



2024-2025

Relatório de Pesquisa

Discussões sobre a implementação do Programa Fomento Rural



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME



Índice



1. Pontos de Partida
2. Dinâmicas Organizativas, institucionais e dados gerais do Programa
3. Metodologia
4. As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural
5. As práticas de implementação do Programa Fomento Rural
6. Resultados
7. Conclusões
8. Recomendações e Aperfeiçoamento

1. Pontos de partida

O estudo foi desenvolvido no âmbito do Projeto Monitora Água e Alimentos, em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar da Universidade de Brasília (CEGAFI-UnB);

Seu objetivo foi analisar a trajetória, as práticas de implementação e os resultados do Programa Fomento Rural ao longo de seus 15 anos de existência, com ênfase especial na retomada recente do Programa a partir de 2023 e nos desafios contemporâneos da inclusão produtiva rural no Brasil.

O referencial analítico que orientou o estudo articula a literatura sobre implementação de políticas públicas, com destaque para o papel da burocracia de nível de rua, a discricionariedade e o ativismo institucional, com abordagens contemporâneas sobre pobreza rural e inclusão produtiva em chave multidimensional, relacional e territorial. A análise reconhece que a pobreza rural persiste como fenômeno complexo e multifacetado, exigindo estratégias que vão além da transferência de renda, integrando assistência técnica, acesso a ativos produtivos, políticas complementares e fortalecimento das capacidades das famílias.

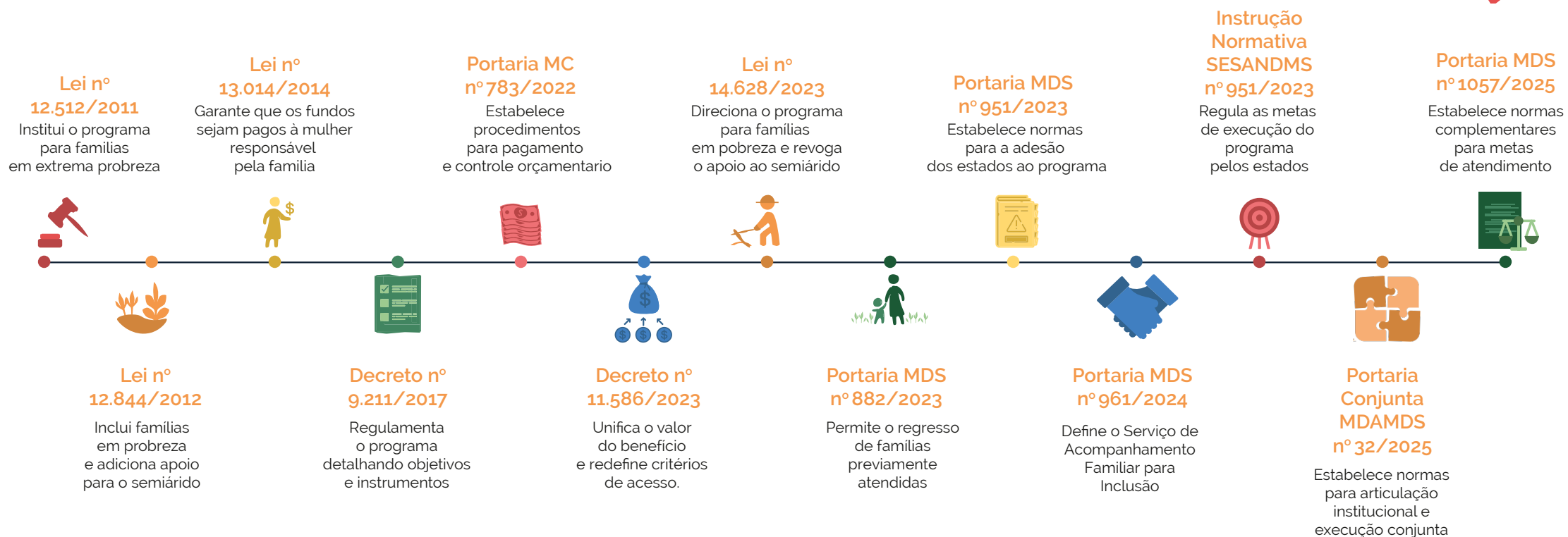
Considerando a diversidade das regiões brasileiras, dos grupos sociais aí presentes, e da diversidade de organizações e de arranjos envolvidos na implementação do Programa Fomento Rural, esse relatório procura responder a duas questões de pesquisa centrais inter-relacionadas:

- I. Quais são as práticas de implementação do Programa Fomento Rural ao longo do território brasileiro?**
- II. Como o Programa Fomento Rural contribui para processos de inclusão produtiva rural de maneira sustentável e duradoura ao longo do tempo?**



2. Dinâmicas Organizativas, institucionais e dados gerais do Programa

Marcos normativos do Programa Fomento Rural



Fonte: elaboração dos autores com base em pesquisa documental.

Objetivos do Programa Fomento Rural

1. Estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade;
2. Promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários;
3. Incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional;
4. Incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários

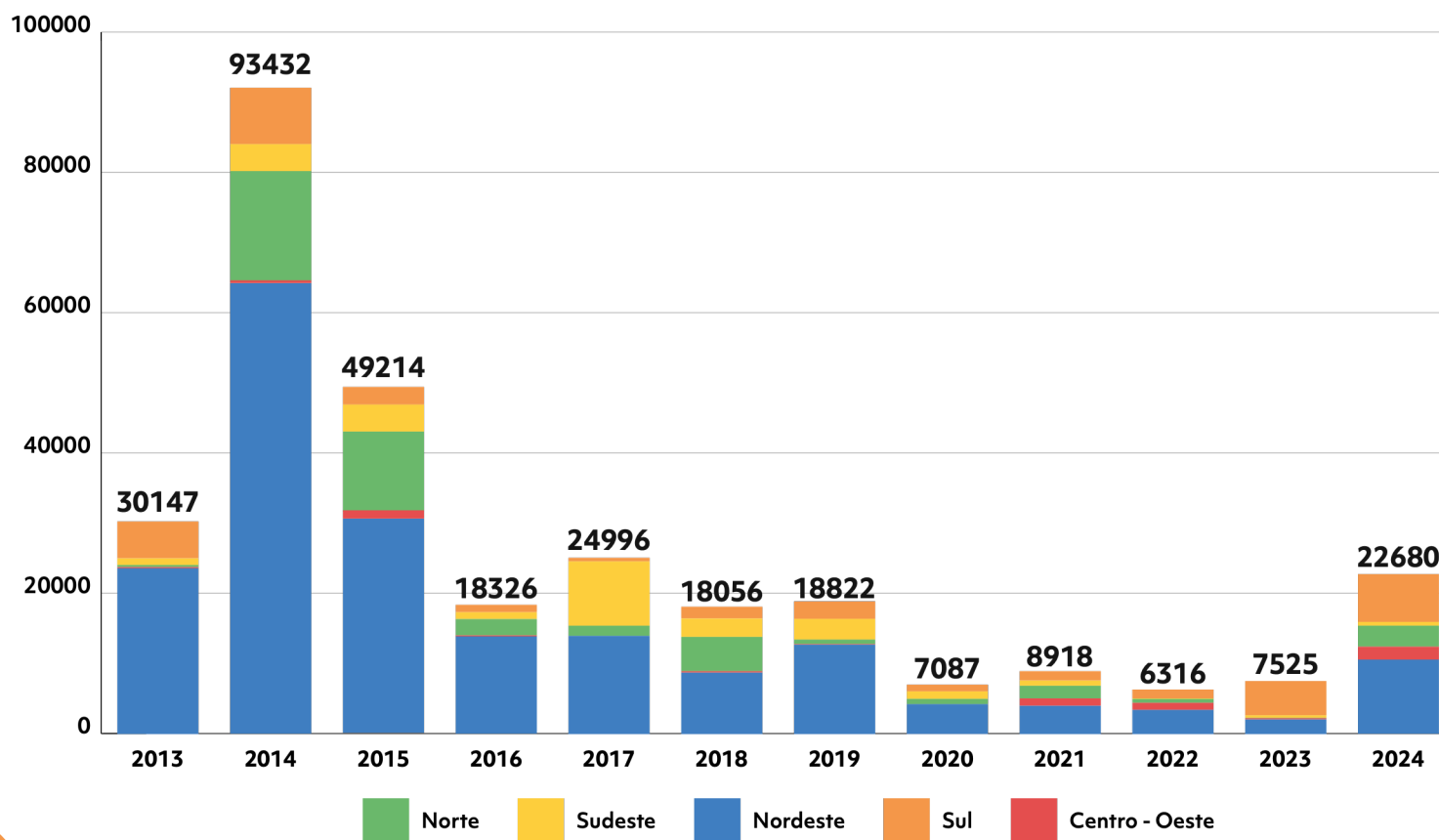


2. Dinâmicas Organizativas, institucionais e dados gerais do Programa

	Programa Fomento Rural		Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva - SAFISP	
Formatos execução Programa Fomento Rural/regras e configurações	MDA/ANATER - Chamada de ATER - entidades privadas	MDS/Termo de Adesão com Governos Estaduais - entidades públicas de ATER	MDS/entidades executoras do Programa Cisterna)	MDS/parcerias com estados, municípios, consórcios públicos, serviços sociais autônomos (Sistema S), Universidades Federais, Institutos Federais
Público a ser atendido	Chamada define municípios e número de famílias em cada um deles	Unidades gestoras e executoras pactuam municípios e número de famílias a serem atendidas	Chamada define municípios e número de famílias em cada um deles	Acordo de cooperação técnica, termo de execução descentralizada, convênio, termo de parceria ou outro define municípios e número de famílias atendidas
Remuneração pelo Serviço Prestado	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: elaboração dos autores com base em pesquisa documental.

Evolução anual do número de famílias beneficiadas (2013-2024) - Brasil e regiões.



Fonte: elaboração própria com dados de SAGICAD/MDS. Acesso em: 25/05/2025

Números do Programa Fomento Rural: uma jornada de 15 anos

Desde sua criação até maio de 2025, o programa beneficiou 347.021 famílias em todo o território nacional

A evolução do número de famílias beneficiadas entre 2013 e 2024 mostra um pico significativo em **2014, com 93.432 famílias atendidas** — o maior número da série histórica, contemplando, na época, 8,74% da população em extrema pobreza

Este aumento reflete a ampliação do Programa Fomento Rural em um contexto de forte apoio institucional e priorização do combate à pobreza.

A partir de 2015, observa-se uma tendência de queda acentuada, especialmente em **2020 e 2022**, quando o número de famílias beneficiadas ficou abaixo ou próximo de **7 mil**.

