



O PROJETO DOM
HELDER CÂMARA II E SUA
ARTICULAÇÃO COM O
PROGRAMA FOMENTO ÀS
ATIVIDADES PRODUTIVAS



PROJETO
MONITORA

BRASÍLIA – DF
AGOSTO DE 2022



O Projeto Dom Helder Câmara II e sua articulação com o Programa Fomento às Atividades Produtivas

Projeto Dom Helder Câmara (PDHC II)

Realização:

Coordenação Geral de Inclusão Produtiva
Departamento de Estruturação Produtiva
Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Organização:

Termo de Execução Descentralizada nº 07/2017
Centro de Gestão e Inovação para a agricultura
Familiar (CEGAFI)
www.cegafi.com

Comunicação visual:

Agência Cajú

Financiamento:

Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
(FIDA)

FICHA CATALOGRÁFICA

P964p Projeto Monitora.

O Projeto Dom Helder Câmara II e sua articulação com o Programa Fomento às Atividades Produtivas / Projeto Monitora. – Brasília: edição própria, 2022.

32 p. : il. color.

Inclui Código QR, figuras, fotos, gráficos, quadros e tabelas.

1. Agricultura familiar. 2. Assistência técnica rural.
3. Extensão rural. 4. Agricultura sustentável. 5. Pequenos produtores. 6. Desenvolvimento local. I. Título.

CDU 631.115.11

Sara Alencar Magalhães – Bibliotecária – CRB 3367

AGOSTO DE 2022

APRESENTAÇÃO

O Projeto Dom Helder Câmara II (PDHC II) é desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), e cofinanciado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). **O PDHC II busca reduzir os níveis de pobreza e de desigualdades no Semiárido, qualificando os produtores para que desenvolvam uma produção sustentável e estimulando a replicação de boas práticas; tem como eixo central a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)**¹.

Do conjunto de beneficiários do PDHC II, 30% foram atendidos pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas (FPR)² com a transferência de recursos não reembolsáveis a agricultores familiares e quilombolas em situação de pobreza e extrema pobreza. Esse Programa, liderado pelo Ministério da Cidadania, combina políticas de desenvolvimento rural e social. Para isso, apoia a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres e o desenvolvimento do projeto produtivo de cada uma, a fim de que ampliem ou diversifiquem a produção de alimentos e as atividades geradoras de renda para, dessa forma, diminuir os índices de insegurança alimentar e contribuir para a superação da situação de pobreza³.

Os bons resultados da coordenação entre os serviços de ATER, oferecidos pelo PDHC II, e o FPR, executado pelo Ministério da Cidadania, foram contundentes. A avaliação de impacto comprovou que houve uma redução de 90% na pobreza extrema das 16.040 famílias atendidas. Sob a perspectiva de que a pobreza e a pobreza extrema são fenômenos multidimensionais, a combinação da ATER e do FPR, no âmbito do PDHC, contribuíram para aumentar as capacidades e as oportunidades, reconhecendo o potencial produtivo e a criatividade das famílias rurais em situação de vulnerabilidade.

Neste documento, registram-se resultados da ação coordenada entre o MAPA e o Ministério da Cidadania no escopo do PDHC II. A seguir, depois de uma breve contextualização dessas ações no Semiárido brasileiro, serão descritos os dados da avaliação de impacto que evidenciam os efeitos dessa combinação de ATER + FPR, complementados com os depoimentos de dois casos de famílias beneficiadas pelo PDHC II e de pessoas das equipes de ATER nos estados de Alagoas, Ceará e Pernambuco. Por fim, destacam-se as principais lições dessa intervenção e listam-se recomendações para futuros programas similares a esse.

¹ Fonte: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/projeto-dom-helder-camara>.

² No Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, os agricultores recebem acompanhamento individualizado e continuado de técnicos, 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. Foi transformado na Lei 12.512, em outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto 9.221 em dezembro de 2017.

³ Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/programa-de-fomento-as-atividades-produtivas-rurais>.



Foto: Sílvia Nonata da Silva

CONTEXTO

O Semiárido

Do total de 3.897.408 estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil, 47,2% encontram-se na Região Nordeste (IBGE, 2017). Esse número é suficiente para entender a relevância econômica, política e social da agricultura familiar para essa região. No entanto, ao se analisar os dados do perfil da pobreza rural no Brasil, evidencia-se que 74% são agricultores familiares, dos quais 65% estão no Nordeste (FAVARETO, 2019).

Da área total do Nordeste brasileiro, 64,8% correspondem à Região Semiárida, com uma população de 26,2 milhões de habitantes (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020). Dos nove estados da região⁴, metade tem mais de 85% de sua área no Semiárido, sendo que o Ceará chega a ter 98,7% de seus territórios caracterizados com esse perfil⁵.

Os agricultores familiares do Semiárido enfrentam muitos obstáculos que limitam significativamente seus processos de inserção produtiva e social. Entre esses desafios, podem ser mencionados a escassez hídrica, os solos pouco permeáveis e sujeitos à erosão, os efeitos, cada vez mais dramáticos, causados pela mudança climática e a dificuldade para o acesso a insumos produtivos e a canais de comercialização (VILLAROSA, 2017). A isso somam-se problemas sociais históricos, como a desigualdade na distribuição da terra. Do total dos es-

⁴ Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Piauí (PI), Pernambuco (PE), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE).

⁵ Fonte: <https://www.asabrasil.org.br/semiario>.

tabelecimentos agropecuários do Nordeste (2.322.719), 79,2% correspondem à agricultura familiar (AF), mas, apesar de seu número ser expressivo, a AF abrange somente 36,6% da área de mais de 70 milhões de hectares ocupada pelos estabelecimentos agropecuários (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020).

Em relação ao nível de escolaridade, os dados do Censo 2017 também são preocupantes. No Nordeste, 42,2% dos dirigentes familiares não sabem ler nem escrever (Ibid.). Ainda, o Censo Agropecuário 2017 (Tabela 1) apontou que agricultores familiares mais pobres não recebiam orientações técnicas. Os dados indicaram que, no Semiárido, região de moradia de quase 47,2% dos agricultores familiares do Brasil, 92% deles não recebiam serviços de assistência técnica (Tabela 1).

Tabela 1 | Agricultores (familiares ou não) e assistência técnica no Brasil e Semiárido

	TOTAL DE AGRICULTORES			AGRICULTURA FAMILIAR		
	TOTAL	RECEBE	NÃO RECEBE	TOTAL	RECEBE	NÃO RECEBE
Brasil	5.073.324	1.025.443 (20%)	4.047.881 (80%)	3.897.408	708.318 (18%)	3.189.090 (82%)
Semiárido	1.835.535	164.473 (9%)	1.671.062 (91%)	1.446.842	119.083 (8%)	1.327.759 (92%)

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 2017

O II Inquérito Nacional Sobre a Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, realizado pela Rede PENSSAN (2022), constatou que a desigualdade de acesso aos alimentos é maior nos domicílios rurais, estando a insegurança alimentar grave (IA grave) 18,6% acima da média nacional, que é de 15,5%. Essa desigualdade manifesta-se, também, em termos geográficos, aparecendo com maior força nas regiões Norte e Nordeste (25,7% e 21% de IA grave, respectivamente). A agricultura familiar é fortemente atingida: a fome (IA grave) alcançou 21,8% dos lares de agricultores(as) familiares/ produtores (as) rurais no País (Ibid.).

As condições de vulnerabilidade da população do Semiárido nordestino levam um conjunto importante de políticas públicas a focalizar geográfica e socialmente a população da região, com objetivo de superar os diversos obstáculos que enfrentam. Entre tais políticas, estão o Programa Água para Todos e a estratégia da Inclusão Produtiva Rural, esta última do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), que será detalhada a seguir. Apesar do panorama desalentador de pobreza e insegurança alimentar na Região Nordeste, essas políticas públicas permitiram que produtores familiares permanecessem na região, convivendo com fenômenos climáticos recentes como a Grande Seca (AQUINO; ALVES; VIDAL, 2020), que durou cinco anos (2012-2017). A gravidade desse período de estiagem não significou o "esvaziamento das áreas rurais, como ocorria durante boa parte do século XX" (Ibid., p. 34).



