

**Enap** Casoteca de Gestão Pública  
Série de Casos WWP

## **Inclusão produtiva rural: a experiência de assistência técnica e transferência de renda do Ceará, Brasil**

*Elaborado por:*  
*Francesco di Villarosa*  
*(2017)*



**WWP** WORLD  
WITHOUT  
POVERTY  
**MUNDO SEM POBREZA**  
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

SÉRIE WWP

# ESTUDO DE CASO

---

**Inclusão produtiva rural: a experiência de assistência técnica e transferência de renda do Ceará, Brasil**

Francesco di Villarosa

Esta publicação faz parte de uma série de estudos de caso da  
Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza  
(WWP, por seu acrônimo em inglês).

Brasília, 2017

---

## AGRADECIMENTOS

Os organizadores agradecem imensamente a colaboração de todas as pessoas que encontraram tempo em suas rotinas para tornar possível a publicação deste estudo.

# Resumo Executivo

O objeto do estudo de caso é o Programa de Fomento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) na sua execução por meio de duas Chamadas Públicas e um Acordo de Cooperação Técnica pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE). O Programa de Fomento visa (i) ampliar e diversificar a produção agropecuária buscando o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional e a geração de renda via comercialização dos excedentes, e em paralelo (ii) promover a inserção das famílias beneficiárias em políticas sociais e de desenvolvimento rural, consideradas suas vulnerabilidades específicas. As ações do Programa de Fomento contemplam a assistência técnica e extensão rural (ATER), e a transferência de recursos não reembolsáveis (R\$2.400) às famílias beneficiárias, em apoio ao projeto produtivo de cada família.

O desafio de entrega do estudo é o seguinte: *como a EMATERCE adaptou sua estrutura, funções organizacionais e práticas de trabalho, para solucionar o duplo desafio da escala do projeto e de atendimento a um público vulnerável como os agricultores familiares extremamente pobres, considerando também as dificuldades de articulação com outras políticas de inclusão social e produtiva.*

A análise é também guiada por três perguntas chave:

- a) Quais estratégias a EMATERCE utilizou para focalização, diagnóstico, elaboração de projeto produtivo e acompanhamento das famílias no Programa de Fomento, respectivamente?*
- b) Quais os aspectos positivos e negativos da EMATERCE, na condição de empresa pública de grande porte na execução do Programa de Fomento, e como eles foram respectivamente potencializados e mitigados?*
- c) Quais as adaptações que EMATERCE e o MDA/MDS (e sucessivamente MDSA/SEAF) aportaram ao Programa de Fomento, e eventualmente em outras políticas a serem articuladas com este, a partir da experiência desse Programa no Ceará?*

Na execução do Programa de Fomento a EMATERCE enfrentou três grandes desafios, ligados respectivamente à novidade de trabalhar exclusivamente com o público dos agricultores familiares extremamente pobres, ao elevado rodízio de parte de seus recursos humanos (bolsistas) e à escala do projeto. A resposta a estes desafios pela EMATERCE envolveu a mobilização da empresa na sua globalidade de forma a integrar seus quadros mais experientes com os bolsistas, e a implantação de uma estratégia articulada de capacitação teórica e prática, inicial e continuada. Além disso, a EMATERCE contratou técnicos sociais para atendimento às famílias dos agricultores familiares extremamente pobres e criou em sua estrutura uma linha funcional exclusiva de coordenação do Programa de Fomento, mas matricialmente integrada às Gerências Regionais e ao staff gerencial da empresa.

A estratégia de focalização adotada pela EMATERCE foi influenciada pela escala do Programa e pela elevada incidência da extrema pobreza. Frente a uma demanda potencial muitas vezes superior à oferta disponível, foram definidos critérios objetivos de priorização, onde a lista do CadÚnico foi refinada por meio de filtros, mas o principal critério para focalização foi a escolha de comunidades carentes já conhecidas pelos técnicos e, dentro destas, de famílias agrupadas, o que proporcionou a otimização do trabalho sucessivo de ATER.

Na elaboração do diagnóstico das famílias a EMATERCE inovou dividindo a realização do mesmo em três visitas, de forma a facilitar a construção gradual da confiança entre a família e o agente de ATER.

Na elaboração do projeto produtivo a EMATERCE seguiu a indicação do Programa de Fomento, de respeitar as vocações locais e as aptidões das famílias, que foram quem escolheram, de fato, o tipo de plantio ou de criação, o agente de ATER se limitando a um papel de assessor. Já, depois da escolha do projeto produtivo, a orientação e o acompanhamento técnico foram conduzidos

de forma padronizada, por meio de cursos e material didático prontos e focados sobre aspectos tecnológico-produtivos e de custos.

Como no diagnóstico, no acompanhamento dos projetos produtivos a EMATERCE também aportou modificações na alocação dos tempos contratualmente previstos para esta atividade, dividindo as atividades didáticas em duas etapas, assim eliminando os custos de alimentação dos participantes inicialmente previstos, e facilitando uma aprendizagem de conteúdos mais gradual.

Problemas apareceram no manuseio dos sistemas informatizados do MDA, em parte originados por dificuldades no desenvolvimento e gestão destes sistemas no MDA, mas que foram agravados por falhas internas à EMATERCE, típicas de organizações burocráticas, como falta de comunicação e integração internas à empresa e obstáculos à capacitação difusa de seus agentes.

A comercialização de excedentes no Programa de Fomento no Ceará mostrou não fugir do padrão, generalizado pelo menos no Semiárido nordestino, da escala pequena, local e de canais essencialmente informais.

A sustentabilidade do Programa foi buscada por meio de uma tríplice estratégia: (i) orientação aos beneficiários para buscarem microcrédito, (ii) inserção das famílias do Programa de Fomento na programação de rotina da empresa, de forma que elas continuem recebendo ATER, e (iii) articulação com outras políticas e programas de inclusão produtiva e social (sobre a qual dispomos de informações escassas para uma avaliação conclusiva).

Os principais benefícios para as famílias do Programa de Fomento se deram pela entrada delas nas políticas públicas das quais estavam até então excluídas, assim como pela condição de “assistidas” que ganharam uma vez que ingressaram na programação de rotina das ações de ATER da EMATERCE. O Programa de Fomento permitiu gerar ativos que fizeram sua segurança econômica aumentar assim como melhorar sua qualidade de vida, por exemplo por meio de melhorias habitacionais financiadas com a venda de parte de tais ativos. Entretanto, fica claro que melhorias mais consistentes na vida dos beneficiários dependem do acesso a um amplo leque de políticas públicas, principalmente o crédito, embora contrair empréstimos seja uma fonte de preocupação para os agricultores familiares.

# Sumário

---

1	Introdução ao estudo de caso .....	6
2	Contexto .....	10
3	Processo de implementação .....	12
4	Resultados .....	22
5	Lições do estudo de caso .....	26
	Bibliografia .....	28



# INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO

Os agricultores familiares do Semiárido historicamente enfrentam numerosas barreiras ao desenvolvimento de suas atividades econômicas: escassez hídrica, terra insuficiente, dificuldade de acesso ao crédito, à assistência técnica, a insumos à produção, ao mercado para comercialização, entre outras.

Pela sua elevada vulnerabilidade, a agricultura familiar, especialmente no Semiárido, tem representado um público prioritário do Plano Brasil Sem Miséria e por isso foi priorizada nas ações de superação da pobreza extrema no país, por meio de ações nos eixos de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva.

O Programa de Fomento foi criado em 2011, sob a responsabilidade conjunta do MDA e do MDS. Em maio 2016 as competências do MDA foram incorporadas às do MDS no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), e o Programa de Fomento junto com outros programas do MDA passaram a ser responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAF) vinculada à Casa Civil<sup>1</sup>. O Programa de Fomento visa (i) ampliar e diversificar a produção agropecuária buscando seja o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, seja a geração de renda via comercialização dos excedentes, e em paralelo (ii) promover a inserção das famílias beneficiárias em políticas sociais e de desenvolvimento rural, consideradas suas vulnerabilidades específicas. Os beneficiários do programa são as famílias de agricultores familiares, as famílias assentadas da reforma agrária, e as famílias indígenas e quilombolas, entre outros povos e comunidades tradicionais, em condição de pobreza e extrema pobreza<sup>2</sup>.

As ações do Programa de Fomento contemplam duas frentes: (i) a assistência técnica e extensão rural (ATER), e (ii) a transferência de recursos não reembolsáveis – no valor de R\$2.400, em três parcelas até 2013 e em duas sucessivamente,

na modalidade Fomento Brasil Sem Miséria, diretamente às famílias beneficiárias, em apoio ao projeto produtivo de cada família.