Essa diminuição, como comentado na introdução, acompanha um amplo processo de

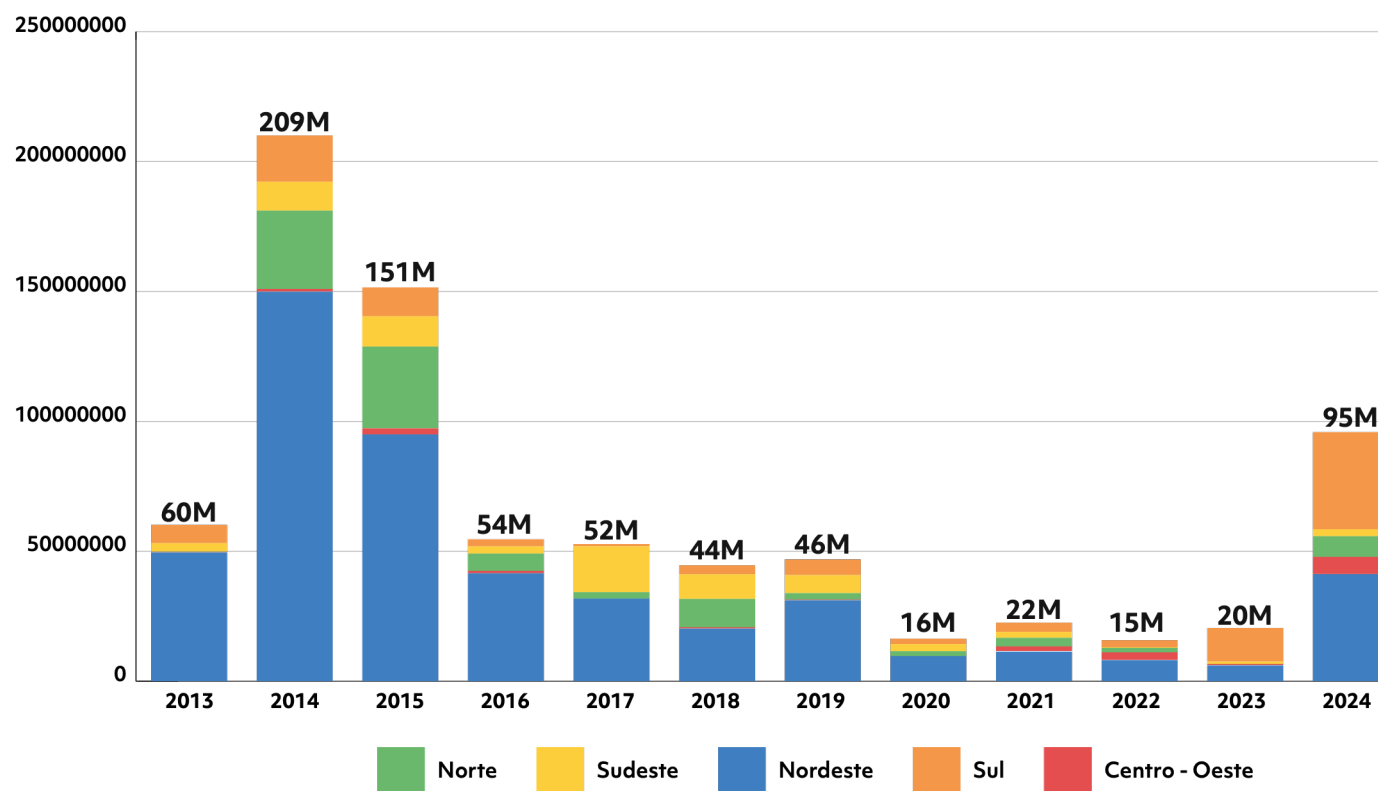
desmantelamento das políticas sociais, de segurança alimentar e nutricional, e de agricultura familiar observado nesse período

Em **2024**, há uma recuperação mais expressiva, com **22.680 famílias beneficiadas**, contudo número ainda inferior ao início do programa em 2012.

A distribuição reflete o foco do programa nas regiões com maior vulnerabilidade socioeconômica e igualmente o envolvimento das organizações de ATER:

- Nordeste manteve a liderança em número de atendidos ao longo de todo o período (191 mil famílias)
- Seguido de longe pelo Norte (42 mil famílias)
- Sul (36 mil famílias)
- Sudeste (28 mil famílias)
- e Centro-Oeste (6 mil famílias)

Evolução anual dos recursos aplicados (R\$) (2013-2024, valores correntes) - Brasil e regiões



Fonte: elaboração própria com dados de SAGICAD/MDS. Acesso em: 25/05/2025

A aplicação de recursos financeiros acompanha, em grande medida, a tendência observada no número de famílias atendidas.

O ano de **2014** representa o ápice, com quase **R\$210 milhões aplicados**, refletindo uma injeção de recursos públicos para ampliar o alcance do programa naquele ano.

A partir de 2023, a recomposição dos recursos aplicados é visível, **atingindo R\$95,8 milhões em 2024**.

Embora esse crescimento seja importante, é relevante registrar que os recursos aplicados no programa foram relativamente baixos considerando o orçamento destinado para outras políticas sociais ou para a agricultura familiar

Evolução anual dos recursos aplicados (R\$) (2013-2024, valores correntes) - Brasil e regiões

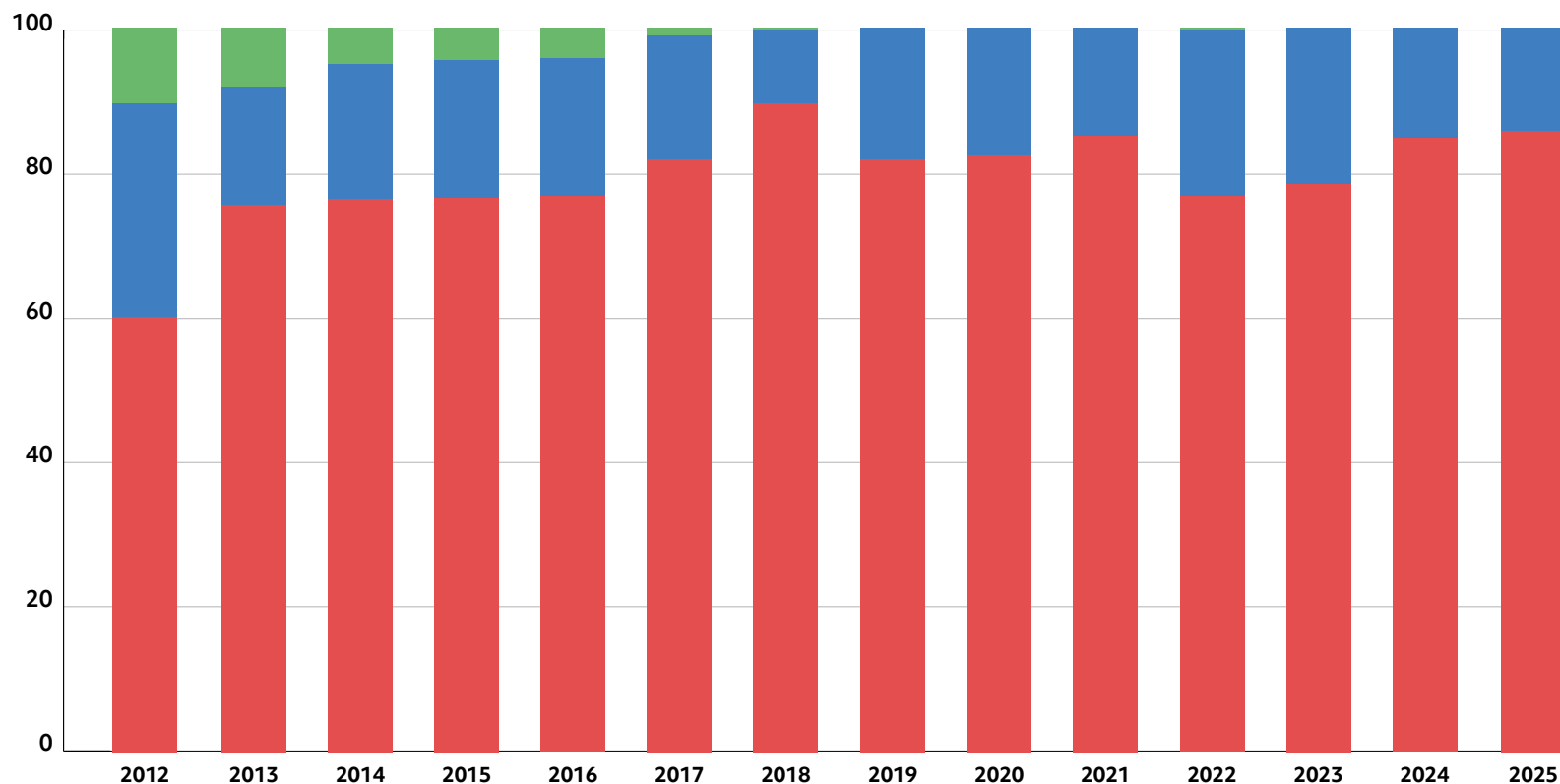


O ano de 2024 também se destacou pela capacidade do Programa Fomento Rural de adaptar-se rapidamente a situações de emergência climática. A catástrofe das inundações que atingiram o Rio Grande do Sul representou um marco na flexibilização da política para responder a demandas urgentes decorrentes de eventos climáticos extremos.



Esta alocação excepcional demonstra a capacidade de resposta da política pública diante de situações de calamidade, evidenciando sua **relevância não apenas como instrumento de combate à pobreza estrutural, mas também como mecanismo de resposta a emergências, conforme demonstra o mapa.**

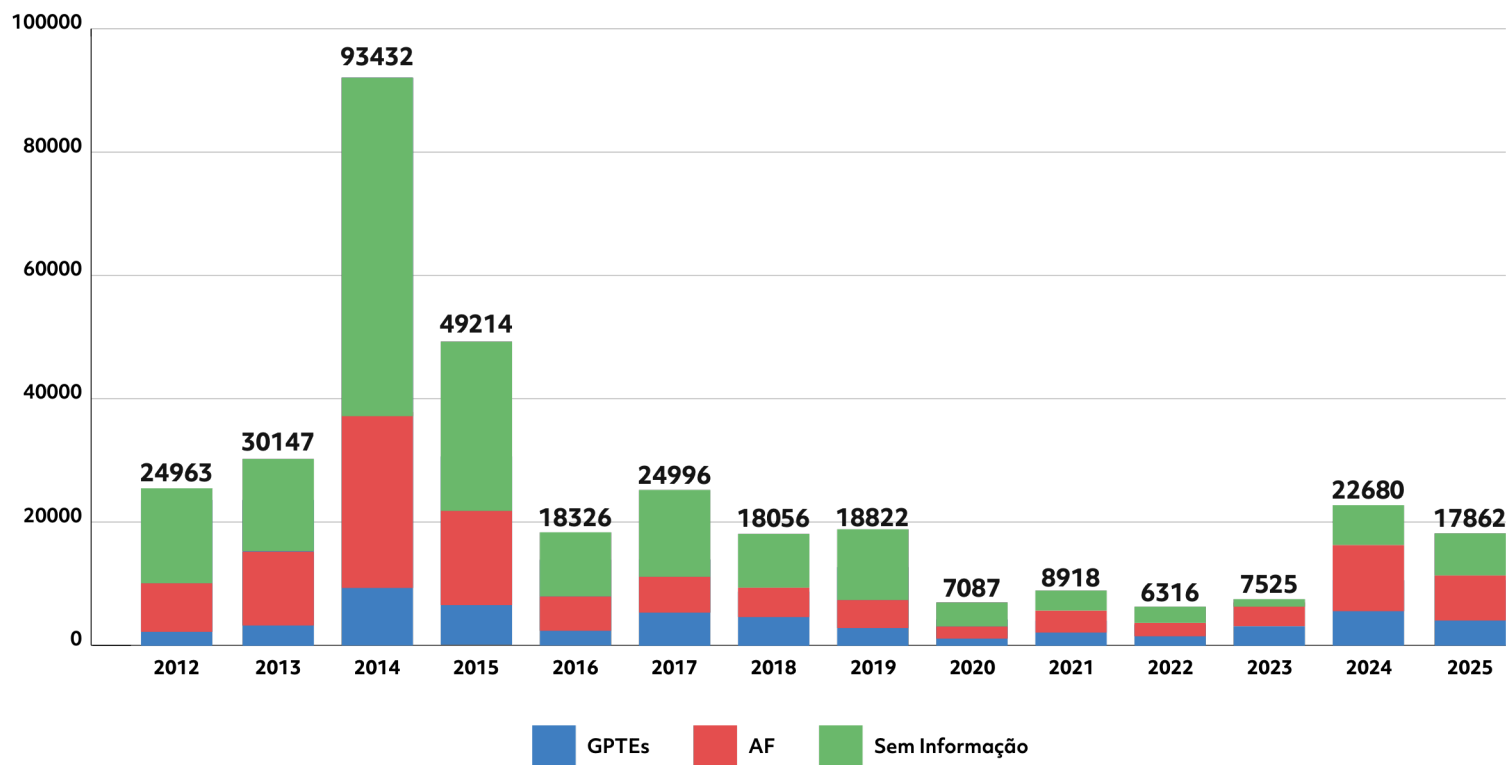
Evolução das famílias atendidas no Programa Fomento Rural (2012-2025) por gênero



A destinação do benefício fortalece a perspectiva de gênero: as **mulheres** constituem o público mais atendido pelo Programa. No ano de 2018, **89,2%** dos benefícios foram entregues a mulheres e em 2025 o número já alcança **85,4%**



Evolução do atendimento de GPTEs, AF e total - Brasil (2012-2024)



No total acumulado dos 13 anos de execução (330.482 beneficiários), a **Agricultura Familiar (AF)** representa a maior parcela identificada do programa (31,9%), seguida pelos Grupos e Populações Tradicionais Específicos⁶ (GPTEs) com 15,5%.

