como servir para monitorar a sua implementação com as famílias.

Outro elemento que poderia ajudar nesse processo são as equipes multidisciplinares de Ater. Essas equipes, como descritas anteriormente, foram uma inovação da Ater do BSM e permitiram levar às famílias um olhar mais abrangente das necessidades a serem atendidas para promoção da superação da pobreza. Todavia, esse desenho poderia ainda dar mais resultados com a inclusão, na gestão das equipes de Ater, da figura de um coordenador de políticas públicas.

Essa coordenação faria, dentro de cada instituição de Ater, a consolidação e qualificação das diversas demandas de políticas públicas das famílias atendidas pela Ater e poderia se responsabilizar por alimentar o sistema de informações. Com base nessa consolidação, seria possível abrir um diálogo bem fundamentado com os gestores de políticas públicas, federais, estaduais e municipais, assim como auxiliar o Governo Federal no monitoramento da chegada das ações a esse público.

AMPLIANDO A FORMAÇÃO DAS EQUIPES DE ATER

As famílias que foram avançando na rota da inclusão e começando a gerar excedentes comercializáveis passaram a demandar orientações no que concerne à organização produtiva (cooperativismo e associativismo) e ao beneficiamento da produção, seja para ampliarem a sua participação no mercado privado, seja para atuarem nos mercados institucionais, como o criado com o PAA e o PNAE.

Neste sentido, avançar na formação da Ater, com o aprofundamento de conteúdos como associativismo, cooperativismo, construção de capital social e comercialização parece oportuno, assim como, com contratos mais longos de Ater, pensar em uma política de capacitação continuada, podendo ser presencial ou virtual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto no presente artigo, o BSM representou um marco na construção de uma Política de Assistência Técnica e Extensão Rural para superação da pobreza rural. Grande foi o aprendizado com essa experiência e, por isso, é possível hoje ter um diagnóstico mais claro dos avanços conquistados assim como do que pode ser aprimorado.

Com a criação da Anater, o que se espera é que a Política Nacional de Ater se consolide no país e que a caminhada trilhada pela implementação do BSM possa servir como ponto de partida para estruturação de uma política de Ater que desempenhe um papel ativo e estratégico na superação da pobreza rural do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Guia das Políticas MDA-INCRA para Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília, DF: Coordenação Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais – CGPCT/MDA, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.326, de 26 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 132, n. 152, 25 jul. 2006. Seção 1, p. 12037.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 147, n. 7, 12 jan. 2010. Seção 1, p. 1.

BUTTO, A.; HORA, K. Ater para Mulheres: a experiência recente do governo federal. **Cadernos Feministas de Economia e Política**, Recife: CMN, v. 1, 2008 p. 130-145.

COSTA, P.; FALCÃO, T. O Eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, parte 1. p. 1-23.

HORA, K. E. R.; MOLINA, C. Mulheres rurais e as políticas públicas de apoio à produção agroecológica e de base sustentável. In: BRAVO, A. S.; ANGELIN, R. (Orgs.). **Mujeres y medioambiente: feminismo y ecología**. Sevilha, ES: Punto Rojo, 2014. p. 109-130.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil: uma abordagem histórica da Legislação**. Textos para Discussão, n. 48, Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, out. 2008.

BRASIL SEM MISÉRIA NA REFORMA AGRÁRIA: AVANÇOS NA INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA

Carlos Mário Guedes de Guedes¹

Carlos Eduardo Sturm²

Letícia Petrarca³

Simone Gueresi^{4}*

¹ Graduado em economia pela UFRGS. Servidor de carreira do Incra, desde julho de 2012 ocupa o cargo de presidente da autarquia. Foi assessor especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário Miguel Rosseto, coordenador-geral do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural no MDA e Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

² Graduado em agronomia pela UFRRJ e pós graduado em gestão pública pela ENAP. Servidor de carreira do Incra, atua como coordenador-geral de meio ambiente e recursos. Foi chefe da Divisão de Desenvolvimento de Assentamentos e da Divisão de Obtenção de Terras da Superintendência do Incra no Acre.

³ Coordenador-geral de implantação da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de assentamento do Incra. Foi assessora da presidência do Incra e assessora da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

⁴ É arquiteta e urbanista com mestrado em planejamento urbano. Integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e foi diretora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do MDA. Atualmente é Secretária Executiva Adjunta da Secretaria Geral da Presidência da República. Exerceu também os cargos de diretora de gestão estratégica do Incra e de assessora para o Plano Brasil sem Miséria no MDA.

* Os autores agradecem as contribuições de Analine Specht, Érika Galvani Borges, Ivonete Motta, Letícia Koeppel Mendonça e Maria Jeigiane Portela.

⁵ O Cadastro Único é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser utilizado na seleção de beneficiários para programas sociais do Governo Federal voltados para o público com renda familiar mensal de até três salários mínimos ou meio salário mínimo *per capita* (Decreto nº 6.135/2007, arts. 2º, 4º).

O Plano Brasil sem Miséria inovou ao buscar o cumprimento do objetivo de superar a miséria articulando e potencializando políticas públicas existentes em associação com a criação de novas ações. A experiência do Plano em assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária que se encontravam em condições de pobreza extrema foi exemplo do êxito desse arranjo, permitindo que mulheres e homens que conquistaram a terra pudessem também conquistar dignidade e trilhar novos passos em sua trajetória de autonomia.

O programa de reforma agrária – reconhecido instrumento de superação da pobreza rural – enfrentava limites crescentes em sua execução, fruto da concepção, herdada do processo de colonização ocorrido nos anos de 1970 e 1980, de que competia exclusivamente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) prover as famílias assentadas de todos os benefícios e serviços. Em muitos casos, no passado, o Incra fora a representação única do Estado brasileiro investida de recursos e poder para garantir as condições de vida para quem teve acesso à terra, especialmente em regiões remotas do Brasil, o que justificava aquela visão.

Em 2011, a superação da miséria entra no centro da agenda governamental, com a formulação e o lançamento do Plano Brasil sem Miséria. Nesse contexto, o Incra e o programa de reforma agrária começam a ser repensados, e os assentados, como cidadãos sujeitos de todos os direitos sociais, passam a ser vistos como potenciais beneficiários de inúmeras políticas públicas que haviam sido criadas e ampliadas nos anos 2000, proporcionando conquistas a milhares de brasileiras e brasileiros. Nesse sentido, foram organizadas ações de promoção da inclusão das famílias assentadas, em dois grandes eixos.

O primeiro, de inclusão social, possibilitou que famílias já beneficiadas e famílias com perfil do programa de reforma agrária fossem incorporadas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁵. Por consequência, essas pessoas começaram a contar com a rede de proteção social articulada pelo Cadastro, destacando-se os programas Bolsa Família, Brasil Sorridente, Brasil Carinhoso, Água para Todos e Minha Casa Minha Vida.

O segundo eixo foi o da inclusão produtiva, para o qual o Brasil sem Miséria trouxe instrumentos potentes, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado no lançamento do Plano; a ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural para o público em situação de pobreza; o estímulo à comercialização pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A agenda da sustentabilidade ambiental e produtiva foi potencializada pelo Programa Bolsa Verde, também criado no âmbito do Brasil sem Miséria, destinado a famílias que vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados, em parceria com os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Meio Ambiente (MMA).

Em novembro de 2014, os frutos dessa semente já eram colhidos pelas famílias acampadas e assentadas: aproximadamente 680 mil delas estavam no Cadastro Único (67% das famílias assentadas e 55% das acampadas); o Bolsa Família já fazia parte da vida de 395,9 mil delas; havia registro da presença de médicos do Programa Mais Médicos em 350 assentamentos de reforma agrária; 20 mil dessas famílias já tinham projetos de moradia em avaliação na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil para atendimento pelo Minha Casa Minha Vida; o Água para Todos estava em execução para 31,6 mil dessas famílias no semiárido.

Nas ações de inclusão produtiva, os resultados eram ainda mais potentes: a assistência técnica foi ampliada para 350 mil famílias em 2014. No âmbito do Plano, realizou-se a primeira chamada pública de assistência técnica extrativista, que beneficiava 26.054 famílias, em 5,3 milhões de hectares. O Programa de Fomento do Brasil sem Miséria já beneficiava 12.663 famílias assentadas e o Bolsa Verde era realidade para 40,6 mil, que viviam em 11 milhões de hectares de áreas reformadas. O Programa de Aquisição de Alimentos estava ajudando a ampliar a renda de mais de 35 mil famílias, e 4,5 mil famílias seriam beneficiadas com ações de apoio à produção agroecológica.

A ENTRADA DO PÚBLICO DA REFORMA AGRÁRIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.

O Plano Brasil sem Miséria tinha como meta atender 253 mil famílias da agricultura familiar com várias ações de inclusão produtiva rural, estruturadas em torno da articulação entre o apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos produtivos e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Dentre elas, 50 mil deveriam ser famílias de assentados e assentadas da reforma agrária. A respeito desse público em especial, destacavam-se duas diferenças importantes em relação ao público geral da agricultura familiar.

Primeiro, a estratégia de se articular aporte financeiro com suporte técnico para orientar o início da vida nos assentamentos – associada a ações de provisão de infraestrutura básica e produtiva – não era de todo novidade para o Incra. Desde o Estatuto da Terra já

se enunciava como responsabilidade do então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária “prestar assistência social, técnica e fomentista” e “estimular a produção agropecuária” nas áreas reformadas, o que envolvia desde assistência técnica e creditícia até ações de educação (conforme a Lei nº 4.504/1964, art. 73).

O Crédito Instalação – ação de financiamento operada pelo Incra exclusivamente para beneficiários que vivem em assentamentos criados ou reconhecidos pelo instituto⁶ – sempre visou, basicamente, três grandes objetivos: (i) atender necessidades básicas das pessoas (alimentação, roupas, primeiros utensílios) quando chegavam ao assentamento; (ii) fomentar o início e o desenvolvimento de atividades produtivas; e (iii) prover habitação. A construção e a reforma de moradias das famílias assentadas e até mesmo a construção de cisternas no semiárido brasileiro, por exemplo, eram modalidades do Crédito de Instalação e, portanto, fiscalizadas e operadas pela autarquia agrária⁷.

O Instituto sempre foi o responsável pela implantação de infraestrutura nos assentamentos, como estradas e obras hídricas. A Lei nº 12.188/2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), destaca os assentados da reforma agrária como beneficiários da Pnater (art. 5º), a ser contratada pelo Incra.

Assim, a necessidade de realização de diversas ações para superação da pobreza rural era conhecida. Entretanto, essa concepção, forjada no período da colonização, estava pautada na ação do Incra como provedor exclusivo de todas as políticas públicas em assentamentos. Com o crescimento do número de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra, com frequência as ações passaram a chegar de forma extemporânea e desarticulada, tanto em razão de dificuldades operacionais e da escassez de recursos quanto da maior influência ou capacidade de pressão que representantes de um assentamento tivessem, em detrimento de outros.

Ao mesmo tempo, programas sociais e de infraestrutura do Governo Federal, operados por diversos órgãos e parcerias, conheceram inúmeros avanços, com aprimoramentos na gestão e ampliação substantiva na oferta de produtos e serviços. A multiplicidade de atores operando ações de governo levou a situações em que os assentados e assentadas da reforma agrária se viam excluídos de direitos e benefícios em relação a seus vizinhos e vizinhas agricultores familiares não assentados.

O Plano Brasil sem Miséria na reforma agrária não implicava, portanto, ações completamente novas. Tratava-se, antes, de uma nova forma de gestão a ser garantida. Isso justificava a inclusão de um público relativamente pequeno da reforma agrária no início do Plano. Ainda que à primeira vista parecesse lógico que todos os assentados enquadrados nos critérios de atendimento do Plano fossem automaticamente incluídos, importava que a implementação das ações de superação da pobreza extrema pela

⁶ O Incra cria assentamentos de reforma agrária a partir de desapropriação e aquisição de imóveis rurais ou, ainda, por destinação de terras públicas federais. Além disso, o Incra pode reconhecer como beneficiárias pessoas que vivem em assentamentos rurais criados por estados e municípios ou em unidades de conservação federais e estaduais. Atualmente, existem 961,3 mil famílias na condição de assentadas, vivendo em 9,2 mil assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra, em um total de 88,3 milhões de hectares (Sipra, outubro/2014).

⁷ Os créditos de instalação do Incra, ao longo dos anos, foram sendo detalhados em modalidades que especificavam as finalidades desse apoio socioprodutivo para assentados e assentadas da reforma agrária e expressavam a concepção de que o Incra era o provedor exclusivo de políticas públicas em assentamentos. Chegaram a existir nove modalidades diferentes, com exigências próprias para concessão e prestação de contas.

inclusão produtiva tivesse a integração como foco, e não o número de atendimentos em cada uma das ações, separadamente.

Somava-se a isso a segunda peculiaridade importante: o público da reforma agrária encontra-se distribuído em espaços territorialmente delimitados – os assentamentos – o que facilita a ação institucional integrada e significa que as pessoas que ali vivem têm pontos em comum, que devem ser considerados em uma abordagem integrada e voltada para superação de condições específicas de pobreza. A força do coletivo, sem eliminar diferenças e especificidades, pode fortalecer as ações de inclusão.

Essas duas diferenças explicam o porquê de se ter optado pela definição de assentamentos prioritários para dar início às ações do Brasil sem Miséria junto a assentados e assentadas da reforma agrária, ao invés de apenas se estabelecerem critérios de atendimento a famílias individualmente. Em 2012, foram selecionados 770 assentamentos, que reuniam aproximadamente 50 mil famílias, para a implementação integrada dos créditos do Incra e de ações de Ater, além das demais ações rurais do Brasil sem Miséria. Esses assentamentos foram indicados pelas superintendências regionais do Incra⁸ com base nos seguintes critérios:

I. Assentamentos situados em municípios prioritários:

- municípios com concentração de população rural em situação de pobreza extrema;
- municípios em que houvesse ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria iniciadas;
- municípios situados em Territórios da Cidadania.

II. Assentamentos recentes, com pouca ou nenhuma aplicação dos Créditos de Instalação e com demanda por infraestrutura.

Outra ação do Plano Brasil sem Miséria que priorizou o público da reforma agrária foi o Programa Bolsa Verde⁹. Nesse caso, os critérios para indicação dos assentamentos a serem atendidos foram estabelecidos na Lei que criou o programa (Lei nº 12.512/2011) e em seus regulamentos. Basicamente, seriam atendidas famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único e moradoras de assentamentos que tivessem ativos ambientais, segundo diagnóstico realizado por órgãos ambientais. Foram selecionados 956 assentamentos, onde viviam 41,8 mil famílias que atendiam os critérios, segundo mostravam os cruzamentos de dados realizados.

Essas definições iniciais colocavam a perspectiva de atendimento, pelo Plano Brasil sem Miséria, de aproximadamente 90 mil famílias que viviam em situação de pobreza

⁸ Além da sede em Brasília, o Incra possui estrutura descentralizada em 30 superintendências regionais, presentes em todos os estados da federação e no Distrito Federal.

⁹ Lei nº 12.512/2011: “Art. 3º Poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental [Bolsa Verde] as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação nas seguintes áreas:

I -

II - projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra;”

extrema em assentamentos da reforma agrária. Não obstante, a atuação em rotas de integração de ações em assentamentos da reforma agrária com vistas à superação das condições de pobreza estabeleceu-se de tal forma que inúmeras iniciativas foram se multiplicando por todo o país. Ações foram desenvolvidas em vários assentamentos e outras possibilidades de integração foram sendo experimentadas, de forma que as ações de superação da pobreza extrapolaram os assentamentos inicialmente indicados, como veremos a seguir.

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS: ESTRATÉGIAS PARA O PÚBLICO DE REFORMA AGRÁRIA

Como dito anteriormente, o Plano Brasil sem Miséria adotou o Cadastro Único como instrumento básico para identificação do público e para o planejamento de suas ações. A integração do público da reforma agrária às ações do Plano passaria necessariamente, portanto, pela inclusão das famílias no Cadastro Único. Isso exigiu que, a partir de 2012, se estabelecessem estratégias específicas para que famílias assentadas e acampadas da reforma agrária fossem cadastradas, garantindo-lhes o acesso a uma série de políticas e direitos decorrentes dessa ação.

Destaca-se que essa integração compreende desde a identificação e a caracterização das pessoas acampadas que esperam pela terra e o acesso delas a políticas como o Bolsa Família e o Pronatec, dando-lhes condições de cidadania e permitindo uma estruturação mínima antes do assentamento; até o acesso de homens e mulheres já assentados a políticas de estruturação social e produtiva, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Luz para Todos e o Água para Todos.

Importante sinalização nesse sentido foi a publicação da Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 06, de 31 de janeiro de 2013, que trata da seleção de famílias beneficiárias da reforma agrária, e determina que, após a aplicação dos critérios de preferência estabelecidos na Lei nº 8.629/1993¹⁰, serão priorizadas na seleção as famílias inscritas no Cadastro Único. Assim, a inserção das famílias candidatas à reforma agrária no Cadastro Único passa a ser critério diferencial para sua inclusão no programa de reforma agrária, tendo em vista a integração dessa política ao Brasil sem Miséria.

A Busca Ativa – ação de procurar, identificar e cadastrar famílias de baixa renda até então invisíveis ao Estado – assumiu assim importância fundamental para dar sequência à integração entre a reforma agrária e o Brasil sem Miséria. Os primeiros passos foram a definição de regiões prioritárias e a realização de uma estreita articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para discutir as especificidades do público da reforma agrária em relação ao Cadastro Único.

¹⁰ Situações de priorização na seleção de famílias para a reforma agrária, segundo Lei 8629/1993 (art. 19): desapropriado; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário do imóvel desapropriado; ex-proprietário de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural; quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário, em outro imóvel; agricultor cuja propriedade seja, comprovadamente, insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; trabalhador rural sem terra não enquadrado em nenhuma dessas situações.

No que diz respeito às famílias ainda não assentadas (acampadas ou não), partiu-se: (i) do público de famílias acampadas beneficiárias da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, entendendo-se que a inserção dessas pessoas na rede de atendimento e benefícios do Plano garantiria segurança alimentar e acesso a serviços básicos de assistência, e (ii) da localização de imóveis em processo avançado de desapropriação ou aquisição, considerando-se as diretrizes de que todos os novos projetos de assentamento criados deveriam ser automaticamente inseridos na chamada “rota Brasil sem Miséria” e priorizando-se famílias situadas em dois extremos: perspectiva imediata ou próxima de assentamento, e famílias sem perspectivas de assentamento a médio prazo.

No que se refere às pessoas já assentadas, priorizaram-se os assentamentos selecionados para implementação da rota Brasil sem Miséria de inclusão produtiva¹¹ ou para outras ações específicas do Plano, como o Programa Bolsa Verde.

Considerando-se esses pontos de partida para ação prioritária, bem como as características específicas do público da reforma agrária, da organização institucional do Incra e da ação de inserção no Cadastro Único, as estratégias para Busca Ativa de famílias acampadas e assentadas envolvem diferentes iniciativas e ações a serem empreendidas, especialmente por meio das superintendências regionais do Incra, descritas a seguir.

INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE CADASTRAMENTO DO SIPRA E DO CADASTRO ÚNICO:

Consiste na diretriz para cadastramento concomitante de famílias com perfil para o programa de reforma agrária, acampadas ou não, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) (cadastro próprio do Incra, feito por servidores ou pessoas autorizadas por acordo de cooperação técnica para fazê-lo), e no Cadastro Único, competência das prefeituras municipais. Tradicionalmente, o cadastramento de famílias candidatas à reforma agrária era feito exclusivamente no Sipra. Atualmente, o registro de que a família possui inscrição no Cadastro Único compõe as regras de pontuação do Sipra para o processo sistêmico de seleção de famílias a serem beneficiadas. Essa estratégia aplica-se, prioritariamente, às áreas em que a criação do novo assentamento é iminente.

FORÇA-TAREFA CONJUNTA

Consiste na articulação com a prefeitura municipal para realização de ações conjuntas de cadastramento *in loco*, em áreas definidas como prioritárias para o Incra, sejam acampamentos ou assentamentos já criados. A superintendência regional do Incra e a prefeitura articulam-se para otimizar as idas a campo e o contato com as famílias. Essa estratégia visa, principalmente, as áreas em que a criação de novo assentamento é iminente e os assentamentos em que já se iniciaram ações do Brasil sem Miséria (com

¹¹ Mais informações sobre a rota de inclusão produtiva rural estão adiante, neste texto.

o Bolsa Verde e o Programa de Fomento, por exemplo) com inclusão no cadastro do Inca de futuros beneficiários da reforma agrária

FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA ÀS PREFEITURAS

Fluxo para envio formal de demandas para cadastramento de famílias beneficiárias ou pretendentes ao programa de reforma agrária, com indicação de localização da área e estimativa de número de famílias. Ação prevista especialmente para acampamentos recém-surgidos ou para aqueles atendidos pela Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, sem perspectiva de criação do assentamento em curto prazo.

PROGRAMA NACIONAL DE DOCUMENTAÇÃO DA TRABALHADORA RURAL (PNDTR)

Realização da inserção no Cadastro Único nos mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e executado conjuntamente com o Inca, que leva à população rural, prioritariamente para as mulheres rurais, acesso a documentos civis e ações de apoio à produção, além de informações sobre políticas públicas.

Em março de 2013 foi firmado acordo de cooperação técnica entre MDA, Inca, MDS e Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), que instituiu a participação dos gestores municipais do Cadastro Único nos mutirões do PNDTR, garantindo a realização ou o agendamento da entrevista de cadastramento nas atividades. Em menos de dois anos, em 1.907 mutirões, foram feitos 22 mil registros no Cadastro Único (novas inclusões e atualizações) e 13,3 mil inclusões no Bolsa Família.

Para divulgação e assimilação dessas estratégias, foram realizadas atividades de mobilização, capacitação e articulação institucional, coordenadas pelo Inca e pelo MDS, com destaque para as oficinas estaduais com gestores municipais, coordenações estaduais do Programa Bolsa Família e servidores do Inca. O MDS também disponibilizou às superintendências regionais do Inca acesso à ferramenta chamada Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD), que permite consulta e extração de dados do Cadastro Único, o que facilita o planejamento dos esforços de Busca Ativa.

Em novembro de 2013, 600 mil famílias assentadas estavam no Cadastro Único – 64% do total de assentados até outubro de 2013 (Sipra). Seis meses depois, esse número aumentou para 631 mil (67% do total), de acordo com cruzamento realizado, em 2014, entre as bases do Sipra (abril/2014) e do Cadastro Único.

Enquanto o cadastramento de famílias assentadas é uma tarefa finita – quando atingidas todas as que atendem aos critérios de inserção no Cadastro Único, as ações de Busca

Ativa para cadastramento se encerram, permanecendo as atividades de atualização cadastral –, com relação ao público de acampados, a Busca Ativa terá continuidade, tanto em razão do surgimento de novos acampamentos quanto da própria dinâmica de funcionamento desses acampamentos, com constantes dispersões e agregações de famílias. Em março de 2014, cruzamento realizado pelo MDS mostrou que de 120,4 mil famílias beneficiárias de cestas de alimentos, 66 mil estavam no Cadastro Único (55%) e 43,9 mil recebiam o Bolsa Família (36%).

Esses resultados se refletem, ainda, entre os recentes beneficiários da política de reforma agrária: das 30.239 famílias assentadas pelo Incra em 2013, 73% estavam no Cadastro Único (Tabela 1), 64% tinham renda familiar *per capita* de até R\$ 70 mensais e 60% eram beneficiárias do Bolsa Família.

TABELA 1 – FAMÍLIAS ASSENTADAS PELO INCRA EM 2013 E INSCRITAS NO CADASTRO ÚNICO, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Nº de famílias assentadas em 2013	Nº de famílias assentadas em 2013 registradas no Cadastro Único	%
AC	414	284	69%
AL	149	116	78%
AM	1.206	715	59%
AP	921	518	56%
BA	2.504	2.115	84%
CE	801	718	90%
DF e entorno*	820	615	75%
ES	110	87	79%
GO	777	687	88%
MA	2.702	2.261	84%
MG	822	628	76%
MS	357	300	84%
MT	3.289	2.086	63%
PA	7.342	4.843	66%
PB	474	398	84%
PE**	1.002	834	83%
PI	488	391	80%
PR	738	578	78%
RJ	313	148	47%
RN	562	436	78%
RO	1.193	891	75%

RR	520	313	60%
RS	342	255	75%
SC	173	128	74%
SE	400	358	90%
SP	941	737	78%
TO	879	715	81%
Brasil	30.239	22.155	73%

* inclui alguns municípios de Minas Gerais e Goiás.

** pode incluir municípios de Sergipe e Bahia, atendidos pela Superintendência Regional do Inbra do Médio São Francisco.

FONTE: Inbra, abril de 2014.

A ROTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

A chamada rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria contempla, de forma resumida, o tripé infraestrutura básica, estruturação da produção e ampliação de canais de comercialização.

No caso da estruturação da produção, a principal inovação do Brasil sem Miséria foi a criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que articula a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o repasse de recursos não reembolsáveis para agricultores e agricultoras em condições de extrema pobreza¹².

As famílias assentadas da reforma agrária, no início do Plano, não estavam contempladas no Programa de Fomento, e a rota de inclusão produtiva estruturava-se em torno da aplicação dos Créditos de Instalação do Inbra, prioritariamente as modalidades de Apoio Inicial, Fomento e Fomento Mulher, em associação com Ater e infraestrutura.

Como já abordado neste texto, tratava-se principalmente de garantir: (i) a integração e a simultaneidade dessas ações, prioritariamente em assentamentos mais recentes, (ii) rapidez na estruturação produtiva dos assentamentos, e (iii) segurança alimentar e produção excedente para comercialização e ampliação da renda.

Com efeito, a implementação do Plano Brasil sem Miséria trouxe força para o planejamento das ações em assentamentos com uma abordagem integrada e voltada para o caminho de desenvolvimento a ser trilhado em cada caso, vislumbrando-se o seu futuro como comunidades rurais autônomas e integradas territorialmente às localidades em que se situam.

Essa perspectiva estimulou uma mudança da visão sobre o Inbra como administrador de um eterno passivo, devedor de ações nos assentamentos – muitos deles antigos e sem ter completado o necessário aporte de recursos – para uma nova abordagem: o Inbra como articulador de ações de diversos órgãos para cada assentamento segundo sua condição, priorizando parcerias institucionais e federativas. Além disso, assumiu-se a prioridade

¹² No Programa de Fomento cada família beneficiária recebe R\$ 2,4 mil, não reembolsáveis, divididos em três ou duas parcelas, mediante a adesão a um projeto de estruturação produtiva, desenvolvido conjuntamente com a assistência técnica. As parcelas são pagas por meio do cartão do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão.

aos novos assentamentos para a implementação de uma nova rota de desenvolvimento, com a chegada tempestiva e articulada das ações de apoio financeiro, habitação e assistência técnica, evitando-se, assim, o efeito “bola de neve” de ampliação do passivo.

Como consequência desses avanços conceituais sobre a gestão de políticas públicas nas áreas reformadas, em junho de 2013, assentados e assentadas da reforma agrária foram incluídos no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, por resolução do comitê gestor do Programa. Essa decisão foi determinante não apenas para a efetivação da inclusão do público da reforma agrária no Plano Brasil sem Miséria, mas por ter garantido a necessária transição entre a antiga forma de operacionalização dos créditos de instalação do Incra, suspensos por determinação da presidência da autarquia em junho de 2013, e a chamada nova rota de financiamento da reforma agrária, consolidada na Medida Provisória nº 636 de dezembro de 2013, convertida na Lei nº 13.001, de junho de 2014¹³.

Foram indicados para atendimento no Programa de Fomento os assentamentos prioritários do Brasil sem Miséria, definidos em 2012, que já contassem com atendimento de Ater, assim como outros assentamentos que atendessem aos mesmos critérios: Ater contratada e concentração de famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único. Dessa forma, outros assentamentos passaram a integrar a rota Brasil sem Miséria da reforma agrária, ampliando o público a ser atendido.