A execução do Programa de Fomento se dá por meio de serviços de ATER contratados pelo MDA (atualmente MDSA/SEAF) ou pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCR), por meio de editais de chamadas públicas ou de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) dos governos estaduais com o Governo Federal. De acordo com as indicações dos editais ou ACT, as entidades contratadas devem (i) formar suas equipes (que receberam capacitação do MDA) e são responsáveis (ii) pela mobilização e focalização das famílias, por meio do cruzamento dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)<sup>3</sup>, e eventualmente por meio de busca ativa de famílias com perfil de extrema pobreza ainda não inscritas no próprio CadÚnico, que deverão ser incluídas no mesmo pelos órgãos municipais de assistência social. Além disso, as entidades contratadas executam ações de: (iii) elaboração do diagnóstico da família com suas características sociais e produtivas e sucessivas atualizações do mesmo; (iv) elaboração, 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 não reembolsáveis e acompanhamento por meio de laudos da família durante todo o desenvolvimento do projeto produtivo, apoiando-a para que aplique, a cada parcela recebida, os recursos de forma adequada, desenvolva o projeto produtivo e busque comercializar o eventual excedente da produção; e (vi) avaliação intermediária e avaliação final das ações do contrato.

Na modalidade do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), enquanto o recurso de fomento continua sendo financiado pelo Governo Federal, as atividades de ATER passam a ser custeadas pelos governos estaduais. Por esta razão, nos ACT o número total de atividades

1 As informações contidas no presente relatório foram coletadas em outubro 2016. Consequentemente, a grande maioria dos eventos citados se refere ao período anterior a maio 2016. Por esta razão, é normalmente utilizada a nomenclatura “MDA” e “MDS”. Só para os eventos explicitamente ocorridos após maio 2016 é utilizada a nomenclatura “MDSA” ou “SEAF”.

2 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.

3 Documento que identifica a condição de agricultor familiar.

junto às famílias se reduz de dezoito previstas nas Chamadas Públicas para um mínimo de seis: diagnóstico, elaboração do projeto produtivo, três visitas de acompanhamento individual e uma atividade coletiva<sup>4</sup>. Nos ACT, também a responsabilidade da fiscalização destas atividades passa a ser das Secretarias de Agriculturas estaduais, enquanto o MDA (hoje MDSA) se limita à gestão dos aspectos administrativos do projeto.

No Ceará, o Programa de Fomento foi implementado principalmente por meio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE, inicialmente por meio de duas Chamadas Públicas, e sucessivamente por meio de um ACT.

A EMATERCE é uma organização pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará. É ativa há quase 40 anos no campo da assistência técnica e extensão rural no Ceará, e conta com uma sólida estrutura, composta de um Escritório Central Gerencial em Fortaleza; 18 Gerências Regionais; 71 Escritórios Locais (hoje chamados de CEACs, Centros de Atendimento ao Cliente); e 89 Postos Avançados (alguns dos quais encontram-se fechados por falta de técnicos). Tal estrutura permite à empresa oferecer uma cobertura capilar no estado. Dos 184 municípios do Ceará, 182 são atendidos pela EMATERCE.

Nas Gerências Regionais atuam Assessores (para todas as atividades da empresa) e Coordenadores (alocados exclusivamente para o Programa de Fomento). Além disso, a empresa tem ligações orgânicas e um histórico de articulação com os movimentos sociais rurais, com amplo conhecimento do território e seus atores governamentais e não-governamentais assim como das temáticas da agricultura familiar.

O Programa de Fomento tem sido implementado, pela EMATERCE, em grande escala. Entre janeiro de 2012 e agosto de 2016, foram inseridas no Programa de Fomento no Ceará 36.959 famílias (“inseridas” significa que

pelo menos a primeira parcela foi repassada a tais famílias). Do total destas famílias, 26.400 foram atendidas pela EMATERCE, mais precisamente 3.200 em cada uma de duas Chamadas Públicas, 17.000 no ACT e 3.000 num aditivo do mesmo.

Considerando as finalidades e o desenho do Programa de Fomento, é definido o seguinte **Desafio de Desenvolvimento** para o presente estudo de caso:

*Como o Programa de Fomento, no caso da EMATERCE, tem contribuído à superação das diversas barreiras de produção (climáticas, hídricas, de conhecimento e insumos produtivos, crédito, comercialização, capital social etc.) enfrentadas pelos agricultores familiares em situação de extrema pobreza, por meio da combinação entre assistência técnica, recursos não reembolsáveis e articulação com outras políticas públicas.*

Em relação ao **Desafio de Entrega** do estudo de caso, é possível identificar, de acordo com a taxonomia desenvolvida pelo Banco Mundial (World Bank 2016), a relevância de temas como Coordenação e Engajamento e Desenho do Projeto. Tais temas estão associados (i) à natureza de uma empresa pública de grande porte como a EMATERCE, onde aspectos como as estratégias de comunicação e conscientização e a estrutura burocrática da empresa são especialmente relevantes; e (ii) aos obstáculos à implementação de um projeto para 26.400 famílias de agricultores familiares extremamente pobres, especificamente no que diz respeito à focalização dos beneficiários e às relações intra e intergovernamentais. Portanto, o Desafio de Entrega do presente estudo de caso pode ser enunciado da forma seguinte:

*Como a EMATERCE adaptou sua estrutura, funções organizacionais e práticas de trabalho, para solucionar o duplo desafio da escala do projeto e de atendimento a um público vulnerável como os agricultores familiares extremamente pobres, considerando também as dificuldades de articulação com outras políticas de inclusão social e produtiva.*

---

4 Nos novos modelos de plano de trabalho de ACT estão previstas no mínimo 6 atividades distintas, mas com uma frequência maior de visitas às famílias: mobilização e seleção das famílias; elaboração de diagnóstico da unidade familiar; elaboração do projeto de estruturação produtiva e assinatura do termo de adesão; acompanhamento e orientação técnica na unidade familiar (mínimo de uma visita a cada dois meses após a implementação do projeto produtivo); capacitação técnica das famílias; avaliação.

Tal desafio, por sua vez, pode ser desdobrado nas seguintes **Perguntas Chave**:

a) *Quais estratégias a EMATERCE utilizou respectivamente para focalização, diagnóstico, elaboração de projeto produtivo e acompanhamento das famílias no Programa de Fomento?*

b) *Quais os aspectos positivos e negativos da*

*EMATERCE na condição de empresa pública de grande porte na execução do Programa de Fomento, e como eles foram respectivamente potencializados e mitigados?*

c) *Quais as adaptações que EMATERCE e o MDA/MDS aportaram ao Programa de Fomento (e eventualmente em outras políticas a serem articuladas com o Programa de Fomento) a partir da experiência do mesmo no Ceará?*

2

# CONTEXTO

No Ceará, 92% do território está localizado no Semiárido<sup>5</sup>. A proporção de população ocupada no setor agropecuário, florestal, de pesca e aquicultura é elevada (20,5%)<sup>6</sup>, e as flutuações de renda nestes setores mostram uma associação significativa com a evolução dos indicadores de pobreza no estado<sup>7</sup>,

a qual também é expressiva, com 17,8% da população classificada em situação de miséria em 2010, dividida entre 13,7% em âmbito urbano e 36,9% em âmbito rural<sup>8</sup>. A execução pela EMATERCE do Programa de Fomento no Ceará se deu em várias etapas, conforme indicado na tabela a seguir.

Contratos	Período	Territórios de identidade ou municípios atendidos	Famílias beneficiadas
Chamada Pública 1	Janeiro 2012 – Abril 2014	Cariri e Inhamuns/Crateús	3.200
Chamada Pública 2	Junho 2013 – Dezembro 2015	Cariri	3.200
ACT	Janeiro 2013 – Setembro 2015	182 municípios no estado agrupados em seis lotes	17.000 de 20.000 previstas
Aditivo ACT	Março 2016 – Março 2018		3.000

Tabela 1 - Linha do tempo das fases do Programa de Fomento - EMATERCE

No ACT o custo do recurso de fomento (R\$ 48 milhões) foi assumido pelo Governo Federal, e o custo da ATER (R\$ 37,25 milhões) pelo Governo do Ceará. Devido a um corte de pessoal contratado pela EMATERCE decorrente por sua vez da redução de custos decidida pelo Governo do Ceará, foram atendidas pelo Programa de Fomento aproximadamente 17.000 famílias no lugar das 20.000 previstas. Em 03/2016 o MDA/MDS convidaram a EMATERCE a dar continuidade ao Projeto, para atender as 20.000 famílias previstas inicialmente, e o ACT foi estendido por meio de um aditivo até 03/2018 para atendimento de mais 3.000 famílias. No intervalo entre a conclusão do ACT e o início de seu aditivo as famílias continuaram sendo atendidas pela estrutura e pelas atividades de rotina da EMATERCE.

Na missão a campo para o presente estudo de caso foram realizadas entrevistas (i) com técnicos do Escritório Central Gerencial da EMATERCE em Fortaleza, (ii) com técnicos de duas Gerências Regionais (Região Metropolitana de Fortaleza - RMF e Baturité) e dois Escritórios Locais (Caucaia e Redenção), e (iii) com famílias beneficiadas pelo Programa de Fomento. A seguir, uma breve descrição do contexto do Programa nos dois municípios onde foram realizadas entrevistas com as equipes locais e famílias beneficiárias.

