



Maria Aparecida de Oliveira Siqueira, agricultora do povoado de Santa Rita, município de Ouricuri, e seu projeto de reestruturação do quintal

Inclusão produtiva no combate à pobreza rural: ensinamentos do Sertão do Araripe (PE)

Maíra Martins

Ao longo da primeira década dos anos 2000, verificaram-se no Brasil importantes avanços no combate à pobreza e na redução das desigualdades sociais, entre eles, o fato de 28 milhões de pessoas terem sido oficialmente retiradas da pobreza. Em 2010, porém, estimava-se que mais de 16 milhões de pessoas permaneciam vivendo em situação de extrema po-

breza no país (IBGE, 2010).¹ Os dados revelaram também a persistência de grandes desigualdades, apontando para uma maior concentração nas regiões Norte e Nordeste, com 9,6 milhões de pessoas em situação de pobreza ex-

¹ O critério utilizado para caracterizar famílias em extrema pobreza foi o da renda *per capita* inferior a R\$ 70 mensais.

trema. Revelaram ainda que no meio rural brasileiro, uma em cada quatro pessoas se encontrava em situação de extrema pobreza. Diante desse quadro, o recém-empossado governo Dilma lançou em 2011 o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o objetivo de elevar a renda e as condições de bem-estar da população extremamente pobre, por meio de mecanismos de promoção da inclusão social e produtiva dessas famílias.²

Este artigo apresenta uma síntese da pesquisa exploratória realizada em 2013 pela ActionAid Brasil, que buscou compreender como as ações, no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, estavam incidindo na vida das pessoas em situação de extrema pobreza. Em especial, foi observada a experiência da chamada pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), voltada à inclusão produtiva rural executada pela organização Caatinga, no Sertão do Araripe, região semiárida do estado de Pernambuco. Foram realizadas entrevistas e formados grupos focais com agricultores, técnicos do Caatinga e de organizações parceiras, bem como foram feitas visitas às propriedades de algumas das famílias que participaram da chamada.

O Sertão do Araripe

O Território Sertão do Araripe³ está localizado na porção mais ocidental de Pernambuco. De acordo com os dados do último censo (IBGE, 2010), a região conta com uma população de 307.658 habitantes, sendo 46% residente na área rural. Marcada pela presença expressiva da agricultura familiar, parcela significativa da população encontra-se em situação de pobreza, sendo que, segundo o diagnóstico que referencia o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, 48.270 famílias estavam inscritas nos programas de transferência de renda (MDA; Fotear; IADH, 2011). A população do território sofre com sérios problemas de acesso aos serviços públicos de saúde e transporte, ausência de saneamento, escassa e precária infraestrutura hídrica e altos índices de analfabetismo. O avanço do desmatamento e das queimadas, os impactos da produção de gesso e do uso da vegetação nativa como fonte de biomassa para geração de energia e o crescente uso de agrotóxicos figuram entre os principais problemas ambientais na região.

Mas se de um lado o contexto socioambiental da região é adverso, de outro, o território é caracterizado por

intensa mobilização social promovida por organizações de base da agricultura familiar orientadas pelo princípio da convivência com o semiárido. Essas organizações exercem forte controle social sobre as políticas públicas, fato percebido nas dinâmicas de funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e do Fórum Territorial do Araripe (Fotear). O Caatinga é um dos mais relevantes atores de articulação da sociedade civil, exercendo papel destacado na formulação de proposições para o desenvolvimento territorial no Araripe.

Mobilização para inclusão produtiva rural

O eixo de inclusão produtiva rural do PBSM tem como objetivo aumentar a capacidade produtiva e garantir acesso à renda e à produção para autoconsumo para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais em situação de extrema pobreza. Para tanto, lança mão de um conjunto de ações, como o acesso a sementes, os programas Água para Todos e Luz para Todos, assistência técnica e uma linha de fomento à produção. O programa de fomento associou assistência técnica e transferência de recursos não reembolsáveis – no valor de R\$ 2,4 mil por família – para que os agricultores desenvolvessem projetos de estruturação produtiva.

