

POLICY BRIEF

Edição 05

IDEIAS PARA A COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS E AS INICIATIVAS DE GOVERNOS ESTADUAIS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

DE QUE SE TRATA ESTE POLICY BRIEF

A retomada das políticas públicas para a inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano que vem ocorrendo nos últimos dois anos trouxe uma situação nova. Além das iniciativas desenhadas e implementadas pelo governo federal, existe um número significativo de programas executados pelos governos estaduais nordestinos com o mesmo propósito. Mas não está claro qual é a complementaridade e a coordenação que podem ser estabelecidas entre essas iniciativas do governo federal e dos governos estaduais.

Para responder a essa pergunta, nos marcos da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e a Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural do CEBRAP Sustentabilidade, **foi realizado um estudo exploratório, tendo por objeto principal a análise das iniciativas desenvolvidas nos estados da Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí.** Foi analisado que formas de coordenação já vêm sendo implementadas e quais os desafios enfrentados para garantir a sustentabilidade dos projetos. Espera-se, com isso, **compreender onde estão as oportunidades e os bloqueios que devem ser levados em conta no desenho de estratégias para aproximar e explorar sinergias entre as ações dos diferentes níveis de governo.**

MENSAGENS PRINCIPAIS

1 Investimentos significativos no Nordeste

- A região Nordeste recebeu investimentos expressivos nos últimos 10 anos, totalizando US\$ 868,3 milhões em projetos de inclusão produtiva rural distribuídos em 4 estados (Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí). Os valores são ainda maiores se considerados outros estados onde também há projetos similares.
- Estes investimentos beneficiaram diretamente cerca de 323 mil famílias através de diversos programas e iniciativas.
- Os novos projetos em desenvolvimento têm potencial para expandir o atendimento para 716.900 famílias, o que representa 39% das propriedades da agricultura familiar da região nordestina.

2 Necessidade de Coordenação Institucional

- Existe uma significativa sobreposição de ações entre diferentes níveis de governo e projetos, o que reduz a eficiência dos investimentos.
- A articulação entre governo federal e estadual ainda é insuficiente e precisa ser fortalecida através de mecanismos formais.
- A coordenação eficaz entre diferentes níveis de governo, setores e atores é necessária para o sucesso da inclusão produtiva rural. Este estudo destaca a importância de uma abordagem integrada e territorializada, adaptada às especificidades do Nordeste brasileiro, para promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo.
- O estudo aponta para a necessidade de institucionalizar espaços específicos de coordenação para promover melhor articulação entre as iniciativas federais e as ações estaduais.

3 Importância da assistência técnica e extensão rural continuada

- A qualidade e continuidade da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) são elementos fundamentais para garantir o sucesso dos projetos, demandando coordenação vertical para integrar ações entre os níveis federal, estadual e municipal.

- É necessário desenvolver estratégias para assegurar a sustentabilidade do serviço de assistência técnica e extensão rural após o término dos projetos, o que requer coordenação horizontal entre diferentes setores, como agricultura e desenvolvimento social.

- A formação adequada das equipes técnicas, considerando as realidades e especificidades locais, é crucial para o êxito das iniciativas, destacando a importância da territorialização das políticas para atender às necessidades regionais.

4 Foco em mercados e sustentabilidade ambiental

- Estruturar os projetos de inclusão produtiva em torno de mercados estáveis e promissores exige **coordenação multiatores**, envolvendo o setor privado, organizações sociais e governos para garantir acesso a mercados.
- Os projetos de inclusão produtiva deverão considerar a diversificação de oportunidades para a geração de renda para as famílias em situação de vulnerabilidade, o que demanda **coordenação horizontal** entre políticas de assistência social, agricultura e infraestrutura.
- Os projetos precisam incorporar de forma mais efetiva aspectos ambientais e sociais em seu planejamento e execução, reforçando a necessidade de **coordenação vertical** para alinhar diretrizes federais com as realidades locais.

5 Participação comunitária como elemento central

- Os projetos que apresentam melhores resultados são aqueles que incluem as comunidades desde sua fase inicial de elaboração, evidenciando a relevância da coordenação multiatores para engajar atores locais e fortalecer a governança participativa.
- É necessário ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de inclusão para alcançar grupos mais vulneráveis da população rural, o que requer coordenação vertical para garantir que políticas nacionais sejam adaptadas às especificidades locais e cheguem, com seu conjunto de instrumentos, na sequência adequada nas famílias e territórios.
- O fortalecimento das organizações locais, como associações e cooperativas, é fundamental para garantir a sustentabilidade das ações a longo prazo, destacando a importância da territorialização e da coordenação horizontal entre setores que apoiam o desenvolvimento comunitário.

DE QUE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL ESTAMOS FALANDO?

A inclusão produtiva rural (IPR) refere-se a um conjunto de políticas, estratégias e ações voltadas para promover a inserção de populações rurais em situação de vulnerabilidade em atividades produtivas que gerem renda e sustentem meios de vida dignos, de forma sustentável.

