

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

*Janine Mello, Bruno Teixeira Andrade,
Cíntia Ebner Melchiori e Ysrael Rodrigues de Oliveira*

A alta incidência de pobreza no meio rural¹ 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 Federal² 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 familiares³.

1 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%.

2 Para mais informações sobre o Cadastro Único, ver os artigos “O papel do Cadastro Único no Brasil sem Miséria” e “O Programa Bolsa Família e a luta pela superação da extrema pobreza no Brasil”, ambos neste livro.

3 Conforme a Lei n° 11.326/2006.

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 dar início a 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.

No início do Brasil sem Miséria, foi apontada como uma necessidade a readequação da assistência técnica e extensão rural (Ater), atividade 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 assistência técnica e extensão rural (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 produtivas⁴. No âmbito do Brasil sem Miséria, o trabalho ocorre em etapas. Na primeira, o agente de Ater faz um diagnóstico sobre as condições iniciais da produção, junto com a família, 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 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 o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a habitação rural, entre outros).

As chamadas públicas para contratação de instituições prestadoras de serviços 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:

1. previsão de acompanhamento individualizado e continuado por, no mínimo, dois anos. Esse acompanhamento é constituído por visitas

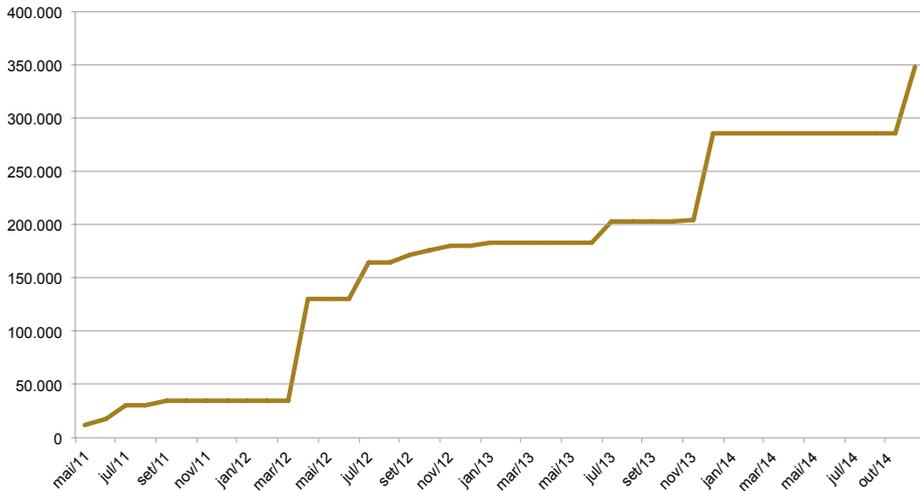
⁴ Para mais informações, consultar a Lei Geral de Ater (Lei n° 12.188/2010).

- individuais e atividades coletivas visando ampliar os canais de integração e troca dentro das comunidades;
2. 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;
 3. atendimento feito por equipes multidisciplinares, compostas por 30% de mulheres e por técnicos oriundos da região atendida, que compartilhem dos saberes e especificidades locais;
 4. 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);
 5. 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 outubro de 2014, já haviam sido contratados serviços de assistência técnica⁵ para atender 349 mil famílias de agricultores no semiárido e já haviam sido investidos mais de R\$ 608 milhões.

5 Para essas contratações, nas regiões Norte, Nordeste (incluindo o norte de Minas Gerais, região semiárida) e Centro-Oeste, e nas 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).

Gráfico 1 – Evolução da oferta de serviços de Ater (famílias atendidas – acumulado 2011-2014)

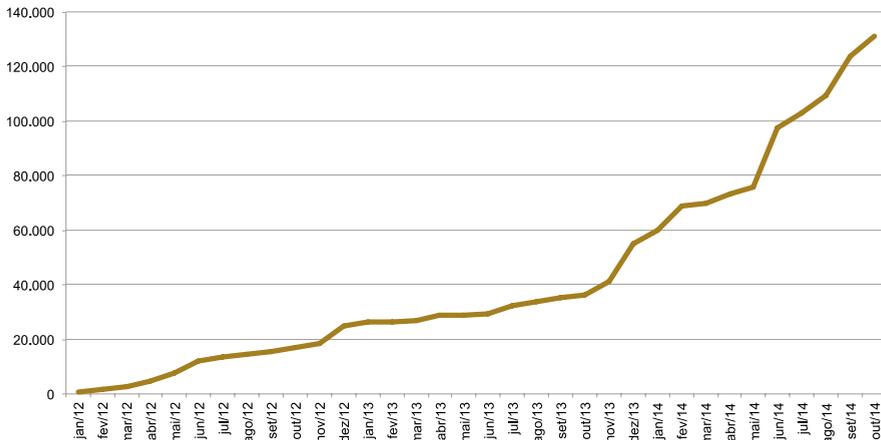


Fonte: Sesp/MDS (maio de 2011 a outubro de 2014).

