

RESULTADOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

Coordenadora: Mireya Valencia Perafan, Universidade de Brasília/CEGAFI e Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural/Cebrap Sustentabilidade

Apresentadores (as): Mireya Valencia, Universidade de Brasília/CEGAFI e Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural/Cebrap Sustentabilidade; Vahíd Vahdat, Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural / Cebrap Sustentabilidade / UFABC; Paola Loureiro Carvalho, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS); Gabriela Cavalcanti Cunha, Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Justificativa

Nos últimos quatro anos, observamos uma retomada das políticas públicas voltadas para a inclusão produtiva rural, o que, por sua vez, estimulou o interesse em avaliar os resultados dessas iniciativas. Tanto organismos governamentais quanto grupos dedicados à geração de conhecimento, construção de capacidades e incidência, têm se debruçado sobre essa tarefa. Destacam-se nesse cenário a Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural do Cebrap Sustentabilidade e o Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (Cegafi) da Universidade de Brasília. Em parceria com o Ministério de Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), esses grupos conduziram pesquisas sobre as políticas de Fomento Rural e mercados institucionais, buscando compreender, sob diferentes perspectivas territoriais, as potencialidades e desafios na implementação dessas políticas. Um dos aspectos analisados é de que maneira esses instrumentos de política estão promovendo oportunidades de inclusão produtiva para famílias em situação de vulnerabilidade.

Além dessas iniciativas, destaca-se também a pesquisa dedicada a analisar a evolução da política de assistência social, especialmente no que diz respeito à maneira como as populações rurais foram historicamente incorporadas, ou até mesmo invisibilizadas, nos marcos regulatórios do SUAS. A investigação busca compreender os processos de mudança institucional que permitiram a progressiva inclusão das especificidades territoriais e das ruralidades na agenda da proteção social. Ao dialogar com a inclusão produtiva rural, o estudo contribui para evidenciar como a assistência social constitui dimensão estruturante para a garantia de direitos e para a sustentação de estratégias integradas de superação da pobreza no campo.

1.PROGRAMA FOMENTO RURAL — TRAJETÓRIAS, PRÁTICAS E O CICLO VIRTUOSO DA INCLUSÃO PRODUTIVA

Mireya Valencia - Universidade de Brasília/CEGAFI e Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural/Cebrap Sustentabilidade

O estudo realizado pela UnB em parceria com o MDS teve como objetivo evidenciar e analisar as práticas de implementação do Programa Fomento Rural ao longo do território brasileiro e analisar se o Programa contribui para os processos de inclusão produtiva rural. A continuação de faz uma síntese das principais conclusões do estudo.

A fim de responder às questões propostas por esta pesquisa, a metodologia adotada foi construída em cinco etapas complementares, buscando abarcar tanto a dimensão quantitativa quanto qualitativa do Programa Fomento Rural. O primeiro passo foi realizar uma análise bibliométrica seguida de revisão de literatura para mapear a produção acadêmica sobre o tema, identificando tendências, lacunas e debates centrais, e também uma revisão documental sistematizando as principais regras que orientaram e orientam atualmente o programa.

Em seguida, buscamos ouvir os atores envolvidos com o Programa Fomento Rural, sejam eles a) extensionistas e técnicos de ATER, aqui entendidos como burocratas de nível de rua; b) gestores que operam o programa nos estados e nas entidades executoras; e c) as famílias beneficiárias. Assim, o segundo passo envolveu a realização de um survey digital para coletar dados quantitativos sobre o perfil de implementação e a percepção dos técnicos e gestores sobre a execução e os resultados do Programa, no qual obtivemos um total de 657 respostas válidas. De forma paralela, realizamos 04 estudos de caso em profundidade, tendo como objetivo uma análise contextualizada dos impactos e desafios do programa. Para concluir essa etapa de levantamento de dados, conduzimos entrevistas semiestruturadas com executores e gestores estaduais de 18 estados, buscando compreender os arranjos institucionais das entidades públicas de ATER a partir de diferentes aspectos operacionais e decisórios.

