



CÁTEDRA ITINERANTE  
**INCLUSÃO**  
PRODUTIVA RURAL

# RELATÓRIO

# INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL RURAL E INTERIORANO 2023-2024





CÁTEDRA ITINERANTE  
**INCLUSÃO**  
PRODUTIVA RURAL

RELATÓRIO

**INCLUSÃO PRODUTIVA  
NO BRASIL RURAL  
E INTERIORANO**

**2023-2024**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano  
[livro eletrônico] : relatório (2023-2024) /  
Arilson Favareto...[et al.]. -- 1. ed. --  
São Paulo : Ed. dos Autores, 2024.  
PDF

Inclui bibliografia  
Outros autores: Vahíd Vahdat, Cesar Favarão,  
Pedro Cavalcante, Mireya Valencia, Júlia Mariano.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-01-26497-4

1. Agricultura 2. Áreas rurais 3. Inclusão  
4. Mudanças climáticas - Aspectos ambientais  
5. Políticas públicas 6. Relatórios I. Favareto,  
Arilson. II. Vahdat, Vahíd. III. Favarão, Cesar.  
IV. Cavalcante, Pedro. V. Valencia, Mireya.  
VI. Mariano, Júlia.

24-243662

CDD-630

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Agricultura 630

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

# **RELATÓRIO INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL RURAL E INTERIORANO (2023 - 2024)**

## **AUTORIA**

Arilson Favareto  
Vahíd Vahdat  
Cesar Favarão  
Pedro Cavalcante Filho  
Mireya Valencia  
Júlia Mariano

## **COMITÊ DE ACOMPANHAMENTO DO PROJETO**

Vivianne Naigeborin - Fundação Arymax  
Matheus Magalhães – Fundação Arymax  
Natalia Cerri – Instituto Itaúsa  
Janine Mello dos Santos – Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania  
Paulo Durval Branco – Instituto Fronteiras do Desenvolvimento

## **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Rayanne Karen Pedrosa Frota Lô - Agência 247 Comunicação Criativa

Esta publicação é resultado do projeto “Cátedra de Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano” coordenado pelo 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.

ISBN: 978-65-01-26497-4

Título: Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano 2023-2024

Formato: Livro digital

Veiculação: Digital



Como citar esta publicação: FAVARETO, A.; VAHDAT, V.; FAVARÃO, C.; CAVALCANTE FILHO, P.; VALENCIA, M.; MARIANO, J. Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano (2023-2024). São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Instituto Itaúsa, Fundação Porticus, Instituto humanize. 2024.

## **CRÉDITO DAS FOTOGRAFIAS:**

PÁGINA 51: Rodrigo Carvalho Gonçalves/Redário/ISA

DEMAIS PÁGINAS: Shutterstock.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14291283>

## **Agradecimentos**

O conteúdo deste Relatório é de responsabilidade exclusiva dos autores, a quem cabe a responsabilidade por eventuais erros e omissões. Mas ele não teria sido produzido sem o apoio e engajamento de um conjunto de pessoas e instituições a quem é preciso registrar nosso sincero agradecimento.

As Fundações Arymax e Porticus e os Institutos Humanize e Itaúsa foram parceiros e viabilizaram as condições que permitiram ao Cebrap Sustentabilidade formatar e desenvolver ao longo dos últimos três anos o projeto de existência da Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano, a partir da qual foi produzido todo o conteúdo aqui apresentado.

Vivianne Naigeborin, Matheus Magalhães, Natalia Cerr, Janine Mello e Paulo Durval Branco compuseram o Comitê de Acompanhamento da Cátedra e contribuíram em diferentes momentos, da discussão da conjuntura do país até a discussão dos conteúdos produzidos, com opiniões e críticas extremamente valiosas e em total espírito de diálogo e cooperação. Tudo isso vem sendo fundamental para aprimorar o conhecimento produzido e a própria forma de funcionamento da Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano, que a partir de 2024 começou a modificar o seu modo de funcionamento.

Especificamente o terceiro capítulo deste relatório partiu de um conjunto de notas técnicas produzidas por especialistas nos temas tratados. Catia Grisa contribuiu para os conteúdos relacionados ao tópico de cadeias curtas de comercialização, Mikael Linder para o que trata de mercados de nichos (IG), Lilian Elias Pelegrini para o tema das compras públicas e Gilson Bittencourt para o conteúdo sobre crédito. Agradecemos a cada um e a cada uma pelo rigor em analisar a experiência do país e por apontar caminhos possíveis para a inovação no campo dos instrumentos que apoiam a inclusão produtiva.

Antonio Marcio Buainain, Cátia Grisa e Mauro Del Grossi contribuíram com uma leitura atenta e com sugestões de ajustes à primeira versão deste Relatório. A todas e todos, além do agradecimento, registramos nossas desculpas pelos problemas que, eventualmente, ainda persistam nesta versão.

**Os autores**



# Sumário

Introdução .....	<b>7</b>
1 - Por uma transição rural justa, sustentável e inclusiva .....	<b>9</b>
2- Dinâmica recente das ocupações no Brasil rural e interiorano .....	<b>31</b>
3 - Espaços de inovação nas políticas de inclusão produtiva no Brasil rural .....	<b>54</b>
Anexo Metodológico – Análise da dinâmica de ocupações .....	<b>102</b>

# Introdução

## *O período 2023/2025 e seus significados para a inclusão produtiva rural*

**Se a segunda metade da década de 2010 foi marcada pela descontinuidade e desmonte de um conjunto de políticas públicas, a mudança de governo a partir de 2023 representa uma oportunidade para a retomada de uma agenda de reconstrução do Estado, da democracia e das políticas públicas.** Nessa agenda, a inclusão produtiva deveria ter lugar de destaque e as áreas rurais do Brasil são um espaço privilegiado para isso, por ser a fronteira das relações entre sociedade e natureza, com tudo o que isso significa em tempos de emergência climática, e pelo seu potencial de geração de trabalho e renda, algo vital para um desenvolvimento inclusivo.

**A pujança do agronegócio brasileiro tem sido inegável no que diz respeito à produção de riquezas, mas isso tem sido acompanhado de efeitos negativos quanto à conservação da biodiversidade e quanto à ampliação de oportunidades de inclusão econômica pela via do trabalho:** o Brasil rural vem sistematicamente perdendo postos de trabalho, mesmo nas regiões mais dinâmicas. Somente entre os dois últimos Censos Agropecuários o Brasil perdeu mais de 1 milhão de ocupações nos estabelecimentos agropecuários. E os dados recentes mostram que isso não se resume à agricultura. Isto é, os empregos gerados no campo não são suficientes para substituir os postos de trabalho eliminados com o avanço da fronteira agrícola ou com a mecanização, e os empregos criados nas atividades de transformação e distribuição nos sistemas agroalimentares também pouco compensam esse saldo negativo.

**A geração anterior de políticas e programas – experimentada no início deste século - foi muito exitosa em reduzir a pobreza e em ampliar a proteção social, mas não teve o mesmo sucesso em promover a inclusão produtiva.** Várias são as razões disso: desde o fato de que a inclusão produtiva exige investimentos estruturais e de longo prazo, até a constatação de que houve pouca coordenação entre os vários instrumentos que deveriam ser utilizados de forma integrada pelas famílias mais vulneráveis. Por isso a simples retomada de políticas e programas experimentados no passado não serão suficientes para uma inclusão duradoura da população mais vulnerável na economia. É preciso retomar algumas daquelas iniciativas, reformular outras, e também é necessário produzir novos instrumentos.

**Se não houver forte atenção para as inovações e para a moldagem de uma verdadeiramente nova geração de políticas,** os cenários que se apresentam para o próximo período sugerem que pode haver, no meio rural, uma redução da pobreza e da fome por meio de políticas sociais mais vigorosas – que já começam a ser implementadas -, mas coexistindo com um aprofundamento da dependência econômica do setor de produção de commodities em seu modelo convencional – exatamente como aconteceu no passado.

**Pode parecer paradoxal, mas a soma desses dois componentes tende a gerar um resultado negativo para a inclusão produtiva, apesar da redução da pobreza.** Por

isso, em vez de dois vetores justapostos – um de dinamização econômica poupadora de trabalho, e outro de redução da pobreza baseada em políticas sociais – o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento que possa, ao mesmo tempo, promover o crescimento econômico, e, no modo de fazê-lo, ampliar as oportunidades das pessoas e a conservação ambiental. A isso chamamos, neste relatório, de transição rural justa, que para fazer jus ao nome, precisa ter essas duas características, ser inclusiva e sustentável.

**Retomando as bases assentadas no Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano de 2022, esta nova versão busca contribuir para a discussão de uma transição rural justa no país.** As evidências, análise e proposições estão apresentadas ao longo de três capítulos. No primeiro, discutimos o conceito de transição rural justa, situando-o no contexto das transformações estruturais em curso e em diálogo com as oportunidades e desafios que as transições energética e agroalimentar apresentam. O principal intuito é chamar a atenção para os riscos embutidos na desconexão entre as agendas do enfrentamento às mudanças climáticas e de diminuição de desigualdades, como tem se tornado frequente. Em vez disso, é apresentado o argumento de que o momento representa oportunidade singular para adotar soluções capazes de trazer ganhos para essas duas agendas fundamentais do debate público contemporâneo. No segundo capítulo, evidenciamos que sem uma estratégia dirigida para a inclusão e a sustentabilidade o Brasil não alcançará esses propósitos. Porque a tendência de longo prazo no meio rural brasileiro – ao contrário do que diz o senso comum - é de diminuição de ocupações, mesmo em lugares marcados pelo dinamismo econômico do agronegócio. Tal configuração confirma a proposição de que uma atenção mais substantiva à inclusão produtiva é um elemento estratégico para a transição nas áreas rurais do país. Já o terceiro capítulo, recupera aprendizados e aponta espaços de inovação nos instrumentos de política pública tipicamente mobilizados para promover a inclusão produtiva (crédito, assistência técnica, compras públicas, circuitos curtos e indicações geográficas). Ao analisar os diferentes instrumentos, também se ressalta que uma nova geração de políticas precisará dar maior atenção à coordenação das intervenções, à adoção de um enfoque territorial e à diversificação de vias para a inclusão produtiva.

O lançamento deste relatório também marca uma nova etapa do desenvolvimento da Cátedra IPR. Ao longo dos primeiros três anos, a Cátedra discutiu de maneira ampla o tema da inclusão no Brasil rural e interiorano. A partir do triênio iniciado em 2024, o foco passa a ser as interdependências entre a agenda das mudanças climáticas e a agenda da inclusão. Isso porque tem ficado evidente que o repertório de ações que vem sendo esboçado para dar conta da crise climática tende a agravar a agenda das desigualdades, quando deveria ser uma oportunidade para conectar as duas agendas. E para reforçar ainda mais o compromisso com as mudanças necessárias no país, a atenção à produção de conhecimentos e formação de capacidades, que caracterizam o primeiro triênio, passam a ser complementadas com uma maior atenção à incidência sobre políticas públicas e investimentos privados. Esperamos que o conteúdo aqui apresentado sirva de ponto de partida para os desenvolvimentos dos próximos anos.





## CAPÍTULO 1

# *Por uma transição rural justa, sustentável e inclusiva*



## Mensagens principais

- ✿ Historicamente, o Brasil tem apostado em dois modelos de atuação sobre o meio rural, um voltado à produção de commodities - poupador de trabalho e intensivo em recursos naturais -, e outro baseado na expansão de políticas sociais para compensar os efeitos negativos do primeiro.
- ✿ Ao longo das décadas, houve avanços na criação de instrumentos que visavam incluir produtivamente populações mais vulneráveis das áreas rurais do país. No entanto, uma soma de iniciativas não chega a configurar uma estratégia de desenvolvimento inclusiva e sustentável. Diante dos desafios que se assomam nos próximos anos, o Brasil precisa de uma nova agenda.
- ✿ Frente a esse desafio, no plano internacional tem se apostado na ideia de uma transição rural resiliente e inclusiva. Essa indica a necessidade de pensar de maneira combinada avanços na dimensão ambiental e no combate às desigualdades.
- ✿ De partida, essa transição precisa partir reconhecer que as áreas rurais são sempre pressionadas por vetores exógenos de transformação. Há pelo menos quatro vetores que impulsionam esse processo de transformação rural: a urbanização e as mudanças demográficas; a integração das cadeias agroalimentares e a financeirização da economia mundial; a digitalização e a intensificação tecnológica; e as mudanças climáticas. O avanço de cada um desses vetores abre novos desafios e possibilidades de caminhos para a inclusão produtiva.
- ✿ Um aspecto marcante na discussão sobre uma transição rural justa é evidenciar as interdependências entre o que acontece na agricultura e o que se passa nos setores não agrícolas da economia das regiões interioranas e do país. Isso exige que políticas agrícolas distintas sejam adotadas em diferentes estágios da transição rural, e que sejam complementadas com outros instrumentos, para além das ações setoriais especificamente direcionadas ao setor primário. Além disso, são necessárias inovações institucionais e investimentos coerentes com a velocidade e com a abrangência dos caminhos de transformação.
- ✿ Com os desafios trazidos pelas mudanças do clima, duas agendas são cruciais para se levar adiante uma transição rural justa: a transição energética e a transição agroalimentar. Em cada caso, é preciso aproveitar as novas possibilidades emergentes e induzir estratégias que podem melhor abordar simultaneamente os desafios ambientais e a geração de oportunidades para a população mais vulnerável.

# Introdução

**Passado o período da pandemia, tem ganho cada vez mais força no debate público a necessidade de que as economias em todo o mundo passem por uma transição ou transformação.** Essas são discussões atravessadas por imperativos como a identificação de setores promissores para a competição no mercado internacional, a incorporação de novas tecnologias e a resposta a novos desafios como as mudanças climáticas ou disputas geopolíticas. Nessas discussões, no entanto, é dada atenção restrita às áreas rurais como um espaço para pensar o desenvolvimento dos países nos próximos anos. Na maior parte das vezes, as áreas rurais são entendidas como o espaço para o avanço do setor agrícola - cada vez mais importantes na balança comercial de países como o Brasil -, mas com pouco espaço para discutir o seu papel no enfrentamento às desigualdades e na geração de oportunidades para a inclusão produtiva.

**No plano internacional os organismos de cooperação vêm avançando bastante nas formas de conceber os determinantes dos processos de transformação do mundo rural.** E uma dessas inovações, ainda com pouca repercussão sobre o debate público brasileiro, envolve a ideia de “transição rural inclusiva”. Um dos marcos deste debate é o relatório publicado em 2016 pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), intitulado *Fostering inclusive rural transformation*. Recentemente a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação vem retomando essa ideia, agora sob o título *Resilient and inclusive rural transformation*, agregando a temática ambiental à preocupação com a inclusão.

Este capítulo tem como objetivo discutir as características de uma transição rural justa e está organizado ao longo de quatro seções principais. A primeira seção apresenta a evolução das abordagens sobre inclusão produtiva rural e aponta a necessidade de uma renovação nas formas de se pensar as possibilidades de futuro. Na segunda seção são discutidos os vetores exógenos que têm gerado transformações nas áreas rurais e que devem servir de base para pensar possíveis estratégias. Na terceira seção é apresentada a ideia de transição rural inclusiva e sua relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Na quarta seção são discutidos os desafios relacionados à transição agroalimentar e energética, duas dimensões especialmente relevantes para as áreas rurais durante os próximos anos.

Antes de seguir, parece útil esclarecer a maneira como os termos “transformação” e “transição” são empregados neste capítulo. No debate público, na maior parte das vezes esses termos são considerados sinônimos e são utilizados de maneira indiscriminada. Neste relatório utilizamos o termo “transformação” para fazer referência às grandes mudanças em curso nas áreas rurais, como mudanças demográficas e o avanço da digitalização. Já a ideia de “transição” é utilizada para se referir às mudanças que sociedades e governos podem implementar de maneira deliberada para modificar seu padrão de produção e consumo.



# 1. A evolução das abordagens sobre inclusão produtiva rural

**Ao longo do tempo, as formas de entender as relações entre trabalho, produção e pobreza nas áreas rurais foram se modificando.** Para se entender por que a ideia de transição rural justa é inovadora, é importante retomar, ainda que esquematicamente, essa trajetória.

## ANOS 60/70

**Nos anos 60/70 emerge o padrão produtivista** - Havia a expectativa de que a modernização da agricultura, promovida por meio do pacote tecnológico baseado no uso de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), maquinário e crédito subsidiado expandiria a produção e, com ela, o emprego. O que se viu com o passar do tempo é que este modelo se revelou caro, com fortes impactos ambientais, e altamente seletivo, excluindo boa parte da população rural, que se viu afetada negativamente pela concentração da terra, da renda e dos investimentos. Além disso, este modelo revelou-se extremamente poupador de trabalho, por conta da intensividade tecnológica que substituiu o trabalho humano por máquinas. Com isso, é verdade, diminuiu a penosidade do trabalho rural e houve significativo aumento da produtividade, mas também houve diminuição das oportunidades de inclusão produtiva.



*Uma estratégia de desenvolvimento que combine o crescimento econômico com a ampliação das oportunidades e conservação ambiental é o que entende-se por transição rural justa.*

## ANOS 70/80

**Nos anos 70/80, baseado no diagnóstico da dificuldade de incluir os mais pobres, surge o padrão do desenvolvimento rural integral** – Neste caso, o volume de investimentos e o conhecimento mobilizado sequer chegou perto daquilo que sustentou o padrão produtivista. As iniciativas sob este molde visavam minimizar os efeitos seletivos das intensas mudanças tecnológicas, econômicas e demográficas em curso à época. A ideia era melhorar um conjunto de condições que bloqueavam a inclusão dos pequenos agricultores no modelo emergente, fornecendo-lhes infraestrutura e investimentos em ativos produtivos. Embora a ideia fosse boa, pois buscava a resolver gargalos estruturais, esta geração de projetos fracassou, seja porque eram projetos caros, porque foram mal executados, porque faltava expertise em sua elaboração e execução, ou mesmo porque os problemas identificados, justamente porque são estruturais, demandam um longo tempo para serem superados.

