

Enap Casoteca de Gestão Pública
Série de Casos WWP

Território do Sertão do São Francisco (IRPAA) – Fomento às Atividades Rurais

Elaborado por:
Francesco di Villarosa
(2016)



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY

MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO

Os agricultores familiares da Região do Semiárido do Brasil enfrentam barreiras a seu desenvolvimento econômico e social, como escassez hídrica, terra insuficiente, dificuldade de acesso ao crédito, à assistência técnica, a insumos à produção e ao mercado para comercialização.

Devido a sua vulnerabilidade, eles são um público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais é um programa do Plano Brasil Sem Miséria executado sob responsabilidade conjunta do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)². Criado em 2011, visa promover a ampliação da produção agropecuária, sua diversificação, a segurança alimentar, geração de renda e inclusão em políticas sociais dos agricultores familiares, famílias assentadas da reforma agrária, famílias indígenas e quilombolas, entre outros povos e comunidades tradicionais, em condição de pobreza e extrema pobreza³.

O Programa de Fomento contempla duas frentes: (i) assistência técnica e extensão rural (ATER), e (ii) transferência de recursos não reembolsáveis, no valor de R\$2.400, em três parcelas⁴, às famílias beneficiárias, em apoio ao projeto produtivo a ser elaborado com apoio da ATER.

A execução do Programa de Fomento se dá por meio de serviços de entidades de ATER contratadas pelo MDA, Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) ou governos estaduais em cooperação técnica com o Governo Federal,

por meio de editais de chamadas públicas onde estão definidos incentivos e diretrizes para o atendimento de famílias com perfil de pobreza ou extrema pobreza. De acordo com as indicações específicas do edital, as entidades contratadas devem (i) formar suas equipes (que recebem capacitação do MDA); (ii) realizar a mobilização e focalização da clientela com base numa lista de famílias com perfil de pobreza e extrema pobreza fornecido pelo MDA/MDS; a lista é obtida através do cruzamento dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (DAP)⁵, e a entidade contratada pode substituir até 20% das famílias dela por meio de busca ativa de outras famílias com perfil de pobreza ou extrema pobreza ainda não inscritas no CadÚnico, e que deverão ser incluídas no mesmo pelos órgãos municipais de assistência social; (iii) elaboração do diagnóstico da família com suas características sociais e produtivas e sucessivas atualizações; (iv) preparação, em conjunto pelo agente de ATER e pela família, de um projeto para organizar e ampliar a produção; (v) acompanhamento da liberação das parcelas dos recursos, condicional ao ateste pelo agente durante todo o desenvolvimento do projeto produtivo, apoiando a aplicação do recurso, o desenvolvimento do projeto produtivo e a comercialização do eventual excedente da produção; e (vi) avaliação intermediária e avaliação final das ações do contrato.

A sequência de ações do Programa de Fomento é sintetizada no Mapa de Processos a seguir.

2. MDA e MDS foram unificados em maio de 2016.

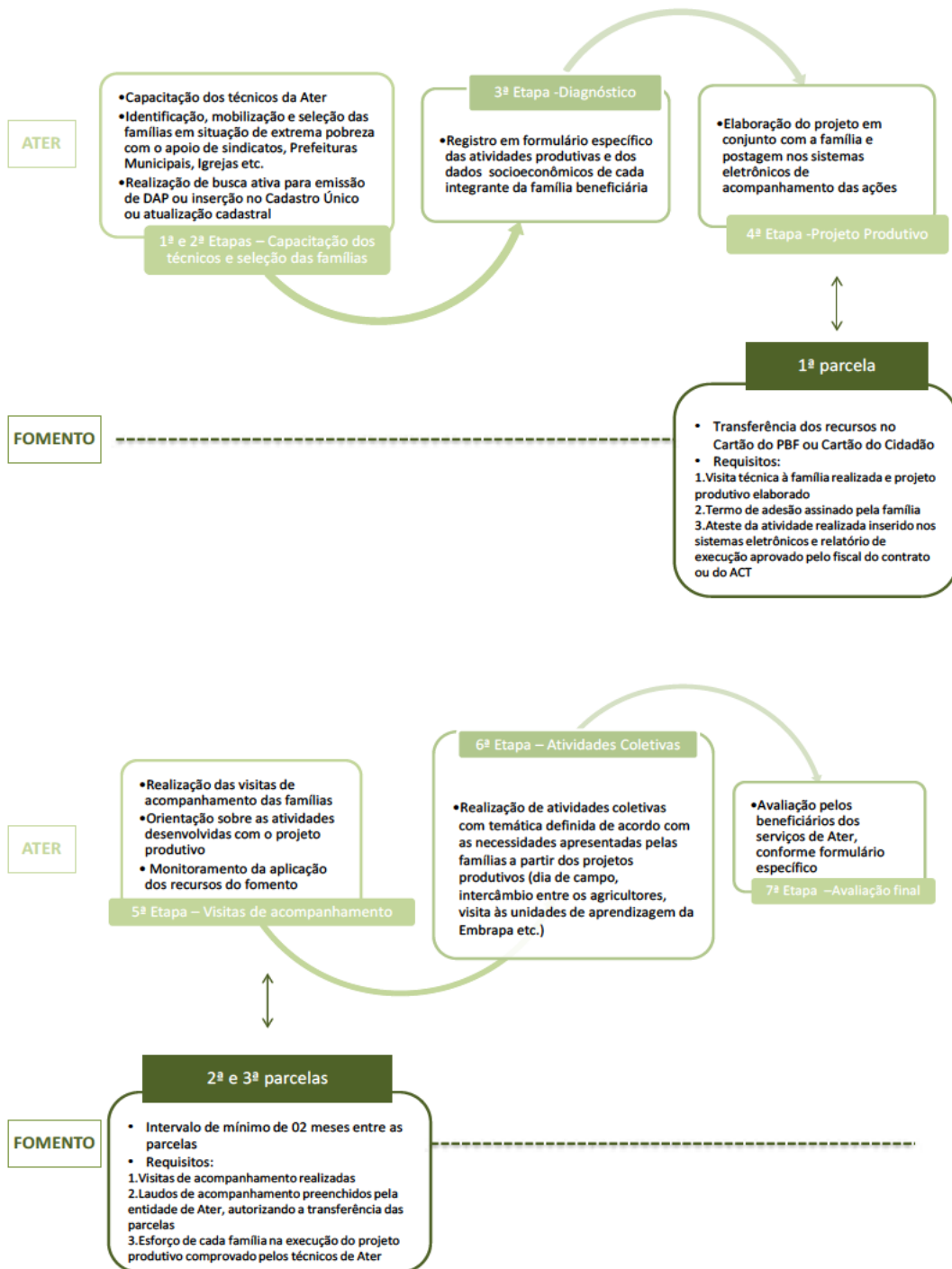
3. O Programa de Fomento tem duas modalidades: o Fomento Brasil Sem Miséria, para famílias em situação de extrema pobreza (rendimento domiciliar per capita de até R\$ 77), e o Fomento Semiárido, para famílias em situação de pobreza (rendimento domiciliar per capita de até R\$ 154) residentes no Semiárido e com acesso à água para produção. O foco do presente estudo de caso é na primeira modalidade do Programa.