Em relação às práticas de implementação, observam-se diferenças se manifestam sobretudo i) na seleção dos municípios (nos casos da execução junto com unidades gestoras e executoras - envolvendo aqui municípios com maior vulnerabilidade social e/ou onde há capacidade técnica); ii) na seleção das famílias (realização de busca ativa ou não; famílias já atendidas pela extensão rural ou não; priorização de povos ou comunidades tradicionais; criação de comitê específico; diálogos com diferentes setores e atores para apoiar e legitimar a seleção; agregação por comunidade e atendimento de toda a comunidade antes de contemplar outros beneficiários; rigor sobre a exigência de residência rural e CAF, etc.); e, iii) na implementação dos projetos e acompanhamento técnico e social das famílias (exigência de notas fiscais, exigência de três orçamentos, número de visitas realizadas, visita presencial ou não após recebimento da segunda parcela etc.).

Essas diferentes práticas de implementação do Programa Fomento Rural decorrem de um amplo conjunto de fatores: distintas formas de participação das entidades de ATER e organizações no Programa; diversas condições de infraestrutura e capacidade técnica e operacional das entidades de ATER; diferentes usos da discricionariedade, associados a distintas interpretações sobre o Programa, a pobreza, o público atendido e papel da extensão rural; ambiguidades e indefinições presentes nos marcos normativos do Programa. Todos esses elementos contribuem para diversidade de práticas mesmo no interior da mesma região ou ainda estado/unidade executora, como evidenciado em diversos depoimentos.

Em relação às contribuições do Programa Fomento Rural para os processos de inclusão produtiva, podemos concluir que:

i) em diversas situações, o Programa serviu para tornar esse público visível aos olhos de extensionistas e mediadores sociais. Como ressaltado em diversos depoimentos, o Programa configurou-se como a

porta de entrada para as políticas sociais e produtivas, oportunizando ingresso ao CadÚnico (e outras políticas associadas a ele, inclusive o Bolsa Família) e ao Cadastro da Agricultura familiar;

ii) o Programa oportunizou incremento no acesso aos mercados e na renda, ainda que com impactos limitados, seja em virtude de características dos projetos apoiados (prioridade para a segurança alimentar e nutricional da família, com venda apenas do excedente), seja em razão de características estruturais das famílias (pouca terra, dificuldades de acesso à água, dificuldades de deslocamento e logística, limitada capacidade de investimento etc.), seja em função das configurações dos próprios mercados territoriais (pouca demanda, poucos canais operando etc.);

iii) o Programa apresenta contribuições importantes para a segurança alimentar e nutricional das famílias, sobretudo por meio da intensificação e da diversificação da produção para o autoconsumo. Ademais, melhorias na renda e acesso a outras ações/programas também contribuem para a redução da vulnerabilidade alimentar;

iv) em alguns contextos (necessitando, de modo geral, de importantes aperfeiçoamentos), outras políticas públicas vieram a se somar na trajetória das famílias, contribuindo para processos de inclusão produtiva e mobilidade social. A articulação com políticas públicas estaduais e outras políticas públicas federais (Pronaf B, PAA, PNAE etc.) são fundamentais nesse sentido. Importante considerar, desde o início, que o Programa Fomento Rural integra um amplo leque de políticas sociais e de inclusão produtiva. Tais políticas atuam no âmbito da assistência social, fazendo parte da proteção social brasileira assegurada pela Constituição Federal. Isso significa que a assistência social deve ser compreendida como um direito da população brasileira. Não se trata de ações de caridade, assistencialismo ou boa vontade do poder público. Esse entendimento é coisa do passado. Tal como saúde, educação e alimentação, a assistência social é um direito de todos e dever do Estado.