A prestação de serviços de Ater é inerente à implementação do Programa de Fomento. Assim, contratos que já estavam em andamento foram adaptados para se adequar à metodologia do Programa. A relação já estabelecida entre as equipes de Ater e os assentamentos atendidos contribuiu muito para que os projetos individuais fossem elaborados, permitindo a adesão ao Fomento. Por outro lado, as inovações trazidas pelo Programa influenciaram o planejamento da ampliação dos serviços de assistência técnica para assentados e assentadas, fundamental para garantir a implementação das ações de estruturação produtiva e de incentivo à comercialização, ampliando a produção e a renda nas áreas reformadas.

Em dezembro de 2013, a primeira folha de pagamento do Fomento para assentados e assentadas beneficiou 7,5 mil famílias (em dez estados brasileiros), que receberiam recursos no valor de aproximadamente R\$ 18 milhões, em três parcelas. Até final de 2014 eram 12.663 famílias beneficiadas, e o Programa de Fomento do Brasil sem Miséria se tornou ação complementar à nova rota de financiamento da reforma agrária, contemplando famílias em situação de extrema pobreza que não preenchem os requisitos para os novos créditos de instalação, notadamente aquelas situadas em assentamentos mais antigos que já haviam tomado algum dos créditos do Incra, mas que, por diferentes razões, não conseguiram se estruturar suficientemente para superar a pobreza.

Finalmente, destaca-se que o incentivo à comercialização é ponto fundamental para o incremento na renda das famílias incluídas no Plano, como fruto da sua produção.

¹³ As principais inovações da nova rota de financiamento da reforma agrária são: (i) individualização dos créditos por família (antes os créditos eram repassados via associação representativa); (ii) operacionalização por cartão magnético, o que permite que cada família escolha o que comprar e em que investir (antes os créditos eram acessados em produtos, escolhidos coletivamente em assembleia, para todos os assentados e assentadas); (iii) vinculação das modalidades de apoio à produção e assistência técnica; (iv) expressivos subsídios, especialmente para os créditos iniciais.

Nessa tarefa, sobressai-se a importância que têm os programas de compras governamentais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ao fim de 2012, o Incra assumiu a meta de ampliar o número de assentados e assentadas que vendiam seus produtos ao PAA. Várias estratégias foram implementadas, em parceria com o MDS e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para mobilização das equipes estaduais do Incra e da Conab, assim como dos profissionais das equipes de assistência técnica que atuam em assentamentos. Tais ações permitiram que, de 2012 a 2014, o número de famílias que acessaram o Programa passasse de 15 mil para mais de 35 mil.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PACTUAÇÃO FEDERATIVA PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

A ausência de infraestrutura adequada para receber a nova comunidade rural, criada a partir do projeto de assentamento, e a dificuldade de acesso a políticas como educação e saúde se transformam em limitadores para a permanência no assentamento e a continuidade das famílias como beneficiárias da reforma agrária. Nesse sentido, assume centralidade o atendimento das pessoas assentadas da reforma agrária com ações de infraestrutura, indo além dos investimentos previstos no orçamento do Incra.

O primeiro passo nesse sentido foi a prioridade dada às famílias assentadas para se tornarem beneficiárias do Programa Luz para Todos, criado em 2003, que levou energia elétrica a mais de 200 mil famílias da reforma agrária¹⁴. Essa experiência com o Luz para Todos foi determinante para demonstrar que é possível inserir o público da reforma agrária no planejamento de políticas públicas rurais financiadas e executadas por outros órgãos de governo, viabilizando a ampliação de investimentos em assentamentos da reforma agrária e incrementando a qualidade de vida das famílias assentadas.

A partir de 2011, mais programas começaram a se integrar às áreas da reforma agrária. O Programa Água para Todos, concebido para garantir água para populações de baixa renda residentes em comunidades rurais, e que conta com ações dos ministérios da Saúde, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, chegou aos assentamentos. Destacam-se, por exemplo, a parceria firmada entre o Incra e o Ministério da Integração Nacional no valor de R\$ 84 milhões, com aporte de 50% de cada parceiro, para construir sistemas simplificados de abastecimento para aproximadamente 30 mil famílias assentadas no semiárido brasileiro, em cooperação com os governos estaduais. No âmbito das ações do MDS, foi firmada parceria com o Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo R\$ 15 milhões, o que garantiu a universalização do acesso à água nos assentamentos gaúchos.

¹⁴ O Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que instituiu o Programa Luz Para todos, estabeleceu: "Art. 5º O Programa Luz para Todos observará as seguintes prioridades: (...) V - projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais".

Outra iniciativa relevante na integração de ações governamentais para a melhoria das condições de vida das famílias assentadas foi a inclusão de assentamentos no Programa Minha Casa Minha Vida, em fevereiro de 2013. Até então, era vedado o atendimento de assentadas e assentados pelo Programa, uma vez que as modalidades “Aquisição Material de Construção” e “Recuperação Material de Construção” do Crédito Instalação do Inkra contemplavam a construção e a reforma de moradias. Entretanto, as condições do Minha Casa Minha Vida eram mais vantajosas para os beneficiários.

Vale ressaltar que a Portaria¹⁵ que regulamentou a inclusão dos assentados no Minha Casa Minha Vida manteve a coordenação da demanda aos cuidados do Inkra, que fornece a relação de beneficiários aptos a serem atendidos e define áreas prioritárias para atendimento. Ficou estabelecido, ainda, que os projetos habitacionais serão atendidos pelos agentes financeiros que operam o Programa na medida em que o Inkra comprovar o encaminhamento das iniciativas para garantir acesso, abastecimento de água e energia elétrica às famílias.¹⁶

Essa medida potencializou muito o planejamento integrado de ações nos assentamentos: o orçamento destinado a obras de infraestrutura do Inkra passou a ser prioritariamente aplicado nas áreas que tinham demanda por habitação. Além disso, busca-se ampliar esses recursos por meio de parcerias com outros órgãos do governo federal, com prefeituras e governos estaduais, a fim de garantir a um número cada vez maior de beneficiários da reforma agrária a chegada articulada de casas, estradas, água e luz.

Nos últimos quatro anos, o Inkra investiu em mais de 13 mil quilômetros de estradas, beneficiando aproximadamente 96 mil famílias assentadas. Foram estimuladas parcerias com municípios que receberam doação de máquinas (retroescavadeiras e motoniveladoras) no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Equipamentos), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, otimizando recursos para a recuperação de estradas vicinais. Desde 2013, a autarquia deu início à outra inovação: a realização de chamamentos públicos para convênios com municípios com vistas à execução de obras de infraestrutura em assentamentos, prioritariamente em articulação com projetos habitacionais. No primeiro chamamento, para utilização de recursos do orçamento 2014, foram selecionadas 59 prefeituras, que farão obras de estradas para beneficiar 29,3 mil famílias assentadas, que também receberão moradias pelo Minha Casa Minha Vida rural.

Com essas iniciativas e articulações estima-se que, em 2014, estavam disponíveis mais de R\$ 1 bilhão para investimento nas áreas da reforma agrária, no âmbito de programas executados por outros órgãos, o que significa quase dobrar o orçamento discricionário que seria proporcionado pelo Inkra.

O PROGRAMA BOLSA VERDE EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

O Programa Bolsa Verde tem como objetivo beneficiar famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental em unidades

¹⁵ “Art. 1º - Ficam incluídos os agricultores familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.” (Portaria Interministerial MCid/MPOG/MDA nº 78, de 8 de fevereiro de 2013).

¹⁶ No caso de energia elétrica, apresenta-se a documentação referente à solicitação de instalações da rede de energia junto ao Programa Luz para Todos.

territoriais geridas pelo Governo Federal, entre elas os assentamentos de reforma agrária e as unidades de conservação ambiental.

Para dar início à implementação do Programa, o Incra selecionou 74 assentamentos, com base no percentual de cobertura vegetal existente nessas áreas e na concentração de famílias que cumpriam os chamados critérios sociais: nesses assentamentos, foram identificadas 11.264 famílias potencialmente beneficiárias, a partir do cruzamento do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) com o Cadastro Único.

Cabe destacar que, embora o Programa tenha sido inicialmente implantado em assentamentos ambientalmente diferenciados da Amazônia Legal, já em 2012, na segunda etapa de implementação, foi estendido para outros assentamentos que também atendessem aos critérios para entrada no Programa: critérios ambientais (diagnóstico ambiental da área), e critérios sociais (renda e inscrição no Cadastro Único), no caso das famílias. Em outubro de 2012, um ano após a realização dos primeiros pagamentos, o Programa Bolsa Verde beneficiava 18.308 famílias em assentamentos da reforma agrária, de um total de 30.590 famílias em todo o Brasil (60%).

O ano de 2013 foi marcado pela ampliação do atendimento para assentamentos localizados no semiárido brasileiro, pelas estratégias de Busca Ativa para inclusão de novas famílias na região Amazônica e pela contratação de serviços de assistência técnica diferenciada para as áreas com perfil extrativista.

A expansão do Bolsa Verde para assentamentos situados no semiárido e em outras áreas do Nordeste integrou as ações do Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, específico para a região semiárida. Em estreita cooperação com o Ministério do Meio Ambiente, 356 assentamentos localizados no Nordeste brasileiro e em Minas Gerais, sendo 213 no semiárido, foram indicados para integrar o Programa. Os assentamentos foram selecionados considerando-se critérios como localização em áreas prioritárias de conservação da biodiversidade, conforme a Portaria MMA nº 9, de 23 de janeiro de 2007, e assistência técnica contratada.

Até setembro de 2014, o Bolsa Verde alcançou 156 assentamentos naquela região, beneficiando 4.013 famílias do semiárido. Outros 115 assentamentos possuem o diagnóstico ambiental favorável, de forma que há expectativas de ampliação do atendimento nos próximos anos.

A contratação de serviços de assistência técnica adequada à realidade das famílias beneficiadas pelo Bolsa Verde na Amazônia, em sua maioria extrativistas, foi uma importante inovação incorporada durante a implementação do Programa. A chamada pública para contratação de Ater a famílias residentes em unidades territoriais atendidas pelo Bolsa Verde refletiu a atuação institucional integrada e articulada entre o MDA, por meio da Coordenação Geral de Políticas Para Povos e Comunidades Tradicionais

(CGPCT); o Inbra, pelas diretorias de Desenvolvimento de Assentamentos, de Obtenção de Terras e equipes técnicas das superintendências regionais envolvidas; e o MMA, juntamente com suas vinculadas, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Serviço Florestal Brasileiro.

A chamada conjunta foi anunciada e discutida durante o “I Chamado dos Povos da Floresta”, realizado em novembro de 2013, e levou à contratação de serviços de Ater para 26.597 famílias extrativistas de unidades de conservação e Projetos de Assentamento Agroextrativistas em situação de vulnerabilidade social, situadas em municípios dos estados do Acre, Amazonas e Pará, em 11 reservas extrativistas e 90 projetos de assentamentos agroextrativistas. Atualmente, 449 projetos atendidos com Bolsa Verde estão cobertos pela rede de assistência técnica contratada pelo Inbra, beneficiando 38.610 famílias, em uma área de mais de dois milhões de hectares (Tabela 2).

O Programa Bolsa Verde contou, ainda, com outra inovação: a realização de mutirões de Busca Ativa específicos, com estrutura e metodologia adaptadas à realidade e às distâncias características da Amazônia. No período de julho a dezembro de 2013, foram realizados mutirões em 27 municípios do Pará. O objetivo era incluir novas famílias de áreas já atendidas pelo Programa, diretamente nas comunidades onde vivem, buscando solucionar pendências que as impediam de participar, a exemplo da inscrição no Cadastro Único. Como resultado, 8.699 novas famílias assentadas da reforma agrária foram incluídas no Programa Bolsa Verde a partir dos mutirões, em 202 projetos de assentamentos.

TABELA 2 – QUANTIDADE DE ASSENTAMENTOS E FAMÍLIAS ATENDIDOS PELO PROGRAMA BOLSA VERDE E POR SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Nº de Assentamentos	Nº de famílias beneficiárias	Área (ha)
AC	11	845	170.042
AL	7	348	4.474
AM	1	1.200	76.107
AP	1	360	37.058
BA	157	11.286	408.884
GO	29	2.612	105.096
MA	2	114	5.991
MG	115	5.612	299.373
PA	90	13.418	1.119.803
PB	22	1.078	31.284
PR	9	1.478	35.582
RO	1	48	31.644

SE	2	124	3.423
SP	2	87	3.479
Total	449	38.610	2.332.239

FONTE: Incra, 2014.

Até setembro de 2014, os assentados da reforma agrária correspondiam a 60% do público beneficiário do Bolsa Verde. Das 68.638 famílias que recebiam o benefício, 40.593 residem em 879 assentamentos, em quase 11 milhões de hectares, distribuídos em 17 unidades da federação.

TABELA 3 – QUANTIDADE DE ASSENTAMENTOS, FAMÍLIAS E ÁREA ATENDIDOS PELO PROGRAMA BOLSA VERDE, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	Nº DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO	Nº DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	ÁREA (HA)
AC	22	754	463.638
AL	22	546	17.938
AM	33	4.785	4.955.144
AP	4	567	636.380
BA	164	3.908	429.889
ES	3	61	2.983
GO	62	961	185.764
MA	4	48	31.491
MG	196	2.151	542.723
PA	242	23.631	3.139.015
PB	26	600	42.435
PI	6	142	12.904
PR	9	544	35.582
RO	3	75	168.701
SE	4	97	5.409
SP	2	5	3.479
TO	77	1.718	296.476
TOTAL	879	40.593	10.969.951

FONTE: Incra, 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil sem Miséria contribuiu para melhorar a vida de milhares de famílias de assentados da reforma agrária por meio dos instrumentos como a Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único e no Bolsa Família, o Bolsa Verde e o Fomento às Atividades Produtivas Rurais e pelo direcionamento e articulação de políticas pré-existentes que foram fortalecidos pelo Plano, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Minha Casa Minha Vida, o Água para Todos e o atendimento pela rede de proteção social.

Mais que isso, o Brasil sem Miséria permitiu que a reforma agrária começasse a viver um novo momento no Brasil. Para além do acesso à terra e dos instrumentos e recursos mobilizados pelo Incra, o Plano criou as condições para se intensificar a integração entre diversos órgãos, nas três esferas de governo, estimulando a convergência de políticas públicas nas áreas reformadas.

O Brasil sem Miséria e as alternativas encontradas em sua implementação contribuíram, ainda, para o início da reavaliação do desenho das próprias políticas de reforma agrária: o processo de seleção das famílias a serem assentadas e as ações junto aos acampados; o desenvolvimento dos assentamentos, incluindo desde o papel da assistência técnica, a discussão de projetos produtivos de mulheres e homens que vivem em assentamentos, até o desenho do apoio financeiro (crédito e fomentos à produção); e as estratégias de ampliação da provisão de infraestrutura (abastecimento de água, estradas, energia elétrica e habitação).

Os desafios de implementar a reforma agrária no Brasil continuam. A democratização do acesso à terra, missão do Incra, é indissociável do acesso a outros direitos. Tais direitos contam com políticas públicas específicas sob responsabilidade de diversos órgãos federais e dos outros entes da federação, que devem ser mobilizados e articulados pelo Instituto.

A entrada dos assentados da reforma agrária no Brasil sem Miséria contribuiu não apenas para promover avanços na inclusão social e produtiva dos beneficiários diretamente atendidos pelo Plano, mas também abriu caminho para um processo, ainda em construção, de requalificação da política nacional de reforma agrária, que melhore a vida de todas as agricultoras e os agricultores assentados, para que possam viver com dignidade, ampliar a produção e a produtividade, conservar os recursos naturais e produzir alimentos para um país que tem orgulho de afirmar ao mundo que saiu do mapa da fome.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Guia das Políticas MDA-INCRA para Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília, DF: Coordenação Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais – CGPCT/MDA, outubro de 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.326, de 26 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 132, n. 152, 25 jul. 2006. Seção 1, p. 12037.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 147, n. 7, 12 jan. 2010. Seção 1, p. 1.

BUTTO, A.; HORA, K. Ater para Mulheres: a experiência recente do governo federal. **Cadernos Feministas de Economia e Política**, Recife: CMN, v. 1, 2008, p. 130-145.

COSTA, P.; FALCÃO, T. O Eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, parte 1. p. 1-23.

HORA, K. E. R.; MOLINA, C. Mulheres rurais e as políticas públicas de apoio à produção agroecológica e de base sustentável. In: BRAVO, A. S.; ANGELIN, R. (Orgs.). **Mujeres y medioambiente: feminismo y ecología**. Sevilla, ES: Punto Rojo, 2014. p. 109-130.

PEIXOTO, M. **Extensão Rural no Brasil: uma abordagem histórica da Legislação**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, out. 2008. (Textos para Discussão, n. 48).

COMBATE À POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS: INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO DESENHO E NOS PROCESSOS QUE SUSTENTAM O FOMENTO PRODUTIVO A AGRICULTORES FAMILIARES POBRES

Mônica Schröder¹
Iorrana Lisboa Camboim²

INTRODUÇÃO

O combate à pobreza rural, como ação governamental, deve ser analisado a partir de sua inserção em estratégias mais amplas, que podem ser resumidas em três processos correlatos e complementares no decorrer dos últimos quinze anos: (i) a consolidação da matriz de políticas sociais, com a universalização das políticas de combate à pobreza, a constituição de uma agenda universal de direitos sociais, o crescimento da oferta de serviços públicos e a ampliação de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família; (ii) a construção e a institucionalização da agenda de segurança alimentar e nutricional como política pública, e (iii) a ampliação das políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar.³ No BSM, tratou-se de fortalecer as ações governamentais consolidadas no período anterior que mais bem conseguiram alcançar as famílias pobres e de criar novos programas, como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Os resultados do Programa de Fomento e sua contribuição ao Plano Brasil Sem Miséria, tendo por base o período entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014, sustentam a análise feita neste artigo, objetivando sistematizar e compreender esses resultados e aprofundar os elementos de seu desenho que configuraram uma inovação institucional, tanto no âmbito dos instrumentos “clássicos” da política agrícola quanto a partir de sua contribuição na superação da extrema pobreza rural.⁴ De forma mais específica, objetivou-se avaliar em que medida o Programa de Fomento tem alcançado seus objetivos junto dos beneficiários, refletindo, para tanto, sobre o papel que a articulação dos serviços de Ater e dos recursos financeiros não-reembolsáveis desempenhou para a promoção da segurança alimentar e nutricional e para a criação de oportunidades de geração de renda. A inovação institucional está no fato de que o desenho do programa permitiu atender um público rural que, geralmente invisível aos instrumentos da política agrícola, passou a receber apoio produtivo por meio dos instrumentos nos quais se baseia a política de transferência de renda — especificamente por meio da estrutura de pagamento do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.⁵

¹ Mônica Schröder é economista e docente da Universidade Federal do ABC (UFABC), no estado de São Paulo. Foi assessora da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2008/2009). Atualmente, coordena o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

² Iorrana Lisboa Camboim é formada em antropologia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, é Analista Técnica de Políticas Sociais e integra a equipe responsável pela coordenação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

³ O apoio à agricultura familiar conforma um conjunto de políticas que vêm sendo estruturadas e executadas desde meados dos anos 1990, especialmente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). No decorrer das últimas duas décadas, o que se observou foi a ampliação do volume de recursos disponibilizados e o fortalecimento dos instrumentos clássicos de política agrícola, adaptando-os às condições da agricultura familiar (acompanhamento técnico, crédito, seguro e apoio à comercialização). Nesse período, a reconstrução da política de assistência técnica e extensão rural culminou na expansão expressiva do orçamento destinado à oferta desses serviços aos agricultores familiares e na promulgação de um marco legal específico, contribuindo para a reorganização de uma rede de entidades estatais e não governamentais, que havia sido desarticulada no início dos anos 1990.

⁴ Este artigo baseia-se na reflexão amadurecida em várias etapas do monitoramento do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, conduzidas pela equipe do MDS entre 2012 e 2014. Além das atividades realizadas em campo pela própria equipe do MDS, este Ministério e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) contrataram, entre maio e outubro de 2014, duas consultorias para avaliar os resultados do Programa de Fomento. Como resultado da consultoria contratada pelo MDS foi elaborado relatório por José Renato Sant’Anna Porto, do OPPA/CPDA/UFRRJ, contendo análise da pesquisa de campo à luz de uma abordagem interpretativa das políticas públicas. As autoras agradecem ainda as reflexões dos diversos parceiros do Programa de Fomento no decorrer das etapas do monitoramento; um agradecimento especial às equipes que sistematizaram esse monitoramento: Cynthia, Henrique, Caio, Wesley, Julia, Pedro, Gabriela, Erick e Mariana, no MDS, e Letícia, Guilherme e Luiz Humberto, no MDA.

INCLUSÃO PRODUTIVA E AGRICULTORES POBRES: APROFUNDAMENTO INSTITUCIONAL E APERFEIÇOAMENTO OPERACIONAL DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NO PERÍODO RECENTE

O Brasil trilhou, no decorrer dos anos 2000, um caminho virtuoso, combinando o crescimento econômico à distribuição de renda. Como resultado, entre 2004 e 2009, mais de 26 milhões de pessoas saíram da pobreza. Ao se analisar as transformações na distribuição da renda, vemos que nesse período a desigualdade entre os brasileiros, medida pelo coeficiente de Gini, diminuiu 5,6% e a renda média real subiu 28%, sendo que o percentual de pessoas com renda mensal igual ou maior do que um salário mínimo per capita (consideradas não pobres) subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 a 77,9 milhões de pessoas (Ipea, 2011). Ademais, em 2012, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram identificadas, em relação à PNAD anterior, 3,5 milhões de pessoas a menos na pobreza e um milhão a menos na extrema pobreza, o que fez a população pobre reduzir de 19,1 milhões para 15,7 milhões e a população em situação de extrema pobreza cair de 7,6 milhões de pessoas para 6,5 milhões (Ipea, 2013).⁶ Essa evolução na distribuição da renda foi, em grande parte, devida aos aumentos reais concedidos ao salário mínimo, ao estímulo à geração de empregos, ao aumento da cobertura da previdência social, às políticas de controle da inflação, ao aumento do crédito e também à reconstrução e à massificação de uma variada matriz de políticas sociais — incluindo a consolidação da rede de proteção social e a ampliação dos programas de transferência de renda. Esses fatores, articulados à intensa institucionalização das políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional,⁷ constituíram o ambiente institucional que permitiu a mudança na estrutura social brasileira.

No meio rural brasileiro, no período 2001–2009, ocorreu um movimento mais acentuado de redução da pobreza, ainda de acordo com as PNAD realizadas nesses anos, já que a renda média dos agricultores familiares e dos assalariados rurais cresceu 30% em termos reais, crescimento que foi superior à média nacional, de 11% no mesmo período (Del Grossi, 2012). Para identificar pobres e extremamente pobres⁸ nos dados das PNAD divulgadas para os anos de 2004 a 2009, o autor utilizou os parâmetros do Programa Bolsa Família e concluiu que as áreas rurais do país tinham, em 2001, 54% de sua população em situação de pobreza e 28% na extrema pobreza; em 2009, último ano da série analisada por Del Grossi (2012), as mesmas taxas caíram para 33% e 14%, respectivamente, decréscimo que ocorreu em todas as regiões brasileiras.

Analisando os indicadores sociais baseados na renda domiciliar per capita, Neri et. al. (2012) observa que o crescimento da renda no meio rural esteve menos associado ao agronegócio e mais à expansão dos programas governamentais de transferência de renda e dos benefícios previdenciários, como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a aposentadoria rural. A consequência foi uma maior ascensão dos indivíduos no meio rural para a “nova classe média” (apelido dado à

⁵ Segundo Campos et. al., o Cadastro Único tem sido a principal ferramenta de gestão e execução de políticas sociais voltadas para famílias de baixa renda e foi um instrumento fundamental para a intervenção governamental junto do público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria, já que, ao permitir a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias em extrema pobreza que deveriam ser atendidas pelas ações articuladas nesse plano, possibilitou planejar a ampliação de programas existentes e a criação de novas ações voltadas a esse público. O Cadastro Único foi criado em 2001 e fortalecido e aprimorado nos anos posteriores.

⁶ Foram consideradas as linhas de corte utilizadas no Plano Brasil Sem Miséria. No lançamento do BSM, adotou-se uma linha de extrema pobreza (à época de até R\$ 70,00 per capita, um valor que era parâmetro para a operacionalização do Programa Bolsa Família), como valor de referência para identificar os públicos prioritários desse plano. A partir de maio de 2014, o valor foi reajustado para R\$ 77,00, assim como a linha que, no Cadastro Único, identifica as famílias em situação de pobreza, alterada de R\$ 140,00 para R\$ 154,00 na mesma data.

⁷ No período 2002–2013, milhões de brasileiros superaram a fome e a subalimentação, o que fez com que o Brasil saísse do Mapa Mundial da Fome em 2014, segundo relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Nesse período, caiu em 82% a população de brasileiros em situação de subalimentação.

⁸ Quando da elaboração do artigo, Del Grossi (2012) usou como referência os valores de R\$ 70,00, para identificar as famílias em situação de extrema pobreza, e de R\$ 140,00, para as famílias na pobreza.

classe C, como explicam os autores), que atingia 20,6% da população rural em 2003 e foi a 35,4% em 2009 (Neri et. al., 2012). “Entre 2003 e 2009, a renda per capita média do brasileiro que vive na área rural cresceu 6,1% ao ano em termos reais, isto é, já descontada a inflação e o crescimento populacional. Dessa forma, passou de R\$ 212,58 para R\$ 303,30 (o crescimento médio nacional foi de 4,72%)”, sendo que foi a renda oriunda dos programas sociais a que mais cresceu, especialmente se considerar o Programa Bolsa Família (idem, p. 26). No mesmo período, os aumentos do salário mínimo impactaram positivamente os benefícios oriundos da aposentadoria rural, outra variável explicativa para o crescimento dos níveis da renda nas áreas rurais. Já “a renda do trabalho se tornou menos importante na área rural do que no resto do país, correspondendo a 66,5% da renda média percebida pelo brasileiro que vive no campo (contra 76% da média nacional)”;

seu crescimento médio anual foi de 4,5%, inferior às outras fontes de renda e semelhante ao observado no país como um todo (ibidem, p. 27).

Apesar dos importantes resultados mensurados pelas estatísticas oficiais, a constatação do governo brasileiro, em 2011, foi a de que os avanços sociais da última década precisavam ser ainda aprofundados, de modo a alcançar um público que permaneceu invisível à ação pública. Tal constatação foi pautada no diagnóstico de que se mantinha um importante contingente populacional em situação de extrema pobreza: de acordo com o IBGE, que havia divulgado no início de 2011 os primeiros resultados do Censo Demográfico realizado em 2010, 16,3 milhões de pessoas no país ainda viviam abaixo da linha da extrema pobreza, o que representava 8,5% da população total.⁹

No meio rural, especialmente, encontrava-se quase metade das famílias brasileiras na condição de extrema pobreza (ainda que apenas 15,6% da população vivessem em áreas rurais), atribuindo, desse modo, especificidades variadas a qualquer intervenção pública com o objetivo de alterar tal realidade socioeconômica.¹⁰ Quaisquer ações governamentais no meio rural deveriam considerar a combinação entre o baixo dinamismo econômico, que tende a caracterizar parcela dessas regiões, e a insuficiência na acumulação dos fatores produtivos por parte dos agricultores mais pobres. Deveria levar em conta, também, as dificuldades de se fazer chegar ações governamentais a comunidades pobres e distantes territorialmente dos equipamentos e dos agentes públicos. A concentração da extrema pobreza nos municípios de pequeno porte (com até 50 mil habitantes), cujo tecido social e econômico e identidade cultural são marcadamente rurais (e não exclusivamente agrícolas), foi outro indicador importante na definição da ação governamental. Os pequenos municípios, ainda que concentrassem pouco mais de um terço da população total do país (33,6%) em 2010, apresentavam 60% dos indivíduos que viviam em extrema pobreza, ou seja, quase 10 milhões das pessoas nessa condição residiam nas regiões interioranas.