Quanto aos GPTEs especificamente, observa-se uma tendência de crescimento significativo em sua participação relativa no programa: de 8,8% em 2012 para 25,3% em 2024, com **pico de participação de 42,8% em 2023**.

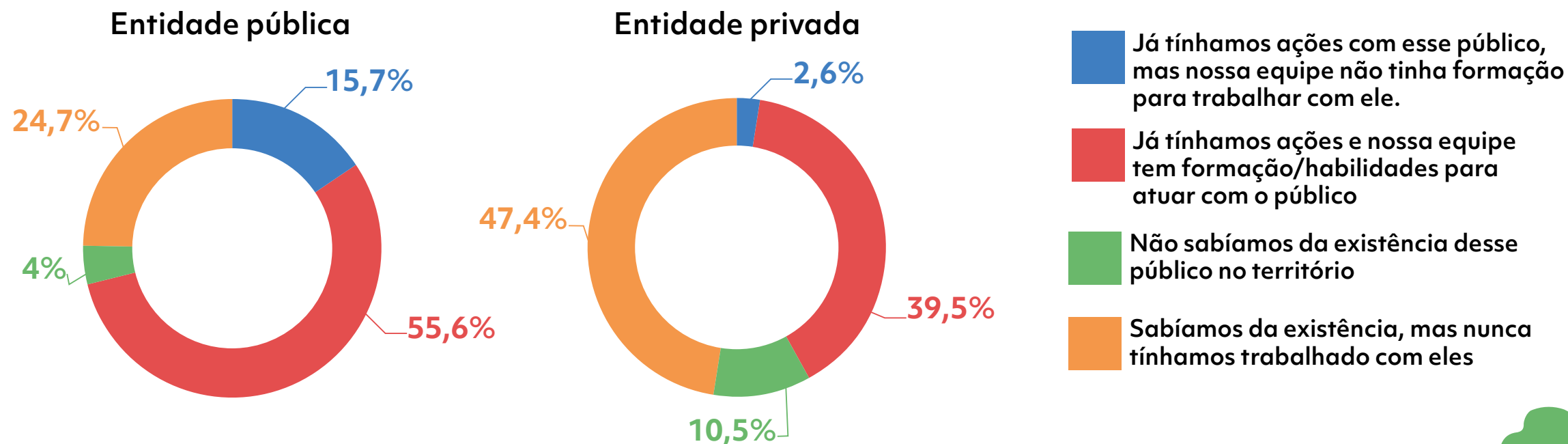
52,5% dos registros permanecem na categoria "**sem informação**", indicando a necessidade de aprimoramento nos sistemas de classificação e monitoramento do programa.

3. Metodologia



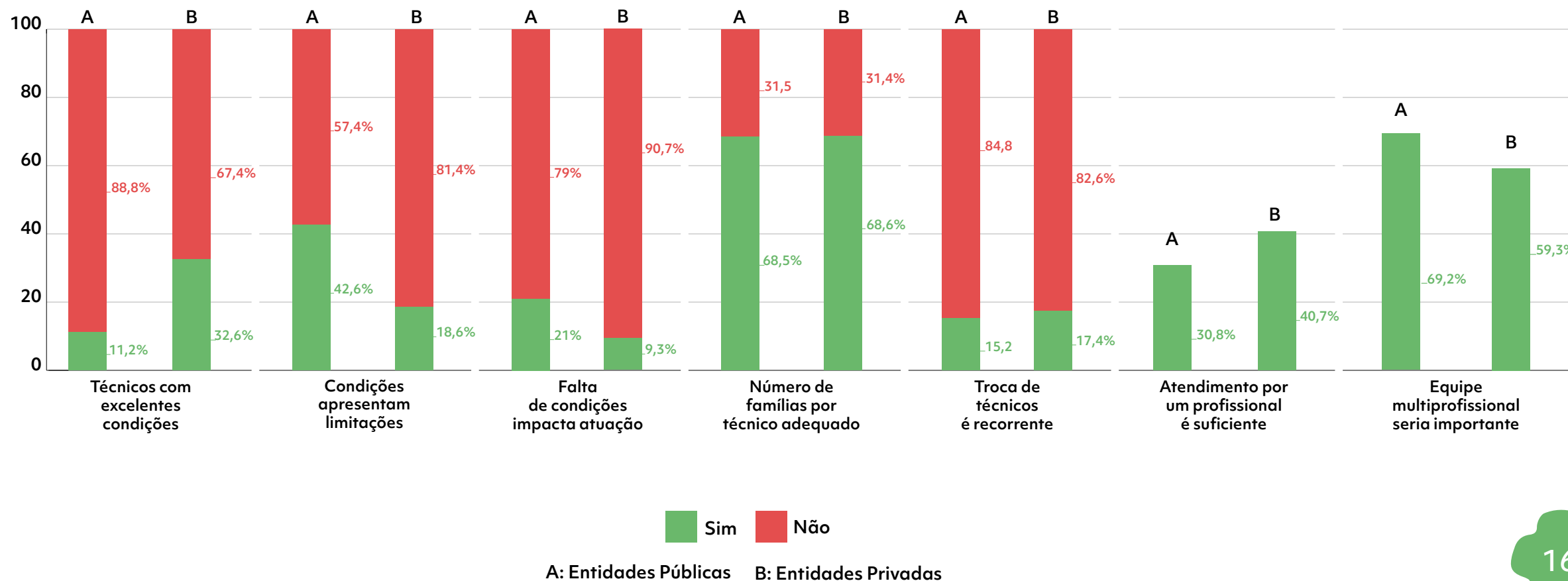
4. As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural

Relação das entidades públicas e privadas com o público contemplado pelo Programa Fomento Rural antes da implementação do mesmo



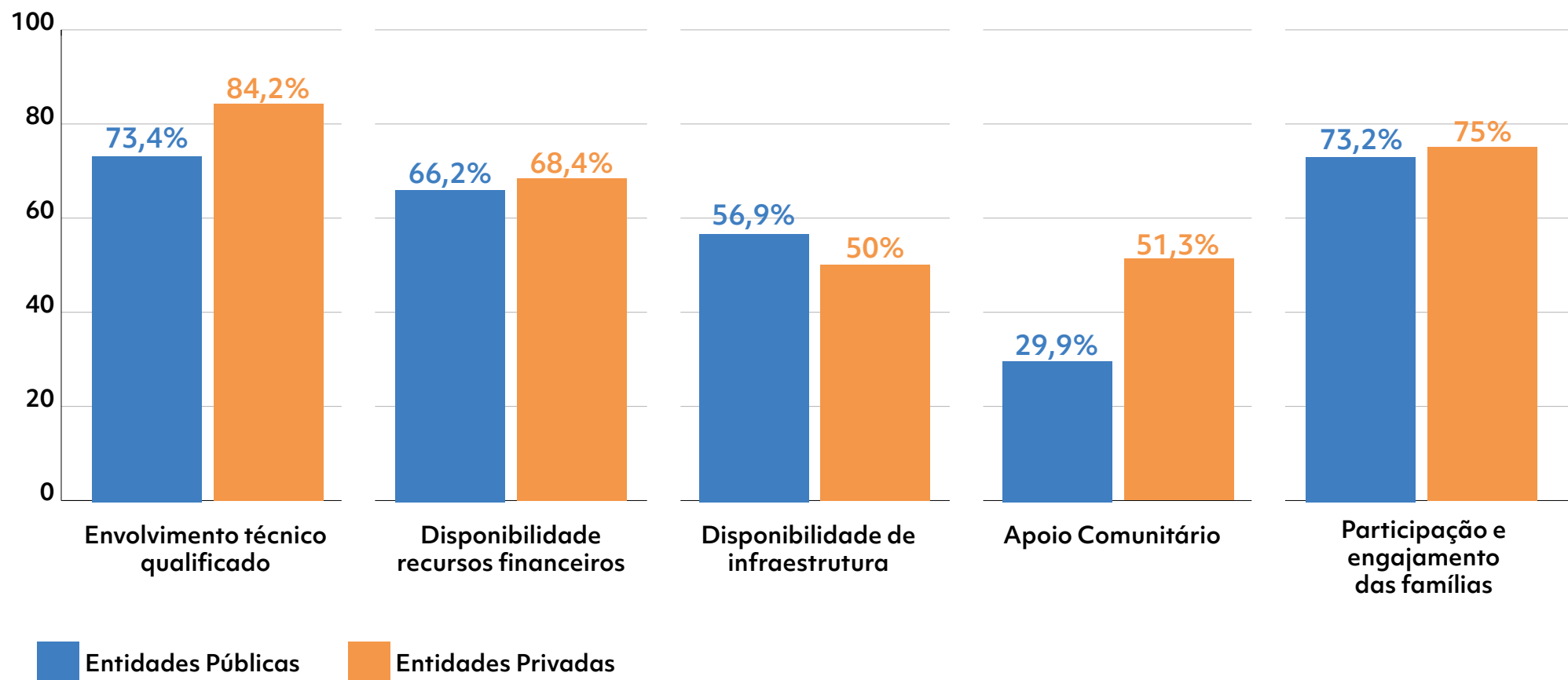
4. As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural

Configurações organizacionais das entidades públicas e privadas de ATER na implementação do Programa Fomento Rural



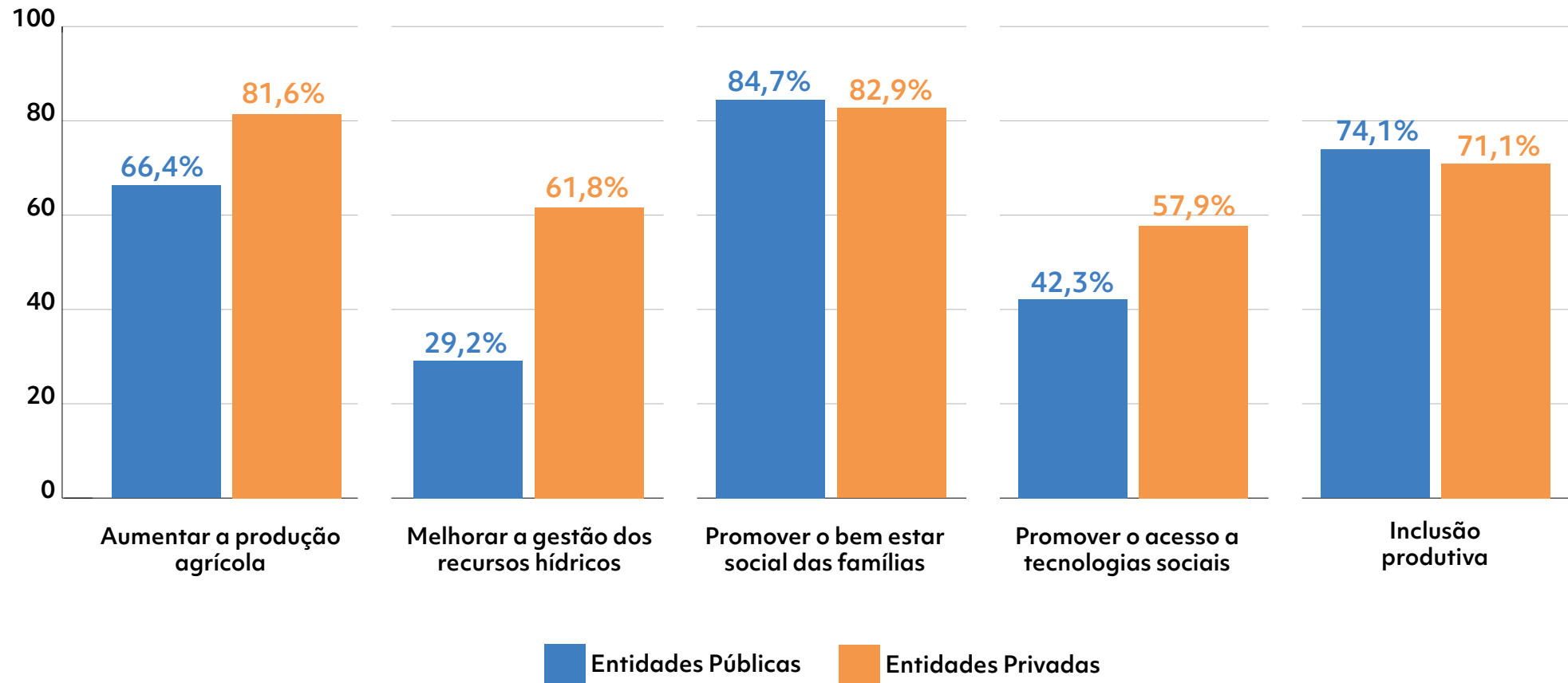
4. As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural

Elementos para o sucesso da assessoria técnica na implementação do Programa Fomento segundo entidades públicas e privadas



4. As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural

Principal objetivo da assessoria técnica e social na implementação do Programa Fomento segundo entidades públicas e privadas (múltipla escolha).



As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural

Considerando:

- As porcentagens de extensionistas com desconhecimento do público contemplado pelo Programa Fomento Rural;
- Com inexperiência de trabalhar com ele e mesmo a ausência de formação e habilidades para trabalhar com povos e comunidades tradicionais e populações em situação de pobreza

Sugere:

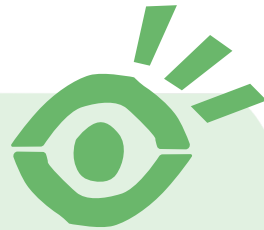
- A preparação e da sensibilização das equipes técnicas no início da implementação do programa;
- Realizar formações específicas sobre os modos de vida de povos e comunidades tradicionais, bem como as especificidades demandadas pela pobreza rural em relação ao público em geral da extensão rural

Em contextos que envolvem territórios maiores (portanto, maiores deslocamentos) ou especificidades geográficas (deslocamentos por via hidrográfica), essas limitações impõem desafios maiores para a implementação do Programa.

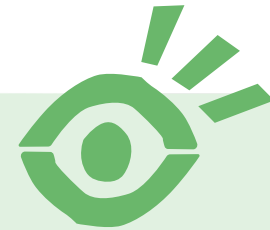
Entre os elementos que contribuíram para o sucesso da assessoria técnica no Programa Fomento Rural estão:

- Envolvimento técnico qualificado (salientando a importância da formação e engajamento da equipe técnica)
- Participação e engajamento das famílias.
- Disponibilidade de recursos financeiros
- Disponibilidade de infraestrutura.

As entidades parceiras e os fatores organizacionais na implementação do Programa Fomento Rural



Diversas unidades executoras são **coordenadas por profissionais com larga experiência na área de assistência social** e, alguns, em povos e comunidades tradicionais (certos são oriundos de grupos sociais específicos).



A formação em assistência social ou vinculada a povos e comunidades tradicionais, o conhecimento e a experiência com o CadÚnico e com o público em situação de vulnerabilidade, e o ativismo institucional de diversos burocratas de médio escalão foram elementos importantes observados nas entrevistas, confluindo para arranjos distintos (inserção do Fomento na ATER, articulação de políticas públicas etc.) e boas práticas em certos estados.

5. Práticas de implementação do Programa Fomento Rural

Ainda que regidas pelas mesmas regras, as entidades de ATER mobilizam uma diversidade de práticas em seu cotidiano, seja mobilizando suas margens de discricionariedade, seja ajustando o mesmo a circunstâncias locais e territoriais.



Seleção dos municípios e dos beneficiários do Programa Fomento Rural

Critérios (não excluentes) de seleção dos municípios



Municípios com maior presença de **povos e comunidades tradicionais** (sobretudo indígenas e quilombolas)



Municípios com maiores índices de **pobreza e vulnerabilidade social**



Municípios em que a **ATER tem capacidade** técnica operacional e a equipe técnica está identificada com o Programa e o público atendido.

Práticas para a seleção de famílias



Lista Orientadora + Outras praticas de seleção



1. Busca Ativa

(alguns fazem, outros não fazem por receio da discricionariiedade; outros não fazem porque a lista orientadora já é muito grande em relação à possibilidade de atendimento);



2. Auxílio e respaldo por setores

da gestão pública municipal, sindicatos e conselhos ou comitês de controle social;



3. Seleção por proximidade/ comunidade (no caso de comunidades indígenas e quilombolas, algumas entidades atendem todas as famílias da comunidade enquadráveis no programa);



4. Busca das mais vulneráveis, independente da localização e logística;



5. Endereço rural

(obs: pescadores artesanais);



6. Cadastro da Agricultura Familiar (CAF);



7. Famílias já atendidas pela unidades executoras; famílias que já acessam outras políticas públicas.

Lista Orientadora + Outras praticas de seleção

Comentários sobre a lista orientadora:



Sua
desatualização

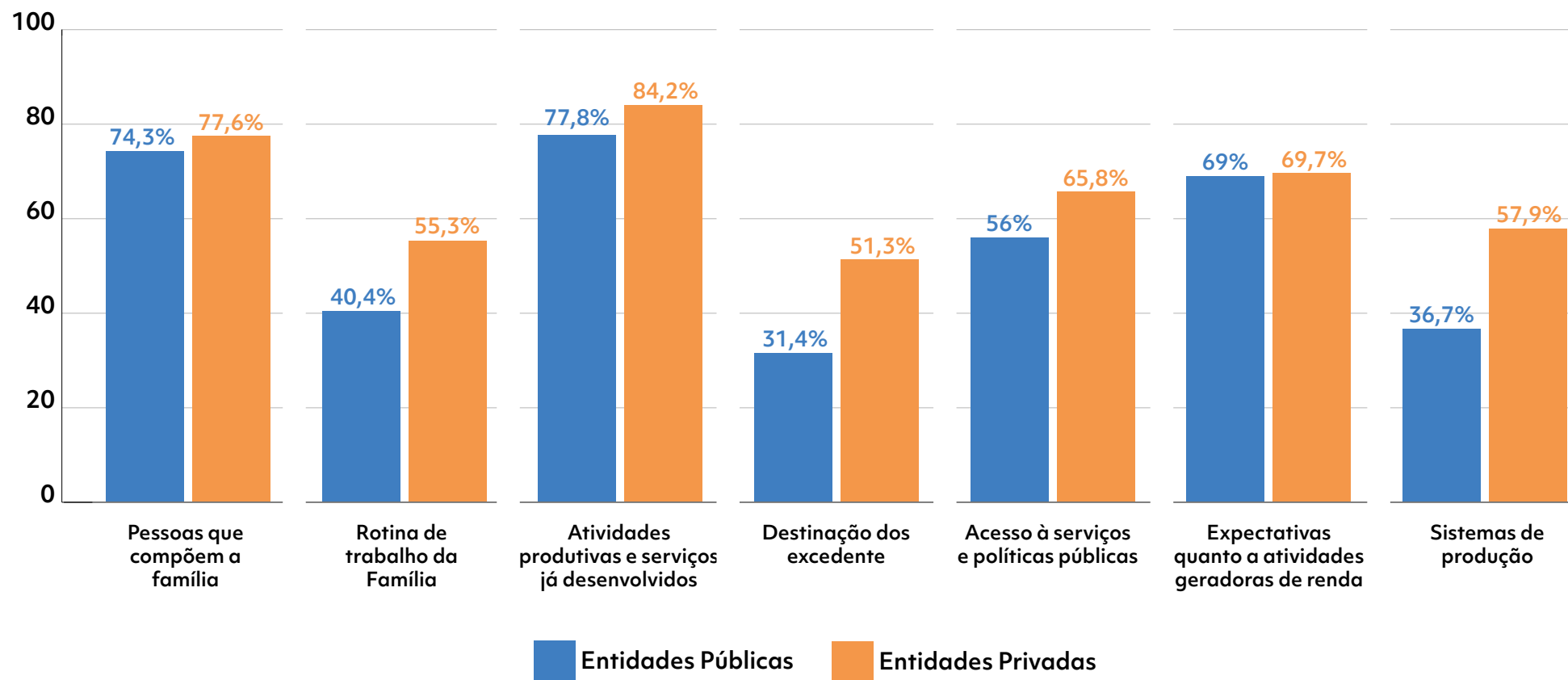


Não é possível
atender a todas as
famílias identificadas
na lista orientadora

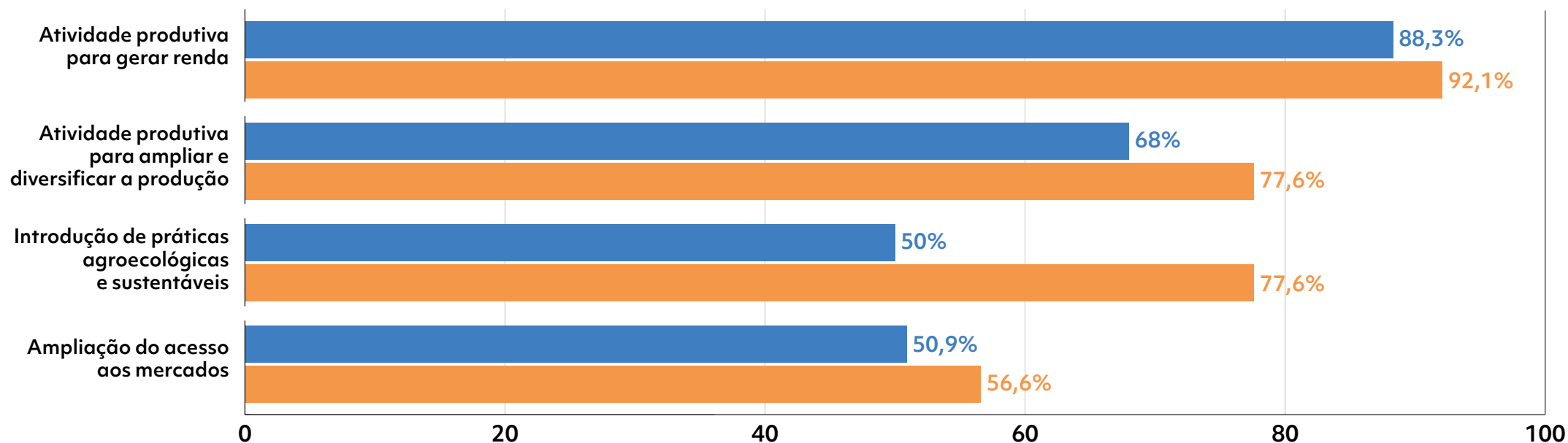
***“Para os nossos extensionistas
que estão lá no campo, é muito
difícil eles escolherem quem é o mais
vulnerável. Eu digo muito para eles:
é uma missão, né?! Uma missão que
está na mão deles. E aí eles vão ter
que ter sensibilidade para fazer essa
escolha. É a palavra que eu toda vez:
sensibilidade no momento de
escolha”***

(Unidade executora 5)

Aspectos considerados pelos técnicos na elaboração do diagnóstico junto às famílias beneficiárias, segundo entidades públicas e privadas (múltipla escolha).



