



POLICY BRIEF

Edição 04

100 TERRITÓRIOS DE INCLUSÃO E SUSTENTABILIDADE

para uma estratégia renovada de inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano

Do que trata este Policy Brief?

Nos anos 2000 vários países latino-americanos, Brasil incluído, experimentaram políticas de inclusão produtiva. A ascensão desse tema se baseava em três constatações: a) o modelo apoiado no pacote tecnológico da Revolução Verde (mecanização, produção em larga escala, uso de insumos químicos modernos) havia aumentado a produção e a produtividade, mas também havia gerado muita exclusão por ser fortemente poupador de mão de obra; b) a geração das políticas agrícolas diferenciadas para os pequenos produtores e agricultores familiares (da qual o Pronaf é um excelente exemplo), vinham sendo importantes para este segmento, mas não chegavam aos mais pobres; e c) havia a necessidade de agregar um componente de inclusão pela via do trabalho às estratégias de combate à pobreza que também vinham ganhando força naquele período.

Aquela geração de políticas públicas para os espaços rurais conseguiu uma expressiva redução da pobreza, mas apesar dos esforços empreendidos, o processo de exclusão produtiva se aprofundou no período: mais de 1 milhão de postos de trabalho foram perdidos no Brasil rural. Tudo indica que, agora que há uma nova geração de governos progressistas na região, o tema pode e deve voltar a ocupar lugar de destaque. E não há razão para esperar um resultado diferente, se houver a simples repetição do desenho de políticas adotado no passado. É preciso uma estratégia renovada.

O objetivo deste Policy Brief é sugerir ideias e exemplos de medidas, apoiadas nas evidências obtidas com uma ampla gama de estudos e pesquisas que se dedicaram a avaliar o que se conseguiu e o que seria preciso ser feito em termos de políticas de inclusão produtiva. E isso passa tanto por melhorar aspectos do desenho anteriormente adotado, como incorporar novos elementos nessa estratégia renovada.

Mensagens principais

A simples repetição, nesta terceira década do século XXI, do desenho de políticas de inclusão produtiva rural experimentados duas décadas atrás tende a levar ao mesmo tipo de resultados: redução expressiva da pobreza, mas sem expressiva inclusão pela via do trabalho. Isso pode significar uma saída apenas transitória e com risco de reversão em períodos de refluxo da política social, como aliás aconteceu nos anos recentes.

Entre as principais inovações necessárias, à luz da literatura e das evidências sobre o ciclo anterior, estão:

- A necessidade de **tratar afirmativamente a diversidade de situações de exclusão e, consequentemente, de caminhos possíveis de inclusão produtiva**, evitando assim a homogeneização das ações.
- O caráter crucial das formas de **coordenação**, pois um dos grandes problemas da geração anterior foi o fato de que o *mix* de políticas era interessante, mas elas não chegaram todas, aos mesmos beneficiários, aniquilando o efeito de complementaridade que deveriam ter.
- A importância de **introduzir novos instrumentos no mix anteriormente experimentado, com destaque para as políticas de inclusão digital**, algo fundamental no século XXI, sobretudo para os mais jovens.
- A **revisão dos instrumentos, em si, pois as políticas de crédito ou fomento, de assistência técnica, entre outras, precisam ser profundamente revistas para poderem chegar aos mais pobres e para funcionarem de acordo com suas necessidades.**

Mais do que simplesmente apontar o que é necessário ter em mente para uma geração renovada de políticas de inclusão produtiva, as páginas a seguir trazem exemplos e ideias concretas sobre como caminhar na direção dessas inovações.

O que aprendemos com a geração anterior de políticas de Inclusão Produtiva Rural

O sucesso obtido com a redução da pobreza não se repetiu quando se trata de promover a inclusão produtiva das famílias rurais, em parte porque se trata de um desafio que envolve investimentos de médio prazo, em parte porque houve problemas no desenho das políticas e programas.

No caso brasileiro, em particular, a estratégia de inclusão produtiva rural estava baseada em uma “rota”, segundo a qual era preciso começar com o provimento de bens básicos para as famílias mais pobres, como acesso a água, energia, habitação e uma renda básica; a partir disto seria o momento de fornecer assistência técnica e o apoio produtivo propriamente dito; e então chegaria a vez de viabilizar o acesso a mercados, destacadamente por meio dos mercados institucionais de compras públicas. A partir disso, esses agricultores poderiam ter um mínimo de estabilidade para diversificar seus mercados, ampliando suas oportunidades de geração de renda.

Entre os **dispositivos que funcionaram bem** na geração anterior estão:

- ✔ A concepção de que a **inclusão produtiva é um problema multidimensional** e que exige combinar diferentes instrumentos, desde o alívio imediato da pobreza via transferências de renda, passando pelo fortalecimento produtivo, até o acesso a mercados;
- ✔ Inovações pontuais como os programas de **compras públicas** e alternativas de baixo custo para problemas estruturais como o programa de **cisternas** para o Semiárido do Nordeste.

