

A alta incidência de pobreza no meio rural¹ exige do Plano Brasil sem Miséria estratégias específicas, capazes de reconhecer e incorporar em suas ações a diversidade social e econômica do campo. Para isso, o Plano articula, de forma inédita, as informações do Cadastro Único para Programas Sociais com as bases de dados de programas voltados ao atendimento da população rural. Isso permitiu reorientar a ação dos programas de apoio à estruturação produtiva dos agricultores familiares de maneira focalizada, levando ao público do Brasil sem Miséria, uma ou mais ações do “pacote” de inclusão produtiva rural, em uma perspectiva sistêmica. O “pacote”, detalhado neste texto, é constituído pelo tripé infraestrutura básica, estruturação da produção e ampliação de canais de comercialização.

A ROTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA



Fonte: MDS.

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 dar início a suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção.

Para aprimorar o processo produtivo das famílias, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado no âmbito do Plano, oferece 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 proporciona recursos de fomento.

1 Dados do Censo de 2010 indicaram que uma em cada quatro 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%.

Adaptando a assistência técnica aos agricultores familiares mais pobres

No início do Brasil sem Miséria, foi necessário readequar os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) – atividade até então 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. A partir daí, foi constituído um modelo diferenciado em que a assistência técnica e a disponibilização de recursos não reembolsáveis passaram a caminhar juntas para apoiar as atividades produtivas dos agricultores mais pobres.

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 da produção, identificando pontos fortes e possibilidades. Na segunda, 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 implementação 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, conhecido como PAA, e habitação rural, entre outros).

As chamadas públicas para contratação de instituições prestadoras de serviços de assistência técnica são feitas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Até dezembro de 2014, já haviam sido contratados serviços de assistência técnica² para atender 354 mil famílias de agricultores no semiárido brasileiro, região que é o foco da maior parte das ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria.

Recursos de fomento

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais também disponibiliza recursos para serem investidos na estruturação da produção dos agricultores atendidos pelos serviços de assistência técnica e extensão rural. O público-alvo, assim como no caso da assistência técnica, são agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais em extrema pobreza (ou seja, com renda familiar de até R\$ 77 mensais por pessoa) que estejam registrados no Cadastro Único para Programas Sociais e sejam portadores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP – ver box abaixo).

² 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).

Cada família recebe R\$ 2,4 mil, divididos em duas parcelas. Diferentemente do crédito, os recursos do Fomento são não reembolsáveis. Cada parcela só é liberada após a elaboração de um parecer do técnico agrícola que acompanha a família, atestando o cumprimento do que ficou definido no projeto elaborado para organizar a produção. Assim, as visitas feitas pelos técnicos, além de viabilizarem a liberação das parcelas do Fomento, servem como uma prestação de contas, pois há verificação de como o dinheiro transferido foi utilizado. O período entre as parcelas varia de acordo com a família, mas de modo geral é de pouco mais de seis meses.

Os recursos podem ser usados na compra de insumos e equipamentos (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 do Cartão Cidadão³.

De janeiro de 2012 a setembro de 2015, 187,4 mil famílias foram atendidas pelo Fomento.

O que é a DAP?

A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) é uma espécie de identidade do agricultor familiar, que habilita a família para políticas públicas como o crédito rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (explicado adiante) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. A DAP tem dupla titularidade na família, isto é, nela devem constar tanto as informações do homem quanto da mulher. Para obter a DAP, a família deve procurar o sindicato rural ou a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) do seu estado ou município. Caso seja beneficiária da reforma agrária e do crédito fundiário, deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou a Unidade Técnica Estadual (UTE). Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares e Ministério da Pesca e Aquicultura são outros locais para obtenção da DAP, a depender do público atendido.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

Um dos maiores desafios da estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria era fazer com que a produção excedente dos agricultores familiares mais pobres pudesse ser comercializada. Para tanto, o Plano recorreu a um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Trata-se de uma iniciativa do MDS e MDA que, desde 2003, compra a produção de agricultores familiares sem necessidade de licitação. Os fornecedores do PAA são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais que sejam portadores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Eles podem participar do PAA individualmente ou por meio de cooperativas e outros tipos de associação.