Aspectos considerados para a elaboração dos projetos produtivos para as famílias, segundo entidades públicas e privadas de ATER (questão de múltipla escolha).

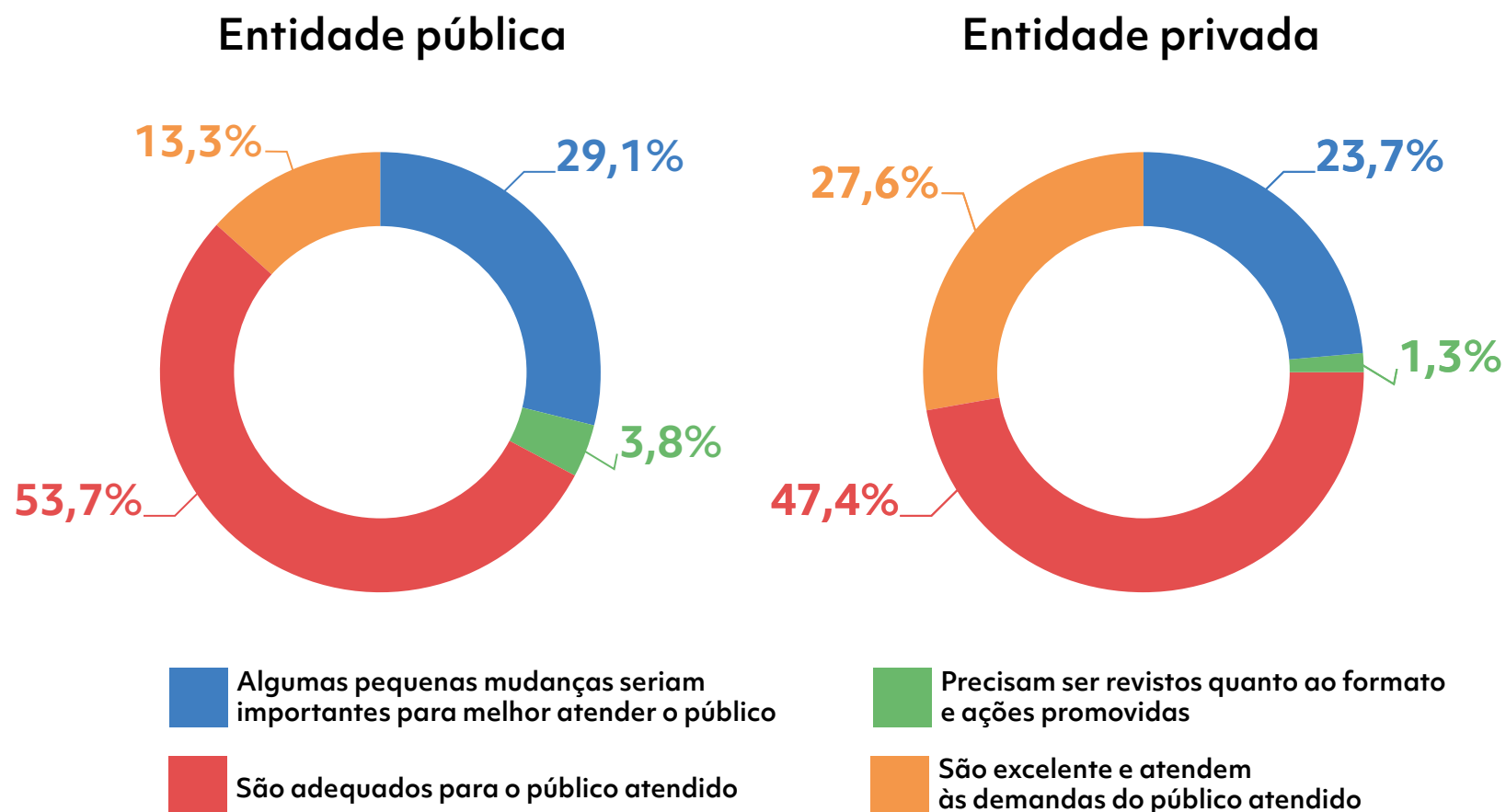


Sobre os projetos:

- Atividades mais frequentes;
- Atividades não agrícolas;
- Projetos coletivos;

Entidades Públicas Entidades Privadas

Avaliação dos projetos produtivos segundo entidades públicas e privadas.



Acompanhamento dos projetos produtivos e pós-Fomento Produtivo Rural

Ao longo da execução do projeto produtivo, o número de visitas presenciais realizadas pelas entidades de ATER foi variável:

"sete visitas para cada famílias"

"são 16 horas. Nós, em dois anos, foram previstas 16 horas"
(Unidade executora 16)

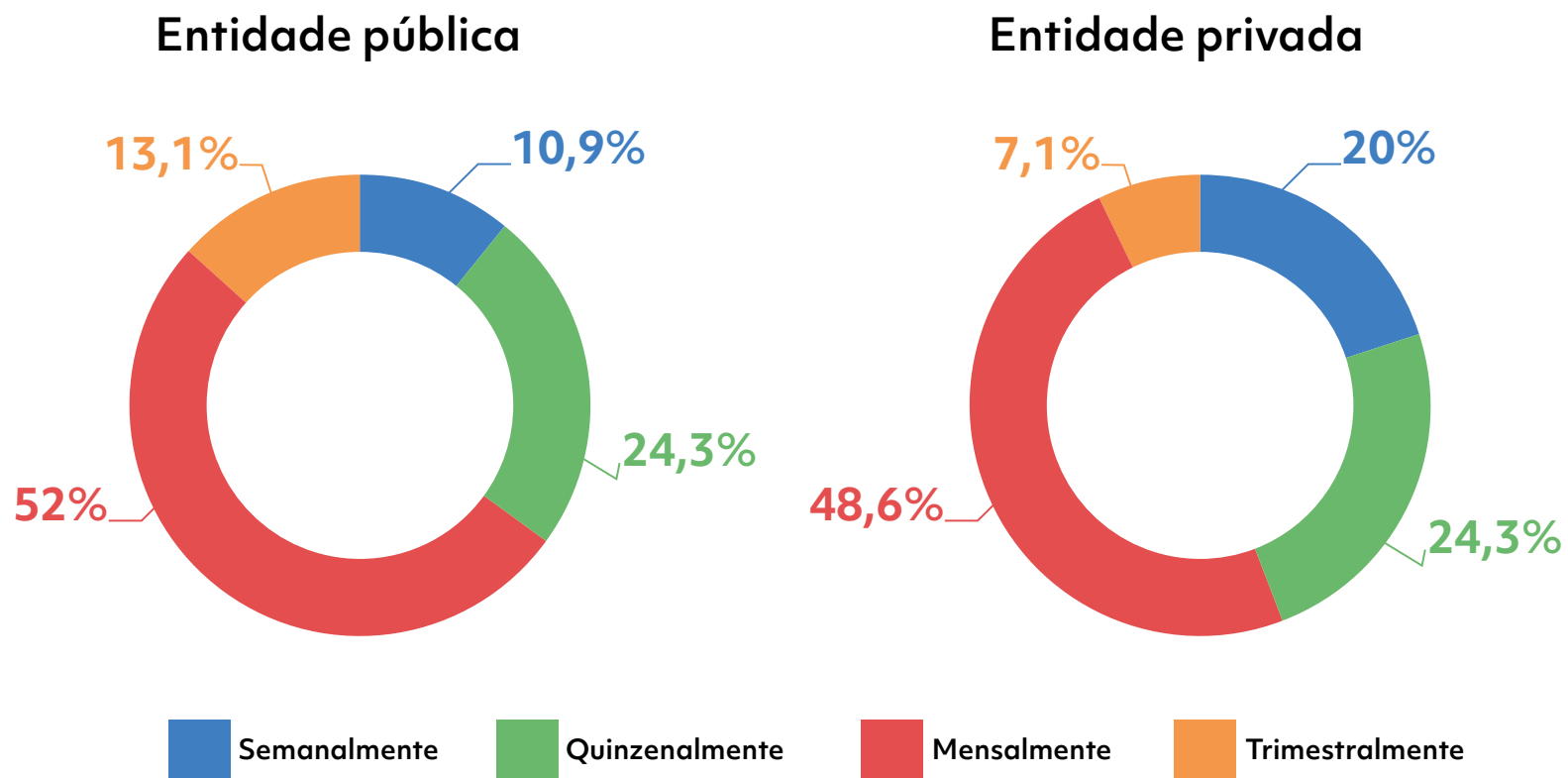
"a gente vai visitar no mínimo três vezes"
(Entidade Executora 12)

"no nosso programa, nós temos cinco presenciais para cada família ao longo de um ano"
(Unidade executora 10)

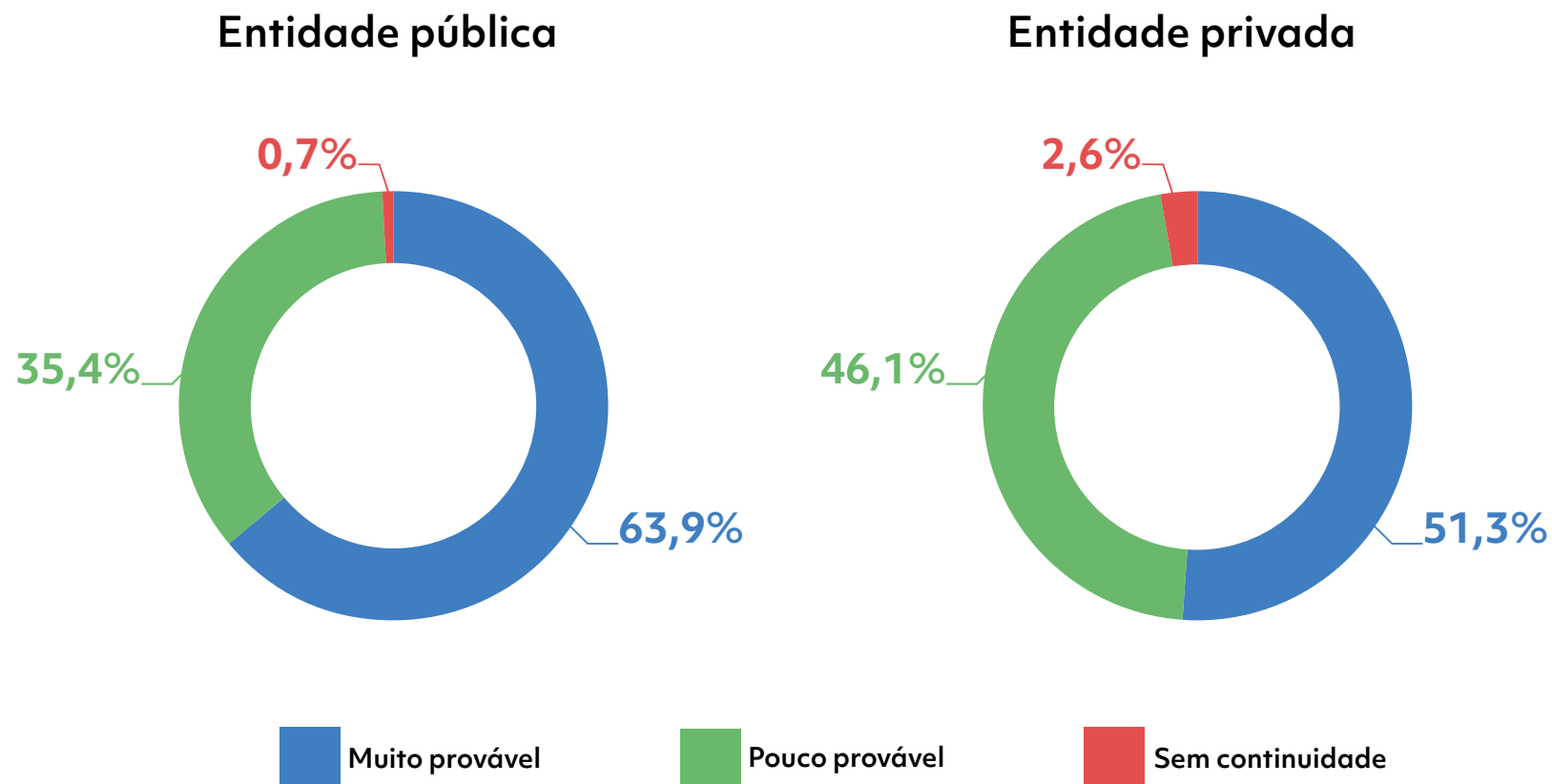
"no mínimo quatro [visitas], podendo ter um número muito maior dependendo da necessidade de cada família e da disponibilidade também do técnico"
(Entidade Executora 7)