Entre os **problemas que precisariam ser corrigidos** em uma nova geração estão:

- ✖ Os **diferentes programas (de crédito, assistência técnica, acesso a mercados) não chegaram para os mais pobres** e, quando isso aconteceu, **não chegaram para as mesmas pessoas** (isto é, quem recebeu crédito, não recebeu assistência técnica, quem a recebeu, não acessou programas de compras públicas, e assim sucessivamente), **nem tampouco chegaram na sequência desejada** (oportunidades de compras públicas chegaram antes, o crédito depois);
- ✖ **Não havia diferenciação na estratégia de inclusão produtiva que considerasse as especificidades dos diferentes territórios**, e é impossível imaginar que a inclusão em áreas remotas da Amazônia pode se dar nos mesmos termos experimentados por agricultores que se encontram no entorno de cidades médias e com razoável infraestrutura;
- ✖ **Não havia mecanismos que coordenassem as ações** do governo federal com ações de outras escalas de governo, nem com o setor privado;
- ✖ As ações de inclusão produtiva ficaram bastante concentradas a melhorar a produção de alimentos, quando há outras atividades promissoras para a geração de renda como as **atividades não-agrícolas** e aquelas relacionadas a novos usos da biodiversidade, como vem sendo enfatizado, por exemplo, com a crescente utilização da narrativa da **bioeconomia** ou da **transição ecológica** em diferentes setores.

Seis elementos para uma estratégia renovada



Diversificação de estratégias adaptadas a territórios - Linhas de atuação adaptadas para territórios com características diferentes - em vez de uma, três diferentes rotas de inclusão produtiva, de acordo com as especificidades de territórios e modos de vida diversos.



Coordenação é palavra-chave - Para além de programas implementados individualmente, há a importância de coordenar políticas em arranjos territorializados, aproveitando espaços de governança nas esferas estadual, microrregional e municipal.



De arranjos de políticas a arranjos institucionais multiatores - Políticas do governo federal são fundamentais, mas é preciso envolver estados e municípios, e é preciso diversificar as formas de acesso a mercados, para não gerar dependência e minimizar riscos de descontinuidade com mudanças de governo.



Bens públicos e multidimensionalidade - Fortalecer a inclusão produtiva sem descuidar das outras dimensões da vida social dos agricultores, como a produção para o autoconsumo, a conservação dos recursos naturais, a melhoria dos bens públicos que afetam a saúde e a educação destas famílias.



Novos temas e instrumentos - Ampliar o rol de políticas e programas mobilizados na Estratégia de Inclusão Produtiva dando maior espaço para novos temas e novas habilidades como aquelas relacionadas com a digitalização ou com a transição ecológica e a bioeconomia.



Capacidades técnicas e políticas renovadas - Boa parte dos instrumentos de políticas públicas existentes já têm um quarto de século ou mais de existência. Não basta retomá-los. Uma transição inclusiva e sustentável no Brasil rural precisará de novas capacidades, antenadas com os desafios do futuro. Formar quadros e novas capacidades, técnicas e políticas, em todos os níveis é crucial para produzir novos conteúdos e novas práticas, coerentes com essa ambição.



01. ESTRATÉGIAS DIFERENTES PARA TERRITÓRIOS COM CARACTERÍSTICAS DIFERENTES

Como era na geração anterior de políticas de inclusão produtiva?

Uma mesma cesta de políticas e programas eram oferecidos aos territórios, cabendo aos agentes locais mobilizar aquelas que melhor se adaptassem às suas necessidades.

Por que não funcionou?

Como diz o ditado: “um mesmo tamanho não veste todo mundo” – Se reconhecemos que há uma heterogeneidade sociobiocultural no rural brasileiro, e também que há diferentes restrições estruturais em cada tipo de território, então é preciso transformar essa constatação em dispositivos que permitam tratar afirmativamente essa diversidade.

Proposta

Estruturar três rotas, com cestas de políticas e programas organizados de acordo com a diversidade de tipos de territórios e com as restrições mais associadas a cada um deles.

1

Territórios de precária infraestrutura e frágil influência urbana

Nesses locais há grandes dificuldades para acessar mercados mais dinâmicos devido à distância de centros urbanos prósperos. Também é comum haver fragilidade de infraestrutura. Aí é preciso priorizar a viabilização de equipamentos e serviços como água, energia, internet, melhorar caminhos e estradas, usando o conceito das “soluções baseadas na natureza”. Pequenos negócios como feiras locais e circuitos curtos para venda direta a consumidores podem ser alternativas de geração de renda. O mesmo vale para programas de compras públicas. Ações de conservação e regeneração da natureza podem ser alternativas viáveis para atrair rendas externas ao território.