## ANOS 80/90

**Nos anos 80/90 é a vez das políticas agrícolas diferenciadas** – Em um contexto de escassez de recursos e de desmonte das grandes estruturas que viabilizaram o padrão produtivista (por exemplo, com a extinção ou desmantelamento das empresas públicas de assistência técnica), a preocupação passa a ser a identificação de segmentos da agricultura brasileira que poderiam dar respostas rápidas, com poucos investimentos, em um contexto de crise de financiamento do Estado e de aumento do desemprego. É neste momento que se cria o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, dirigido a um segmento intermediário deste grupo social. O Pronaf é considerado um programa exitoso, mas ele nunca chegou massivamente aos mais pobres, nem foi desenhado para isso. Para os mais pobres, os efeitos mais visíveis eram alcançados por outras políticas, como a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais.

## ANOS 2000/ 2010

**Nos anos 2000/2010, as políticas agrícolas passam a ser combinadas com políticas de combate à pobreza em perspectiva multidimensional** – A agenda social passa, nessa década, a ocupar lugar de ainda maior destaque na atuação do Estado. O Programa Fome Zero, a constituição do Bolsa Família, e finalmente o Programa Brasil Sem Miséria não só ampliaram enormemente as transferências de renda para os mais pobres, mas também passaram a considerar que a pobreza é fruto de um conjunto de privações, sociais e produtivas. Especificamente sobre a inclusão produtiva rural, é desenhada uma estratégia que se baseava na oferta progressiva de apoios, começando por infraestruturas básicas como água, habitação e energia; passando depois para o apoio produtivo; até chegar finalmente às formas de acesso a mercados, prioritariamente por meio de compras públicas. Como resultado, a pobreza diminuiu, mas ao mesmo tempo as ocupações no Brasil rural diminuíram, porque algo faltou nessa estratégia, em especial, em dois aspectos: o volume de recursos voltados aos ativos produtivos nunca foi suficiente perto do tamanho dos gargalos da exclusão no Brasil rural; e apesar do interessante mix de políticas mobilizados na estratégia de inclusão produtiva, houve baixa coordenação entre elas, fazendo com que não chegassem na sequência idealizada aos beneficiários, ou mesmo que todas elas chegassem aos mesmos beneficiários.

## 2015-2022

**Na segunda metade dos anos 2010 há um desmonte das políticas públicas e um acirramento da crise ambiental** – Seja pela crise econômica que se abateu sobre o país nessa década, seja pela concepção que orientou a ação do Estado no período, segundo a qual a austeridade no gasto público favoreceria os investimentos privados e estes é que gerariam o dinamismo econômico necessário à superação da pobreza e da exclusão, o fato é que houve uma descontinuidade de programas que vinham dando certo. O resultado foi a volta da pobreza e da fome, fazendo com que em poucos anos o país retrocedesse ao estado de indicadores que era visto décadas antes.

De 2023 em diante, há uma expectativa de retomada do protagonismo do Estado nas agendas econômica, social e ambiental, mas ainda há muitas incógnitas sobre como o tema da inclusão produtiva será tratado – A grande incógnita consiste em saber se o país apostará em atividades econômicas com baixo grau de inclusão econômica e geradoras de significativo impacto ambiental, como já fez no passado com suas políticas industrial e agrícola, deixando a agenda social e a agenda ambiental restritas a medidas de mitigação dos efeitos negativos do estilo de desenvolvimento predominante. Ou se no período que se inicia com as mudanças na orientação do Estado conseguirão pôr em marcha um novo modelo (de crescimento, de desenvolvimento, de organização social, como se queira chamar), no qual as fraturas entre a produção de riquezas, a inclusão das pessoas e a conservação ambiental possam se reforçar mutuamente. Para isso é necessária uma transição que envolve os setores priorizados, as formas de produzir, mas também as maneiras de pensar o futuro. Mundo afora esses desafios também vêm sendo enfrentados e em muitos lugares isso vem sendo chamado de Transição justa, Transição sustentável ou outras formas. Mas em todas elas há a necessidade de uma nova etapa e, para que isso ocorra, de uma nova agenda.



*Com a retomada do protagonismo do Estado nas áreas econômica, social e ambiental, a inclusão produtiva precisa estar no centro de uma agenda de transição justa que ainda precisa ser consolidada.*



**Cada uma das etapas anteriores se apoiava em um diagnóstico e em uma estratégia que lhe era correspondente.** Alguns estudos e elaborações sintetizavam essas agendas. O chamado Relatório FAO/Incrá, publicado no início dos anos 1990 (FAO/Incrá, 1994) trazia o diagnóstico de que havia um segmento da agricultura familiar que, com pouco ou nenhum apoio era tão produtivo quanto a agricultura patronal, o que justificava a criação de um programa a ela dirigido, como o Pronaf. O primeiro Texto para Discussão produzido pelo NEAD - Núcleo de Estudos sobre Agricultura e Desenvolvimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Veiga et al., 2001), chamava a atenção para a necessidade de olhar para o Brasil rural não somente como o lugar da produção de commodities ou, inversamente, como o lugar onde restava existindo um grande contingente de pobres rurais; o Brasil rural tinha (e tem!) um enorme potencial para a geração de ocupações de trabalho a baixo custo de investimento e para a alavancagem de novas formas de uso dos recursos naturais, de maneira coerente com o ideal normativo contido na ideia de sustentabilidade.



*A soma das políticas voltadas para o rural brasileiro a partir dos anos 2000 não estabeleceu uma estratégia de desenvolvimento inclusiva e sustentável.*

**Ainda que os anos seguintes tenham sido palco de uma diversificação das políticas para o rural brasileiro, pode-se indagar se isso representou a adoção de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural.** É certo que a criação do Programa Fome Zero e, posteriormente, seu incremento com o Bolsa Família e a estruturação do Brasil Sem Miséria, trouxeram para o primeiro plano a necessidade de políticas sociais e de apoio às famílias mais pobres do Brasil rural, como requisitos



para a eliminação da pobreza e da fome. E é certo também que a criação de um conjunto de programas como o PAA, o Proagro, o PNPB, entre vários outros ampliou o rol de instrumentos de política pública para a agricultura familiar. No entanto, uma soma de iniciativas não chega a configurar uma estratégia de desenvolvimento inclusiva e sustentável. O Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano de 2022, mostrou como ainda há enormes dificuldades para fazer o Pronaf chegar até os mais pobres, como a cobertura dos serviços de assistência técnica são muito baixos, como os programas de compras públicas atingem um percentual pequeno dos agricultores mais vulneráveis (Favareto et al, 2022). Estudos sobre políticas específicas como a Rota de inclusão produtiva rural também mostraram como, apesar da expressiva redução da pobreza extrema, os instrumentos voltados a melhorar a situação econômica das famílias não chegavam ao público-alvo na sequência desejada, nem de forma combinada e complementar.

**Ao mesmo tempo em que se ampliava a política social e o espaço da agricultura familiar nas políticas públicas, os significativos estímulos internos e externos à produção de commodities pressionou o Brasil rural.** E isso aconteceu de duas formas: convertendo áreas de florestas e ricas em biodiversidade para a produção de pastagens e, em menor grau, de grãos; e eliminando ocupações produtivas de produtores familiares que desaparecem nas áreas de expansão da fronteira agrícola – claro que novos empregos foram ali gerados, mas o saldo líquido de ocupações de trabalho é negativo, como também mostra o Relatório Inclusão Produtiva Rural de 2022.

**A pergunta que fica é saber se no próximo período o Brasil continuará apostando em dois modelos de atuação sobre o meio rural** – um poupador de trabalho e intensivo em recursos naturais, e outro baseado em expansão de políticas sociais para compensar os efeitos negativos do primeiro vetor – ou se é possível uma transição para um outro modelo de desenvolvimento no Brasil rural, no qual, sem abrir mão da produção de riquezas, seja possível desenhar incentivos e investimentos que favoreçam maior convergência entre ganhos privados, sociais e ambientais. Uma estratégia renovada precisa partir de uma leitura dos vetores de transformação em curso para, a partir daí, pensar formas de intervenção mais aderentes às tendências e às mudanças estruturais que se projetam.





## 2. Vetores de transformação das áreas rurais

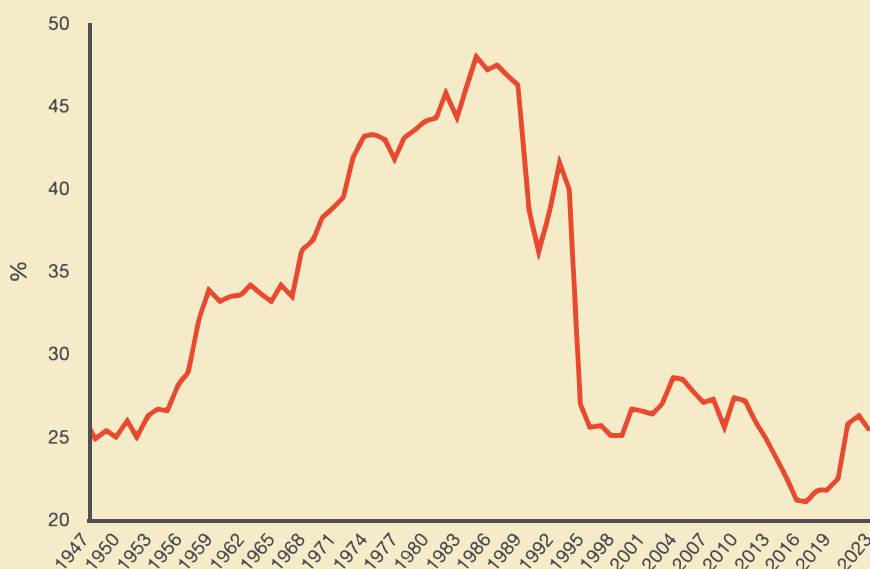
Como mencionado anteriormente, no plano internacional tem sido discutida a ideia de transição rural inclusiva. Mais recentemente, tem se agregado a temática ambiental à preocupação com a inclusão, levando à ideia de uma transição rural resiliente e inclusiva. De acordo com essa abordagem, é preciso, de partida, entender que as áreas rurais são sempre pressionadas por vetores exógenos de transformação.

As áreas rurais são pressionadas por vetores exógenos de transformação. Esses fatores mudam ao longo do tempo e já não são mais a urbanização e a industrialização.

Historicamente os principais vetores de transformação rural foram a urbanização e a industrialização. Com esses processos, à medida que a modernização tecnológica ia substituindo o trabalho humano por máquinas e modernos insumos no campo, parte dessa população descartada dos processos produtivos migravam para as cidades e eram absorvidas no mercado de trabalho urbano. Outro efeito desse mesmo processo é que esta mesma população se constituía em mercado consumidor para uma industrialização em ascensão. Essas eram as funções cumpridas pelos espaços rurais nos processos de desenvolvimento.

Ocorre que nas décadas recentes esse padrão se quebrou e o caso brasileiro é exemplar. De um lado, com o processo de desindustrialização do país, que levou a uma enorme redução da demanda por trabalho nesse setor. A Figura 1 evidencia a redução da importância da indústria no PIB do país a partir da década de 1980. E mesmo no setor terciário, que hoje concentra a maior parte da força de trabalho, mudanças tecnológicas e precarização sinalizam que pode haver uma nova onda de descarte de mão-de-obra nos próximos anos, com a disseminação de aplicativos e outras tecnologias. De outro lado, não estamos mais em um período de acelerado crescimento populacional e os fluxos migratórios não são mais os mesmos, havendo inclusive, em muitas regiões, uma migração de retorno, dos grandes centros para pequenos municípios, ou, principalmente, um crescimento de cidades médias mais afastadas das metrópoles.

Figura 1: Participação da indústria no PIB em preços correntes (%)



Fonte: CNI (s/d)

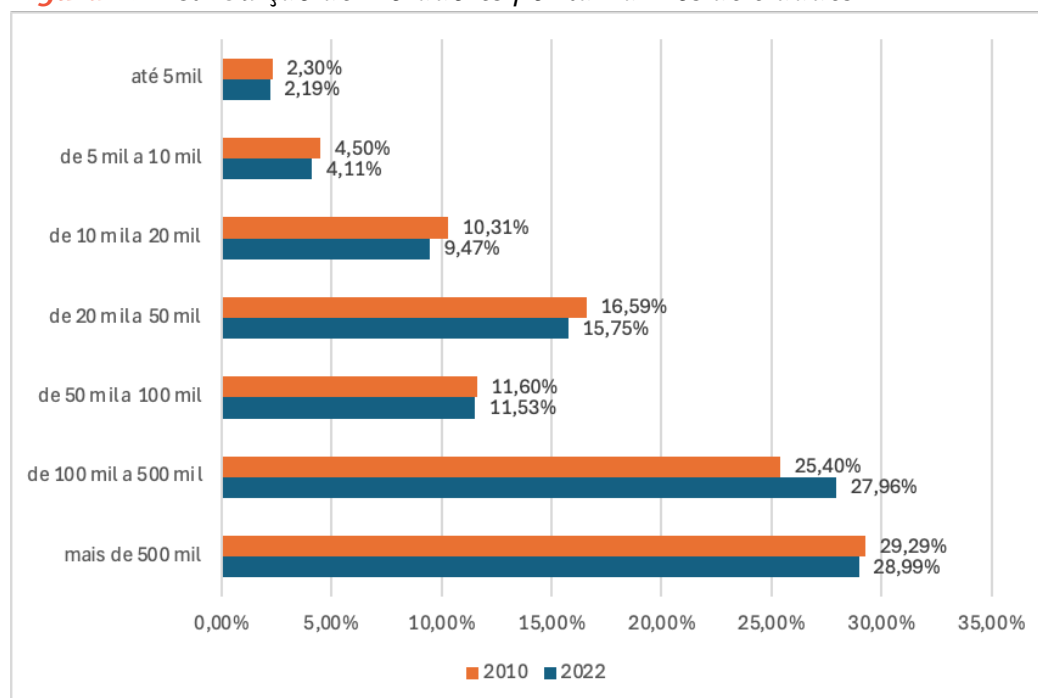
Quais são, então, as características das transformações rurais num contexto pós-industrial e de estabilização demográfica? Há quatro vetores que impulsionam esse processo de transformação rural: a urbanização e as mudanças demográficas; a integração das cadeias agroalimentares e a financeirização da economia mundial, resultando em fluxos de investimentos em terras e em ativos produtivos; a digitalização e a **intensificação tecnológica**, resultando em enormes ganhos de produtividade, mas também em exclusão dos menos capitalizados; e as **mudanças climáticas**. A dinâmica que emerge da interação desses fatores mescla velhos e novos problemas e se traduzem em um conjunto amplo e diversificado de desafios, mas também de oportunidades:

✦ **A urbanização, as mudanças demográficas, a crescente integração das cadeias de abastecimento alimentar e dos sistemas alimentares e o aumento do investimento nacional e estrangeiro no setor agroalimentar combinam-se para gerar novos riscos nos mercados agroalimentares para mulheres e homens rurais que operam na agricultura e no setor alimentar. Mas também produzem novas oportunidades de empreendedorismo e de emprego à montante e à jusante nas cadeias de valor agroalimentar** – no processamento, transporte, fornecimento de insumos e desenvolvimento e manutenção de tecnologia, infraestrutura e equipamentos. No caso brasileiro, os dados do Censo Demográfico 2010 já mostravam que o maior crescimento populacional do país já não estava mais nas grandes metrópoles e sim em uma rede cada vez mais interiorizada de cidades médias e de pequenos municípios no seu entorno, e os resultados preliminares do Censo Demográfico 2022 sinalizam que essa tendência se aprofundou ainda mais (Figura 2). Sob o ângulo econômico, pesquisa publicada pelo IPEA também em 2022 mostra que pela primeira vez as regiões interioranas já respondem pela maior parte da riqueza produzida no Brasil, superando as áreas metropolitanas. Nada disso, no entanto, é objeto de estratégias de desenvolvimento.



Os vetores que incidem hoje sobre as áreas rurais podem significar riscos para o emprego nas áreas rurais, mas também produzem novas oportunidades nas cadeias de valor agroalimentar.

**Figura 2:** Distribuição de moradores por tamanhos de cidades

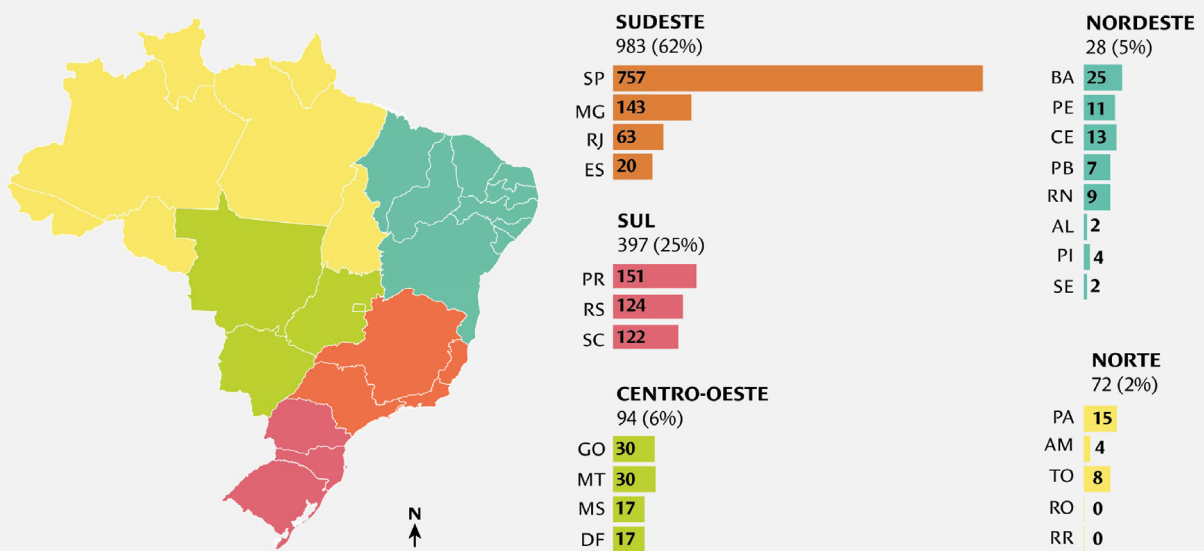


**Fonte:** Farias e Bischoff (2023), com base nos dados Censo Demográfico 2022.



A rápida difusão de dispositivos digitais e maior acesso à internet significam que informações e conhecimentos sobre sistemas agroalimentares podem ser gerados e compartilhados com sincronidade, e velocidade e precisão cada vez maiores, mas não de forma igual. Para o caso brasileiro, o Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano de 2022 já havia mostrado a brutal concentração das AgTechs no centro-sul do país (Figura 3) e a expressiva carência que ainda existe na expansão de serviços de acesso a internet nas regiões rurais em especial as mais pobres (Figura 4).