"desde a primeira até a última, umas três a quatro visitas por ano"
(Entidade executora 15)

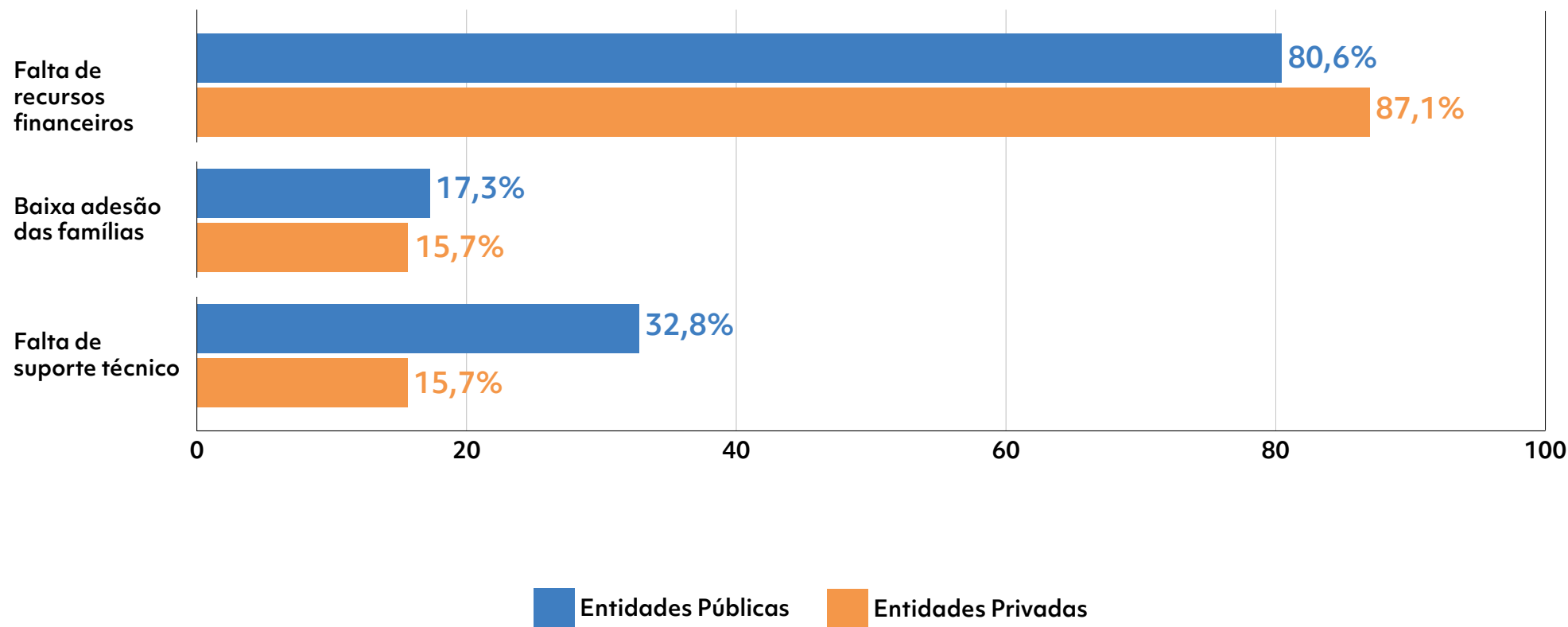
Frequência de contato das entidades públicas e privadas com as famílias beneficiadas pelo Programa Fomento Rural



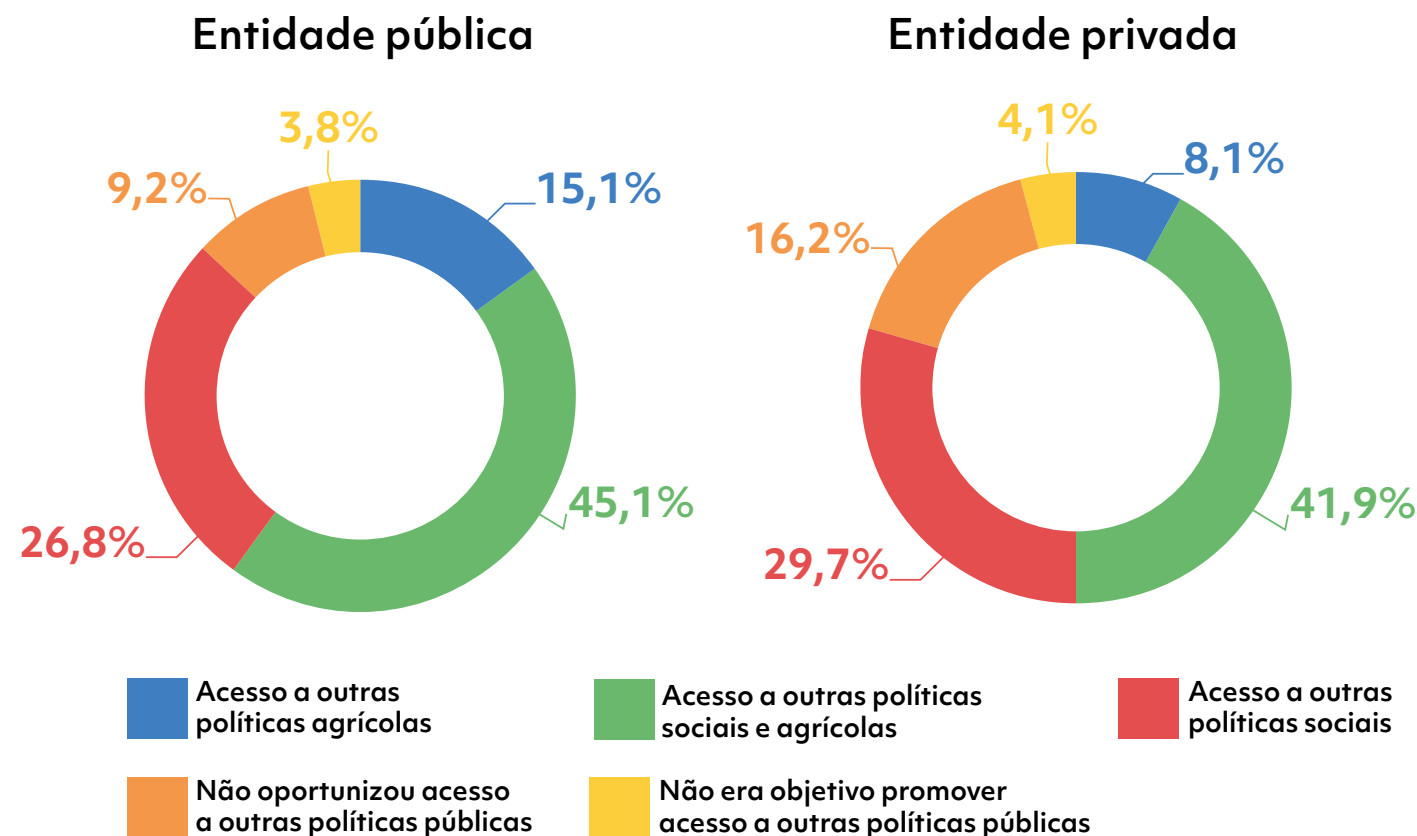
Avaliação sobre a possibilidade de acompanhamento técnico e social de maneira contínua às famílias beneficiadas pelo Programa Fomento Rural



Principais barreiras para a continuidade do acompanhamento técnico e social às famílias segundo entidades públicas e privadas (questão de múltipla escolha).



Acesso a políticas públicas viabilizado a partir do Programa Fomento Rural, segundo entidades públicas e privadas de ATER.



Experiências concomitantes ao Fomento Rural:

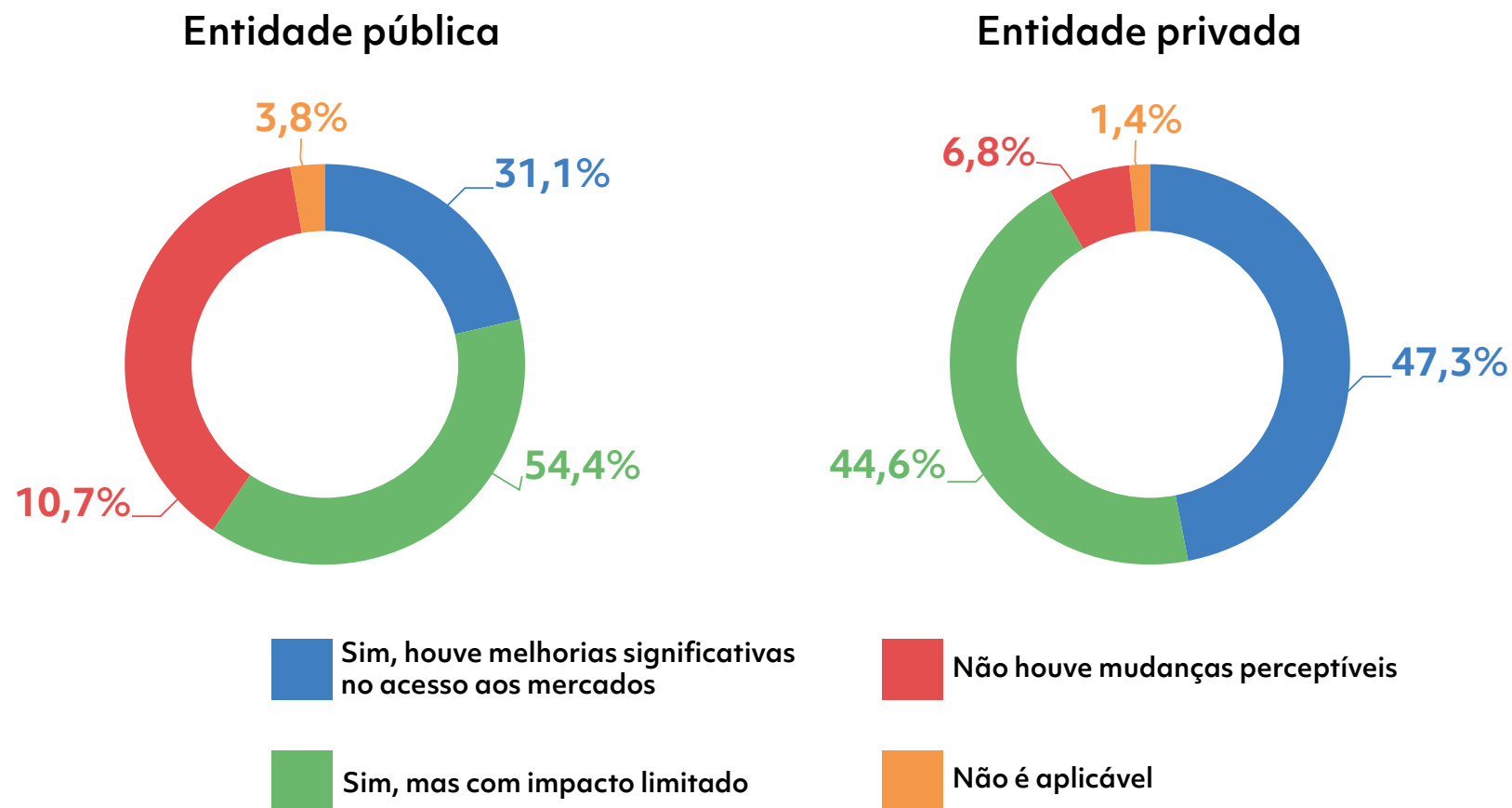
- Paraíba – Incluir Paraíba
- Bahia - ATERBiomás
- Goiás – Programa de Crédito Social