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 (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 outubro de 2014, 131 mil famílias já haviam começado a receber recursos de fomento e mais de R\$ 344 milhões de reais haviam sido empenhados⁶.

⁶ Consulta ao Siafi gerencial em Sispoad em 15/10/2014.

Gráfico 2 – Evolução do pagamento de recursos de Fomento (famílias atendidas – acumulado 2011-2014)



Fonte: Seseq/MDS (janeiro de 2012 a outubro de 2014).

Para 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”⁷, elaborado em conjunto pelo MDA e pelo MDS, estão listados abaixo:

1. A maior parte das famílias atendidas pelo Programa nunca havia recebido serviços de Ater e era a primeira vez que as entidades de Ater chegavam a famílias com o perfil do Plano;
2. Houve aumento da renda e do patrimônio das famílias atendidas e

7 BRASIL, 2014.

melhoria da situação de segurança alimentar e nutricional, com a ampliação e diversificação da produção de alimentos;

3. 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;
4. Houve participação importante das mulheres, como titulares do cartão do Bolsa Família, nas decisões e na implantação dos projetos produtivos;
5. 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 sucesso 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”⁸.

8 BRASIL, 2014b.

Quadro 1 – 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, 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 e 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 a poda e os tratos culturais das frutíferas, o manejo alimentar, sanitário e reprodutivo dos animais, a suplementação da alimentação animal e as técnicas de irrigação, entre outras.

Fonte: Sesan/MDS.

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 comunidades⁹.

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 microcrédito 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 Bando 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 período¹⁰.

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.

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

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

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 aperfeiçoamento¹¹.

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. E 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, em 2012 foi criada uma nova modalidade 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.

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 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 hortifruti, grãos, laticínios e orgânicos¹².

¹¹ Mais informações no artigo “Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: uma síntese da experiência recente de formulação e execução de políticas públicas articuladas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro”, disponível nesta publicação.

¹² Em fase experimental.

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, também na questão da água, o Brasil sem Miséria inovou 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 parcerias¹³.

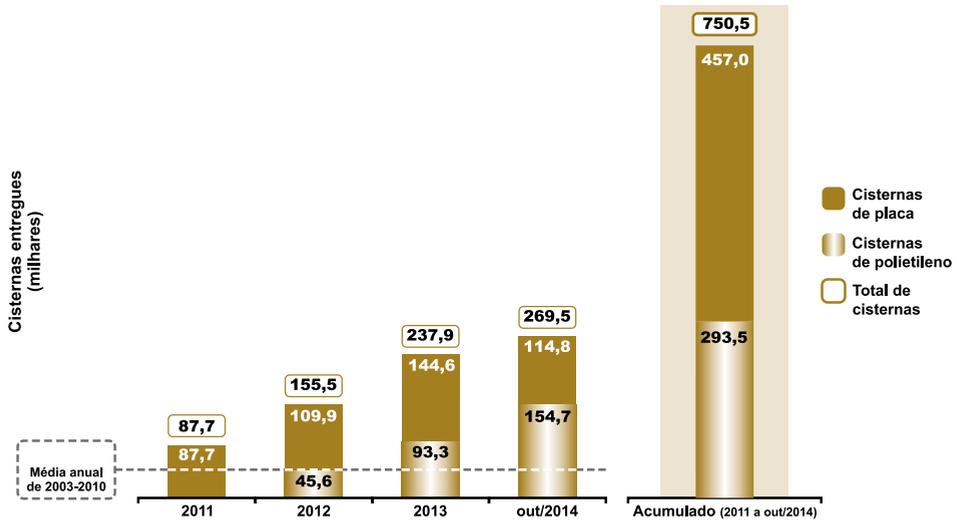
¹³ O Água para Todos é uma parceria do Ministério da Integração Nacional (MI), que o coordena; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelo Programa Cisternas; da Fundação Nacional de Saúde (Funasa); do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o Programa Água Doce; da 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, consórcio públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e bancos públicos, como o Banco do Nordeste.

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 famílias¹⁴.

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, 750 mil e 88 mil, respectivamente. Somente as cisternas de água para consumo humano representam uma capacidade de armazenamento de mais de 12 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 95,7 mil tecnologias de água para produção.

14 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 e 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 implementados 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 outubro de 2014, os investimentos realizados pelo governo federal no programa chegaram a mais de

R\$ 5,9 bilhões¹⁵. O programa realiza ainda a capacitação de pedreiros e das famílias; no caso das famílias a capacitação é voltada ao uso adequado da água das cisternas, tanto para consumo quanto para produção, e para técnicas de manutenção dos reservatórios.