Nesse sentido, era necessário um olhar acurado sobre a institucionalidade e a operacionalização das políticas públicas que produziram os avanços consideráveis do

⁹ O IBGE identificou o conjunto da população brasileira que se encontrava em situação de extrema pobreza a partir dos dados preliminares do Universo do Censo Demográfico de 2010. A linha de extrema pobreza foi definida, no momento da divulgação desses dados (abril de 2011), em até R\$ 70,00 per capita, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar em julho de 2010 (período a que se referiu o questionário do Censo, aplicado em agosto do mesmo ano, sendo esse o mês de referência da pesquisa censitária).

¹⁰ O Censo Demográfico de 2010 totalizou 29,8 milhões de brasileiros residentes no meio rural, sendo 7,6 milhões na situação de extrema pobreza (ou 46,7% do total de extremamente pobres), indicando que praticamente um em cada quatro habitantes do meio rural se encontrava nessa condição. Neri et. al. (2012) afirma, contudo, que a proporção de extremamente pobres passaria para 31% na PNAD, indicando que a pobreza rural pode estar superestimada no Censo Demográfico de 2010.

período anterior para chegar aos grupos sociais que ainda não haviam ultrapassado a condição de vulnerabilidade social ou não haviam acessado oportunidades econômicas para transformar seu cotidiano de vida e trabalho. Tal iniciativa significou uma rearticulação das políticas que já chegavam aos pobres (agora com o foco ainda mais ajustado), a criação de novas estratégias para chegar a esse público, a definição de metas específicas de atendimento e o direcionamento de recursos orçamentários para cumprir essas metas.

O resultado da nova conformação da agenda política foi o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de aperfeiçoar e aprofundar o melhor da experiência brasileira na área social, porém fazendo do público da extrema pobreza, naquele momento, o elemento aglutinador dos esforços governamentais. Com base em uma abordagem multidimensional de enfrentamento da pobreza, que considera diferentes dimensões além da insuficiência de renda, o BSM buscou romper o círculo vicioso da exclusão social ao associar ações de transferência de renda, de acesso aos serviços públicos e de oportunidades de geração de trabalho e renda.

O BSM abriu espaço para certo grau de experimentação institucional na formulação de políticas públicas, essencial para a ampliação de seu alcance e, mais do que isso, para a inovação do conteúdo e da condução dessas políticas. A inovação, nesse caso, diz respeito aos elementos conceituais, aos fatores instrumentais e às características do arranjo institucional que sustentam a condução das políticas e dos programas governamentais, ou mesmo à criação de novos arranjos institucionais, para responder a requisitos (no sentido das demandas, que podem ser novas ou não) que os arranjos existentes têm dificuldades ou são insuficientes para atender. Com o BSM e sua estratégia de inclusão produtiva rural, foi possível testar e ampliar novas formas de operacionalização baseadas também em novos processos, protocolos operacionais e abordagens metodológicas. O objetivo foi reforçar os ativos dos mais pobres no meio rural (reforço especialmente pautado na ampliação do capital produtivo e social), aperfeiçoando e articulando políticas direcionadas à agricultura familiar para conduzir a promoção da melhoria sustentável das condições de vida dessas famílias.¹¹

O mérito da iniciativa foi fortalecer os instrumentos existentes, como a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Programa Cisternas e os programas de compras institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar), e estabelecer novos desenhos para a intervenção governamental, como os que conformaram o Programa de Fomento e o Programa Bolsa Verde. Esses programas constituíram, na agenda política assumida pelo Governo Federal no início de 2011, uma estratégia de inclusão produtiva de agricultores familiares e de famílias pertencentes a povos e comunidades tradicionais.

Neste artigo foi considerado apenas, entre as ações que foram articuladas na estratégia de inclusão produtiva rural do BSM, o Programa de Fomento. Esse programa é de

¹¹ Como explicam Neri et. al. (2012), níveis mais altos de ativos ampliam a capacidade de geração de renda dos pobres e melhoram sua habilidade em lidar com as flutuações dessa renda, amortecendo choques e alavancando oportunidades; esses resultados dependem do quanto são desenvolvidos os segmentos do mercado financeiro (como crédito e seguros, entre outros serviços).

responsabilidade conjunta do MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que coordenam conjuntamente duas ações para executá-lo: a oferta de serviços de Ater e a transferência às famílias de recursos financeiros não-reembolsáveis, ambas as ações com o objetivo de apoiar a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres.

APOIO À ESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DOS MAIS POBRES ENTRE OS POBRES RURAIS: INOVAÇÃO E ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Programa de Fomento foi criado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.644/2011, com foco nos agricultores familiares que se enquadram no art. 3º da Lei nº 11.326/2006 e que estejam inscritos no Cadastro Único. Podem participar do programa as famílias em situação de extrema pobreza (ou seja, que têm renda familiar mensal de até R\$ 77,00 por pessoa) ou as famílias na condição de pobreza (com renda familiar mensal de até R\$ 154,00 por pessoa). Para ser incluída no Programa de Fomento, a família também deve ser detentora da Declaração de Aptidão ao programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP/Pronaf) ou constar na Relação de Beneficiários (RB) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), condição que a habilita a acessar os serviços da Ater, de acordo com as exigências do marco regulatório relativo ao tema.¹²

O objetivo do Programa de Fomento é ampliar as capacidades produtivas das famílias rurais em extrema pobreza, para que possam, a partir do trabalho próprio, aumentar a produção de alimentos e a renda e superar essa condição de pobreza. O programa articula, por meio de um desenho único, elementos das políticas de desenvolvimento social e de desenvolvimento rural, que se potencializam mutuamente e apoiam as famílias na estruturação ou na ampliação de suas atividades produtivas. Tal afirmação encontra sua materialidade nas etapas previstas no desenho do programa, desde a identificação do público beneficiário no Cadastro Único e a preferência dada às famílias que já estão no Programa Bolsa Família, a mobilização desses beneficiários por técnicos que conhecem o conjunto das políticas e programas do MDS e, particularmente, do MDA, chegando ao acompanhamento técnico individualizado e contínuo que as famílias recebem para concluírem todas as etapas previstas em seu projeto produtivo. Resulta que o exercício de convergência das duas ações, promovido pela parceria do MDA e do MDS para executar um único programa e atender públicos rurais com perfil socioeconômico tão vulnerável, tem sido fonte de um aprendizado institucional relevante e consistente que deve nutrir os próximos ciclos de planejamento da intervenção governamental.

As famílias em extrema pobreza são incluídas no Programa de Fomento na modalidade “Fomento BSM” e recebem o valor de R\$ 2.400,00 para desenvolverem seus projetos produtivos. Já as famílias em situação de pobreza, desde que vivam no semiárido

¹² Tal exigência se dá conforme a Lei nº 12.188/2010, que criou a política e o programa de assistência técnica e extensão rural e facilitou a oferta desses serviços. Desse modo, o esforço de localizar e mobilizar famílias vulneráveis no meio rural, ou mesmo em situação de invisibilidade social, apoiou-se no uso do Cadastro Único articulado à base da DAP/Pronaf ou da RB do Incra.

brasileiro e detenham tecnologias sociais de água para produção, são atendidas na modalidade “Fomento Semiárido”, recebendo R\$ 3.000,00. Os recursos são repassados em duas parcelas por meio do cartão do Programa Bolsa Família ou do Cartão do Cidadão, ambos fornecidos pelo agente financeiro operador do Programa de Fomento (a Caixa Econômica Federal). As transferências seguem o calendário de pagamentos do Programa Bolsa Família e podem ser sacadas pelas famílias nas agências ou nos correspondentes bancários, como as lotéricas (que apresentam bastante capilaridade nos pequenos municípios brasileiros). No desenho do Programa de Fomento, o repasse dos recursos é preferencialmente destinado às mulheres das famílias beneficiadas, geralmente apontadas como a responsável familiar no Cadastro Único e indicadas como uma das titulares da DAP/Pronaf. Entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014, foram incluídas 147,4 mil famílias no Programa de Fomento, para as quais já foram transferidos mais de R\$ 300 milhões.

Passados três anos da execução do Programa de Fomento, este artigo foi elaborado com o objetivo de apresentar uma avaliação dos resultados alcançados, de modo a analisar o alcance da estratégia de inclusão produtiva que o programa capitaneou no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, além de sistematizar os componentes da inovação que esse programa representa e seu papel nos resultados e efeitos percebidos até aqui.

PRÁTICAS E EXPERIÊNCIAS NO PROGRAMA DE FOMENTO: PERCEPÇÕES E NARRATIVAS SOBRE OS RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

A avaliação dos programas governamentais tem grande relevância para o planejamento e a gestão, subsidiando o acompanhamento da execução, os ajustes eventualmente necessários e as decisões sobre a manutenção ou a interrupção das ações em curso. Avaliações são importantes para a eficiência do gasto público e para a efetividade da ação do Estado, e também garantem a sistematização e a divulgação de forma organizada dos resultados alcançados pelos governos.

Além da mensuração quantitativa de resultados, a avaliação dos programas governamentais possui também aspectos qualitativos, constituindo-se, nesse caso, em um julgamento sobre o valor da intervenção governamental por parte de avaliadores internos ou externos e dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e de legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Neste artigo, foram sistematizados vários apontamentos relativos aos resultados do Programa de Fomento, sendo pertinente argumentar que, como se trata de um programa de execução bastante recente, é difícil, por ora, mensurar quantitativamente o alcance de seus resultados, principalmente de seus impactos. Por isso, optou-se por um levantamento qualitativo sobre o que o público do programa

compreende serem as principais mudanças observadas em sua vida e, especialmente, em seu cotidiano de trabalho em decorrência do acesso que tiveram aos instrumentos desse programa.

As atividades de avaliação do Programa de Fomento foram baseadas nas seguintes questões orientadoras:

(1) O Programa de Fomento proporcionou melhoras às famílias beneficiárias no que se refere (a) à estruturação produtiva, (b) à geração de renda e (c) à promoção da segurança alimentar e nutricional? Levando em conta essas três dimensões que sustentam os objetivos do programa, **quais foram os resultados alcançados** pelas famílias com os projetos de inclusão produtiva? O que mudou na vida das famílias a partir do vínculo com o programa?

(2) Levando em consideração tanto o desenho do Programa de Fomento quanto sua execução, **como seus resultados foram obtidos**? Quais as peculiaridades do modelo de Ater prestado no âmbito do programa para alcançar seus objetivos?

Principais resultados do Programa de Fomento

São dois os principais resultados que o Programa de Fomento produziu junto das famílias beneficiárias: (1) melhorias na produção, no patrimônio, na renda e na alimentação dessas famílias e (2) ampliação de sua capacidade de empreender. Pode-se afirmar que os fatores de “sucesso” desse programa dependeram de uma combinação entre a capacidade de resposta das famílias beneficiárias do programa (que advêm das limitações estruturais que enfrentam e de sua experiência acumulada para lidar com as contingências climáticas e produtivas e as possibilidades de investimento); os elementos da missão institucional e do perfil metodológico das entidades de Ater que atuaram no programa,¹³ e os incentivos governamentais nos quais se apoiou esse programa, que lidaram com o contexto sócio-político em que estão inseridas as famílias beneficiárias e definiram as condições para a articulação das políticas públicas e para a exequibilidade das metas prioritárias de uma dada agenda política.

A partir dos dois principais resultados do Programa de Fomento, vários desdobramentos se materializaram e deram amplitude aos objetivos que pretendeu alcançar. Esses desdobramentos são destacados a seguir para que se compreenda como o programa atuou na realidade de famílias em situação de extrema pobreza no meio rural brasileiro.

- O programa promoveu mudanças no cotidiano de vida e de trabalho das famílias beneficiárias, considerando (i) o aprendizado produtivo e tecnológico que essas famílias acumularam no contato com os técnicos da Ater, provocando melhorias na sua forma de produzir e de comercializar, e (ii)

¹³ Tais elementos podem estar expressos na forma como as entidades valorizam e potencializam as tradições produtivas e a racionalidade econômica das famílias beneficiárias, no peso que atribuem, por exemplo, à especialização ou à diversificação dos projetos produtivos dessas famílias (que pode, vale dizer, ter implicações sobre os riscos assumidos pelos agricultores ao iniciarem ou ampliarem atividades produtivas) e no ritmo que imprimem à sua inserção nos mercados.

o “despertar” das capacidades dessas famílias com o desenvolvimento dos projetos produtivos.¹⁴ Nesse sentido, elementos subjetivos também foram relacionados como resultado do programa para explicar o que mudou na vida das famílias; vários interlocutores citaram (i) a redução da invisibilidade social e a elevação da autoestima dos beneficiários, especialmente porque os agricultores puderam revigorar elementos de sua identidade social e se reconheceram como tal, ao acessar os fatores materiais para estruturar uma atividade produtiva, e (ii) o protagonismo das mulheres rurais, que, ao receberem os recursos financeiros do programa, conduziram os projetos produtivos e ampliaram, conseqüentemente, seu papel econômico no contexto familiar. Esse protagonismo feminino no âmbito da unidade produtiva familiar — que se manifestou a partir do investimento dos recursos do fomento em uma atividade produtiva que a mulher já desenvolvia (dando maior escala a ela) ou da estruturação de uma atividade nova (com base na decisão da mulher) — tendeu a alterar a dinâmica familiar, em alguma medida, no sentido da autonomia dessas mulheres.

- O programa apoiou a implantação e a melhoria da estrutura produtiva das famílias e o acúmulo de maior patrimônio familiar (ou seja, de uma reserva de valor). A partir dos recursos financeiros do programa, as famílias adquiriram ou ampliaram seus rebanhos (preponderantemente, de pequenos animais) e construíram locais para o manejo dos animais. A construção dessas estruturas, mesmo que rústicas, foi um passo fundamental no caso de famílias que, ao participarem do Programa de Fomento, constituíram um aparato produtivo que não existia — antes do programa, poucas famílias possuíam um local adequado para os pequenos rebanhos que possuíam. Já a “poupança” formada com os animais adquiridos com as transferências do programa é frequentemente acessada pelas famílias em um momento de emergência ou para (re)investir e dar continuidade a uma atividade produtiva. Todos os projetos produtivos desenvolvidos no âmbito do Programa de Fomento constituíram um ativo imobilizado pelas famílias que foi utilizado frente a uma situação emergencial (no caso dos animais, mais facilmente comercializados) ou acionado para retomar a atividade produtiva que foi paralisada diante de uma eventual descapitalização da família que enfrentou uma vulnerabilidade.

¹⁴ Capacidades no sentido dado pelo economista Amartya Sen, da liberdade individual de escolher, realizar e converter rendas e recursos em bem estar, superando limitações.

- O programa permitiu a ampliação e a diversificação da produção de alimentos, destacando a inclusão da proteína animal nas refeições das famílias beneficiárias. A diversificação não foi mais substancial porque as restrições climáticas (a intensa e prolongada estiagem observada no semiárido brasileiro, a partir de 2012) levaram as famílias (e os técnicos da Ater) a limitarem o perfil dos projetos produtivos (basicamente, focados na criação de pequenos animais, com ênfase em galinhas caipiras).¹⁵ O perfil da maioria dos projetos produtivos foi adaptado à situação climática com o apoio dos técnicos da Ater e, também, a partir das práticas de contingenciamento e de investimento tradicionalmente desenvolvidas pelos agricultores do semiárido. Isso porque os agricultores têm a experiência de aumentar a produção no período chuvoso e de diversificar as fontes de alimentação da família e dos animais ou mesmo de decidir o melhor momento para o investimento, deixando a estrutura produtiva em *stand by*. A diversificação na produção agrícola — para além da criação de pequenos animais — tendeu a estar relacionada a projetos produtivos baseados em práticas agroecológicas e/ou na maior disponibilidade de água. É possível afirmar que o retorno em termos de segurança alimentar e nutricional consistiu em um resultado mais efetivo nesses projetos: com uma produção de alimentos mais diversificada, foi possível às famílias direcionarem vários produtos para seu autoconsumo; já em uma atividade mais especializada, a dependência dos circuitos de comercialização foi maior.
- O programa possibilitou a geração de renda às famílias beneficiárias, ao comercializarem o excedente produzido a partir dos projetos fomentados (com melhor qualidade, inclusive) nos mercados locais (nas comunidades ou nas feiras) e, em alguma medida, para os programas de compras governamentais. É fato que ainda persiste certa precariedade no que diz respeito às estratégias de comercialização, porém, vale ressaltar a economia que os agricultores passaram a fazer ao deixar de adquirir certos alimentos no comércio, produzindo eles próprios em suas unidades produtivas.
- Por fim, o programa possibilitou às famílias desenvolverem atividades produtivas que garantiram sua permanência na comunidade rural durante a estiagem prolongada ou que lhes garantiram a opção de não venderem sua força de trabalho no corte da cana-de-açúcar, por exemplo, o que tendia a ocorrer todos os anos como forma de complementar a parca renda agrícola que conseguiam gerar.

¹⁵ A criação de pequenos animais não traz, necessariamente, um incremento imediato ou regular na alimentação cotidiana, à exceção da criação de galinhas poedeiras.

QUADRO 01 – DESCRIÇÃO DOS PROJETOS E INVESTIMENTOS PRODUTIVOS APOIADOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE FOMENTO

Principais projetos produtivos desenvolvidos pelas famílias no âmbito do Programa de Fomento	Criação de pequenos animais, (suinocultura, caprinocultura e avicultura caipira), bovinocultura, lavouras de milho e feijão, horticultura, recuperação dos solos associada à implantação de pequenas áreas de policultivos, artesanato e outras atividades não agrícolas (salão de beleza, lanchonete, padaria, mercadinho, fábrica de churros, fábrica de blocos de cimento, entre outros).
Principais investimentos feitos pelas famílias com os recursos do Programa de Fomento	Aquisição de matrizes e reprodutores para iniciar ou ampliar a criação de pequenos animais. Aquisição e formação de estoques para a alimentação desses rebanhos (incluindo a implantação ou a reforma das áreas de pastagem e a aquisição de equipamentos, como uma máquina cortadeira de palma). Ampliação das instalações para acomodar os animais (bebedouros, cercas, curral, galinheiro, chiqueiro etc.). Aquisição de insumos e equipamentos para a produção agrícola (telas, adubos e sementes para as hortas ou mudas de frutíferas e canos, mangueiras e torneiras para a instalação de sistema de irrigação por gotejamento, no caso dos agricultores com acesso à água para produção). Aquisição de materiais para desenvolver atividade artesanal (artesanato como alternativa de renda no período da estiagem). Aquisição de matérias-primas, máquinas e equipamentos para outras atividades não agrícolas: areia, brita, cimento, formas de blocos, máquina betoneira e pequeno caminhão usado; prateleiras, cadeiras, secador, prancha, lavatório, espelho, esmaltes, cremes e shampoos; produtos não perecíveis, prateleiras para o estoque dos mercadinhos e freezer para produtos perecíveis, entre outros.
Principais orientações técnicas recebidas pelas famílias beneficiárias do Programa de Fomento	Sobre os tratos culturais das frutíferas e das hortaliças, o manejo alimentar, sanitário e reprodutivo dos animais, a suplementação da alimentação animal e as técnicas de irrigação, entre outras.

Fonte: Brasil, 2014.

Como os resultados do Programa de Fomento foram alcançados?

O Programa de Fomento vem constituindo uma importante inovação institucional no âmbito das políticas públicas porque, por um lado, as possibilidades dos recursos financeiros estruturaram os poucos fatores de produção que as famílias possuíam seriam menores sem o acompanhamento da Ater, que qualifica, organiza e diversifica a produção familiar; por outro lado, concluiu-se que os técnicos da Ater teriam dificuldades para apoiar e promover os projetos produtivos sem o repasse dos recursos financeiros do programa às famílias. Ademais, o programa garantiu acompanhamento técnico continuado e individualizado a famílias de agricultores que não haviam recebido esses serviços em nenhuma outra ocasião, sendo necessária, por isso, uma abordagem metodológica das entidades e técnicos da Ater mais bem orientada para lidar com as especificidades sociais e produtivas dos beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria. Isso porque os técnicos tiveram de atuar em uma realidade e com demandas de famílias bastante vulneráveis, de modo a apoiá-las e a estimulá-las no desenvolvimento de seus projetos produtivos.¹⁶

Diante do quadro de vulnerabilidade (e invisibilidade) social das famílias beneficiárias do Programa de Fomento — todas em situação de extrema pobreza quando foram incluídas nesse programa, vale lembrar —, a atuação dos técnicos de Ater tendeu a ir além dos aspectos produtivos, assumindo, em alguma medida, um papel de mediação social: ao se depararem com a situação vulnerável das famílias, os técnicos buscaram intermediar sua inclusão em políticas sociais, além das de desenvolvimento rural. Esse papel foi mais bem sucedido quando desempenhado por equipes de campo multidisciplinares e baseado em metodologias que abordaram, de forma integrada (e não somente conjugada a um enfoque produtivista), a multiplicidade das questões apresentadas pela realidade das famílias. Nesse sentido, os técnicos precisaram constituir parcerias novas, com agentes locais diferentes daqueles que compõem o “universo produtivo”, como os gestores municipais do Programa Bolsa Família e da assistência social, com o objetivo de ampliar o acesso das famílias do Programa de Fomento a uma gama maior de serviços públicos e à rede de proteção social. Quando não foi possível efetivar a parceria, pela limitação, de diversas ordens, enfrentada pelos órgãos locais (por exemplo, em termos de sua estrutura e dos recursos humanos disponíveis), a atuação dos técnicos ficou restrita a informar e a orientar as famílias sobre a existência dos programas e serviços públicos; de todo modo, a atuação da extensão rural tendeu a alimentar um processo generalizado de circulação da informação e a ampliar, conseqüentemente, o horizonte de possibilidades das famílias, que, recorrentemente, desconheciam a existência de várias ações governamentais das quais poderiam se beneficiar para superar sua condição de pobreza.

¹⁶ Dois elementos devem ser considerados na análise deste argumento: os incentivos governamentais para o atendimento do público do Plano Brasil Sem Miséria, expressos nos editais de chamada pública que permitiram a contratação dos serviços de Ater do Programa de Fomento (e induziram, em alguma medida, o aprendizado institucional que as entidades de Ater vivenciaram, à medida que essas cumpriram as metas e o cronograma de seus contratos), e o esforço institucional empreendido pelas entidades de Ater para ofertar aos beneficiários as ações e os programas que já integravam seu portfólio de atuação, como ocorreu, em alguma medida, com as tecnologias sociais de armazenamento de água da chuva do Programa Cisternas.

Dois fatores decorrentes da atuação da Ater foram determinantes para explicar o êxito dos beneficiários com seus projetos produtivos: (i) o fato dos técnicos da Ater considerarem o conhecimento e a experiência prévios das famílias na decisão conjunta sobre no que investir os recursos do fomento e (ii) a promoção da diversificação produtiva, com ênfase em uma atividade principal, mais bem adaptada às condições climáticas, porém, mantendo uma atividade secundária, ou mesmo estimulando a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas ou utilizando práticas agroecológicas e experimentação para reduzir os custos com insumos externos. Diante do montante de recursos disponibilizado pelo Programa de Fomento e da precariedade econômica das famílias — mas também para motivá-las a participarem de todas as etapas desse programa —, os técnicos da Ater tenderam a apoiá-las a lidar com a ampliação, a melhoria ou a implantação de atividades produtivas que já eram de seu conhecimento, ou mesmo que já eram desenvolvidas por elas, e valorizaram seus potenciais na convivência com o semiárido e na manutenção de suas fontes de renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de famílias rurais socialmente vulneráveis, os condicionantes gerais (características socioeconômicas dessas famílias, contexto sócio-político e condições climáticas) incidem na conformação dos resultados das ações de inclusão produtiva. A situação de pobreza severa dificulta às famílias desenvolverem todo o seu potencial e aproveitarem as oportunidades trazidas pelas políticas públicas — qualquer situação emergencial acaba levando as famílias a utilizarem a pouca reserva estratégica que acumularam ou a se descapitalizarem rapidamente, desfazendo-se do capital de giro de suas atividades produtivas.

Ademais, o Programa de Fomento — integrando a estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria — foi executado em meio a uma estiagem bastante severa no semiárido brasileira, que se prolongou desde 2012. Essa situação impôs limites aos resultados alcançados pelo programa, afetando o desenvolvimento das atividades produtivas de seus beneficiários e dificultando sua sustentabilidade em ciclos produtivos sucessivos.

Três são, então, os fatores determinantes do êxito do Programa de Fomento — considerando seu propósito de ampliar as capacidades produtivas das famílias rurais (e também sua autonomia de decisão): (i) a capacidade de resposta dos indivíduos atendidos pelo programa (que advém de sua experiência acumulada com o investimento produtivo e a contingência dos fatores produtivos frente às condições climáticas,

porém, define-se também pelo grau de vulnerabilidade social que enfrentam), (ii) o conteúdo da assistência técnica ofertada aos beneficiários do programa, com maior ou menor ênfase na especialização ou na diversificação de suas atividades produtivas e com maior permeabilidade às práticas tradicionais ou foco exclusivo na transferência tecnológica, e (iii) os incentivos governamentais, que, traduzidos em regras (formais ou não) e nas formas de coordenação, contratação e operacionalização, podem incidir nos dois fatores anteriores e mesmo provocar mudanças nos mercados e nas estruturas sociais dos territórios rurais em que se encontram as famílias beneficiárias do programa.

Ao elencar esses três fatores, evidencia-se uma reflexão sobre o desenho do Programa de Fomento e sobre qual pode ser seu papel em uma estratégia multidimensional de combate à pobreza rural e criação de oportunidades para uma geração autônoma de renda: os resultados gerados pela inovação institucional contida em seu desenho — articulando ações programáticas e orçamentos de dois Ministérios e definindo uma estrutura de incentivos para os parceiros alcançarem e mobilizarem um determinado público (o da extrema pobreza rural, ausente das políticas de desenvolvimento rural) — demonstram que esse desenho é adequado para apoiar a inclusão produtiva de famílias rurais em tal condição social, tendo em conta sua vulnerabilidade e seu acesso bastante restrito aos fatores de produção. Ademais, importante considerar que as famílias incluídas no Programa de Fomento pouco ou nenhum acesso tiveram a políticas ou programas de desenvolvimento rural. Por isso, o programa tem produzido, em alguma medida, mudanças no cotidiano de vida e de trabalho das famílias beneficiárias, ao permitir a ampliação de seu patrimônio produtivo, de sua renda e da produção de alimentos, a partir do desenvolvimento dos projetos com os recursos do fomento e também de suas capacidades, a partir da experiência produtiva e tecnológica que acumulam no contato com os técnicos da Ater.

A estrutura produtiva implantada pelas famílias, com os recursos do fomento, permanece, mesmo diante da descapitalização provocada por uma emergência familiar, e pode ser retomada em um novo ciclo produtivo, especialmente se o apoio governamental se efetivar na continuidade do acompanhamento da extensão rural, entre outras ações. Nesse sentido, o aprendizado pelos beneficiários de uma lógica de investimento e de manutenção e/ou retomada das atividades produtivas talvez seja um dos principais resultados do Programa de Fomento — para um dos beneficiários, quando entrevistado na avaliação dos resultados do programa, o “sucesso” de seu projeto produtivo foi, de um lado, “a luta, o trabalho e a união da família” e, por outro lado, a decisão de “gastar bem [os recursos], administrando... sem comprar qualquer bobeira... investindo para continuar na comunidade”.

A transferência dos recursos financeiros diretamente aos beneficiários por meio da logística de pagamento do Programa Bolsa Família se configura outro fator a sustentar a inovação que o Programa de Fomento representa. Como as famílias beneficiárias já têm familiaridade com a estrutura de pagamento do Bolsa Família, passam a acessar os recursos para seus investimentos produtivos a partir de uma rotina com a qual já têm familiaridade, considerando tanto o instrumento de repasse (o cartão disponibilizado para os saques mensais) quanto o agente operador, a Caixa Econômica Federal e seus correspondentes bancários, especialmente as casas lotéricas. Trata-se de processo que representa menores custos de transação para as famílias e menores custos administrativos para o Estado brasileiro.