A maneira de conclusão pode-se dizer que os avanços na superação da pobreza no Brasil são significativos, mas persiste o desafio de combinar as ações de enfrentamento à pobreza com oportunidades de geração de renda e emprego decente que permitam às famílias construir, com autonomia, vidas dignas e produtivas. Nesse sentido, a inclusão produtiva é cada vez mais necessária, mais ainda, no contexto atual de profundas transformações (demográficas, socioambientais e tecnológicas) que demandam, necessariamente, que esses processos sejam abordados desde um olhar sistêmico. O Programa Fomento Rural visa atender populações em situação de pobreza rural, que, embora vivenciando múltiplas carências, apresentam uma diversidade e riqueza de saberes, sabores, expressões culturais, e formas de relacionamento com a terra, as águas, os territórios, a biodiversidade e a natureza. É preciso assumir a interculturalidade, o respeito às diferenças, a consideração sobre as distintas histórias e trajetórias, e a sensibilidade para as múltiplas carências como valores fundamentais.

2. A AVALIAÇÃO QUANTITATIVA E QUALITATIVA DO PAA-CDS E DO PAA-LEITE

Vahíd Vahdat, Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural / Cebrap Sustentabilidade / UFABC

Nos últimos anos, a retomada de políticas públicas voltadas à inclusão produtiva rural no Brasil tem sido acompanhada por um esforço crescente de avaliação de seus resultados. Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), especialmente em suas modalidades Compra com Doação Simultânea (PAA-CDS) e PAA-Leite, destaca-se como uma política intersetorial que articula objetivos de segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar. O presente trabalho tem como objetivo analisar, de forma integrada, os resultados dessas modalidades do PAA, com ênfase em seus efeitos sobre a inclusão produtiva de agricultores familiares e sobre as condições de segurança alimentar e nutricional das populações beneficiárias.

De maneira mais específica, busca-se examinar a consistência e o potencial analítico das bases de dados mobilizadas para a avaliação dos programas, incluindo registros administrativos como CadÚnico, SISPAA, SIGPAA, DAP/CAF e SISVAN, bem como analisar a evolução da execução das políticas ao longo do tempo. Adicionalmente, o estudo procura estimar os impactos do PAA-CDS e do PAA-Leite sobre diferentes dimensões de interesse, considerando tanto os agricultores fornecedores quanto os beneficiários finais das doações de alimentos. Por fim, busca-se compreender o papel do PAA como indutor de políticas públicas de compras institucionais em níveis subnacionais, bem como identificar fatores institucionais e territoriais que condicionam seus resultados.

Do ponto de vista teórico, a análise insere-se no campo das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e à segurança alimentar, adotando uma abordagem sistêmica e multidimensional. O PAA é compreendido não apenas como um instrumento de comercialização ou de transferência de alimentos, mas como uma política que articula diferentes dimensões do desenvolvimento, incluindo a geração de renda, o fortalecimento de capacidades produtivas, a organização coletiva e a promoção do acesso a alimentos adequados. Essa perspectiva implica a necessidade de superar abordagens avaliativas centradas exclusivamente em indicadores operacionais ou resultados imediatos, incorporando dimensões relacionadas à construção de capacidades e à transformação de sistemas territoriais. Ademais, o trabalho dialoga com a literatura sobre avaliação de políticas públicas baseada em evidências, enfatizando a importância de sistemas de monitoramento capazes de capturar não apenas outputs, mas também resultados e impactos, bem como com estudos sobre compras públicas da agricultura familiar que destacam o papel indutor dessas políticas na criação de mercados e arranjos institucionais.

A estratégia metodológica adotada combina abordagens quantitativas e qualitativas, de forma a captar tanto os efeitos mensuráveis das políticas quanto os mecanismos que os explicam. No que se refere à análise quantitativa, o estudo baseia-se na integração de múltiplas bases de dados administrativas, permitindo a construção de um painel robusto para acompanhamento dos beneficiários e da execução dos programas. Inicialmente, são realizadas análises descritivas com o objetivo de avaliar a consistência das bases e compreender a evolução do PAA ao longo do tempo. Em seguida, são construídos indicadores voltados à análise da inclusão produtiva e da segurança alimentar e nutricional. Para a estimação de impacto, utiliza-se o método de diferenças em diferenças escalonadas, conforme proposto por Callaway e Sant'Anna (2021), o qual permite explorar variações na implementação do programa em diferentes períodos e territórios, utilizando como grupo de comparação unidades ainda não tratadas. As unidades de análise variam conforme a dimensão considerada, incluindo tanto agricultores familiares quanto territórios associados à oferta de serviços de saúde.