4. O MDS fez em 2013 uma alteração por decreto do programa, e atualmente o recurso é repassado em duas parcelas.

5. Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), documento que identifica a condição de agricultor familiar. Para geração desta lista, o MDS cruza os dados da base do Cadastro Único com os da base da DAP para verificar, dentre os cadastrados como extremamente pobres, os que são agricultores na área de abrangência do edital em questão.

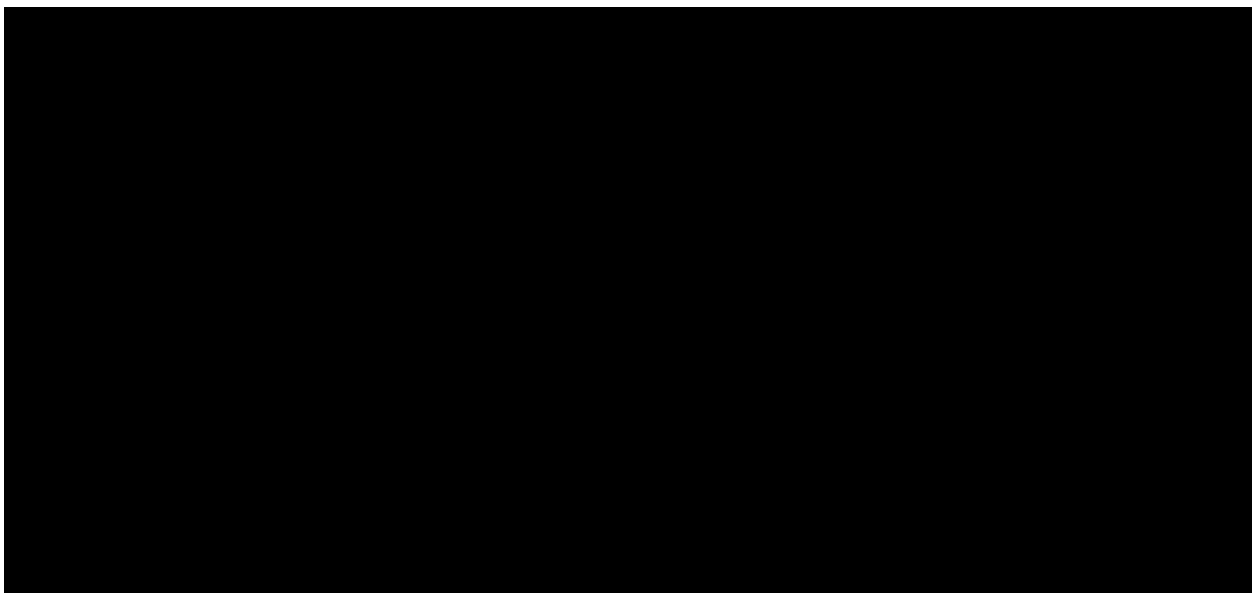
FIGURA 1 Mapa de Processos do Programa de Fomento.

Programa de Fomento: cronograma de atendimento das famílias beneficiárias



O Programa de Fomento tem atendido, através do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada - IRPAA, 5.300 famílias de agricultores familiares no Território de Identidade Sertão do São Francisco⁶, no Semiárido da Bahia entre Março 2013 e Abril 2016, e é o principal objeto do presente estudo de caso.

O IRPAA é uma organização não governamental sediada em Juazeiro, na Bahia. Fundado há mais de 25 anos, sua atuação está focada no fortalecimento da agricultura familiar e da convivência com o Semiárido através de ações articuladas em diferentes eixos - Terra, Água e Clima, Produção, Educação e Comunicação - abordados dentro de uma metodologia peculiar.



O Programa de Fomento tem representado uma oportunidade fundamental para materialização em projetos produtivos desta abordagem, que até então tinha sido quase exclusivamente pedagógica.

Estas premissas nos levam ao desafio de desenvolvimento do presente estudo: como promover a segurança alimentar e comercialização dos excedentes da produção (com consequente geração de renda) dos agricultores familiares do Semiárido que se encontram em situação de extrema pobreza. Dentro da sequência de ações acima descrita do Programa de Fomento, por sua vez, define-se o seguinte desafio de entrega: como a entidade contratada e especificamente o agente de ATER, considerada a necessidade de uma ação multisetorial, podem contribuir (i) à focalização dos beneficiários, (ii) envolvimento da comunidade, (iii) compartilhamento de informações entre diferentes stakeholders, e (iv) coordenação entre

sociedade civil e governo e entre diversos setores e níveis de governo. Enfim, considerando de um lado o arcabouço institucional do Programa de Fomento e do outro a metodologia própria do IRPAA, identificamos três perguntas chave que estruturam o presente estudo: (A) qual a efetividade dos incentivos previstos no Programa de Fomento, e quais os desafios a serem enfrentados pela entidade contratada conforme condições de execução definidas nos editais de chamada pública, no atendimento à clientela do BSM; (B) qual a contribuição da metodologia própria da entidade contratada aos programas e políticas públicas de inclusão produtiva rural, quais os pontos de sinergia e atrito com o arcabouço institucional do Programa de Fomento, e quais as soluções encontradas pelo Governo Federal em conjunto com a entidade contratada; e (C) qual o perfil necessário do agente de ATER para desempenhar seu papel multifuncional e quais os arranjos de governo que favorecem tal papel.