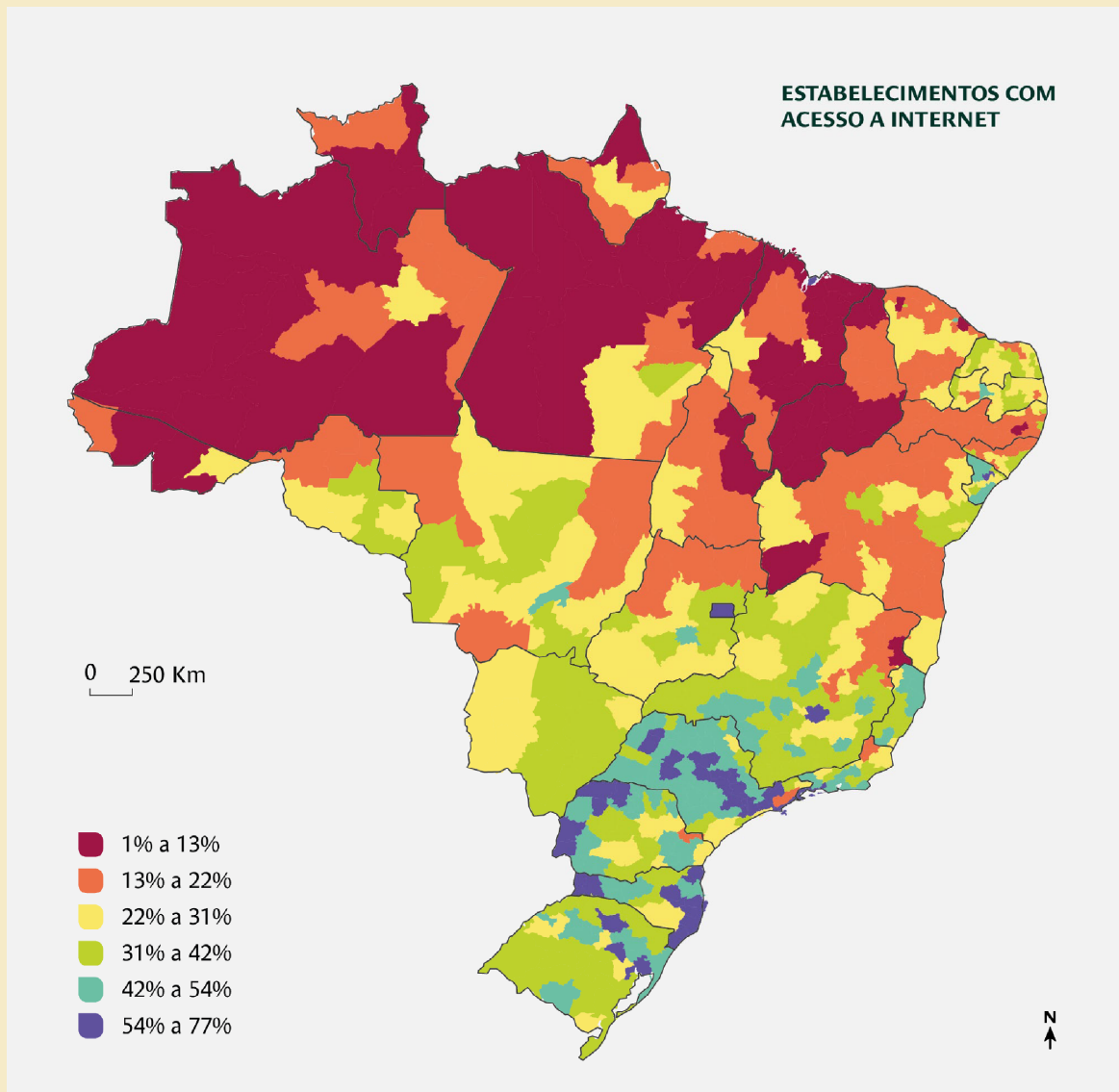
**Figura 3:** Distribuição das startups por região



Fonte: Favareto et al. (2022) com base em Figueiredo, Jardim, Sakuda (2021).



**Figura 4:** % de estabelecimentos agropecuários com acesso à internet por microrregião

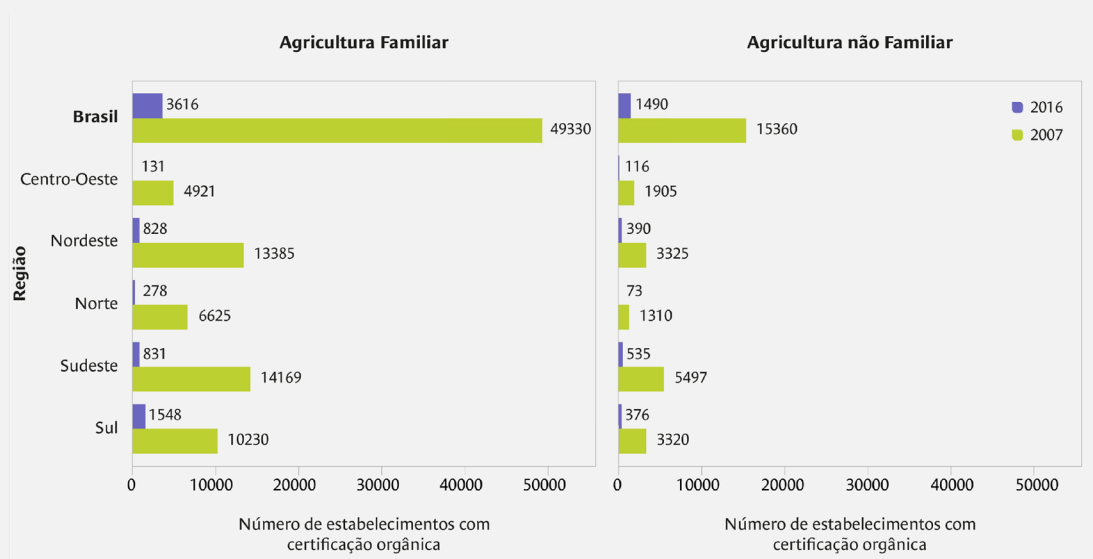


**Fonte:** Favareto et al. (2022) com base em IBGE (2019)



**A mudança climática impulsiona a preocupação com a sustentabilidade de práticas agrícolas estabelecidas, mas também cria novas oportunidades para as famílias rurais e comunidades para gerar novos benefícios por meio de um gerenciamento aprimorado de recursos naturais.** No caso brasileiro, embora seja ainda insuficiente, é crescente a adoção pelas empresas de protocolos ambientais. Muito precisará ser feito no aprimoramento de mecanismos existentes de monitoramento e rastreamento das condições de uso dos recursos naturais, de reconstrução do aparato de fiscalização ambiental. Deve diminuir o espaço para o discurso que vê nas preocupações ambientais apenas uma forma de restringir as exportações da agricultura brasileira convencional. E há enorme espaço para ampliar programas inovadores como o Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono) e para adotar inovações institucionais que permitam que os agricultores mais pobres e que dominam quantitativamente as paisagens ainda marcadas por elevada biodiversidade em esquemas de pagamento por serviços ambientais ou para serem privilegiados em programas de recuperação e regeneração florestal e de paisagens. Na certificação dos produtores como orgânicos, apesar do avanço expressivo nas últimas décadas (Figura 5), apenas 2,35% dos estabelecimentos do país contam com a certificação.

**Figura 5:** Número de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar certificados na produção orgânica para os anos de 2006 e 2017.



**Fonte:** Favareto et al. (2022) com base em IBGE (2019)



### 3. A relação entre transição rural justa - inclusiva e sustentável e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

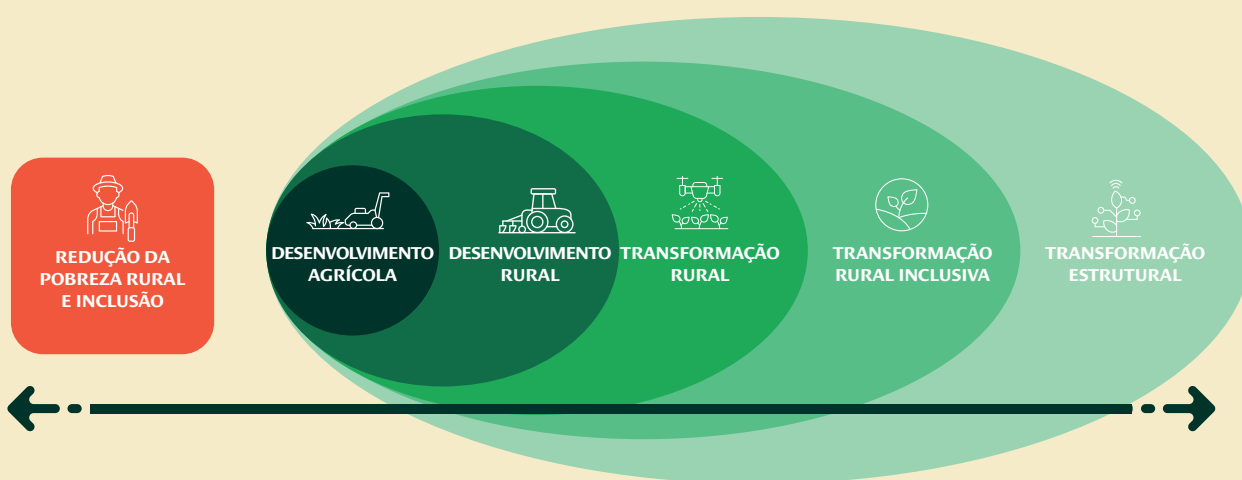
No momento em que o debate sobre transformações rurais começava a tomar corpo, eram firmados os compromissos em torno dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A pandemia da Covid19 relegou a um segundo plano essa agenda, mas é possível que isso volte a ter destaque nos próximos anos, com o acirramento das mudanças climáticas e a proximidade do horizonte estabelecido naqueles pactos. No caso brasileiro, em especial, apesar da relevância de suas áreas rurais e do predomínio populacional de produtores familiares, avaliações preliminares indicam que, nos biomas que concentram boa parte do território nacional e nos quais há concentração de agricultores vulneráveis, seria preciso décadas a mais para que as metas venham a ser alcançadas, comparativamente aos indicadores observados no Sul e Sudeste do Brasil

**A inovação mais importante trazida com esses dois marcos – o das transformações rurais e dos ODS - consiste em evidenciar as interdependências entre o que acontece na agricultura e o que se passa nos setores não agrícolas da economia das regiões interioranas e do país.** E o uso da expressão interdependência aqui não é gratuito: a transformação rural é mais ou menos inclusiva, é algo que afeta a transformação estrutural do país, e é algo que, inversamente, é afetado por essas transformações estruturais.

A figura a seguir esquematiza essa concepção. Nela se pode ver como a redução da pobreza e a inclusão dependem, claro, do desenvolvimento agrícola, mas também de como isso está envolto por um conjunto mais amplo de processos associados ao desenvolvimento rural; o que, por sua vez, é encapsulado pelo processo de transformações rurais em curso; e este, finalmente, é parte das transformações estruturais mais amplas da sociedade. Por exemplo, a perda de oportunidades de trabalho associadas à modernização tecnológica na agricultura pode ser compensada pela criação de novas oportunidades quando a economia cresce e se geram empregos em outros setores; mas quando o crescimento é puxado exclusivamente pelo setor de produção de commodities, há uma pressão para que a política social e o gasto público compensem o caráter concentrador dessa economia que se baseia em ganhos de produtividade e de escala, para que haja redução da pobreza e melhoria do bem-estar.

A figura ilustra também como, até o meio da década passada, momento de publicação do relatório do FIDA - Fostering inclusive rural transformation (2016), as preocupações se concentravam nas duas esferas mais básicas dessa representação esquemática, abrangendo ações voltadas à produção do desenvolvimento agrícola ou, no máximo, do desenvolvimento rural, como a periodização feita páginas atrás já havia sugerido. Conceber a transformação rural inclusiva como uma possibilidade implica, portanto, a necessidade de manejar afirmativamente os elementos identificados nos processos de transformação rural aqui mencionados, em suas articulações com os processos mais amplos de transformação estrutural do país, tal como indicado nos outros anéis da representação esquemática.

**Figura 6:** O desenvolvimento agrícola, o desenvolvimento rural e a transformação rural estão interligados com outros grandes processos



Fonte: IFAD (2016)

**As lições trazidas por essa maneira de conceber transformações são muito úteis para o Brasil e contrariam o senso comum sobre a inclusão produtiva no país.** Em resumo, pode-se destacar os seguintes aspectos:

- ✦ **Se a transformação rural pode gerar efeitos positivos ou negativos para as pessoas, um padrão de transformação rural inclusiva precisa ser induzido.** Para que aconteça, ele não resulta automaticamente, nem do desenvolvimento agrícola (tendencialmente poupador de trabalho e intensivo em recursos naturais), nem das transformações estruturais (tendencialmente ambíguas, pois ampliam oportunidades, mas agem de maneira a aumentar a seletividade no seu aproveitamento). Por isso, embora necessária, a transformação rural ou estrutural não gera automaticamente redução da pobreza e inclusão.
- ✦ **A transformação rural inclusiva depende da agricultura, que mantém sua importância à medida que a transformação se desenrola, mas exige que políticas agrícolas distintas sejam adotadas em diferentes estágios da transformação rural, e que sejam complementadas com outros instrumentos,** para além das ações setoriais especificamente direcionadas ao setor primário.

✿ **As estratégias de desenvolvimento rural coerentes com uma transição rural inclusiva são específicas a cada contexto, mas têm uma direção semelhante:** é preciso reformas políticas que melhorem instrumentos existentes adaptando-os para o novo contexto e para um viés mais inclusivo e sustentável, é preciso inovações institucionais e investimentos coerentes com a velocidade e com a abrangência dos caminhos de transformação que se pode identificar nesses diferentes contextos.

✿ Finalmente, a inclusão produtiva em um país tão heterogêneo e desigual como o Brasil não pode ser tratada apenas com políticas de apoio à produção ou de acesso. **Inclusão produtiva requer programas de desenvolvimento. E desenvolvimento exige tempo, visão estratégica, apoio consistente e persistente do poder público e da sociedade em geral, e envolve muito mais do que Economia. Sem essa visão ampliada, os resultados alcançados sempre serão limitados.**




*A transformação rural inclusiva exige políticas específicas e complementares que ultrapassem o setor agrícola. Esse processo depende de reformas que adaptem os instrumentos existentes ao novo contexto, além de inovações institucionais e investimentos que acompanhem o ritmo e as demandas da transição*





## 4. Oportunidades e desafios nas transições agroalimentar e energética nas áreas rurais

Na COP30 se completam 10 anos do Acordo de Paris e da Agenda 2030 e seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O balanço não será positivo e haverá muita pressão para resultados mais ambiciosos. Mas para que isso ocorra há algumas condições. E uma delas é que o Brasil seja menos ambíguo na sua maneira de lidar com algumas das agendas cruciais para uma estratégia de enfrentamento das mudanças climáticas. Duas delas se destacam no contexto das áreas rurais: a agenda da transição energética e a agenda da transição nos sistemas agroalimentares.



As agendas da transição energética e agroalimentar são cruciais para o enfrentamento das mudanças climáticas, mas é preciso incorporar a discussão sobre as desigualdades no desenho e implementação das estratégias de transição

Ao passo que essas duas transições têm sido cada vez mais discutidas nos fóruns internacionais e que há um esforço de entender as interrelações entre questões complexas, também tem sido frequente o descolamento entre a agenda das desigualdades e das mudanças climáticas. Dada a urgência do desafio climático e o papel preponderante que grandes empresas desempenham nas emissões de gases de efeito estufa, essas são frequentemente as que recebem maior atenção no debate público, enquanto pequenos produtores e as populações vulneráveis se mantêm à margem da discussão, aparecendo em maior medida quando se fala dos impactos de eventos extremos. No contexto de uma transição rural justa, é preciso conectar melhor as escolhas que estão sendo feitas nessas transições para atingir melhores resultados ambientais, e suas implicações para a superação das desigualdades, mais especificamente com a criação de oportunidades para a inclusão produtiva (Vahdat et al., 2024).



## 4.1 Transição energética

A **transição energética** refere-se ao processo de mudança gradual e sistemática de um sistema energético baseado predominantemente em combustíveis fósseis, como petróleo e carvão, para um modelo mais sustentável e diversificado, que prioriza fontes renováveis de energia, como solar, eólica e hidrelétrica. Esse processo envolve não apenas a substituição das fontes de energia, mas também a transformação das infraestruturas, políticas e práticas de consumo e produção, com o objetivo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, minimizar o impacto ambiental e promover a segurança energética e a eficiência. A transição energética é essencial para enfrentar as mudanças climáticas e garantir um futuro mais sustentável e equilibrado para as gerações futuras.