3 O cartão cidadão foi criado pelo Governo Federal para permitir que o usuário faça o saque de benefícios (FGTS, programas de transferência de renda, abono salarial, rendimentos do PIS e Seguro-Desemprego) e consulte informações sobre eles. Emitido gratuitamente pela Caixa Econômica Federal, o cartão é pessoal e intransferível e possibilita o atendimento nas diversas unidades da Caixa espalhadas pelo Brasil.

Há várias modalidades de PAA (doação simultânea, PAA Leite, compra direta, apoio à formação de estoques, compra institucional, aquisição de sementes), cada uma com seus limites anuais de vendas. Eles variam de R\$ 6,5 a R\$ 16 mil, a depender da modalidade, para os agricultores individuais, e de R\$ 500 mil a R\$ 6 milhões, para as associações.

Dentre os mais de três mil itens adquiridos pelo PAA, destacam-se leite e derivados (26%), hortaliças (19%) e frutas (14%), seguidos de feijão, arroz, cereais, castanhas, mandioca, carnes, pescados, ovos, sucos e polpas de frutas.

Mesmo sendo um programa já consolidado antes do Brasil sem Miséria, o PAA passou por aperfeiçoamentos para atender às necessidades do público do Plano. Em 2012, por exemplo, foi criada uma nova modalidade do PAA chamada Compra Institucional, que ampliou as possibilidades de mercado para a agricultura familiar ao permitir que governo federal, estados e municípios comprassem sem a necessidade de licitação a produção dos pequenos produtores para abastecer equipamentos públicos como universidades, hospitais, quartéis e penitenciárias.

Analisando o percurso do PAA no âmbito do Brasil sem Miséria, três resultados se destacam:

- A ampliação do percentual de participação dos mais pobres nas vendas ao PAA – em 2010, 32% dos produtos eram comprados de agricultores familiares registrados no Cadastro Único, e em 2013 já eram cerca de 50%;
- A região Nordeste, que tem a maior taxa de extrema pobreza no país, foi a principal fornecedora de produtos para o PAA de 2011 a 2014, com 45% do total de agricultores beneficiados;
- O percentual de mulheres no PAA passou de 26% em 2011 para 36% em 2014.

Além de melhorar a renda dos agricultores e a qualidade da alimentação nos equipamentos públicos que recebem os alimentos comprados, o PAA promove a diversificação e qualificação da oferta de produtos da agricultura familiar. Isso viabiliza o acesso desses agricultores também ao mercado privado, cujas compras o Brasil sem Miséria estimulou.

ÁGUA PARA TODOS

A região do semiárido nordestino, foco da estratégia de inclusão produtiva rural, é marcada pela vulnerabilidade hídrica. Portanto, era preciso proporcionar o acesso das famílias à água para consumo doméstico e para viabilizar a produção, de modo a potencializar os investimentos feitos em assistência técnica e fomento⁴.

Desde 2003, o MDS já possuía uma ação de construção de cisternas para consumo doméstico, em parceria com uma organização da sociedade civil, a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), e com estados e municípios. Essa ação, chamada Programa Cisternas, resultou na construção de quase 330 mil cisternas para armazenamento de água para consumo humano.

4 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 famílias.

Com o Brasil sem Miséria, essa ação ganhou uma nova perspectiva, para além da questão da segurança alimentar e nutricional, adentrando a seara da inclusão produtiva. Assim foi criado o Programa Água para Todos, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), que integrou e potencializou ações vinculadas ao acesso à água que já estavam em andamento em diversos órgãos, além de criar novas ações e parcerias⁵.

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; ao final de 2014, com pouco mais de três anos de Brasil sem Miséria, já haviam sido entregues 782 mil cisternas para consumo (e 102 mil sistemas para produção)⁶, multiplicando por mais de cinco a média anterior ao Plano. Ao longo de 2014, foram entregues mais de 1 mil cisternas por dia, em média, considerando as tecnologias destinadas a consumo e produção.

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.

Antes de receberem as cisternas, 89% das famílias 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 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.

LUZ PARA TODOS

Além do acesso à água, o Brasil sem Miséria também promove o acesso à energia elétrica, por meio do Programa Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia (MME). Fazendo uso dos dados do Cadastro Único, o Plano Brasil sem Miséria contribuiu com o trabalho de campo das concessionárias de energia elétrica, ajudando a localizar as famílias mais pobres das áreas rurais, a serem atendidas pelo programa.