## Caucaia

Caucaia faz parte da Regional da Região Metropolitana de Fortaleza, situada aproximadamente a quinze quilômetros da capital, mas mesmo sendo próxima à cidade e tendo o terceiro maior IDH do estado (0,682), apresenta na zona rural uma situação de seca e de pobreza muito acentuadas, com predominância da caatinga. Sua população em 2010 era de aproximadamente 325.000 habitantes. Foram contempladas em 2013 pelo Programa de Fomento 160 famílias do município, e atualmente, na fase de extensão do ACT, mais 34 famílias estão sendo assistidas. O processo foi conduzido até o diagnóstico por dois agentes de ATER, e nas fases sucessivas por outros dois agentes, em decorrência do rodízio dos recursos humanos contratados.

## Redenção

O município de Redenção, onde foram contempladas pelo Programa de Fomento 80 famílias, faz parte da Regional de Baturité, composta por sua vez de doze municípios. Redenção é distante 55 km de Fortaleza e tem uma população de 26.426 habitantes (Censo IBGE 2010). A vegetação predominante é a caatinga arbustiva densa. Na fase atual - do aditivo ao ACT - mais quinze famílias foram atendidas na Regional, das quais nove são de Redenção.

5 EMATERCE 2012.

6 Relatórios do Portal Brasil sem Miséria no seu Estado. Mercado de Trabalho no Censo 2010. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id\\_grupo=78](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=78)

7 EMATERCE 2012.

8 EMATERCE 2013.

3



# PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Inicialmente, são abordados três desafios de caráter geral que a EMATERCE teve que enfrentar na execução do Programa de Fomento. Estes desafios – referentes à novidade de trabalhar exclusivamente com o público dos agricultores familiares extremamente pobres, a problemas de recursos humanos e à escala do projeto – estão interligados entre si. As duas Chamadas Públicas iniciais representaram uma aprendizagem para a EMATERCE, e durante as mesmas foram buscadas soluções a tais desafios, conforme descrito a seguir.

## *Desafio: atendimento aos agricultores extremamente pobres*

Inicialmente o Programa de Fomento representou uma novidade para a EMATERCE, pois a empresa não tinha experiência específica e exclusiva com os extremamente pobres, no sentido de que “não enxergava”, não distinguia este público dentro do universo mais amplo dos agricultores familiares.

A resposta a este desafio foi, na primeira Chamada Pública, a contratação, além de 40 técnicos de ATER, 20 técnicos de nível superior da área social, trabalhar também a parte social com foco na família. Esta foi uma decisão do Diretor Técnico da época. Sucessivamente, no ACT, não foram mais contratados técnicos sociais ou foi reduzido seu número devido à escala do projeto e ao fato dos custos dos recursos humanos serem de responsabilidade do estado, mas as práticas dos técnicos sociais foram repassadas para os agentes de ATER que depois as multiplicaram nas diversas regiões.

## *Desafio: recursos humanos*

Mais da metade dos técnicos de ATER da EMATERCE é formada por bolsistas (bolsa tecnológica) com contratos de um ano, passíveis de renovação por até três anos. A própria EMATERCE reconhece que os bolsistas não são a solução ideal, mas representam a única forma para suprir as exigências de recursos humanos perante as dificuldades de uma empresa pública em contratar pessoal (sendo que o último concurso público na EMATERCE foi realizado em 1982). Foi constatado que onde os quadros de servidores de carreira da EMATERCE estão integrados aos bolsistas, e com isso se estabelece confiança da comunidade, o trabalho funciona (“tem início, meio e fim”). Além disso, é fundamental, além de capacitar os novos bolsistas, proporcionar a vivência junto aos agricultores.

Apesar do salário baixo (R\$ 1200/mês) e das condições difíceis de trabalho (por exemplo o custo da gasolina para deslocamentos é por conta dos bolsistas), a qualidade do trabalho deles é considerada satisfatória. Os bolsistas contratados adquiriram experiência e bagagem técnica, e passaram a ser alvo de várias empresas públicas (especialmente prefeituras e o Banco do Nordeste) e privadas. Isto, por sua vez, tende a agravar o principal problema dos bolsistas, que é representado pelo elevado rodízio dos mesmos.

## *Desafio: escala*

Outro aspecto relevante que amplificou a escassa experiência das equipes com o público do BSM foi a escala do projeto, que impulsionou decisões a respeito da estrutura organizacional e da estratégia de capacitação da empresa.

A coordenação geral do Programa de Fomento ficou no Escritório Central Gerencial da EMATERCE, e foram designados coordenadores para as equipes de campo (nas equipes, os técnicos mais experientes ficaram na coordenação, e cada agente de ATER ficou responsável por 80 famílias, com dedicação exclusiva a estas últimas). Mais em geral, buscou-se a integração e o envolvimento da empresa como um todo na execução do Programa de Fomento. Assim, os recém-contratados receberam o apoio dos técnicos do quadro, especialmente dos mais experientes. O Diretor Técnico da época argumentou que era fundamental dar suporte aos novos bolsistas, que eles não podiam ser isolados do resto da empresa, e que não era para eles terem exclusividade da ATER do Programa de Fomento, tendo que compartilhar a execução deste último com os quadros de carreira da EMATERCE.

Quanto à capacitação, uma equipe do Escritório Central passou três semanas em campo com os técnicos, repassando diretrizes e metodologia do Programa de Fomento para eles. Foi treinado um técnico por município, que depois repassou o que aprendeu para os colegas. Esta vivência em campo foi motivadora para os novos técnicos, e contribuiu para que o contato com a extrema pobreza não representasse um “choque” para os agentes de ATER.

Como mencionado, na execução do Programa de Fomento, a EMATERCE enfrentou três desafios de natureza geral e interligados

entre si. O atendimento em grande escala do público em situação de extrema pobreza representou uma novidade relativa para a empresa e, principalmente, para os bolsistas recém contratados. A resposta a esses desafios pela EMATERCE consistiu na mobilização da empresa na sua globalidade, na integração dos quadros mais experientes com os bolsistas, e na implantação de uma estratégia articulada de capacitação teórica e prática, inicial e continuada. Além disso, as competências existentes na empresa foram complementadas com a contratação de técnicos sociais de forma a promover uma abordagem integral às famílias e a sucessiva multiplicação de tais competências dentro da empresa e em diferentes localidades. Enfim, a estrutura da EMATERCE foi também complementada com uma linha funcional exclusiva de coordenação do Programa de Fomento, mas matricialmente integrada nas Gerências Regionais ao staff gerencial da empresa, representado pelos assessores responsáveis por todas as atividades locais da mesma.

A seguir, são discutidos desafios e soluções na sequência de atividades do ciclo de projeto do Programa de Fomento. A discussão é organizada de forma a refletir primeiro a visão geral do programa, e em seguida as especificidades das localidades das duas visitas de campo – Caucaia e Redenção.

### *Focalização e seleção dos beneficiários*

Para focalização, o MDS forneceu à EMATERCE uma lista resultante do cruzamento das famílias extremamente pobres do CadÚnico com o cadastro da DAP, e ofereceu uma semana de capacitação aos técnicos da empresa, indicando a meta de selecionar 80 famílias por município. Entretanto, havia municípios no Ceará com até 2400 famílias na lista, de forma que a tarefa de selecionar 80 delas se tornou muito difícil.

A estratégia da EMATERCE foi a seguinte: (i) aplicar filtros para refinar a lista inicial do MDA, como, por exemplo, a residência da família (que tinha que ser na zona rural), a eliminação de pessoas com profissões incompatíveis com o perfil de renda requerido ou aposentados (por já terem uma renda), assentados e indígenas (para os quais a EMATERCE afirma existirem outros programas específicos – apesar destes serem parte do público elegível para o Programa de Fomento); em seguida, (ii) visitas a campo priorizando as comunidades já conhecidas como mais carentes, e nelas (iii) identificação das famílias mais pobres

espelhando a lista do CadÚnico e por meio de busca ativa. Este processo foi executado sob a supervisão de um técnico experiente, indicado em cada equipe como responsável do Programa de Fomento. Neste processo de seleção houve também entendimento com outros *stakeholders* (prefeituras, sindicatos, associações etc.) para criar consenso a respeito da escolha das famílias, mas sempre tentando eliminar a possibilidade de influências políticas, por meio da fundamentação da seleção em critérios objetivos.

Já que nas comunidades identificadas como mais carentes os técnicos da EMATERCE encontraram mais famílias extremamente pobres daquelas da lista do CadÚnico, não foi difícil preencher o 10-20% de busca ativa previsto. Entretanto, muitas das famílias da busca ativa não tinham documentação, inclusive RG e CPF além do NIS e da DAP. Nesses casos, os técnicos encaminhavam para os órgãos competentes. A relação dos agentes de ATER da EMATERCE com o CRAS para registro no CadÚnico e emissão do NIS foi facilitada pelos técnicos sociais das equipes.