2

Territórios sob influência de grandes centros urbanos

Nesses territórios a disponibilidade de infraestrutura e serviços é maior e há mercados mais dinâmicos que podem ser acessados pela agricultura familiar. Programas de compras públicas podem ser combinados com mercados privados, desde que sejam criados incentivos inovadores para isso. Formas de trabalho não agrícola também tendem a ser mais presentes nesses territórios, de economia mais diversificada e podem ser estimuladas por meio de uma diversidade de formas de apoio.

3

Territórios em áreas de expansão da produção de *commodities*

As áreas de expansão de *commodities* tendem a gerar conflitos com os modos de vida de populações tradicionais e agricultores mais vulneráveis que habitam esses territórios. As economias locais passam por um processo de concentração e especialização que não tende a criar oportunidades de trabalho suficientes para a população que é deslocada com a conversão de pequenas propriedades em grandes fazendas. O desafio aqui é criar formas de proteção para esses agricultores frente a essa pressão externa, com políticas fundiárias, acompanhamento de conflitos e fortalecimento de atividades produtivas que diminuam sua vulnerabilidade frente a essas transformações dos territórios.



2. PARA ALÉM DE PROGRAMAS IMPLEMENTADOS INDIVIDUALMENTE – A IMPORTÂNCIA DE COORDENAR POLÍTICAS EM ARRANJOS TERRITORIALIZADOS

Como era na geração anterior de políticas de inclusão produtiva rural?

A cesta de políticas e programas que faziam parte da Estratégia de Inclusão Produtiva Rural eram implementadas individualmente. Uma estrutura de coordenação fazia o acompanhamento das metas (quantos agricultores atendidos, se os recursos estavam sendo executados ou não), mas não monitoravam os efeitos da execução dos programas, nem se eles atendiam as pessoas de forma combinada e coordenada. Como resultado, o agricultor que recebia o crédito, na maior parte das vezes não tinha assistência técnica; os que tinham assistência técnica recebiam orientação para melhorar a produção, mas não alcançavam os programas de compras públicas. Isso implodiu a ideia de complementaridade entre programas e limitou seus efeitos.

Por que não funcionou?

Desenhar políticas separadamente e deixar com que os beneficiários as coordenem não funciona, porque as ações chegam em tempos diferentes, ou porque cada secretaria ou ministério prioriza territórios diferentes. É preciso que haja coordenação desde a elaboração até a implementação das políticas públicas. E para isso, é necessário criar arranjos de coordenação territorializados, em Brasília, na escala dos estados, e na escala local.

Proposta

Territorializar metas e sincronizar cronogramas de implementação

Trabalhar com metas agregadas para o conjunto do país abre espaço para que se reforcem desigualdades regionais, como aconteceu com o caso do crédito. Definir metas territorializadas permite focalizar melhor os esforços e favorece que diferentes programas cheguem nos mesmos locais.

Diferenciar conteúdos de programas e políticas por tipos de territórios

Em tempos de recursos escassos é difícil imaginar que todos os programas chegarão com força em todos os territórios. É claro que, se as políticas públicas são universais, qualquer cidadão ou território pode buscar acessá-las e, se isso acontecer, deve ser atendido. Mas o Estado pode e deve concentrar esforços para garantir que, pelo menos em alguns locais, haja um movimento dirigido para fazer com que essas iniciativas sejam implementadas. É papel do Estado identificar onde estão as maiores necessidades e exercer ali, um esforço de priorização e acompanhamento. E governos subnacionais podem ter melhores habilidades para essa identificação, daí a importância de envolvê-los.

Criar um mecanismo de coordenação em âmbito federal

O nome importa menos – comitê de acompanhamento, sala de situação, ou outro. O fundamental é que exista um espaço institucional constituído para monitorar essa estratégia e com mandato para acessar os responsáveis por políticas, entaves legais ou liberação de recursos sempre que seja necessário destravar ou ajustar ações. O que não pode ocorrer é a implementação autônoma de políticas

e programas com a expectativa de que elas sejam convergentes apenas porque as temáticas são complementares, ou que sejam apenas monitorados os investimentos e as metas agregadas, sem garantir que as ações estejam chegando de forma complementar às mesmas pessoas.

Criar arranjos territoriais locais

Também no plano local será preciso criar algum tipo de arranjo formalizado. Boa parte dos antigos planos territoriais eram listas de demandas. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural estão, em sua maior parte, esvaziados e inativos. E os conselhos de desenvolvimento territorial raramente reúnem a diversidade de atores importantes para viabilizar a inclusão produtiva. Uma alternativa é criar a figura dos **Contratos Territoriais para a Inclusão Produtiva Rural**. Inspirado na experiência de outros países, esses contratos funcionam como um dispositivo no qual se firmam compromissos entre os agentes que participam efetivamente de um arranjo, com responsabilidades compartilhadas. A solidez deste Contrato é a base para a alocação de recursos.

Um sistema multinível de coordenação

Os governos estaduais também deveriam ter um papel nessas formas de coordenação. Ao longo da década passada em muitos lugares - com destaque para o Nordeste do Brasil - foram experimentadas inovações que precisam ser incorporadas nestes arranjos. Além disso, estes governos têm importantes capacidades para identificar oportunidades e atores relevantes para as estratégias de inclusão produtiva.