O processo de inovação é cumulativo e estabelece as condições favoráveis para outras inovações por conta dos conhecimentos acumulados pelas organizações e também pelas redes sociais que a sustentam. Nesse sentido, a inovação e o aprendizado são processos dependentes de interações e, por isso, intensamente influenciados por formatos institucionais e organizacionais e contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos específicos (CASSIOLATO e LASTRES, 2003). Se, nesse primeiro momento, estabeleceu-se um colchão amortecedor para reduzir as vulnerabilidades das famílias em extrema pobreza e suas limitações frente a qualquer dificuldade, ampliando seus ativos para assegurar melhores e maiores oportunidades para gerar renda e ampliar a produção de alimentos, há que se garantir os desdobramentos, de modo a construir a sustentabilidade temporal e territorial dos projetos produtivos que as famílias beneficiárias do Programa de Fomento puderam desenvolver ao participarem desse programa.

Os resultados alcançados no Plano Brasil Sem Miséria sinalizam que a estratégia construída foi acertada e deve ser fortalecida para garantir maior alcance e efetividade. Um próximo ciclo de sua estratégia de inclusão produtiva rural, apoiado na articulação de programas e políticas, deve ser pensado para ampliar a inclusão de novas famílias e assegurar o acompanhamento das famílias inseridas até aqui — essas, particularmente, percorreram, por assim dizer, uma primeira etapa de incentivos à geração de oportunidades econômicas e produtivas, sendo necessário institucionalizar as próximas etapas e garantir a elas as condições para percorrerem toda uma rota de inclusão produtiva, acessando outras políticas de desenvolvimento rural.

Das mais de 147 mil famílias que participam do Programa de Fomento, 89 mil já receberam a totalidade dos recursos financeiros e puderam, com o apoio dos técnicos da assistência técnica e extensão rural, desenvolver seus projetos produtivos. A partir do patrimônio produtivo que constituíram e das atividades que desenvolveram, esses beneficiários continuarão produzindo alimentos para o consumo diário e poderão vender os excedentes que produzirem. A continuidade do atendimento dos beneficiários do Programa de Fomento constitui uma preocupação para os governos: afinal, as famílias, ao serem incluídas nesse programa, passam a estabelecer novas demandas com a experiência produtiva acumulada, mesmo porque essa experiência cria novos problemas e leva a novas questões para a extensão rural. O desafio posto diz respeito à garantia dos serviços de Ater após o repasse dos recursos não-reembolsáveis do Programa de Fomento, possibilitando autonomia às famílias para resolverem os novos problemas produtivos e para acessarem um conjunto ampliado de políticas públicas — cabe, ao assegurar a continuidade do acompanhamento pela Ater, fortalecer a atuação desses técnicos no sentido de permitir às famílias o reconhecimento dos direitos que possuem e o acesso às políticas públicas nessa perspectiva, e não como uma eventualidade aleatória (por conta de uma “bênção de Deus” ou porque “fui sorteado pelo governo”).

Desse modo, a ampliação da articulação de programas e ações é o principal desafio posto para a estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria, tendo em conta que já é fator de inovação institucional do Programa de Fomento o fato de que sua execução depende de uma convergência consistente e sistemática das ações e dos orçamentos do MDA e do MDS. Considerando que o Estado brasileiro já conta com um arco de instrumentos que promovem a inclusão produtiva no meio rural, que, no entanto, têm instâncias próprias de tomada de decisão e de focalização e/ou territorialização, é preciso constituir arranjos institucionais que avancem na convergência desses instrumentos. Ao novo ciclo da ação pública, tendo os agentes de Ater como um elemento aglutinador, deverão ser incorporados o microcrédito do Pronaf, a habitação rural, o apoio à organização econômica e territorial e ampliados o acesso à água (para o armazenamento de água para a produção) e às compras públicas. Para tanto, é necessário aprimorar a atuação intersetorial, a gestão compartilhada e articulada dos instrumentos disponíveis, os incentivos contratuais e legais que assegurem o foco e a efetividade do atendimento e a integração de bases de dados para facilitar a definição do público beneficiário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Mudanças recentes na pobreza brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Comunicados do IPEA, n. 111).

_____. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Comunicados do IPEA, n. 159).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília, DF: MDA, 2010. (Série NEAD Especial, n. 12).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário. **A Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil Sem Miséria e os resultados do Programa de Fomento: Primeiros Apontamentos**. Brasília, DF, 2014. Mimeo.

CAMPOS, Arnaldo de et. al. Inclusão produtiva rural no Plano Brasil Sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, p. 447-465.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia (Orgs.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

DEL GROSSI, Mauro. Pobreza e extrema pobreza no Brasil Rural. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et. al. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 319-334. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16).

ESPINO, José Ayala. **Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar**. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003.

FAVARETO, Arilson; SEIFER, Paulo. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes – implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et. al. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 55-106. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16).

FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R (Orgs.) **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2001. p. 480-539.

HELFAND, Steven; PEREIRA, Vanessa. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, Antônio Márcio et. al. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília, DF: IICA, 2012. p. 121-160. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 16).

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Da Estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”**: elementos da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2013. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.

NERI, Marcelo Côrtes; MELO, Luisa Carvalhaes Coutinho de; MONTE, Samanta dos Reis Sacramento. **Superação da pobreza e nova classe média no campo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Coedição com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **O estado da insegurança alimentar e nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014**. Brasília, DF, 2014.

_____; IFAD; WFP. **The state of food insecurity in the world 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Roma, 2014.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: EDUFU, 2008.

SCHRÖDER, Mônica. Cooperativas de crédito da agricultura familiar, inovações institucionais e acesso a serviços financeiros: o caso do Sistema Cresol, no Sul do Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 43, jul. 2005. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 2005. 1 CD-ROM.

A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Arnoldo de Campos¹

Denise Reif Kroeff²

Janaína Kern da Rosa³

Hétel Leepkalm dos Santos⁴

¹ Arnoldo de Campos, Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, onde é também Secretário Executivo da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan).

² Denise Reif Kroeff, Gerente de projetos da Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

³ Janaína Kern da Rosa, Assessora da Diretoria de Política Agrícola e Informação – DIPAI, da CONAB

⁴ Hétel Leepkalm dos Santos, Coordenadora-Geral da Coordenação de Aquisição e Distribuição de Alimentos – CCGDIA do Departamento de Apoio a Aquisição e a Comercialização da Produção Familiar – DECOM na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

⁵ PAA- criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho 2003.

⁶ PNAE- Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, regulamentada pela Resolução nº 38 de 16 de julho de 2009 do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), amplia o PNAE para todo ensino infantil, educação fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA) e tornou obrigatório o gasto de pelo menos 30% dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE em aquisição de gêneros alimentícios diretamente do produtor familiar.

⁷ BSM- Plano Brasil Sem Miséria – Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

⁸ Bolsa Verde – Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

⁹ SISAN – Lei nº 11.346 de 2006.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

As experiências brasileiras de compras governamentais da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA⁵) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE⁶), inspiram muitos países, movimentos sociais e governos, principalmente na América Latina, Caribe e África. Na África, por exemplo, o PAA está presente na Etiópia, Níger, Moçambique, Malauí e Senegal - por meio da iniciativa PAA África, uma parceria que envolve entidades do Governo Federal brasileiro (o Ministério das Relações Exteriores) e organizações internacionais, como o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

O PAA completa 12 anos de conquistas em 2015 e este é um momento de grande significado para o Brasil, em especial para a agricultura familiar e para aqueles que promovem a segurança alimentar no país. O Programa tem como propósito promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como a inclusão econômica e fomento à produção sustentável, por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

O MDS é referência no contexto nacional e internacional no gerenciamento de políticas públicas que aliam questões sociais, ambientais e econômicas, a exemplo das políticas geridas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria – BSM⁷: o Bolsa Verde⁸ e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que privilegiam extrativistas e agricultores familiares, por meio do fortalecimento de políticas voltadas para essas populações.

A visão de segurança alimentar brasileira está integrada com o fortalecimento da agricultura familiar. O Programa Fome Zero, lançado em 2003, viabilizou um conjunto de iniciativas para garantir o combate à fome e a promoção da segurança alimentar. Três refeições diárias era a meta mínima do programa, o direito humano à alimentação saudável e adequada foi introduzido na Constituição, uma Lei de Segurança Alimentar foi aprovada no Congresso que previu, entre outras coisas, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN⁹).

Vários programas foram unificados no programa Bolsa Família¹⁰, que passou a garantir renda mínima para milhões de famílias brasileiras pobres, sendo a maior parte desses recursos destinada para a aquisição de alimentos. Foi unificada também a gestão de vários programas e ações na área social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Além disso, os recursos para alimentação escolar e para o PAA cresceram sistematicamente durante os anos de 2003 a 2014 (MDS, 2014).

Uma das primeiras iniciativas que agregou novas contribuições ao debate, fortalecendo técnica e politicamente o conjunto de iniciativas voltadas para a promoção da segurança alimentar e para o fortalecimento da agricultura familiar, foi a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Esta iniciativa reforçou o diálogo com as organizações e movimentos sociais do campo, ensejando um debate permanente e amplo sobre o tema da segurança alimentar.

A Lei da Agricultura Familiar estabeleceu a Política Nacional de Agricultura Familiar¹¹ e definiu seus beneficiários, reconhecendo legalmente a diversidade do campo brasileiro, incorporando como público beneficiário das políticas de fortalecimento da agricultura familiar os extrativistas, povos e comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, aquicultores e silvicultores.

Para Campos e Bianchini (MDS, 2014 p.14), uma característica importante de todo o processo de desenvolvimento das políticas públicas brasileiras de fortalecimento da agricultura familiar é que elas foram assentadas em marco legal sólido, abrangente e consolidadas em leis, decretos, normas, resoluções, portarias, instruções normativas com modelo de gestão intersetorial.

As principais políticas e programas, contam também, com mecanismos de controle e participação social, através de ações permanentes de diálogo, ou por meio do empoderamento e fortalecimento de conselhos setoriais ou regionais que passam a ter responsabilidades delegadas sobre esses programas. Isso fez com que o Brasil se tornasse uma importante referência internacional em políticas de fortalecimento da agricultura familiar.

AÇÕES DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – DA PRODUÇÃO À COMERCIALIZAÇÃO

Segundo Campos e Bianchini (MDS, 2014 p.12), a partir da implantação dessas ações estruturantes, uma grande safra de novas políticas públicas teve início visando o lançamento das primeiras medidas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do direito a alimentação e do combate à fome.

Vários programas foram consolidados, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), atualmente com mais de R\$ 35 bilhões de

¹⁰ Bolsa Família - ver sítio do MDS (www.mds.gov.br)

¹¹ Política Nacional da Agricultura Familiar – Lei nº 11.326 de 2006.

reais em carteira financiando cerca de dois milhões de agricultores familiares (MDS, 2014).

Junto ao crédito foram desenvolvidos mecanismos de proteção aos agricultores familiares como o Seguro da Agricultura Familiar – SEAF¹² e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), que garante preços para os tomadores do Pronaf, operacionalizado com simplicidade tanto para o governo quanto para os produtores.

Na mesma direção foram colocados em prática o Programa Garantia-Safra¹³, que protege agricultores familiares do Semiárido quando a seca ou a enchente afeta seus cultivos, e a política e ações de Assistência Técnica, assumida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2002, desenvolvendo ações de capacitação, qualificação profissional, extensão, inovação tecnológica, entre outras iniciativas que foram desenvolvidas pelo Governo Federal para ampliar o acesso dos agricultores familiares ao conhecimento (MDS, 2014).

Além destas, outras políticas contribuíram para a abertura de canais de comercialização da agricultura familiar, como, por exemplo, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM¹⁴) e a Política de Garantia de Preço Mínimo da Biodiversidade (PGPM-Bio¹⁵), sendo que esta apoia a comercialização de produtos extrativistas da biodiversidade brasileira. As linhas do Pronaf para comercialização e agroindustrialização e as políticas de apoio e fortalecimento das organizações econômicas da agricultura familiar também tiveram destaque. Além disso, estimulou-se a qualificação da gestão de cooperativas por meio do programa “Mais Gestão”, baseada na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER¹⁶), com o objetivo de apoiar entidades da agricultura familiar juridicamente constituídas (MDS, 2014).

Concomitantemente, um conjunto de políticas diretamente voltadas ao apoio à comercialização da agricultura familiar foram estruturadas, abrindo o mercado de compras públicas, que passou a ser organizado a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, posteriormente, ampliado com a modificação no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, a partir de 2009, passou a exigir que no mínimo 30% das aquisições de gêneros alimentícios sejam oriundas da agricultura familiar. Mais recentemente, outro espaço importante para as compras públicas foi aberto, a Modalidade Compra Institucional do PAA, que permite que Municípios, Estados e o Governo Federal utilizem recursos próprios para comprar produtos da agricultura familiar, a partir de um marco legal específico.

PAA: INOVAÇÃO É A SUA PRINCIPAL MARCA

Nesse contexto de transformações no Estado brasileiro, do reconhecimento da agricultura familiar e da importância da segurança alimentar é que nasce e se desenvolve o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei Nº 10.696 de 2003.

¹² SEAF - Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.186 de 2013 admite enquadramento no Proagro Mais de parcela de crédito de investimento rural concedido ao amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

¹³ Programa Garantia Safra – criado pela Lei nº 10.420 de 2002.

¹⁴ PGPM – Decreto Lei nº 79 de 1966 e Lei nº 11.775 de 2008.

¹⁵ PGPM-Bio - Decreto Lei nº 79 de 1966 e Lei nº 11.775 de 2008.

¹⁶ PNATER – instituída pela Lei nº 12.188 de 2010.

A sua elaboração foi executada pelo então MESA (Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e Combate à Fome) e pelo MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e contou com apoio fundamental e decisivo do CONSEA, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), além de outros organismos do Governo Federal, da sociedade civil e de técnicos, rompendo paradigmas pela sua concepção inovadora, pelos seus objetivos, forma de implantação, modelo de gestão e marco legal. (MDS, 2014).

Para Campos e Bianchini (MDS, 2014, p.16), o PAA inovou quando definiu como seus objetivos centrais fortalecer a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro, realizando-os simultânea e conjuntamente. O mesmo recurso é utilizado para fortalecer a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Essas duas faces da mesma moeda são a fortaleza desse programa. A promoção do acesso à alimentação para parcelas da população em insegurança alimentar por meio da aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar era algo até então inexistente. Existiam apenas iniciativas piloto, desarticuladas e sem escala. Com isso, o PAA passou a ser um importante instrumento da política agrícola e da política de segurança alimentar do país.

Outra inovação importante foram as formas de gestão e operação do programa. O PAA conta desde o seu início com um Grupo Gestor que, por meio de resoluções, regulamenta o funcionamento do programa. A gestão do PAA envolve articulação de seis Ministérios membros do Grupo Gestor, MDS, MDA, MF, MEC, MPOG, MAPA, representado pela CONAB. Este esforço de integração das diferentes perspectivas da gestão pública resulta na amplitude de atuação do programa.

Dessa forma, a visão intersetorial é promovida e as decisões tomadas são legitimadas de forma efetiva, já que seus membros representam as unidades que têm envolvimento direto na sua execução. A execução do programa carrega consigo a marca da intersetorialidade, caracterizada pelos diferentes agentes envolvidos em sua operacionalização, que vai desde os entes federados, representados por suas secretarias de agricultura, desenvolvimento social, segurança alimentar, até a Conab, importante parceira do PAA, que empresta sua capilaridade e conhecimento no tema do abastecimento alimentar ao programa. O Grupo Gestor conta, ainda, com um Comitê Consultivo, formado por representações de agricultores familiares, do CONSEA e de outros Conselhos Nacionais, além de diversas instâncias da sociedade civil, garantindo o constante diálogo com a sociedade. A participação é marca fundamental do PAA, expresso no acompanhamento e no controle social exercido pelos conselhos locais.

A partir da criação da modalidade Compra Institucional do PAA, hospitais públicos, restaurantes universitários e presídios passaram a comprar diretamente da agricultura familiar através dos instrumentos legais oferecidos pelo PAA. Esta execução vem sendo decisiva para que o PAA possa ampliar a escala, a capilaridade e a funcionalidade esperadas na sua criação.

Conforme definição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o uso do poder de compra do Estado “é o direcionamento da demanda por bens e serviços do Estado para desenvolver a economia local, micros e pequenas empresas e setores sensíveis da economia ou de interesse estratégico, gerando emprego e renda e primando pelo desenvolvimento econômico sustentável” (Silva, 2008).

É nesse contexto que o Estado, por meio do PAA, passa a ser o indutor da inclusão social, do desenvolvimento local e do abastecimento dos equipamentos públicos com alimentos da agricultura familiar. Vem daí a importância da sua valorização para a agricultura familiar, que mais tarde influenciou positivamente o PNAE e, recentemente, a criação da modalidade Compra Institucional, que amplia o acesso à aquisição de alimentos da agricultura familiar a todos os órgãos das três esferas de governo.

Dessa forma, as compras públicas cumprem um importante papel na inclusão social dos mais pobres, na geração de renda, no desenvolvimento local e na valorização da produção de alimentos variados, saudáveis e sustentáveis, beneficiando agricultores familiares, organizações governamentais e públicos beneficiários de vários programas de governo com suas especificidades de atendimento como os estudantes universitários, pessoas em tratamentos de saúde na rede pública hospitalar, presidiários, servidores públicos que trabalham na Marinha, Exército e Aeronáutica, rede de assistência social, prefeituras, estados, entre outros.

A MODALIDADE PAA – COMPRA INSTITUCIONAL

A modalidade do PAA - Compra Institucional foi criada para atender a demanda dos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta de comprar alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, usando seus próprios recursos financeiros, com dispensa de licitação.

Foi com vistas à otimização das diretrizes do PAA, bem como visando propiciar a maior efetividade de participação dos agricultores familiares com a ampliação dos mercados, que a Lei 12.512/2011 autorizou o poder executivo federal, estadual, municipal e do distrito federal a adquirir alimentos da agricultura familiar com dispensa de licitação e o Grupo Gestor do PAA emitiu a Resolução nº 50/2012/GGPAA, que trata das Compras Institucionais, promovendo, assim, o aumento de renda para quem produz alimentação variada e saudável para a população.

As compras podem ser feitas por todos os órgãos do poder executivo que fornecem alimentação, tais como, hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas, entre outros.

Podem vender para os órgãos públicos os beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar, Lei 11.326/2006, os agricultores e agricultoras familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. As cooperativas e outras organizações econômicas da agricultura familiar, desde que possuam DAP Jurídica, também podem comercializar por meio desta modalidade, observando o limite por unidade familiar.

Alguns estados criaram legislação própria para regulamentar seus programas de Aquisição da Produção da Agricultura Familiar, com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária, onde se destacam até o momento os estados do RS, DF, SP e MG.

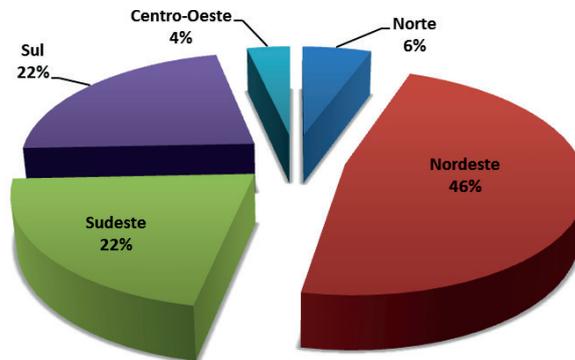
BENEFÍCIOS

As Compras Institucionais promovem a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar e uma alimentação mais saudável porque a oferta dos alimentos está mais perto dos consumidores, formando circuitos curtos de comercialização, permitindo que os produtos sejam frescos, diversificados, de qualidade e adequados ao hábito alimentar local, respeitando as tradições culturais da população da região.

Desta forma, todos se beneficiam. O agricultor familiar qualifica sua produção de alimentos para atender às exigências do mercado consumidor local e ganha mais um canal de comercialização. Os órgãos governamentais aquecem a economia local, contribuem com a inclusão social e produtiva dos agricultores e agricultoras familiares, têm os processos de aquisição de alimentos facilitados e promovem a Política de Segurança Alimentar Nutricional de forma adequada à demanda nutricional de seus clientes e estes consumidores recebem uma alimentação saudável, mais rica nutricionalmente e mais adequada às suas necessidades e cultura.

Segundo relatórios do MDS e MDA, de 2003 a 2014 o PAA já executou aproximadamente 6 bilhões de reais, distribuídos nas 5 regiões geográficas do Brasil (gráfico 1), e o PNAE, no período de 2010 a 2012, executou aproximadamente 500 milhões. Com o uso da modalidade Compra Institucional do PAA, de 2012 até 2014 os Ministérios da Defesa, da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social executaram aproximadamente R\$ 66 milhões, com chamadas realizadas por universidades, hospitais federais, presídios, restaurantes funcionais, entre outros.

GRÁFICO 1: EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PAA DE 2003 A 2014, POR REGIÃO



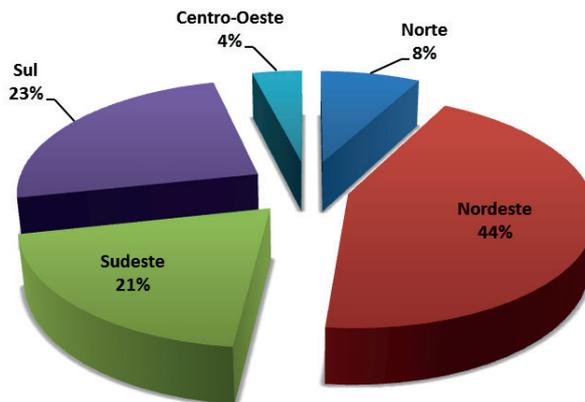
Fonte: MDS, 2014.

PRINCIPAIS RESULTADOS

PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES

O PAA já beneficiou diretamente mais de 300 mil agricultores familiares nas 5 regiões geográficas brasileiras (gráfico 2) e esteve presente em mais de 3.000 municípios brasileiros. Pode-se dizer com segurança que outras centenas de milhares de agricultores são beneficiadas indiretamente pela ação, já que ele tem impactado nas condições de comercialização da produção também para aqueles agricultores que estão nas regiões, estados e territórios em que o programa é executado.

GRÁFICO 2: PARTICIPAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES NO PAA DE 2003 A 2014, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



Fonte: MDS, 2014.

Outro importante impacto proporcionado pelo PAA é o fortalecimento das organizações econômicas da agricultura familiar. A maior parte dos recursos do PAA é aplicada nas compras de organizações da agricultura familiar. Além do estímulo ao associativismo e ao cooperativismo, o PAA proporciona ensinamentos sobre gestão, importante no

processo de consolidação das organizações para sua inserção e permanência no mercado. O programa é um dos principais instrumentos de fortalecimento do cooperativismo e do associativismo entre os agricultores familiares. Mais de 4.000 (quatro mil) organizações da agricultura familiar vendem ou venderam sua produção por meio do PAA.

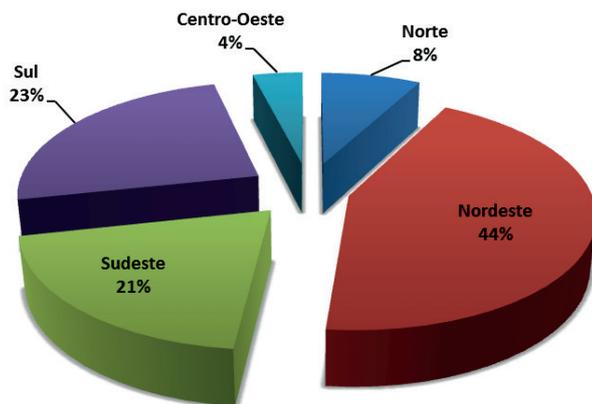
Outra relevante característica do PAA é a capilaridade de sua atuação, que deve-se ao desenho de execução de permite a participação dos diversos gestores, estados, municípios e Conab. Os dados de execução do programa demonstram que a região que apresenta maior participação é a região Nordeste, no entanto as aquisições estão bem distribuídas em todas as regiões. O programa demonstra que é possível trabalhar até mesmo em locais onde a organização econômica é menos desenvolvida, devido ao seu desenho que permite atuação em circuitos curtos de comercialização e abastecimento.

PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR

O PAA contribui para a alimentação de pessoas em insegurança alimentar atendidas por uma variedade enorme de entidades, instituições e equipamentos públicos e não governamentais sem fins lucrativos.

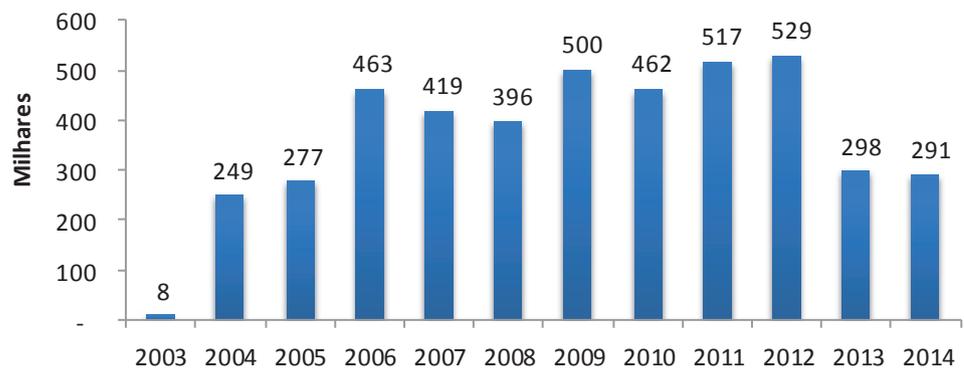
Os produtos adquiridos pelo PAA atendem também comunidades específicas, como indígenas, quilombolas, comunidades de matriz africana, acampados, atingidos por calamidades climáticas, entre outros. Entre 2011 e 2014, foram atendidas mais de 23.000 (vinte e três mil) entidades nas cinco regiões geográficas do Brasil (gráfico 3). A cobertura dessas instituições chega a mais de três mil municípios, ou seja, mais da metade de todos os municípios brasileiros já contam com produtos da agricultura familiar no suprimento de seus equipamentos de alimentação e nutrição.

GRÁFICO 3: ENTIDADES BENEFICIADAS COM ALIMENTOS DO PAA DE 2011 A 2014, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



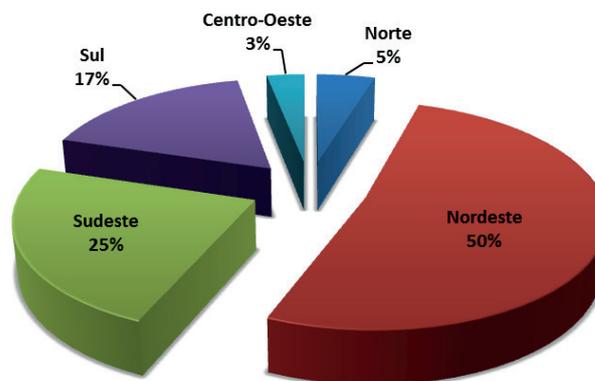
Outro aspecto desse processo é a qualidade e variedade dos alimentos. São cerca de 5 milhões de toneladas de alimentos adquiridos no período de 2003 a 2014 (conforme gráficos 4 e 5), compostos por mais de 3.000 tipos diferentes de alimentos, sendo que a maior parte dos recursos é gasta com frutas, verduras, legumes, feijão, arroz, carnes, leite e farinhas, propiciando alimentação mais saudável para os seus beneficiários consumidores.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO NA QUANTIDADE DE ALIMENTOS ADQUIRIDOS (EM t)

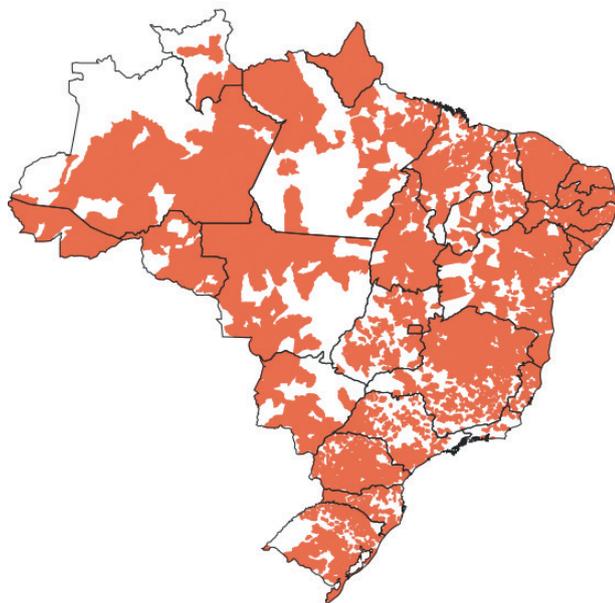


Fonte: MDS, 2014.