A chamada pública de Ater do Plano executada pelo Caatinga, no período de dezembro de 2011 a março de 2013, envolveu 1.040 famílias distribuídas em quatro municípios: Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade. O Caatinga deveria identificar essas famílias a partir de listas fornecidas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).⁴ No entanto, a entidade enfrentou algumas dificuldades nesse processo de identificação e mobilização, já que nunca havia mantido contato com parte expressiva dessas famílias. Além disso, a chamada de Ater não previa recursos financeiros para custear essa atividade de mobilização. Outra complicação foi que as listagens fornecidas pelo MDA apresentavam dados desatualizados, famílias que já não residiam nas localidades ou mesmo não se encaixavam no perfil de extrema pobreza. Também não foi facultada ao Caatinga a inclusão de famílias que não constavam nas listas enviadas pelo ministério, mas que se enquadravam nos critérios da chamada.

Diante desse quadro, a organização procurou os sindicatos, as associações de agricultores, o Conselho de De-

² Para mais informações, acesse a página do PBSM no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (www.mds.gov.br).

³ O território é composto por 10 municípios: Arapirina, Granito, Ipubi, Ouricuri, Trindade, Bodocó, Exu, Moreilândia, Santa Cruz e Santa Filomena. Saiba mais na seção Sertão do Araripe no site www.territoriosdacidadania.gov.br.

⁴ Essas listas eram elaboradas pelo MDA a partir do cruzamento de dados de agricultores que estivessem em situação de extrema pobreza e que possuísem Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), instrumento de identificação necessário para o acesso a políticas públicas específicas para a categoria.

envolvimento Rural e outras ONGs locais para contribuírem na identificação e na mobilização das famílias nas comunidades rurais. Além de acionar essa rede de atores locais, o Caatinga contratou uma equipe multidisciplinar de 13 técnicos oriundos dos municípios e localidades em que seriam realizadas as atividades de Ater, facilitando dessa forma a identificação das famílias e o estabelecimento de relações de confiança entre técnicos e agricultores. Essa estratégia se mostrou acertada, uma vez que vários agricultores manifestaram desconfiança e incredulidade ao serem informados de que haviam sido selecionados para receber o recurso do fomento.

Contexto de seca e a importância da inclusão produtiva rural do PBSM

No momento da realização das entrevistas e da formação de grupos focais (outubro de 2013), a região vivenciava um período de três anos de estiagem que havia impactado severamente a capacidade produtiva dos agricultores, ao comprometer os estoques de água, de sementes e de alimentos para os animais. Ações emergenciais de combate à seca estavam em curso: carros pipas disponibilizados pelo governo local, pelo exército e também por políticos; e distribuição de milho (para ração animal) a um preço mais baixo que o de mercado pelo programa *operação seca*, o mesmo responsável pela construção de cisternas de plástico, muito criticadas pelos agricultores. No entanto, essas foram ações pontuais, com pouca capacidade de avançar na resiliência e na recuperação dos sistemas produtivos dos agricultores.

Os agricultores familiares mais empobrecidos tiveram sua produtividade muito debilitada devido à seca. Nesse momento, muitos dependiam da compra de alimentos (como feijão e arroz); haviam perdido ou vendido muitos de seus animais, que constituem a principal estratégia de poupança para atravessar os períodos de estiagem; e tinham poucas condições de entregar os produtos para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Além disso, poucas famílias com as quais conversamos já dispunham de sistemas de captação de água de chuva do Programa Uma Terra e Duas Águas (PI+2). Diante dessas adversidades, ressalta-se o papel que o Bolsa Família desempenha na vida das famílias como importante fonte de renda, podendo-se dizer que ameniza as mazelas mais cruéis da pobreza no período de seca.

Nesse contexto, o fomento e a assistência técnica, mecanismos de inclusão produtiva rural no âmbito do PBSM, também tiveram um papel muito importante para a segurança alimentar e para gerar alternativas de renda das famílias agricultoras. De acordo com o Caatinga, o projeto de inclusão produtiva obteve grande adesão, e poucos deixaram de usar o recurso do fomento para atividades produtivas e saíram do projeto.