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. Além disso, a EMATERCE decidiu (não foi indicação do MDA/MDS) de não falar, logo no início do processo de seleção, do recurso de fomento, para evitar que fosse o principal motivador da adesão das famílias ao programa.

A relação das equipes com as Prefeituras foi variável, mas em geral não problemática. Normalmente o primeiro contato era com as Secretarias Municipais de Agricultura, com as quais a EMATERCE tem historicamente uma relação colaborativa, e por meio desta a parceria era estendida ao Prefeito e à Secretaria de Assistência Social para registro no CadÚnico das famílias oriundas da busca ativa. O Programa Garantia Safra funcionou como alavanca ou porta de entrada para o Programa de Fomento, já que, para implementação do Garantia Safra, em cada município a Secretaria de Agricultura realiza reuniões com muitos *stakeholders*, às vezes mais de cem, de maneira que, quando chegou o Programa de Fomento, já existia uma prática de gestão de uma política pública em grande escala. Além disso, a ATER da EMATERCE é “uma marca”, que facilitou a entrada nas prefeituras.

Em Caucaia o processo de seleção das famílias se deu de forma gradual e geograficamente focalizada. A lista do CadÚnico enviada pelo MDA-MDS foi trabalhada por dois técnicos do quadro da EMATERCE, experientes e conhecedores da região há mais de 23 anos, mas que após quase 30 dias de busca destas famílias pelo território, constataram que a lista era muito heterogênea, e que muitas das famílias não se enquadravam no perfil de extrema pobreza, e as que se enquadravam, estavam dispersas no território. O território de Caucaia é muito extenso, três vezes o de Fortaleza. Os técnicos decidiram então visitar somente comunidades que eles sabiam estarem em condições de extrema pobreza, e concentraram nessas áreas a seleção das famílias que seriam atendidas pelo programa, visando também, desta forma, otimizar o tempo de deslocamento e de trabalho do técnico de ATER. A mobilização e sensibilização acerca do Programa foram limitadas a estas comunidades, com medo de que, se as informações sobre o Programa de Fomento se espalhassem por todo o município, chegaria à EMATERCE um número grande demais de demandas, inclusive gerando problemas para os próprios agentes de ATER (“nós moramos aqui, e não podíamos receber uma enxurrada de demandas”). Todo o processo foi conduzido em colaboração com a Secretaria de Agricultura municipal e com os sindicatos de trabalhadores rurais, visando garantir sua legitimidade. Às famílias em situação de extrema pobreza que não foram selecionadas devido aos filtros aplicados pela EMATERCE na lista do CadÚnico foram dadas amplas explicações de maneira a garantir a transparência do processo. Isto ajudou também a evitar problemas com lideranças locais, como por exemplo vereadores, que faziam pressões para que determinadas famílias fossem selecionadas.

Assim, uma das comunidades escolhidas foi a de São Pedro (também conhecida como “Formigueiro”) – uma área muito carente de famílias assentadas numa fazenda particular. Em São Pedro as casas são de taipa, só algumas com uma “puxada” em alvenaria, com banheiros externos de plástico. Desta área do “Formigueiro” foram selecionadas 55 famílias. Algumas delas não possuíam a documentação necessária para ingresso no projeto, mas procuraram se problemas o CRAS para a emissão de documentos como identidade, CPF e NIS, e de posse desses documentos a própria EMATERCE emitia a DAP.

Na ausência de técnicos sociais (que foram contratados somente na 1ª Chamada Pública, não no ACT), foram os agentes de ATER que fizeram a abordagem social requerida pelo projeto. Isto foi facilitado pelo fato de alguns destes agentes morarem e trabalharem há muitos anos no município, desta forma conhecendo bem cada família atendida.

Na Regional de Redenção, o processo de identificação e focalização das famílias se deu com a ajuda dos parceiros locais – prefeitura, Secretarias, Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado, associações, sindicatos e lideranças, que criaram uma comissão para acompanhar a EMATERCE na seleção dessas famílias. A comissão indicou as comunidades mais pobres; entre estas, foram privilegiadas aquelas onde os técnicos já atuavam. Em alguns casos, trata-se de comunidades distantes e isoladas. O objetivo desta estratégia era evitar um atendimento pelo Programa de Fomento pulverizado no município. As comunidades selecionadas eram visitadas pelos técnicos da EMATERCE e um representante da comissão, para identificação e seleção das famílias. Essa estratégia evitou conflitos na escolha dos beneficiários, e garantiu que os requisitos de extrema pobreza fossem acatados. Para compor o número de famílias a serem beneficiadas foi utilizada a busca ativa, e em alguns casos foi preciso providenciar documentação para as famílias, basicamente NIS e DAP. Os entrevistados estimam que as famílias selecionadas pela busca ativa mal cheguem a 10% do total. As famílias sem documentação eram orientadas a procurar o CRAS, o que elas fizeram sem grandes problemas. O CRAS, por sua vez, forneceu um atendimento satisfatório. As famílias ficavam sabendo do recurso apenas na etapa de definição do projeto produtivo, logo após o diagnóstico. Também em Redenção os técnicos da EMATERCE temiam que uma vez espalhado pela comunidade que haveria o recurso do fomento de R\$ 2.400 a fundo perdido, houvesse uma corrida atrás deste recurso, o que geraria situações que seriam difíceis de administrar.

A estratégia de focalização adotada pela EMATERCE foi claramente influenciada pela escala do Programa e pela elevada incidência da extrema pobreza. Frente a uma demanda potencial muitas vezes superior à oferta disponível, foram definidos critérios objetivos de priorização. Assim, a lista do CadÚnico foi reduzida por meio de filtros, mas o principal critério para focalização foi a

escolha de comunidades carentes já conhecidas pelos técnicos. De um lado tal escolha teve vantagens inegáveis, como o fato de atender comunidades já familiarizadas, e de otimizar o trabalho sucessivo de ATER concentrando-o em famílias agrupadas. Do outro lado, porém, famílias espalhadas ou comunidades isoladas foram excluídas a priori (embora nem sempre – veja-se o caso de Redenção onde algumas comunidades distantes e isoladas foram atendidas).

### *Entrevistas para Diagnóstico*

De acordo com as regras do Programa de Fomento, a visita para realização do diagnóstico das famílias e de suas atividades produtivas deveria ser feita de uma única vez em uma entrevista de quatro horas. Entretanto, o então Diretor Técnico da EMATERCE argumentou que um diagnóstico não poderia ser feito numa única visita, pois é preciso de um certo tempo para primeiro ganhar a confiança das famílias, e sucessivamente coletar as informações previstas. Decidiu-se então realizar o diagnóstico gradualmente em três visitas distintas, respectivamente de uma hora e meia as duas primeiras e uma hora a terceira, assim mantendo o tempo total de quatro horas.

Estas modificações não afetaram o cronograma geral do projeto.

Em Caucaia e Redenção os agentes de ATER entrevistados afirmaram que esta divisão das horas de reunião com as famílias foi fundamental para eles conquistarem a confiança e conhecerem realmente a rotina de cada família e suas aptidões.

No caso do diagnóstico, as modificações sugeridas pela EMATERCE ao procedimento padrão do Programa foram simples, mas eficazes. O que é interessante ressaltar, é que tais modificações evidentemente estiveram baseadas na experiência acumulada e no profundo conhecimento das dinâmicas locais por parte dos técnicos e da direção da EMATERCE.

### *Projeto Produtivo*

Os projetos produtivos se basearam nas indicações dos diagnósticos e os técnicos foram orientados a não conduzirem a escolha dos projetos, mas a respeitarem as tradições produtivas das famílias e os contextos locais. Por exemplo, no Cariri, uma região onde tem água, foram priorizados projetos de hortaliças,

nos quais todos os membros das famílias ficaram envolvidos. Em regiões mais secas foi priorizada a criação de ovinos, suínos e aves.

Houve flexibilização por parte do MDA para implantação de projetos produtivos não agrícolas, que não estavam previstos no edital, mas que tinham potencial em algumas comunidades onde as famílias tradicionalmente trabalhavam em atividades como artesanato de barro, confecção de vassouras de palha, chapéus, ou até salão de beleza, borracharia para motocicletas, freezer para armazenamento e ampliação da atividade de produção de polpa de frutas, etc. Mas, sempre, os técnicos de ATER ao aceitarem projetos não agrícolas, pediram que parte do recurso de fomento fosse aplicado na produção de alimentos buscando fortalecer a segurança alimentar das famílias.

Para apoiar a elaboração dos projetos produtivos foram preparadas fichas muito detalhadas, para orientar as famílias após a escolha da atividade produtiva, por exemplo contemplando número de animais ou sementes e as necessidades associadas de infraestrutura, insumos etc., com custos e cronograma de desembolso. Esta padronização foi importante para lidar com a escala do projeto e também com a falta de experiência dos bolsistas recém contratados.