GRÁFICO 5: ALIMENTOS ADQUIRIDOS DE 2003 A 2004, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



ALIMENTOS ADQUIRIDOS DE 2003 A 2004, POR REGIÃO GEOGRÁFICA



DESAFIOS DO PAA

CONSTANTE ATUALIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO

O PAA está completando 12 anos. A realidade do Brasil mudou desde sua criação, conforme relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹⁷, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014.

Hoje, devemos discutir quais são as melhores formas de produzir, como contemplar as diferentes realidades regionais e climáticas, como conviver com as mudanças do clima, participar dos novos mercados, lidar com as grandes empresas que atuam no setor, as redes varejistas, inovar as formas de abastecimento.

É desafio da agricultura familiar organizar-se para atender as demandas de forma direta, com menos intermediários. Isso significa participar de mercados além do local, indo até as cidades polo, as capitais e regiões metropolitanas. Significa também escolher parceiros no setor privado para complementar a missão da agricultura familiar de ser a principal fornecedora de alimentos do país.

É necessário discutir qual a produção que queremos da agricultura familiar, como consolidar suas organizações econômicas e como fazer com que seus sistemas de produção sejam sustentáveis e contribuam para um abastecimento cada vez mais exigente, organizado e concentrado em grandes cidades.

¹⁷ Relatório disponível em inglês pelo link: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>.

Nesse novo contexto, qual é o papel do PAA? Como ele pode contribuir para superação dos novos desafios? Como pode se consolidar como parte da estratégia induzida pelo Estado e pela sociedade brasileira de promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional? Como ele pode ser promotor do desenvolvimento sustentável e da produção de qualidade social e ambiental?

Esse é um bom momento para o debate, pois já existe muita experiência acumulada, um conjunto de resultados, enraizamento do programa e legitimidade perante os poderes públicos, consumidores, agricultores e um grande conjunto de políticas públicas para apoiar a agricultura familiar. Sua perenização passa por atualizar suas funcionalidades, seus objetivos, suas formas de implantação.

OCUPAR PAPEL ESTRATÉGICO NO ABASTECIMENTO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

O PAA deverá assumir um papel mais relevante na estratégia de abastecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. Atualmente, uma parte importante dos equipamentos que recebem os alimentos do PAA tem apenas uma parte de suas necessidades cobertas pelo programa e nem sempre de forma regular.

O PAA nasce muitas vezes da oferta da agricultura familiar, ou seja, a proposta nasce de uma disponibilidade de alimentos por parte de um grupo de agricultores e esta oferta não está formatada para a necessidade dos equipamentos de alimentação e nutrição.

A população é cada vez mais urbana, as mulheres trabalham fora de casa e as pessoas se alimentam cada vez mais fora do lar. As crianças e os jovens passam mais tempo na escola, alimentando-se na rede de ensino. As demandas de compras públicas virão da rede socioassistencial, dos hospitais, casas para idosos, presídios, das forças de defesa, dos estoques estratégicos para atendimento de necessidades emergenciais e para equilibrar os mercados, entre outras.

Em um Brasil sem fome e com a miséria reduzida drasticamente, os equipamentos públicos de alimentação terão a missão de oferecer alimentação saudável, visando à criação de hábitos alimentares saudáveis. O PAA precisa mudar para cada vez mais atender esses equipamentos, pois boa parte da demanda no longo prazo estará concentrada aí, e não nas ações isoladas de combate à fome e acesso à alimentação.

O PAA COMO INSTRUMENTO DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E PROMOÇÃO DE HÁBITOS ALIMENTARES SAUDÁVEIS

O Brasil, que superou a fome e a miséria, passa a conviver com a epidemia da obesidade e da má alimentação, que afeta cada vez mais a qualidade de vida da população. O país precisa estimular hábitos alimentares saudáveis que promovam saúde e qualidade de vida.

As políticas de segurança alimentar e nutricional precisarão dialogar cada vez mais, e de forma objetiva, com essas questões. O Plano Nacional de Prevenção e Controle da Obesidade deve ganhar cada vez mais espaço nos próximos anos, articulando e coordenando um amplo conjunto de iniciativas voltadas à promoção de hábitos alimentares saudáveis.

O PAA pode ser um importante aliado das políticas públicas de educação alimentar. A partir da oferta de frutas, verduras, legumes, grãos, cereais, alimentos orgânicos e agroecológicos, o programa pode ser vetor de acesso e, portanto, da produção de alimentos saudáveis. O histórico de suprimento do programa, com sua diversidade, variedade e qualidade nutricional o credencia para esse papel.

Por outro lado, a agricultura familiar ao ser associada à alimentação saudável pode dar passos importantes para o seu fortalecimento perante a sociedade. Se a agricultura familiar se organizar para ocupar este espaço, poderá conquistar um papel importante junto ao Estado e à sociedade brasileira que lhe valerão mais apoio traduzido em políticas públicas, priorização, estrutura de atendimento e recursos. É importante apoiar a agricultura familiar para que esteja preparada para inserir-se neste novo contexto.

MANTER O ESTÍMULO À INCLUSÃO PRODUTIVA

O uso do poder de compra do Estado em benefício da agricultura familiar, no contexto da produção e da oferta de alimentos, é importante ferramenta de promoção da inclusão produtiva no meio rural. Neste sentido, as compras de alimentos locais devem ser observadas e tratadas como nichos de mercado a serem explorados pela agricultura familiar, para que estados e municípios, em parceria com o Governo Federal, cumpram seu papel na inserção destas famílias nos mercados institucionais. Além disso, é importante oferecer aos agricultores familiares e suas organizações econômicas assistência técnica e capacitação no âmbito da educação não formal.

A inclusão produtiva pode ser estimulada também por meio do fortalecimento das organizações econômicas da agricultura familiar. O PAA deve estimular a busca ativa dos empreendimentos junto aos agricultores familiares mais empobrecidos, contribuindo com a melhoria da qualidade de vida, também, dos produtores.

PAA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL

As compras públicas têm novas diretrizes que reconhecem a importância de incorporar indicadores de sustentabilidade em suas operações. Além disso, ao estimular a produção sustentável e de alimentos saudáveis, o programa proporciona à agricultura familiar ferramentas para inserção destes produtos em um mercado privado crescente, podendo ampliar seu escopo de atuação para além das compras institucionais.

A compra de alimentos, por interagir profundamente com os recursos naturais e da biodiversidade, deve se preocupar cada vez mais com a origem dos produtos, os sistemas de produção utilizados e as práticas ambientais e sociais adotadas. Nesse sentido, o PAA deve valorizar aquisições de produtos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade. Essas escolhas têm grande coerência e aderência às iniciativas voltadas para a promoção da alimentação saudável e esse direcionamento pode ser muito interessante para o Estado, que estará contribuindo para o desenvolvimento da oferta de produtos com esses valores associados. Apoiar a organização dessas cadeias produtivas e estabelecer circuitos de compras sustentáveis certamente contribuirá para melhor estruturação dos mercados privados e para que o país oportunize aos produtores familiares ofertar ao mercado para suprir a demanda crescente por produtos sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de sua atuação, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA contribuiu, e ainda contribui para a produção de alimentos, o fortalecimento da agricultura familiar e o abastecimento alimentar da população em insegurança alimentar e nutricional. Considerando as transformações ocorridas na última década, entre elas a superação da miséria e a saída do Brasil do Mapa da Fome Mundial, novas perspectivas surgem. Entre elas, a necessidade de inovar a forma de atuação do PAA para que o programa continue atendendo às demandas de alimentos a partir da oferta organizada da agricultura familiar. O programa pode vir a transformar-se em uma importante ferramenta de abastecimento e, como tal, precisa atuar organizadamente.

A criação da modalidade Compra Institucional do PAA foi mais uma inovação, ampliando o mercado institucional para outros órgãos, além dos ministérios gestores, MDS e MDA. Ainda assim, é importante que os gestores das compras públicas reconheçam definitivamente as compras da agricultura familiar como parte de uma estratégia de desenvolvimento.

Novos desafios estão postos para o Brasil, para a agricultura familiar e para o Programa de Aquisição de Alimentos. Os esforços de adequação dos instrumentos do programa e das demais políticas públicas que interagem com o PAA devem ser ampliados, ao passo que inovações devem ser continuamente buscadas para adequar-se aos anseios em relação ao programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

_____. **Resolução n. 50, de 26 de setembro de 2012**. Com as alterações posteriormente introduzidas pela Resolução nº 56, de 14 de fevereiro de 2013, dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do PAA. Brasília, DF: MDS, 2012.

_____. **Resolução n. 64, de 20 de novembro de 2013**. Altera a Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, que dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito de julho de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm >. Acesso em: 07 ago. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm >. Acesso em: 07 ago. 2015.

SILVA, Erivam Paulo da. **O Uso do poder de compra do Estado como instrumento de política pública**: a Lei Complementar nº 123/2006, sua implementação. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 2008, 180p.

PROGRAMA CISTERNAS, UMA FERRAMENTA PODEROSA CONTRA A POBREZA

*Arnoldo de Campos¹
Francisca Rocicleide Ferreira da Silva²
Igor da Costa Arsky³
Vitor Leal Santana⁴*

INTRODUÇÃO

Por meio do Plano Brasil sem Miséria – BSM, o Governo Federal assumiu o compromisso de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014. Desde o primeiro momento, ainda na formulação do Plano, estava clara a determinação do Governo Federal em promover o acesso universal à água na zona rural, em especial na região do semiárido brasileiro, como etapa fundamental da superação da extrema pobreza na região.

A implantação de cisternas, conduzida pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS desde 2003, já era uma política de reconhecida efetividade e de considerável abrangência, tendo sido implementadas, entre 2003 e 2010, 329,5 mil⁵ cisternas de placas de alvenaria para armazenamento de água para o consumo humano. O caminho estava claro, apostar no acesso descentralizado e territorializado, fazendo a política ganhar escala.

A partir do cruzamento de informações do Cadastro Único para Programas Sociais – Cadastro Único com o Sistema de Informações Gerenciais do Programa Cisternas – SIG Cisternas, estimou-se a demanda de mais 750 mil cisternas de consumo para o atendimento de todas as famílias pobres da Zona Rural do Semiárido, número esse que passou a ser a meta do Plano Brasil sem Miséria.

¹Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS.

²Diretora do Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva do MDS.

³Coordenador-Geral de Acesso à Água do MDS. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

⁴Coordenador na Coordenação-Geral de Acesso à Água do MDS. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

⁵Dados do SIG Cisternas, abrangendo a execução dos seguintes parceiros do MDS: Articulação no Semiárido /Associação Programa Um Milhão de Cisternas (ASA/ AP1MC), Governos Estaduais e Governos Municipais

Tendo sido delineada essa meta, um conjunto de ações foi desencadeado na perspectiva de ampliar a escala do atendimento, envolvendo o desenho de um arranjo institucional para a coordenação dos processos, materializado no Programa Água para Todos, na distribuição territorial das metas entre os atores envolvidos, na formatação de mecanismos de gestão e acompanhamento periódico da execução, além da ampliação do leque de parceiros que assumiram o referido compromisso, resultado da maior disponibilidade de recursos orçamentários.

Para cumprir o objetivo de ganhar escala, o programa teve que confrontar-se com as dificuldades de implementação por ausência de um marco regulatório específico. Assim, foi tomada a iniciativa de elaborar um marco regulatório próprio, que envolveu o desenho de uma sistemática específica de execução, além de reconhecer o papel

das tecnologias sociais como política pública para a promoção do desenvolvimento: o Programa Cisternas.

Passados quatro anos de implementação do BSM, registra-se não só o cumprimento integral das metas estabelecidas, mas a consolidação de uma política de acesso descentralizado à água, que tem como eixo condutor a parceria com a sociedade civil organizada e a valorização do cidadão-beneficiário como sujeito no processo de implementação da política pública.

ELEMENTOS CENTRAIS DO PROGRAMA CISTERNAS: TECNOLOGIA SOCIAL, ACESSO DESCENTRALIZADO À ÁGUA, CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO E SEGURANÇA ALIMENTAR.

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas foi institucionalizado por meio dos artigos 7 a 12 da Medida Provisória nº 619, de 6 de junho de 2013, convertidos nos artigos 11 a 16 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, e regulamentado por meio do Decreto 8.038, de 04 de julho de 2013. A política pública por ele implementada é executada pelo MDS desde 2003, de forma descentralizada e ancorada inicialmente na ampla parceria estabelecida entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), e posteriormente com Estados, Municípios e Consórcios Municipais.

O Programa Cisternas visa implantar tecnologias sociais de acesso à água, envolvendo principalmente a captação de água de chuva, na perspectiva de dotar as famílias de uma solução de armazenamento de água que permita sua utilização para o consumo humano e para a produção de alimentos. Tal ação se insere em uma perspectiva mais ampla de garantia da segurança alimentar e nutricional e geração de renda para famílias pobres situadas na zona rural com dificuldades de acesso à água potável e/ou com escassez hídrica.

Resultado de um processo social de aprendizado sobre os meios de convivência com a seca, a cisterna de placas de alvenaria para captação e armazenamento de água de chuva e as demais tecnologias sociais de acesso à água atualmente apoiadas pelo MDS são simples, de baixo custo e de fácil aplicação e apropriação pela comunidade. Nesse processo, toda a comunidade é mobilizada e as famílias são estimuladas a refletir sobre a gestão e manejo da água no âmbito familiar e comunitário. Na implantação da tecnologia, a mão de obra geralmente é local, sendo que os próprios agricultores familiares são treinados para a construção da estrutura.

As atividades de mobilização e formação são parte integrante da metodologia que caracteriza as referidas tecnologias como tecnologias sociais, passíveis de serem implementadas a partir de ação direta das famílias ou comunidades a serem atendidas, não como obra de engenharia. Essa metodologia participativa busca despertar no

beneficiário o sentimento de conquista, de apropriação da tecnologia e de reconhecimento de sua cidadania.

A tecnologia social de acesso à água, ao permitir o estoque hídrico, é sinônimo de autonomia para as famílias rurais pobres, que até então eram totalmente dependentes do atendimento por meio de carros-pipa ou da água de poços geralmente salinos ou barreiros.

Trata-se de uma política de acesso à água que definitivamente busca romper com os laços de clientelismo e de dependência política das famílias para com soluções ineficientes, “alimentadoras da “indústria da seca”, e que efetivamente não mudaram a realidade na região” (RUANO; BAPTISTA, 2011).

A eficácia das tecnologias implantadas, porém, depende do uso sustentável da água e da conscientização das famílias beneficiadas sobre os limites de armazenamento para o período de estiagem. Tendo em vista essas necessidades, a estrutura do Programa conta com processos de mobilização social e de capacitação para a gestão da água pelas famílias cujo objetivo maior é perpetuar os ganhos sociais da tecnologia.

O quadro abaixo especifica os processos de aprendizagem associados às etapas para a implantação das tecnologias, para além do processo construtivo.

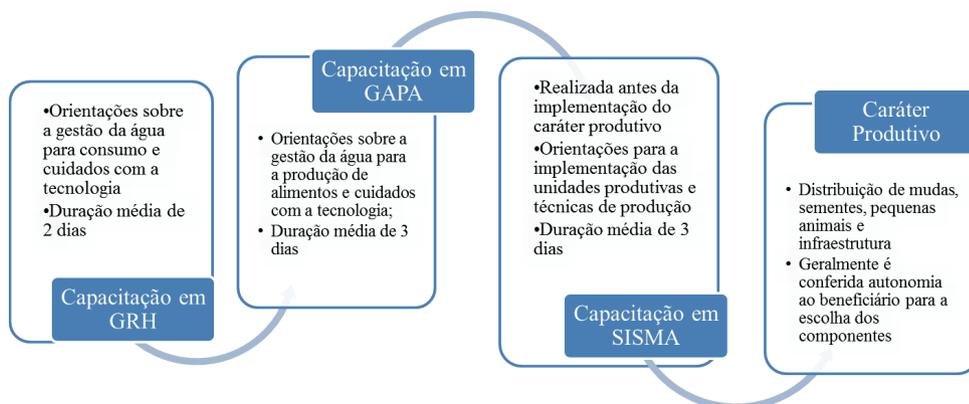
QUADRO 1: ATIVIDADES ASSOCIADAS À IMPLEMENTAÇÃO DAS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA APOIADAS PELO MDS

Atividade	Características
Mobilização e seleção das famílias	Processo associado à escolha das comunidades e à mobilização das famílias que serão contempladas com as tecnologias, devendo contar com a participação de instituições representativas locais.
Capacitação em gestão da água para o consumo humano (GRH)	Voltada para as famílias atendidas com tecnologias de acesso à água para consumo humano. É o primeiro processo de aprendizagem no âmbito do Programa, e busca orientar a família sobre os cuidados com a tecnologia, formas de tratamento e gestão da água armazenada, além de promover reflexão sobre cidadania e direito à água.
Capacitação em gestão da água para a produção de alimentos (GAPA)	Primeira capacitação para famílias a serem atendidas com tecnologias de água para a produção. Envolve reflexões sobre as estratégias de manuseio e gestão das aguadas disponíveis na comunidade e em seus sistemas de produção, incluindo vários usos e interfaces na utilização e gerenciamento das aguadas disponíveis.

Capacitação em sistema simplificado de manejo de água para a produção (SISMA)	Orientações realizadas em um segundo momento, antes da entrega dos componentes produtivos associados às tecnologias de água para a produção. Nessa capacitação são trabalhadas técnicas simples que possibilitam às famílias o uso racional da água da tecnologia.
Intercâmbios de experiências	São momentos em que agricultores têm oportunidade de conhecer experiências desenvolvidas por outras famílias em estratégias de convivência e técnicas produtivas inovadoras. A troca horizontal de conhecimentos possibilita o resgate e valorização dos agricultores como inovadores técnicos e sociais, como detentores de conhecimentos e experiências, que, compartilhados, estimulam e motivam as famílias a melhorar seus sistemas produtivos.
Caráter Produtivo	Insumos e/ou material de infraestrutura entregues aos beneficiários na perspectiva de desenvolver ou potencializar a produção agroalimentar na propriedade.

As atividades possuem um fluxo que busca acompanhar todo um processo de ampliação do acesso à água e a evolução de um aprendizado que tem como objetivo final dotar a família de ampla autonomia para a gestão da água e para o desenvolvimento de processos produtivos em sua propriedade, possibilitando a essa família galgar um novo patamar de desenvolvimento social.

FIGURA 1: FLUXO DAS CAPACITAÇÕES ASSOCIADAS À IMPLEMENTAÇÃO DAS TECNOLOGIAS



**QUADRO 2: PRINCIPAIS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA
APOIADAS PELO MDS, NO ÂMBITO DO PROGRAMA CISTERNAS**

Descrição	Usos	Características
Cisterna de placas de 16 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Beber, cozinhar e higiene básica - Uso familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Reservatório de água de chuva captada do telhado da casa
Barragem subterrânea	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedouro de animais. - Recarga do lençol de águas subterrâneas. - Pequenas irrigações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Barramento transversal ao leito das enxurradas, córregos e riachos temporários, por meio da fixação de uma manta de plástico flexível em uma vala escavada. - Reservação de água de chuva que escoou infiltrada no solo.
Cisterna calçadão de 52 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reservatório de água de chuva captada de área acimentada de 200m²
Cisterna de enxurradas de 52 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reservatório de água de chuva captada a partir de leito de enxurradas
Barreiro Trincheira	<ul style="list-style-type: none"> - Bebedouro de animais - Pequenas irrigações - Uso familiar ou comunitário 	<ul style="list-style-type: none"> - Reservatório escavado no solo até a camada impermeável, com paredes verticais estreitas e profundas, com capacidade para armazenar pelo menos 500 mil litros de água.
Tanque de pedra	<ul style="list-style-type: none"> - Uso comunitário. - Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Usos domésticos (lavar roupa, tomar banho e higienizar instalações sanitárias). 	<ul style="list-style-type: none"> - Barramento de alvenaria construído nos lajedos, chamados de “caldeirões”. - Volume de água armazenada varia entre 100 mil a 1 milhão de litros.
Bomba d’água popular	<ul style="list-style-type: none"> - Uso comunitário - Supre as necessidades em geral, exceto para beber. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalada em de poços tubulares inativos, com profundidade de até 80 metros.
Cisterna Escolar de 52 mil litros	<ul style="list-style-type: none"> - Beber, cozinhar e higiene básica de alunos, gestores e professores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reservatório de água de chuva captada do telhado da escola.

Além dos resultados diretos⁶ mensurados pelas pesquisas de avaliação, efeitos indiretos na vida das famílias e das comunidades também devem ser registrados.

A imensa maioria dos municípios da região é de pequeno porte (menos de 10 mil habitantes), dependentes quase que exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com economia baseada na agricultura familiar de baixo rendimento e com os menores índices de desenvolvimento humano do Brasil. Em função disso, um aspecto importante da implementação do Programa é que todo recurso do Programa Cisternas repassado pelo Governo Federal é aplicado em municípios daquela região. Em outras palavras, a política está orientada para causar efeitos de otimização das potencialidades locais da região, seja na compra dos materiais ou na contratação da mão-de-obra para a construção ou de técnicos de campo para a execução das atividades de campo. A compra do material para edificação das tecnologias, feita no comércio local ou de municípios adjacentes, dinamiza a economia regional, uma vez que cerca de 70% de todo o recurso investido no Programa, superior a dois bilhões de reais⁷, tem sido empregado no comércio dos municípios da região.

Os cursos de formação da mão-de-obra para a implementação das tecnologias, promovidos também com recursos do Programa, tem gerado uma nova força de trabalho nessas localidades. São agricultores familiares das próprias comunidades que passam por um longo processo de treinamento teórico e prático. Em todo o período de implementação do Programa, foram pelo menos 20,6 mil cisterneiros capacitados em todo o semiárido. Boa parte deles continua ganhando a vida construindo cisternas e outra parte importante é incorporada no mercado e em outros projetos do Governo, como nas obras do PAC na região, por exemplo.

Outra abordagem diz respeito ao emprego de jovens. O Programa demanda uma força de trabalho essencialmente jovem. São animadores e técnicos de campo envolvidos no contato direto com as famílias. Eles apoiam a mobilização e seleção das famílias a serem beneficiadas, orientam a chegada dos materiais na comunidade e articulam as capacitações para gestão da água. Esses jovens recebem treinamento e capacitações e, conscientizados, buscam contínua formação técnica e acadêmica, com o objetivo de aplicar os conhecimentos adquiridos a serviço do desenvolvimento local. São filhas e filhos de agricultores familiares que assumem crescente destaque nas comunidades onde atuam.

Outra contribuição do Programa Cisternas é o fortalecimento da organização popular dessas famílias pobres. Para a mobilização e seleção das famílias é preciso que seja constituída no município uma comissão municipal e também comissões comunitárias, formada essencialmente por representantes da sociedade civil organizada, lideranças locais e por agentes públicos, como professores e agentes comunitários de saúde. Esse coletivo é co-responsável pela implementação do Programa em âmbito local, acompanhando todas as etapas, desde o planejamento até a execução. Os integrantes

⁶ Estudo de avaliação do Programa, realizado pelo TCU (2006), mostra que as cisternas proporcionaram, dentre outros benefícios, melhores condições de saúde e a redução do tempo e esforço gastos nos deslocamentos para a obtenção de água. Outro exemplo é a pesquisa realizada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (2009), que chegou às seguintes conclusões a respeito da utilização das cisternas pelas famílias: melhoria da água consumida; diminuição da ocorrência de doenças de veiculação hídrica; diminuição do tempo que a família gasta para buscar água diariamente, principalmente mulheres e crianças. Tais benefícios trazem impactos diretos sobre o nível de desenvolvimento humano local e a satisfação das famílias é enorme (92% dos entrevistados se declararam muito satisfeitos com o Programa).

⁷ Considerando valores empregados pelo MDS de 2003 a 2014, sendo 75% no período 2011-2014. Fonte: SIAFI, obtido pela Coordenação Geral de Acesso à Água (CGAA/MDS).

destas comissões também recebem capacitações e são estimulados a se empenhar na busca de alternativas para a comunidade. Esse instrumento constitui-se em um poderoso agente de controle social no âmbito municipal.

Os intercâmbios de experiências, componente associado à implementação de tecnologias de acesso à água para a produção de alimentos, constituem espaço importante para a troca de técnicas e práticas que vem sendo utilizadas na região, com potencial para serem reaplicadas de forma bem sucedida e com impacto direto sobre a produção das famílias.

Com os ganhos indiretos do acesso à água de qualidade para consumo humano e para a produção de alimentos, assim como a chegada de outros serviços públicos e outros programas de geração de renda, milhares de famílias passam a ter incentivos concretos para permanecerem em seu local de origem, contribuindo para a redução da migração para a periferia das cidades ou para outras regiões, fruto principalmente dos longos períodos de estiagem que periodicamente assolam a região.

Como se observa, além de se tornar alternativa para o abastecimento de água da população rural em situação de pobreza, garantindo um mínimo de segurança alimentar, a implementação dessas tecnologias sociais também possui um caráter formativo que potencializa seus ganhos sociais ao promover o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das políticas públicas, contribuindo significativamente para a promoção do desenvolvimento humano local.

O PROGRAMA CISTERNAS NO ÂMBITO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, essa ação ganha uma visibilidade ainda maior, tendo em vista que a universalização do acesso à água no semiárido passou a ser uma de suas metas e a cisterna uma das formas de assegurá-la.

O primeiro passo foi identificar a demanda por cisternas no semiárido. Essa estimativa partiu da intersecção de quatro variáveis para a definição do público-alvo prioritário do Programa a ser identificado no Cadastro Único⁸: a) ser domiciliado em município do semiárido; b) ser domiciliado na zona rural do município; c) ter o perfil de elegibilidade ao Programa Bolsa Família⁹; e d) não possuir acesso à rede pública de abastecimento de água.

⁸ Foram identificadas com "Perfil Cadastro Único" as famílias com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 232,50, uma vez que também constam no cadastro famílias com perfil de renda acima desta faixa.

⁹ À época, eram consideradas elegíveis ao Programa Bolsa Família famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00, e famílias com renda *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 com filhos entre 0 e 16 anos incompletos.

A definição da meta de 750 mil famílias ainda foi projetada retirando da demanda o quantitativo de famílias que já haviam sido atendidas com cisternas até 2010. Naquele momento essa meta constituía um enorme desafio, visto que a estimativa de atendimento em quatro anos representava mais do que o dobro de entregas de cisternas realizadas nos oito anos anteriores.

Esse compromisso foi materializado posteriormente no Programa Água Para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que reforçou a importância dos sistemas de captação e armazenamento de águas pluviais como alternativa para a promoção da saúde, segurança alimentar e do desenvolvimento local das populações rurais e em situação de vulnerabilidade social.

Para dar consequência às metas apresentadas foi fundamental a articulação dos órgãos e instituições federais com competência legal em temas como segurança alimentar e nutricional, infraestrutura hídrica e de abastecimento público de água, de saúde e meio ambiente, bem como a articulação com estados, municípios e com a sociedade civil organizada. Era preciso uma ação coordenada de governo e, nesse sentido, outros órgãos de governo foram envolvidos e diversas reuniões foram realizadas no MDS no sentido de formatar um programa abrangente de acesso à água. Neste contexto, duas instâncias foram responsáveis por realizar a coordenação intersetorial do tema, o Grupo Gestor do Programa Água Para Todos (APT) e a Sala de Situação do APT no âmbito da estrutura de coordenação do Plano Brasil sem Miséria.