Isso implica criar oportunidades de trabalho e desenvolvimento econômico para famílias que vivem em áreas rurais, muitas vezes marginalizadas e com acesso limitado a recursos básicos e mercados (Favareto et al, 2022).

Estudos realizados pela Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano (Favareto et al, 2022; 2023), mostram que a importância desse tema reside em vários fatores cruciais para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza:

- ❑ Trata-se das necessidades das populações mais vulneráveis, que enfrentam barreiras significativas para participar plenamente da economia - problemas de acesso a crédito, assistência técnica, mercados, e serviços básicos como educação e saúde.
- ❑ A inclusão produtiva contribui para a segurança alimentar e nutricional, tanto das famílias envolvidas quanto da sociedade em geral, ao fortalecer a produção local de alimentos.
- ❑ Inclusão produtiva rural pode promover a sustentabilidade ambiental, ao incentivar práticas compatíveis com a conservação dos recursos naturais e com a valorização dos modos de vida tradicionais das comunidades rurais.
- ❑ A inclusão produtiva rural é fundamental para reduzir as desigualdades regionais e sociais no Brasil, pois a pobreza e a extrema pobreza são mais prevalentes justamente nas áreas rurais.
- ❑ Há, por fim, um papel essencial na inclusão produtiva para a promoção de um desenvolvimento mais equitativo e na construção de uma sociedade mais justa, em que todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica, têm a oportunidade de prosperar economicamente.

Para que isso ocorra, as formas de coordenação de políticas são cruciais. Experiências anteriores evidenciam que desenhar e implementar políticas de maneira setorializada, na expectativa de que sejam os atores locais os responsáveis por integrá-las, não funciona (Vahdat et al, 2023). É preciso que haja arranjos especificamente voltados para essa finalidade.

Foto: Celso Castro Júnior - Coronel João Sá, Bahia, Brasil

POR QUE A COORDENAÇÃO É A PALAVRA CHAVE PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL ?

A coordenação representa um desafio crítico, pois envolve assegurar que as várias intervenções cheguem às mesmas famílias na sequência adequada, e mobilizando de forma complementar os recursos que sempre se encontram dispersos entre diferentes órgãos governamentais, dentro de um governo, entre diferentes níveis federativos e, pois, entre diferentes governos, e, finalmente, envolve também articulações entre esses vários atores intraestatais e atores não estatais, como o setor privado ou organizações sociais que atuam com agricultores e consumidores.

Estudos como o realizado por Mello (2018), mostram como esses esforços de coordenação e complementariedade para a inclusão produtiva enfrentam dificuldades. Esse é o caso, por exemplo, do Programa Brasil sem Miséria (2011 -2014) que organizou diferentes intervenções dispersas para serem implementadas de maneira sequencial na expectativa de suprir, em um primeiro momento carências básicas (renda, água, luz), para depois atender os bloqueios produtivos mediante políticas de fomento, assessoria técnica e

mercados. No entanto, a dinâmica de chegada das políticas nas famílias em situação de vulnerabilidade e nos territórios foi aleatória rompendo a concepção inicial de uma rota de inclusão produtiva (Mello, 2018).

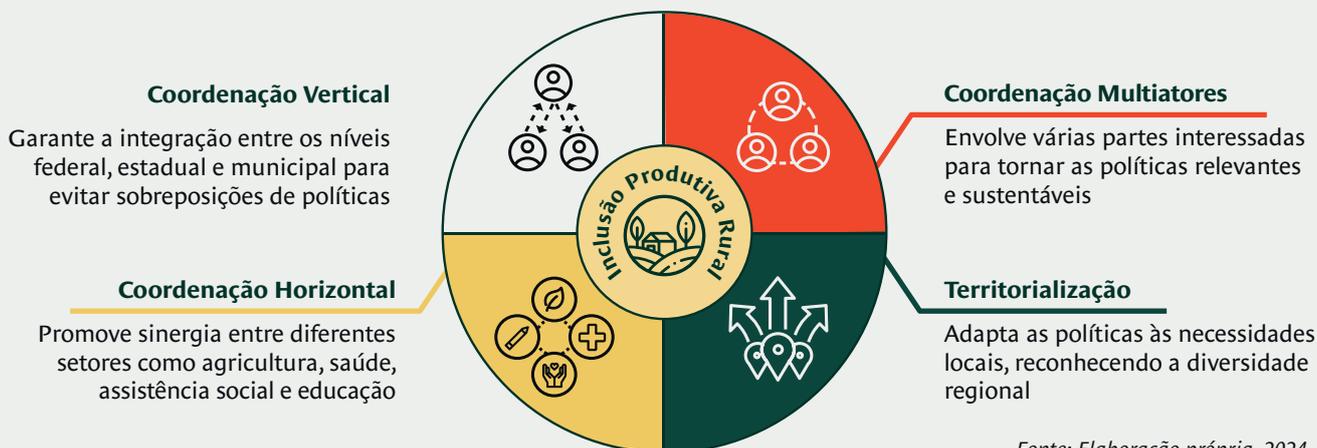
Promover coordenação implica articular e combinar esforços de um conjunto de atores e de competências. Lotta e Favareto (2016) mencionam quatro domínios importantes para que isso ocorra descritos no quadro a seguir:

Quadro 1: Domínios para promover a coordenação e complementariedade de políticas públicas

Domínio	Descrição
Coordenação Vertical	A coordenação vertical refere-se à articulação entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e instâncias de governança. Esta coordenação é crucial para garantir que as políticas públicas sejam integradas e complementares, evitando sobreposições e lacunas. A implementação eficaz de políticas federais em nível local requer a colaboração dos governos estaduais e municipais, adaptando as ações às realidades específicas das comunidades.
Coordenação Horizontal	A coordenação horizontal envolve a integração de políticas e investimentos dentro de um mesmo nível de governo ou entre diferentes setores, como agricultura, saúde, educação, assistência técnica, crédito, mercados, infraestrutura. Esta abordagem é vital para criar sinergias entre políticas distintas que se reforçam mutuamente e precisam chegar a um mesmo público e em uma sequência ordenada.
Coordenação Multiatores	A inclusão de diversos atores na formulação, implementação e avaliação das políticas é essencial. Além do governo, a participação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, setor privado e comunidades locais assegura que as políticas sejam aderentes aos interesses desses atores e permite mobilizar recursos únicos que enriquecem as estratégias de inclusão.
Territorialização das Políticas	O território, com suas especificidades geográficas, sociais e econômicas, orienta a aplicação das políticas. A territorialização permite que as intervenções sejam mais adequadas à diversidade regional do Brasil. Soluções sustentáveis precisam ser adaptadas e flexíveis a estes contextos socioecológicos.

Fonte: adaptado de Lotta e Favareto, 2016

Figura 1: Domínios para promover a coordenação e a inclusão produtiva rural



Fonte: Elaboração própria, 2024.



PROGRAMAS FEDERAIS E ESTADUAIS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL - UMA FONTE DE APRENDIZAGENS

É possível destacar **três principais momentos** recentes nas **políticas de inclusão produtiva rural no Brasil**. Nas primeiras décadas do século XXI, a atuação do Governo Federal assume o protagonismo na indução (institucional e financeira) das políticas públicas. **Desse período, cabe destacar o Plano Brasil Sem Miséria, que esteve em execução entre os anos de 2011 e 2014.** O segundo período, ocorrido entre os anos **2015 e 2022, foi caracterizado pelo desmonte de políticas públicas federais de inclusão produtiva rural**, o que levou a um maior protagonismo por parte dos governos estaduais e a cooperação horizontal entre entes federados, cujo **melhor exemplo é a criação do Consórcio Nordeste**, para tentar ocupar o espaço deixado pela ausência de atuação da União. **O terceiro período, iniciado em 2023, é caracterizado pela retomada do protagonismo no desenvolvimento por parte do Governo Federal e a atual coexistência das ações federais e estaduais sem, no entanto, o estabelecimento claro de formas de coordenação e complementaridade.**

No segundo período 2015 a 2022 foram executados um conjunto importante de projetos de inclusão produtiva rural nos estados do Nordeste entre os que se destacam os estados da Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí, financiados por recursos provenientes de organizações multilaterais.

As políticas de inclusão produtiva rural sempre fizeram parte das estratégias de desenvolvimento no Brasil, atuando em diferentes frentes para melhorar as condições de vida das populações rurais. No entanto, foi somente a partir de 2011 que essas políticas começaram a ser rotuladas explicitamente como “inclusão produtiva”. Esse rótulo emergiu em resposta à necessidade de integrar e coordenar diversas iniciativas que já estavam em andamento, com o objetivo de potencializar seus impactos e assegurar que as populações mais vulneráveis pudessem participar de maneira mais efetiva nos processos econômicos. O novo enfoque buscou dar visibilidade a uma abordagem que combinasse ações de capacitação, acesso a mercados e crédito, promovendo a articulação entre diferentes programas e políticas públicas, para garantir que a inclusão produtiva não fosse apenas uma consequência indireta de outras políticas, mas sim um objetivo central e explícito na agenda governamental (Favareto et. al., 2022).