6. Visando apoiar o planejamento e o desenvolvimento equilibrado regional, o estado da Bahia foi dividido em 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir das especificidades de cada região. O Território de Identidade é definido tomando em conta sua geografia, ambiente, economia, cultura, instituições, grupos sociais e suas relações, buscando identificar os elementos que caracterizam sua coesão social, territorial e cultural (<http://www.splan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>)

CONTEXTO DO ESTUDO DE CASO

Parte do Semiárido brasileiro, o Território de Identidade Sertão do São Francisco é composto por dez municípios – Juazeiro, Curaçá, Canudos, Sobradinho, Casa Nova, Uauá, Pilão Arcado, Sento Sé, Campo Alegre de Lourdes e Remanso – e se caracteriza como transição do latifúndio para a média e pequena propriedade, e pela presença do polo de fruticultura irrigada, fortemente voltado à exportação, de Petrolina-Juazeiro (Santos, da Conceição et al 2014). Como todo o Semiárido, este território tem sido afetado pela seca prolongada entre 2012 e 2015.

Uma característica relevante deste Território é a grande extensão de alguns dos municípios, onde há comunidades distantes até 250 quilômetros da sede e com acesso difícil. Nestas comunidades isoladas, encontram-se muitas das famílias mais vulneráveis, sem acesso nem à informação, nem a algum tipo de política pública. Este público tem representado um desafio para o IRPAA, por ser em parte diferente da clientela tradicional do Instituto, composta na maioria por famílias pobres, mas que já estavam de alguma forma engajadas, como o sindicato de trabalhadores rurais ou associações locais.

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

O Programa de Fomento/BSM foi executado em duas fases, nas quais foram atendidas respectivamente 2.800 e 2.500 famílias em diferentes municípios do Território Sertão do São Francisco. A primeira fase teve início em março de 2013, foi aditivada em agosto de 2015 e concluída

em abril de 2016. A segunda fase começou em abril de 2014 e também foi encerrada em abril de 2016. O resumo destas fases com seus respectivos municípios e famílias é apresentado na tabela a seguir.

TABELA 1 Linha do tempo das fases do Programa de Fomento/BSM no Território Sertão do São Francisco Fomento.

Fases	Período	Municípios atendidos	Famílias beneficiadas
FASE 1	Março 2013 - Março 2015	Juazeiro, Sobradinho, Casa Nova, Curaçá, Uauá, Canudos	2.500
FASE 2	Agosto 2015 - Abril 2016 (aditivo)		
	Abril 2014 - Abril 2016	Uauá, Pilão Arcado, Sento Sé, Campo Alegre de Lourdes, Remanso	2.800

Em cada fase do Programa de Fomento/BSM foi executada a sequência de ações descrita acima no Mapa de Processos, que é analisada a seguir.

Formação da Equipe

Com base em sua experiência, os dirigentes do IRPAA sabiam da importância de uma equipe sensibilizada aos desafios da pobreza e conhecedora da realidade da agricultura familiar do Semiárido. Contudo, foi difícil encontrar no mercado profissionais com este perfil, já que a formação nas instituições de ensino de Juazeiro está voltada para o agronegócio. Não obstante a diretriz do Programa ter sido a contratação de pessoas com mínimo de cinco anos de experiência, o IRPAA e o MDA/MDS concordaram em priorizar técnicos jovens, pouco experientes, mas também mais abertos à aprendizagem de novas metodologias de ATER.

Estes jovens profissionais receberam uma dupla formação - do MDA, conforme previsto pelo Programa de Fomento, e, adicionalmente, pelo próprio IRPAA. O IRPAA realizou uma capacitação inicial em seu Centro de Formação próximo a Juazeiro, e uma formação continuada a cada dois meses ao longo do projeto. Estas formações foram financiadas com recursos próprios do IRPAA, por não estarem previstas no edital. A formação pelo IRPAA esteve focada

na prática dos problemas identificados pelos agentes junto aos agricultores e nas soluções encontradas, a serem sucessivamente repassadas às comunidades buscando despertar o interesse dos beneficiários. Um investimento importante foi feito nas dimensões motivacionais da capacitação, por exemplo, por meio de vivências dos técnicos nas comunidades e adicionando a autoavaliação na formação continuada.

Como resultado do perfil escolhido dos profissionais e da formação focada na prática da convivência com o Semiárido, a capacidade técnica e a motivação das equipes foram fortalecidas, agregando valor às modalidades de seleção da equipe e formação estabelecidas no edital.

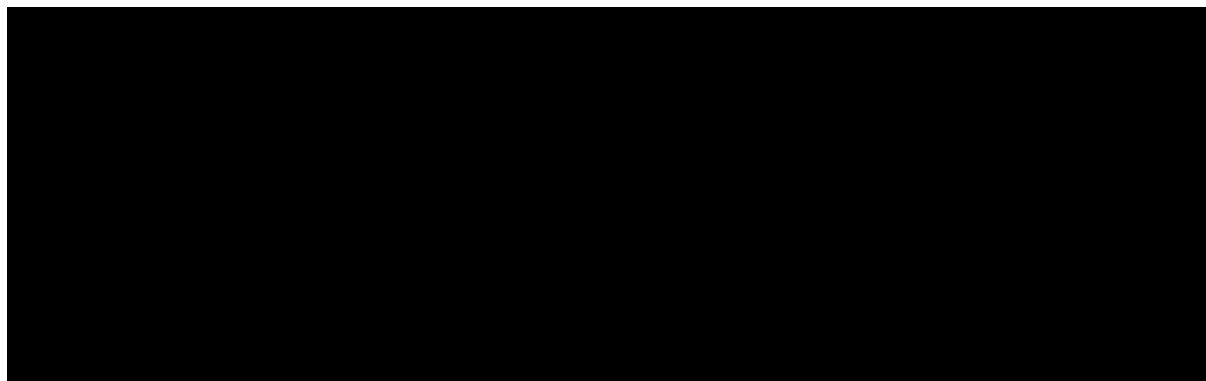
Divulgação, mobilização e parcerias

Atendendo às indicações do edital, o IRPAA desenhou e realizou uma estratégia de divulgação do projeto e de mobilização de parceiros e de potenciais beneficiários. Dois aspectos merecem destaque pelo que acrescentaram aos dispositivos do edital.