OS INSTRUMENTOS

O objetivo do PDHC II é reduzir a pobreza rural no Semiárido brasileiro. A principal linha de atuação do Projeto é a disponibilização de serviços de assistência técnica com atendimento direto e contínuo a famílias rurais em situação de pobreza e extrema pobreza. Para isso, trabalha em parceria com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural⁶ (ANATER), que contratou 27 organizações de ATER, 10 públicas e 17 privadas, mediante a execução de contratos de prestação de serviços ou instrumentos de parcerias, nos dez estados do Semiárido brasileiro e no Espírito Santo.

Para obter esse desempenho, o PDHC II contou com o financiamento e apoio do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), instituição financeira internacional e agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), que, junto aos governos estaduais e federais, realiza acordos de empréstimos e doações para apoiar o desenvolvimento rural e atua em projetos de cooperação para a promoção do desenvolvimento rural e a superação da pobreza no Semiárido do Nordeste brasileiro.

Outro parceiro do PDHC II de altíssima relevância foi o Ministério da Cidadania (MC), responsável pela Política de Fomento Produtivo Rural (FPR). A parceria com o MC foi fundamental para que o PDHC II conseguisse atender as populações rurais mais vulneráveis à pobreza e à insegurança alimentar do Semiárido brasileiro. A focalização do PDHC II deve-se, em grande medida, ao uso do Cadastro Único⁷ como ferramenta efetiva de seleção de parcela significativa dos beneficiários.

⁶ No que concerne a prestação de serviços de ATER, eles foram executados por meio de um contrato de gestão celebrado entre a SEAD (hoje incorporada ao MAPA) e a ANATER, responsável por gerir a contratação dos serviços por meio de Instrumentos Específicos de Contratação com Empresas Públicas de Assistência Técnica, após apresentação e aprovação de Plano de Trabalho e/ou mediante a celebração de Contratos, após lançamento dos Editais de Chamada Pública.

⁷ O Cadastro Único (CadÚnico) é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Podem se inscrever no Cadastro Único as famílias que: possuem renda mensal por pessoa de até meio salário mínimo; possuem renda acima dessas, mas que estejam vinculadas ou à procura de algum programa ou benefício que utilize o Cadastro Único em suas concessões. Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>.

A articulação entre Ministério da Cidadania e Projeto Dom Hélder Câmara deu-se na origem das construções das chamadas públicas da ANATER, no ano de 2018. O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (FPR) é uma estratégia do governo brasileiro no Plano Brasil sem Miséria que, somado à assistência técnica oferecida aos agricultores familiares do Semiárido brasileiro, visa à inclusão produtiva rural, na busca por superar a pobreza e a fome. No Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais⁸, 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, no valor de R\$ 2,4 mil ou R\$ 3 mil, para serem investidos na estruturação de suas atividades produtivas. Foi transformado na Lei 12.512, em outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto 9.221 em dezembro de 2017.

O critério para enquadramento no FPR são famílias que se encontravam em situação de pobreza ou extrema pobreza. Os projetos produtivos foram desenhados como estratégias de segurança alimentar e produção de excedentes para a comercialização e geração de renda, especialmente na construção de infraestruturas produtivas, como galinheiros e pocilgas, aquisição de matrizes de ovinos, caprinos e até bovinos.

A complementaridade entre os instrumentos de política leva a resultados positivos e é assim que Mello (2018) e Favareto (2019) destacam o aumento da renda dos beneficiários que acessaram os programas do eixo IPR, que tiveram 134% de aumento nos ingressos familiares. Essa informação vem ao encontro dos resultados obtidos pela avaliação de impacto⁹ **do PDHC II, que indicam que a renda** agropecuária total das famílias beneficiadas com ATER e FPR **foi 30,23% superior** em relação ao grupo controle, ou seja, que não recebeu as intervenções do Projeto (MONITORA, 2022).

Junto com essa evidência, Mello (2018) chama atenção para o sucesso desse eixo da IPR em sua estratégia de focalização. A autora mostra que na Região Nordeste foi onde houve uma porcentagem maior de atendimento pelo conjunto de programas que compunham o eixo IPR do PBSM.

De igual forma, a avaliação de impacto do PDHC II constatou que o programa teve êxito na sua estratégia de focalização, em atender famílias pobres ou extremamente pobres no Semiárido brasileiro, levando assistência técnica e extensão rural e, para uma fração desse público, oferecendo fomento produtivo (MONITORA, 2022). Também considera-se acertada a estratégia de focalizar os subgrupos de mulheres, jovens, povos e comunidades tradicionais (PCTs).

⁸ No Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, 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. Foi transformado na Lei 12.512, em outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto 9.221 em dezembro de 2017.

⁹ Para avaliar o impacto do PDHC, foi realizada uma amostra com 4.374 famílias e utilizado um método consagrado para avaliar 28 indicadores: o Pareamento por Escore de Propensão (em inglês: Propensity Score Matching - PSM). O tamanho da amostra permitiu aferições tanto para os beneficiários em geral como para aqueles que também receberam o fomento produtivo, sempre comparando com o desempenho de agricultores que não receberam nem o PDHC nem o FPR, com margem de erro de até 2,5%, para mais ou para menos (MONITORA, 2022).

A área média dos estabelecimentos dos agricultores beneficiados pelo PDHC II é de 2 ha; 40% não têm título ou posse definitiva da terra e apenas 75% têm o ensino fundamental incompleto ou mesmo nenhuma instrução. Essas famílias possuem entre dois e quatro integrantes (média de 3,4 pessoas por família), chefes e cônjuges com idade média de 46 e 44 anos, respectivamente, a maior parte possui dois integrantes ativos na agropecuária, que, na maioria dos casos, é desenvolvida pelo casal (cerca de 65%) (Ibid.).

A concomitância na implementação de um conjunto de instrumentos para diminuir as condições de pobreza e extrema pobreza de famílias no Semiárido brasileiro mostra-se estratégica. Outros estudos, como o realizado por Milhomens (2022), identificam que, dentro das políticas públicas que contribuem para melhorar a produção e a renda no Semiárido (n=177), o Programa Cisternas (63,84%) e a assistência/assessoria técnica (68,36%) foram as respostas mais citadas pelos agricultores. Nas entrevistas semiestruturadas conduzidas por Milhomens (2022), agricultoras e agricultores também enfatizam o papel importante dessas políticas na transição produtiva para a agroecologia e a construção da capacidade de resiliência das comunidades rurais à seca.

As estratégias para conviver com a persistência e o agravamento da seca constitui um mix de práticas agroecológicas que incluem diversificação de culturas, criação de pequenos animais e técnicas de captação, armazenamento, uso e reúso de água cinzas. A diversificação produtiva foi especialmente favorecida pelas cisternas, que chegaram a muitas comunidades de agricultores. Essas infraestruturas hídricas complementam os cultivos agrícolas tradicionais de sequeiro (milho, feijão e mandioca) e fortalecem os bancos de sementes, capazes de sustentar os policultivos, hortas, quintais e sistemas agroflorestais. Como será discutido mais adiante, um dos casos visitados no estado do Ceará mostra como a prestação continuada de serviços de ATER, junto com o fomento produtivo e outras políticas públicas, como a construção de cisternas, pode fazer muita diferença nas condições de vida de uma família quilombola.

Por fim, Milhomens (2022) reforça que a descontinuidade e o desmantelamento de políticas surgem como fatos. Essa visão crítica mostra que ciclos descontínuos de apoio da extensão agroecológica prejudicam a evolução e a consolidação de processos de transição produtiva. Além disso, comprometem também o desenvolvimento completo de capacidades e de formação de lideranças que assegurem estabilidade aos arranjos organizacionais locais, assim como freiam a continuidade e atualização das questões tocantes à adaptação às mudanças climáticas (Ibid.).

Esse conjunto de evidências, resultado de estudos que, de igual maneira, buscam saídas sustentáveis, ajudam a pensar estratégias que promovam processos de inclusão produtiva, como a transição para atividades econômicas adaptadas às condições do Semiárido e à diversidade de agriculturas familiares.

Especificamente com os recursos provenientes do PDHC II, foram atendidas com assistência técnica especializada 54.048 famílias, das quais 16.040 receberam recursos de fomento produtivo. Inicialmente, a meta era atender, no âmbito do PDHC, 17.777 famílias, com a participação de empresas públicas e organizações privadas de ATER em todas as unidades da Federação que compõem o Semiárido brasileiro. A Figura 2 ilustra a distribuição dos projetos de fomento nos estados beneficiários. O estado da Bahia foi parcialmente suprimido do estudo, pois a execução do PDHC ali foi interrompida no início do projeto.