O projeto envolveu uma série de atividades de assistência técnica e acompanhamento das famílias agricultoras, entre elas: a elaboração do diagnóstico da Unidade de Produção Familiar (UPF); visitas técnicas a cada família; cursos; formações com grupos de famílias; intercâmbios de experiências entre agricultores; e a elaboração de projetos de estruturação produtiva e social familiar, nos quais foram utilizados os recursos do fomento agrícola.⁵ Ao final do processo, foram realizadas reuniões de avaliação com todos os grupos (CAATINGA, 2011).

Como mencionado, os recursos do fomento foram utilizados para colocar em prática os projetos produtivos das famílias elaborados em conjunto com os técnicos. Os principais arranjos escolhidos envolveram a aquisição de pequenos animais (galinhas, cabras, ovelhas ou porcos), por serem mais resistentes à escassez de água e alimentos e também pelo papel importante para a segurança alimentar e a garantia de renda: *porque pode vender e comer*. Outras famílias que tinham mais facilidade de acesso à água também investiram o recurso do fomento em hortas e quintais produtivos. A maioria dos beneficiários eram mulheres, que foram determinantes no desenho e na implementação dos projetos produtivos.

⁵ Os recursos do fomento agrícola, no valor de R\$ 2,4 mil, foram desembolsados em três parcelas (R\$ 1 mil; R\$ 700; e R\$ 700)

Com esse dinheiro eu comprei três cabras e quatro ovelhas, assim como o rebanho, que eu tinha uns, mas eu tive que vender pra dar de comer aos outros...Aí com o dinheiro que eu ganhei da venda das ovelhas, a gente compra ração para as outras e tá tendo que comprar pra nós comer também, porque não deu lavou-ra, né?! (Francisca, agricultora do Sítio Lagoa do Urubu)

Para muitas das famílias agricultoras em situação de extrema pobreza, a experiência da elaboração dos projetos de inclusão produtiva foi inédita, uma vez que nunca haviam recebido assistência técnica e acompanhamento continuado. Da mesma forma, poucas tinham participado de reuniões, cursos ou atividades de intercâmbio de experiências anteriormente. Optando por uma abordagem participativa, os técnicos do Caatinga buscaram identificar, estimular e valorizar o que os agricultores já desenvolviam em suas propriedades, bem como promover a troca e a construção de aprendizados sobre Agroecologia como estratégia para a convivência com o semiárido. Por terem poucos recursos e uma agricultura bastante voltada para o autoconsumo, os agricultores e agricultoras não tinham como prática usar agrotóxicos e estavam muito abertos à promoção de uma agricultura de base ecológica. Também houve muitos aprendizados envolvendo a criação de pequenos animais, compostagem, preparação de caldas, dentre outros.

E aí eu optei em criar galinha... Graças a Deus, e até através das visitas que nós fizemos, que eu não tinha nem ideia das galinhas, a gente foi na visita lá no intercâmbio lá, eu vi os cercadinho tudo, e fiz... Graças a Deus, tá tudo dando certo. Já vendi oitenta cabeças a vinte reais. Vende viva. (Agricultor de Santa Rita participante do grupo focal)



Francisca Aparecida Guedes da Silva, a Tica, agricultora do povoado de Santa Rita, município de Ouricuri

Parece que o grande ensinamento é que não pode ter uma atividade só, né?! (...) Tem que mexer com tudo, e um tá ajudando o outro também. (Agricultor de Santa Rita participante do grupo focal)

Nos grupos focais, as reuniões e intercâmbios foram aspectos muito valorizados. Mesmo alguns meses depois de finalizada a chamada, os agricultores permaneciam mobilizados e demonstravam muito interesse em dar continuidade a esse tipo de atividade.

O maior entrave identificado pelas famílias refere-se à demora nos desembolsos das parcelas do fomento. Os intervalos muito longos entre uma parcela e outra levaram, em alguns casos, a mudanças nas estratégias produtivas das famílias e na destinação do recurso, assim como ocasionaram atrasos na implementação das atividades produtivas. Contudo, a mais importante demanda apresentada tanto pelos agricultores como pelos técnicos foi a continuidade do projeto e da assistência técnica, demanda esta que até o momento não teve resposta por parte do MDA.