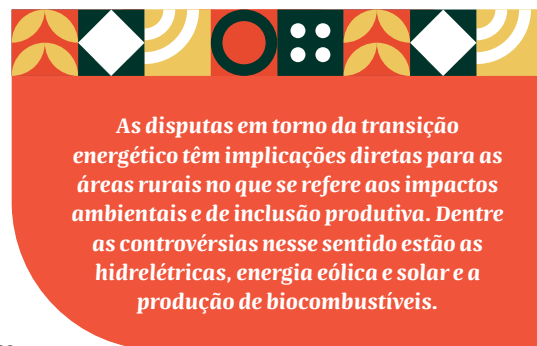
Comparativamente a outros países, o Brasil se encontra em uma situação mais favorável para essa transição. Em 2022, a matriz energética do Brasil contava com a participação de 47,4% de fontes renováveis, enquanto a média global de fontes renováveis era de 16% (EPE, 2023).

A discussão sobre a transição energética, no entanto, é marcada por disputas acirradas quanto ao papel que o petróleo tem a desempenhar e quanto às alternativas para substituí-lo. Muitas dessas disputas possuem implicações para as áreas rurais com impactos ambíguos para o meio ambiente e as possibilidades de inclusão produtiva.

Enquanto a **construção de hidrelétricas** permitiu que o país se tornasse menos dependente de fontes fósseis, também geraram um impacto ambiental expressivo no entorno, assim como nos meios de vida das populações locais. Um dos exemplos mais emblemáticos nesse sentido foi a construção da usina de Belo Monte que, apesar de ter incluído uma preocupação com o licenciamento ambiental e a participação da população, finalmente levou à inundação de áreas, remoção de comunidades e a uma série de problemas sociais na cidade de Altamira, sendo considerada uma das cidades mais violentas do país.

Nas últimas décadas, novas fontes renováveis para a geração de energia, como a **energia eólica e solar**, têm crescido no país, com o potencial inclusive de permitir um maior acesso à energia de forma descentralizada, em muitos casos em parceria com agricultores familiares. No entanto, a forma como os contratos de arrendamento são firmados com as empresas podem ser desfavoráveis e impactar negativamente as suas possibilidades produtivas dos agricultores. É o que tem ocorrido na região Nordeste, conforme aponta o INESC (2023), onde as remunerações dos agricultores nos contratos de arrendamento são irrisórias, as contrapartidas sociais são insuficientes e há diversas cláusulas desvantajosas que afastam a população local dos processos de tomada de decisão.


Por fim, na busca por substituir os combustíveis fósseis, a eletrificação da frota de veículos tem ganhado força em todo o mundo, ao mesmo tempo que o Brasil historicamente tem investido na produção de **biocombustíveis**, particularmente com a produção de etanol, a partir da cana-de-açúcar, e mais recentemente do biodiesel, a partir de óleos vegetais (em especial da soja). Os cultivos utilizados tipicamente são provenientes de monoculturas, de grande escala e cada vez mais mecanizadas, o que gera consequências ambientais relevantes. E mesmo com os incentivos oferecidos por programas como o PNPB, o cenário tem sido de exclusão dos pequenos produtores (Vahdat et al., 2024).



## 4.2 Transição agroalimentar

Já a **transição agroalimentar** é o processo de transformação dos sistemas de produção, distribuição e consumo de alimentos com o objetivo de torná-los mais sustentáveis, equitativos e resilientes. Isso envolve a adoção de práticas agrícolas que respeitem os limites ambientais, além de promover a redução do desperdício de alimentos e a eficiência dos recursos. A transição agroalimentar busca melhorar a saúde dos ecossistemas e das comunidades, promovendo a biodiversidade, o bem-estar dos agricultores e a qualidade nutricional dos alimentos, ao mesmo tempo em que se adapta às mudanças climáticas e às necessidades alimentares crescentes da população mundial.

A transição no setor agrícola é fundamental para a crise climática porque, individualmente, a agropecuária é, no mundo, o setor que mais emite carbono e outros gases associados ao aquecimento global, respondendo isoladamente por um terço do total. São 10 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente. 60% disso sob a forma de metano e óxido nitroso. E os outros 40% como carbono decorrente do desmatamento e da degradação dos solos.



No Brasil, a agropecuária e as mudanças no uso do solo compõem o maior vetor de emissões. Apesar de a ideia da transição agroalimentar ser cada vez mais difundida, há diferentes narrativas de como esse processo pode acontecer e as consequências ambientais e sociais nem sempre são dimensões centrais.

No caso brasileiro, em particular, os dados são inequívocos: o principal vetor de emissões é a agropecuária, com as atividades de produção – respondendo por aproximadamente 25% das emissões - e com as mudanças no uso do solo a ela associadas – com outros 50% do total. Pode haver alguma controvérsia quanto aos números exatos, mas não existe dúvida quanto à magnitude.

Isso, sem levar em conta outros problemas ambientais associados ao desmatamento: erosão da biodiversidade e do patrimônio genético, mudança no regime de chuvas ocasionada pela perda de evapotranspiração da floresta, maior vulnerabilidade a incêndios e secas mais prolongadas. É o que apontam há tempos os relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas Globais (IPCC), ou o estudo Tipping Points: from climate crisis to positive transformation, publicado pelo Potsdam Institute for Climate Impact Research.

Diante das demandas da transição agroalimentar, também há diferentes narrativas que se apresentam no debate público como caminhos de solução; no entanto aqui novamente é preciso ponderar as consequências ambientais e sociais associadas.

Entre essas narrativas estão aquelas que **ênfatizam a adoção de novas técnicas e insumos para tornar mais “verde” a produção em grande escala**, conectada às cadeias globais, mantendo a sua trajetória de ganhos crescentes de produtividade e alto grau de padronização, o que permitiria gerar uma quantidade cada vez maior de alimentos de maneira sustentável. Essa narrativa se apoia na pujança do setor agropecuário brasileiro. De fato, o país passou, no intervalo de uma geração, da condição deficitária na produção de alimentos – o que se observava até antes do último quarto do século XX – para a posição de um dos maiores produtores mundiais. O setor também possui um peso expressivo nas exportações do país, sendo crucial e fundamental para a balança comercial brasileira.

É importante recordar, no entanto, que enquanto o avanço desses produtores muitas vezes é descrito como resultado exclusivo de um empreendedorismo heróico, o seu desenvolvimento foi fortemente impulsionado por investimentos públicos e incentivos fiscais. Basta recordar os pesados investimentos públicos em pesquisa na produção de tecnologias adaptadas às condições tropicais por meio da Embrapa, na difusão dessas tecnologias por meio dos serviços de assistência técnica e assistência rural e o financiamento subsidiado que foi concedido por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural. Além disso, até hoje o setor continua sendo bastante beneficiado por um conjunto de incentivos que garantem sua competitividade. Por exemplo, o Imposto Territorial Rural que incide sobre a propriedade da terra é irrisório (em todo o território nacional se arrecada com o ITR o mesmo valor que uma única cidade como Campinas arrecada com o Imposto Predial e Territorial Urbano).



*É preciso refletir criticamente sobre o papel decisivo que o Estado brasileiro desempenhou ao longo das últimas décadas para garantir o sucesso do agronegócio. A trajetória de sucesso do setor agrícola não pode ser dissociada dos investimentos públicos e incentivos fiscais que garantiram sua competitividade e expansão.*

Sob o ângulo da geração de empregos, é verdade que os atores que impulsionam essa narrativas muitas vezes são responsáveis pela criação de novos postos de trabalho, sobretudo em regiões onde o mercado de trabalho era incipiente; mas muitas vezes isso se faz incorporando terras onde antes havia produtores autônomos (agricultores familiares, extrativistas, populações tradicionais). No entanto, o Relatório Inclusão Produtiva Rural de 2022 mostrou como o saldo líquido dessa dinâmica é negativo. E o próximo capítulo do presente relatório reforça esse argumento com um quadro mais detalhado. O que os argumentos dessa narrativa de caráter produtivista sugerem é que a expressiva seletividade e o ritmo cada vez mais intenso das inovações tecnológicas faz com que seja simplesmente desnecessário incluir mais produtores. Mesmo sob o ângulo da dinamização econômica, estudos que vêm sendo produzidos mostram também como os efeitos indiretos se restringem a uns poucos centros urbanos nas regiões produtoras, com baixa capacidade de irradiação para o entorno, resultando em enclaves e não exatamente em regiões inclusivas.

Outras **narrativas relevantes no debate sobre a transição agroalimentar são as que enfatizam o papel da agricultura familiar**. Em muitos sentidos, essa narrativa pretende ser o espelho invertido da primeira. Ela se apoia na crítica frontal à agricultura empresarial de larga escala, seja no que diz respeito aos seus efeitos econômicos, sociais ou ambientais. Como alternativa, vem a reivindicação de que o país passe a priorizar o segmento dos produtores familiares, muitas vezes apresentado como agricultura familiar, agricultura familiar camponesa, ou agroecologia. As diferenças entre os três termos dizem respeito não somente à identidade política coletiva reivindicada pelas organizações portadoras desse discurso, mas também à radicalidade variada com que a narrativa é empregada por cada uma delas. De maneira geral, a ênfase recai em estratégias como a diversificação da produção propiciando também a regeneração do meio-ambiente, a atenção a produtos da sociobiodiversidade e a adoção de sistemas alimentares mais territorializados.

Enquanto o potencial desses produtores é fortemente defendido, também é importante reconhecer os limites de escala que as experiências enfrentam. Há um conjunto significativo de experiências inovadoras localizadas que podem ser a base para um novo ciclo



*Embora promissoras, as iniciativas inovadoras de produção sustentável da agricultura familiar enfrentam desafios em termos de escala e dados consolidados sobre seu impacto e fatores de sucesso.*

de inovações em políticas públicas. Parte delas é fomentada por meio de projetos com acesso a fundos especiais, projetos de investimento social ou outros e envolvem produção agroecológica, circuitos curtos conectando produtores e consumidores, e outras modalidades. Porém, é preciso reconhecer que apesar da clara coerência entre essas ações e um modelo inclusivo e sustentável de produção, não há registros e estatísticas que permitam afirmar exatamente qual é o tamanho desse segmento, nem há estudos que tenham conseguido consolidar quais são os fatores de sucesso e de fracasso entre esse tipo de iniciativas.

Exceções que ganham escala mais significativa são os projetos conduzidos por governos estaduais como o Bahia Produtiva – projeto premiado pelo Banco Mundial e bastante inovador. Sobre iniciativas assim, há certa controvérsia quanto à sua conversão em políticas permanentes, pois elas são financiadas com recursos concedidos em modalidades relativamente mais favoráveis. Nesse exemplo mencionado, em especial, há inovações importantes envolvendo acesso a mercados e formas de assistência técnica mais abrangentes e que fortalecem a organização local. Resta o desafio de como conectar essas experiências aos circuitos oficiais de crédito e outros serviços públicos, ou de como favorecer investimentos que não sejam apenas direcionados à agricultura e possam atingir as estratégias de reprodução das famílias, incluindo aí as ocupações não-agrícolas, ou os investimentos no entorno destas comunidades.

Por fim, há **narrativas focadas fortemente no ambientalismo**. Essas narrativas partem do reconhecimento da deterioração dos ecossistemas, e advoga pela conservação e recuperação de florestas e oceanos, o que permite proteger a biodiversidade, ampliar a captura de carbono e favorecer o aumento do rendimento de atividades produtivas. Para tanto propõem-se tanto a mobilização de desincentivos para atividades predatórias (como as ações de comando e controle e a criação de áreas de proteção), como incentivos à conservação (por exemplo por meio do pagamento por serviços ambientais ou a concessão de certificações). Com a crescente preocupação com a crise climática, também têm surgido fundos de investimento voltados à restauração florestal.

Enquanto essa narrativa confere grande atenção à recuperação dos recursos naturais, com frequência o componente social ou inclusivo se mantém ausente. Essa ausência, no entanto, pode levar à fragilização das medidas ambientais e ao aprofundamento das desigualdades. A partir de uma revisão sistemática sobre programas de pagamentos por serviços ambientais, Snilstveit et al. (2019) observam que apesar das informações de baixa qualidade disponíveis, observa-se que os participantes com rendimentos mais elevados, mais terras e uma renda mais diversificada possuem uma probabilidade maior de aderir a esses programas em comparação com aqueles que dependem dos recursos naturais para a subsistência, dado o maior custo de oportunidade que enfrentam.

No campo das políticas de comando e controle, é interessante considerar as conclusões do estudo do Instituto Escolhas (2023) que observou que políticas de redução da pobreza e/ou de aumento da formalização do trabalho também estão associadas a quedas no desmatamento, especialmente quando não são implementadas apenas em um município isolado. A

pesquisa sugere que se o conjunto de oportunidades econômicas disponíveis para uma população não for efetivamente abordado juntamente com a adoção de políticas ambientais, essas últimas podem se mostrar frágeis ou com efeitos apenas temporários.

Por fim, o recente crescimento de fundos voltados à restauração florestal também parece criar oportunidades e desafios para o Brasil. Enquanto os recursos podem permitir ao país enfrentar desafios como a recuperação de áreas degradadas e que sejam geradas ocupações na cadeia da restauração, se os programas não forem desenhados de forma a beneficiar pequenos e grandes produtores, a tendência é que apenas os produtores de maior porte se beneficiem dos recursos - o que poderia levar a um aprofundamento da concentração fundiária e das desigualdades no campo.



*As narrativas focadas na dimensão ambiental enfrentam o desafio de incorporar a dimensão social. Um exemplo são os fundos voltados à restauração florestal que correm o risco de deixar para trás os pequenos produtores.*



Este amplo rol de oportunidades e desafios aqui elencados contrastam com duas visões muito presentes no debate público. Uma delas considera que o Brasil já tem o futuro assegurado pela pujança do agronegócio brasileiro e que seu dinamismo seria forte o suficiente para gerar crescimento econômico e, com ele, a ampliação das oportunidades para as pessoas. A outra considera que embora isso não seja totalmente verdadeiro, há um conjunto de políticas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural que, se bem implementadas ou ampliadas, corrigiriam as desigualdades inerentes ao modelo produtivo do agro brasileiro. Os dois capítulos a seguir colocam um grão de sal em ambas as afirmações, ao mostrar que, mesmo em locais marcados por forte dinamismo agropecuário, isso tem acontecido com diminuição das ocupações de trabalho e, em seguida, ao evidenciar que há enorme espaço para aperfeiçoar as políticas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural.





## CAPÍTULO 2

# *Dinâmica recente das ocupações no Brasil rural e interiorano*



## Mensagens principais

- ✦ Apesar de toda a visibilidade e da inegável importância do setor agropecuário para a economia brasileira, não é verdadeira a afirmação de que esse dinamismo tem resultado em maior inclusão. Os dados mostram que a tendência de longo prazo no meio rural brasileiro é de diminuição de ocupações.
- ✦ Essa diminuição não se explica somente pela baixa pujança e exclusão nas áreas marcadas por maior precariedade. Mesmo nas áreas fortemente marcadas por expressivo dinamismo econômico (as regiões do agronegócio) há diminuição líquida das ocupações. Nos estados em que a produção em grande escala tem avançado, desde São Paulo até o Pará, não houve ganhos no número de ocupações.
- ✦ Ainda assim, há sete estados no país que apresentaram crescimento no número de pessoas ocupadas nas áreas rurais entre 2016 e 2022. Em quatro desses estados (Espírito Santo, Bahia, Paraíba e Roraima) o dinamismo parece se encontrar especialmente associado ao setor agrícola, enquanto em outros três (Amapá, Tocantins e Minas Gerais) há uma participação mais expressiva do setor não-agrícola.
- ✦ Entre as principais cadeias no setor agrícola, também houve dinâmicas diferenciadas. Para milho, arroz, algodão, outros cereais, suínos, e, em menor medida, bovinos e soja, o aumento do volume de produção não tem sido acompanhado por ganhos de ocupação, indicando a presença de um processo de aumento de produtividade por meio da adoção de novas tecnologias.
- ✦ Por outra parte, aves, cacau, uva, banana, fumo e frutas cítricas têm passado por um aumento no número de pessoas ocupadas, em alguns casos com aumentos também no volume de produção. Essas cadeias apresentam um maior potencial para a inclusão produtiva. Mas nelas há expressivos problemas ambientais relacionados ao uso de insumos químicos que merecem atenção.
- ✦ Futuras pesquisas poderão aprofundar a análise nos estados e produtos que apresentaram resultados mais positivos de maneira a entender melhor os determinantes que podem levar a dinâmicas virtuosas para a inclusão produtiva e, também, como uma integração entre as agendas ambiental e de inclusão pode tomar forma.



# Introdução

**A inequívoca pujança do setor agropecuário brasileiro sugere que os ganhos econômicos daí derivados beneficiam o conjunto da população brasileira, sob a forma de uma ampliação da renda e das oportunidades de trabalho.** Isso é verdadeiro ou trata-se de puro mito? O que esse capítulo pretende demonstrar é que a realidade é bem mais heterogênea do que sugere o discurso dominante. Os resultados variam bastante entre cadeias produtivas e entre regiões. E o saldo líquido de oportunidades de inclusão pela via produtiva não é positivo. Conhecer melhor esse quadro e analisar seus determinantes é fundamental para pensar possibilidades de um futuro com inclusão e sustentabilidade no Brasil rural.

**No primeiro relatório anual da Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano, publicado em 2022, já havia uma caracterização da situação da inclusão econômica de populações vulneráveis do Brasil rural pela via do trabalho, mostrando uma situação bastante heterogênea.** Ali é possível observar, com base em uma compilação de dados produzidos por pesquisadores especializados neste tema, quais são as culturas nas quais há expansão ou retração das ocupações e em que estratos, por tamanho de estabelecimento ou por número de ocupados, isso ocorre. A maior parte das análises teve como base os dados do Censo Agropecuário de 2017 (Favareto et al., 2022).