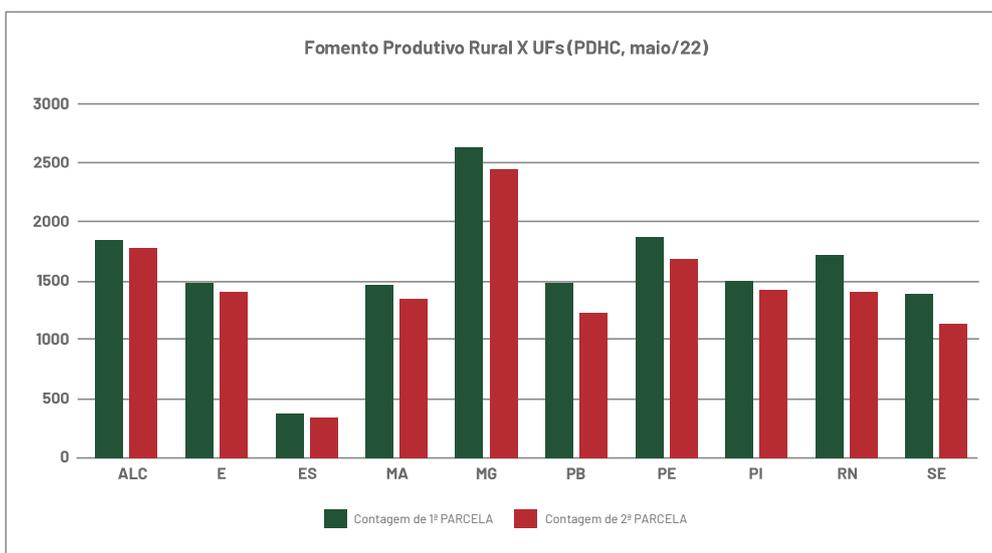
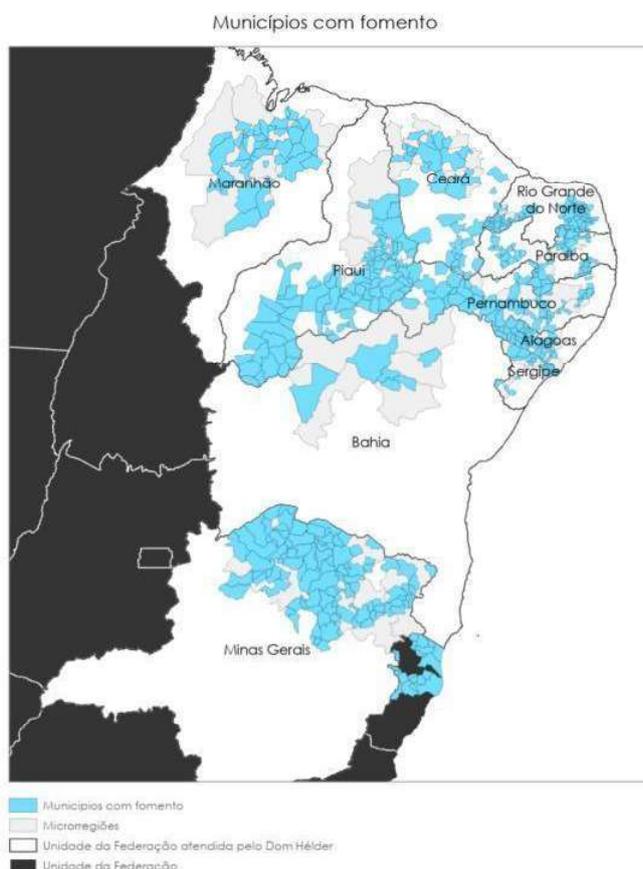


Figura 2 | Distribuição do FPR por UF e beneficiários do PDHC II



A Figura 3 apresenta os municípios que foram atendidos com fomento no âmbito do PDHC II. Nesse detalhamento, estão representadas todas as cidades que acessaram o benefício, seja por meio de ATER pública ou não.

Figura 3 | Municípios atendidos com FPR no âmbito do PDHC



Foto: Heloisa Müller

OS RESULTADOS DO PDHC E SUA ARTICULAÇÃO COM O FPR

O PDHC gerou, no grupo dos beneficiários, maiores rendas e favoreceu a produção agrícola, a diversidade alimentar, o acesso a políticas públicas, mais inclusão nas associações, além da inserção produtiva de mulheres e jovens, **resultados que se mostram ainda mais promissores dentro do grupo dos beneficiários com fomento** em comparação com os beneficiários sem fomento - e, mais ainda, em comparação com o grupo controle, aquele que não recebeu serviços de ATER nem FPR.

Como indicado no Quadro 1, são muito alentadores os resultados de 16 indicadores, dos 28 considerados na avaliação de impacto do PDHC II, quando se evidencia como é favorável a articulação entre ATER e FPR. Para uma das gestoras entrevistadas, "a articulação entre PDHC II e o FPR é muito positiva, dando mais corpo à ação"¹⁰.

¹⁰ Entrevista com gestora do PDHC II em 02/06/2021.

Quadro 1 | Indicadores da avaliação de impacto comparando os resultados entre beneficiários com fomento e controle

INDICADOR	BENEFICIÁRIOS COM FOMENTO (MÉDIA)	CONTROLE* (MÉDIA)	%
Renda Agropecuária Total	R\$ 5.122	R\$ 3.933	30,2% superior ao controle
Renda Agropecuária Vendas	R\$ 2.195	R\$ 1.480	48,3% superior ao controle
Renda Agropecuária do Autoconsumo	R\$ 2.924	R\$ 2.213	32,2% superior ao controle
Renda Vendas da Produção Animal	R\$ 1.196	R\$ 741	61,5% superior ao controle
Renda Vendas da Produção Vegetal	R\$ 380	R\$ 201	89,5% superior ao controle
Renda Anual Total	R\$ 19.620	R\$ 17.631	11,3% superior ao controle
Renda Anual Per Capita	R\$ 6.439	R\$ 5.669	13,6% superior ao controle
Criação de Suínos	2,08 cabeças	1,35 cabeças	54,8% superior ao controle
Criação de Aves	21,9 cabeças	12,8 cabeças	70,6% superior ao controle
Diversidade Alimentar	6,1 pontos	5,5 pontos	11,3% superior ao controle
Índice de Acesso a Políticas Públicas	598 pontos	501 pontos	19,5% superior ao controle
Índice de Acesso a Políticas Agrárias	587 pontos	437 pontos	34,2% superior ao controle
Índice de Associatividade	228 pontos	167 pontos	36,4% superior ao controle
Índice de Participação de Mulheres	353 pontos	264 pontos	33,8% superior ao controle
Índice de Participação de Mulheres e Jovens	216 pontos	165 pontos	30,7% superior ao controle
Índice de Pobreza Multidimensional	353 pontos	339 pontos	4,2% inferior ao controle

* Não foram beneficiados pelo PDHC II, nem pelo FPR.

Fonte: Avaliação de Impacto PDHC (MONITORA, 2022)

Além dos indicadores registrados no Quadro 1, os estudos realizados pela Universidade de Brasília, na avaliação de impacto do Projeto Dom Helder Câmara II, revelam algumas dinâmicas importantes associadas ao serviço de ATER e ao fomento produtivo. A inovação e a diversificação produtiva também sofreram efeito positivo. Das famílias beneficiadas pelo PDHC, 46% delas iniciaram a produção de um novo produto. Desse total, 22% afirmaram que essa nova atividade gerou renda financeira. Houve incremento de atividades de produção animal que garantem renda, a exemplo da produção de suínos e aves. A avicultura, entre os beneficiários do fomento produtivo rural, está entre as atividades mais importantes. Os dados sobre a renda agropecuária total têm relação com as novas atividades introduzidas nos quintais produtivos e nas estruturas produtivas das famílias, e, ao final, são responsáveis pelo aumento dessa renda.

A Figura 4 ilustra de forma sintética estes efeitos comprovados no estudo de avaliação de impacto realizado pela UnB.