Ao todo, 460 mil famílias do Cadastro Único foram atendidas com ligações de energia elétrica desde o início do Plano até abril de 2015, sendo 326 mil delas beneficiárias do Bolsa Família. Dentre elas, 322 mil estavam situação de extrema pobreza antes do Plano. Além da melhoria na condição 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.

5 Além do MI e do MDS, Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Fundação Banco do Brasil (FBB), Petrobras e 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.

6 Em junho de 2015, já eram 847 mil cisternas para consumo e 117 mil sistemas para produção.

Os programas Água para Todos e Luz para Todos são fundamentais para a estratégia de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria porque proporcionam a infraestrutura necessária para que as famílias rurais do semiárido brasileiro potencializem os resultados de outros programas sociais, como Assistência Técnica 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 ambientais. Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), 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. O programa trouxe um novo olhar para as políticas ambientais desenvolvidas pelo MMA, incorporando a proteção social como um dos pilares para o seu fortalecimento. O público são as famílias mais pobres do Bolsa Família.

As áreas atendidas pelo Bolsa Verde atualmente incluem Unidades de Conservação de Uso Sustentável (sob gestão do ICMBio, instituto ligado ao MMA), Projetos de Assentamento (instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ligado ao MDA) e territórios ocupados por ribeirinhos (sob gestão da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento).

Os esforços para expansão do Bolsa Verde, feitos pelos parceiros mencionados acima em parceria com o MDS, os estados e os municípios, contribuíram para a busca ativa de famílias pobres nas áreas de atuação do programa. Isso resultou na inclusão das famílias encontradas no Cadastro Único, o que abriu as portas para sua inserção em diversos programas além do Bolsa Verde e do Bolsa Família.

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 saque através do Cartão Cidadão. Como contrapartida ao recebimento do benefício, as famílias se comprometem a manter a cobertura vegetal e a fazer uso sustentável dos recursos naturais das áreas onde vivem.

O Bolsa Verde atende 73 mil famílias em todo o território nacional. A maior concentração ocorre na região Norte, com 78% dos beneficiários, especialmente nos estados do Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) e Tocantins (3%). A segunda região com o maior número de beneficiários é a Nordeste, com 16%, concentrados especialmente nos estados da Bahia (8%) e Maranhão (3%).

Assentados da reforma agrária e acampados

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

No caso dos acampados, as ações são 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 guarda semelhança com as ações de inclusão produtiva voltadas para o público tradicional da agricultura familiar, embora com algumas especificidades.

A busca ativa para inclusão das famílias no Cadastro Único e os cruzamentos com a base do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) viabilizaram a elaboração de um diagnóstico sobre a situação socioeconômica das famílias. Para tanto, diferentes estratégias de busca ativa foram pensadas e implementadas. Os resultados dessa parceria podem ser verificados pelo aumento da quantidade de assentados 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 estavam 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. Os serviços de assistência técnica chegaram a 350 mil famílias, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais apoiava 12,6 mil famílias com recursos financeiros e o Bolsa Verde atendia 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.

DESAFIOS

As principais ações de inclusão produtiva rural – acesso à água, apoio à estruturação produtiva e à comercialização – passaram por adaptações e rearranjos. Outras ações tiveram seus recursos ampliados e firmaram novas parcerias. Muitas passaram a contar com novas ferramentas de gestão. Com essas mudanças, a estratégia de inclusão produtiva rural tem sido bem-sucedida em promover oportunidades para as famílias atendidas, despertar suas capacidades e elevar sua autoestima. O desafio agora é ampliar a escala pois, mesmo com os resultados positivos em termos de redução da pobreza rural e a redução da desigualdade entre zonas rurais e urbanas, o percentual de pobres ainda é maior no campo, o que aponta para a necessidade de ampliação das estratégias acertadas voltadas à superação da pobreza rural.

Este texto é baseado no seguinte artigo:

MELLO, Janine; ANDRADE, Bruno Teixeira de; MELCHIORI, Cíntia Ebner; OLIVEIRA, Ysrael Rodrigues de. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.