Complementarmente, a abordagem qualitativa busca compreender os processos institucionais e territoriais que influenciam a implementação e os resultados do programa. Para isso, são realizadas entrevistas com gestores públicos, análise documental e estudos de caso em diferentes contextos de execução do PAA, incluindo experiências vinculadas ao termo de adesão, à Conab e ao PAA-Leite. Essa estratégia permite analisar aspectos como coordenação federativa, arranjos institucionais locais e estratégias de implementação, contribuindo para uma interpretação mais aprofundada dos resultados quantitativos. Além disso, os achados são sistematizados por meio de estratégias de tradução de conhecimento, visando ampliar sua utilização por gestores públicos e fortalecer a interface entre pesquisa e política pública.

Os resultados parciais do estudo indicam que a integração das bases de dados mobilizadas oferece possibilidades promissoras para o avanço da avaliação de políticas públicas no campo da inclusão produtiva e da segurança alimentar e nutricional. Em particular, essa integração

permite superar limitações históricas associadas à fragmentação das informações e à predominância de indicadores operacionais, possibilitando a construção de métricas mais robustas de resultados e impactos. Ao mesmo tempo, os achados sugerem que a análise do PAA não deve se restringir à mensuração de efeitos diretos, como variações de renda ou indicadores nutricionais, sendo necessário considerar seu papel mais amplo na construção de capacidades.

Nesse sentido, o PAA pode ser compreendido como uma política que contribui para o desenvolvimento de capacidades em múltiplas dimensões. Entre os agricultores familiares, observa-se o fortalecimento de capacidades produtivas e organizacionais, bem como a ampliação do acesso a mercados institucionais, o que pode favorecer trajetórias mais estáveis de inserção econômica. No âmbito dos territórios, o programa atua como indutor de arranjos institucionais e de políticas complementares, estimulando a atuação de governos estaduais e municipais na implementação de iniciativas de compras públicas. Adicionalmente, ao promover o acesso a alimentos por populações em situação de vulnerabilidade, o PAA contribui para a melhoria das condições de segurança alimentar e nutricional, ainda que esses efeitos dependam de fatores contextuais e da qualidade da implementação.

Dessa forma, os resultados reforçam a importância de abordagens avaliativas que articulem métodos quantitativos e qualitativos e que sejam capazes de captar a complexidade das políticas públicas intersetoriais. Mais do que um instrumento de comercialização ou de assistência, o PAA emerge como uma política estruturante, cujos impactos devem ser compreendidos à luz de sua capacidade de promover transformações nos sistemas produtivos, institucionais e sociais em que se insere. Tais evidências oferecem subsídios relevantes para o aprimoramento das políticas de inclusão produtiva rural e para o fortalecimento de estratégias de desenvolvimento territorial baseadas na articulação entre produção, acesso a mercados e garantia do direito à alimentação adequada.

3. A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INCORPORAÇÃO DAS RURALIDADES NO SUAS: UMA CAMINHADA DE INVISIBILIDADES

Paola Loureiro Carvalho, UFRGS

A presente apresentação tem como objetivo discutir resultados parciais da pesquisa de doutorado que analisa a trajetória histórica da política de assistência social no Brasil, com ênfase na forma como as populações rurais foram incorporadas — ou invisibilizadas — nos principais marcos normativos e institucionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A pesquisa parte do entendimento de que a assistência social, enquanto política pública de direito, foi construída historicamente a partir de processos graduais de institucionalização, nos quais diferentes atores, concepções de proteção social e disputas político-institucionais conformaram sua estrutura, seus instrumentos normativos e suas formas de implementação.