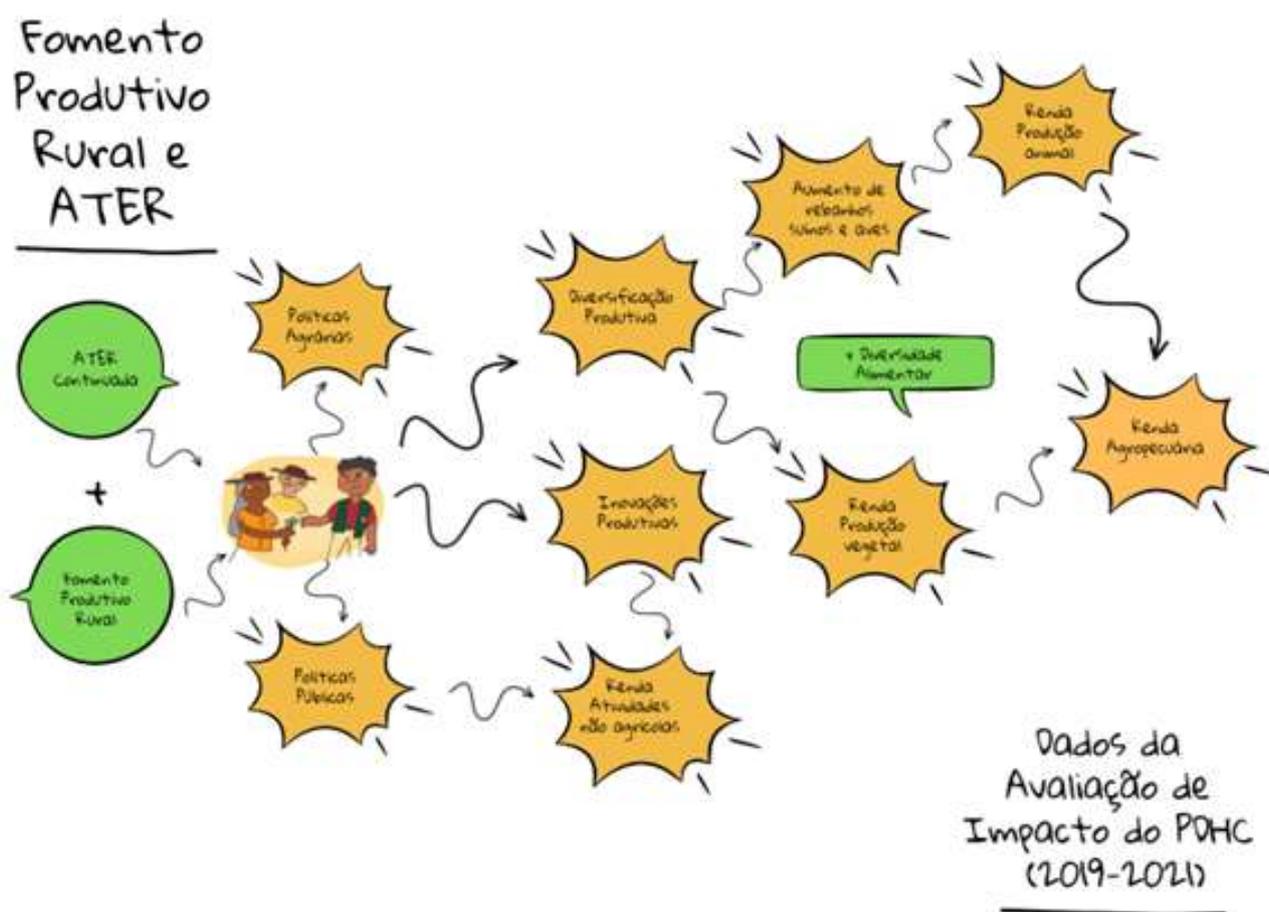


Figura 4 | Efeitos da Ater contínua associada ao fomento nas famílias atendidas no PDHC

Ainda, observa-se que os beneficiários do fomento foram mais ativos na adoção de novas práticas, como demonstram os dados do monitoramento feito pela Universidade de Brasília (ÁVILA; MIRANDA FILHO, 2021).

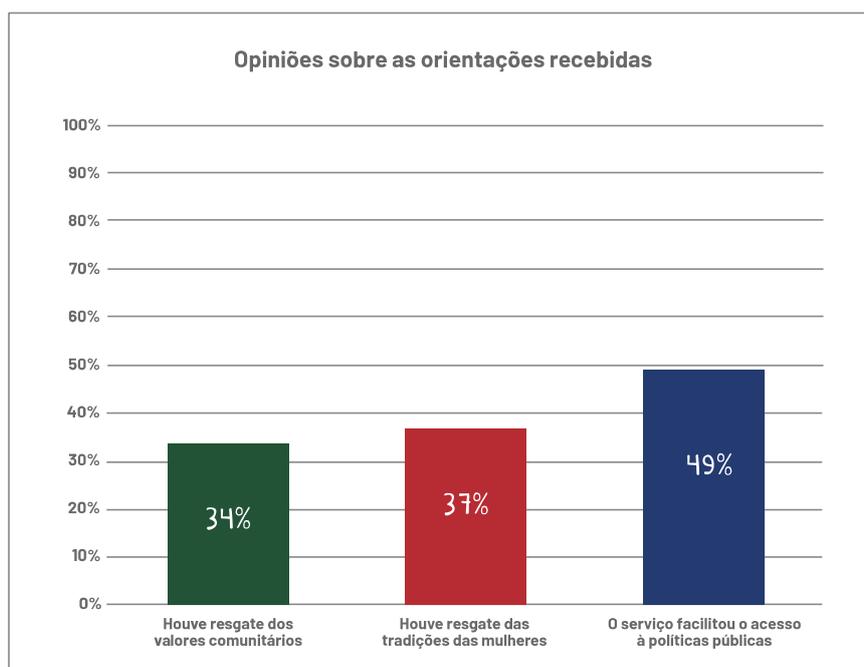


Figura 5 | Opiniões dos beneficiários do PDHC II sobre os serviços de ATER recebidos
Fonte: Projeto MONITORA, 2022.

Tabela 2 | Introdução de novos produtos entre os beneficiários do PDHC com e sem fomento

EFEITO NA PRODUÇÃO	FOMENTO	
	SIM	NÃO
Iniciou produção novo produto	86% **	77%
1 novo produto	44%	37%
2 novos produtos	25%	23%
3 ou mais novos produtos	17%	18%
Não alterou seus produtos	14%	23%
Total	100%	100%

* indica diferença estatística significativa ao nível de 1%.

Fonte: Projeto MONITORA, 2022.

Ainda, pode-se afirmar que o fomento produtivo associado com a assistência técnica foi capaz de assegurar o atendimento quase integral dos três componentes do PDHC II. A assessoria foi responsável pela ampliação do acesso a políticas públicas (49%), disseminação de inovações e diversificação produtiva. **Junto a isso, a adoção de novas práticas dos beneficiários do PDHC é mais significativa para os beneficiados com o FPR** quando se refere à preparação de rações mais balanceadas para os animais, o que pode indicar o aproveitamento dos insumos disponíveis na propriedade. Também há um significativo resultado de produção nos quintais produtivos, possivelmente relacionado com o aumento na diversificação. De igual forma, em termos da melhoria no manejo dos animais, é notória a apropriação de novas práticas pelos beneficiários com fomento e ATER para o melhoramento reprodutivo e cuidado das criações.

Tabela 3 | Novas práticas adotadas pelos beneficiários do PDHC

NOVAS PRÁTICAS ADOTADAS	TOTAL	FOMENTO	
	%	SIM	NÃO
Ração balanceada para os animais	41%	51% **	32%
Consortiar o roçado	35%	35%	34%
Utilizar animais reprodutores de boa qualidade	21%	24% **	17%
Sementes e mudas de qualidade	21%	17%	24%
Produção nos quintais produtivos	18%	21% **	15%
Deixou de usar agrotóxicos	17%	15%	19% **
Técnicas de manejo das criações	20%	24% **	17%
Utilizar defensivos naturais	14%	14%	14%
Passou a utilizar esterco ou biofertilizantes	19%	20%	19%
Pintos de 1 dia de boa procedência e vacinados	13%	18% **	9%
Recuperar a mata nativa	11%	11%	10%
Técnicas de conservação do solo e da água	10%	10%	11%
Técnicas de convivência com o Semiárido	11%	10%	11%
Cultivo de leguminosas e bancos de proteína	7%	7%	7%
Adoção de tecnologia social	7%	6%	8%
Técnicass de produção de mudas	6%	4%	7% **
Técnicas de irrigação localizada	5%	4%	5%
Adotou técnicas da compostagem	4%	3%	5%
Deixou de usar ração transgênica	3%	3%	3%
Técnicas de artesanato aprimorada	2%	2%	2%
Corte e costura	1%	1%	2%
Congelar o pescado em freezers	1%	1%	2%
Outras práticas	8%	9%	8%

Nota 1: os beneficiários poderiam responder a mais de uma opção.