*A realidade é bem mais heterogênea do que se pretende demonstrar com a ideia de que o setor agropecuário gera ganhos econômicos que se convertem em ampliação de renda e oportunidades de trabalho nas áreas rurais*

**As próximas páginas retomam esse esforço de análise demonstrando a dinâmica recente das ocupações nas áreas rurais brasileiras, abarcando o período de 2016 a 2022<sup>2</sup>.** Este período é marcado por uma mudança na orientação do governo federal do país, pela instalação de uma crise econômica e, nos seus anos finais, pela pandemia do novo coronavírus. Foi recorrente a afirmação de que o único setor capaz de fazer frente à crise foi a agropecuária. Mas os dados mostram uma realidade bastante diferente. Para explorar esse retrato o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção, mais breve, apresenta o contraste entre o Brasil rural e urbano, e entre a dinâmica das ocupações agrícolas e não-agrícolas. A segunda seção caracteriza a heterogeneidade espacial existente, com a dinâmica das ocupações por estado. A terceira seção se volta à heterogeneidade intrasetorial, entre as cadeias produtivas. A quarta, por fim, indica questões em aberto que emergem da leitura desses dados, como possibilidades para aprofundamentos futuros. Nos anexos, ao final desta publicação, o leitor interessado encontrará detalhes sobre os procedimentos adotados.

<sup>2</sup> Neste estudo foi utilizado como recorte temporal o período de 2016 a 2022. Para os anos de 2016 a 2021, já é possível contar com dados para a média do ano. Para o ano de 2022, no entanto, no momento em que este artigo é produzido, ainda não haviam sido disponibilizados os dados para o quarto trimestre. Como os dados para esse ano são de grande relevância para observar o que ocorreu com as ocupações após o período da pandemia, optou-se por incluí-lo em algumas das análises realizadas, por meio do cálculo da média dos três primeiros trimestres. Para marcar essa diferença, o ano de 2022 será acompanhado de um asterisco (\*) na apresentação das análises.

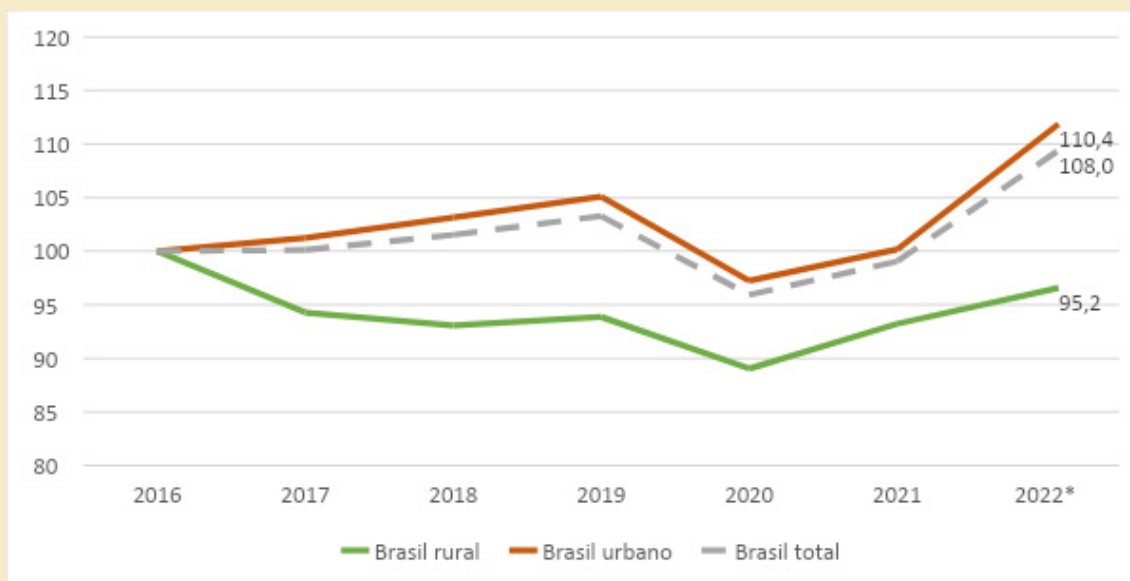
# 1. A dinâmica das ocupações no Brasil urbano e rural, agrícola e não-agrícola

O impacto das crises pelas quais o Brasil passou entre 2016 e 2022 foram especialmente significativos para as áreas rurais. Conforme a Figura 1 apresenta, é possível analisar o período em questão em duas partes, a primeira de 2016 a 2019, marcada por um período de crise econômica, e a segunda que se estende até 2022 durante a qual se somou à crise gerada pela pandemia do novo coronavírus. Em ambas as ocupações nas áreas rurais foram mais severamente impactadas que as ocupações urbanas. Na primeira parte, as ocupações nas áreas urbanas observaram um crescimento contínuo – ainda que essas fossem em sua maioria de baixa qualidade (Vahdat et al., 2020) – enquanto as ocupações nas áreas rurais<sup>3</sup> caíram ao longo dos anos com uma retomada tímida em 2019. No período da pandemia, as ocupações caíram nos dois tipos de espaços, no entanto a velocidade da recuperação foi muito mais lenta nas áreas rurais.

Entre 2016 e 2022, as ocupações nas áreas rurais diminuíram -4,8%.

Ao final do período, enquanto as ocupações urbanas cresceram 10,4% em relação a 2016, as ocupações nas áreas rurais tiveram uma queda de -4,8%. Como aproximadamente 85% das ocupações do país são urbanas, a variação a nível nacional segue em grande medida o desempenho dessas ocupações, o que contribui para tornar mais invisíveis tanto os desafios como as possibilidades existentes nas áreas rurais.

**Figura 1:** Variação percentual do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais e urbanas do Brasil ao longo do período de 2016 e 2022\* (2016 = 100)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

<sup>3</sup> Neste estudo a População Ocupada nas áreas rurais foi calculada a partir da principal ocupação de pessoas com 14 anos ou mais de dois grupos: (a) População ocupada agrícola: pessoas ocupadas com 14 anos ou mais, com domicílios tanto em áreas rurais como urbanas, cuja atividade principal se insere no grupamento de atividades "Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura". (b) População ocupada rural em atividades não-agrícolas: pessoas ocupadas com 14 anos ou mais, com domicílios em áreas rurais, cuja atividade principal não se insere no grupamento de atividades "Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura".

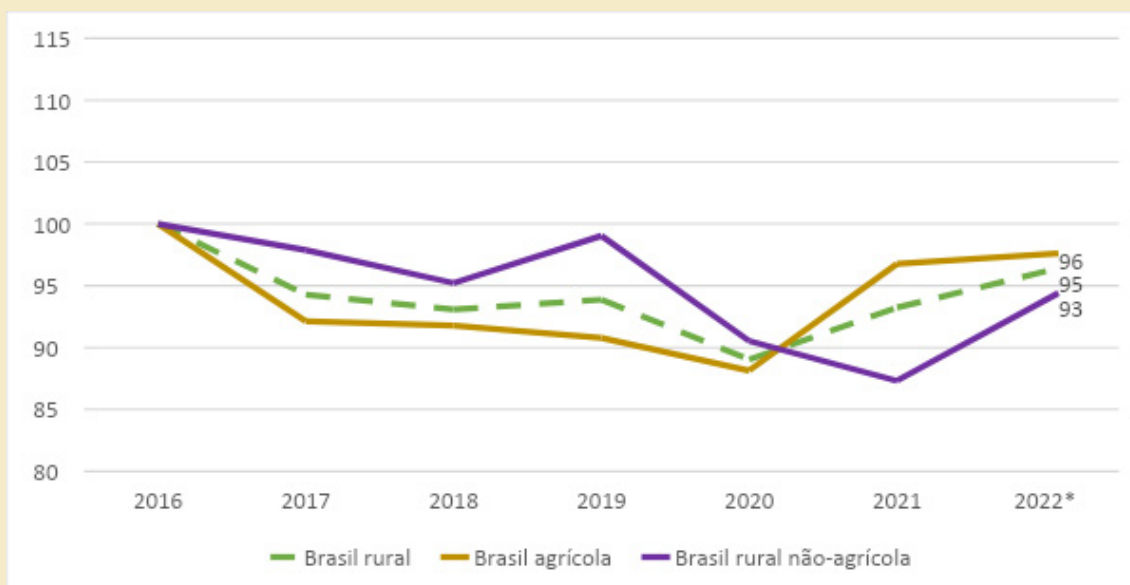


Entre 2016 e 2022, houve diminuição das ocupações agrícolas, enquanto as ocupações não-agrícolas aumentaram a partir de 2019. Em termos espaciais, essas dinâmicas se materializaram de diferentes maneiras, expressando a heterogeneidade do rural brasileiro.

Dando atenção especial às áreas rurais, também é possível notar dinâmicas diferenciadas entre os setores agrícola e não-agrícola (Figura 2). No primeiro período, de 2016 a 2019, as ocupações agrícolas sofreram maiores reduções, enquanto as ocupações não-agrícolas começaram a se recuperar em 2019. A redução na ocupação agrícola nesse período pode estar associada à redução do orçamento dos programas que beneficiavam a agricultura familiar, principal responsável pela ocupação no setor (referências). No

segundo período, que se estende até 2022, são ocupações não-agrícolas que sofrem uma redução expressiva, provavelmente como resultado das restrições geradas pelo isolamento social. Nesse mesmo período, há um crescimento da ocupação no setor agrícola, o qual se estabiliza em 2022.

**Figura 2:** Variação percentual do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais e urbanas do Brasil ao longo do período de 2016 e 2022\* (2016 = 100)



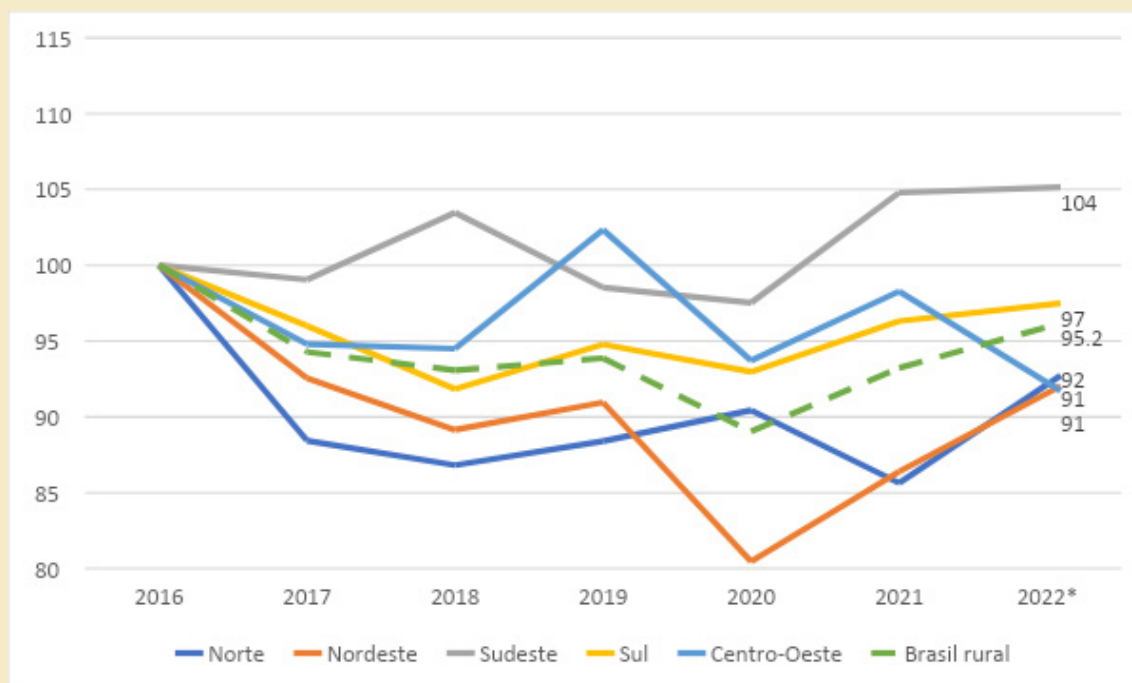
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

## 2. Heterogeneidade espacial

Similarmente ao que ocorreu no âmbito nacional, as ocupações nas áreas rurais das grandes regiões do país passaram por dois períodos sucessivos de queda e lenta recuperação. Conforme indica a Figura 3, no período entre 2016 e 2019, há uma redução das ocupações em todas as regiões, sendo essa especialmente expressiva para as regiões Norte e Nordeste. Ainda durante esse período, a região Sudeste dá sinais de recuperação em 2018 e o Centro-Oeste em 2019, no entanto esse movimento não se sustenta. Na segunda metade do período (de 2020 a 2022), marcada pela pandemia do novo coronavírus, é possível observar novamente a queda da ocupação em todas as regiões, impactando especialmente a região Nordeste. O impacto na região Norte parece se materializar em 2021. Nos anos que seguiram, as regiões retomam seu processo de recuperação das ocupações.

Em 2022, apenas a região Sudeste apresentou crescimento em termos do número de ocupações na comparação com 2016. Todas as demais regiões ficaram abaixo dos números registrados no início do período. É interessante notar, no entanto, que enquanto as regiões Norte e Nordeste parecem estar em um processo de recuperação das ocupações, a região Sul parece estagnada e o Centro-Oeste em queda.

**Figura 3:** Variação do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais das grandes regiões do país ao longo do período de 2016 e 2022\* (2016 = 100)

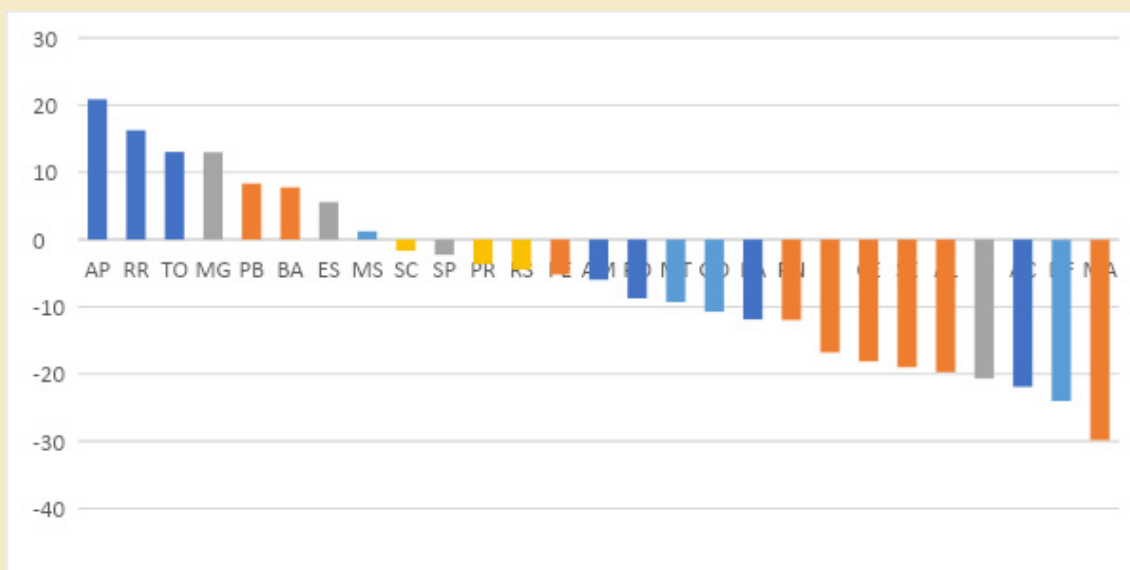


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD



**A variação no número de pessoas ocupadas não é uniforme dentro de uma mesma região.** Como demonstra a Figura 4, em uma mesma grande região, há estados com expansão no número de ocupações, enquanto outros enfrentam retrocesso. Essa situação é especialmente evidente para as regiões Norte e Nordeste, mas também ocorre com menor intensidade para a região Sudeste. As regiões Sul e Centro-Oeste apresentam de maneira geral retrocesso, mas a intensidade desse varia entre as unidades da federação.

**Figura 4:** Variação percentual do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais entre os anos de 2016 e 2022\* para as unidades da federação do país.