Em Caucaia, verificou-se que a maioria das famílias já tinham familiaridade com a criação de galinhas, e com isso a maioria dos projetos produtivos foram direcionados à avicultura. Os projetos também eram detalhados pelo número inicial de matrizes. Por exemplo, para criação de aves tinham projetos com aquisição de 25, 50, 70 e 100 matrizes, a infraestrutura necessária, no caso o galinheiro, com as medidas e tipos de estrutura, e a escala de desembolso do recurso. Dessa maneira, o trabalho do técnico ganhava em eficiência. As famílias escolhiam autonomamente entre as opções apresentadas. Uma cópia do projeto era entregue à família. Na discussão do projeto produtivo foram mobilizados todos os membros da família, inclusive mulheres e jovens. Um ponto muito importante nesta fase em Caucaia (diferentemente de Redenção) foi a presença de veterinários que orientaram nas questões de sanidade animal. Como a maioria dos projetos eram baseados nas aves do tipo Caipirão, que com poucos meses de vida já podem ser comercializadas, as orientações de vacinas, pureza da água de consumo dos animais,

alimentação, etc. foram fundamentais para o sucesso da criação.

Em Redenção, a escolha do projeto produtivo sempre iniciava com a pergunta do técnico ATER à família: “você têm experiência em quê?”. Uma vez escolhido o projeto, eram repassadas noções para melhorar a atividade produtiva tradicional (por exemplo, especificações para construir uma pocilga, alimentar os animais etc.). Buscando sempre estimular a vocação das famílias, essa região teve uma maior concentração na criação de suínos. Muitos já criavam porcos de maneira mais rudimentar e, algumas vezes, soltos. Com o Programa de Fomento as famílias aprenderam a criar os animais presos em chiqueiros, divididos em baias específicas para cada fase – pequenos, prenhas e adultos, receberam orientações do que e como plantar para gerar alimento para a criação, e em muitos casos conseguiram aumentar o número de cabeças.

Na elaboração do projeto produtivo, a EMATERCE seguiu fielmente a indicação do Programa de Fomento, de respeitar as vocações locais e as aptidões das famílias, que foram quem escolheram, de fato, o tipo de plantio ou de criação, o agente de ATER se limitando a um papel de assessor. Já, depois da escolha do projeto produtivo, a orientação e o acompanhamento técnico foram conduzidos de forma padronizada, por meio de cursos e material didático focado sobre aspectos tecnológico-produtivos e de custos. Se, de um lado, essa opção teve a vantagem da simplicidade e clareza, e de automatismo na sua aplicação, certamente oportuno, tendo em vista a escala do Programa e a escassa experiência dos bolsistas, do outro, fica a sensação que possa ter limitado a espontaneidade do processo, a liberdade de interação com os beneficiários, e, conseqüentemente, a possibilidade de atendimento individualizado de acordo com as eventuais especificidades de cada caso.

É importante também registrar a importância da presença de serviços de suporte, como os serviços veterinários, cuja atuação foi crucial para o sucesso da produção avícola em Caucaia, e cuja ausência, pelo contrário, foi relevante para o fracasso da mesma em Redenção.

### *Liberação do recurso de fomento*

Outra adaptação junto ao MDA se deu em relação ao timing da liberação da 2ª e 3ª parcela

do recurso de fomento. Tal liberação devia ser inicialmente de seis em seis meses, mas foi reduzida para um intervalo de dois meses pois o intervalo foi considerado extenso demais quando o projeto produtivo começava a ser implementado. Sucessivamente, o processo se tornou ainda mais ágil e simples, já que, ao invés de três parcelas, a liberação de recursos foi modificada para duas parcelas, respectivamente de R\$ 1.400 e R\$ 1.000. É importante notar que estas modificações foram decisão do MDA dentro de um processo de avaliação e aprendizagem do Programa, possivelmente influenciado pelo feedback de entidades contratadas, visando atender as necessidades dos projetos produtivos dos agricultores familiares, principalmente em relação a uma aproximação entre o tempo do investimento inicial e do custeio sucessivo nos próprios projetos produtivos.

Um fator que representou um obstáculo ao acompanhamento pelos agentes de ATER da aplicação correta do recurso de fomento foi, no início do Programa de Fomento, o fato das parcelas serem liberadas sem que o agente fosse informado. Essa foi uma forte argumentação para que ocorresse uma mudança no funcionamento do programa por parte do MDS-MDA, que passou a enviar à EMATERCE uma relação das famílias que seriam beneficiadas no mês. De posse dessa relação prévia da liberação do fomento, o técnico visitava a família, comunicava que o recurso estava disponível na conta, e acompanhava mais de perto a aplicação do mesmo no projeto produtivo.

Problemas com os tempos e a informação da liberação do recurso de fomento foram originados, respectivamente, pelo desenho inicial do Programa e por falhas na comunicação entre o MDA e a EMATERCE. Enquanto tais, tiveram que ser solucionados pelos ministérios, dentro de um processo de aprendizagem institucional durante a gestão do Programa, mas a contribuição e o alerta vindo do campo – no caso, da EMATERCE – parecem ter sido fundamentais a respeito.

### *Acompanhamento dos projetos produtivos*

No acompanhamento das famílias, a EMATERCE proporcionou mais de vinte visitas individuais ao invés das três contratualmente previstas no ACT ou das oito previstas nas Chamadas Públicas. De acordo com os técnicos do MDA entrevistados, isso se deu pelo fato do agente,

ao ir na comunidade, interagir informalmente com mais das quatro famílias previstas em cada visita, e também receber ligações, visitas na Regional quando a família vai receber o Bolsa Família etc. Também a escolha de beneficiários agrupados em localidades reduziu o tempo e custo de deslocamento dos técnicos, o que contribuiu para que os mesmos fizessem mais visitas do que o previsto inicialmente.

A EMATERCE também promoveu algumas modificações na distribuição da carga horária prevista em atividades do tipo Curso. As atividades com duração prevista de oito horas foram divididas em dois momentos distintos de quatro horas cada. Dessa forma, foram eliminados os custos de alimentação dos participantes às atividades (já que estas iniciavam às oito horas e terminavam ao meio dia) – custos que, é bom lembrar, seriam de responsabilidade do Governo do Estado. Além disso, a opinião dos técnicos da EMATERCE é que a didática se beneficiou porque a transferência de um grande volume de informações foi diluída em dois momentos.

Já nas reuniões para atividades coletivas, participaram frequentemente mais das 24 famílias contratualmente previstas para cada reunião, inclusive não beneficiárias do projeto – a EMATERCE deixava que estas famílias aproveitassem dos cursos dados pelos agentes de ATER, e trabalhava com duas listas de presença, uma para o Programa de Fomento e outra, não oficial, para uso interno.

Em Caucaia, uma vez selecionadas as famílias, iniciaram as atividades de reuniões em grupos e individuais, onde com instrumentos como data show, eram repassadas orientações sobre cidadania, associativismo, técnicas de criação e manejo de aves, ovinos, suínos e caprinos, e plantio de hortaliças. Em Redenção os cursos para implantação e acompanhamento dos projetos produtivos eram dados para grupos de produtores e por tema (tipo de criação ou cultura), de acordo com os projetos escolhidos, e eram ministrados em duas etapas assim como nas demais regiões, sendo o primeiro dia dedicado à agricultura e o segundo à pecuária. O conteúdo dos cursos era elaborado pelos técnicos da Regional. Apostilas eram deixadas com os agricultores – embora o efeito delas possa ter sido limitado devido ao elevado analfabetismo entre os beneficiários. Na medida em que o Programa de Fomento avançava,

criava-se um efeito demonstrativo positivo entre vizinhos a partir daqueles que já tinham implantado seu projeto produtivo.

Como no caso do Diagnóstico, para o acompanhamento dos projetos produtivos a EMATERCE também aportou modificações na alocação dos tempos contratualmente previstos para essa atividade. Embora tais modificações tenham sido primeiramente motivadas por questões de redução de custos, a opinião geral dos entrevistados é que as mesmas acabaram tendo efeitos positivos do ponto de vista didático para os beneficiários. É também importante ressaltar que a decisão inicial de trabalhar com famílias agrupadas ao invés de dispersas teve consequências positivas na gestão do tempo dos agentes de ATER, permitindo um acompanhamento mais frequente dos projetos produtivos.

#### *Desafios com os sistemas informatizados*

As modificações nos tempos do diagnóstico e do acompanhamento dos projetos produtivos tiveram implicações para com o uso do sistema SIATER. O SIATER é o sistema de gestão dos contratos e ACT com as entidades executoras, cuja implantação foi definida pela Lei de ATER n.12.188 de 2010. No SIATER é feito o acompanhamento da implementação das atividades das entidades executoras e do número de beneficiários atendidos por essas. O diagnóstico e o acompanhamento dos projetos produtivos estão entre tais atividades. Entretanto, seu desmembramento em diferentes momentos gerou problemas com o SIATER, onde tais atividades só podem ser registradas uma vez. Estes problemas tiveram que ser contornados pela EMATERCE, fazendo o lançamento das atividades uma única vez, com a data do último evento quando totalizada a carga horária exigida, e com isto a conclusão da atividade.