Nota 2: ** indica diferença estatisticamente significativa entre os grupos com e sem fomento, ao nível de 1%.

Fonte: Projeto MONITORA, 2022.

Tabela 4 | Número de novas práticas adotadas pelos beneficiários do PDHC com e sem fomento

PRÁTICAS	FOMENTO	
	SIM	NÃO
Adotaram novas práticas	93% **	85%
1 prática nova	24%	24%
2 práticas novas	26%	24%
3 ou mais práticas novas	43%	37%
Nenhuma novidade	7%	15%
Total	100%	100%

Nota: ** indica diferença estatisticamente significativa entre os grupos com e sem fomento, ao nível de 1%.

Fonte: Projeto MONITORA, 2022.

CASOS DE SUCESSO

Os depoimentos de duas das famílias beneficiadas pelo PDHC e pelo FPR permitem trazer evidências qualitativas para exemplificar melhor os resultados descritos anteriormente. No PDHC II, indígenas e quilombolas são beneficiários prioritários no acesso ao FPR, de maneira a suprir a descontinuidade de chamadas específicas para esses públicos. Para cumprir essa disposição, entre outras ações dirigidas a essas comunidades, o PDHC II promove a adoção de novas práticas geradoras de renda. Conforme os resultados do Marco Lógico (ML) do PDHC II (dados de dezembro de 2022), as metas propostas para o atendimento desse tipo de beneficiário foram alcançadas de maneira significativa. Para o caso das famílias de comunidades indígenas, a meta de que 260 famílias adotassem uma nova atividade geradora de renda foi alcançada em 77% e, para o caso das famílias quilombolas, foi alcançada em 57% (meta de 280 famílias quilombolas). Cabe ressaltar, no entanto, que o PDHC II ainda está em execução e que uma nova chamada de ATER quilombola em andamento pretende beneficiar 3.200 famílias quilombolas adicionais. Portanto, as metas de alcance de PCTs do ML ainda podem ser superadas.

Para Dona Meire, o FPR permitiu que ela construísse um galinheiro, gerando renda adicional. Nas palavras dela:



"O PROJETO DO FOMENTO É MAIS UMA RENDA. COM AS GALINHAS, A GENTE TEM MAIS UMA RENDA. O PROJETO CHEGOU E REALIZOU MEU SONHO! FIZ UMA CASINHA E TEMOS HOJE 43 GALINHAS BOTANDO. O PROJETO DOM HÉLDER, O ADEMIR (TÉCNICO DE ATER) VEM AQUI FAZER AS VISITAS. EU ESTOU CANSADA DE PERTURBAR ELE, TODA HORA QUE TENHO UMA DÚVIDA EU MANDO UMA MENSAGEM PARA ELE E ELE ME AJUDA"

Dona Meire faz parte do Quilombo Sítio Veiga, localizado na Serra de Santo Estevão, no município de Quixadá (CE), do Território Sertão Central (Figura 3), no Ceará. As famílias desse Quilombo preservam tradições de seus ancestrais, como a oralidade e a dança de São Gonçalo, trazida para a comunidade há mais de cem anos e mantida de geração em geração, como foi relatado pelo Senhor Joaquim, mestre da cultura popular, pai de Dona Meire.



O Sertão Central do Ceará abriga uma população com mais de 250 mil habitantes (IBGE, 2010), e os municípios de Quixadá e Quixeramobim juntos respondem por mais da metade dessa população. Em Quixadá, 70% dos estabelecimentos são de agricultores familiares. No entanto, somente 59% são proprietários de suas terras (IBGE, 2017). Destes, 31% não possuem qualquer escolaridade, 32% são idosos (mais de 65 anos) e 93% nunca receberam assistência técnica.

Um aspecto importante a ser destacado é que Dona Meire é beneficiária desde a primeira etapa do PDHC, quando começou a receber uma série de benefícios, como a cisterna, os canteiros para a produção de hortaliças e o reúso de águas cinzas, além da assistência técnica continuada. Com o recurso de FPR, instalou um pequeno galinheiro, que comporta 50 galinhas poedeiras.

O caso de Dona Meire soma-se ao de outras mulheres atendidas pelo PDHC, que, conforme as pesquisas de campo, tiveram um impacto positivo em suas atividades produtivas, na comercialização e na geração de renda, como também nos níveis de participação em diferentes dimensões, além da econômica. O índice de participação das mulheres¹¹ beneficiárias com fomento foi notadamente superior ao controle (33,8%). A avaliação de impacto também evidenciou que, a partir do Dom Helder Câmara II, cerca de um terço das mulheres passou a ter maior poder nas decisões sobre as atividades produtivas e a comercialização dentro da família (MONITORA, 2022).

O caso de Dona Djanira, agricultora de Monteirópolis, em Alagoas, ilustra bastante esse fato. A família recebeu um projeto de instalações para suinocultura que se tornou sua principal fonte de renda. A assessoria da EMATER do estado foi determinante para que as instalações atendessem todos os requisitos técnicos, inclusive com a fossa séptica, e assim fosse possível a criação de animais, o manejo alimentar adequado e a não proliferação de cheiro indesejável a moradores e vizinhos.



¹¹ O Índice de Participação de Mulheres (iMu), adaptado do Projeto PROCASE (2021), indica o empoderamento de mulheres nas famílias por meio de sua participação em ações comunitárias e ocupações exercidas em diversas atividades. Quanto maior o valor de iMu, melhor será a indicação de empoderamento das mulheres na unidade agrícola (MONITORA, 2022).

A comunidade de Farias do Meio, no município de Monteirópolis, Alagoas, abriga algumas dezenas de agricultores familiares, que, pela primeira vez em suas vidas, obtiveram assessoria técnica da EMATER de Alagoas, graças ao Projeto Dom Helder Câmara.



O pequeno município (Figura 7), com 6.935 habitantes, dos quais 94% são agricultores familiares, está entre os 5% com pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil. Dos agricultores familiares, 57% não possuem nenhum grau de escolaridade e 77% são homens.

A unidade produtiva de Dona Djanira está distribuída em duas pequenas casas onde vivem oito pessoas, entre filhas e filhos, netos, nora e o marido, o Senhor Cícero, de 51 anos. Eles têm a posse de “uma tarefa e meia”¹².

No município, 50% dos agricultores familiares atendidos pela EMATER, no âmbito do PDHC, receberam o fomento produtivo e tiveram assessoria para todos os processos, desde a documentação pessoal, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), a organização da UFPA e o próprio projeto produtivo. Alguns conseguem vender para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹³; 11 famílias foram contempladas e forneceram alimentos para o programa, como bolos, hortaliças e verduras. Conforme afirma Dacy, técnico da EMATER-AL, graças à gestão da equipe de ATER, conseguiram “aumentar a cota de participação no PAA estadual e ampliar o número de agricultores envolvidos”, mas, ainda não conseguem vender para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para Dacy, um dos maiores entraves é a burocracia que se deve cumprir para vender para esse programa.

O objetivo do projeto produtivo para a criação de suínos, elaborado pela assessoria técnica em conjunto com o casal de agricultores, foi garantir segurança alimentar e aumentar a renda da família.



ACESSE AO VÍDEO
CLICANDO AQUI
OU LEIA O
QR CODE ACIMA

¹² Segundo o Sr. Cícero, em Alagoas uma tarefa corresponde a 3.025 m², tamanho que representa menos de meio hectare.

¹³ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.