Considerando a diversidade de parceiros responsáveis pela execução da meta, e considerando a amplitude do desafio, em um primeiro momento foi fundamental a organização da atuação de cada um desses parceiros, buscando evitar a sobreposição de executores. Assim, foram definidos agrupamentos de municípios onde cada um poderia realizar suas contratações. Essa “territorialização” resultou em um mosaico bem definido de distribuição das metas, considerando que cada parceiro deveria atuar em territórios bem definidos na perspectiva de universalizar o atendimento naquele território.

Ao cruzar informações do Cadastro Único com informações do SIG Cisternas¹⁰, o Sistema de Gerenciamento da Universalização do Acesso à Água – SIG Água, tinha a perspectiva de oferecer, via web, a lista de famílias a serem atendidas em cada município, incluindo a localização dessas famílias, facilitando o planejamento para a mobilização e atendimento do público alvo do Programa, além do trabalho de busca ativa a ser realizado.

Diante desse cenário, além da inclusão de outros órgãos e instituições na execução das metas do Programa Água para Todos, tais como o Ministério da Integração Nacional, da Fundação Banco do Brasil, do Ministério do Meio Ambiente e da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, o próprio MDS buscou novas parcerias.

Nesse contexto, foram formalizadas novas parcerias ou ampliadas parcerias já existentes com oito dos nove estados abrangidos pela região do semiárido legal, além de expandidas as ações para estados da região Sul, Sudeste e Norte do país e fortalecida a parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas - AP1MC. Também foram firmadas parcerias com o Banco do Nordeste, a partir de contrato de prestação

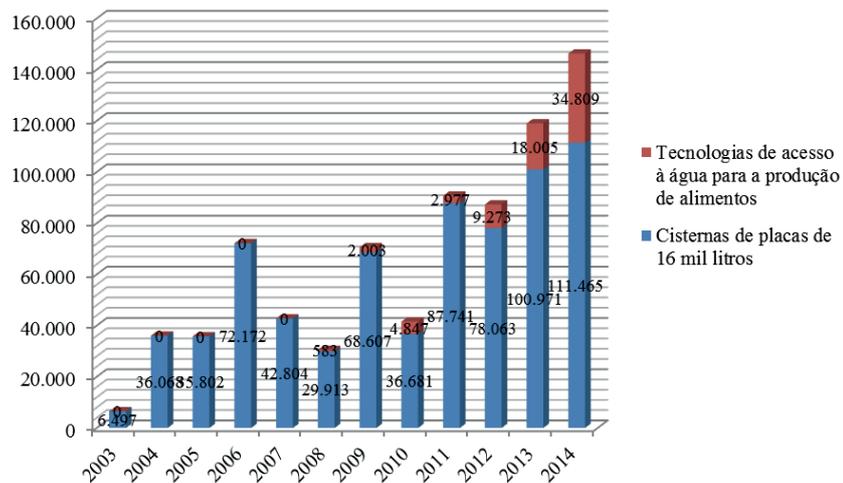
¹⁰ O SIG Cisternas é um sistema informatizado desenvolvido pelo MDS e utilizado pelos parceiros para o registro das cisternas e das demais tecnologias implementadas, agregando ainda um conjunto de informações sobre a família e sua propriedade rural, e constituindo como importante ferramenta de gestão e monitoramento da execução das ações do Programa.

de serviços, e firmados convênios com consórcios públicos de municípios, atores que até então não participavam do processo.

Ou seja, a estratégia de universalização envolveu a participação de um conjunto amplo de atores, num esforço significativo de coordenação e execução que garantisse o atendimento da demanda inicialmente levantada. Ao MDS coube a maior parte da meta: 450 mil cisternas de placas para o consumo humano e a integralidade da meta associada à água para a produção.

Esse amplo esforço, refletido na ampliação significativa do orçamento do Programa e, conseqüentemente, na ampliação dos contratos, resultou na entrega direta pelo MDS de 378,2 mil cisternas de placas e mais de 65 mil tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos, conforme disposto no Gráfico 1 abaixo¹¹.

GRÁFICO 1: CISTERNAS DE PLACAS E OUTRAS TECNOLOGIAS IMPLEMENTADAS PELO MDS NO ÂMBITO DO PROGRAMA CISTERNAS.



Fonte: SESAN/MDS e SESEP/MDS.

¹¹ Importante destacar que, além da atuação direta pelo MDS, foram realizadas, no âmbito do BSM, articulações institucionais com a Fundação Banco do Brasil, a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que resultaram na entrega de mais de 80 mil cisternas de placas de 16 mil litros e 35 mil tecnologias de acesso à água para produção de alimentos (não contabilizadas no Gráfico 1). Fonte: SESEP/MDS.

FIGURA 2: CISTERNA DE PLACAS DE 16 MIL LITROS



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 3: CISTERNA CALÇADÃO DE 52 MIL LITROS



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 4: CISTERNA DE ENXURRADAS DE 52 MIL LITROS, COM PEQUENA PRODUÇÃO DE HORTALIÇAS ASSO-CIADA AO CARÁTER PRODUTIVO.



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 5: BARRAGEM SUBTERRÂNEA



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 6: BARREIRO TRINCHEIRA FAMILIAR.



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 7: BOMBA D'ÁGUA POPULAR FAMILIAR.



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 8: TANQUE DE PEDRA



Foto: Arquivo MDS.

FIGURA 9: QUINTAL PRODUTIVO ASSOCIADO À IMPLEMENTAÇÃO DE UMA CISTERNA DE ENXURRADAS. PRODUÇÃO DE HORTALIÇAS COM FRUTEIRAS AO FUNDO.



Foto: Arquivo MDS.

MARCO LEGAL DO PROGRAMA CISTERNAS

A lógica de formalização, execução e prestação de contas dos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa Cisternas seguiu ao longo dos últimos anos o arcabouço legal das transferências voluntárias, consubstanciado atualmente no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Apesar dos resultados significativos observados na execução da política até então, havia uma clara percepção das dificuldades para sua operacionalização a partir das regras definidas por esse arcabouço, tendo em vista as especificidades associadas à lógica da ação.

Com o agravamento da estiagem na região do semiárido no ano de 2013 e considerando a importância da política no âmbito da estratégia governamental de erradicação da extrema pobreza, materializada no Plano Brasil Sem Miséria, abriu-se a oportunidade de discussão de uma nova sistemática de execução que garantisse a institucionalização e padronização dos instrumentos associados à implementação da política, considerando principalmente os gargalos burocráticos existentes e o contexto dos múltiplos atores envolvidos, em um arranjo institucional que perpassa ampla articulação federativa e intensa parceria com a sociedade civil.

O processo teve início com o MDS coordenando consultas internas e com parceiros e organizações da sociedade civil com ampla atuação na ação, de forma que em um curto espaço de tempo, entre os meses de abril e maio de 2013, foi formatada uma proposta, que entrou na Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013. Essa dinâmica de reuniões com atores que historicamente contribuíram com a evolução da ação permaneceu nos meses seguintes, tendo em vista o conjunto de instrumentos associados à regulamentação do Programa.

A proposta do desenho de um novo arcabouço legal visava institucionalizar a ação no Ministério, uma vez que estava ancorada apenas em ações orçamentárias, reconhecer as especificidades da ação por suas características de participação e de utilização de tecnologias sociais e padronizar a execução das ações de acesso à água sob a gestão do MDS, por meio de regras que simplificassem e uniformizassem procedimentos associados à celebração das parcerias, contratação e execução das entidades e prestação de contas.

De uma forma geral, a nova sistemática regulamentada pelo Decreto 8.038, de 04 de julho de 2013, uniformiza a atuação dos parceiros do MDS na execução do Programa. Os parceiros passam a formalizar contratos de prestação de serviços por dispensa de licitação com entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS, a partir de edital e contrato uniformizado para a execução de tecnologias com metodologia e valor unitário padronizado e cuja prestação de contas tem foco em resultados aferidos a partir de sistema informatizado, geolocalização das tecnologias e Termo de Recebimento assinado pela família.

Dessa forma, o primeiro instrumento instituído foi Portaria Ministerial estabelecendo critérios e procedimentos para o credenciamento das entidades, a serem realizados pelo próprio Ministério, criando desta forma uma rede de instituições em condições de concorrer aos editais a serem publicados pelos parceiros do MDS. Entre setembro de 2013 e setembro 2014, foram credenciadas 193 entidades, conforme gráficos 2 e 3:

GRÁFICO 2: ENTIDADES CREDENCIADAS PELO MDS, POR UF

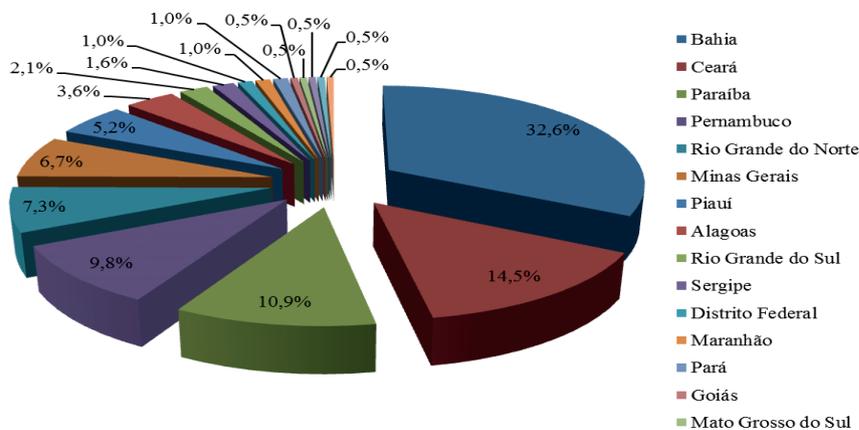
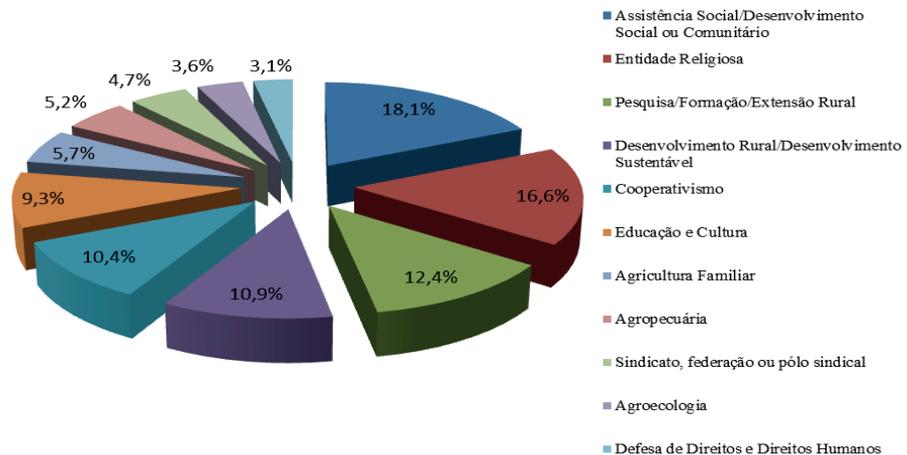


GRÁFICO 3: ENTIDADES CREDENCIADAS, POR CATEGORIA



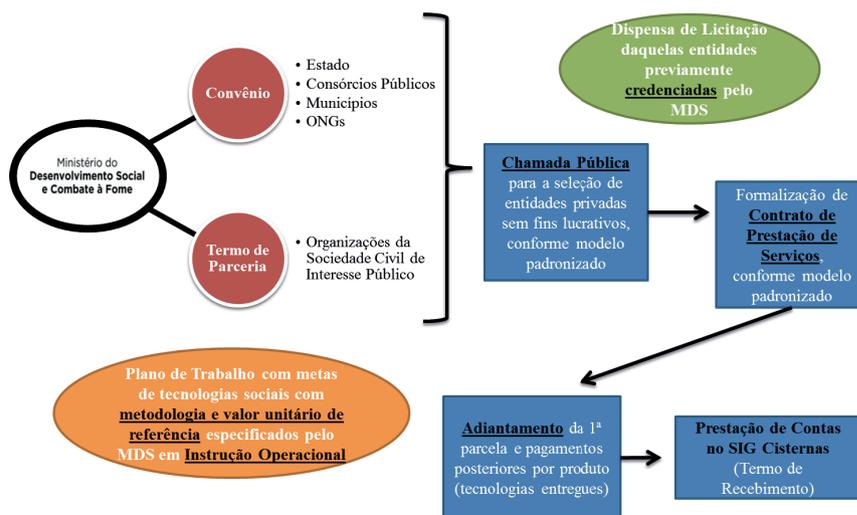
A segunda portaria ministerial¹² diz respeito à padronização da metodologia de implementação das tecnologias e definição de valores unitários de referência para cada uma, na perspectiva de garantir uniformidade ao processo de execução, cujo detalhamento e especificação ficaram a cargo da SESAN. Esse elemento garantiria, além de padrão de qualidade uniforme, redução no tempo associado às tratativas para a consolidação das parcerias, uma vez que caberia ao parceiro apenas optar por qual tecnologia seria a mais adequada para o projeto.

Além da padronização da tecnologia, outra inovação trazida foi a alteração na lei de licitações pela Medida Provisória nº 619/2013 (Inciso XXXIII do Artigo 24 da Lei nº 8.666/1993) permitindo a dispensa de licitação para a contratação de entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS. Assim, a seleção das entidades passaria a levar em conta critérios objetivos considerando principalmente a experiência territorial na implementação de tecnologias sociais de acesso à água. Neste sentido, os instrumentos vinculados a essas etapas também foram padronizados por portaria ministerial. Nesse caso, foi instituído Edital de Chamada Pública uniforme, com as mesmas regras e procedimentos a serem adotados por todos os parceiros, bem como foi padronizado o Contrato a ser firmado com as entidades privadas sem fins lucrativos credenciadas pelo MDS. O objetivo era reduzir o tempo decorrido entre a elaboração de editais específicos por cada parceiro, passando pela análise das procuradorias jurídicas estaduais, até a efetiva contratação das entidades executoras locais.

A figura 10 apresenta a nova sistemática de execução delineada pelo arcabouço legal trazido pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. Pelo exposto, verifica-se que o instrumento de repasse a ser firmado entre o MDS e seus parceiros continua sendo o convênio ou termo de parceria, o que na prática mantém o mesmo arranjo institucional para a execução da política. O que se altera principalmente são os instrumentos e mecanismos utilizados após a formalização.

¹² A Portaria Ministerial nº 130 definiu as seguintes tecnologias sociais a serem apoiadas pelo Programa: I - Cisterna de placas de 16 mil litros; II - Cisterna de ferrocimento de 16 mil litros; III - Cisterna escolar; IV - Cisterna calçada de 52 mil litros; V - Cisterna de enxurradas de 52 mil litros; VI - Cisterna Telhadão Multiuso; VII - Barragem subterrânea; VIII - Barreiro Lonado; IX - Barreiro trincheira; X - Barreiro tradicional; XI - Sistema de Barraginhas; XII - Tanque de pedra; XIII - Bomba d'água popular; XIV - Microaçude; XV - Poços Rasos; XVI - Sistema Pluvial Multiuso Autônomo e XVII - Sistema Pluvial Multiuso Comunitário. Destas, apenas as tecnologias I, III, IV, V, VII e IX tiveram suas especificações e valores unitários definidos pela SESAN até setembro de 2014.

FIGURA 10: SISTEMÁTICA DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA CISTERNAS A PARTIR DA LEI Nº 12.873/2013



Mais uma inovação trazida pela nova legislação diz respeito ao adiantamento da primeira parcela do contrato firmado com a entidade contratada. Pela lógica tradicional dos contratos, a remuneração do contratado está associada ao pagamento de produtos entregues pela contratada, ou seja, o pagamento é realizado após a efetiva comprovação de realização do serviço. A Lei nº 12.873/2013 autoriza esse adiantamento, enquanto o Decreto nº 8.038/2013, que regulamenta a execução do Programa, estipula esse adiantamento em até 30% do valor total do contrato. A explicação para essa regra diferenciada de contrato diz respeito principalmente à natureza das instituições contratadas, entidades privadas sem fins lucrativos, que não possuem estrutura financeira ou capital de giro para suportar os custos associados ao início de implementação das tecnologias. Por outro lado, no arcabouço legal criado, o MDS traz para si a responsabilidade pelo tipo de entidade credenciada, o edital de chamada pública privilegia entidades com experiência na execução de ação semelhante e também foram instituídas sanções rigorosas no caso de mal uso do recurso público, mecanismos esses que visam reduzir o risco desse adiantamento.

Por fim, considerando todos os instrumentos instituídos, sobretudo a natureza do contrato a ser firmado com as entidades executoras, o último passo no desenho dessa nova sistemática era simplificar e reduzir os ritos associados à prestação de contas da execução. Tendo em vista que a perspectiva do contrato é o pagamento por um produto referenciado em projeto específico, ao final do contrato a entidade, apesar de receber um adiantamento inicial, apenas receberá o complemento do valor total do contrato após a efetiva entrega de todas as metas contratadas, comprovando a realização das etapas previstas na metodologia de implementação da tecnologia.

Essa nova sistemática de execução também prevê mecanismos de transparência na aplicação dos recursos, uma vez que, para a apuração do cumprimento das metas, será utilizado sistema informatizado já inteiramente desenvolvido e em utilização, no qual deverá ser inserido cada Termo de Recebimento da Tecnologia Social assinado pela família, contendo, além de dados cadastrais, registro fotográfico dos beneficiários ao lado da tecnologia, registro das coordenadas geográficas dessa tecnologia, bem como a declaração de participação da família nas etapas metodológicas de mobilização, seleção e capacitações inerentes à respectiva tecnologia social de acesso à água.

QUADRO 3: ARCABOUÇO LEGAL DO PROGRAMA CISTERNAS

Normativo	Descrição
Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013	Institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas
Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013	Regulamenta o Programa Cisternas
Portaria MDS nº 99, de 20 de setembro de 2013	Estabelece regras e procedimentos para o credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos, no âmbito do Programa Cisternas
Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013	Dispõe sobre a definição dos modelos de tecnologias sociais de acesso à água
Portaria MDS nº 01, de 20 de janeiro de 2014	Dispõe sobre o Edital de Chamada Pública e o Contrato de Prestação de Serviços, no âmbito do Programa Cisternas
Instrução Operacional SESAN nº 01, de 07 de abril de 2014	Divulga os modelos de Termo de Recebimento a serem utilizados pelos parceiros do Programa Cisternas
Instruções Operacionais SESAN nº 01 a nº 05/2013 e Instrução Operacional SESAN nº 03/2014	Especifica os Modelos de Tecnologia Social de Acesso à Água

Finalmente, dois elementos sobre o novo marco legal do Programa merecem destaque. Desde o início efetivo de apoio a projetos para a implementação de tecnologias sociais de acesso à água no semiárido brasileiro, as atividades têm sido realizadas de forma bastante descentralizada por entidades organizadas localmente, na perspectiva de ampliar a capacidade operacional dos órgãos e entidades parceiros e alcançar a capilaridade necessária para o atendimento do público alvo, residente de forma dispersa na área rural ou em núcleos urbanos isolados. Trata-se de um modelo de implementação que requer intensa cooperação e coordenação de várias organizações.

As parceiras firmadas pelo Ministério são concentradas em um conjunto pequeno de atores, mas envolvem, na prática, a descentralização dos recursos para uma ampla gama de instituições com atuação local ou territorial.

Esse desenho de execução de fato se consolida como a alternativa considerada mais eficiente e efetiva para a implementação da política, conforme constatado inclusive em auditoria operacional do TCU (2007, p. 18), que conclui que “A boa articulação existente entre as três esferas de governo, as ONGs, associações e sindicatos comunitários é um ponto forte da Ação. A capilaridade atingida pelos atores envolvidos nas comunidades do semiárido brasileiro é bem executada e é de essencial importância para o sucesso da ação.” Nesse sentido, o desenho da nova sistemática de execução descrita acima parte do reconhecimento da importância da sociedade civil organizada na implementação da política, considerando a experiência das organizações na execução de ações de desenvolvimento rural, assistência social e segurança alimentar, bem como a capilaridade e capacidade técnica e operacional para chegar na população rural dispersa.

Um segundo elemento importante foi à definição legal do conceito de tecnologia social de acesso à água. O conceito de tecnologia social tem sido amplamente discutido no meio acadêmico, sendo que a tecnologia social em si também já tem feito parte de um conjunto importante de políticas públicas (COSTA, 2013; LASSANCE JR *et al.*, 2004). No entanto, mesmo apoiando no conceito de tecnologia social para garantir a execução da política sob as diretrizes pelas quais vem sendo implementada, apenas a partir do Decreto nº 8.038/2013 instituiu-se uma definição legal do que se trata. A partir desse normativo, e com base no acúmulo prático e teórico sobre o conceito, definiu-se que a implementação de uma tecnologia social de acesso à água deve necessariamente envolver um “conjunto de técnicas e métodos aplicados para captação, uso e gestão da água, desenvolvidos a partir da interação entre conhecimento local e técnico, apropriados e implementados com a participação da comunidade” (Decreto nº 8.038/2013, artigo 1º, IV).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Cisternas representa hoje um exemplo de como é possível promover o acesso à água para comunidades pobres da zona rural, contribuindo para um conjunto de atividades com impacto direto sobre a qualidade de vida das famílias e sobre o desenvolvimento local.

Ao fomentar estruturas descentralizadas de abastecimento, com ampla participação e controle social, o Programa Cisternas contribui para a democratização do acesso à água para o consumo e para a produção de alimentos, promovendo principalmente a saúde e a segurança alimentar e nutricional das famílias de baixa renda residentes na zona rural, em especial na região do semiárido brasileiro.

O modelo de governança construído ao longo desses dez anos do programa possui um caráter descentralizado, formativo, com eficiência e eficácia, potencializadas por seus ganhos sociais ao promover o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

O desenho de novas regras e procedimentos para a execução dessa política partiu de um aprendizado de cerca de 10 anos de execução da política, com identificação do arranjo institucional e dos principais problemas verificados nos diferentes modelos adotados, bem como de experiências bem sucedidas de outras políticas públicas.

Alcançada a universalização do atendimento das famílias no acesso à água para consumo na região semiárida e lançadas as bases operacionais para uma rápida expansão da implementação de tecnologias de acesso à água, outros desafios se apresentam.

É factível e imperioso que o próximo ciclo busque a expansão do acesso a água para a produção de alimentos no semiárido de forma integrada e articulada a outras políticas de apoio à agricultura familiar, tais como assistência técnica, fomento, crédito e acesso aos mercados, de forma a tornar mais efetiva e sustentável a inclusão produtiva dessas famílias. Além disso, faz-se necessário consolidar a expansão do Programa para outras regiões e biomas que sofrem com ausência de água potável para o consumo humano, por exemplo, para a região Amazônica. Por fim, também se percebe oportuno avançar na discussão de uma Política Nacional de Convivência com os Biomas, em particular o Semiárido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Adriano Borges, (Org.). **Tecnologia social e políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Avaliação da sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA**. Petrolina: FUNDER/FAO - Embrapa Semiárido - SAGI/DAM/MDS, 2009.

LASSANCE JR. et al. (Org.). **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

RUANO, O.; BAPTISTA, N. **Acesso à água como fator de Segurança Alimentar e Nutricional no semiárido brasileiro. Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília, DF, v. 1, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de avaliação de programa: Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água**. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

_____. **Relatório de monitoramento da ação construção de Cisternas para armazenamento de água**. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2007.

PERFIL SOCIOECONÔMICO DAS PESSOAS E FAMÍLIAS RESIDENTES NO MEIO RURAL SOB A ÓTICA DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

*Denise Direito¹
Elaine Lício²
Natália Marson³
José Roberto Frutuoso⁴*

INTRODUÇÃO

É notória a ampliação de políticas sociais voltadas para a população de baixa renda, capitaneadas pelo Plano Brasil Sem Miséria nos últimos anos, permitindo que o Brasil alcançasse resultados significativos na redução da pobreza (BRASIL, 2014). Nesse sentido, destaca-se a saída do país do Mapa Mundial da Fome, apontada em Relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2014).

Em que pese os avanços reconhecidos, a pobreza no Brasil permanece enquanto fenômeno a ser acompanhado e tratado pelas políticas públicas, sobretudo no caso de vulnerabilidades específicas vivenciadas por determinados segmentos da sociedade.

Trabalhos recentes abordam essa problemática em relação às políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza rural no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (CAMPOS et al 2014; MELLO et al, 2014). Partindo de uma síntese das principais políticas públicas voltadas para essa população, reconhecem a necessidade de ampliação do atendimento a povos e comunidades tradicionais. Apontam ainda a necessidade de construção de arranjos institucionais que avancem na convergência de ações de inclusão produtiva rural em termos de focalização e/ou territorialização, sinalizando o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) como instrumento de referência para essa articulação.

Criado em 2001⁵, o Cadastro Único permite conhecer o perfil socioeconômico de famílias pobres brasileiras de forma a instituir políticas públicas necessárias para reduzir suas vulnerabilidades sociais. Para tanto, aborda as situações de pobreza em suas distintas dimensões. Seu público alvo são as famílias de baixa renda, assim entendidas como aquelas com até ½ salário mínimo per capita ou renda familiar de até três salários mínimos. Para além da sua atuação junto à população de baixa renda em geral, contempla também o reconhecimento de povos, etnias e costumes que imprimiram paulatinamente diferentes feições ao território nacional.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, com graduação em Comunicação Social. Atualmente é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atuando como coordenadora-geral no MDS. Tem experiência em políticas públicas, coordenação federativa, intersetorialidade, democracia e participação, luta por reconhecimento e culturas não-hegemônicas.

² Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília. Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV. Graduada em Direito pela PUC/SP. Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício MDS, Departamento do Cadastro Único.

³ Graduada (2011) em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Analista Técnico de Políticas Sociais exercendo suas funções no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no Departamento do Cadastro Único (DECAU).

⁴ Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). É Analista Técnico de Políticas Sociais e atua no Departamento do Cadastro Único do MDS.

⁵ O Cadastro Único para Programas Sociais foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e reformulado pelo Decreto nº 6135, de 26 de junho de 2007.

De modo a contribuir para a reflexão sobre a importância do Cadastro Único para a articulação de ações de enfrentamento da pobreza rural, esse artigo apresenta o perfil socioeconômico das pessoas e famílias cadastradas residentes na área rural, caracterizando suas vulnerabilidades em comparação àquelas da área urbana. Na análise, lançamos foco especial sobre os Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs), tendo em vista sua situação de maior vulnerabilidade, revelada pelas faces econômica e social da pobreza que caracterizam seu modo de vida.

O RURAL NO CADASTRO ÚNICO

Os dados do Cadastro Único para Programas Sociais indicam que a população rural tem condições de sobrevivência mais escassas do que a população urbana. Em que pese os indicadores gerais sugerirem que houve redução em todos os segmentos da pobreza e fome nas últimas décadas há uma persistência na falta de acesso a serviços públicos na esfera rural.

A maior vulnerabilidade das famílias residentes no meio rural em relação às que residem no meio urbano tem sido objeto de diversos estudos, e teve sua importância acentuada, principalmente, a partir da década de 1950 quando o êxodo rural se acentua e altera a proporção de famílias que moravam no campo em relação à cidade. De um Brasil basicamente agrário na década de 50, com 63,8% da população no meio rural, chegamos ao início do século XXI com mais de 81% da população no meio urbano.

Assim, meio século foi tempo mais que necessário para transformar algumas cidades em enormes conglomerados urbanos, e transformarem os campos em vazios populacionais, com uma população envelhecida e mais masculina (Carmarano & Abramovay, 1998, p. 49), cujos indicadores de pobreza são maiores em relação ao da população urbana.