BAHIA



Os principais projetos voltados à inclusão produtiva foram o **Pró-Semiárido (2014-2024)** e o **Bahia Produtiva (2014-2022)**. O Pró-Semiárido, financiado pelo FIDA, teve como objetivo promover a geração de renda e melhorar a qualidade de vida das famílias rurais em situação de pobreza, com foco especial em mulheres e jovens. Destaca-se por sua abordagem agroecológica e pelo trabalho contínuo com as comunidades do semiárido baiano. Já o Bahia Produtiva, realizado em parceria com o Banco Mundial, concentrou-se na formação de alianças produtivas e no acesso a mercados, fortalecendo associações e cooperativas. A Bahia acumula uma vasta experiência em parcerias com organismos internacionais desde os anos 1980, o que garantiu a continuidade e o aprimoramento das iniciativas de inclusão produtiva.

CEARÁ



O **Projeto Paulo Freire (2013-2021)**, também financiado pelo FIDA, foi considerado um dos mais bem-sucedidos no contexto global. Seu foco estava na geração de renda e no desenvolvimento de capital social em comunidades rurais vulneráveis, especialmente indígenas e quilombolas. O projeto teve impactos positivos na redução da pobreza multidimensional e no aumento da participação de mulheres e jovens em atividades produtivas e comunitárias. Contudo, houve desafios em manter a sustentabilidade das ações após o término do financiamento.

PARAÍBA



O **Procase (2012-2020)** concentrou-se no desenvolvimento sustentável e na redução da pobreza extrema. Suas ações abrangeram assistência técnica, acesso a mercados e manejo sustentável da caatinga. Um dos principais destaques do projeto foi o aumento significativo da renda das famílias beneficiadas, além da introdução de tecnologias inovadoras, como dessalinizadores de água, que ajudaram a mitigar os efeitos da seca prolongada.

PIAUÍ



O **Viva Semiárido (2009-2022)** buscou promover a inclusão produtiva e a segurança alimentar nas comunidades dos territórios semiáridos desse estado. Embora tenha obtido resultados positivos em algumas áreas, como o aumento do associativismo e a geração de renda, o projeto enfrentou dificuldades na articulação interinstitucional e na manutenção das ações após o fim do financiamento.

Clique aqui e saiba mais sobre os projetos, nesses quatro estados:



Foto: Celso Castro Júnior - Coronel João Sá, Bahia, Brasil

No quadro 2 a seguir são indicadas as principais ações de coordenação vertical, horizontal, multiatores e territorial identificadas a partir da análise dos documentos de formulação e avaliação desses projetos, como da realização de entrevistas com gestores dos governos estaduais e dos organismos internacionais.

Quadro 2: Projetos de Inclusão Produtiva Rural na Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí e as estratégias de coordenação

Estado	Projetos	Estratégia de coordenação			
		Vertical	Horizontal	Multitadores	Territorialização
Bahia	Pró-Semiárido (2014-2024) Bahia Produtiva (2014-2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Consórcios municipais bem-sucedidos (ex: Sistema de Inspeção Municipal) • Dificuldade em institucionalizar cooperação com órgãos federais • Articulação com PAA e PNAE 	<ul style="list-style-type: none"> • Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) como articuladora • Unidade de inteligência de mercados • Integração entre secretarias estaduais 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias com ONGs locais para ATER • Participação de universidades • Envolvimento de cooperativas e associações 	<ul style="list-style-type: none"> • Territórios de identidade como unidade de planejamento • Colegiados territoriais participam na formulação • Diagnósticos territoriais participativos • Articuladores territoriais
Ceará	Paulo Freire (2013-2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada participação dos municípios • Articulação com políticas federais na área de segurança hídrica • Apoio ao acesso a mercados institucionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê de Gestão Estratégica da Secretaria de Desenvolvimento Agrário • Articulação com Escola de Saúde Pública • Integração entre diferentes secretarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas públicas com sociedade civil • ONGs prestadoras de ATER • Comitês locais do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção de comunidades por território • Comitês municipais de desenvolvimento • Planos territoriais de desenvolvimento
Paraíba	PROCASE (2012-2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa participação do governo federal além da aprovação da carta consulta • Articulação com políticas de compras institucionais • Parceria com Banco do Nordeste 	<ul style="list-style-type: none"> • Ação coordenada entre secretarias estaduais • Criação do Conselho Estadual da Mulher Agrícola • Integração com políticas de recursos hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos territoriais validam propostas • Comitê Executivo de Gestão dos Investimentos • Parcerias com universidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação em 5 territórios • Orçamentos democráticos territoriais • Foco em vocações territoriais
Piauí	Viva Semiárido (2009-2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Relação engessada e verticalizada com governo federal • Baixo engajamento das prefeituras • Articulação via Conselhos Municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Casa do Semiárido como articuladora, mas com baixa capacidade de gestão • Comitê para a integração entre secretarias estaduais • Programa de Alimentação Saudável 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural • Colegiados territoriais • Participação de movimentos sociais • Unidades regionais com equipes multidisciplinares 	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação em 5 territórios • Vocações territoriais como critério de seleção das ações do projeto • Unidades regionais por território

Fonte: Elaborado pelos autores.



A coordenação vertical foi o maior desafio em todos os estados, com dificuldades de articulação com o governo federal.