Eles projetaram uma instalação de 9 m², mas o Senhor Cícero relatou que construiu um galpão quatro vezes maior - e segue na criação de suínos e gado para consumo doméstico. ***“Se sobrar alguma coisa, a gente vende para fora. O dinheiro que chegou do projeto a gente fez a pocilga, fizemos seis chiqueiros e uma fossa para manter tudo limpinho... As matrizes eu já tinha aqui, precisava das instalações.”***

O agricultor detalha a importância da assessoria técnica na propriedade. ***“Com o dinheiro dos porcos, a gente vive, tem um varrão e cinco matrizes. Os porquinhos a gente vende tudo aqui na comunidade mesmo. Com os porcos, dá pra criar a família toda. Mas todos me ajudam, essa menina (filha) e esse menino (neto) sempre vão lá cuidar dos porquinhos juntos.”***

O casal garante a segurança alimentar da família e dos filhos que vivem próximos graças à comercialização de animais, o que assegura renda para comprar alimentos em Monteirópolis.

Para o Senhor Cícero, o projeto produtivo e o fomento permitem que a família mantenha os suínos e as poucas cabeças de gado que possui. ***“A palma forrageira a gente mistura com a ração do gado. Já para os porcos, não pode dar palma”***. Segundo as contas de Dona Djanira, com essa atividade produtiva eles pagam ***“água, energia e ainda tem o plano de saúde, uma conta mensal. O dinheiro do Bolsa Família vai tudo nisso. Aí quando tem as porcas paridas, ajuda muito.”*** Ainda nas palavras de Dona Djanira:

“ANTES DO PROJETO, A SITUAÇÃO ERA RUIM, MAS DEPOIS MELHOROU MUITO. ELE (O TÉCNICO) VEM SEMPRE AQUI, QUANDO PENSO QUE NÃO, ELE CHEGA AQUI.”

Apesar de todas as dificuldades, Dona Djanira diz que, com o PDHC, as coisas estão melhores para eles. ***“Tem até uma abóbora que separamos para vocês aqui”***. A experiência da família de Dona Djanira e Sr. Cícero, atendida pela EMATER Alagoas no âmbito do PDHC, mostra que a assistência técnica e o fomento produtivo rural foram importantes na geração de renda associada à comercialização dos produtos da suinocultura. A assistência técnica respondeu pela elaboração do projeto produtivo, pela organização da documentação da agricultora e pelo acompanhamento da implementação da infraestrutura prevista para a criação de suínos.

Entre os aspectos que ainda limitam as atividades produtivas da família de Dona Djanira está a disponibilidade de água.

"ÁGUA JÁ TEM CANALIZADA E VEM DO AÇUDE, ENTÃO A GENTE USA PRIMEIRO ESSA ÁGUA E DEPOIS, SE FALTA, AÍ PEGAMOS NA BARRAGINHA QUE TEM ALI NO QUINTAL. QUANDO CHOVE EU FICO ALI QUERENDO PEGAR AS ÁGUAS PRA BOTAR NOS CANTOS, QUERIA ERA TER UMA CISTERNA DE CIMENTO PARA PEGAR. PERDE MUITA ÁGUA QUANDO CHOVE, MAS É ASSIM MESMO, ESPERAR POR DEUS! EU TENHO ESPERANÇA DE FAZER UMA CISTERNA PARA GUARDAR ÁGUA."

(DONA DJANIRA, AGRICULTORA DE MONTEIRÓPOLIS, AL)

A falta de estrutura de armazenamento de água ainda é um importante elemento na restrição da produção agrícola, mas a família acredita que o benefício chegará. A assistência técnica foi determinante no processo de inclusão da família nos mercados (mesmo que informais) de carnes e animais vivos, embora a sustentabilidade da atividade seja questionada pela dependência de insumos externos (rações) e pela alta demanda por água.

Técnicas e técnicos de ATER dos estados de Alagoas, Pernambuco e Ceará¹⁴ coincidem em identificar o público beneficiário do PDHC II como os mais "vulneráveis dentro dos vulneráveis", sobretudo aqueles beneficiados com o Programa FPR. São famílias que, em muitos casos, "não tinham com o que se alimentar" e nunca tinham recebido assessoria técnica. "A chegada de um técnico nessas localidades representa, em muitos dos casos, a única presença, física, do Estado e a oportunidade de receber algum tipo de orientação e informação sobre políticas públicas."

Para os técnicos e técnicas, um dos fatores que dificultou a continuidade dessas ações foi o desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar, atingindo severamente essas famílias. Entre essas ações encontra-se o Programa Água para Todos.

Como visto nos apartes iniciais deste documento, a inclusão produtiva vai além da dimensão produtiva. Muitas são as dimensões e interações que devem ser consideradas. Nesse sentido, o PDHC II avançou com estratégias de coordenação de políticas públicas e fortalecimento das bases organizacionais.

¹⁴ Grupo Focal realizado com oito técnicos das empresas Caatinga, EMATER Alagoas, Centro Sabiá e EMATER Ceará no dia 11 de agosto de 2021.

Os resultados, conforme a avaliação de impacto, são promissores, mas há indícios que apontam para a necessidade de dar continuidade aos serviços de ATER, combinados com outra série de instrumentos de política. Para as equipes de ATER, eles “começam tudo do zero e, para alcançar processos de transformação, é necessário mais tempo e uma equipe interdisciplinar”.

Para os técnicos, atender pessoas em extrema pobreza é desafiador. O primeiro desafio para essas equipes está na busca das famílias indicadas nas listas disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania¹⁵. A focalização por família, seja pelas listas ou pela busca ativa, gera outro desafio. Numa comunidade como o Quilombo Sítio Veiga (CE), pode ser focalizada uma única família, gerando conflitos no interior da comunidade. Também se gera expectativa de que outras famílias, em algum momento, poderão ser beneficiárias do FPR. No entanto, se isso não ocorrer, pode haver um bloqueio, fazendo com que essas famílias desconfiem das equipes de ATER e dos programas públicos.

Na percepção de uma gestora do MAPA¹⁶, ao definir os beneficiários por essas listas, pode acontecer que, “por uma pequena diferença de renda entre beneficiários, muitos podem ser deixados de fora. Essa linha de corte é calculada pelo sistema”.

Uma vez identificadas as famílias, em muitos casos, a prestação do serviço começa garantindo que esses beneficiários tenham acesso à documentação básica, como identidade e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Nesse processo se investe um tempo considerável do cronograma estabelecido pelas empresas prestadoras do serviço de ATER.

Outro requisito, o projeto produtivo a ser elaborado pelos técnicos em acordo com a família, nem sempre é coerente com as características do Semiárido, como identificado pelos agricultores que foram entrevistados no estudo de aferição contratual realizado pela UnB em 2021. Quarenta e um por cento desses agricultores consideram que os projetos produtivos não são adaptados às condições do Semiárido, outros 43% dizem que sim, os projetos são adaptados, e 16% não tinham projetos produtivos naquela ocasião (ÁVILA; MIRANDA FILHO, 2021).

Para uma das gestoras do MAPA¹⁷, “sem dúvida a articulação entre o projeto produtivo planejado pela equipe de ATER e o recurso de fomento é chave”. Mas deve-se prestar atenção tanto à disponibilidade do recurso quanto à qualidade da ATER, e esta última “deve considerar os conhecimentos do produtor para, de maneira coordenada, trabalhar com ele aproveitando sua experiência”.

¹⁵ Conforme Mello (2018, p. 95) “as listas nominais [utilizadas pelo Programa Brasil Sem Miséria] serviram como orientação inicial da ação. Para lidar com as diferenças entre as informações contidas no Cadastro Único e a realidade encontrada em campo, sempre foi prevista uma margem de inclusão de novos beneficiários por meio da busca ativa”. Embora o PBSM tenha sido desativado, as listas nominais continuaram orientando a focalização dos beneficiários de FPR.

¹⁶ Entrevista realizada no dia 7 de junho de 2021.

¹⁷ Entrevista realizada no dia 7 de junho de 2021.

Outro desafio é a base organizativa dessas famílias. Organizações como CETRA, Sabiá e Caatinga, parceiras do PDHC II como prestadoras dos serviços de ATER, aproximam-se dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais para, junto com eles, identificar as possíveis famílias beneficiárias do projeto. Essa articulação favorece, em grande medida, a possibilidade futura dessas famílias serem convidadas a se filiar ao Sindicato. Mas suas condições de vulnerabilidade são tão profundas que "o primeiro que nós (técnicos) devemos fazer é garantir os alimentos para essas famílias", antes de pensar em processos organizativos.