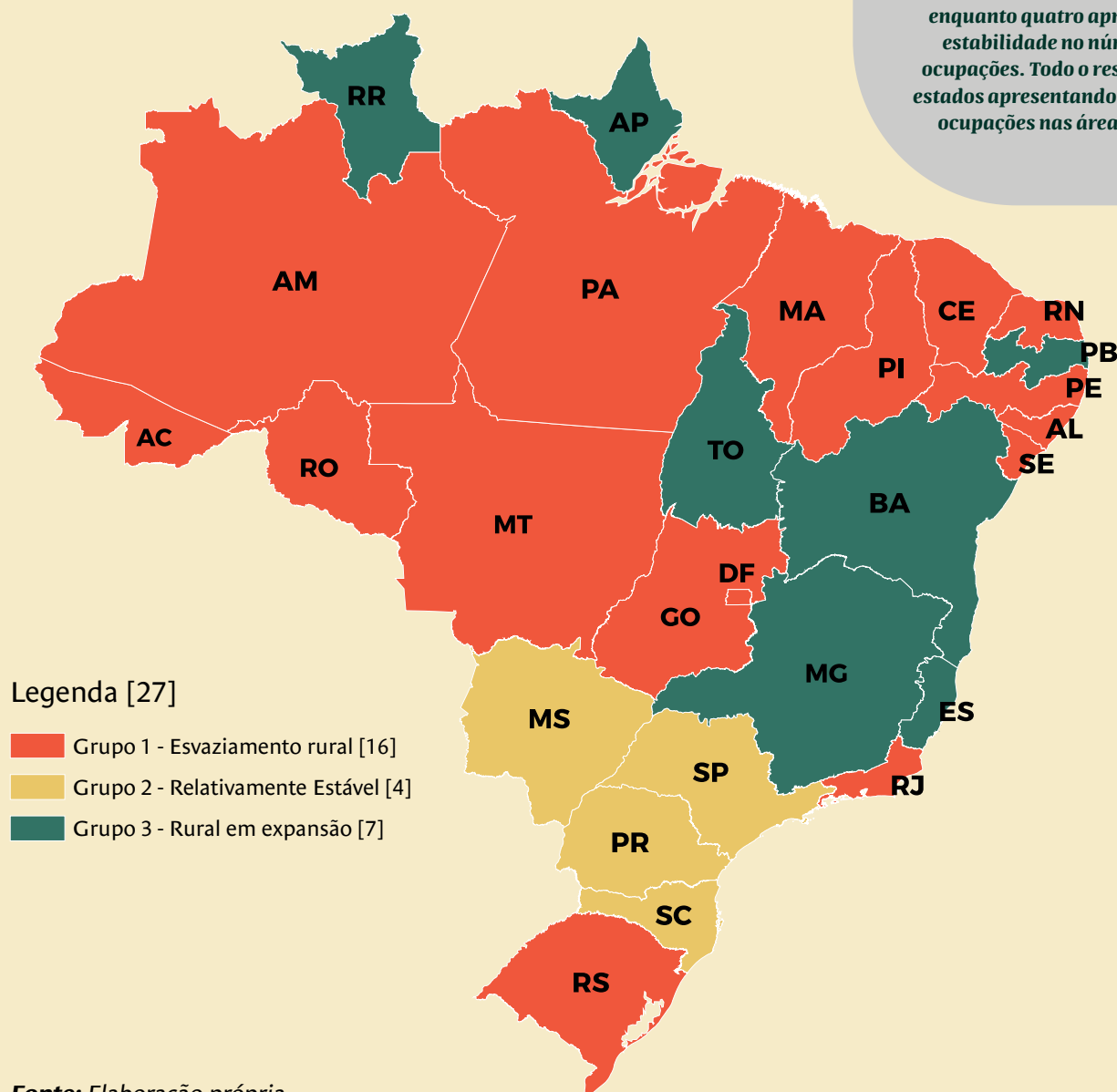
**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da PNAD

Seguindo o ordenamento estabelecido pela Figura 2, é possível identificar três grupos diferenciados: (a) UFs com a ocupação nas áreas rurais em expansão (crescimento acima de 2%): AP, RR, TO, MG, PB, BA e ES; (b) UFs com a ocupação nas áreas rurais relativamente estável (variação entre +2% e -4%): MS, SC, SP e PR; e (c) UFs em processo de esvaziamento (redução inferior a -4%): abarcando as unidades restantes. Esses três grupos são identificados no mapa a seguir (Figura 5).

**Mapa 1:** Unidades da federação em termos da variação do total de ocupações nas áreas rurais entre os anos de 2016 e 2022\*



Apenas sete estados estão em processo de expansão das ocupações nas áreas rurais, enquanto quatro apresentam estabilidade no número de ocupações. Todo o restante dos estados apresentando queda das ocupações nas áreas rurais



Fonte: Elaboração própria.



**Ao analisar a dinâmica das ocupações nos estados, também é relevante analisar se é o setor agrícola ou não-agrícola que tem avançado ou retrocedido.** As áreas rurais são espaços multissetoriais, não restritos à atividade agrícola, e a dinâmica em cada setor pode gerar tipos de oportunidades diferentes para a população.



*A análise das variações nos setores agrícola e não-agrícola mostra quatro cenários distintos: estados como AP e MG tiveram crescimento em ambos os setores; SC e PR registraram aumento nas ocupações não-agrícolas e retrocesso no setor agrícola; BA e SP expandiram as ocupações agrícolas, mas reduziram as não-agrícolas, sugerindo especialização; enquanto outras unidades federativas enfrentaram declínio em ambos os setores.*

Na Tabela 1 é possível observar a variação para o setor agrícola e para o setor não-agrícola para as unidades da federação do país. A dispersão dos resultados sugere quatro situações diferentes. Primeiro, há estados em que há crescimento tanto em ocupações agrícolas como em ocupações não-agrícolas – é o caso de AP, MG, TO, PB e RR. Segundo, há estados em que apenas há crescimento no setor não-agrícola, enquanto o setor agrícola apresenta retrocesso, possivelmente numa tendência de diversificação – inclui SC, PR, PI e AL. Terceiro, existem unidades da federação que apresentam um aumento das ocupações agrícolas e retrocesso nas não-agrícolas, o que indicaria um processo de especialização – encontram-se nesta situação BA, ES, MS, SP, RN e DF. Por fim, estão as unidades em que não há crescimento em nenhum dos setores, estando ambos em retrocesso –

abarcando as unidades da federação restantes.

**Tabela 1:** Variação percentual do número de pessoas ocupadas nos setores agrícola, não-agrícola e total nas áreas rurais entre os anos de 2016 e 2022\* para as unidades da federação do país.

Unidade da Federação	2022/2016 (%)		
	Agrícola	Não Agrícola	Total
Rondônia	-7,54	-12,85	-8,73
Acre	-27,38	-13,63	-21,90
Amazonas	-4,86	-11,98	-5,98
Roraima	26,90	4,71	16,25
Pará	-9,05	-15,97	-11,88
Amapá	4,82	76,77	20,86
Tocantins	14,56	8,70	13,03
Maranhão	-38,13	-15,89	-29,82
Piauí	-34,06	9,26	-16,79
Ceará	-30,31	-1,60	-18,12
Rio Grande do Norte	43,92	-38,19	-11,97
Paraíba	13,54	2,88	8,33
Pernambuco	-2,78	-9,32	-5,20
Alagoas	-38,04	14,87	-19,73
Sergipe	-19,90	-17,50	-18,99
Bahia	13,19	-0,79	7,76
Minas Gerais	13,15	12,56	12,99
Espírito Santo	10,72	-9,32	5,57
Rio de Janeiro	-9,31	-27,22	-20,67
São Paulo	13,17	-17,36	-2,27
Paraná	-9,74	10,39	-3,62
Santa Catarina	-11,29	11,99	-1,66
Rio Grande do Sul	-3,19	-6,93	-4,47
Mato Grosso do Sul	11,48	-26,94	1,22
Mato Grosso	-4,78	-22,72	-9,31
Goiás	-7,25	-20,31	-10,74
Distrito Federal	7,41	-32,41	-24,04
Brasil	-3,59	-6,81	-4,80

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

**Por meio da combinação das duas análises anteriores - variação no total de ocupações e presença ou não de um setor dinâmico - é possível estabelecer uma tipologia da dinâmica das ocupações nos estados.** Os tipos definidos são apresentados na Tabela 2 e de forma mais esquemática na Figura 7. Os indicadores calculados em termos da variação no total de ocupações e nos setores agrícola e não-agrícola, podem ser encontrados em anexo (Tabela C).

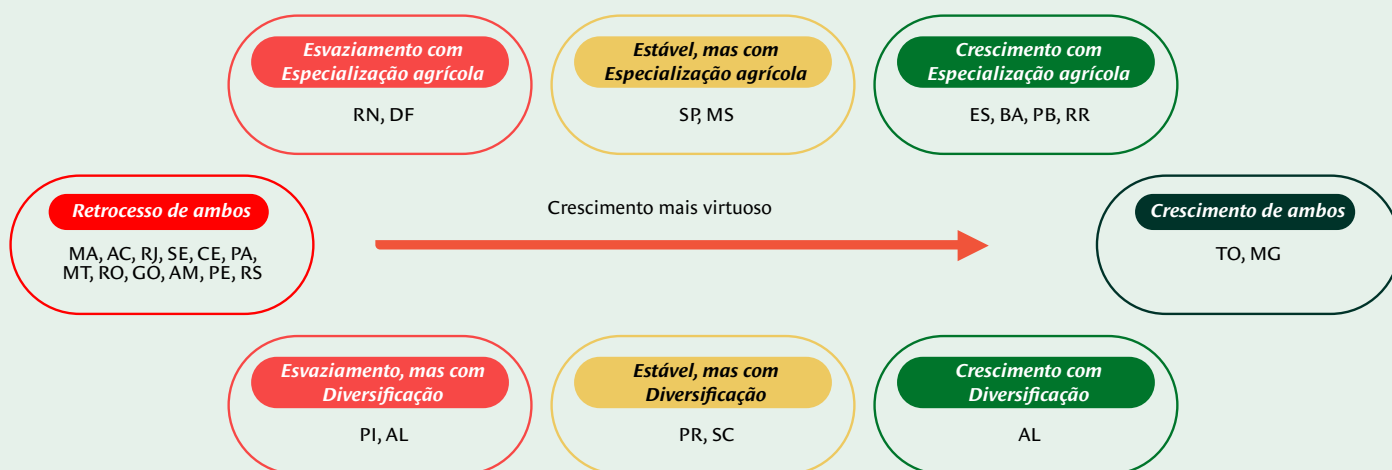


**Tabela 2:** Tipologia de unidades da federação na dinâmica recente das ocupações

<b>Tipologia</b>	<b>Crescimento do setor agrícola</b>	<b>Variação proporcional entre setor agrícola e não-agrícola</b>	<b>Crescimento do setor não-agrícola</b>
<b>Esvaziamento rural</b>	Esvaziamento com Especialização agrícola DF; RN	Esvaziamento com retrocesso em ambos setores MA; AC; RJ; SE; CE; PA; MT; RO; GO; AM; PE; RS	Esvaziamento mas com Diversificação AL; PI
<b>Relativamente estável</b>	Estável, mas com Especialização agrícola SP; MS	Estável	Estável, mas com Diversificação PR; SC
<b>Rural em expansão</b>	Crescimento com especialização agrícola ES; BA; PB; RR	Crescimento de ambos MG; TO	Crescimento com Diversificação AP

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 7:** Tipologia da dinâmica recente das ocupações para as unidades da federação do Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Para os estados que apresentam uma dinâmica mais virtuosa no país – ES, BA, PB, RR, AP, TO, MG –, é interessante realizar análises adicionais para entender melhor quem foram as pessoas incluídas em cada caso. Na seção de Anexo é possível encontrar as tabelas com os dados para 2016 e 2022\* todos os estados relacionadas a Raça, Sexo, Faixa etária e Classe de rendimento.

Mesmo em estados com uma dinâmica mais virtuosa em relação às ocupações nas áreas rurais, a inclusão produtiva não se dá de maneira igual aos diferentes grupos sociais e há uma variação quanto aos aspectos de raça, gênero, faixa etária e classe de rendimento.

### Os estados identificados apresentam uma dinâmica diferenciada em termos de raça, conforme indica a Tabela 3. Com

relação às pessoas indígenas, há tendências opostas entre os estados. Ainda que essa população seja pequena nos estados, quatro deles apresentam um cenário de retrocesso (RR, AP, PB e BA), enquanto os demais apresentam um crescimento expressivo (TO, MG, ES). Provavelmente para esses últimos estados, a população indígena até pouco tempo atrás era menos visível entre as pessoas ocupadas, passando a ser incluídas mais claramente nas estatísticas estaduais recentemente. Comparando o crescimento entre pessoas negras (pardas e pretas) e as brancas ou amarelas, os estados do Amapá e de Minas Gerais demonstram ter uma expansão mais expressiva entre a população branca, sendo nesse sentido menos inclusivos. Já em Roraima, Paraíba, Bahia e Espírito Santo o crescimento aparece mais fortemente entre pessoas negras.

**Tabela 3:** Variação percentual e do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais dos estados que apresentam uma dinâmica mais virtuosa em termos de raça (2016-2022\*).

	Branca		Amarela		Parda		Preta		Indígena	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
RR	343	6,4%	182	162,5%	<b>5.674</b>	28,8%	-200	-6,0%	<b>-788</b>	-22,1%
AP	<b>2.619</b>	73,0%	344	110,3%	6.019	17,0%	217	6,0%	-205	-74,5%
TO	3.163	14,6%	513	85,4%	<b>8.894</b>	10,7%	3.050	16,1%	610	592,2%
PB	-15.708	-14,8%	564	92,3%	<b>23.117</b>	10,8%	<b>19.838</b>	195,6%	<b>-247</b>	-43,6%
BA	45.830	17,9%	2.655	72,2%	-24.873	-2,4%	<b>104.825</b>	36,6%	<b>-3.579</b>	-33,8%
MG	<b>149.621</b>	23,5%	3.477	341,2%	22.201	2,6%	33.153	23,0%	3.369	632,1%
ES	-2.382	-1,5%	1.082	485,2%	11.273	7,4%	<b>7.275</b>	27,5%	1.479	x
Brasil	-200.232	-3,7%	24.175	54,0%	-777.722	-9,8%	243.794	21,7%	12.168	24,2%

x – uma vez que o valor para o indicador em 2016 era zero, não é possível realizar o cálculo da variação percentual que tenderia ao infinito.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

**As unidades da federação selecionadas também apresentam resultados diferenciados em termos do sexo das pessoas incluídas.** Conforme indica a Tabela 4, enquanto a nível nacional a redução do número de ocupados homens e mulheres foi proporcional, não é o que se observa nos estados. Para os estados de Roraima, Amapá e Paraíba, prevaleceu a inclusão de homens tanto em termos percentuais como absolutos. Para os demais quatro estados (TO, BA, MG e ES), o crescimento de mulheres superou o de homens em termos percentuais. A diferença, em termos percentuais, foi menos expressiva na Bahia e foi especialmente marcada para o Espírito Santo, onde o número de mulheres também foi maior em termos absolutos.

**Tabela 4:** Variação percentual e do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais dos estados que apresentam uma dinâmica mais virtuosa em termos de sexo (2016-2022\*).

	Homens		Mulheres	
	No.	%	No.	%
RR	4.912	<b>21,0%</b>	298	3,4%
AP	7.765	<b>23,8%</b>	1.231	11,8%
TO	12.358	12,0%	3.874	<b>18,2%</b>
PB	27.967	<b>11,3%</b>	-403	<b>-0,5%</b>
BA	83.833	7,4%	41.026	<b>8,7%</b>
MG	133.598	10,9%	78.222	<b>19,4%</b>
ES	3.798	1,6%	14.928	<b>15,8%</b>
Brasil	<b>-500.818</b>	<b>-4,8%</b>	<b>-195.725</b>	<b>-4,7%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

Os dados mostram que nas áreas rurais há prevalência de inclusão produtiva de pessoas adultas e idosas, indicando a necessidade de se dar maior atenção à inclusão dos jovens rurais

**Em termos de faixa etária, predomina a inclusão de pessoas adultas e idosas, reforçando a necessidade de dar maior atenção à juventude rural.** Conforme a Tabela 5, em praticamente todos os estados houve crescimento nas faixas etárias acima de 30 anos. O crescimento entre pessoas idosas é especialmente marcante no Espírito Santo, tanto em termos absolutos como relativos. Nos demais estados, o crescimento em termos absolutos se concentra nos grupos etários de 30 a 49 anos e 50 a 59 anos (adultos). Com relação aos grupos de jovens, as reduções são marcantes especialmente no grupo de 14 a 17 anos, com destaque para a Paraíba.

Essa redução pode ser desejável se estiver associada ao avanço de políticas sociais e o acesso ao Ensino Médio, no entanto esse também foi o período de desmonte das políticas e quando a pandemia impactou severamente as juventudes. Para as demais faixas etárias, há casos relevantes de crescimento entre os estados analisados. Para o grupo de 18 a 24 anos, o crescimento foi especialmente notável no Tocantins, enquanto Roraima se destaca para a faixa etária de 25 a 29 anos. Minas Gerais também parece ter uma experiência interessante com crescimento nessas duas faixas. No entanto, de maneira geral, é possível afirmar que os estados enfrentam dificuldades para a inclusão de jovens, na comparação com os demais grupos. Análises adicionais podem identificar se essas mudanças são resultado de uma maior dedicação aos estudos ou uma consequência da crise econômica e da migração para as áreas urbanas em busca de outras oportunidades.

**Tabela 5:** Variação percentual e do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais dos estados que apresentam uma dinâmica mais virtuosa em termos de raça (2016-2022\*).

	14 a 17 a		18 a 24 a		25 a 29 a		30 a 49 a		50 a 59 a		Mais de 60	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
RR	-181	-27%	802	19%	1.552	47%	2.364	15%	-250	-4%	923	32%
AP	-875	-36%	1.039	22%	-592	-8%	3.694	17%	4.458	86%	1.271	57%
TO	167	5%	6.616	55%	-1.037	-7%	3.404	6%	4.673	22%	2.409	18%
PB	-4.729	-41%	-16.598	-28%	6.350	18%	22.883	14%	17.737	45%	1.922	10%
BA	2.030	3%	-8.512	-4%	-7.828	-4%	42.090	5%	52.847	24%	44.232	37%
MG	-2.001	-5%	7.753	4%	18.669	10%	98.764	13%	59.579	21%	29.057	17%
ES	-415	-5%	4.581	13%	-8.797	-23%	6.031	4%	3.399	6%	13.928	54%
Brasil	-109.206	-23%	-273.888	-14%	-189.132	-11%	-300.429	-4%	39.136	2%	136.976	12%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

A variação entre os anos de 2016 e 2022\* por faixas de remuneração também é diferenciada entre os estados. No entanto, é possível identificar traços comuns. Um deles, comum a diversos estados, é o **crescimento expressivo das faixas de remuneração mais elevadas**, sugerindo um processo de diferenciação no mercado de trabalho e de concentração de renda. O caso mais evidente nesse sentido é o Amapá, onde há um crescimento expressivo entre aqueles que recebiam até 0,5 SM e na faixa de 10 a 20 SM e o que parece se distanciar mais desse cenário do Tocantins. Outro traço marcante nos estados é que, em termos absolutos, **a maior parte das pessoas incluídas recebe até 1 SM**, o que sugere a prevalência de condições de subocupação (Tabela 6).



Aumentaram as faixas de remuneração mais elevadas nas áreas rurais entre 2016 e 2022. Esse dado sugere um processo de diferenciação no mercado de trabalho e concentração de renda em curso.