A coordenação horizontal foi mais efetiva, com arranjos institucionais específicos em cada estado.

A coordenação multitadores variou entre os estados, mas geralmente focou na participação na formulação e aprovação de investimentos.

A coordenação territorial esteve presente no desenho dos projetos, mas tendeu a se diluir durante a implementação.

A Bahia apresentou arranjos mais consolidados, possivelmente devido à sua experiência histórica com projetos de cooperação internacional.

O QUE APRENDEMOS COM EXPERIÊNCIAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE COORDENAÇÃO



COORDENAÇÃO VERTICAL (entre níveis de governo)

- A participação do governo federal geralmente se limitou à aprovação das cartas-consulta¹ e garantia dos empréstimos, sem envolvimento na execução e avaliação.
- Os estados esperam que o governo federal complemente suas ações e estabeleça espaços de diálogo para articulação, mas isso ainda não existe e, portanto, a coordenação e a complementaridade ainda não ocorrem de maneira sistemática.
- Os consórcios municipais se mostraram mecanismos efetivos de articulação entre municípios e estados, como demonstrado pelo sucesso do Sistema de Inspeção Municipal (SIM) na Bahia.



COORDENAÇÃO HORIZONTAL (entre setores e políticas)

- Estruturas administrativas estaduais fortalecidas, com equipes estáveis e orçamento adequado, contribuem significativamente para evitar sobreposições entre os setores e políticas no nível estadual.
- Os comitês de gestão nos estados (criados para conduzir a implementação dos projetos com participação) ajudam a reduzir sobreposições, mas ainda são insuficientes para uma coordenação estratégica.
- A articulação com programas de mercados institucionais (PAA e PNAE) foi fundamental para criar oportunidades de comercialização.
- Estados desenvolveram programas próprios de compras institucionais durante o período de desmonte das políticas federais. Mas não sempre houve complementariedade com os programas nacionais do mesmo tipo.



COORDENAÇÃO MULTIATORES

- A participação de diferentes atores ocorre principalmente na formulação das propostas e aprovação dos planos de investimento.
- Há notável ausência do setor privado, com exceções pontuais como no Bahia Produtiva.
- O envolvimento das comunidades desde o início dos projetos aumenta sua legitimidade e engajamento.
- A assistência técnica continuada e de qualidade é crucial para o sucesso das iniciativas.



COORDENAÇÃO TERRITORIAL

- Os territórios são considerados na formulação dos projetos, mas seu potencial como “locus de implementação de políticas” se dilui durante a execução.
- As instâncias colegiadas territoriais² participam na priorização de ações, mas têm acompanhamento limitado dos resultados.
- A abordagem territorial permite melhor focalização dos investimentos considerando características sociais, produtivas e naturais.
- É necessário fortalecer o território como espaço de articulação entre famílias vulneráveis e organizações produtivas mais estruturadas.

¹ Documento que descreve ações e custos previstos na execução dos projetos que se pretende contratar com recursos externos e a contrapartida que é oferecida pelo mutuário pretendente.

² Os colegiados territoriais são espaços de discussão sobre projetos de desenvolvimento rural sustentável. Constituídos como instâncias de participação da política dos territórios rurais, participam deles representantes do poder público e da sociedade civil.

IDEIAS PARA MELHORAR A COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE DE INICIATIVAS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NA REGIÃO NORDESTE

GOVERNO FEDERAL

1

Complementar ações estaduais com políticas e aportes de recursos: No curto prazo, o MDS pode fortalecer ações no Nordeste complementando investimentos estaduais e priorizando as famílias mais vulneráveis, com iniciativas como fomento, cisternas e PAA. A ATER, vinculada ao Fomento e às cisternas de 2ª água, pode ser oferecida pelos projetos estaduais para inserir comunidades em mercados. Além disso, a iniciativa de vincular o Fomento ao crédito rural (Pronaf B) pode ser avaliada e ampliada, caso tenha bons resultados.

2

Institucionalizar, a nível federal, espaços de coordenação específicos para a articulação entre governo federal e as ações estaduais: Desenvolver um espaço de planejamento e monitoramento liderado pelo Governo Federal, com participação dos estados e de todas as organizações multilaterais atuantes no Brasil, para coordenar as ações em implementação na área de inclusão produtiva rural. Esse espaço pode ser criado a partir da ampliação do escopo do Comitê Gestor instituído pela Lei 12.512/2011, no âmbito do Programa Fomento Rural, que já conta com a participação do MDS, MDA, MMA e Ministério da Fazenda. Esse espaço teria os seguintes objetivos:

- A.** Evitar a sobreposição de ações: A atuação simultânea de organismos multilaterais e políticas públicas (federais, estaduais e municipais) pode gerar sobreposição de benefícios para alguns grupos e exclusão de outros, devido à limitação de recursos. Essa duplicidade também sobrecarrega as instituições públicas e reduz a eficiência das ações. O espaço proposto permitirá:
- Integrar os atores envolvidos na inclusão produtiva rural.
 - Mapear e monitorar as iniciativas em execução nos estados.
 - Evitar redundâncias e garantir maior alcance e eficiência das políticas públicas.
- B.** Promover e disseminar inovações: A implementação de projetos ocorre, em grande parte, no nível local, onde são desenvolvidas inovações e capacidades institucionais e organizacionais. Essas soluções podem ser aplicadas para resolver problemas semelhantes em outros contextos. A criação do espaço proposto permitirá o compartilhamento dessas inovações, promovendo a adoção de práticas bem-sucedidas e otimizando a execução de novos projetos.
- C.** Liderar o desenho de uma estratégia de inclusão produtiva rural: O problema da exclusão produtiva exige uma abordagem multidimensional, tornando inviável que um único ministério enfrente o desafio de incluir pessoas em situação de vulnerabilidade. É necessário combinar políticas sociais e produtivas, coordenar instrumentos complementares (como regularização fundiária, crédito e assistência técnica) e planejar investimentos que garantam o acesso dessas populações a direitos básicos, como educação, saúde e moradia.

3

Utilizar as cartas-consulta para prever e integrar ações em novos projetos: A carta-consulta é um documento enviado pelos governos estaduais à COFIEIX, do Ministério do Planejamento e Orçamento, para avaliação de projetos públicos financiados por organismos internacionais. Esse documento detalha as ações previstas, os valores investidos e as contrapartidas solicitadas. Embora a carta-consulta seja enviada ao Governo Federal, seu conteúdo é utilizado apenas para fins orçamentários e operacionais, sem que as áreas-fim (como desenvolvimento social e agricultura) aproveitem o planejamento do projeto para antecipar demandas de complementaridade ou apoio aos estados. Integrar a atuação da COFIEIX com essas áreas pode fortalecer o acompanhamento dos projetos em execução nos níveis estadual e municipal, já que o documento contém todas as informações necessárias para caracterizar as iniciativas.

4

O território como “locus de implementação das políticas públicas” é um caminho promissor para a coordenação: Trata-se do conjunto de atores orientar, de forma coordenada, suas intervenções para solucionar os problemas específicos dos territórios evitando que sejam os territórios os que precisem se adaptar à oferta que é definida pelos projetos e programas. As ações de coordenação podem ser favorecidas se as ações dos projetos forem pensadas como complemento aos programas federais e estaduais oficiais para o desenvolvimento territorial e como aprendizagem para aprimoramento das políticas públicas. Mas para isso é preciso estabelecer mecanismos que facilitem a incorporação de tais aprendizados no desenho de políticas.

5

Formação de ecossistemas de inovação local: São duas as oportunidades que podem favorecer a formação destes ecossistemas. A primeira delas é o reconhecimento do território como lugar privilegiado para a implementação das políticas de inclusão e o segundo é a ampla interiorização que no Brasil houve de universidades e institutos federais. Incentivar, via editais de pesquisa, a estruturação de iniciativas que articulem diversos atores, públicos e privados, centros de pesquisa, entre outros, para pesquisar sobre novas alternativas de inclusão produtiva e para ser um espaço de gestão de conhecimento é algo que pode se converter em embriões de arranjos produtivos locais mais duradouros, para além da duração dos projetos com financiamento externo. Essa ação, pode estar no âmbito dos organismos de fomento à pesquisa, induzida por parcerias com o Comitê Gestor mencionado no primeiro item deste aparte de recomendações.

PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS E OS FINANCIADORES

1

Ampliar mecanismos de inclusão, tanto no sentido de número de beneficiários, incluindo aqueles mais vulneráveis, como nos tipos de oportunidades de emprego digno e renda:

Os projetos de inclusão produtiva rural cujo principal grupo de beneficiários são os produtores associados, podem excluir grupos dispersos ou não associados. Para evitar isso, é necessário ampliar os critérios de seleção e reservar vagas para esses grupos.

Critérios de priorização, como a inclusão de mulheres e jovens, têm resultados variados: enquanto a equidade de gênero apresenta avanços, a inclusão de jovens ainda é limitada, exigindo mecanismos de monitoramento. Também é essencial ampliar a inclusão de populações vulneráveis, como pessoas com deficiência e LGBTQIA+, para reduzir desigualdades.

Além disso, é importante promover projetos inovadores e sustentáveis que valorizem modos de vida locais, identificando mercados promissores e envolvendo outros setores, como o privado e organizações sociais. Essas organizações podem fortalecer capacidades por meio de assistência técnica, integrando populações excluídas em arranjos produtivos inovadores.