O que fica claro, pelos depoimentos das técnicas e dos técnicos, é que há, dentro desse grupo de famílias, diferenças em termos de disponibilidade de ativos produtivos, ações coletivas, oportunidades de mercados, conhecimentos, experiência, que devem ser levadas em conta para estruturar as atividades de ATER e sua articulação com outras políticas. Há, como explicado por técnicos da ANATER¹⁸, beneficiários do PDHC que contam com a 1ª e 2ª água, por exemplo, e outros, os mais pobres, que nunca acessaram uma política pública. Ambos os grupos, sem dúvida, precisam de atendimento, mas este deve ser diferenciado, começando pelas estratégias de identificação e definição das ações a serem implementadas.

Conforme estudo conduzido por Villarosa (2017), a EMATER Ceará levou em conta as listas nominais enviadas pelo Ministério da Cidadania [na época Ministério de Desenvolvimento Social – MDS]. No entanto, estabeleceu outros critérios objetivos de focalização, escolhendo as comunidades carentes, conhecidas pelos técnicos, e, dentro delas, as famílias agrupadas, o que, conforme esse estudo, "proporcionou a otimização do trabalho sucessivo de ATER" (p. 3). No entanto, com os critérios de focalização utilizados, de um lado favoreceu-se a prestação do serviço por grupos de famílias, mas, como relatado no mesmo estudo, aconteceu que "as famílias isoladas, mesmo extremamente pobres, na maioria dos casos foram descartadas a priori da participação no processo de seleção, já que foram priorizados grupos de aproximadamente 20 famílias próximas entre si" (Ibid., p. 15).

Para evitar esse tipo de descarte, o MDS propôs o que eles denominavam hiper focalização (MELLO, 2018), indo além do município ou território e focando na família em situação de vulnerabilidade. Como já referido, o PDHC II chegou aos agricultores familiares mais pobres, mas o desafio de sua dispersão, para a atenção por parte das equipes de ATER, se mantém. É nesse ponto que devem-se pensar estratégias que garantam o atendimento continuado dessas famílias, que, pelo seu alto grau de exclusão e vulnerabilidade, nunca receberam algum tipo de benefício. Há pelo menos dois tipos de beneficiários: aqueles mais vulneráveis entre os vulneráveis, com escassos recursos produtivos, e aqueles que contam com ativos territoriais, o que sugere que devem ter outro tipo de atendimento.

¹⁸ Entrevista realizada no dia 4 de junho de 2021.

LIÇÕES E APRENDIZAGENS

- 1.** O PDHC II foi formulado para atender os desafios de populações pobres e extremamente pobres do campo a partir de uma abordagem multidimensional, o que fica claramente especificado nos componentes, objetivos e metas do projeto. A avaliação de impacto do Dom Helder permite verificar que a maioria desses objetivos e metas foram alcançados, como indicado nos resultados dos índices, como aumento das rendas, diversidade alimentar, acesso a políticas públicas, entre outras.
- 2.** A articulação entre instrumentos de política, como são os serviços de ATER, financiados pelo PDHC II, e recursos de Fomento Produtivo do Ministério da Cidadania favorecem os processos de inclusão produtiva. O PDHC deu visibilidade a mais de 16.000 famílias ao beneficiá-las com o serviço de ATER + Fomento. Esses resultados se potencializam quando a priorização de comunidades é feita a partir das realidades dos contextos territoriais, os instrumentos de assessoria técnica e os conhecimentos compartilhados se adequam a esses contextos, outras políticas públicas somam-se para responder às demandas dessas comunidades e se diversificam tanto as atividades produtivas como os mercados.
- 3.** Quando o benefício combina os serviços de ATER com os recursos de fomento, as mudanças nas propriedades das famílias de agricultores e agricultoras são contundentes, como mostram os casos de Ceará e Alagoas. Essa primeira mudança deve ser acompanhada de outras ações concomitantes para que os efeitos iniciais sejam duradouros e ofereçam outras oportunidades às famílias para, de fato, haver inserção social e produtiva.
- 4.** Cada aporte, mesmo que pequeno, gera mudança, conforme relatado por uma das técnicas de ATER - e essa mudança deve ser reconhecida. Não somente pela oportunidade que os serviços de ATER representam para essas famílias, mas também pela experiência e capacidade dos beneficiários, que, com um pequeno incentivo, iniciam processos transformadores.
- 5.** O desenho de projetos produtivos deve receber maior atenção quanto a sua sustentabilidade. Ainda que possuam características de instalações adaptadas aos contextos territoriais, uma parcela significativa deles está orientado para produção de suínos e aves com alta dependência de insumos externos para suas alimentações (milho e soja) - na busca por animais de maior produtividade, acabam optando por aqueles que também são mais exigentes em relação ao manejo sanitário e alimentar.

6. A diferença, em termos de ativos produtivos, culturais e sociais, entre grupos de beneficiários deve ser levada em conta para planejar os serviços de ATER, como o conhecimento e a experiência das equipes que atenderam essas famílias. Famílias que nunca tinham recebido o benefício de uma política pública, na maioria dos casos, precisam começar obtendo a carteira de identidade e outros documentos necessários que os certificam como cidadãos. Para o acesso a políticas sociais, as equipes deverão estar capacitadas para garantir respeito e agilidade nos processos. Essas equipes devem ser diferentes daquelas que assessoram em matéria de produção, organização social e mercados.

7. A participação ativa dos sindicatos de trabalhadores rurais na identificação de beneficiários se mostrou uma prática muito relevante para a focalização do público a ser atendido com fomento. Essa articulação com organizações locais fortalece a estruturação de redes de apoio tanto para a focalização como para a implementação e o acompanhamento das ações de ATER e de outras políticas públicas.

8. O caso do CETRA, Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador e à Trabalhadora, responsável pela assessoria em oito municípios do Sertão do Ceará, bem como as experiências do Caatinga e do Centro Sabiá em Pernambuco, promove arranjos de assessoria a agricultores familiares com um conjunto de ações articuladas em redes de experiências e projetos que têm, na agroecologia, suas bases de ação e reflexão. Essas redes permitem ir além dos tempos estabelecidos pelos programas e projetos federais e ajudam a contornar os possíveis impactos causados pelas mudanças nos programas conduzidos desde o nível federal.

RECOMENDAÇÕES

Assessoria Técnica

Os resultados do PDHC II, em relação à diversificação produtiva e ao aumento de rendas agropecuárias, são positivos, sobretudo na produção de aves e suínos. Na tentativa de avançar ainda mais, sugere-se que as famílias de agricultores sejam assessoradas para diversificar a partir de outros arranjos produtivos, agrícolas e não agrícolas, sempre sob princípios da sustentabilidade, uso racional de recursos escassos (como água), transição para sistemas alimentares sustentáveis, uso de energias renováveis, entre outros.

Nesse sentido, as ações de fomento produtivo devem estar acompanhadas de serviços contínuos de assistência técnica e extensão rural. Não basta assessorar a elaboração do projeto produtivo a ser financiado com os recursos do Fomento. Essa ação pode vir a desencadear outras atividades produtivas na propriedade, seja para o mercado de produtos frescos ou minimamente processados, para melhorar a segurança alimentar da família ou para empreender outro tipo de atividade econômica, não necessariamente agropecuária.

Os serviços de ATER devem ser contextualizados, e os projetos produtivos devem revelar as características e potencialidades dos territórios rurais. Esses projetos podem ser pensados em termos de escala, por grupos de famílias beneficiadas, em articulação com as características, os desafios e as potencialidades dos territórios e das famílias beneficiadas. Espera-se que os projetos produtivos, conforme regiões, territórios, famílias e tipos de beneficiários, sejam diferenciados. Um ponto importante é fortalecer as capacidades organizativas dos beneficiários, oferecendo ATER grupal, o que, por sua vez, pode também fortalecer o capital social dentro da comunidade.

No caso dos projetos produtivos, faz-se necessário que haja maior adaptação dos sistemas produtivos às condições climáticas, econômicas e técnicas. Nesse sentido, as trocas de experiências prévias da assessoria técnica com bancos de tecnologias sociais, redes de experiências agroecológicas e inovações testadas com agricultores experimentadores deveria ser condição ou, ao menos, recomendação para assegurar longevidade aos projetos com menos dependência externa.