Além do SIATER, é utilizado no Programa de Fomento o sistema SIG@Livre BSM, onde são armazenados os dados de cada família, desde o diagnóstico e o projeto produtivo até o acompanhamento da implementação deste último, que é atestado por meio de laudos elaborados e lançados no sistema pelo agente de ATER. A liberação da(s) parcela(s) do recurso de fomento sucessiva(s) à primeira é condicional a estes laudos. O SIG@Livre foi exigência do Palácio do Planalto que queria um sistema de monitoramento

para acompanhamento e revisão de metas. Entretanto, os ministérios em geral, inclusive o MDA, historicamente têm pouca elasticidade nas contratações de serviços de tecnologia de informações (TI). Desta forma, o MDA teve que fazer ajustes a um sistema que já existia, que assim resultou pesado e ineficiente, necessitando de correções ao longo do tempo.

A tais dificuldades se acrescentaram problemas internos à EMATERCE. O treinamento pelo MDA nesses sistemas foi avaliado pela EMATERCE como insuficiente. Entretanto, não houve repasse pelo grupo (duas pessoas) da EMATERCE que foi capacitado em Brasília sobre o uso dos sistemas aos demais técnicos da empresa. Este grupo se “isolou” para elaborar a proposta para o MDA/MDS sem a participação de quem depois a executaria. De fato, não houve multiplicação e transmissão de conhecimento dentro da empresa.

Perante este quadro, a EMATERCE tentou encontrar uma solução, mesmo que temporária e informal. Inicialmente, um profissional da EMATERCE fez uma visita ao estado do Piauí, que já havia iniciado um contrato do Programa de Fomento com o MDA/MDS alguns meses antes do Ceará, para tentar esclarecer e aprender questões ligadas a estes sistemas. Além disso, o Gerente Regional da RMF, foi quem, dentro da EMATERCE, aprendeu, de fato, e como autodidata, o funcionamento do SIATER e do SIG@Livre, e sucessivamente difundiu tal aprendizagem dentro da empresa, inclusive, por meio de um manual que ele mesmo preparou. Para entrada de dados inicial, a EMATERCE reuniu sob sua coordenação os agentes em Fortaleza e organizou um mutirão.

As entrevistas em Caucaia e Redenção confirmaram tais dificuldades. Em Caucaia, a entrada dos dados do diagnóstico no SIATER foi indicada pelos agentes como um processo demorado. Em Redenção, para as primeiras 80 famílias atendidas, o SIG@Livre não foi utilizado localmente (porque faltou recurso para deslocamento dos técnicos para Fortaleza para a capacitação), e quem deu entrada dos dados no sistema foi o Gerente Regional da RMF. Sucessivamente, a situação normalizou e hoje é dada entrada localmente aos dados. Mesmo assim, ainda hoje em Redenção informações sobre cada família e a evolução de sua produção são armazenadas também em fichas manuais que são repassadas de um técnico para

outro quando um bolsista termina seu contrato e é substituído por outro.

Outra adaptação ao sistema SIG@Livre esteve ligada aos laudos individuais que tinham que ser lançados no sistema, que eram muito extensos e complexos. Atualmente, em parte devido à insistência da EMATERCE, esses laudos são coletivos, e portanto mais simples e rápidos de serem elaborados. A EMATERCE já juntava os laudos por municípios, de forma que a liberação dos recursos de fomento se dava também por município, assim facilitando o acompanhamento pelos agentes. Com o laudo coletivo, isso tornou-se automático.

Os problemas no manuseio dos sistemas informatizados do MDA foram em parte originados por dificuldades no desenvolvimento e gestão destes sistemas no MDA, mas foram agravados por falhas internas à EMATERCE, como falta de comunicação e integração internas à empresa e obstáculos à capacitação difusa de seus agentes. Problemas desta natureza são típicos de organizações burocráticas. Entretanto, mesmo dentro de um ambiente burocrático, houve criatividade e iniciativas pessoais para solução dos problemas com os sistemas informatizados.

### *Comercialização*

A promoção da comercialização de eventuais excedentes resultantes do projeto produtivo, após satisfeitas a segurança alimentar e nutricional das famílias, está entre os objetivos do Programa de Fomento.

O sucesso da comercialização depende em boa parte das condições hidroclimáticas locais e da presença de canais de mercado estruturados e adequados à realidade dos agricultores familiares muito pobres. Assim, a comercialização foi maior (os técnicos da EMATERCE acham que atingiu 50% das famílias) nos projetos de aves e hortaliças (estes últimos por sua vez, mais frequentes nas regiões com maior disponibilidade de água, como o Cariri), que normalmente produzem excedentes. Nesses casos, os canais de comercialização são basicamente informais, na própria comunidade, porta a porta, e, eventualmente, em feiras locais. No caso de venda de animais, devido a dificuldades de acesso a abatedouros que respeitem as exigências sanitárias vigentes, os produtores do Programa de Fomento tendem a comercializar animais vivos ao invés de

abatidos, mesmo que, desta forma, o ganho seja menor. As mesmas exigências sanitárias representam um obstáculo para os agricultores familiares extremamente pobres acessarem programas de compras governamentais, como o PAA ou o PNAE.

Em Caucaia, a maioria dos projetos produtivos geraram algum excedente para venda, que normalmente foi absorvido pela própria comunidade, e em alguns poucos casos foi comercializado nas feiras locais. Os ovos são comercializados a R\$0,60 e as galinhas entre R\$25 e R\$35. Em Caucaia, os técnicos da EMATERCE não possuem registro de famílias da comunidade de São Pedro que tenham tido acesso ao PAA devido às barreiras impostas como a obtenção do selo de sanidade entre outras. Já em outra comunidade, a de Poço Verde (também em Caucaia), foi relatado existir uma associação de produtores, à qual participam alguns agricultores do Programa de Fomento de Muquém (localidade de Caucaia atendida pelo Programa), que comercializa para o PAA.

Em Redenção, os entrevistados estimam que metade das famílias consiga comercializar parte de sua produção. Na maioria, as famílias comercializam dentro da própria comunidade, ou em feiras locais e também regionais. Devido aos entraves da comercialização pelo PAA eles normalmente abatem o animal e vendem para famílias da própria comunidade. Foram dados cursos sobre associativismo e cooperativismo para fortalecer a compra coletiva de insumos e a comercialização, mas tiveram pouco impacto. Um técnico chegou a ajudar um grupo de beneficiários na compra coletiva de pintos, mas foi uma experiência esporádica.

A comercialização de excedentes no Programa de Fomento no Ceará não foge do padrão, generalizado pelo menos no Semiárido nordestino, da escala pequena, local e de canais essencialmente informais. Escala poderia ser alcançada basicamente por meio do associativismo, inclusive para abate em estruturas onde as exigências sanitárias fossem atendidas, mas isso necessitaria de um investimento menos marginal e de um foco mais específico em ações de fortalecimento do capital social.

### *Sustentabilidade e articulação intersetorial*

A sustentabilidade do Programa de Fomento e a continuidade de seus efeitos estão entre as prioridades da EMATERCE. A princípio, são três as estratégias desenhadas pela empresa para este fim.

Em primeiro lugar, os agentes orientam os agricultores familiares a buscarem crédito por meio do Pronaf B ou do AgroAmigo. Este último é um programa de microfinanças para agricultores familiares enquadrados no Pronaf no Nordeste do Brasil e no norte de Minas Gerais e Espírito Santo, e é executado pelo Instituto Nordeste Cidadania, uma OSCIP ligada ao Banco do Nordeste (BNB), que adota uma metodologia participativa. Entretanto, na prática frequentemente não é o agente de ATER que faz o encaminhamento, mas são os agentes do BNB (que têm metas a cumprirem) que percorrem os municípios e promovem a adesão ao AgroAmigo. Mesmo assim, a propensão das famílias de agricultores familiares a contrair empréstimos é baixa, por medo, principalmente devido à incerteza quanto à chuva. Os técnicos da EMATERCE sabem que no Cariri (onde tem mais água) é maior o número de famílias que acessam o crédito. Além disso, o fato de muitos dos agentes do BNB terem sido bolsistas da EMATERCE ajuda, pois eles já conhecem as famílias da região e sabem quais têm melhores condições para contrair crédito. Em Caucaia, alguns beneficiários do Programa de Fomento procuram microcrédito quando termina o projeto, principalmente do BNB e Banco do Brasil (BB) que fazem um trabalho capilar porta a porta. Trata-se de um trabalho considerado como “sério” pelos agentes, que reportam uma baixa inadimplência.

Infelizmente, não sabemos quantas das famílias do Programa de Fomento acessaram crédito, pois a EMATERCE não tem acesso à base de dados do BNB. Seria importante promover o cruzamento das bases de dados do Programa de Fomento e do BNB (o que seria simples, por meio do CPF dos beneficiários), para conseguir este dado.