O estudo insere-se no campo de análise das políticas públicas e busca compreender como a dimensão rural comparece na trajetória da assistência social brasileira, considerando que, historicamente, as políticas sociais foram estruturadas sob forte centralidade urbana. Nesse sentido, parte-se da hipótese de que a incorporação das ruralidades ao SUAS ocorreu de forma gradual, marcada por períodos de invisibilidade normativa, institucional e programática, seguidos por avanços mais recentes no reconhecimento das especificidades territoriais e das desigualdades vivenciadas pelas populações do campo.

A relevância do estudo decorre do reconhecimento de que a pobreza rural apresenta características próprias, relacionadas às dinâmicas territoriais, às formas de acesso a serviços

públicos, à dispersão geográfica, às desigualdades regionais e às especificidades dos modos de vida das populações do campo, das águas e das florestas. Assim, compreender de que maneira essas especificidades foram tratadas ao longo da trajetória da assistência social torna-se fundamental para problematizar os limites da política e suas possibilidades de aprimoramento.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa está ancorada no referencial do neoinstitucionalismo histórico, especialmente na abordagem de Mahoney e Thelen (2010) acerca dos processos de mudança institucional gradual. Tal perspectiva permite analisar as instituições não como estruturas fixas ou estáticas, mas como arranjos historicamente construídos, permeados por disputas, negociações e transformações incrementais.

A partir desse referencial, a pesquisa mobiliza as categorias analíticas propostas pelos autores para compreender os mecanismos de mudança institucional: ****camadas, desvio, deslocamento e conversão****. Essas categorias permitem identificar se as mudanças observadas no tratamento das ruralidades ocorreram pela adição de novos dispositivos normativos às estruturas existentes, pela reinterpretação de normas já instituídas ou pela substituição de concepções anteriores.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada na análise documental e na investigação de trajetórias institucionais. A análise documental incide sobre os principais marcos normativos da política de assistência social no período posterior à Constituição Federal de 1988, reconhecida como marco fundante da seguridade social brasileira.

Entre os documentos analisados, destacam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os Planos Decenais da Assistência Social e os documentos resultantes das Conferências Nacionais de Assistência Social.

A escolha desses documentos se justifica por seu papel estruturante na consolidação da assistência social enquanto política pública, permitindo mapear continuidades, inflexões e mudanças na forma como a dimensão territorial foi sendo incorporada ao longo do tempo.

Complementarmente, a pesquisa incorpora entrevistas com atores estratégicos vinculados à formulação, gestão e reflexão acadêmica sobre a política, com o objetivo de captar percepções, disputas interpretativas e processos decisórios relacionados ao reconhecimento das ruralidades no SUAS.

Entre os resultados parciais da pesquisa, destaca-se a constatação de que, nos documentos iniciais de consolidação da política, as referências às populações rurais e às especificidades territoriais eram limitadas ou inexistentes. A leitura predominante da pobreza e da proteção social parecia estar fortemente ancorada em uma lógica urbana, o que contribuiu para a invisibilização das demandas específicas dos territórios rurais.

Essa invisibilidade se expressa não apenas na ausência de referências explícitas às ruralidades, mas também na formulação de serviços, equipamentos e parâmetros de cobertura fortemente baseados em modelos urbanos de provisão da proteção social. Tal configuração gerou desafios importantes relacionados ao acesso, à capilaridade dos serviços e à adequação das estratégias de atendimento nos territórios rurais.

Por outro lado, a pesquisa identifica um movimento gradual de mudança institucional, especialmente em documentos mais recentes, nos quais a dimensão territorial passa a adquirir maior centralidade. Os Planos Decenais da Assistência Social, em particular, representam importante marco nesse processo ao reconhecer a necessidade de estratégias diferenciadas para áreas rurais, territórios isolados, povos e comunidades tradicionais.