Antes de receberem as cisternas, 89% das famílias¹⁶ 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.

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, e também em razão de melhorias na gestão do programa, com o estabelecimento de metas claras e o monitoramento constante em salas de situação¹⁷, 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

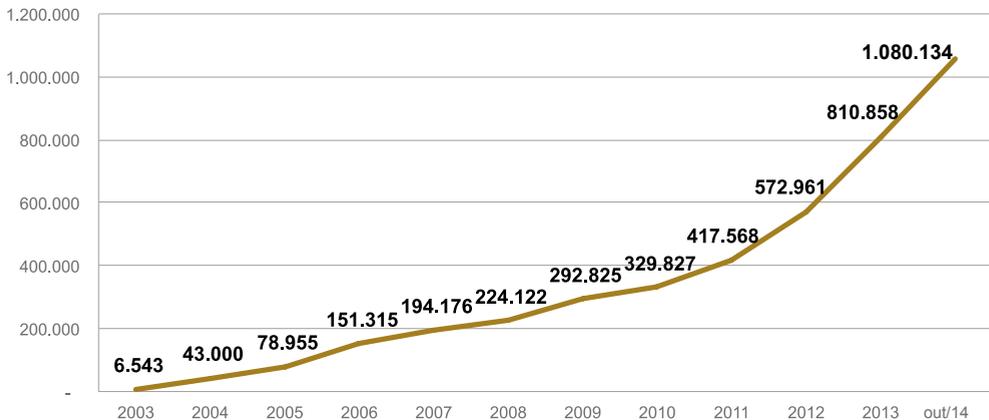
¹⁵ Empenho realizado pelo MDS, MI e MMA. Fonte: Siafi Gerencial em Sispoad. Consulta em 15/10/14, com posição em 08/10/14.

¹⁶ 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

¹⁷ Para mais informações sobre as salas de situação, ver artigo “Coordenação Intersetorial das Ações do Plano Brasil sem Miséria”, neste volume.

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 750 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 outubro 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 beneficiários¹⁸, realizado em julho de 2014, revelou que

¹⁸ Sesep/MDS, com base nominal de beneficiários de 1ª e 2ª água e extração do Cadastro Único de fevereiro de 2014.

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 situação de extrema pobreza antes do Plano¹⁹. 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.

¹⁹ A meta de atendimento do Luz para Todos no Brasil Sem Miséria era de 257 mil famílias extremamente pobres.

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 ambientais²⁰ e que 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.

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 contrapartida 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 novembro de 2014, 69,7 mil famílias distribuídas em 68 Unidades de Conservação, 876 Projetos de Assentamento e 64 municípios com áreas ribeirinhas. A meta do programa é 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

²⁰ 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 (ICMBio); 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).

comunitárias, entidades da sociedade civil, entre outros. Dentre as estratégias, cabe destacar os mutirões de Busca Ativa²¹. 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.

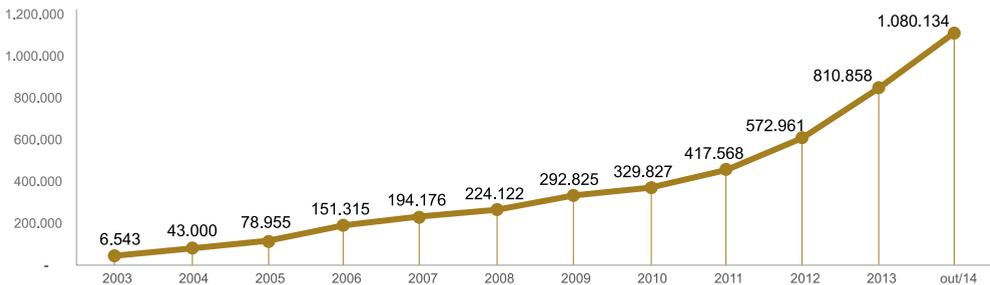
De posse das informações sobre as famílias, proporcionadas pelos mecanismos de registro dos programas, o governo federal foi induzido a planejar e executar ações complementares e inéditas para os beneficiários, que se tornaram, assim, público-alvo de outros programas voltados para a inclusão produtiva (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

21 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.

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.

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 Incra 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 implementadas²² 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

²² Para maiores detalhes sobre a estratégia, ver nesta publicação o artigo “Brasil sem Miséria na Reforma Agrária: avanços na inclusão social e produtiva”.

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 Incra. 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 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*. Material de divulgação da pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi “Impacto socioeconômico das cisternas no semiárido” sobre o Programa Água para Todos, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cartilha Brasil sem Miséria no seu Município*. Edição Revisada. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Resultados*. Brasília, 2014a.

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, 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.