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO % DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL SEGUNDO OS CENSOS

	2010	2000	1991	1980	1970	1960	1950
Urbana	84,36%	81,25%	75,47%	67,7%	55,98%	45,08%	36,16%
Rural	15,64%	18,75%	24,53%	32,3%	44,02%	54,92%	63,84%

Fonte: IBGE/SIDRA⁶

⁶ Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?t=3&z=t&o=25&u1=1&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u6=1>

No meio desse processo, a questão agrícola e o debate sobre pobreza rural começam a adquirir importância. Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel irão interpretar de diferente forma, apesar de apontar causas semelhantes, os problemas do mundo agrário. De modo muito simplificado, para Rangel, a agricultura brasileira entra na fase capitalista sem abandonar “seu lado arcaico” (1962) e, assim, baixo nível técnico e falta de financiamento gerarão a pobreza rural. Para o marxista Caio Prado Junior, a questão da pobreza rural está relacionada à forma de propriedade da terra, em que o binômio grandes propriedades privadas versus trabalhadores assalariados de baixa remuneração são em alguma medida a explicação para um meio rural pauperizado.

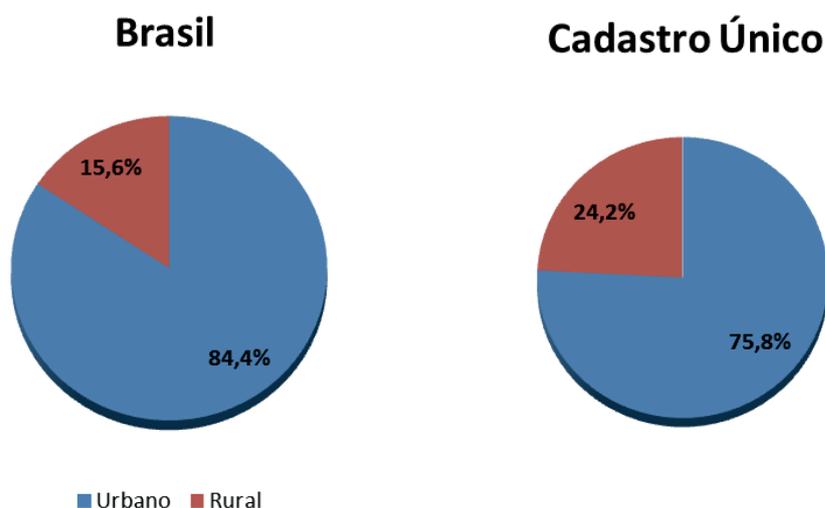
Já estava presente no trabalho de Caio Prado Júnior, para além das condições econômicas e históricas, a indicação de que fatores sociais - especialmente a ausência de direitos trabalhistas e sociais e de formação educacional - ajudavam a explicar a persistência da pobreza no campo, mesmo quando a estrutura agrária nacional começa a se abrir para a agricultura familiar. Soma-se ainda, o problema de que toda “a estrutura do país [...] se constitui no passado e ainda se orienta sobretudo no sentido de satisfazer às exigências da grande lavoura monocultural de tipo colonial” (Prado Júnior, 1981, p. 193). Essa constatação pode ser interpretada como causa da dificuldade de acesso a serviços públicos ofertados no campo que persiste atualmente. Como resultado da soma desses fatores estruturais e sociais, o autor conclui que a “economia camponesa que se estabeleceu nos claros da rígida estrutura tradicional brasileira ficou ao desamparo, condenada quase sempre a marcar passo e vegetar em seu natural primitivismo” (idem, p. 193).

No entanto, esse seria o ponto de partida para o debate sobre a questão agrária brasileira. Neste momento, é importante fazer uma delimitação conceitual. O presente texto é bem menos ambicioso e não pretende compreender como o meio rural se coloca na matriz econômica do país – objeto das questões agrárias. Nosso objetivo é compreender quais aspectos da vida das famílias residentes no meio rural que acabam por caracterizar maior vulnerabilidade em relação aos indicadores das famílias que residem no meio urbano.

Logicamente, há fatores históricos como os acima apontados que acabaram por gerar o atual quadro de vulnerabilidade da população brasileira, mas o limite do presente texto é perceber a partir dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais quais as precariedades/vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias de baixa renda residentes no meio rural.

No Cadastro Único para Programas Sociais, a proporção entre a população brasileira do meio urbano e rural é um pouco diferente da população captada pelo último Censo. Segundo os dados do Cadastro Único, 24,2% do total de famílias cadastradas estão no campo, contra 15,6% do total de pessoas do Censo.

GRÁFICO 1: POPULAÇÃO BRASILEIRA RESIDENTE POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO (CENSO/2010) E PESSOAS CADASTRADAS POR LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO – (CADASTRO ÚNICO- JUNHO/2014)



Fonte: IBGE, Censo 2010; SENARC/MDS, Cadastro Único de junho/2014

Duas explicações se apresentam para essa diferença numérica. Primeiro, uma diferença conceitual entre o que o IBGE considera rural/urbano e como o Cadastro Único capta essa informação. Para o IBGE a classificação da situação da população e do domicílio - urbana ou rural - é feita segundo a área de localização do domicílio. Como situação urbana, consideram-se as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área situada fora desses limites⁷. Segundo Carmarano & Abramovay “este critério contribui para uma certa subestimação da população rural” (1998, p.47).

Já para o Cadastro Único, a exemplo da grande maioria das informações prestadas, a informação de domicílio em área rural/urbana é um campo autodeclaratório. Assim, trata-se da percepção da família sobre a sua situação de moradia: caberá ao responsável familiar - pessoa que presta as informações para a inclusão da família no Cadastro - informar se reside na área urbana ou rural. Dessa forma, o Cadastro trabalha com a análise subjetiva sobre a realidade em que vivem e o Censo trabalhará com definições estanques dadas a partir dos planos diretores das cidades ou definições estabelecidas pelo corpo técnico do Instituto.

⁷ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/notastecnicas.shtm

O segundo ponto que pode gerar diferença está no próprio fato do Cadastro Único estar destinado a coletar informações da população pobre e extremamente pobre do Brasil. Dessa forma, não se trata de um Censo, mas de um registro administrativo com foco nas famílias com rendimento de até ½ salário mínimo per capita ou 3 salários mínimos por família. Assim, é um retrato de uma parcela da população - das famílias de baixa renda. Dessa forma, uma hipótese é que a maior proporção rural/urbano do Cadastro Único em relação ao Censo – 24,2% das famílias do Cadastro Único no meio rural, contra 15,6% do Censo – seja um indicativo de que a pobreza rural é maior do que a urbana.

Após considerarmos esse panorama, passa-se à análise de algumas das variáveis oriundas do Cadastro Único que apontam para uma maior vulnerabilidade das famílias no meio rural.

Para essa análise foram escolhidas, além da renda do Responsável Familiar, a sua escolaridade e o acesso do domicílio a serviços públicos. Para ser possível a comparação, foi dada uma gradação valorativa às possibilidades de resposta para cada item, que foram separados em ‘adequados’ e ‘inadequados’, conforme tabela abaixo.

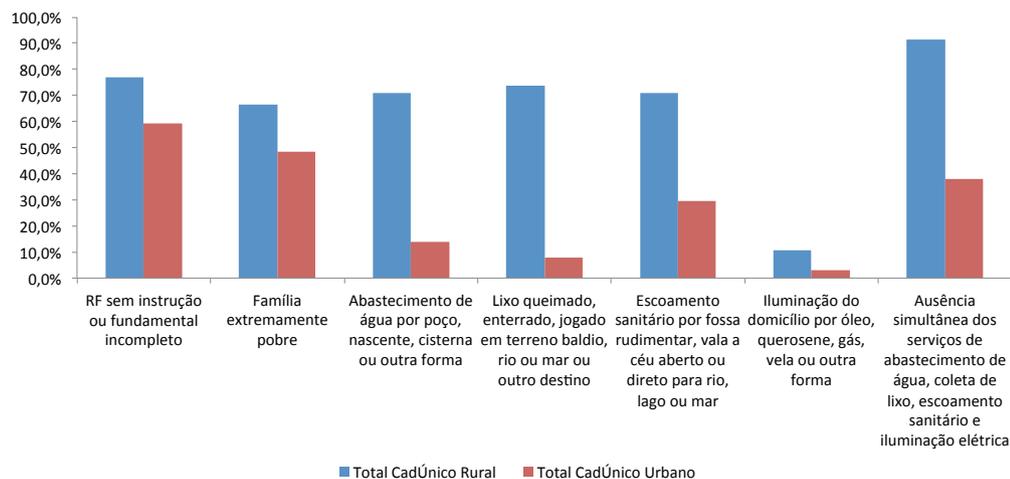
TABELA 2: GRADE DE VALORAÇÃO PARA AS RESPOSTAS DISPONÍVEIS NO FORMULÁRIO DO CADASTRO ÚNICO EM RELAÇÃO A ESCOLARIDADE E ACESSO A SERVIÇOS

Variáveis	Categorias adequadas	Categorias inadequadas
Escolaridade	fundamental completo ou maior	sem instrução ou fundamental incompleto
Forma de abastecimento de água	rede geral de distribuição	poço ou nascente, cisterna ⁸ ou outra forma
Destino do lixo	coletado diretamente ou indiretamente	queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio, logradouro, rio, lago ou mar ou outro destino
Forma de iluminação	elétrica com medidor próprio ou comunitário ou sem medidor	óleo, querosene, gás, vela ou outra forma
Escoamento sanitário	rede coletora de esgoto ou pluvial ou fossa séptica	fossa rudimentar, vala a céu aberto ou direto para rio, lago ou mar

⁸ As cisternas são uma das soluções mais viáveis para garantir o armazenamento de água em regiões dispersas que convivem com períodos de estiagem, entretanto, o ideal é que todas as famílias tenham acesso à rede de abastecimento de água e tratamento de esgoto

A partir dessa categorização foi feito o gráfico abaixo que apresenta o percentual de famílias com acesso inadequado, no caso dos serviços, e menor escolaridade separadas entre famílias que declararam estar no meio urbano e rural.

GRÁFICO 2: COMPARAÇÃO ENTRE ESCOLARIDADE E ACESSO A SERVIÇOS ENTRE FAMÍLIAS DO MEIO URBANO E RURAL



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho de 2014

À primeira vista é possível perceber que para todas as variáveis, as famílias que moram no meio rural estão “piores” do que as do meio urbano, ou seja, possuem um percentual maior de famílias com acesso inadequado aos serviços (abastecimento de água, coleta de lixo, escoamento sanitário, iluminação), responsáveis familiares com pouca escolaridade e maior situação de extrema pobreza. No entanto, essas famílias rurais estão proporcionalmente mais vulneráveis em alguns quesitos do que em outros. Em relação à variável de escolaridade e renda, a diferença entre as famílias urbanas e rurais é de, respectivamente, 17,8 p.p e 18,1 p.p. Quando se analisam as variáveis de infraestrutura básica, a variável iluminação possui menor divergência entre as famílias rurais e urbanas (7,7%), sugerindo que a rede de iluminação pública é um problema de menor monta. Seria importante aprofundar a análise para compreender quais os fatores influenciaram para uma disponibilidade de energia elétrica menos discrepante entre o meio urbano e rural.

Por outro lado, nas variáveis de saneamento básico, a diferença de acesso entre as famílias rural/urbano são bastante significativas: 56,9 p.p. no acesso adequado à água, 65,8 p.p. no acesso adequado à coleta de lixo e 41,3 p.p. no acesso adequado ao escoamento sanitário.

Partimos do pressuposto que acesso adequado a serviços básicos é fundamento para o desenvolvimento social por estarem relacionados, por exemplo, ao bem estar da família e à redução de problemas de saúde. Assim, em um primeiro olhar, esses dados demonstram um quadro de extrema vulnerabilidade das famílias no meio rural. No entanto, algumas dessas variáveis merecem uma segunda análise, já que nem sempre o que é caracterizado como sendo vulnerabilidade no meio urbano, se configura da mesma forma no meio rural. Como exemplo, podemos citar a questão da coleta de lixo, em função das distâncias e das próprias características topográficas de algumas regiões. O “ideal”, ou seja, coleta periódica de resíduos pode ser de difícil execução. Entretanto, em muitas dessas situações, pequenas estruturas de reaproveitamento de resíduos orgânicos e o armazenamento para posterior coleta de resíduos recicláveis poderiam ser alternativas. Ressalta-se que as alternativas disponíveis para resposta a esse quesito não permitem investigar se há opções ambientalmente sustentáveis e que não se configurariam apenas como falta de acesso a esses serviços.

Mesmo com essas possíveis distorções, pode-se afirmar que os dados demonstram que residir na área rural implica de antemão maiores dificuldades de acesso aos serviços públicos em geral, sobretudo aqueles relacionados à infraestrutura básica dos domicílios. A baixa densidade demográfica e a distância dos grandes centros dificultam os investimentos necessários para estender as redes públicas e concessões de abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo e escoamento sanitário. Igualmente, há dificuldades de transporte e instalações que dificultam o funcionamento de escolas e unidades de saúde localizadas em áreas rurais.

GRUPOS POPULACIONAIS TRADICIONAIS E ESPECÍFICOS E A POBREZA RURAL

Em 2014, o Cadastro Único contava com mais de 25 milhões de famílias cadastradas⁹. Cerca de 6% desse contingente (1,5 milhões de famílias) declararam-se pertencentes a um dos 15 Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs) reconhecidos no formulário de cadastramento.

Em termos conceituais, tais grupos são agregados conforme sua afinidade em relação a peculiaridades comuns que definem sua identidade social, quais sejam:

- *Origem étnica:* indígenas, quilombolas, ciganas, pertencentes às comunidades de terreiro;
- *Relação com o meio ambiente:* extrativistas, pescadores artesanais; ribeirinhas;
- *Relação com o meio rural:* assentadas da Reforma Agrária; acampadas rurais; agricultores familiares; beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário;

⁹ Esse número representa o total de famílias com cadastro atualizado em até 48 meses, ou seja, corresponde a algo em torno de 40% da população brasileira.

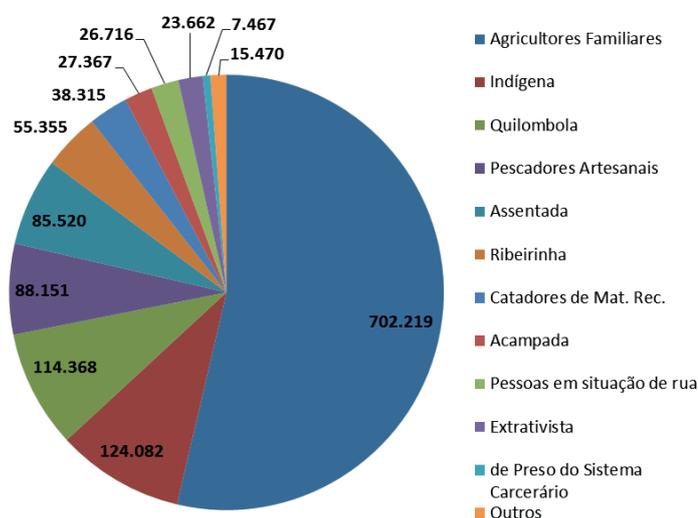
- *Situações conjunturais*: famílias de presos do sistema carcerário, de catadores de material reciclável, atingidas por empreendimentos de infraestrutura, compostas por pessoas em situação de rua.

O esforço para identificação desses grupos se justifica pelo entendimento de que sofrem de uma situação de dupla invisibilidade – uma gerada pela pobreza econômica em si e outra, de cunho social, relacionada ao preconceito de parcela da sociedade em relação ao seu modo de vida (DIREITO e LICIO, 2014). Ambas as faces da pobreza distanciam essas famílias da convivência em sociedade, dificultando o acesso a bens e serviços públicos. Como esclarece Fraser (2001), são coletividades ‘ambivalentes’, ao serem diferenciadas tanto na estrutura político-econômica como na cultural valorativa (FRASER, 2001: 259).

Os GPTEs vêm sendo incluídos no Cadastro Único ao longo dos últimos dez anos por meio de um processo de cadastramento diferenciado, o qual consiste na coleta de dados e inclusão de informações de famílias que apresentem características socioculturais e/ou econômicas específicas que demandem formas especiais de cadastramento. Nesse período, o Cadastro Único procurou ampliar o diálogo com os movimentos sociais e expandir a estratégia de cadastramento diferenciado, adequando seus sistemas e formulários, promovendo estratégias intersetoriais de busca ativa para cadastramento, em articulação com estados e municípios, bem como capacitando sua rede de entrevistadores para a adequada abordagem desse público (BRASIL, 2014).

Em junho/2014, as famílias identificadas como pertencente a algum dos 15 GPTEs estavam assim distribuídas:

GRÁFICO 3: NÚMERO DE FAMÍLIAS SEGUNDO PERTENCIMENTO GPTE

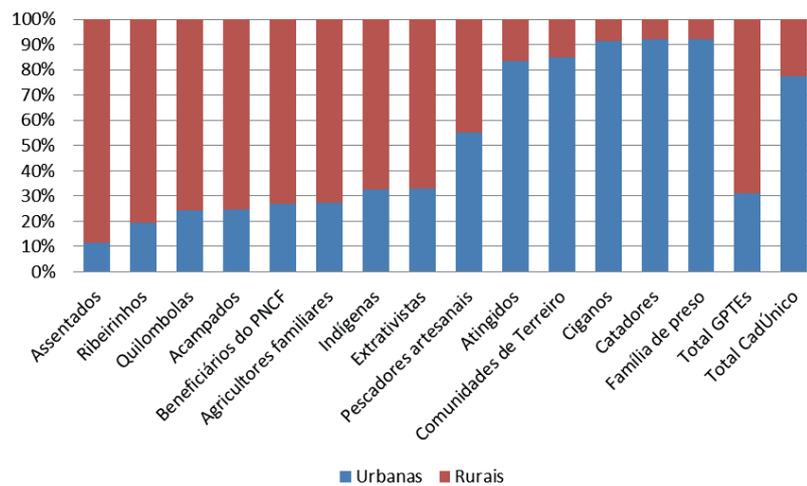


Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

Análises anteriores já apresentaram que o grau de exclusão e vulnerabilidade das famílias GPTEs, quando comparados com as demais famílias pobres e extremamente pobres também cadastradas, é significativamente maior, em que os GPTEs apresentam menos renda, menos escolaridade e menos acesso a serviços básicos (BRASIL, 2014).

Conforme mostrado no gráfico abaixo, a maioria das famílias dos GPTEs concentram-se no meio rural. A exceção fica por conta de parte das ciganas¹⁰, pertencentes às comunidades de terreiro e aos grupos alcançados por situações conjunturais.

GRÁFICO 4: LOCAL DE DOMICÍLIO DOS GPTEs IDENTIFICADOS NO CADASTRO ÚNICO EM COMPARAÇÃO A TODAS AS OUTRAS FAMÍLIAS CADASTRADAS



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

Para conhecer um pouco mais a realidade rural, fizemos análises a partir da marcação de grupos populacionais tradicionais e específicos. Esses dados nos permitem analisar se a lógica de um meio rural mais precário frente ao urbano se confirma mesmo em grupos que apresentam elevado grau de exclusão social, em que fatores culturais diversos – como o preconceito – se articulam com a falta de renda para invisibilizar ainda mais essas famílias.

¹⁰ Apesar de a maioria das famílias de pescadores artesanais declarar residir em meio urbano (55,4%), nesse artigo, esse grupo familiar será considerado como rural, pois esse dado no Cadastro Único é autodeclaratório, de modo que as famílias podem considerar pequenas cidades e vilas de pescadores como meio urbano. Além do mais, esse grupo é caracterizado pelo exercício de atividades de extração de recursos pesqueiros aquáticos, eminentemente.

Na próxima seção analisaremos o perfil socioeconômico das famílias e pessoas do Cadastro Único, segundo a localidade do seu domicílio (rural ou urbano) em comparação com 9 GPTEs predominantemente rurais, quais sejam:

- *Origem étnica:* indígenas, quilombolas;
- *Relação com o meio ambiente:* extrativistas, pescadores artesanais; ribeirinhas;

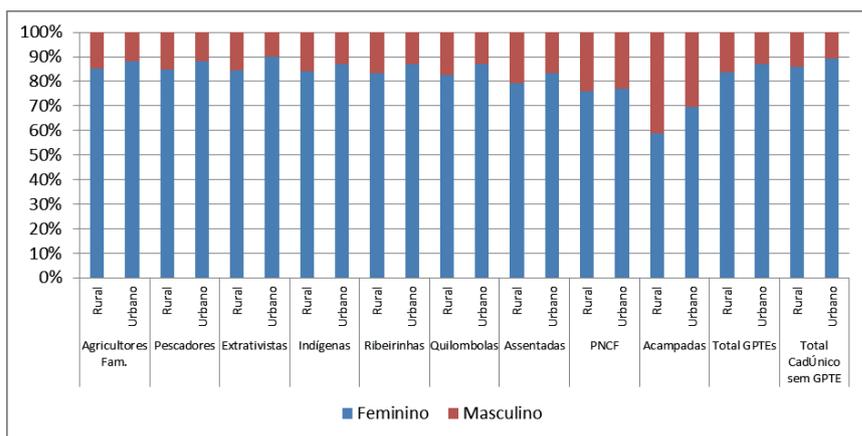
- *Relação com o meio rural*: assentadas da Reforma Agrária; acampadas rurais; agricultores familiares; beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário;

ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO

A identificação desses 9 GPTEs em campos específicos do Cadastro Único torna possível elaborar e analisar seu perfil socioeconômico separadamente, a partir das variáveis presentes, comparando-os com as demais famílias cadastradas. Isso foi feito tomando como base o mês de junho de 2014, quando o Cadastro Único continha informação de aproximadamente 24 milhões de famílias. Dessas, 1.267.642 famílias se identificaram como pertencentes a um dos 15 grupos familiares caracterizados no Cadastro Único¹¹, conforme distribuição evidenciada nos Gráficos abaixo.

- Variáveis do Responsável pela Unidade Familiar (RF)
 - Sexo do Responsável pela Unidade Familiar

GRÁFICO 5: FAMÍLIAS GPTEs POR SEXO DO RF SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

De acordo com as regras gerais de preenchimento do Cadastro Único, dá-se preferência a que o responsável pela unidade familiar (RF) seja mulher. Porém, quando comparadas as famílias com domicílios localizados nas zonas rural e urbana, a proporção de pessoas do sexo masculino cadastradas como RF na zona rural é ligeiramente maior do que nas cidades, especialmente quando a família pertence a algum GPTE. Entre os GPTEs a proporção de homens RFs na zona rural é de 16,4%, enquanto na urbana é de 13,1%. no restante do Cadastro Único os homens são RFs em 14,1% das famílias da área rural e em 10,1% das famílias.

¹¹ O perfil das famílias identificadas nos nove GPTEs analisados foi extraído dos respectivos dados cadastrados, de forma a estabelecer sua comparação com os dados das demais famílias do Cadastro Único – sempre a última coluna dos gráficos. As informações apresentadas são de famílias com dados cadastrais atualizados a menos de 48 meses. Além disso, a sequência de gráficos a seguir apresenta variáveis tanto de domicílio quanto dos Responsáveis pela Unidade Familiar (RF). O RF é o membro que presta as informações da família ao Cadastro Único, com idade mínima de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino (Portaria GMM/MDS nº177 de 16 de junho de 2011).

Na totalidade dos GPTEs, as mulheres RFs do meio rural chegam a 83,6%, contra 86,9% no urbano.

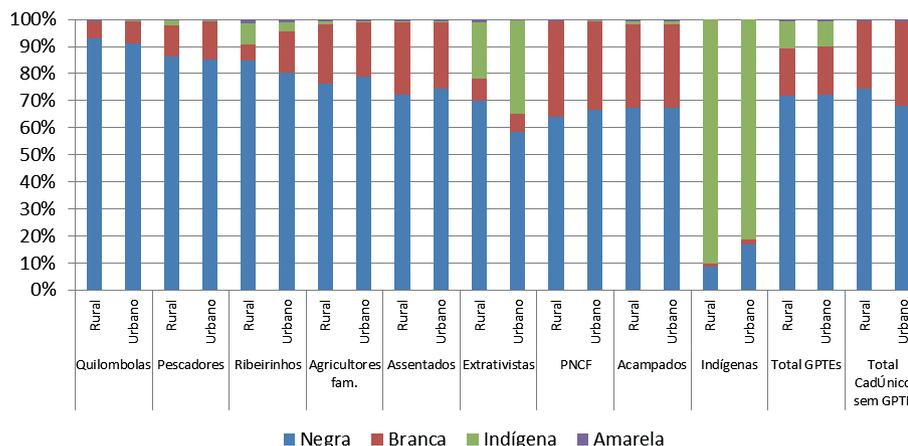
Dos GPTEs aqui analisados, as famílias com mais RFs do sexo feminino que se declaram com domicílio rural são as de agricultores familiares (85,2%), de pescadores artesanais (84,6%) e extrativistas (84,5%). Com exceção das famílias acampadas, beneficiárias do PNCF e assentadas da Reforma Agrária, todos os grupos têm pelo menos 80% de mulheres como RFs, quando localizados no campo ou na floresta.

As famílias acampadas têm uma proporção maior de homens RFs em comparação com os demais grupos analisados, tanto em domicílios rurais como urbanos, chegando a representar 41,3% no meio rural. Nos demais grupos essa proporção não chega a 25%. O grupo familiar com a maior variação da proporção de RFs do sexo masculino do meio rural em relação ao urbano foi o de extrativistas, com variação de 58%.

Portanto, apesar de a grande maioria das RFs no Cadastro Único serem mulheres, independente da clivagem urbano/rural, verifica-se que ainda é expressivo o número de pessoas do sexo masculino que são responsáveis pelo cadastro de sua família no meio rural, especialmente entre os grupos familiares mais ligados com a questão agrária, como acampados, assentados e beneficiários do PNCF. Possivelmente, isso é decorrente da persistência de elementos do patriarcado no meio rural, que dita papéis específicos para homens e mulheres, sendo os homens responsáveis pelas questões públicas da família, enquanto cabe às mulheres o cuidado do âmbito doméstico.

- Cor ou raça do Responsável pela Unidade Familiar

GRÁFICO 6: FAMÍLIAS GPTEs POR COR/RAÇA DO RF SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

Para a análise da cor ou raça dos RFs, foi agregado o número de pessoas que se declaram como pretas e pardas na categoria cor/raça negra. Nota-se que a localização do domicílio em áreas urbanas ou rurais não exerce impacto significativo sobre a distribuição dos RFs por cor ou raça no total das famílias cadastradas como GPTEs. Porém, enquanto a proporção daqueles que se declaram negros é aproximadamente a mesma na soma dos quinze GPTEs residentes em perímetro urbano e rural (em torno de 71%), no restante das famílias cadastradas os negros são relativamente mais representativos no meio rural do que no urbano, totalizando 73,4% e 66,5%, respectivamente. Outra diferença da distribuição por cor/raça entre os GPTEs e o restante do Cadastro Único se deve ao peso das famílias que se declaram indígenas no quesito cor/raça entre os GPTEs, chegando a 10% no meio rural e 9,3% no urbano, enquanto entre as demais famílias não chega a um ponto percentual.

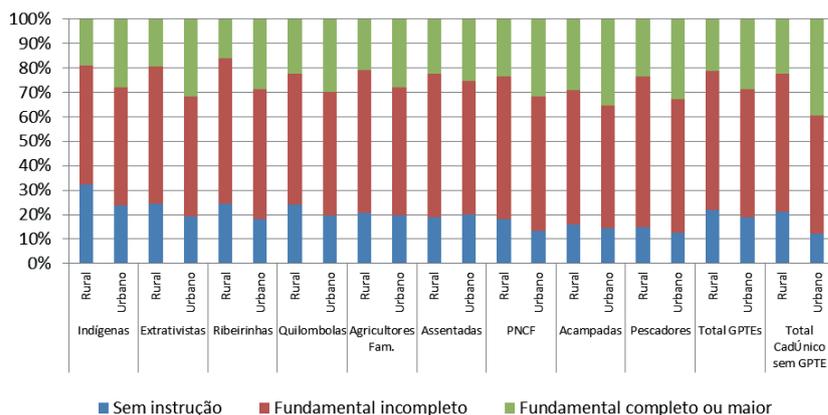
Para todos os GPTEs predominantemente rurais, os RFs que se declaram como pretos ou pardos são a maioria, com exceção das famílias indígenas. As proporções de RFs negros no campo e na floresta são mais altas para as famílias que se identificam como quilombolas (91,8%), de pescadores artesanais (85,4%) e ribeirinhos (83,7%).