Agentes territoriais, agentes de negócios e agentes sociais

Para que estes arranjos possam ser criados como condição para a liberação de recursos, é preciso mobilizar diferentes capacidades locais, que não se combinam de forma espontânea. A figura dos agentes territoriais, usada em experiências passadas, mostrou-se útil muitas vezes para o trabalho de articulação comunitária

e política. Mas é preciso outras habilidades. Por isso é preciso ter, em cada território, um agente de negócios, que ajude a organizar legalmente associações, cooperativas, contratos. E um agente social, cujo trabalho é conectar as iniciativas de inclusão produtiva com as necessidades e modos de vida dessas populações.

Box 1 – Alguns exemplos de formas de coordenação das ações de inclusão produtiva rural

O programa peruano *Haku Wiñay*, criado em 2014, é um exemplo interessante de coordenação a partir de arranjos territorializados. O programa prevê a articulação entre setores do governo federal e zonal com estruturas de governança formadas pelos governos locais e pelas famílias rurais, que se organizam por meio dos chamados *núcleos ejecutores*. Esses núcleos possuem um conselho de administração que é composto por membros escolhidos pelas famílias em cada territorialidade, e são responsáveis pelo acompanhamento e execução dos projetos de inclusão produtiva. Os núcleos também são responsáveis por direcionar os recursos para os *yachachias*, especialistas locais - selecionados através de concurso público - que dada a sua inserção e conhecimento das especificidades e necessidades das comunidades, tem papel estratégico no apoio técnico, financeiro e jurídico dos beneficiários.

Outro exemplo de arranjos de coordenação territoriais, aparece no desenho do programa mexicano *Territorios Productivos*. Criado em 2018, esse programa previa uma etapa de mapeamento de organizações, atores sociais, e outras formas de ação coletiva já existentes nos territórios, para a partir daí, identificar potenciais formas de investimento e articulação desses diferentes atores na construção dos planos de desenvolvimento territorial. Além disso, em sua concepção, o programa procurou compreender o peso das atividades não-agrícolas na composição da renda e as diferentes estratégias de reprodução econômica das famílias rurais, além de olhar para a dinâmica de flu-

xos campo-cidade (por exemplo: migração de jovens e os movimentos pendulares). A partir desta leitura, o programa procurou estimular sinergias e estabelecer uma lógica mais integrada de coordenação entre espaços rurais e urbanos.

No caso do *Oportunidades rurales da Colômbia*, o programa também procurou avaliar a existência de organizações sociais locais capazes de implementar as ações do projeto. Além disso, foi reconhecida a importância de mobilizar atores locais com conhecimento sobre os problemas das comunidades e com capacidade de estruturar formas de resolução desses problemas, estimulando assim, um processo de valorização do conhecimento local e soluções adaptadas.

Já um exemplo do governo estadual como ator-chave na coordenação e implementação de ações de inclusão produtiva rural no Brasil, é o programa *Bahia Produtiva*. Essa iniciativa é executada por uma empresa pública vinculada à secretaria de desenvolvimento rural do estado da Bahia, para apoiar projetos de inclusão socioproductiva e infraestrutura para comunidades rurais de baixa renda. Dentre as ações inovadoras do projeto estão as parcerias com ONGs atuantes na área de ATER, e a criação de instrumentos como a Coordenação de Inteligência de Mercado, responsável por mapear as demandas dos setores privados e orientar as organizações de agricultores familiares nas estratégias de acesso aos mercados.





3. POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL SÃO FUNDAMENTAIS, MAS É PRECISO ENVOLVER ESTADOS E MUNICÍPIOS, E É PRECISO DIVERSIFICAR AS FORMAS DE ACESSO A MERCADOS

Como era na geração anterior de políticas de inclusão produtiva rural?

As formas de acesso a mercado eram vistas como o ponto máximo da Estratégia de Inclusão Produtiva, e o dispositivo que deveria viabilizar isso eram as políticas de compras públicas ou então ações autônomas na escala local como as feiras e outras formas de venda direta a consumidores. A expectativa era de que as compras públicas pudessem estabilizar certas condições a partir das quais os agricultores poderiam buscar outros mercados, mas não existiam mecanismos que estimulassem essas oportunidades adicionais. Também não havia um papel específico para estados e municípios no arranjo de implementação da estratégia, o que ficava a cargo de cada administração, diminuindo a potencial complementaridade que precisa existir entre todos esses atores.

Por que não funcionou?

Na falta de outros incentivos a mercados privados, as compras públicas tornaram-se um horizonte final, e não um meio, como inicialmente almejado. Ocorre que, embora fundamentais, é inimaginável que somente por meio desse instrumento se viabilize a inserção de quase 2 milhões de agricultores familiares vulneráveis. Em seu ápice políticas como o PAA chegaram a algo em torno de 5% dos agricultores brasileiros. Seja porque é preciso melhorar sua estrutura operacional, seja porque há limites financeiros mesmo para ampliar muito mais esse programa. Daí a necessidade de aprimorar esses instrumentos, mas também de criar formas de complementaridade com estados, municípios e setor privado.