Para os técnicos do Caatinga, a experiência de trabalhar com o público do Programa Brasil Sem Miséria foi bastante enriquecedora e desafiadora. Além de se

tratar de um público com o qual a instituição não tinha muita experiência de trabalho, as famílias em situação de extrema pobreza sempre haviam estado à margem das políticas para agricultura familiar e pouco participavam das atividades de mobilização no campo da Agroecologia na região.

Também foi desafiador trabalhar em uma perspectiva multidimensional da pobreza, na qual os técnicos tinham papel de contribuir com orientações e informações sobre outras ações do PBSM, além de facilitar a inclusão em outras políticas e o acesso aos serviços básicos. Exemplo disso foi que, ao longo da execução do projeto de Ater, os técnicos ajudaram famílias a se inscrever no programa de acesso à água PI+2.

Já no nível operacional e de gestão do programa, o Caatinga se defrontou com muitos entraves burocráticos, que vão desde a demora do MDA em analisar e aprovar os relatórios que permitiam às famílias acessar o recurso do fomento,⁶ passando por sistemas online muito lentos, até fichas e cadastros muito extensos, que acarretam sobrecarga de trabalho para gerar um produto de duvidosa utilidade.

Aprendizados e desafios

A experiência bem sucedida de inclusão produtiva rural revelou o potencial transformador do PBSM e seu papel na garantia da segurança alimentar e na geração de renda das famílias em situação de pobreza extrema no contexto de seca. Um grande aprendizado que podemos tirar das iniciativas em curso é a importância da atuação das organizações da sociedade civil e da mobilização social para a implementação das ações e políticas públicas. A metodologia de trabalho da organização Caatinga – que incluiu a eleição de técnicos locais, um processo intenso de mobilização das famílias, a valorização do conhecimento dos agricultores e a perspectiva de convivência com o semiárido – e suas apostas na execução da chamada de

⁶ Para que uma família recebesse uma parcela do fomento, era necessário que o técnico elaborasse o projeto de inclusão produtiva e o inscrevesse online no Sistema Informatizado de Ater (Siater). Só depois da aprovação do MDA, a equipe do MDS providenciava o depósito.

Ater contribuíram para que o projeto de inclusão produtiva fosse também um processo de empoderamento das famílias agricultoras em situação de miséria.

Cabe ainda chamar atenção para a necessidade da construção de perspectivas de continuidade e aprimoramento do programa de fomento. Sem dúvida, os sistemas e processos no âmbito do governo federal devem ser revistos e simplificados de modo que não mais atrasem as atividades nem sobrecarreguem os técnicos e entidades executoras. Porém, o curto período de implementação da chamada e a ausência de perspectiva de continuidade são os pontos mais sensíveis, que inviabilizam o acompanhamento dos desdobramentos das ações e a consolidação de sistemas produtivos mais resistentes e adaptados ao semiárido.

Por fim, parece central avançar na articulação e na coordenação entre programas e ações do PBSM com outras políticas voltadas para a agricultura familiar e para possibilitar o acesso a mercados institucionais do público em situação de extrema pobreza. Em especial, no contexto do semiárido, a garantia do acesso à água, por meio de investimentos em tecnologias sociais de manejo de recursos hídricos, é imprescindível para romper círculos viciosos de reprodução da pobreza e exclusão social e avançar na luta por direitos.

Maíra Martins

Socióloga, Mestre em Ciências Sociais e
assessora de políticas da ActionAid Brasil
maira.martins@actionaid.org

Referências bibliográficas:

- CAATINGA. **Projeto ATER: Vidas Sem Miséria no Território do Araripe**. Chamada Pública SAF/ATER n° 02 /2011. Lote 12.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- MDA; FOTEAR; IADH. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Sertão do Araripe, Pernambuco**. Brasília: IADH/SDT-MDA, 2011.
- MDS. **Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/supera-cao-da-extrema-pobreza%20plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 11 ago. 2014.
- TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Sertão do Araripe**. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sertodoararipepe/one-community?page_num=0>. Acesso em: 11 ago. 2014.