Esse movimento sugere processos de mudança por camadas e conversão, na medida em que novas diretrizes são incorporadas à estrutura existente do SUAS e passam a redefinir, ainda que parcialmente, o alcance da política.

Como conclusão preliminar, a pesquisa sustenta que a trajetória da assistência social revela um processo não linear de incorporação das ruralidades, marcado por permanências, avanços e tensões. Se, por um lado, observa-se um histórico de invisibilização das populações rurais, por outro, emergem sinais de mudança institucional que apontam para maior reconhecimento da diversidade territorial na política.

Ao evidenciar esses processos, o estudo contribui para o debate sobre o aprimoramento do SUAS e para a formulação de estratégias mais aderentes às desigualdades territoriais brasileiras, reforçando a importância de considerar as ruralidades como dimensão constitutiva da proteção social.

5. DESAFIO DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL: O PROGRAMA FOMENTO RURAL

Gabriela Cavalcanti Cunha (MDS)

O Programa Fomento Rural foi criado em 2013 no bojo do Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de reduzir a extrema pobreza no meio rural. Partiu da verificação que a extrema pobreza no rural é relativamente maior que na área urbana. A proposta do programa é articular assistência técnica e o repasse de um recurso não reembolsável para o desenvolvimento de um projeto produtivo que é definido de forma dialogada com a família. Para participar do programa as famílias devem ter renda mensal de até R\$ 218,00 por pessoa, ou seja, o foco dessa ação é atingir as famílias com menor renda do território. Sabendo que a falta de renda está diretamente ligada às vulnerabilidades diversas, o programa traz para si um desafio enorme para a inclusão produtiva de maneira sustentável. Sabe-se que a abordagem deve ser multisetorial e articulada, territorial e temporalmente, para efetivar seu objetivo.

Os projetos produtivos que são desenvolvidos possuem diversos contextos. Podem ser individuais ou coletivos, agrários ou não. Essa flexibilidade é fundamental para atender o público que reside no meio rural, mas não tem afinidades com atividades agrícolas. No entanto, sabe-se que o maior número de projetos é voltado para atividades como criação de galinhas, plantação de hortas, criação de pequenos animais.

Desde o início da sua implementação, foram atendidas cerca de 370 mil famílias, sendo 65 mil nos últimos 3 anos, quando o programa teve uma retomada importante com vários ajustes na sua gestão. A apresentação abordará esses ajustes, com destaque para dois. O primeiro é a reconfiguração das parcerias para a implementação do Programa. Quando da sua concepção o programa, era gerido por duas pastas, o MDS, responsável pela identificação do público e pela transferência do recurso às famílias, e o MDA, que custeava e contratava a assistência técnica. Com os diversos percalços envolvendo a existência do MDA na composição governamental no período de 2016 a 2022, o MDS começou a buscar a parceria dos governos estaduais para prestação do serviço de assistência técnica. Mesmo depois da recriação do MDA, esse movimento se manteve, e até se fortaleceu, sendo hoje o principal executor do programa. Esse movimento é importante porque traz para a mira dos governos estaduais um público que era invisível.

O segundo aspecto é a integração com outras políticas, sendo a mais consolidada a integração com o Programa Cisternas. Desde 2023 todas as cisternas de produção no semiárido foram entregues em conjunto com o Fomento Rural, consolidando um investimento da ordem de R\$ 32 mil reais por família. No semiárido, o acesso à água é definidor para a capacidade de geração de renda. Por outro lado, a instalação das cisternas de produção, sem o acompanhamento de uma assistência técnica, limitava o alcance da utilização daquele bem pela família.

Por fim, cabe falar sobre o esforço do MDS para promover a integração mais sistematizada do Programa Fomento Rural com o crédito rural, em específico o Pronaf B. Hoje cerca de 15% que participaram do programa de 203 para frente, acessaram o crédito rural. Esse percentual mais que dobra se considerar apenas os estados do nordeste, devido, muito provavelmente à atuação do Banco Nordeste.