Experiências na sequência do Fomento Rural:

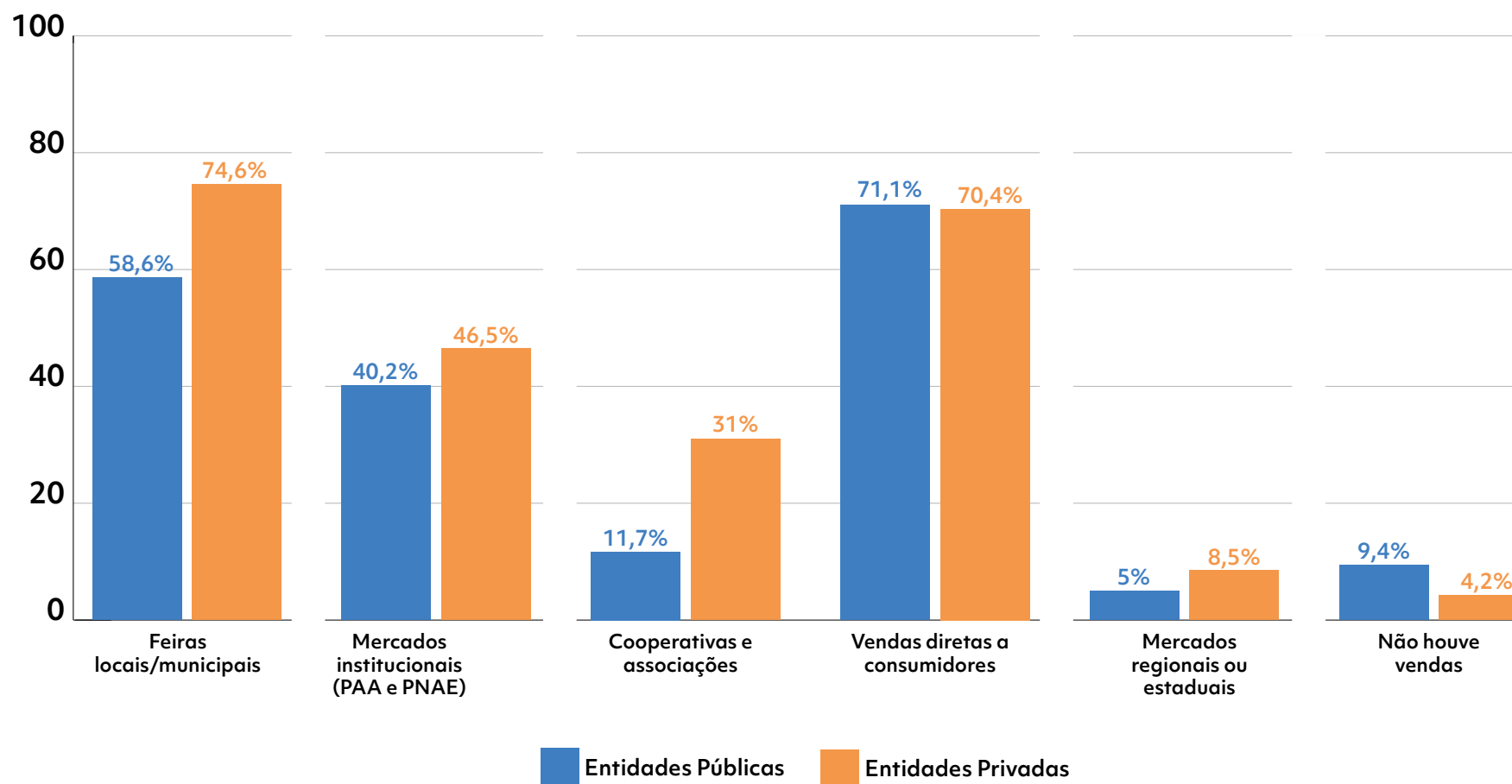
- Minas Gerais – Programa Futuro do Campo
- Paraná – Programa Nossa Gente Paraná
- Ceará e Maranhão (Pronaf B)

6. Resultados

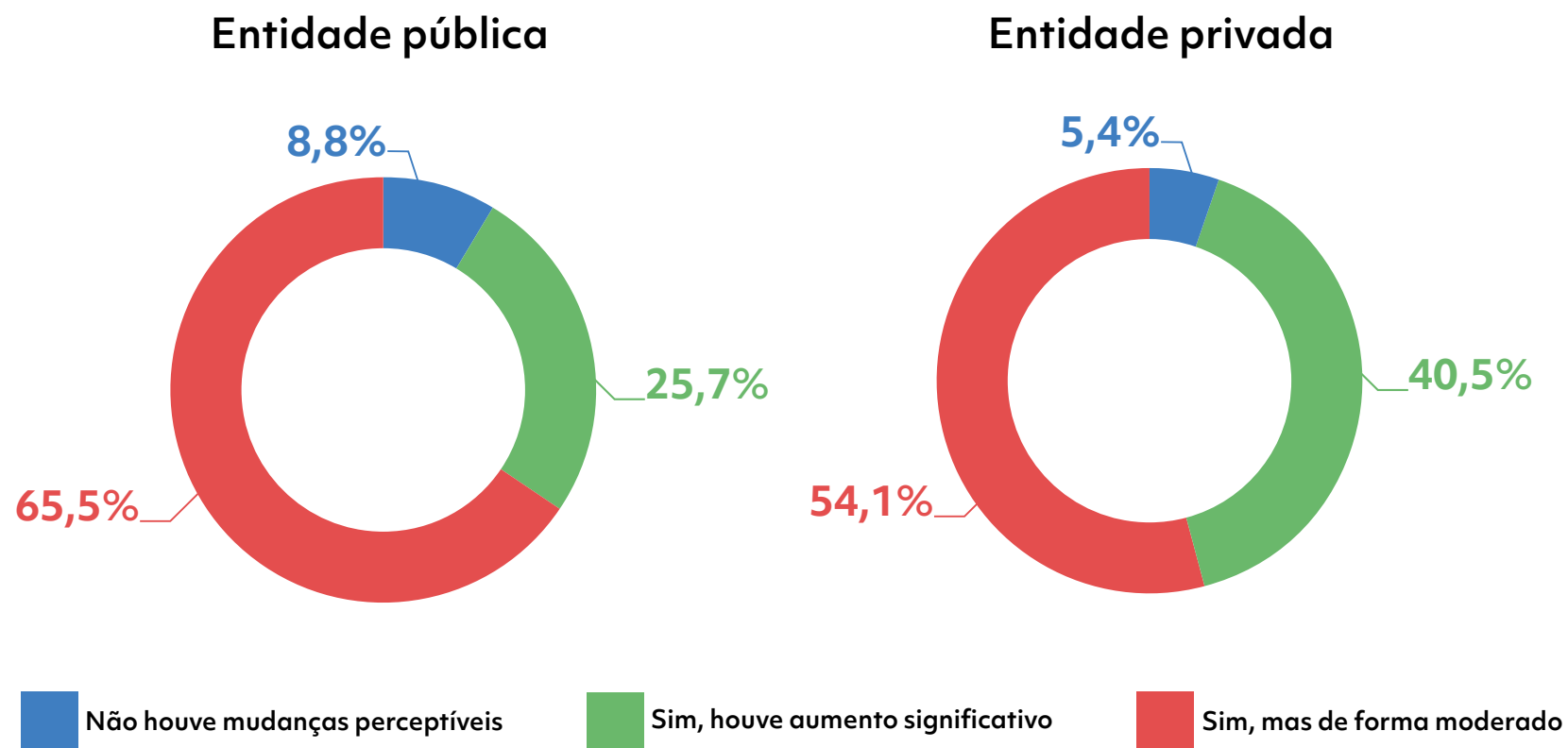
Avaliação sobre o acesso aos mercados a partir do Programa Fomento Rural segundo entidades públicas e privadas.



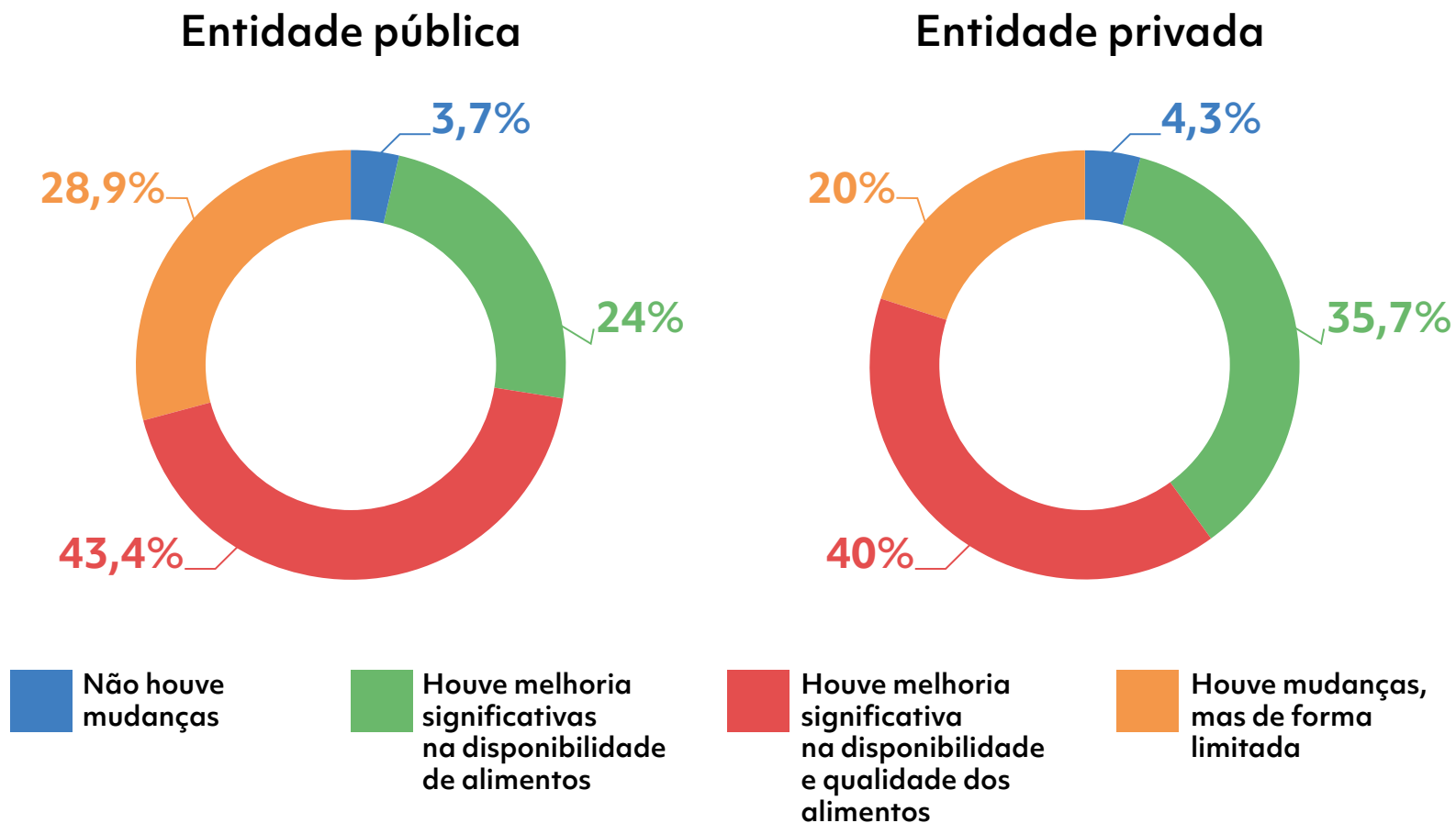
Principais canais de comercialização das famílias beneficiadas pelo Programa Fomento Rural segundo entidades públicas e privadas (questão de múltiplas escolhas).