2

Institucionalizar as práticas cooperativas: A rotatividade de gestores estaduais envolvidos na inclusão produtiva rural, causada por mudanças de gestão ou outros fatores, pode impactar a implementação dos projetos de diversas formas. Isso ocorre porque os perfis e trajetórias dos gestores são variados e imprevisíveis, o que pode alterar a condução dos projetos e, em alguns casos, personalizar as práticas cooperativas devido a alinhamentos políticos ou relações interpessoais. Assim, é essencial criar mecanismos que garantam a continuidade dos projetos e das práticas cooperativas, minimizando rupturas que possam comprometer os resultados esperados.

3

Fortalecer os consórcios enquanto mecanismos de articulação e cooperação: A cooperação horizontal entre entes federativos, a exemplo dos consórcios estaduais, proporciona um espaço de debate e co-construção fundamental para a disseminação de boas práticas de gestão e atuação coordenada. De igual maneira, os consórcios municipais proporcionam maior integração entre os municípios, além de possibilitar o fortalecimento da sua capacidade técnica e financeira. A atuação coordenada permite também garantir apoio para os estados — na mesma medida em que os municípios são apoiados por eles — para uma execução mais efetiva dos projetos.

ACÇÕES QUE PRECISAM SER REFORÇADAS

1

Promover parcerias no desenvolvimento de projetos: A atuação de organismos multilaterais em projetos de inclusão produtiva rural pode ser fortalecida por meio de parcerias estratégicas entre diferentes organismos internacionais, tornando os projetos mais integrados e abrangentes. A colaboração entre diferentes organizações permite o compartilhamento de experiências e boas práticas de outros projetos, enquanto a atuação conjunta amplia tanto o alcance quanto a capacidade financeira das iniciativas.

2

Promover mercados estáveis e promissores como oportunidades duradouras de geração de renda: Promover a inclusão vai além de aumentar e diversificar a produção das populações mais pobres. Um caminho promissor é iniciar o processo pela identificação de mercados com maior potencial e fomentar arranjos produtivos que facilitem o acesso das famílias em situação de pobreza. Isso exige que os instrumentos de política sejam organizados com foco na inclusão, e não apenas no aumento da oferta. Essa mudança de abordagem pode ser dirigida pelas equipes de ATER e incentivada pelo crédito ou fomento para projetos voltados ao acesso a mercados. Ainda assim, é importante manter dimensões complementares, como a segurança alimentar, alinhadas à geração de renda.

3

Garantir a qualidade e a sustentabilidade dos serviços de assistência técnica e extensão rural: Em todos os projetos de inclusão produtiva rural, de acordo com todos os entrevistados, a assistência técnica e extensão rural representa um dos principais eixos para efetivar a inclusão. Apesar disso, a qualidade e a frequência da assistência variam entre os projetos e políticas públicas, gerando por vezes a descontinuidade e/ou desigualdades entre territórios. Garantir a sustentabilidade de uma assistência técnica e extensão rural de qualidade, que considere as diversidades socioterritoriais desde a sua concepção deve ser o ponto de partida de todos os projetos que se proponham a promover a inclusão produtiva sustentável.

4

Incluir as comunidades no processo de elaboração e implementação dos projetos de IPR: Os processos de elaboração dos projetos tendem a ser bem-sucedidos quando incluem a participação do público beneficiário desde a sua concepção. O levantamento das demandas da população, assim como a validação das propostas de atuação e da seleção dos beneficiários amplia a sua legitimidade perante a população e assegura um maior engajamento comunitário quando realizados de maneira dialógica, incorporando saberes locais e conhecendo a realidade da população.

5

Promover a gestão de conhecimento dos projetos pode ser uma boa prática para ser implementada: A análise dos projetos deste estudo revelou que aprendizagens e lições têm orientado a formulação de novas iniciativas. Esse processo de gestão do conhecimento deve ser incorporado aos componentes de monitoramento e avaliação dos projetos. A sistematização de experiências, com a identificação de boas práticas, lições e aprendizados, pode ser disponibilizada em plataformas de disseminação, facilitando a ampliação de escala e a influência em políticas públicas. Além disso, considerando os desafios de articular ações entre diferentes fontes de financiamento e prazos de execução, seria estratégico adotar um conjunto mínimo de indicadores compartilhados. Isso permitiria, nos diferentes níveis (governo federal, estados e projetos), estabelecer uma base comum de metas para a inclusão produtiva.