Primeiro, a ampla rede de contatos que o IRPAA possui devido a sua inserção na região, incluindo órgãos das prefeituras, do governo estadual e governo federal e da sociedade civil como paróquias, cooperativas, conselhos

municipais, associações de produtores e entidades comunitárias, além de agentes de saúde. Segundo, a estratégia de comunicação

que foi implantada pelo IRPAA, estruturada de forma profissional e ao mesmo tempo adequada às características da clientela.



Com base em sua estrutura de comunicação, o IRPAA tem desenvolvido uma abordagem diferenciada para divulgação aos agricultores, utilizando material didático adaptado a esse público (muitas vezes analfabeto), como cartilhas com letras grandes mais fáceis de serem lidas, imagens casadas com textos que abrangem a realidade de diversos grupos (crianças, adultos e idosos), livros com muitos desenhos e, devido à falta de eletricidade em alguns locais, banners confeccionados em tecido pintado no lugar de slides.

A mobilização capilar e compartilhamento de informações entre stakeholders criaram condições propícias para a construção de uma relação de confiança com as famílias, o que levou a um feedback de informação das comunidades para o IRPAA em relação à localização de potenciais beneficiários desconhecidos, conforme veremos na próxima seção.

Focalização, seleção e cadastramento dos beneficiários

Conforme acima comentado, o principal instrumento para orientar a focalização e seleção dos beneficiários foi uma lista gerada pelo MDS e MDA com cerca de 4.000 famílias com perfil de extrema pobreza, inscrição no CadÚnico e DAP, dentro das quais o IRPAA deveria selecionar as 2.500 famílias a serem beneficiadas na fase 1 do projeto. O mesmo procedimento foi repetido na fase 2 para outras 2.800 famílias⁷. Conforme o edital, o IRPAA deveria selecionar entre 80 e 90% destas famílias, podendo substituir entre 10 e 20%

delas com novas famílias com perfil de extrema pobreza identificadas por meio de busca ativa, a serem encaminhadas para inscrição no CadÚnico e emissão da DAP junto aos órgãos competentes (respectivamente os órgãos de assistência social dos municípios e a EBDA ou o Sindicato de Trabalhadores Rurais – STR).

Durante o cadastramento das famílias, os agentes perceberam que um percentual estimado pelo IRPAA em cerca de 10% destas últimas apresentava perfil acima da linha da extrema pobreza ou até da pobreza. Tal “percepção” do técnico de ATER, vale a pena ressaltar, precisaria de uma investigação mais aprofundada para ser validada frente a toda a metodologia do Cadastro Único já testada por meio do cruzamento entre diversos sistemas do Governo, fora alguns casos evidentes como os de famílias de vereadores ou professores inscritas no CadÚnico, que tinham, em virtude da remuneração ligada a tais cargos ou profissões, um perfil de renda per capita incompatível com tal inscrição. A estratégia do Programa de fornecer uma lista preliminar de potenciais beneficiários bem ampla (4.000 famílias) foi acertada, pois facilitou a exclusão das famílias fora do perfil, assim reduzindo ao máximo a possibilidade de erros de inclusão na focalização⁸. Mais difícil foi controlar, na focalização, a possibilidade de erros de exclusão, por causa do limite de 20% de substituições na lista com base na busca ativa de famílias com perfil de extrema pobreza. Durante a mobilização, as famílias entrevistadas e os parceiros mobilizados indicaram famílias não incluídas na lista do MDS/MDA com perfil de extrema pobreza, ou até inteiras

7. A identificação das famílias com perfil do CadÚnico e o preenchimento do mesmo são atividades de responsabilidade dos municípios – normalmente, do órgão municipal de assistência social ou afim. É também de responsabilidade municipal a atualização bianual do Cadastro.

8. Dois tipos de erro são possíveis em processos de focalização: erros de inclusão no grupo-alvo de sujeitos que não apresentam o perfil desejado, e erros de exclusão do grupo-alvo de sujeitos que apresentam tal perfil.

comunidades distantes e isoladas em situações de extrema pobreza e exclusão de qualquer política pública. Dessa forma, o IRPAA atendeu às disposições do edital e incluiu 498 novas famílias (cerca de 20% das 2.500) entre os beneficiários. Entretanto, o número de famílias com perfil de extrema pobreza identificadas na busca ativa foi superior a 20%, embora o IRPAA não tenha dados precisos a respeito.

Problemas de falta de documentação surgiram no cadastramento de algumas destas 498 famílias as quais, devido à sua exclusão até então das políticas públicas, estavam desprovidas de inscrição no CadÚnico ou de DAP. As famílias e o IRPAA encontraram barreiras à emissão rápida dos documentos pelos órgãos responsáveis (secretaria municipal de assistência social para CadÚnico⁹, e STR ou EBDA para DAP), como má vontade de funcionários públicos, e falta de veículos, gasolina, pessoal ou até papel – barreiras que foram parcialmente superadas pelos esforços do IRPAA e seus parceiros, que sensibilizaram prefeitos, gestores e vereadores, pressionaram o STR e ofereceram a logística para alcançar as famílias mais distantes. Além disso, é também importante lembrar que a ação da entidade contratada se beneficiou de um ambiente institucional propício gerado pelo Governo Federal em torno da agenda do BSM, informando e orientando os agentes locais, governamentais e não governamentais, por exemplo por meio de várias atividades de lançamento e divulgação realizadas pelo MDS. Também foi importante a alocação, por parte do IRPAA, de uma assistente social em sua equipe de projeto, pois ela repassou informações sobre o funcionamento dos órgãos municipais de assistência social aos agricultores, facilitou os trâmites com tais órgãos, apoiou o preenchimento do CadÚnico ou a solução de inconsistências no mesmo e em geral viabilizou a abordagem às famílias mais vulneráveis. Observe-se que a presença de um técnico com formação na área social era exigência do edital, embora não explicitamente de um assistente social. Como resultado desse esforço, a maioria das famílias identificadas como muito pobres na busca ativa foram incluídas como beneficiárias do projeto – somente algumas famílias (o IRPAA não soube quantificá-las) não puderam ser beneficiadas por falta de emissão da documentação necessária em tempo útil.