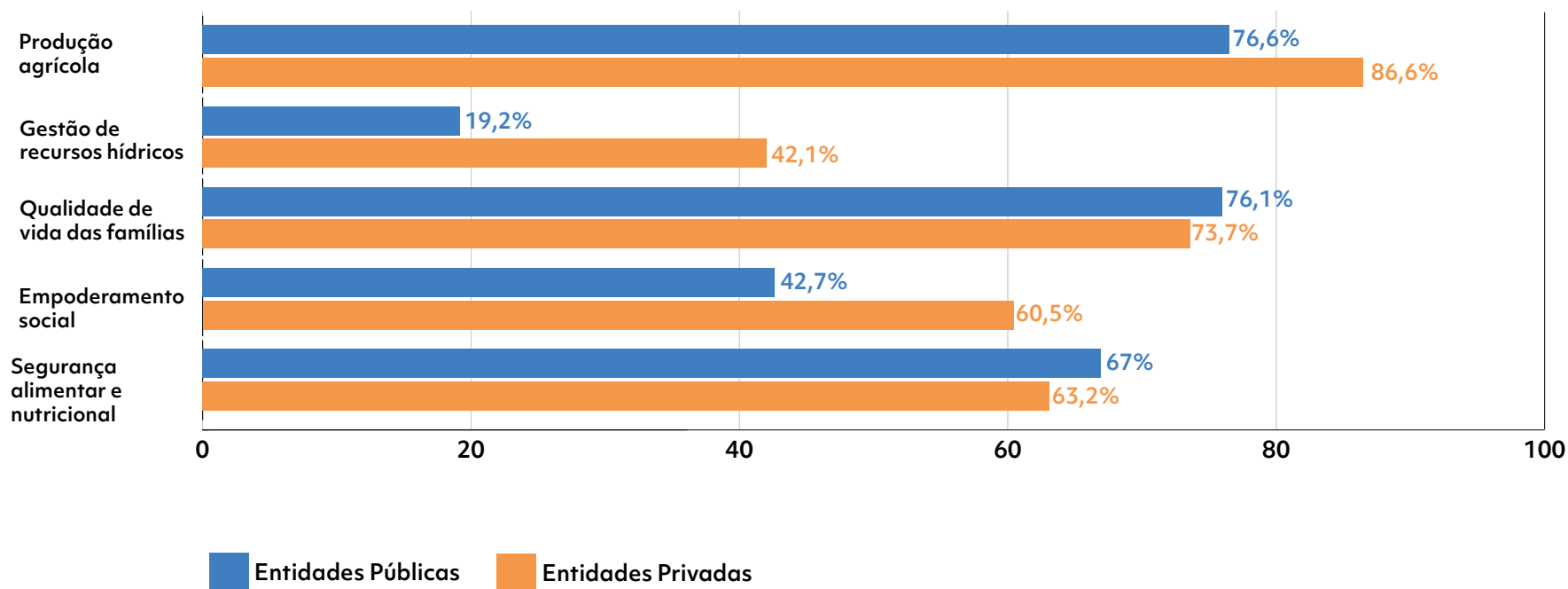
Avaliação sobre mudanças na renda após acesso ao Programa Fomento Rural segundo entidades públicas e privadas.



Mudanças na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas pelo Programa Fomento Rural segundo avaliação de entidades públicas e privadas



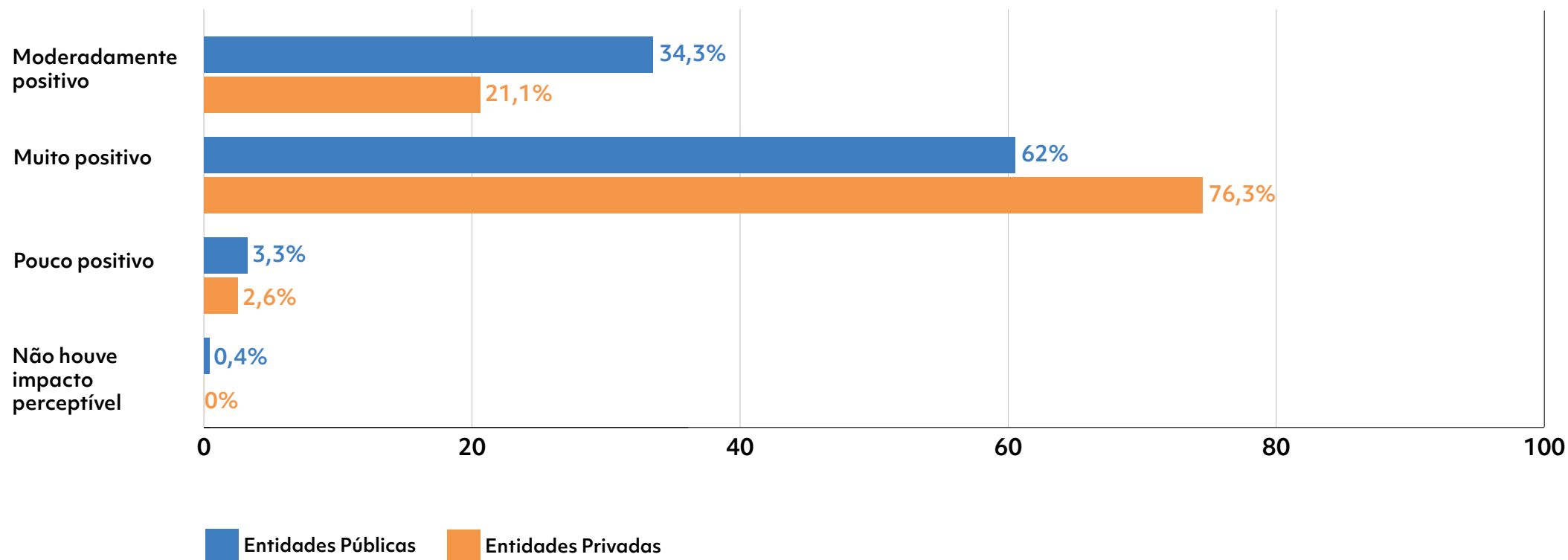
Áreas em que a assessoria técnica gerou mais impacto positivo segundo entidades públicas e privadas de ATER (questão de múltipla escolha).



“E assim, era só um grupo de mulheres. E alguns depoimentos que elas deram para a gente foi bem interessante, porque a partir desse projeto, elas conseguiram uma independência, elas conseguiram uma renda, elas não tinham mais aquela questão de chegar lá e pedir para o marido, pedir para o companheiro um recurso, um dinheiro, até para comprar uma roupa, comprar um sapato. Então, tudo elas tinham. Um dia eu cheguei, elas estavam tão felizes que elas tinham comprado uma TV.”

(Unidade executora 9)

Avaliação sobre o impacto do Programa Fomento Rural na redução da vulnerabilidade social segundo entidades públicas e privadas



7. Conclusões

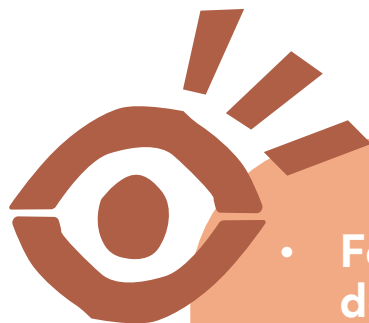
1. Em diversas situações, o Programa serviu para tornar esse público visível aos olhos de extensionistas e mediadores sociais. Como ressaltado em diversos depoimentos, o Programa configurou-se como a porta de entrada para as políticas sociais e produtivas, oportunizando ingresso ao CADÚnico (e outras políticas associadas a ele, inclusive o Bolsa Família) e ao Cadastro da Agricultura familiar;
2. 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.), ou em função das configurações dos próprios mercados territoriais (pouca demanda, poucos canais operando etc.);

7. Conclusões



3. 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;
4. Embora a nova configuração com o SAFISP, o Programa apresentou resultados limitados em termos de melhorias na gestão dos recursos hídricos. A concentração do SAFISP em algumas regiões e entidades de ATER, bem como a configuração da grande maioria dos projetos produtivos (pouco voltada ao acesso à água, à resiliência climática e ambiental, e a práticas sustentáveis etc.) contribuem para esses resultados;
5. 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.

8. Recomendações e Aperfeiçoamento



- Fortalecimento e geração de capacidades das equipes gestoras, grupos de extensionistas e da própria burocracia vinculada à assistência social
- Apoio técnico e financeiro para entidades executoras
- Focalização dentro da focalização: a importância de chegar aos excluídos dentro dos excluídos
- Gestão de informações
- Fortalecimento financeiro e institucional do Programa Fomento Rural
- Caminhos diversos para a inclusão produtiva
- Fortalecimento de parcerias e coordenação de ações

As Boas Práticas do Programa Fomento Rural

Assistência Social como Direito

O Programa Fomento Rural faz parte da proteção social brasileira, garantida pela Constituição, e deve ser entendido como um direito, não como caridade.



Foco nas Populações Rurais em Situação de Pobreza

O programa visa atender famílias em situação de pobreza rural, valorizando a diversidade cultural, o respeito às diferenças e a interculturalidade.



Importância da Busca Ativa e Identificação

É fundamental a "busca ativa" para identificar famílias não cadastradas e dar visibilidade às diferentes identidades nos territórios, incluindo povos e comunidades tradicionais.



Emponderamento e Inclusão das Mulheres Rurais

O programa busca valorizar e promover a inclusão produtiva das mulheres, reconhecendo a pobreza rural como algo que afeta principalmente as mulheres



Estratégias para Seleção de Famílias

Recomenda-se a criação de comitês municipais e diálogo com assistências social, CRAS e agentes comunitários de saúde para facilitar o processo.



Abordagem para Povos e Comunidades Tradicionais

Em comunidades tradicionais, é preferível atender a todas as famílias enquadráveis para evitar conflitos internos e fortalecer a coesão.



As Boas Práticas do Programa Fomento Rural

Diagnóstico Inicial e Importância

O diagnóstico é crucial para avaliar a situação da família, incluindo aspectos alimentares, sociais, ambientais e seus modos de vida, a fim de construir um projeto produtivo adequado.



Diversidade de Projetos Produtivos

O programa apoia diversos projetos, agrícolas e não agrícolas, focados em segurança alimentar, inserção no mercado e resiliência ambiental, priorizando a integração de ações e a redução da vulnerabilidade.



Articulação de Políticas Públicas

A importância de combinar o Programa Fomento Rural com outras políticas públicas, como programas estaduais, compras públicas, crédito rural e políticas de infraestrutura para potencializar o impacto nas famílias rurais.



Incorporando Jovens

A tecnologia da informação pode ser uma aliada para incluir jovens nos projetos produtivos, incentivando-os a serem agentes de monitoramento de iniciativas.



Autonomia e Desafios na Atuação dos Extensionistas

O programa oferece autonomia aos extensionistas, mas ressalta a necessidade de troca de experiências e evita a imposição de projetos, priorizando os anseios das famílias.



Continuidade da Assistência Técnica e sustentabilidade

A continuidade da assistência técnica é fundamental para a sustentabilidade dos resultados, com foco na inclusão dos jovens por meio da tecnologia da informação.



Obrigada!

Equipe de pesquisa e apoio

Ana Paula Santos
Beatriz Rocha
Cátia Grisa
Giuliana Cadorin
Luana Assunção de Barros
Ludgero Cardoso
Mireya Valência
Mário Ávila
Mauro Del Grossi
Robson Santos da Silva
Vanessa Neves;
Yan Dutra de Souza



PROGRAMA
**FOMENTO
RURAL**



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