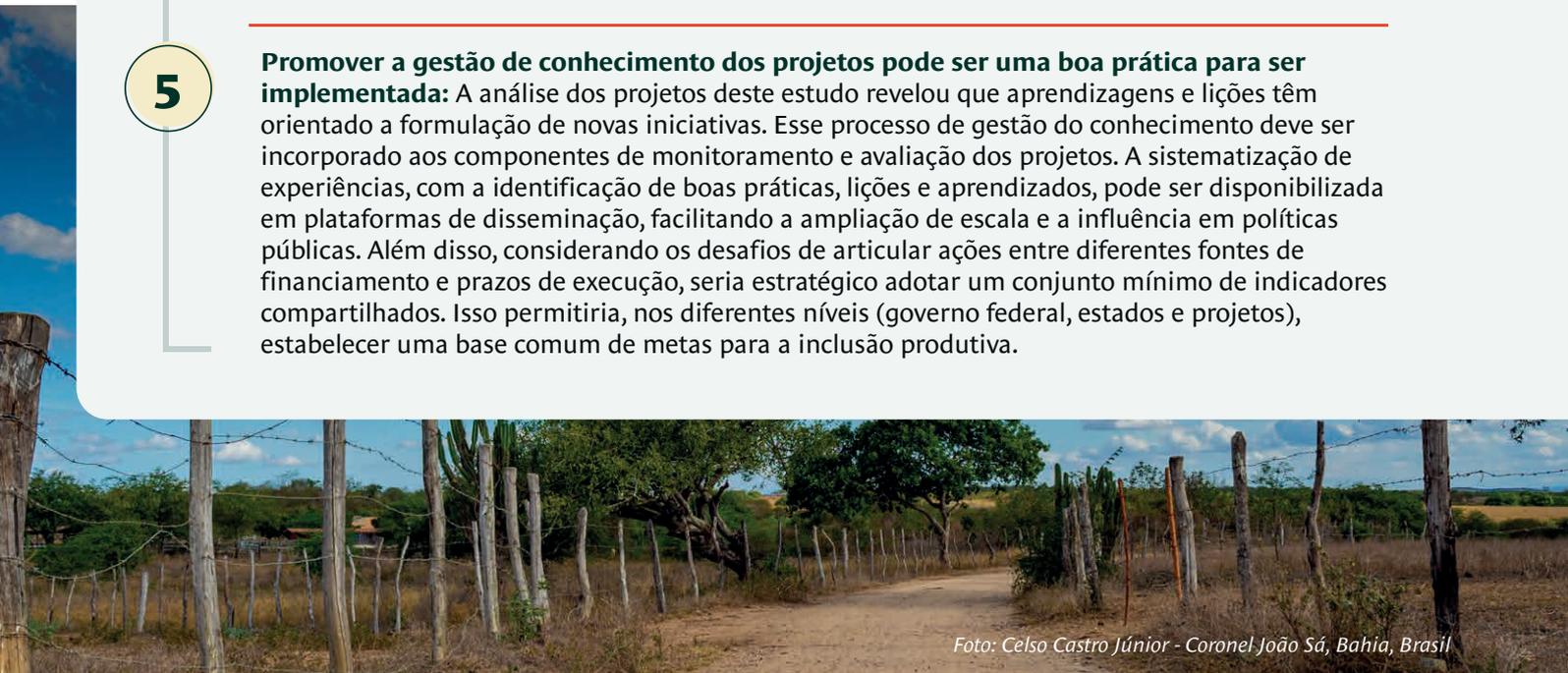


Foto: Celso Castro Júnior - Coronel João Sá, Bahia, Brasil

REFERÊNCIAS

Favareto Arilson; Favarão César e Vahdat Vahíd. **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.

Favareto Arilson; Vahdat Vahíd; Favarão César e Fernandes Bruna. **Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano 2022**. São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Instituto humanize, 2022. Disponível em: https://cebrapsustentabilidade.org/assets/files/Relatorio_Inc_Produtiva_AF_05.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

Lotta Gabriela e Favareto Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, v.24,n.57, p.49-65, mar. 2016.

Mello Janine. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio Rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

Vahdat Vahíd; Favareto Arilson e Favarão César. **Lições para programas de inclusão produtiva rural de cinco países latino-americanos**. Policy Brief, n. 03. São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Fundação Porticus e Instituto humanize. 2023.



Ideias para a coordenação e complementaridade entre as políticas públicas federais e as iniciativas de governos estaduais para a inclusão produtiva rural de Mireya Valencia; Fabiano Jorge Soares; Arilson Favareto e Gabriela Lotta 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:

Valencia, Mireya; Soares, Fabiano Jorge; Favareto, Arilson e Lotta, Gabriela. **Ideias para a Coordenação e complementaridade entre as políticas públicas federais e as iniciativas de governos estaduais para a inclusão produtiva rural**. Policy Brief, n. 05. São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Humanize, Instituto Itaúsa e Fundação Porticus. 2024



O QUE É A CÁTEDRA

A **Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano** é uma iniciativa do Cebrap Sustentabilidade – Núcleo de Pesquisas e Análises sobre Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade – em parceria com a Fundação Arymax, Instituto Itaúsa, Fundação Porticus e Instituto Humanize. O objetivo da Cátedra é produzir e sistematizar conhecimentos e fortalecer capacidades institucionais que melhorem os processos de tomada de decisão sobre inclusão produtiva rural.

ACESSE O SITE
DA CÁTEDRA:

<https://inclusaoprodutivarural.cebrap.org.br/>