**Tabela 6:** Variação percentual e variação do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais, entre 2016 e 2022\*, dos estados que apresentam uma dinâmica mais virtuosa em termos de faixa de renda (base 2016).

	<b>Até 0,5 SM</b>		<b>0,5 SM a 1 SM</b>		<b>1 SM a 2 SM</b>		<b>2 SM a 3 SM</b>	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
RR	-486	-7%	3.310	<b>28%</b>	1.826	<b>25%</b>	777	<b>42%</b>
AP	9.723	<b>87%</b>	-2.028	-13%	4.584	<b>78%</b>	1.611	<b>259%</b>
TO	3.412	15%	9.229	22%	-743	-2%	1.652	19%
PB	19.100	15%	14.508	<b>12%</b>	3.290	9%	4.001	<b>81%</b>
BA	66.789	10%	43.161	8%	-7.868	-4%	10.981	<b>35%</b>
MG	22.886	9%	141.171	<b>27%</b>	34.228	7%	35.568	<b>36%</b>
ES	3.289	9%	16.098	<b>15%</b>	-459	0%	7.638	<b>36%</b>
Brasil	-75.009	<b>-2,2%</b>	149.387	3,9%	-418.635	-11,2%	103.547	10,4%


	<b>3 SM a 5 SM</b>		<b>5 SM a 10 SM</b>		<b>10 SM a 20 SM</b>		<b>Mais de 20 SM</b>	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
RR	-214	-12%	207	36%	-218	-55%	107	x
AP	-841	-55%	-345	-86%	258	<b>2150%</b>	0	0%
TO	1.546	<b>32%</b>	1088	<b>66%</b>	-478	-37%	-270	-46%
PB	3.336	<b>141%</b>	358	<b>75%</b>	127	x	180	x
BA	8.228	<b>53%</b>	-730	-12%	1.611	x	689	x
MG	248	0%	-3587	-13%	4.656	<b>235%</b>	506	26%
ES	-1.841	-12%	688	15%	801	<b>57%</b>	1.560	<b>408%</b>
Brasil	30.238	6,0%	-28.599	<b>-12,5%</b>	-4.064	<b>-5,9%</b>	13.726	72,8%

x – uma vez que o valor para o indicador em 2016 era zero, não é possível realizar o cálculo da variação percentual que tenderia ao infinito.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

**À luz dos dados acima, é possível observar que em cada caso há populações que têm sido especialmente beneficiadas com o crescimento, enquanto outras seguem enfrentando um cenário de maior exclusão.** Os dados sugerem, por exemplo, que o estado do Amapá apresenta uma dinâmica mais fortemente marcada pela concentração de renda com o crescimento

beneficiando especialmente homens brancos, um tipo de dinâmica que também pode ser encontrado com menor intensidade no estado de Minas Gerais. Ao mesmo tempo, os estados de Tocantins e Minas Gerais se destacam na inclusão de pessoas indígenas, enquanto o caso do Espírito Santo parece especialmente relevante na inclusão de mulheres. Por fim, Bahia, Paraíba e Roraima parecem ter uma dinâmica marcada pela inclusão de pessoas negras, no entanto é menos evidente a inclusão de indígenas e, em certa medida, de mulheres.



*O crescimento econômico nas áreas rurais não tem significado um beneficiamento de toda a população. Há casos, como o do Amapá, em que as vantagens do crescimento recaem, especialmente, para homens brancos.*





### 3. Heterogeneidade intrasetorial (entre cadeias produtivas)

As principais cadeias geradoras de ocupação no país são a de bovinos, café, horticultura, mandioca, soja e milho. Juntos esses seis produtos são responsáveis por praticamente 55% do total de ocupações no setor agrícola do país. Entre esses, os únicos que apresentaram crescimento mais evidente nas ocupações entre 2016 e 2021 foram a horticultura e a produção de soja, os demais ou se mantiveram relativamente estáveis (bovinos e café) ou tiveram redução expressiva (mandioca e milho) (Tabela 7). É importante recordar que alguns desses produtos, como soja e bovinos, são acompanhados de impactos ambientais negativos, com homogeneização da paisagem, emissão de gases de efeito estufa e uso de agrotóxicos.

Nesse período, outros produtos de menor relevância apresentaram um crescimento nas ocupações acima de 15% - Aves (18%), Cacau (16%), Frutas Cítricas (26%), Uva (75%), Atividades de apoio à pecuária (17%) e Flores e plantas ornamentais (46%). Enquanto outros apresentaram uma redução expressiva, com quedas maiores que 15% - como Pesca (-18%), Produção Floresta (-20%), Arroz (-25%), Caprinos e Ovinos (-44%), Outros animais de grande porte (-56%) e Algodão (-38%).



*Dentre as seis principais cadeias geradoras de ocupação no país, apenas a horticultura e produção de soja apresentam crescimento evidente nas ocupações entre 2016 e 2021*

**Tabela 6:** Número de pessoas ocupadas por cadeia produtiva para 2016 e 2021 e variação percentual – Brasil.

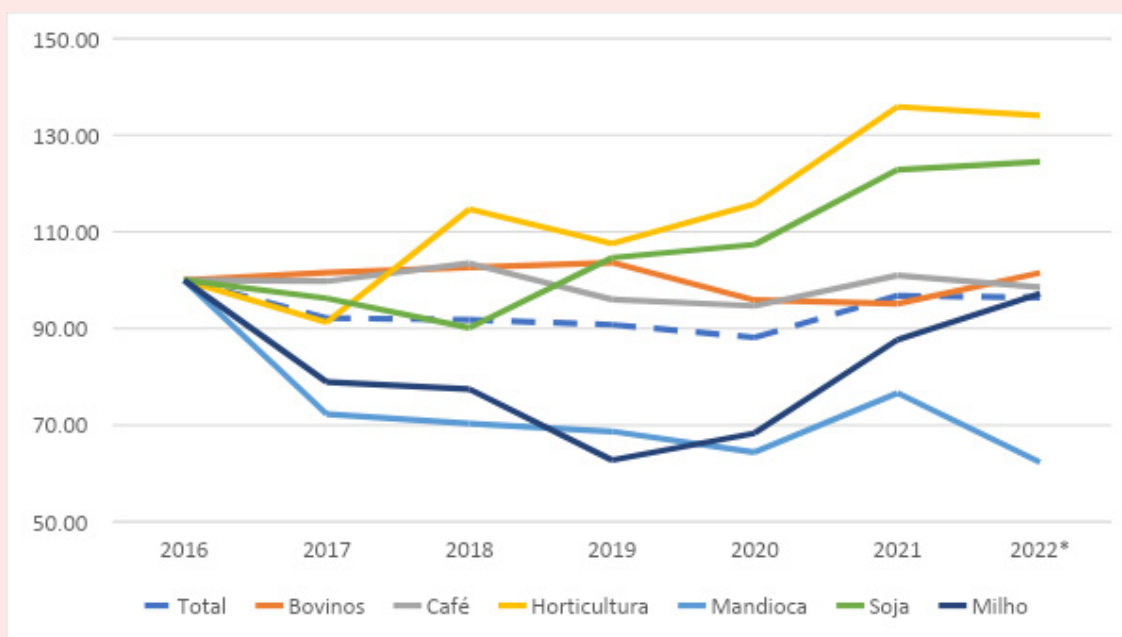
CADEIA	2016	2021	2021/2016 (%)
Bovinos	1.992.972	1.895.313	-5%
Café	656.162	662.556	1%
Horticultura	476.297	647.209	36%
Mandioca	841.332	644.716	-23%
Outras lavouras temporárias	751.400	637.688	-15%
Soja	392.673	482.385	23%
Milho	533.337	467.495	-12%
Pesca	483.863	395.562	-18%
Outras plantas e frutas de lavoura permanente	319.125	369.372	16%
Produção florestal	427.939	341.721	-20%
Cana-de-açúcar	298.113	302.519	1%
Aves	240.975	284.957	18%
Fumo	246.535	279.026	13%
Lavoura não especificada	153.338	163.521	7%
Atividades de apoio à agricultura e pós-colheita	149.783	149.843	0%
Cacau	127.281	147.916	16%
Frutas cítricas	114.576	143.826	26%
Banana	113.648	124.823	10%
Arroz	144.110	108.761	-25%
Suínos	109.097	107.711	-1%
Uva	57.041	99.717	75%
Caprinos e ovinos	132.331	73.924	-44%
Atividades de apoio à pecuária	62.193	72.548	17%
Flores e plantas ornamentais	30.755	44.800	46%
Aqüicultura	40.587	44.507	10%
Agropecuária	72.099	23.240	-68%
Outros animais de grande porte	47.683	21.005	-56%
Apicultura	16.361	18.592	14%
Produção de sementes e mudas certificadas	12.122	10.575	-13%
Outros cereais	13.791	4.634	-66%
Sericicultura	3.161	3.590	14%
Algodão	5.257	3.277	-38%
Pecuária não especificada	6.366	2.621	-59%
Outros animais	2.265	2.145	-5%
Caça e serviços relacionados	164	0	-100%
<b>Total</b>	<b>9.074.732</b>	<b>8.782.097</b>	<b>-3%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD



O comportamento de cada cadeia produtiva é regido por diferentes fatores ao longo do tempo, tanto internos como externos, e isso não segue uma trajetória linear. Na Figura 8, que apresenta a evolução dos principais produtos do país ao longo dos últimos anos em termos da sua ocupação, é possível observar, por exemplo que durante os anos da pandemia alguns produtos viram um aumento no número de pessoas ocupadas - como milho, soja e horticultura – enquanto outros permaneceram relativamente estáveis. Já no período inicial diversos produtos observaram uma queda na sua produção, enquanto a criação de bovinos cresceu constantemente.

**Figura 8:** Variação do número de pessoas ocupadas para as principais cadeias produtivas do país entre 2016 e 2022\* (2016 = 100)



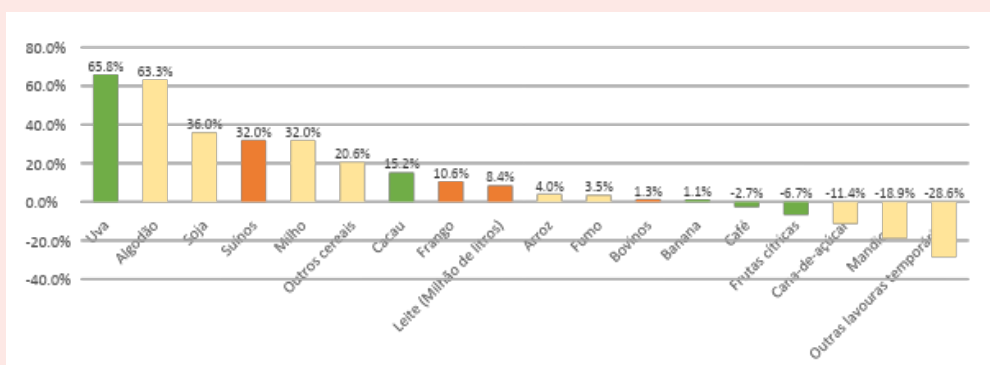
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

**Ao considerar o volume de produção das principais cadeias do país, é possível notar que a variação não segue as mudanças observadas no número de pessoas ocupadas.** Para algumas cadeias como a Uva e a Mandioca o movimento se dá na mesma direção. No caso da Uva tanto a produção como a mão de obra aumentaram e no caso da Mandioca ambos foram reduzidos. Por outro lado, cadeias como o algodão, o milho e outros cereais, observaram um crescimento no seu nível de produção, enquanto o número de pessoas ocupadas foi reduzido de maneira substantiva. Para essas cadeias parece estar em curso um processo de mecanização que tem permitido poupar a mão de obra e elevar a produtividade (Figura 9).

Para algumas cadeias como a Uva e a Mandioca o movimento se dá na mesma direção. No caso da Uva tanto a produção como a mão de obra aumentaram e no caso da Mandioca ambos foram reduzidos. Por outro lado, cadeias como o algodão, o milho e outros cereais, observaram um crescimento no seu nível de produção, enquanto o número de pessoas ocupadas foi reduzido de maneira substantiva. Para essas cadeias parece estar em curso um processo de mecanização que tem permitido poupar a mão de obra e elevar a produtividade (Figura 9).

A relação entre o aumento no volume da produção das principais cadeias do país e o número de pessoas ocupadas varia em cada caso. Em exemplos como os do algodão, milho e outros cereais há um aumento do nível da produção e redução da ocupação, sugerindo um processo de mecanização poupador de mão de obra

**Figura 9:** Variação no volume de produção das principais cadeias do país entre 2016 e 2021.



**Fonte:** Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, Pesquisa Trimestral do Abate de Animais e Pesquisa Trimestral do Leite.

O cruzamento das variações no número de pessoas ocupadas e no volume de produção evidencia que as cadeias apresentam diferentes tipos de dinâmicas. A Tabela 8 apresenta as variações no volume de produção e na ocupação para essas cadeias, e a Tabela 9 apresenta uma tipologia (T2). Os indicadores calculados para elaborar essa tabela podem ser encontrados em anexo (Tabela 8).

**Tabela 8:** Variação no volume de produção e na ocupação das principais cadeias do país entre 2016 e 2021.

Cadeia	Variação no volume de produção	Variação na ocupação
Algodão	63,3%	-37,7%
Arroz	4,0%	-24,5%
Aves	10,6%	18,2%
Banana	1,1%	9,8%
Bovinos	1,3%	-4,9%
Cacau	15,2%	16,2%
Café	-2,7%	1,0%
Cana-de-açúcar	-11,4%	1,5%
Frutas cítricas	-6,7%	25,5%
Fumo	3,5%	13,2%
Mandioca	-19,0%	-23,4%
Milho	32,0%	-12,3%
Outros cereais	20,6%	-66,4%
Soja	36,0%	22,8%
Suínos	32,0%	-1,3%
Uva	65,8%	74,8%

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da Pnad, do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, da Pesquisa Trimestral do Abate de Animais e da Pesquisa Trimestral do Leite

**Tabela 9:** Tipologia das principais cadeias produtivas do país (2016-2021)

Tipologia	Retrocesso da produção	Estabilidade da produção	Crescimento produção
Retrocesso da ocupação	Mandioca	Arroz	Algodão; Milho; Outros cereais
Estabilidade da ocupação	Cana de açúcar	Bovinos; Café	Suíños
Crescimento da ocupação	Frutas cítricas	Banana; Fumo	Aves; Cacau; Soja; Uva

*Fonte:* Elaboração própria

**Os dados indicam que as cadeias mais dinâmicas são aves, cacau, soja e uva, com aumentos expressivos tanto em ocupação como em nível de produção.** Entre esses quatro produtos, é interessante notar que a soja é o único em que a produção cresceu a uma taxa maior do que a ocupação. Já para os outros casos, a ocupação cresceu a uma taxa superior.

**Para diversos produtos há um crescimento muito superior da produção em comparação à ocupação.** Esse parece ser o caso de arroz, algodão, milho, outros cereais, suínos, e, em menor medida, bovinos. Para esses produtos, há indícios de ganhos de produtividade por meio da adoção de novas tecnologias.

**Por fim, a mandioca enfrenta retrocessos tanto em termos de produção como de ocupação.** Essa redução pode estar associada à redução no consumo, impulsionada pelo padrão alimentar hegemônico.





## 4. Destaques e questões em aberto

**As análises apresentadas na seção anterior reforçam que as áreas rurais do Brasil são marcadas por diminuição das ocupações e por uma manifestação heterogênea dessa dinâmica do mercado de trabalho.** Enquanto em alguns estados há crescimento das ocupações, em outros há retrocesso. Em alguns não há setores dinâmicos presentes, já em outros o setor agrícola ou o setor não-agrícola (ou ambos) tem permitido que novas oportunidades de trabalho e renda sejam criadas. O mesmo se pode dizer sobre as cadeias produtivas do setor agrícola, cada uma apresenta dinamismo diferente quanto ao aumento no seu volume de produção e na quantidade de ocupações que têm sido geradas. Tudo isso deixa uma alerta sobre os riscos de se analisar o mercado de trabalho e os ganhos nas áreas rurais com base em discursos homogeneizantes.

**Apesar de o Brasil ter tido uma redução no número de pessoas ocupadas no período analisado, existem estados e cadeias nos quais tem havido expansão no número de pessoas ocupadas.** Entre os estados, Amapá (+20,8%), Bahia (+7,8%), Espírito Santo (+5,6%), Minas Gerais (+13,0%), Paraíba (+8,3%), Roraima (+16,3%) e Tocantins (+13,0%) apresentaram resultados positivos. Entre as cadeias, Frutas cítricas (+25,5%), Banana (+9,8%), Fumo (+13,2%), Aves (+18,2%), Cacau (+16,2%), Soja (+22,8%) e Uva (+74,8%) também apresentaram crescimento. A identificação de estados e cadeias em que tem

ocorrido aumentos no número de pessoas ocupadas reforça que as áreas rurais do país podem ser espaços dinâmicos que permitem a criação de oportunidades de trabalho e renda. Mas também é importante frisar que essas cadeias apresentam muitos problemas ambientais, tornando necessária uma análise sobre como uma agenda que conecte os temas da inclusão e da crise ambiental podem tomar forma no futuro.

**Futuras pesquisas poderão analisar os determinantes que podem explicar o bom desempenho desses estados e cadeias.** Neste momento, o que é possível fazer é apenas indicar algumas perguntas a serem respondidas. A seguir são elencadas algumas delas.

**O que explica o fato de que alguns setores e estados apresentaram crescimento nas ocupações, contrariando a tendência geral?** Isso pode estar associado ao fortalecimento de capacidades estatais a nível estadual e municipal. Se tal hipótese for confirmada, significa dizer que há algo que se pode aprender a respeito da atuação do Estado nesses locais para a moldagem de uma agenda futura. Isso pode envolver a implementação de programas específicos, como iniciativas consistentes de apoio à agricultura familiar, abordando necessidades dos produtores tanto dentro como fora da porteira (Favareto et al., 2022). Ou a oferta e o apoio customizado tanto no acesso a tecnologias e crédito como no acesso a mercados.