Equipes multidisciplinares são necessárias para abordar os desafios que implicam os processos de inclusão produtiva de famílias pobres e extremamente pobres. Além de técnicas e técnicos especialistas nas áreas agrícola e pecuária, profissionais na área de serviços sociais são indispensáveis, como da saúde coletiva. Essas equipes podem pensar em projetos transformadores que integrem diversas dimensões e superem a visão produtivista. Por exemplo, pensar em sistemas alimentares vai além da produção de alimentos, e sua distribuição pode ser um caminho de saída para se aproximar de uma parcela dos consumidores nas cidades

interessados em produtos mais saudáveis, menos processados e com identidade territorial. A assessoria deve tratar de dimensões como nutrição, preparação de alimentos com o resgate de conhecimentos ancestrais, recuperação de sementes crioulas e plantas alimentícias não convencionais, comunicação, marketing, digitalização; tudo isso pode contribuir para diversificar as atividades produtivas e garantir um olhar mais atento às demandas dos consumidores.

Os saberes locais e a ampla experiência que agricultoras e agricultores têm para conviver com os desafios que lhes impõe o Semiárido devem ser valorizados. Implementar ações de assessoria que vão além da visita individual, com a troca de saberes entre produtoras e produtores, favorece a apropriação de novas práticas e conhecimentos.

Desenvolvimento de Capacidades

O Programa de ATER e Fomento vai além da prestação de uma assessoria técnica e da entrega de recursos para a estruturação produtiva. Desde suas origens, esse Programa faz parte de uma estratégia mais ampla de inclusão produtiva, que, por princípio, define-se como multidimensional. Os objetivos, além de gerar renda, são garantir a segurança alimentar e nutricional e o acesso a outras políticas públicas.

Sugere-se desenhar e implementar um plano continuado de formação e atualização das equipes técnicas de ATER que tenha como princípio norteador o enfoque sistêmico para diagnosticar os problemas, identificar desafios e planejar as intervenções de forma que correspondam a cada contexto e a diversos tipos de agricultura familiar. De igual forma, é necessário atualizá-los sobre as diretrizes das políticas públicas, como temáticas específicas relacionadas com agroecologia, saúde pública, nutrição, alternativas produtivas, planos de negócios, digitalização, comercialização, formas de ação coletiva, resolução de conflitos, gênero.

Conforme a Lei 12.188 de 2010 (Política Nacional de ATER para agricultura familiar e reforma agrária), a ATER é o “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (BRASIL, 2010). Para empreender as ações de educação não formal e de caráter continuado, faz-se necessário conhecer princípios de pedagogia, didática e comunicação que ajudem a inovar nos métodos a serem utilizados, levando em conta os tipos de beneficiários, os recursos disponíveis, os temas a serem tratados, as características territoriais, as demandas de produtores e consumidores e, sobretudo, a valorização da experiência e dos conhecimentos das famílias rurais. A visão difusionista e produtivista dos serviços de ATER é amplamente questionada. Hoje, os desafios são maiores, e, considerando os serviços de ATER como um dos instrumentos fundamentais para o desenvolvimento rural, as equipes devem estar preparadas para compartilhar, de forma participativa com as comunidades locais, tanto conhecimentos duros (produção e transformação) como brandos (orga-

nização dos agricultores, gestão de processos participativos, implementação de negócios, análise de mercados, uso de redes sociais, articulação interinstitucional).

Inovações nos sistemas de governança dos projetos de ATER

A política pública de ATER, em complemento com o Fomento Produtivo, deve ser orientada por diretrizes suficientemente flexíveis e claras, que permitam aos gestores de ATER, nos Territórios Rurais, implementá-las conforme o contexto e as necessidades das famílias carentes desses territórios. Originalmente, essas diretrizes guiaram o programa de Fomento com vistas à inclusão produtiva, mas foram perdendo força ao longo de sua implementação. Retomá-lo implica desenhar instrumentos que propiciem a articulação de iniciativas no nível territorial, agreguem o grupo de famílias a serem atendidas com os recursos de fomento e ATER para criar escala e favoreçam a diversificação das atividades produtivas e dos mercados.

Incentivos para propiciar essas articulações podem ser ativados. Também podem ser pensados instrumentos descentralizados de gestão para acompanhar as ações de ATER e se articular a planos e projetos regionais e/ou territoriais. É necessária a coordenação das diversas escalas territoriais para a implementação dos projetos de ATER.

A implementação descentralizada ajudaria a diminuir os longos caminhos que devem ser percorridos para que uma mensagem no nível da comunidade chegue até a escala federal. Os conteúdos pouco claros sobre as regras para a implementação do programa e a falta de acompanhamento das ações implementadas e de celeridade na definição de alternativas para contornar problemas específicos de cada contexto levam a que a implementação das ações seja muito mais demorada e penosa. Por exemplo, sabe-se que as listas orientadoras para identificar possíveis beneficiários do programa de fomento tinham esse propósito: orientar. Mas houve casos, conforme relatos dos técnicos entrevistados, em que essas listas foram aplicadas como mandado, embora não estivessem de acordo com a realidade dos territórios. Isto é, listas que priorizavam uma família por comunidade, quando a diferença entre as famílias dessa comunidade podia ser mínima em termos de renda, levando a uma discriminação entre as famílias carentes.

A certificação das empresas prestadoras do serviço de ATER pode ser, igualmente, uma ação descentralizada e gerida por instâncias regionais conformadas por beneficiários de ATER, grupos de especialistas (universidades, investigadores de empresas de pesquisa) e agentes públicos, estabelecendo listas de entidades ou organizações aptas para prestar o serviço. Esse sistema de certificação pode subsidiar-se por reportes periódicos de monitoramento e avaliação, além de outros critérios que sejam objetivos, amplamente divulgados e definidos conjuntamente com beneficiários do serviço e redes regionais de ATER.



CONCLUSÃO

Este documento apresenta os resultados da articulação entre o serviço de assistência técnica e extensão rural oferecido pelo PDHC II do MAPA, operado com recursos e apoio do FIDA, e o Programa Fomento Produtivo Rural, do Ministério da Cidadania. As evidências mostram que a concomitância de dois instrumentos de política e a articulação entre dois órgãos governamentais potencializa os resultados em matéria de diminuição da pobreza e melhoramento das práticas produtivas desenvolvidas por essas famílias. Além disso, graças a um instrumento como o CadÚnico, foi possível qualificar os processos de focalização dos beneficiários, chegando àqueles que mais precisam.

Na maioria dos indicadores avaliados, os resultados dos beneficiários do PDHC II que receberam FPR foram muito mais promissores. Essas informações, sem lugar a dúvidas, orientam possíveis novas intervenções, e espera-se que os dados, os depoimentos de beneficiários e técnicos, assim como as lições e as recomendações possam ser de utilidade. Processos de inclusão produtiva rural devem ser abordados de maneira multidimensional e trazer, conforme os diversos contextos dos territórios rurais, propostas que visem articular a ação pública para vencer as muitas carências que ainda atingem um grande contingente de famílias rurais.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Joacir; ALVES, Maria; VIDAL, Maria de Fátima. Agricultura familiar no Nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 51, p. 31-54, ago. 2020.

ÁVILA, Mário Lúcio de; MIRANDA FILHO, Reinaldo José de (Coord.). **Relatório: aferição dos indicadores do marco lógico**: questionário online novembro – dezembro/2020. Brasília: Projeto Monitora, 2021. Disponível em: <https://monitora.cegafiunb.com/wp-content/uploads/2022/12/projeto-monitora-afericao-dos-indicadores.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. 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 – PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 7, p. 1, 12 jan. 2010.

FAVARETO, Arilson. **A Estratégia de Inclusão Produtiva Rural do Programa Brasil Sem Miséria**: arranjo institucional, implementação e aprendizados. 2019. (Relatório de pesquisa).

IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MELLO, Janine. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MILHOMENS, Allan. **A percepção de risco associada às mudanças climáticas e capacidade adaptativa dos agricultores familiares agroecológicos no Semiárido brasileiro**. 2022.

Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MONITORA. **Avaliação de impacto do PDHC**. Relatório em elaboração. Brasília, 2022.

PROCASE. **Pesquisa de Seguimento da Avaliação de Impacto do Projeto PROCASE**. Relatório Final, 2021.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022.

VILLAROSA, Francesco di. **Inclusão produtiva rural: a experiência de assistência técnica e transferência de renda do Ceará, Brasil**. CASOTECA. Série de Casos WWP. ENAP: 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2972>. Acesso em: 11 nov. 2022.



PROJETO
DOM HELDER
C Â M A R A