Mesmo com eventuais falhas – que, é importante lembrar, são atribuíveis às prefeituras, sob cuja responsabilidade está a manutenção do CadÚnico – a lista inicial de potenciais beneficiários fornecida pelos Ministérios foi de grande utilidade como

ponto de partida para a focalização, forçando o IRPAA a se direcionar para os extremamente pobres e para as famílias em situações de elevada vulnerabilidade – públicos que até então não tinham sido prioritários para o IRPAA. Também está correta a previsão pelo MDA da necessidade de revisão de tal lista e a disponibilização de dispositivos para tanto, como a busca ativa e as percentagens consentidas de substituição de famílias. Na base destes dispositivos está o reconhecimento de que sempre há espaço para o aperfeiçoamento das informações cadastrais disponíveis e que estão a cargo de prefeituras, e a consciência de que é o posicionamento estratégico de quem está executando o projeto que pode aperfeiçoar estas informações. O que não podia estar prevista no edital era a amplitude de problemas logísticos, de documentação, etc., e que puderam ser solucionados graças ao compromisso da entidade contratada (que poderia simplesmente ignorar as comunidades distantes da mesma forma como as prefeituras já iam fazendo), à motivação das equipes, e à “inovação” da inclusão da assistente social na equipe, acopladas a um ambiente institucional propício devido às ações precedentes de mobilização do Governo Federal.

Diagnóstico

O diagnóstico socioeconômico e de acesso às políticas públicas das famílias e suas unidades produtivas foi realizado de acordo com as disposições do edital, através de diálogos com todos os membros da família e visitas às propriedades inclusive com georreferenciamento destas últimas. Uma vez sistematizadas pelo agente de ATER, essas informações foram incluídas no sistema informatizado do MDA. Também neste caso os dispositivos previstos no edital mostraram um bom desempenho, e houve inovação aos mesmos pelo IRPAA.

De acordo com sua metodologia participativa e dialógica, na avaliação do IRPAA, o tempo previsto no edital (quatro horas) para diagnóstico de cada família não seria suficiente se o agente tivesse que realizar também a entrada dos dados no sistema do MDA. Buscando maximizar o tempo para o diagnóstico, portanto, o IRPAA retirou dos agentes de ATER a tarefa da entrada de dados no sistema do MDA, para a qual foram contratados dez digitadores (um para cada município do Território Sertão do São Francisco). No edital já estava prevista na equipe da entidade contratada um técnico de informática, mas para manutenção e não para entrada de dados. Os custos dos digitadores foram assumidos pelo IRPAA por não estarem previstos no edital.

9. Lembre-se que as prefeituras dispõem de recursos oriundos do MDS especificamente para realização da busca ativa de famílias com perfil do CadÚnico.

Outra inovação aportada pelo IRPAA foi não informar logo no início às famílias de que ao projeto de ATER estava ligado o recurso de fomento, visando evitar que a participação das famílias ao projeto fosse prioritariamente motivada pelo recurso monetário. Somente para cerca de 2% das famílias, principalmente as mais isoladas, desinformadas, excluídas do associativismo e desconfiantes em relação à ação pública (por nunca terem sido atendidas anteriormente), a informação sobre o recurso do fomento foi liberada como instrumento de entendimento do projeto e convencimento à participação no mesmo.

As principais inovações aportadas pelo IRPAA aos dispositivos previstos no edital para diagnóstico se referem (i) à priorização na clientela com conseqüente retirada de funções burocráticas dos agentes de ATER, e (ii) provavelmente em decorrência da confiança do IRPAA nos efeitos motivacionais do diálogo intensivo com as famílias, a decisão de promover a adesão ao Projeto com base em incentivos “morais” mais do que “materiais”.

Definição do Projeto Produtivo

De acordo com o tema da autonomia das famílias na decisão sobre o que produzir, insistentemente tratado nas capacitações feitas pelo MDA e MDS e constante dos materiais de apoio, o projeto produtivo era construído em parceria pelo agente de ATER e a família buscando o fortalecimento da unidade produtiva familiar, na perspectiva da segurança alimentar e da comercialização de eventuais excedentes. Neste momento, também as famílias eram informadas a respeito do recurso de fomento.

A abordagem do IRPAA à elaboração do projeto produtivo trouxe para o projeto novos elementos em relação às práticas tradicionais de ATER, buscando um equilíbrio entre orientações

técnicas e padronização de procedimentos de um lado, e elementos participativos e flexibilidade do outro. De acordo com o edital, o projeto produtivo procurou se adequar de um lado às expectativas e sonhos das famílias, mas sem esquecer sua viabilidade dentro da realidade do território, tendo usado como orientação duas ferramentas elaboradas pelo IRPAA, o Manual de Orientação Técnica e Metodológica e as Minutas de Atividades Produtivas Apropriadas ao Semiárido, onde está detalhado o passo a passo para implantação de diversas atividades produtivas, com os custos (orçados em lojas da região, conforme exigência do edital), as condições de viabilidade e perspectivas de escoamento comercial. Além disso, resgatando a visão coletiva típica do IRPAA, na elaboração do projeto – apesar de individual – sempre se pensava na sua colocação na região como um todo e na possível inserção em cadeias produtivas.

A vocação das áreas mais secas está voltada para duas vertentes: a criação de ovinos e caprinos, pela sua facilidade de adaptação às condições climáticas do Semiárido, e o extrativismo de frutas do sertão. Nestas áreas 46% dos projetos produtivos elaborados foram para criação de animais. Já nas áreas irrigadas próximas ao rio São Francisco (povoadas por famílias com pouca ou nenhuma terra, fornecedoras de mão de obra sazonal à agroindústria e muito vulneráveis), a maioria dos projetos foram para o plantio de tomate, cebola, maracujá, mandioca e hortaliças, reafirmando a intimidade que as famílias já tinham com plantações. Também houve casos, como o da Comunidade Cangalha, no interior de Mauá, onde devido à falta de água e de terra, o projeto produtivo foi focado no artesanato (chapéus e esteiras que as famílias já faziam a partir da palha).

Ao longo do tempo, e com a permanência da estiagem, a tendência foi priorizar ou rever projetos produtivos com menor dependência da água – por exemplo minimizar projetos de roça, ou o plantio, tradicional na região, de milho, feijão e mandioca, dando prioridade a investimentos em instalações (cercas, chiqueiros etc.) ou a plantios resistentes à seca como palmas. Na mesma linha, foi incentivada a diversificação produtiva, pois se a produção de forragem é limitada por causa da seca, a solução não é comprar mais animais, já que o resultado será só ter mais animais com fome. Nestes ajustes, o MDA demonstrou flexibilidade, pois aceitou sem problemas a revisão dos termos de adesão dos agricultores que decidiram mudar seus projetos produtivos – a flexibilidade para a aplicação dos recursos do fomento é um conceito caro ao funcionamento do Programa de Fomento, exatamente para diferenciá-lo do Pronaf.