O segundo pilar da estratégia de sustentabilidade da EMATERCE se dá por meio da inserção das famílias do Programa de Fomento, depois dos dois anos durante os quais elas são atendidas por este, na programação de rotina da empresa, de forma que elas continuem recebendo ATER, embora de forma mais esporádica do que no Fomento. A EMATERCE tem um sistema próprio de acompanhamento das famílias (que, uma vez inseridas no mesmo, passam de “atendidas” para “assistidas”), onde cada agente acompanha 120 famílias.

Assim como no resto do estado, em Redenção as famílias do Programa de Fomento foram incorporadas, após a conclusão do projeto, à ATER de rotina da EMATERCE.

Ter continuidade de ATER é considerado fundamental tanto pelas famílias quanto pelos agentes, mesmo que mais esporadicamente. Os técnicos de Redenção consideram que seria igualmente importante que as famílias tivessem acesso a outras políticas, especialmente crédito, mas, como já foi dito, a EMATERCE não tem informações cruzadas a respeito.

O terceiro componente da estratégia de sustentabilidade seria a articulação com outras políticas e programas de inclusão produtiva e social, mas esta, aparentemente, está muito limitada. Dentro da política estadual, as famílias do Programa de Fomento foram orientadas a acessar o programa de distribuição de sementes “É Hora de Plantar”, mas, novamente, não há dados que indiquem em que medida tal acesso se concretizou.

4

# RESULTADOS

Medir o impacto efetivo do Programa de Fomento nos beneficiários é difícil, pela ausência de dados sistematizados e representativos. Além disso, está de alguma forma implícito no desenho do Programa que o que é esperado não é tanto um resultado imediato em termos, por exemplo, de aumento da produção ou da renda monetária, mas o início de um processo de inclusão social e produtiva que tem muitas dimensões, como a conscientização, o fortalecimento do capital social, a inserção em políticas públicas, além de algum grau de melhora na produção, na renda e no consumo.

As estimativas de resultados do Programa, na ausência de dados, são necessariamente na base de impressões.

Em Caucaia, das 55 famílias atendidas na comunidade de São Pedro, os agentes de ATER estimam que só dez (ou seja, cerca de 20%) conseguiram mudar de patamar econômico. As demais 45 famílias não conseguiram seguir adiante com resultados tangíveis no Programa. Várias famílias utilizaram os recursos para prioridades imediatas tais como “enterro do marido” ou “doença de um filho”, entre outras.

Já em Redenção, a avaliação dos técnicos locais é que o impacto do Programa de Fomento para as famílias se deu em virtude de uma ATER mais focada e efetiva enquanto associada ao recurso de fomento, e se traduziu em melhorias nos aspectos técnicos da produção, melhor alimentação, um pouco mais de renda, e mudanças de atitudes que se traduzem numa maior disposição a aplicar tecnologias, melhorar o manejo etc.

Tanto em Caucaia quanto em Redenção, conforme descrito nos exemplos mais adiante, o aumento na criação de animais quando proporcionado pelo Programa de Fomento se concretizou não necessariamente numa melhor alimentação, ou, menos ainda, num aumento da renda via comercialização, mas sim enquanto construção de ativos, e mais precisamente, de algo que, nos momentos de necessidades, pode ser vendido – um seguro, o que, em situações de extrema vulnerabilidade, representa um elemento importante na vida das famílias.

Mais em geral, há consenso entre os entrevistados que os principais benefícios para a famílias do Programa de Fomento se deram pela entrada delas nas políticas públicas das quais estavam até então excluídas, assim como pela condição de “assistidas” que ganharam uma vez que ingressaram na programação de rotina das ações de ATER da EMATERCE. O Programa de Fomento permitiu gerar ativos que fizeram sua segurança econômica aumentar assim como melhorar sua qualidade de vida, por exemplo por meio de melhorias habitacionais financiadas com a venda de parte de tais ativos. Entretanto, fica claro que melhorias mais consistentes na vida dos beneficiários dependem do acesso a um amplo leque de políticas públicas, principalmente o crédito, embora contrair empréstimos seja uma fonte de preocupação.

Tais dinâmicas são relatadas de forma ilustrativa a seguir, nas entrevistas com famílias de beneficiários (são utilizados nomes fictícios).

## **Dona Carla e o marido Antônio (Comunidade de São Pedro, Caucaia)**

Eles possuem uma área de um hectare para produzir. Arrendam parte dela para extrativismo da carnaúba cerca de 4 meses ao ano e cultivam milho, feijão, mandioca, chuchu, abóbora. Não têm cisterna de consumo<sup>9</sup> (pois não quiseram cavar o buraco para sua implantação e alimentar os pedreiros que a construiriam), e se abastecem de água num açude próximo ou a compram. Já criavam galinha soltas e sem orientação alguma. Adquiriram inicialmente 50 pintos pelo Programa de Fomento e com a liberação da segunda parcela adquiriram mais 70 pintos. O diferencial na criação de galinhas é que agora estas ficam protegidas no galinheiro, recebem vacinas periodicamente e alimentação apropriada. Como consequência, eles melhoraram sua alimentação e podem vender os ovos, que antes expostos eram comidos pelos cães e outros animais da propriedade ou da vizinhança (vendem em média 10-20 ovos por semana por R\$ 0,60 cada, e duas galinhas por mês ou quando precisam por R\$ 25-30, totalizando uma renda extra de cerca de R\$ 90 por mês). Quem deu a ideia de construir o galinheiro foi o agente de ATER, mas a decisão foi da família.

---

9 O programa de implantação de cisternas do MDS no Semiárido inclui duas modalidades: a da 1ª Água, para consumo humano; e a da 2ª Água, de implementação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água da chuva para a produção agropecuária, em propriedades de agricultores familiares.

Dona Carla há oito meses teve uma filha e isso a fez abandonar um pouco o projeto. Restam ainda 12 aves e espera retomar a sua criação nos próximos meses. Recebem Bolsa Família e os dois recebem aposentadoria rural (se aposentaram depois do início do Programa de Fomento - ficou explícito que o que melhorou a vida deles foi a aposentadoria, com a qual mudaram de uma casa de taipa para uma em alvenaria). A área tem cobertura do PACS.

Antes do Programa de Fomento acessaram microcrédito (dizem ser o AgroAmigo, mas provavelmente foi o Pronaf B quando o mesmo era intermediado pela EMATERCE), mas depois não contraíram outros empréstimos porque ainda estão pagando o primeiro. As visitas dos técnicos da EMATERCE continuam mesmo depois do encerramento do Programa de Fomento.

À pergunta “em que o Programa de Fomento fez a diferença na vida de vocês” responderam que os R\$ 2400 “rendem” quando há disposição a trabalhar seriamente, e que a ATER ajuda efetivamente a melhorar a produção - isto foi ainda mais efetivo no Programa de Fomento onde receberam indicações sobre o material da cerca, o manejo dos animais etc., o que foi além das orientações que já recebiam antes sobre o cultivo que eles praticam. Entretanto, a principal razão pela qual os agricultores procuram tanto a EMATERCE é que serem cadastrados como assistidos da mesma é considerada uma prova mais do que suficiente para garantir a aposentadoria rural.

### **Joseane e Maria (Comunidade de Muquenzinho, Caucaia)**

Na Comunidade de Muquenzinho residem cerca de 10 famílias. A maioria das casas tem cisternas

de captação para consumo. Inicialmente as casas eram de taipa, e agora a maioria são de tijolos. Várias famílias beneficiadas desta comunidade foram identificadas através de busca ativa.

Joseane e Maria são duas irmãs jovens e suas respectivas famílias foram contempladas pelo Programa de Fomento, onde ambas optaram pela criação de ovelhas, que era tradição na família. Elas decidiram criar ovinos também porque o pai trabalha numa fazenda onde planta capim de graça, que é usado para complementar a ração dos animais.

Com o recurso do fomento construíram um aprisco cada uma, e ainda adquiriram 4 matrizes e 1 reprodutor. Hoje elas possuem quinze cabeças uma e nove a outra. Também criam algumas aves, e utilizam os ovos e algumas matrizes para venda. A que possui nove cabeças vendeu três fêmeas e um macho (por R\$ 150 cada) para complementar a renda e melhorar a casa onde mora, que passou a ser de alvenaria e não mais de taipa. A outra vendeu somente um macho, mas também já conseguiu fazer a sua casa de alvenaria. Nunca mataram os animais para comer. As melhorias não vieram só do Programa de Fomento, mas este último contribuiu. Além do aprisco, no Programa de Fomento aprenderam sobre alimentação e manejo dos ovinos.