Há mais brancos no meio rural do que no urbano para as famílias beneficiárias do PNCF (34,4%), assentadas (26,1%) e agricultores familiares (21,6%), com pequena diferença na proporção.

Nas famílias indígenas, como esperado, os RFs declaram cor/raça indígena, sendo 89,3% das famílias no meio rural e 80,6% no urbano. Também é relevante a presença de RFs indígenas entre extrativistas, sendo que no meio urbano a representação é mais acentuada, chegando a 34,2%, contra 20,7% na zona rural; e entre famílias ribeirinhas rurais, com 7,8%.

- Grau de instrução do Responsável pela Unidade Familiar

GRÁFICO 7: FAMÍLIAS GPTEs POR GRAU DE INSTRUÇÃO DO RF SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/ 2014

Com relação ao grau de instrução, é evidente a disparidade entre o nível alcançado nos meios rural e urbano, havendo uma condição mais desfavorável no nível de ensino formal alcançado pelos RFs com domicílios rurais. Quando comparada a distribuição da escolaridade dos RFs pertencentes a GPTEs e das demais famílias do Cadastro Único, verifica-se que a variação se apresenta mais fortemente no meio urbano. Ou seja, no meio rural, em termos relativos, o grau de instrução é bastante aproximado, seja entre as famílias identificadas ou não como GPTEs. Entretanto, no geral, a escolaridade dos RFs de grupos tradicionais ou específicos denota maior vulnerabilidade, haja vista que o número de GPTEs com mais anos de estudo é bastante reduzido.

As famílias indígenas têm a pior colocação entre os GPTEs aqui analisados, sendo sua situação agravada quando estão no meio rural. Dos RFs indígenas que residem no campo ou na floresta, 31,9% não têm escolaridade, proporção quase 40% maior do que a identificada no meio urbano. Em seguida, extrativistas, ribeirinhas e quilombolas também possuem cerca de um quarto de RFs sem instrução na zona rural e variação significativa com relação à proporção identificada no meio urbano.

Seguindo a tendência do Cadastro Único, os RFs da grande maioria dos grupos familiares investigados cursaram o ensino fundamental sem, no entanto, o completarem. Nas famílias com domicílio rural, a proporção é maior entre pescadores artesanais (61,6%) e ribeirinhas (59,4%). Já indígenas e quilombolas têm menor número relativo de RFs com ensino fundamental incompleto no rural, com 48,3% e 53%, respectivamente.

Analisando as variáveis que representam maior vulnerabilidade agregadas – RFs sem instrução ou com ensino fundamental incompleto –, as famílias com menor escolaridade no meio rural são as ribeirinhas (83,7%), seguidas por extrativistas, indígenas e agricultores familiares, todas com proporção aproximada de 80%.

Conseqüentemente, no meio urbano, todas as famílias aqui analisadas apresentam melhores níveis de escolaridade do que as que declaram ter domicílio no meio rural. Comparando-se a proporção de RFs com pelo menos o ensino fundamental completo, as famílias identificadas como acampadas têm a melhor situação, com proporção maior quando residem nas cidades (35,3% urbano e 29,2% rural). Famílias de pescadores artesanais estão logo em seguida, com mais anos de estudo, na proporção de 32,7% nas cidades, porém com maior variação negativa quando estão no meio rural, onde somente 23,6% têm ensino fundamental completo ou maior.

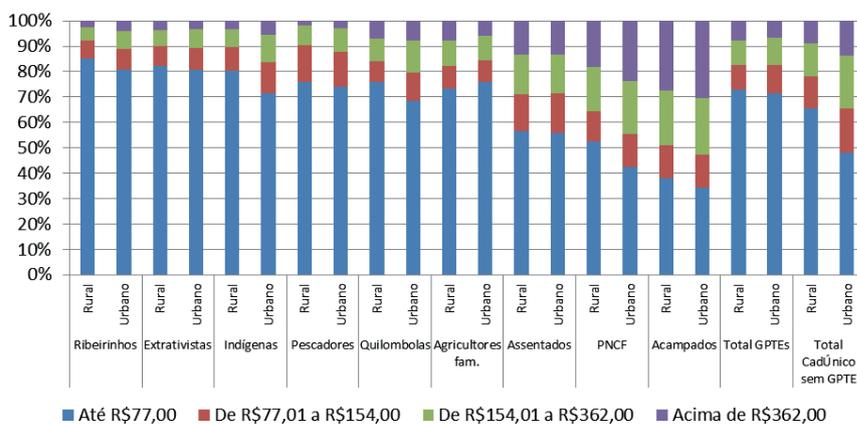
Portanto, os níveis de escolaridade dos RFs no meio rural são bem mais baixos do que os identificados nas famílias residentes no meio urbano. Em termos gerais, a localização do domicílio é mais determinante para a baixa escolaridade dos RFs do que necessariamente o pertencimento a algum GPTE, com exceção das famílias indígenas rurais, que apresentam maior vulnerabilidade com o mais alto percentual de RFs sem instrução. Esses dados corroboram com o verificado no total da população brasileira,

pois, de acordo com o Censo 2010, o nível de instrução das pessoas residentes no meio rural é bem mais baixo do que o identificado nas cidades. Ou seja, 80% das pessoas com 25 anos ou mais e domicílio rural não têm escolaridade ou não finalizaram o ensino fundamental, enquanto a maioria das residentes em perímetro urbano pelo menos completou o ensino fundamental (56%). O Censo também revela a maior dificuldade de escolarização para as pessoas com cor ou raça indígena: sem instrução ou com ensino fundamental incompleto são 85% no meio rural e 55% no urbano (IBGE, 2010)¹².

b. Variável de Renda

- Faixa de renda familiar per capita

GRÁFICO 8: FAMÍLIAS GPTEs POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

A vulnerabilidade de renda familiar per capita entre os GPTEs é bastante elevada, mesmo quando comparada com as demais famílias do Cadastro Único. Para o total das famílias identificadas como GPTE, a diferença entre urbano e rural na distribuição das faixas de renda é pequena, não chegando a 2%. Entretanto, a diferença entre as famílias identificadas ou não como GPTEs é bastante acentuada quando se analisa a porcentagem de famílias em situação de extrema pobreza. No Cadastro Único, além de já estarem em situação de maior vulnerabilidade econômica quando vivem no meio rural, as famílias tem sua situação agravada quando pertencem a algum GPTE: o total de famílias sem identificação cadastradas no meio rural em situação de extrema pobreza¹³ é de 65,5%, ao passo que para as famílias GPTEs esse número sobe para 72,8%. Portanto, ao mesmo tempo em que as famílias têm sua renda reduzida no meio rural, o pertencimento a algum GPTE agrava o acesso dos membros da família à renda.

¹² www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=1&i=P&e=&c=3540

¹³ A linha de pobreza, em junho/2014, era de R\$ 154,00 per capita, sendo de extrema pobreza de R\$ 77,00 também per capita.

Para todos os nove GPTEs em análise, o número de famílias extremamente pobres é sempre mais alto quando residem em perímetro rural. A única ressalva é para agricultores familiares, onde há uma leve desvantagem para as famílias das cidades, com 76% em situação de pobreza extrema, contra 73,4% no meio rural. Os GPTEs com maiores proporções de famílias do meio rural em extrema pobreza são as famílias relacionadas ao meio ambiente – ribeirinhas (85,4%), extrativistas (82,2%) e pescadores artesanais (76,1%) – e os grupos étnicos aqui estudados – indígenas (80,2%) e quilombolas (76%). As famílias beneficiárias do PNCF apresentam maior variação nos níveis de extrema pobreza quando residem no campo, alcançando crescimento de 23% com relação à mesma faixa no meio urbano.

Quando se considera a mediana do valor da renda familiar per capita, ou seja, o valor que separa a metade superior e inferior dos dados e que não sofre tanta influência dos valores extremos, nota-se que, tanto no meio rural como no urbano, todos os grupos apresentam valor abaixo da linha de extrema pobreza, com exceção das acampadas e beneficiárias do PNCF. Enquanto as atendidas pelo PNCF possuem mediana que as coloca acima da linha de extrema pobreza somente no meio urbano, alcançando R\$ 120, para as famílias acampadas, o valor da mediana da renda no meio rural é de R\$ 150 e no meio urbano, R\$ 177.

TABELA 3. MÉDIA E MEDIANA DO VALOR DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA DE GPTEs NO CADASTRO ÚNICO, SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO

GPTE	Renda per capita média (R\$)		Renda per capita mediana (R\$)	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Indígenas	91	65	36	25
Ribeirinhas	73	58	30	25
Extrativistas	65	67	25	27
Quilombolas	110	94	42	31
Agricultores familiares	93	108	36	40
Pescadores artesanais	78	68	46	42
Assentadas	172	165	66	66
Beneficiárias do PNCF	238	200	120	70
Acampadas	299	274	177	150
Total GPTEs	103	108	41	40
Total Cadastro Único sem GPTE	175	121	83	50

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

Portanto, é grande a disparidade entre urbano e rural nos níveis de renda familiar *per capita* do total de famílias cadastradas. Além disso, praticamente todos os grupos em situação de maior vulnerabilidade encontram-se predominantemente no meio rural.

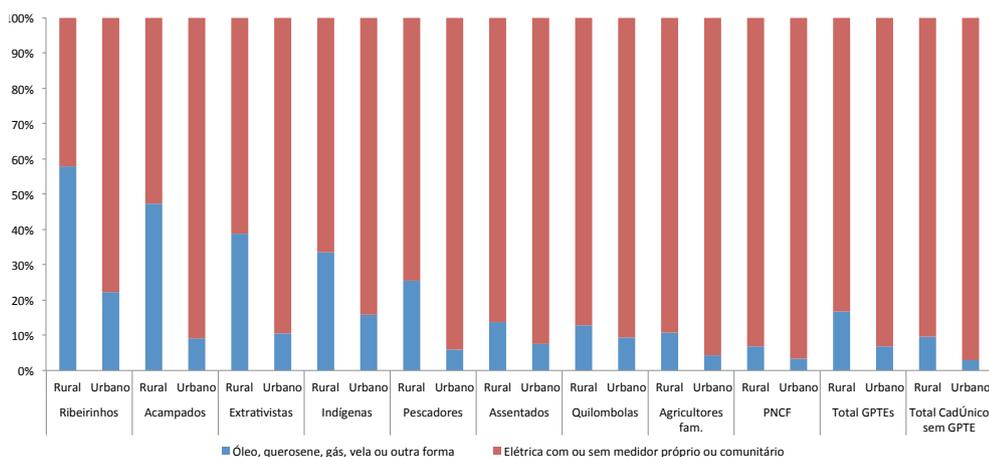
c. Variáveis de acesso aos serviços públicos

As comparações apresentadas nesse item seguiram a gradação valorativa proposta na Tabela 2, em que os itens de resposta de cada questão do formulário de entrevista do Cadastro Único foram classificados em ‘adequados’ e ‘inadequados’.

- Tipo de iluminação do domicílio

O gráfico abaixo ilustra a forma de acesso à iluminação dos 9 GPTEs analisados, separados entre área urbana e rural, seguindo a classificação (adequado/inadequado) proposta na Tabela 2.

GRÁFICO 9: FAMÍLIAS GPTEs POR TIPO DE ILUMINAÇÃO SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junh0/2014

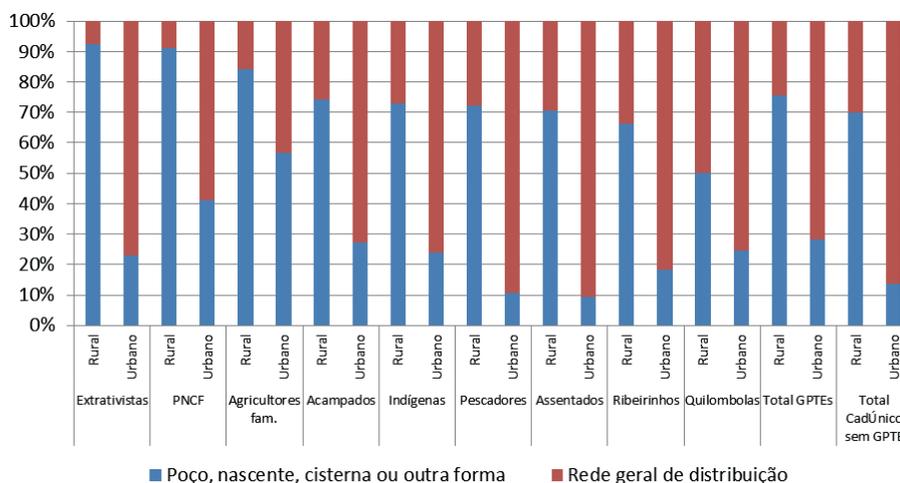
A grande maioria das famílias do Cadastro Único possuem acesso à energia elétrica. No meio rural, o total de GPTEs que possuem energia elétrica é 83,2% dos domicílios contra 90,4% dos domicílios das famílias não-GPTEs. Já no meio urbano 93,3% das famílias GPTEs e 97,1% das famílias não-GPTEs possuem acesso. Observa-se que no meio urbano a diferença de acesso adequado entre GPTEs e não-GPTEs é de 3,9 p.p. e no meio rural a diferença sobe para 8,0 p.p. – as famílias dos grupos analisados estão proporcionalmente em pior situação do que o resto do cadastro no meio rural.

Dentro dos GPTEs, o grupo mais vulnerável é o de ribeirinhos, possuindo 57,9% das famílias sem acesso à energia elétrica, seguido pelos acampados (47,2%), pelos extrativistas (38,8%), pelos indígenas (33,4%) e pelos pescadores (25,3%). As famílias assentadas da Reforma Agrária, quilombolas, agricultores familiares e famílias beneficiárias do Programa Nacional do Crédito Fundiário possuem uma porcentagem maior de famílias com acesso à energia elétrica, e uma menor diferença entre famílias urbanas e rurais no que se refere ao acesso a esse serviço.

- Forma de Abastecimento de Água

O gráfico abaixo ilustra a forma de abastecimento de água dos 9 GPTEs analisados, separados entre área urbana e rural.

GRÁFICO 10: FAMÍLIAS GPTEs POR FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

A forma de acesso à água varia mais em relação ao local – urbano/rural –, do que entre a distinção GPTEs/não-GPTEs, sendo que as famílias do meio rural estão numa situação de acesso à água muito mais vulnerável do que as famílias do meio urbano. No meio rural, as famílias dos grupos preencheram que possuem acesso à água pela rede geral em 24,5% dos casos, contra 30,01% das famílias não-GPTEs. Em contraste, no meio urbano, o acesso à água pela rede geral pelo GPTEs é de 71,6% das famílias contra 86,4% das famílias não GPTEs.

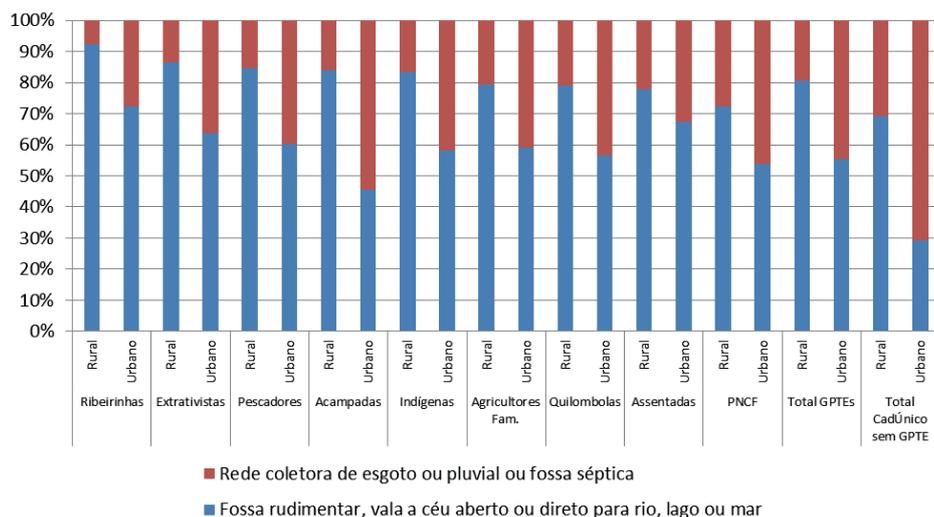
Dentro dos GPTEs, todos os grupos analisados estão em situação de alta vulnerabilidade, sendo que o grupo mais vulnerável são os extrativistas que possuem 92,3% de suas famílias sem acesso à rede geral, e o grupo menos vulnerável, os quilombolas,

que possuem 50,2% das famílias sem acesso à rede geral. Nesse item a localização do domicílio demonstra ser um fator importante, visto que entre o total de GPTEs com acesso inadequado à água, 75,5% estão no meio rural e 28,4% no meio urbano.

- Forma de Escoamento Sanitário

O gráfico abaixo ilustra a forma de escoamento sanitário dos 9 GPTEs analisados, separados entre área urbana e rural.

GRÁFICO 11: FAMÍLIAS GPTEs POR FORMA DE ESCOAMENTO SANITÁRIO SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de junho/2014

A forma de escoamento sanitário é bastante variada entre os grupos analisados, e entre as regiões urbanas e rurais, sendo que as únicas categorias que possuem mais de 50% das famílias com acesso adequado ao escoamento são as famílias urbanas não-GPTEs (70,9%) e as famílias acampadas urbanas (54,5%). Dos grupos analisados, o mais vulnerável são os ribeirinhos rurais, que possuem 92,4% de suas famílias sem acesso ao escoamento sanitário adequado.

No meio rural, as famílias GPTEs possuem escoamento adequado em 19,5 % dos casos contra 30,1% das famílias não-GPTEs. Esses percentuais são significativamente melhores no meio urbano - 44,7% das famílias dos grupos possuem acesso adequado ao escoamento contra 70,9% das famílias não-GPTEs. Observa-se que no meio urbano a diferença entre GPTEs e não-GPTEs é de 26,2 p.p. no que se refere a esse serviço, já no meio rural a diferença é de 10,58 p.p. Isso significa que há diferença no acesso ao serviço quando se pertence a um grupo populacional tradicional ou espe-

cífico, no entanto, uma vez mais a questão do local de moradia (urbano/rural) é fator significativo para o aumento da dificuldade de se acessar serviços públicos básicos.

- Coleta de lixo

Em termos comparativos, a coleta de lixo é mais crítica para as famílias GPTEs do que para o restante das famílias do Cadastro Único. O percentual de famílias pertencentes aos GPTEs com lixo coletado direta ou indiretamente na área rural é de apenas 15,3%, enquanto para as demais do Cadastro Único da área rural é de 28,3%. Em pior situação está o grupo de famílias ribeirinhas rurais, que conta com apenas 4,8% do lixo coletado direta ou indiretamente.

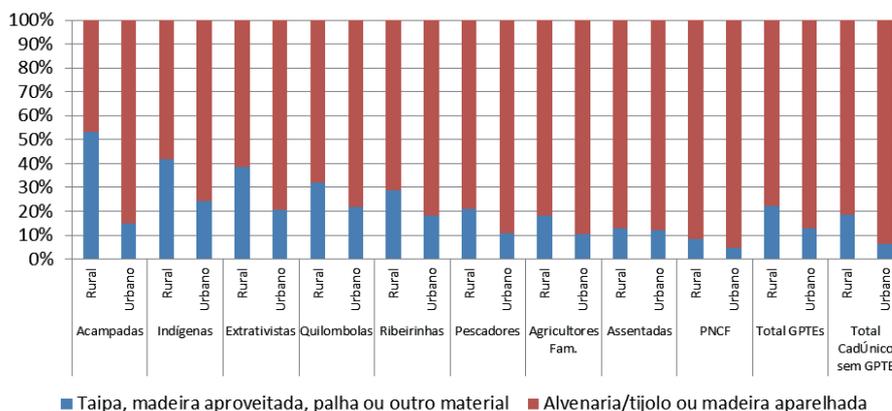
- Material da parede do domicílio

Nesse quesito, embora as condições rurais das famílias GPTEs sejam piores que as das demais famílias rurais do Cadastro Único, a intensidade com que isso ocorre é menor do que na variável da coleta de lixo.

O percentual de famílias pertencentes aos GPTEs com material da parede do domicílio adequado (alvenaria e outros) na área rural é de 77,6%, um percentual ligeiramente inferior que as demais famílias do Cadastro Único da área rural, que é de 81,4%. Em pior situação está o grupo de famílias acampadas, que conta com apenas 46,8% dos domicílios com material da parede adequado.

Dentre as famílias GPTEs, agricultores familiares, assentados e beneficiários do PNCF são os que estão em melhor condição, pois possuem percentuais de domicílios com material da parede adequado semelhantes ou melhores que os das demais famílias do Cadastro Único.

GRÁFICO 13: FAMÍLIAS GPTEs POR MATERIAL DA PAREDE SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO DO DOMICÍLIO



CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE VULNERABILIDADES ENCONTRADAS E A POBREZA RURAL

A análise de todos os dados acima apresentados confirma que a pobreza rural tem dimensões próprias. Caracteriza-se de forma evidente pela dificuldade de acesso a serviços públicos básicos, mas também está refletida em moradias mais precárias, em menos anos de estudo (grau de escolaridade) e na menor capacidade de geração de renda.

A análise das famílias identificadas como pertencentes a grupos populacionais tradicionais e específicos, por sua vez, corrobora esta relação de maior pobreza no meio rural em relação à urbana, mas traz elementos que merecem análise mais detalhada. Primeiro é que, ao analisar cada grupo familiar, é possível verificar que a pobreza rural não é homogênea, cada grupo – a depender de suas características – terá diferentes condições de vida e enfrentará desafios diversos.

Exemplo disso é o fato de que dentre os GPTEs, os grupos relacionados ao meio rural – acampados, assentados, beneficiários PNCF e agricultores familiares – são, em vários aspectos, menos vulneráveis que aqueles relacionados ao meio ambiente, sobretudo ribeirinhos e extrativistas, e étnicos, principalmente, os indígenas. Essa questão merece análise mais detalhada. Uma hipótese é que esses grupos, por estarem de alguma forma relacionados ao programa de reforma agrária e respectivos créditos agrícolas e fundiários, acabem por conseguir melhores condições de vida.

Estudos recentes também identificam em elementos sociais, como nível de instrução e acesso a serviços públicos básicos, determinantes para a pobreza rural. Corroborando com pensadores clássicos da sociedade brasileira, Bonnal afirma que “a formação da pobreza rural é consubstancial do modelo de colonização” e, a partir de um enfoque multidimensional da pobreza, identifica os seguintes fatores para explicar a situação vivida pela população pobre no campo, que perdura ao longo do desenvolvimento econômico e social do Brasil:

(i) a falta de terra; (ii) a falta de capacidades humanas; (iii) a falta de outras formas de capital; (iv) o acesso e a participação limitados nos mercados; (v) a privação de renda e de acesso aos serviços básicos; (vi) a falta de infraestruturas; e (vii) a falta de trabalho. (BONNAL, 2013, p. 43)

Portanto, conforme os dados do Cadastro Único aqui analisados sugerem, a pobreza rural é um fenômeno de exclusão social que resulta de uma soma de fatores cujas dimensões “referem-se tanto ao acesso a serviços e bens públicos em geral [...] como também à posse de bens de consumo, condições mais favoráveis de trabalho, acesso à terra, condição de moradia, acesso à água, esgoto, energia elétrica e posse de bens de consumo duráveis” (BUAINAIN et al., 2013, p. 109).

Assim, em uma análise posterior não há como se esquivar do debate entre vulnerabilidade social e processo produtivo. Inclusive porque há uma lógica econômica entre o contexto rural e urbano. Fácil observar que um meio rural em que a pobreza e a precariedade do acesso aos serviços públicos são uma constante, continuará sendo um fator de expulsão da população local. Esse processo desordenado e constante de migração das populações para as regiões metropolitanas inviabiliza qualquer planejamento de infraestrutura e de prestação de serviços públicos a essa parcela da população, acabando por deixar a periferia das grandes cidades em condições ainda mais precárias do que a encontrada no campo.

Ao mesmo tempo, é possível notar também a “migração das grandes cidades para outros locais. Trata-se mais especificamente de um fluxo das megalópoles para as pequenas e médias cidades do que um efetivo retorno para o meio rural e a produção agrícola. No entanto, quer nos parecer que a escassez dos aspectos ora analisados – serviços, moradia, escolaridade etc. – pode ter sido, em seu momento, incentivo ao êxodo rural, e esses vários aspectos terão que ser resolvidos ou melhorados para garantir uma fixação da população rural e condições mais dignas de existência.

Vale ressaltar que algumas análises tem apontado o impacto de alguns programas na mudança do cenário rural. Alguns estudos já sinalizam para o impacto de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, e da expansão da aposentadoria rural sobre a migração rural, reduzindo a taxa de migração entre a população mais pobre, principalmente nas pequenas e médias cidades (PEREIRA, 2011, p. 120; QUEZADA, 2014, p. 38).

Conforme demonstrado ao longo deste artigo, o Cadastro Único para Programas Sociais, por ter atualização permanente e contínua por parte das famílias¹⁴, será sempre uma importante fonte de informação para se avaliar a efetividade e os avanços das políticas públicas voltadas para a população pobre do país.

¹⁴ No máximo a cada dois anos as famílias devem confirmar as informações prestadas, ou devem atualizá-las todas as vezes que houver mudanças na sua situação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONNAL, Philippe. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2013, p. 33-56. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19).

BUAINAIN, Antônio M. et al. Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas. MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2013, p. 57-110. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastramento diferenciado. Diversidade no Cadastro Único - Respeitar e Incluir**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014.

_____. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014a.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 15, n. 2, p. 45-66, jul./dez. 1998. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?t=3&z=t&o=25&u1=1&u2=1&u3=1&u4=1&u5=1&u6=1>>. Acesso em: 08 fev. 2015.

CAMPOS, A. et al.. Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

DE MERA, C. M. P. A Questão Agrária no Brasil: as contribuições de Caio Prado Junior e Ignácio Rangel. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA - ANPEC-Sul, 11, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPECSul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-04-a_questao_agraria_no_bra.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2015.

DIREITO, D. C.; LICIO, E. C.. A Experiência Brasileira de Cadastramento Diferenciado de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD (Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento) SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 14, Quito, Equador, 2014. Apresentação de Trabalho/Congresso.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). **Democracia hoje**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

MELLO, J. et al. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e primeiros resultados. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO), IFAD and WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Rome, FAO. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2015.

PEREIRA, Júlia M. P. D. **Política de transferência de renda e migração na Bahia: alguma conexão?** Dissertação (Mestrado em Demografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

_____. **História Econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

QUEZADA, Santiago J. M. **Impacto das políticas de transferência de renda nos fluxos migratórios do Brasil. O Programa Bolsa Família**. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RANGEL, Ignácio. **A questão agrária brasileira**. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

Os *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar avaliações e estudos, disseminar resultados de pesquisas e subsidiar discussões acerca das políticas, programas, ações e serviços sociais. Este número, entitulado *A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: o Desafio da Superação da Pobreza no Campo*, apresenta a visão e o aprendizado dos que ousaram criar, adaptar ou redesenhar a burocracia do Estado para desenvolver políticas públicas capazes de gerar oportunidades de superação da pobreza no meio rural a famílias detentoras de valiosas capacidades para produzir e construir mudanças importantes em suas vidas.

Trata-se de um relevante registro sobre uma etapa da trajetória inovadora e consistente que o país vem percorrendo em prol da superação da pobreza rural e que agora compartilhamos com gestores públicos, pesquisadores e cidadãos.