Deste processo de elaboração do projeto produtivo emergem indicações importantes para o papel do agente de ATER. Em sua abordagem dialógica com as famílias, o agente de ATER do IRPAA definitivamente renega a figura do agente tradicional e “tecnicista” que chega nas comunidades com um datashow e se esconde atrás do rito de uma palestra técnica sobre assuntos de agricultura familiar que ele mesmo previamente decidiu serem relevantes, sem problematização da realidade local ou das demandas e vocações das famílias. Ao mesmo tempo, porém, o agente de ATER do IRPAA foge da armadilha do voluntarismo e da acomodação dos que chegam nas comunidades aceitando acriticamente qualquer prática produtiva tradicional sob o pretexto de não querer “invadir” a supostamente harmoniosa convivência entre o homem e o campo¹⁰. A base para a busca do equilíbrio entre tais posições extremas é um processo de aprendizagem onde se alternam flexibilidade e padronização e onde é a experimentação prática que alimenta a sistematização do conhecimento, e não vice-versa.

Liberação do Recurso de Fomento

O fomento associado à ação de ATER permitiu materializar as orientações técnicas da mesma, e representou para muitas famílias a oportunidade para um novo projeto de vida depois das perdas na criação ou no cultivo causadas pela estiagem prolongada.

A liberação do recurso pelo MDS foi iniciada, de acordo com a linha do tempo do Programa,

entre quatro e cinco meses após a aprovação do projeto produtivo, durante os quais os agentes prepararam as famílias ao uso apropriado do recurso.

No início, quando as famílias souberam que receberiam o fomento, a equipe teve que explicar várias vezes que não se tratava de um crédito. Havia certa desconfiança por parte dos agricultores em receber um dinheiro sem terem que pagar por ele, provavelmente devido a experiências anteriores que foram prejudiciais. Com a liberação da primeira parcela, era comum as famílias quererem repassar o dinheiro para o agente de ATER adquirir o material, ou as sementes, ou as matrizes. Os agentes tinham sido treinados a não aceitar essa incumbência. Este é um aspecto fundamental da metodologia do programa, voltado a eliminar a possibilidade de relações clientelistas e de dependência.

Nessa fase ocorreram algumas inconsistências cadastrais (como grafias diferentes para um mesmo nome ou situações de homonímia) entre cadastros do MDS (CadÚnico) e MDA (SIATER), por serem sistemas diferentes e preenchidos também em situações diferentes. Tais problemas afetaram cerca de cem famílias, e foram solucionados para cerca da metade – no final, 45 famílias (menos de 1% do universo atendido) não conseguiram acessar. Outros problemas, que surgiram pelo bloqueio do saque do recurso via cartão do Bolsa Família ou Cartão Cidadão do agricultor devido à desinformação da agência local da CAIXA, foram solucionados pela intervenção do IRPAA, eventualmente levando documentação explicativa encaminhada pelo MDS.

A principal dificuldade surgiu da fragmentação na liberação do recurso de fomento, que era disponibilizado aleatoriamente e em tempos distintos a famílias da mesma comunidade que participaram do ciclo de atividades do projeto no mesmo período. O recurso é liberado a partir da forma como a entidade insere as famílias no SIATER, e monta os relatórios de execução para a aprovação do fiscal. Não há possibilidade do MDS, ou mesmo do MDA, identificar as famílias por comunidade, se a arquitetura do sistema ou a inserção de informações pelas entidades não foram pensadas para tanto. Isto gerou certa tensão dentro das comunidades, pelo receio das famílias que não foram atendidas no início de não receberem o fomento. De um lado, a equipe de campo do IRPAA entendeu que a liberação

10. Ver a respeito o excelente artigo de Dias (2013) onde é discutido o papel transformador do agente de ATER – no caso, sem referência explícita ao IRPAA.

simultânea do recurso para os 100 beneficiários atendidos por cada agente de ATER inviabilizaria o acompanhamento individualizado da implantação de cada projeto produtivo. Entretanto, poderia haver liberação simultânea dentro de cada comunidade, onde o número de beneficiários seria bem menor que 100. A equipe do IRPAA ressaltou que a territorialização na liberação do recurso de fomento seria mais eficiente, em função dos agentes poderem agir dentro do mesmo território, reduzindo o número de deslocamentos. Possivelmente, este problema poderia ser solucionado na entrada dos dados através de indicações acerca da localização ou comunidade das famílias.

Estas problemáticas não técnicas na liberação do recurso de fomento têm implicações para o desafio de entrega do estudo de caso, pois apontam para a necessidade de uma melhor coordenação seja em nível interinstitucional, seja em nível territorial.

Acompanhamento das famílias

Em conformidade com o edital, o acompanhamento das famílias contemplou atividades individuais e coletivas. Os aspectos mais interessantes e inovadores estão nestas últimas.

As atividades coletivas aconteciam a cada três meses. O tema da primeira atividade coletiva – políticas públicas – já estava pré-definido no edital, mas a partir da segunda reunião os temas eram livres, e foram escolhidos pelas comunidades e pelos agentes de ATER assuntos tais como organização social e terra, gênero, fundo de pasto¹¹, frutas nativas, manejo de caprinos e aves, comercialização e beneficiamento, conservação de forragem, controle de pragas e doenças com remédios naturais, etc.

Diferentemente do número preestabelecido pelo edital, de no máximo 24 famílias, as reuniões coletivas nunca tiveram menos de 50 famílias. Essa foi uma escolha explícita do IRPAA, de não excluir as famílias não beneficiadas diretamente pelo Programa de Fomento/BSM, em conformidade com os princípios metodológicos do Instituto, que priorizam o coletivo.