Proposta

Melhorar as condições de implementação de compras públicas

Dois fatores principais limitavam a cobertura de programas de compras públicas, PAA e especialmente PNAE, no período em que elas contavam com mais recursos: regramento burocrático que poderia ser simplificado; e falta de capacidades locais. Uma revisão dos marcos legais e uma política para preparar administrações municipais para implementar esses programas poderiam ampliar bastante o número de beneficiados.

Criar um programa de compras privadas, como complemento aos circuitos curtos locais e aos programas de compras públicas

Supermercados e pequenos estabelecimentos comerciais muitas vezes não compram da agricultura familiar porque a oferta pode ser irregular e porque é mais fácil comprar uma quantidade maior de um único fornecedor. Seria preciso um incentivo específico para contrabalançar esses fatores. Agricultores muitas vezes

não podem vender para supermercados e pequenos estabelecimentos porque demoram a receber. Linhas de crédito específicas e outros incentivos poderiam ser criados para estimular compras privadas, sob compromisso de aquisição de um certo percentual de produtos da agricultura familiar.

Estimular com recursos adicionais os territórios que alcançam formalizar compromissos envolvendo atores privados e poderes públicos estadual e municipal

Os territórios que conseguem firmar acordos multilaterais para dar mais robustez a iniciativas de inclusão produtiva rural poderiam acessar um Fundo Eletivo, com recursos adicionais ao Fundo Ordinário, que seria destinado ao conjunto de 100 territórios prioritários para a inclusão produtiva rural. Se cumpridas as metas estabelecidas, no ano seguinte um valor ainda maior do mesmo fundo poderia ser acessado, como incentivo ao cumprimento do que constar no Contrato Territorial para Inclusão Produtiva firmado.

Box 2 – Mercados privados e incentivos à inclusão produtiva

Por mais bem sucedida que seja, uma política de compras públicas sempre terá um teto para a inclusão de agricultores mais vulneráveis. E não é desejável que se crie a dependência de um único tipo de mercado, mesmo que se trate do Estado, pois sempre há risco de descontinuidades com mudanças de governo ou crises econômicas. Por isso, o melhor é apostar na complementaridade entre mercados institucionais de compras públicas e outras formas de acesso a mercados envolvendo atores privados.

Mas o engajamento de atores privados em iniciativas desse tipo não será automático. Porque muitas vezes é menos custoso e menos arriscado concentrar entre seus fornecedores poucos agricultores e, dentre estes, os mais estabelecidos, que poderão concentrar e garantir a oferta em moldes estáveis.

Um exemplo de política pública que buscou viabilizar a entrada da agricultura familiar em mercados privados foi o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Nesse caso, o governo federal oferecia incentivos para que as empresas adquirissem um determinado percentual de suas compras desse tipo de fornecedores. Entre esses incentivos estavam: priori-

dade de participação nos leilões públicos de compra de biodiesel, condições facilitadas de crédito e incentivos fiscais. Em pouco tempo os agricultores familiares passaram a ser maioria no fornecimento de soja para as indústrias de biodiesel.

Outro exemplo é o programa lançado pelo Governo do Estado do Piauí em 2022. Por meio de um fundo público de financiamento foi ofertada uma linha de crédito a pequenos e médios estabelecimentos comerciais com juros mais baixos do que aqueles praticados no mercado. Mas estes recursos só poderiam ser utilizados para o pagamento de agricultores familiares fornecedores de produtos a esses estabelecimentos: os tomadores do crédito repassavam os dados dos produtores fornecedores e estes recebiam diretamente do fundo, eliminando tempo e burocracia na tramitação.

Em ambos os casos houve resultados positivos e dificuldades, mas esses exemplos mostram que é possível desenhar incentivos que façam com que o setor privado também assuma compromissos com a inclusão produtiva em seus modelos de negócios.



4. FORTALECER A INCLUSÃO PRODUTIVA SEM DESCUIDAR DAS OUTRAS DIMENSÕES DA VIDA SOCIAL DOS AGRICULTORES

Como era na geração anterior de políticas de inclusão produtiva rural?

Junto com os instrumentos de apoio ao fortalecimento produtivo, a versão anterior das estratégias de inclusão produtiva rural previa que era preciso garantir um conjunto de condições básicas para que as famílias pudessem usar seus ativos da melhor maneira: acesso a água, energia, habitação, entre outros, eram vistos como fundamentais para melhorar a renda das famílias e levar à sua inclusão futura em mercados.

Por que não funcionou?