Ambas participam do Bolsa Família e do Garantia Safra. Nenhuma das duas tem cisterna de consumo, uma porque na época da implantação das cisternas não morava aqui, outra porque estava viajando, mas queriam ter. Os pais já contraíram anos atrás mais de um financiamento - PRONAF, onde entre outros investimentos adquiriram uma vaca, que depois venderam para melhorar a casa. Além disso, ao invés de comprar as estacas e contratar mão

de obra para construir o aprisco, eles mesmo fizeram com madeira catada no mato, e desta forma pouparam R\$ 600 que usaram para fazer o piso da casa.

Recebem ainda a visita da EMATERCE, mas com menos assiduidade após o término do programa em 2015.

O Programa de Fomento “abriu os olhos delas”, inclusive para outros programas (ex. Minha Casa Minha Vida rural – programa federal de habitação de interesse social) – se aparecerem outros projetos, estariam interessadas, mas dizem não estarem informadas a respeito. Antes do Programa de Fomento os moradores eram “esquecidos, programas não chegavam aqui”. O que mudou na vida delas e em suas expectativas: uma quer fazer a criação crescer; a outra teve sua segurança aumentada, ter animais representa um “seguro” para momentos de dificuldade (pois podem ser vendidos, “vem povo de fora e compra”).

“O progresso desta comunidade é visível, não é só por causa de um projeto, é o conjunto que traz inclusão social”

### **Dona Val (Comunidade de Poço Escuro, Acarapé - município adjacente a Redenção)**

Com o recurso do fomento a família de Dona Val construiu um aprisco para as cabras que adquiriu – quatro fêmeas e um macho. As cabras se reproduziram, ela vendeu duas cabras e uma morreu. Pela manhã, ela solta as cabras numa área perto de casa onde passa um rio para elas comerem, depois, à tarde, as prende no aprisco e coloca um pouco de milho para complementar a alimentação. O esterco ela guarda, em uma área coberta separada do aprisco, aguardando chuva

para plantar e ou vender a terceiros.

Hoje ela tem uma cisterna de consumo e uma de produção do tipo calçadão<sup>10</sup> está pronta aguardando a chuva. Cria também dois casais de galinhas, cujos machos são de raça, vende os ovos, planta milho e feijão para consumo próprio. O filho ajuda na criação depois da escola.

Recebe Bolsa Família e nunca acessou o crédito. Quer fazer a criação crescer mas não sabe se quer se endividar contraindo empréstimos. A incerteza das chuvas não permite que criem planos futuros.

### **Seu Jorge (Comunidade de Poço Escuro, Acarapé)**

Seu Jorge já havia criado porcos anteriormente, mas de maneira rudimentar, sem orientações técnicas. Com o recurso do fomento e as orientações da ATER ele construiu duas pocilgas e adquiriu três porcos. Hoje ele possui quatro porcas ficando adultas, uma porca prenha e um porco reprodutor. Vendeu da última cria quatro cabeças para uma pessoa da comunidade que quer iniciar a sua própria criação, deu uma cabeça ao filho, e espera essa nova porca dar cria.

Ele planta mandioca que auxilia na ração dos animais. Espera poder fazer a criação crescer. Acredita que o seu sucesso é devido à orientação que recebe da EMATERCE e a seu esforço e trabalho. O projeto do fomento viabilizou a aquisição de mais animais e isso permitiu ele crescer. Nunca abateu um animal, mas vendeu sempre para uma pessoa da comunidade o animal vivo.

Gostaria de acessar crédito rural mas tem medo de se endividar.

---

10 Um tipo de cisterna de produção (ou de 2ª Água) onde a água de chuva é captada num calçadão de cimento de 200 m<sup>2</sup>, raso, de forma que com 300 mm de chuva a cisterna – que está ligada ao calçadão por meio de canos – fica cheia.

5



# LIÇÕES DO ESTUDO DE CASO

A EMATERCE é uma empresa pública de grande porte, com um corpo técnico em boa parte próximo à idade da aposentadoria e uma tradição de quarenta anos de ATER, com limitações no que diz respeito à contratação de recursos humanos, que tem realizado um grande esforço para adaptar suas práticas de trabalho para execução do Programa de Fomento. Empresas de ATER como a EMATERCE têm protocolos cristalizados e um hábito de trabalhar com pouca diversificação e com uma abordagem voltada ao mercado, que tiveram que ser ajustados para o público BSM.

Tal adaptação teve que enfrentar também o desafio da escala do Programa. O objetivo do Governo do Estado do Ceará de atender 26.000 famílias foi muito ambicioso, mesmo para uma empresa com uma estrutura capilar como a da EMATERCE, e foi motivado pelo desejo de movimentar a economia local em âmbito rural.

Para a execução do Programa de Fomento houve uma mobilização para integração da empresa, que resultou (i) numa capacitação difusa (mas que enfrentou falhas de comunicação, típicas de uma organização burocrática, na difusão do conhecimento para uso dos sistemas informatizados) e (ii) na montagem de uma estrutura de supervisão e suporte técnico dos quadros mais experientes para os bolsistas.

Mais especificamente, a EMATERCE desenhou uma estratégia onde ao mesmo tempo algumas regras e dispositivos do Programa de Fomento foram flexibilizados, e outros padronizados. A flexibilização buscou principalmente adaptar as práticas de trabalho às características do público alvo, enquanto a padronização procurou ganhos de eficiência no trabalho em resposta à escala do programa e aos problemas gerados pela necessidade de contratar bolsistas.

Por exemplo, na focalização dos beneficiários houve um processo padrão de filtragem da lista do CadÚnico e a escolha a priori de comunidades mais carentes de forma também a agrupar as famílias a serem atendidas pela ATER, assim tornando mais eficiente o trabalho dos agentes. Este processo essencialmente *top-down* foi de alguma forma mitigado e legitimado por meio da parceria com *stakeholders* locais e a busca de transparência e comunicação com os potenciais beneficiários, inclusive para evitar influências políticas na seleção das famílias.

Já exemplos de flexibilização de regras e dispositivos do Programa de Fomento podem ser encontrados: nas modalidades de diagnóstico das famílias (diluído em três etapas); na escolha de projetos produtivos não agrícolas; na modificação dos tempos de liberação dos recursos de fomento; na divisão em dois momentos dos cursos às famílias; e na exigência de informação ao agente de ATER quando da liberação das parcelas dos recursos. Tais adaptações – que não foram somente geradas pelas demandas da EMATERCE, mas também por um processo de aprendizagem do MDA/MDS – buscaram atender às necessidades do público-alvo (por exemplo para uma transmissão de noções mais espalhada no tempo, ou maior aderência às vocações produtivas locais), assim como dos agentes de ATER (maior controle sobre uso dos recursos) e da empresa como um todo (eliminação de custos de alimentação nos cursos que seriam de oito horas).

Ao mesmo tempo, houve padronização basicamente na adoção e comunicação de modelos-padrão de projetos produtivos/orçamentos e cursos, e na adoção de modelos de laudos coletivos. Estas adaptações buscaram facilitar e simplificar o trabalho dos agentes de ATER frente à escala do programa (e em parte à falta de experiência dos bolsistas mais novos).

Os resultados obtidos parecem se inserir no *mainstream* da ATER tradicional, com um certo sucesso na adoção de tecnologias e práticas produtivas mais eficientes, mas também com um impacto limitado no fortalecimento do capital social e na articulação com outras políticas. Pode ter contribuído para isto o desenho do ACT com um número menor de atividades em comparação às Chamadas públicas.

Dois aspectos positivos ligados à natureza de empresa pública da EMATERCE merecem ser destacados: em primeiro lugar, quanto à institucionalidade na relação com as prefeituras, tendo como “porta de entrada” parcerias bem estabelecidas com as secretarias municipais de agricultura; além disso, em relação à continuidade de atendimento de ATER das famílias do Programa de Fomento (cujo impacto, entretanto, poderia ser potencializado se houvesse cruzamento de dados com outras políticas – especialmente de microcrédito<sup>11</sup>). Na comparação com a execução do Programa de Fomento por ONGs, a EMATERCE tem a vantagem da estabilidade, continuidade e do fato de não depender do mesmo Programa para sua manutenção e sobrevivência.

11 Entrevistados do MDA indicaram que reuniões com o BNB estão acontecendo visando realizar este cruzamento entre bases de dados.

# BIBLIOGRAFIA

EMATERCE, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará, *Chamada Pública SAF/ATER nº 02/2012 - Plano Brasil sem Miséria. Proposta Técnica*. Fortaleza, Maio de 2012.

EMATERCE, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará, *Parceria MDA/MDS/EMATERCE 2013, Plano Brasil Sem Miséria - Proposta Técnica*, Fortaleza, 2013.

Global Delivery Initiative, *Delivery Case Study Guidelines*, Banco Mundial, Washington DC, Abril 2015.

Global Delivery Initiative, *Delivery Challenges Taxonomy*, Banco Mundial, Washington DC, 2016.

Perotti Harrop A., PRODUTO 4 do contrato de consultoria nº. SA - 3568/2014 do PROJETO 914BRZ3003 - APOIO AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AO PLANO PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA.

Perotti Harrop A., Relatos e gravações das entrevistas com a EMATERCE.