Em realidade, uma tensão entre o individual e o coletivo – decorrente da metodologia original do IRPAA – atravessou muitas atividades do projeto, desde o fato de somente algumas famílias

serem beneficiadas, enquanto o IRPAA sempre trabalhou com a comunidade como um todo, até a fragmentação na liberação do recurso de fomento acima comentada e o acompanhamento individual dos projetos produtivos familiares. Na opinião do IRPAA, chegar na comunidade com uma lista “pronta” de beneficiários ameaça a coesão e sentido de solidariedade da própria comunidade. Do outro lado, tal lista representa um instrumento eficaz de focalização dos mais vulneráveis. O próprio edital fornece indicações para que a homogeneidade da comunidade seja preservada: “a contratada irá identificar as famílias da lista, agrupá-las em comunidades ou próximas umas das outras, de modo a: a) evitar que, existindo famílias vizinhas enquadradas nos critérios básicos do Plano Brasil Sem Miséria, uma seja atendida e outra não; b) possibilitar racionalização do trabalho de acompanhamento das famílias e da oferta de políticas sociais, de acesso à água, de comercialização, entre outras” (MDA 2012: 17). Mesmo assim, em comunidades relativamente heterogêneas o problema seria de difícil solução. Esta tensão foi mitigada pelo IRPAA ampliando a participação nas atividades coletivas à comunidade na sua globalidade, mesmo que isto representasse um custo a mais a ser assumido pelo próprio Instituto, de forma a nivelar os conhecimentos igualando beneficiários e não beneficiários do projeto assim como associados e não associados às organizações locais.

Nas atividades coletivas também foram amplamente atendidas as exigências definidas no edital de pelo menos 30% de participação feminina e de realização de atividades de recreação com as crianças, durante as quais foram repassadas de forma lúdica informações e conhecimentos sobre o Semiárido.

As atividades individuais de acompanhamento às famílias foram voltadas a fornecer orientação técnica ao projeto produtivo e para acesso ao mercado. É importante aqui lembrar que a liberação das parcelas do fomento posteriores à primeira depende da realização dessas atividades de acompanhamento.

O dilema individual-coletivo destacado nesta subseção é consequência de um conflito entre focalização e envolvimento de toda a comunidade, e é implicitamente reconhecido como tal no edital, mas sem encaminhamentos práticos facilmente aplicáveis a comunidades

11. Comunidades onde em média vivem de 30 a 40 famílias, que possuem pequenos lotes de terra individuais, mas as áreas maiores são de uso coletivo, seja para criação seja para plantio – o uso coletivo da terra foi a forma encontrada para conviver com o Semiárido.

heterogêneas. No Programa de Fomento/BSM este dilema é mitigado pela metodologia original do IRPAA através de um processo de compartilhamento de informações entre stakeholders (todos os membros da comunidade), embora com custos maiores e não cobertos pelo Projeto.

Acesso ao mercado

À proporção que a produção se desenvolvia, os excedentes foram surgindo, e com eles a necessidade de escoamento desses produtos. Nessa fase os agentes aprofundaram as diversas possibilidades de acesso ao mercado de forma gradual, incentivando primeiro a venda direta, porta a porta e nas feiras livres da própria comunidade, e em seguida organizando a participação em feiras de agricultura familiar e de exposição de caprinos e ovinos na região, onde os produtos dos agricultores do Programa de Fomento/BSM eram expostos.

Foi também abordada a questão da qualificação do produto, cuidando de sua aparência para agregação de valor, como a higienização dos ovos antes da venda e a arrumação das hortaliças para terem uma melhor aparência. Evoluiu-se em seguida para a embalagem da rapadura e o engarrafamento em vidro, com rótulo com informações da comunidade e histórico dos produtos – azeite e cachaça – o que até então tinha sido feito em garrafas pet e tonéis.

Os agricultores familiares também esbarravam em barreiras à comercialização, como a necessidade de um selo de sanidade para os produtos animais, que representam 70% da produção da agricultura familiar da região, ou a distância dos abatedouros e o elevado custo unitário do transporte se fosse para um número pequeno de animais para abate. Para tentar solucionar esses entraves, o IRPAA promoveu a inserção dos agricultores familiares em redes de comercialização cooperativa ou solidária, como a Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos (COOPERCUC), que está estruturada numa rede de unidades-satélite às quais os pequenos produtores têm acesso mais fácil para comercialização. Também para promover o acesso às compras governamentais via PAA e PNAE, onde os agricultores familiares encontravam barreiras ligadas à qualidade, volume e regularidade da produção, foi promovida a articulação à COOPERCUC em Uauá, e a outras associações em Curaçá, Casa Nova e Sento Sé. Mesmo assim, o acesso dos agricultores familiares às compras institucionais continua, em geral, limitado.

A inserção gradual no mercado é o fruto de uma visão de envolvimento da comunidade que não aborda a inclusão produtiva de forma dissociada das características socioculturais da própria comunidade, promovendo uma transição paulatina dos canais de comercialização informais para os formais, e de práticas mercadológicas simples para as mais complexas. Além disso, o apoio à comercialização via sociedade civil (cooperativas e redes) em boa medida foi necessário para preencher lacunas por parte das prefeituras, que não disponibilizam o serviço do selo de inspeção municipal e não atendem à normativa nacional que estabelece os percentuais mínimos de compras institucionais da agricultura familiar.

Sustentabilidade e Articulação Interinstitucional

No conceito de “rota” do Plano Brasil Sem Miséria, consideradas as condições de vulnerabilidade de seu público, é fundamental a inclusão sucessiva em outras políticas e programas para que haja sustentabilidade das conquistas do Programa de Fomento.

Na visão do IRPAA, o fortalecimento da organização social dos agricultores familiares é central para garantir a reivindicação e o acesso às políticas públicas que permitam dar continuidade a um ciclo de crescimento da agricultura familiar. Em geral, os avanços no conhecimento das políticas públicas e na conscientização a respeito de seus direitos, alcançados pelos agricultores no Programa de Fomento/BSM, aumentam a percepção das oportunidades de inclusão nas políticas públicas municipais, estaduais e federais.

Com base no fortalecimento do associativismo e da conscientização dos agricultores familiares, a atuação do IRPAA como articulador com os agentes das políticas públicas tem facilitado a inclusão dos beneficiários do Programa de Fomento/BSM em outros programas presentes no Território Sertão do São Francisco, como o ATER Agroecologia, do MDA, e o Fomento Semiárido, do MDS, entre os programas federais, e o ATER Bahiater, Pró-Semiárido IFAD-CAR, Bahia Produtiva Banco Mundial-CAR, ATER Sustentabilidade e o projeto ATER Fundo de Pasto, entre os programas estaduais.