Funcionou, sim! Esse talvez tenha sido o aspecto mais exitoso da geração anterior de ações para inclusão produtiva rural. Mas isso pode ser melhorado ainda mais, trazendo atores como os conselhos municipais de assistência social para os Contratos Territoriais para Inclusão Produtiva, de forma a melhorar ainda mais a coordenação entre as ações. A expertise dessa rede de assistência social pode ser fundamental para fazer as demais ações, de caráter produtivo, chegarem justamente a quem mais precisa. Afinal, a inclusão produtiva não pode ser feita fragilizando aspectos importantes para as estratégias de reprodução social das famílias e seus modos de vida. Aspectos como segurança alimentar, saúde, educação e outros são fundamentais para que possam usar seus ativos de maneira a expandir suas possibilidades econômicas. Por isso o provimento de bens públicos e ações no entorno de onde estão as famílias em situação de exclusão são complementares aos investimentos feitos para os indivíduos e seus domicílios.

Proposta

Mesclar diferentes tipos de assistências (às famílias organizativas, produtivas e social)

Os territórios que fazem parte dessa iniciativa contariam com o suporte de três diferentes tipos de agentes territoriais, com habilidades diferentes para diferentes finalidades das políticas, que precisam ser complementares. Uma delas é a assistência social. Os conselhos municipais em geral cumprem bem esse papel e alguma das pessoas que atuam ali pode vir a desempenhar esse papel. Também é desejável engajar o próprio conselho nas ações pactuadas.

Continuar combinando os instrumentos de inclusão produtiva com os instrumentos de alívio imediato à pobreza e melhoria das condições de bem-estar

Quanto a isso, basta repetir o que já foi feito no passado, apenas buscando maior complementaridade com as ações propriamente produtivas.

Plano de ações para a dinamização dos territórios mais vulneráveis

Para além das ações voltadas às famílias e aos estabelecimentos agropecuários, seria preciso pactuar com diferentes ministérios um rol de investimentos necessários para a dinamização do entorno onde vivem essas famílias. Isso significaria incluir uma vertente de inclusão, por exemplo, no novo programa de obras de infraestrutura do governo federal, ou nas políticas de melhoria da infraestrutura para acesso à internet, entre outros.



5. NOVOS TEMAS E INSTRUMENTOS

Como era na geração anterior de políticas de inclusão produtiva rural?

Na rota de inclusão produtiva rural anteriormente implementada, além do provimento de serviços básicos como água e energia, eram mobilizadas políticas de assistência técnica, crédito de fomento e facilidades em políticas de compras públicas. Estas políticas, individualmente, levaram a importantes resultados, melhorando a vida das famílias mais pobres. Mas há neste desenho uma visão pouco inovadora a respeito dos potenciais para a inclusão produtiva. Novos temas muito relevantes ficaram de fora: o caso mais destacado talvez seja o da digitalização. E, hoje, acesso à internet é algo quase tão importante quanto outras infraestruturas básicas. Tampouco houve iniciativas para aproveitar melhor o tremendo processo de interiorização de universidades e institutos federais para aproximar essas instituições das necessidades produtivas das famílias e dos territórios marcados por exclusão.

Por que não funcionou?

Talvez não seja exagero dizer que a visão predominante tanto no governo como em organizações sociais é de que a inclusão das famílias rurais só passa pelo incremento em sua capacidade de produzir alimentos, quando se sabe que, apesar da importância desse tema, as oportunidades são bem mais diversificadas. Alguns autores têm usado a expressão Cesta de bens e serviços territoriais para enfatizar essa diversidade de ofertas possíveis.

estes campos há possibilidades de inclusão produtiva. Se não houver estratégias dirigidas para associar a transição ecológica com a inclusão, essas oportunidades poderão ser aproveitadas apenas por grandes atores econômicos. Para cada um destes temas há políticas, formas de financiamento e um ecossistema de atores que podem ser mobilizados nos diferentes territórios.

Proposta

Cesta de bens e serviços territoriais, transição ecológica e bioeconomia

Para além da produção de alimentos, cada território deveria identificar um conjunto de bens e serviços que podem favorecer a transição ecológica destes locais e de seu entorno. O meio rural provê alimentos, matérias primas, energia e serviços ecossistêmicos para as cidades. Em todos

Digitalização

Não há futuro para a inclusão sem uma política que leve a sério as oportunidades criadas com a digitalização. E aqui não se trata apenas de expandir a oferta de internet ou de estimular vendas *on-line*, como se tornou comum durante o período da pandemia. A digitalização pode e deve alcançar as formas de assistência técnica, o monitoramento dos recursos naturais, entre outros aspectos. Contudo,

hoje, praticamente não há *AgTechs* (empresas de produção de inovações adaptadas a demandas locais) onde estão os territórios e agricultores mais vulneráveis. E o uso de ferramentas digitais na assistência técnica está, no Brasil, muito mais atrasado do que em outros países. Uma iniciativa governamental para a digitalização do Brasil rural, o que é muito diferente da retórica da Agricultura 4.0, poderia ampliar em muito as oportunidades de inclusão produtiva.