Um terceiro elemento relevante para a sustentabilidade além do fortalecimento do capital social local e a intermediação do IRPAA é representado pelo ambiente institucional, que precisa ser estruturado de maneira a favorecer esta articulação de políticas e programas.

No que diz respeito ao Governo Federal, uma ajuda importante foi dada na preparação de articulações com instituições federais como a CODEVASF e a EMBRAPA.

No que concerne os programas estaduais, do ponto de vista dos arranjos institucionais, o Governo da Bahia recentemente tem promovido duas inovações buscando promover a articulação interinstitucional e programática. A primeira é a introdução de uma gratificação nos contratos com entidades de ATER, onde um bônus monetário significativo é pago a mais à entidade e ao agente para as articulações que são feitas com os programas como PRONAF, PAA, Garantia Safra, PNAE, Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e Bahia Produtiva. A segunda inovação é a criação dos Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar - SETAF, onde diversos serviços e políticas em prol dos agricultores familiares, que anteriormente se encontravam dispersos em diferentes escritórios locais (da CAR, EBDA etc.), foram reunidos numa única estrutura em cada Território de Identidade. No caso do Território Sertão do São Francisco, o SETAF está localizado em Juazeiro, atendendo os demais municípios do Território e enviando seus técnicos conforme demanda. Embora os SETAFs ainda não tenham funcionalidade plena, o pessoal do IRPAA reconhece que em alguns casos a articulação intersetorial melhorou graças à descentralização dos serviços, como para a solução de questões fundiárias, para as quais não é mais necessário se deslocar até a capital do Estado. Além disso, o SETAF está apoiando processos de pactuação em nível local quanto a metas e ações entre BAHIATER, Prefeitura e Conselho Municipal, inclusive para ATER, e é obrigação dos agentes de ATER participar desses processos de pactuação. É opinião difusa que a articulação interinstitucional poderá melhorar ainda mais ao serem implementados também os Serviços Municipais de Apoio à Agricultura Familiar - SEMAFs.

Em geral, a articulação com os governos locais - as prefeituras - tem se mostrado de grande importância, seja na execução do Programa de Fomento/BSM, seja para sua sustentabilidade futura. Infelizmente, tal articulação não tem sido sempre positiva no Programa de Fomento/BSM,

onde o IRPAA avalia que somente três ou no máximo quatro prefeituras tenham colaborado de forma efetiva. Um desses raros casos de sucesso é o da Prefeitura Municipal de Canudos, onde apoio tem sido dado ao Programa de Fomento/BSM pelas Secretarias de Agricultura (na mobilização das famílias, encaminhamento para emissão de DAP, organização de feiras, além de programas de crédito e Garantia Safra e cessão de material para construção de cisternas); Meio Ambiente (fundo de pasto, regularização fundiária, conservação da caatinga e cadastros ambientais); e Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (busca ativa para CadÚnico, tarifa social de luz, Benefício de Prestação Continuada e serviços de convivência).

Portanto, fica registrada a importância de uma ação articulada entre diferentes níveis de governo, entidades da sociedade civil e capital social local para continuidade e sustentabilidade da inclusão social e produtiva dos beneficiários do Programa de Fomento/BSM.

Resultados

O IRPAA não dispõe de informações quantitativas sobre resultados do Programa de Fomento/BSM para as famílias beneficiadas. Apesar dos dados de diagnóstico fornecerem uma linha de base e seu follow-up, há limitações do sistema do MDA para elaboração, consulta e análise desses dados pelo menos em nível local. Vários esforços foram feitos pelo Governo Federal para sistematizar e monitorar os resultados do Programa de Fomento, através de relatórios de viagens a campo de equipes técnicas, artigos e outros produtos de consultorias, além de um trabalho exaustivo de fiscalização pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do MDS, que também produziu relatórios sobre os resultados do Programa. Aparentemente, tais informações não foram acessadas pelo IRPAA.

Dados consolidados são elaborados esporadicamente e ad hoc, como na tabela a seguir dos tipos de projeto produtivo financiados pelo recurso de fomento, onde se confirma a prevalência de produções animais apropriadas ao Semiárido.

TABELA 2 Tipos de projetos produtivos financiados pelo Programa de Fomento - fonte Belém et al., 2015

Tipo de projeto produtivo	%
Caprinocultura	46%
Avicultura	29%
Sorgo e forrageira	11%
Ovinocultura	7%
Culturas agrícolas	4%
Hortaliças	2%
Suinocultura	1%
Artesanato	0,8%
Beneficiamento de derivados da mandioca	0,4%

Resultados qualitativos são apresentados a seguir, com caráter ilustrativo, oriundos das entrevistas de campo com famílias beneficiadas realizadas para o presente estudo.

Dona Luísa, Seu José Luiz e o filho Daniel, Canudos

Eles têm uma propriedade de oito hectares, adquirida há 25 anos, onde produzem palma e criam caprinos. Souberam do Programa de Fomento/BSM através da reunião convocada pela associação dos moradores. São beneficiários do programa Bolsa Família e da tarifa social de luz. Já foram beneficiados no passado pelo programa de ATER da EBDA, pelo programa Gente de Valor da CAR/FIDA, e tiveram acesso ao Crédito Amigo e PRONAF. Complementam sua renda com “bicos” numa oficina mecânica dentro da sua propriedade. Com o recurso do fomento, construíram um chiqueiro para proteger as cabras da chuva e do sol, a partir de um desenho deles mesmos - sem proteção, a seca e a sucessiva chuva inviabilizaram a cria das 20 cabras que já possuíam. Agora já estão com 50 cabras, aprenderam a usar a forrageira de um vizinho e a fazer vermífugo natural para as cabras. Tentaram plantar uma horta, mas devido à falta de cisterna para produção, não aguentaram molhar a horta na mão com a água de um poço comunitário. Com o aumento do número de caprinos, passaram a consumir mais regularmente o leite das cabras e a carne de cabritos machos. Vendem para um vizinho que junta na comunidade os animais e leva para vender nas feiras. Avaliam que nos três anos do projeto a renda melhorou, junto com a autoestima: “a renda é melhor, tenho mais planos”. As perspectivas para o futuro são de melhorar a qualidade das cabras e vendê-las “em pé”, puxar água da cisterna comunitária para plantação de capim e mais palma, e reativar a horta do quintal.