6. CAPACIDADES TÉCNICAS E POLÍTICAS RENOVADAS

Como era na geração anterior de políticas de inclusão produtiva rural?

A geração anterior de políticas de inclusão produtiva rural produziu um grande esforço de elaboração e de inovação em políticas. Houve uma significativa incorporação, em políticas, de inovações sociais. E houve muita criatividade nos quadros da burocracia governamental em produzir soluções novas. Mas as inovações em políticas públicas são como as inovações tecnológicas: tornam-se obsoletas em pouco tempo. Boa parte dos instrumentos existentes hoje já têm um quarto de século ou mais de existência. Por isso, não basta retomá-los.

Por que não funcionou?

Também sobre esse tema seria injusto e equivocado dizer que não funcionou. O que ocorre é que uma transição inclusiva e sustentável no Brasil rural precisará de novas capacidades, antenadas com os desafios do futuro. Formar quadros e novas capacidades, técnicas e políticas, em todos os níveis é crucial para produzir novos conteúdos e novas práticas, coerentes com essa ambição.

Proposta

Renovar os modelos de políticas tradicionais como crédito e assistência técnica

A assistência técnica convencional está organizada em moldes difusionistas, padronizadores e vinculada ao modelo tecnológico do padrão produtivista da segunda metade do século XX. A assistência técnica prestada por organizações sociais tem capilaridade insuficiente para o tamanho do rural brasileiro e, não raramente, apresenta um viés que precisaria se abrir mais para oportunidades de mercado, junto do fortalecimento da produção agroecológica. Um novo padrão de provimento de assistência técnica precisará ir além da oferta de mais editais para organizações não estatais. Será preciso investir na formação de uma nova geração de técnicos, tal como se fez para a emergência e consolidação do padrão convencional, mas agora, obviamente, com outros conteúdos. E reaproximar a assistência técnica de uma agenda de pesquisa, agora voltada para a transição ecológica.

Investir em formação de capacidades de técnicos e quadros de governo em diferentes níveis

Há uma reconhecida debilidade nas capacidades instaladas em órgãos governamentais que trabalham com

desenvolvimento rural e inclusão produtiva. Os quadros técnicos são poucos, muitas vezes recrutados em outras estruturas ministeriais e, nessa condição, com histórico recente de atuação nessa área. No campo da agricultura convencional há contínuo esforço na formação de quadros, mas o mesmo não pode ser dito no terreno da agricultura e do planejamento de áreas rurais orientados pelos ideais da inclusão e da sustentabilidade. Um programa de formação de quadros orientados por novos desafios, conteúdos e oportunidades é fundamental.

Criar inteligência territorial adaptada à inclusão e à sustentabilidade

Como vivem e o que pensam do futuro as famílias pobres do Brasil rural? Como estão organizadas as cadeias de produção, transformação, distribuição e consumo nos territórios? Pouco se sabe sobre essas perguntas. Sem boa e regular informação não há como planejar políticas e investimentos com aderência à vida real das pessoas. Seria relativamente simples organizar bases territorializadas de informação aproveitando melhor o enorme salto quantitativo que houve com a criação de novos *campus* e de novos institutos de tecnologia no Brasil rural e interiorano. Mas é preciso um plano para isso.



NOVOS DISPOSITIVOS A SEREM CRIADOS

Para pôr em funcionamento uma estratégia tal como preconizado nas páginas anteriores, será preciso criar instrumentos novos, aprimorar instrumentos antigos, e combiná-los em um desenho inovador. Nem tudo pode ser feito de imediato. Por isso, a seguir, são mencionados, a título de exemplo, cinco dispositivos de baixo custo financeiro e de implementação, e que poderiam contribuir para alavancar o desenho proposto nas páginas anteriores.

1

Cem territórios de inclusão e sustentabilidade

- Serão definidos 100 territórios rurais com maior potencial de impacto em ações de inclusão produtiva sustentável.
- A escolha se dará com base em dados sobre pobreza e vulnerabilidade multidimensional.
- Esses 100 territórios serão classificados em três grupos para efeitos de tipificação das ações: territórios de precária infraestrutura e frágil influência urbana; territórios sob influência de grandes centros urbanos; territórios em áreas de expansão da produção de commodities.
- Para cada grupo de territórios serão estabelecidas metas para o conjunto de políticas articuladas por esta estratégia.

2

Coordenação em âmbito federal, em articulação com estados e territórios

- Uma estrutura de coordenação deve ser responsável pela definição de metas territorializadas (para os 100 territórios) e setorializadas (para o conjunto de programas mobilizados).
- Esta mesma estrutura de coordenação acompanha a implementação dos programas, com atenção especial para a implementação coordenada das ações nos territórios.
- Os 100 territórios são priorizados na alocação de recursos dentro de cada um dos programas que compõem a estratégia.
- Além dos recursos de cada política e programa, seriam criados dois Fundos para apoio às ações dos territórios: um deles universal para o conjunto dos 100 territórios e destinado a apoiar ações básicas de mobilização de atores e coordenação das políticas (Fundo Ordinário para Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano); outro deles de caráter eletivo, voltado a estimular a elaboração de bons projetos e o engajamento de atores públicos subnacionais e de atores privados (Fundo Eletivo para Projetos Estratégicos de Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano).
- Estruturas de governança nas escalas subnacionais (novas ou já existentes, desde que sejam efetivamente multiautores, e não reproduzindo apenas a composição tradicional e restrita a governo e organizações de agricultores, pois estas não mobilizam o conjunto de recursos e habilidades necessárias para a inclusão produtiva) seriam integradas a essa estrutura de coordenação em âmbito federal para mobilizar e articular os instrumentos desenhados nessas suas esferas de atuação.

3

Contratos territoriais

- Os territórios que conseguirem firmar Contratos Territoriais envolvendo uma gama de atores públicos subnacionais e atores privados poderiam apresentar projetos para concorrer ao Fundo Eletivo.
- Os compromissos dos vários atores seriam firmados em um Contrato. E o cumprimento das metas do Contrato é condição para renovação do acesso ao fundo no ano seguinte.
- Seriam apoiados um número limitado de projetos, justamente para estimular o aprendizado com as melhores práticas e a busca por contratos mais robustos. Os que não forem contemplados não ficarão sem apoio, mas ficarão limitados ao uso dos recursos e políticas ordinários da estratégia

4

Reforma dos tipos de assistência/agentes territoriais

- Uma estratégia com o teor aqui apresentado demanda uma diversificação e aprimoramento na forma de se prestar apoio e assistência aos territórios.
- Três agentes se encarregariam de conduzir a estratégia em âmbito local e fariam a ligação entre essas ações e a coordenação nacional da iniciativa: um agente territorial (articulador); um agente de assistência à gestão (para temas de contabilidade e gestão administrativa de empreendimentos e contratos); um agente de assistência social (para combinar ações produtivas e ações sociais).
- Estes agentes seriam recrutados entre atores locais e passariam por um processo de formação continuada para fortalecimento de suas capacidades e para permanente sintonia com os objetivos da iniciativa.

5

Mix de políticas

- O mix de políticas necessárias para essa estratégia envolve as ações outrora já mobilizadas na estratégia de inclusão produtiva rural – transferência de renda, acesso a água e energia, crédito, assistência técnica, compras públicas -, mas agora também outras, a serem criadas – compras privadas, digitalização, formação de capacidades e inteligência territorial.
- Um programa de estímulo a compras privadas da agricultura familiar poderia ser criado, com incentivos para empresas que se comprometam a adquirir um certo percentual de seus produtos e insumos da agricultura familiar. Aprendizados de Iniciativas anteriores como o PNPB ou o Programa de Compras da Agricultura Familiar do Piauí servirão como base para isso.
- Um programa de digitalização inclusiva deveria ser, com base em dois pilares: universalização do acesso à internet nas áreas rurais; desconcentração das startups, do entorno dos grandes centros do agronegócio, onde hoje se encontram, para as regiões interioranas, de forma a atender necessidades de inovação adaptadas a contextos locais distintos.
- Um programa de formação de capacidades e inteligência territorial seria criado, com o objetivo de aproximar a rede de universidades e institutos federais criados nas últimas décadas das necessidades e demandas para inclusão produtiva sustentável nessas regiões rurais e interioranas. Outras organizações não convencionais como institutos independentes e organizações não governamentais com atuação reconhecida em produção de conhecimentos também poderiam ser incluídas. A iniciativa apoiaria formas de pesquisa aplicada, produção e sistematização de dados em suporte à estratégia de inclusão produtiva, e assessoria e capacitação para os agentes territoriais encarregados da implementação da estratégia em âmbito local.



100 territórios de inclusão e sustentabilidade – para uma estratégia renovada de inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano de Arilson Favareto; Cesar Favarão e Vahíd Vahdat está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Material livre para distribuição, citação e adaptação desde que seja atribuído os créditos aos autores.

Como citar esta publicação:

FAVARETO, A.; FAVARÃO, C. VAHDAT, V. 100 territórios de inclusão e sustentabilidade – para uma estratégia renovada de inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano. Policy Brief, n. 04. São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Fundação Porticus e Instituto humanize. 2023. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10839244>



ACESSE O SITE
DA CÁTEDRA:

[https://inclusaoprodutivarural.
cebrap.org.br/](https://inclusaoprodutivarural.cebrap.org.br/)

O QUE É A CÁTEDRA

A Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano é uma iniciativa do Cebrap Sustentabilidade, em parceria com as Fundações Arymax, Tide Setubal, Porticus e com o Instituto humanize. A cada ano a Cátedra é sediada por diferentes organizações. Seu objetivo é produzir e sistematizar conhecimentos e fortalecer capacidades institucionais que melhorem os processos de tomada de decisão sobre inclusão produtiva rural.