**O crescimento do setor não-agrícola nem sempre representou oportunidades de ocupação melhores do que o setor agrícola oferecia?** Onde isso ocorreu, a explicação não estaria exatamente em elementos virtuosos. Nesses casos, o crescimento das ocupações ocorreu pela falta de opções no setor agrícola, servindo como refúgio para produtores em situação de vulnerabilidade (Reardon et al., 2001; Ramírez, 2019). Seriam então situações que não oferecem um horizonte de inclusão.

**Nos casos em que foram criadas ocupações não-agrícolas de maior qualidade, essas se beneficiaram da proximidade de cidades médias, que permitiram um acesso facilitado a mercados e menores custos de transação?** Há pesquisas que sugerem ser esse o melhor caminho para criar oportunidades de qualidade (Dirven, 2004; Ramírez, 2019). Entretanto, esse é um tema ainda relativamente ausente do debate público e mesmo da agenda de pesquisas sobre inclusão produtiva rural no Brasil.

**Por fim, é importante mencionar que as análises apresentadas contam com limitações, como é comum em estudos complexos e que abrangem grande volume de dados e diversidade setorial e espacial.** Grande parte das análises deste estudo se baseiam na comparação entre os resultados para os anos de 2016 e 2021 ou a média dos três trimestres de 2022. Ao passo que essa comparação permite avaliar as mudanças ocorridas ao longo de um período marcado por mudanças e crises, também não se pretendia captar em detalhes a dinâmica existente em cada cadeia ou estado o que demanda estudos setoriais e espaciais específicos.

**Essas limitações, entretanto, não invalidam o sentido geral das conclusões, uma vez que a tendência geral retratada é estrutural** (como evidenciam as séries históricas do Censo Agropecuário) e persistente ao longo das últimas décadas, e não algo particular a um momento de crises econômicas.



CAPÍTULO 3

**Espaços de inovação  
nas políticas de  
inclusão produtiva  
no Brasil rural**



## Mensagens principais

- ✿ No Brasil as políticas públicas para a inclusão produtiva rural começam a ser denominadas dessa maneira em 2011. Com o objetivo de atender a população em extrema pobreza e melhorar suas condições de vida, no período de 2011 a 2014, houve um esforço por oferecer, de maneira coordenada, diferentes tipos de intervenções que já estavam em curso como o crédito, a assessoria técnica e o acesso a mercados.
- ✿ A trajetória de políticas públicas para a inclusão produtiva, seja aquelas executadas de maneira isolada ou sob a abordagem da coordenação, é quebrada em 2015 com o que se costuma identificar como o período do desmonte.
- ✿ Após quase uma década de descontinuidade em políticas públicas com potencial impacto para a inclusão produtiva rural, a partir de 2023 tem havido um movimento de retomada de investimentos e de espaços governamentais associados com esse tema.
- ✿ Num primeiro momento, como não poderia deixar de ser, isso veio acompanhado da recriação de programas, repetindo o desenho adotado em iniciativas já experimentadas anteriormente. A análise do passado mostra que a ênfase na retomada de programas já experimentados é insuficiente para favorecer a inclusão produtiva rural de maneira estável e duradoura. Mesmo quando houve uma expressiva diversificação de iniciativas, houve diminuição de ocupações no Brasil rural.
- ✿ Esforços têm sido feitos na direção de enfrentar os problemas estruturais da geração anterior de políticas. Exemplos disso são os aprimoramentos nas linhas de crédito, o destaque dado à agroecologia, e programas novos como Florestas Produtivas e mecanização da agricultura familiar. Esses esforços ainda são recentes para uma avaliação de seus êxitos e aprendizados.
- ✿ Há, ao menos, cinco campos possíveis de inovações e que podem dar forma a uma nova geração de políticas de inclusão produtiva rural: crédito, assistência técnica e extensão rural, mercados, provimento de bens e serviços para necessidades básicas da população, ações de conservação ambiental.
- ✿ Sobre crédito, em 2023 houve expansão de contratos no Nordeste, região com maior número de estabelecimentos agropecuários em situação de mais alta vulnerabilidade. Mas a tendência histórica do Pronaf é de concentração significativa no Sul e Sudeste, e em atividades produtivas que reproduzem o modelo convencional. Inovações são necessárias para evitar que a expansão de contratos resulte em nova onda de endividamento, e para que possa haver maior conexão entre financiamento e acesso a mercados.

- ✿ Sobre assistência técnica e extensão rural, após o sucateamento das empresas públicas de assistência técnica na maioria dos estados houve uma tentativa de aumentar a oferta por meio de editais abertos à participação de organizações sociais capazes de prestar esse tipo de serviço. O volume, a cobertura e a qualidade, no entanto, sempre foram insuficientes. Há problemas estruturais para melhorar a qualidade do suporte para agricultores vulneráveis e que envolvem: a formação de técnicos, a estabilidade e o monitoramento dos serviços contratados, a integração entre assistência técnica e extensão rural e redes de pesquisa.
- ✿ Sobre mercados, a retomada das políticas de compras públicas é uma alavanca para a inclusão produtiva, sobretudo se o avanço fosse na direção da simplificação burocrática e a construção de capacidades nos entes subnacionais, principalmente municipais para que possam implementar ações previstas. Igualmente importante é o estímulo à diversificação de mercados – mercados privados de nicho, mercados de proximidade, e outros - para que não haja dependência das compras governamentais, sempre suscetíveis de discontinuidades com mudanças de governos.
- ✿ O provimento de bens e serviços voltados a atender necessidades básicas envolve um direito, em si, e é uma condição para a inclusão produtiva. O programa de cisternas é o exemplo mais bem sucedido desse tipo de conexões e com muitos aprendizados gerados. Soluções semelhantes precisam ser buscadas em outros temas fundamentais, com destaque para o provimento de energia (apesar dos progressos do Programa Luz para Todos) e, sobretudo, internet.
- ✿ As ações de conservação ambiental podem e devem perpassar todas as anteriores. Elas podem tomar a forma de programas específicos, como a recente iniciativa Florestas Produtivas. Mas o desafio maior é aproveitar o contexto de maior sensibilidade social para Mudanças Climáticas para pôr em marcha uma verdadeira Estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural com inclusão e sustentabilidade. Isso deveria orientar uma profunda renovação das políticas e programas existentes e, também as formas de coordenação entre áreas e níveis de governo, superando a fragmentação hoje existente e o jogo de soma zero que acontece quando são postos lado a lado os recursos para iniciativas inclusivas e sustentáveis, e a manutenção do modelo dominante de relação entre economia e natureza no Brasil rural, claramente insustentável e excludente.





FOTO: CACIO MURILO / SHUTTERSTOCK.COM

## Introdução

A geração anterior de políticas e programas – experimentada no início deste século - foi muito exitosa em reduzir a pobreza e em ampliar a proteção social, mas não teve o mesmo sucesso em promover a inclusão produtiva. Várias são as razões disso: desde o fato de que a inclusão produtiva exige investimentos estruturais e de longo prazo, até a constatação de que houve pouca coordenação entre os vários instrumentos que deveriam ser utilizados de forma integrada pelas famílias mais vulneráveis. Por isso a simples retomada de políticas e programas experimentados no passado não serão suficientes para uma inclusão duradoura da população mais vulnerável na economia. É preciso retomar algumas daquelas iniciativas, reformular outras, e também é necessário produzir novos instrumentos.

Se não houver forte atenção para as inovações e para a moldagem de uma verdadeiramente nova geração de políticas, os cenários que se apresentam para o próximo período sugerem que pode haver, no meio rural, uma redução da pobreza e da fome por meio de políticas sociais mais vigorosas – que já começam a ser esboçadas -, mas coexistindo com um aprofundamento da dependência econômica do setor de produção de commodities em seu modelo convencional – exatamente como aconteceu no passado.



*Precisamos de uma nova geração de políticas que, para além de reduzir a pobreza e aumentar a proteção social, dê atenção para a inclusão produtiva.*

Este capítulo tem como objetivo recuperar os principais aprendizados e apontar espaços de inovação nos instrumentos de política tipicamente mobilizados para promover a inclusão produtiva (crédito, assistência técnica e extensão rural-ATER, compras públicas, circuitos curtos e indicações geográficas). Ao analisar os diferentes instrumentos, também se ressalta que uma nova geração de políticas precisará dar maior atenção à coordenação das intervenções, à adoção de um enfoque territorial e à diversificação de vias para a inclusão produtiva. São duas as seções que organizam o capítulo. A primeira delas trata das políticas de crédito para as populações em situação de vulnerabilidade, destacando limites, potencialidades, desafios e caminhos, assim como sua necessária complementaridade com serviços de ATER. A segunda seção centra-se no tema dos mercados, analisando três áreas promissoras para a inclusão produtiva rural: circuitos curtos de comercialização, compras públicas e indicações geográficas.

# 1. Políticas de Crédito

A trajetória das políticas públicas de crédito para as populações rurais mais pobres no Brasil tem sido marcada por melhorias gradativas desde à década de 1990, quando os agricultores familiares até então chamados camponeses, colonos ou trabalhadores rurais, passaram a ser reconhecidos na agenda do Estado, especialmente com a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Desde então as políticas de crédito destinadas às populações rurais foram incrementadas pela criação de novas linhas para grupos prioritários e associadas a outras ações de fortalecimento de mercados.


**Figura 1:** A trajetória do crédito rural para os agricultores familiares (1985-atual)



*Fonte:* Elaborado pelos autores.

É relevante atentar para o fato de que, nos últimos anos, houve uma diminuição e interrupção na oferta de algumas linhas de crédito que operavam com juros mais baixos visando o segmento da agricultura familiar, como o Pronaf Custeio destinado às despesas dos agricultores com insumos, sementes, vacinas e outros itens básicos para a produção agrícola e criação de animais. As ações governamentais recentes, expressas no último Plano Safra, apontam para um movimento de retomada e incremento de algumas dessas linhas, agora orientadas por objetivos mais imediatos de reduzir os níveis de insegurança alimentar que aumentaram de forma dramática no país, especialmente agravada pela pandemia Covid19.


Neste contexto, tem havido a retomada de linhas de investimentos do Pronaf, com especial foco no estímulo à produção de alimentos, como o Programa Mais Alimentos, que oferta crédito para a aquisição e desenvolvimento de maquinários, equipamentos agrícolas e agroindústrias de pequeno porte da agricultura familiar. Outras ações importantes foram: à redução de 50% nas alíquotas do ProAgro Mais, seguro voltado aos agricultores em caso de perdas causadas por intempéries climáticas, pragas e outros fatores que afetam a produtividade; a redução dos juros para subsidiar a produção de alimentos importantes na cesta de consumo da população (feijão, arroz, mandioca, leite, frutas e verduras<sup>4</sup>), e para produção de alimentos sustentáveis advindos de sistemas que valorizam a sociobiodiversidade<sup>6</sup>.



*Após um período de enfraquecimento da política de crédito para os agricultores familiares, algumas linhas de investimento do Pronaf estão sendo retomadas focadas especialmente na produção de alimentos.*

## **Limites e potencialidades dos instrumentos de crédito**

Apesar da trajetória de aprimoramento das políticas de crédito, é possível dizer que esse mecanismo tem apresentado limitações em alcançar de forma efetiva as populações rurais mais vulneráveis. Isso pode ser evidenciado a partir da análise dos diferentes tipos de crédito disponibilizados para estes agricultores no Brasil ao longo das últimas décadas. De uma forma geral, ao longo deste período foram colocados à disposição dois principais programas de crédito, que podem ser diferenciados em função de dois aspectos: i) risco das operações; e ii) a subvenção pública das taxas de juros e dos demais encargos financeiros envolvidos nas operações de crédito. As limitações e as potencialidades desses programas são apresentadas e discutidas a seguir.



**As políticas de crédito apresentaram, ao longo do tempo, limites em alcançar as populações rurais mais vulneráveis e entendê-los torna-se um passo fundamental para a superação dos fatores limitantes**

O primeiro programa se refere ao microcrédito fornecido por instituições financeiras e não financeiras (não reguladas pelo Banco Central) sem subvenção da União.

Enquadram-se neste grupo as operações realizadas pelos bancos, as operações de microcrédito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e as demais operações de microcrédito contratadas por Organizações

<sup>4</sup>A taxa de juros para produção desses alimentos passou de 4% para 3% ao ano.

<sup>5</sup>A taxa de juros para a produção orgânica, agroecológica e de produtos da sociobiodiversidade será de 2% no custeio e 3% no investimento


não Governamentais (ONG's). Esse tipo de programa tem baixa incidência nos territórios rurais, devido a opção das instituições financeiras em destinar os recursos obrigatórios para operações urbanas, que diferentemente das atividades agrícolas ou mesmo não agrícolas no meio rural, tendem a apresentar retornos financeiros mais rápidos. Isso acontece devido a uma série de fatores que envolvem: limitações produtivas dos agricultores, longo prazo de maturação dos negócios rurais e as dificuldades no processo de comercialização, que acabam diminuindo as possibilidades de geração de renda e comprometendo a capacidade de pagamento das taxas de juros vigentes nos mercados. Além desses aspectos, a concorrência com programas de crédito rural altamente subsidiados, como o PRONAF B, ou mesmo a disponibilidade de recursos a fundo perdido, tornam esse tipo de linha de crédito pouco atrativa para as instituições financeiras e agricultores mais pobres.

O segundo programa se vincula ao crédito de custeio e de investimento rural destinados ao financiamento de agricultores familiares, em operações realizadas com risco parcial ou integral das instituições financeiras, com taxas de juros e spread subsidiados pela União. Enquadram-se neste grupo as operações do PRONAF, exceto as operações do Grupo B, que trataremos a seguir.

Para atender os agricultores mais vulneráveis entre os produtores familiares, entre 1998 e 2008 o governo equalizou recursos especificamente para operações realizadas com o então denominado Grupo "C" do PRONAF, que abrangia os agricultores familiares de "transição", situados entre os grupos "B" (muito pobres) e "D" (mais capitalizados). Desta forma, mesmo com o risco das operações de crédito sendo das instituições financeiras operadoras, era possível afirmar que o crédito do PRONAF incidia sobre parte dos agricultores mais vulneráveis, com renda bruta familiar inferior a 4 salários mínimos mensais.

Com a extinção do grupo "C" do PRONAF, houve a redução do número de contratos e o aumento da concentração dos beneficiários, processo sinalizado pela elevação real do valor médio dos contratos, observados ao longo dos últimos quinze anos (Bittencourt, 2022). A Tabela 1 ilustra que a safra 2023/24, a exemplo das anteriores, teve as operações do PRONAF custeio concentradas nos agricultores familiares mais capitalizados e que dispunham de garantias efetivas (reais ou financeiras), e também para a produção de commodities, sendo que 87% do valor do crédito de custeio foi destinado na safra passada às produções de soja, milho, trigo, café, carne bovina e leite.

Com a extinção do grupo "C" do PRONAF, houve a redução do número de contratos e o aumento da concentração dos beneficiários, processo sinalizado pela elevação real do valor médio dos contratos, observados ao longo dos últimos quinze anos (Bittencourt, 2022). A Tabela 1 ilustra que a safra 2023/24, a exemplo das anteriores, teve as operações do PRONAF custeio concentradas nos agricultores familiares mais capitalizados e que dispunham de garantias efetivas (reais ou financeiras), e também para a produção de commodities, sendo que 87% do valor do crédito de custeio foi destinado na safra passada às produções de soja, milho, trigo, café, carne bovina e leite.



Após a extinção do grupo "C" do PRONAF, o crédito rural para custeio se concentrou em agricultores mais capitalizados e produções de commodities, como soja e milho, reduzindo a inclusão dos agricultores mais vulneráveis

<sup>6</sup> Referente aos 2% dos depósitos a vista para microcrédito estabelecidos pela Lei nº 10.735/2003.

**Tabela 1: PRONAF: operações de crédito de custeio por atividade financiada - SAFRA 2023/24**

PRODUTO	Nº DE CONTRATOS	VALOR	% DO VALOR
Bovinos / Pastagens / Vacinas	637.042	22.694.216.128	37,33
Soja	102.489	7.099.249.559	10,41
Milho	86.209	4.349.875.904	4,74
Trigo	33.961	1.826.037.879	1,23
Café	47.287	2.789.476.297	1,91
Demais produtos agrícolas	330.622	14.056.046.157	9,79
Demais atividades pecuárias	521.266	7.970.637.260	6,15
TOTAL AGRÍCOLA	600.568	30.120.685.796	-
TOTAL PECUÁRIA	1.158.308	<b>30.664.853.389</b>	-
TOTAL CUSTEIO PRONAF	1.758.876	<b>R\$ 60.785.539.184,93</b>	100,0

Fonte: SICOR/BCB extraído em 21/08/2024



Por fim, o terceiro programa se enquadra na categoria de microcrédito efetuado com recursos públicos para financiar atividades agropecuárias e não agropecuárias, realizado com risco integral para a União ou para os Fundos Constitucionais, com taxas de juros, bônus de adimplência e spread subsidiados pela União. Enquadram-se neste grupo as operações do PRONAF Microcrédito Rural - Grupo B, também conhecido como PRONAF B.

O PRONAF B é um dos poucos programas de crédito que consegue chegar aos mais vulneráveis do Brasil rural, com números bastante expressivos, como ilustrado na Tabela 2. Na safra 2023/24, por exemplo, foram realizadas 936.864 mil operações nesta modalidade de crédito, envolvendo R\$ 6.4 bilhões, dos quais 101 mil operações foram para custeio e 835 mil operações para investimento. As operações desta linha representaram 32,6% de todos os contratos de crédito rural realizados no Brasil na referida safra, com grande parte das operações realizadas pelo BNB e concentradas na região nordeste.

**Tabela 2:** PRONAF: Microcrédito produtivo rural - grupo B (MCR 10-13) por região SAFRA 2023/2024

REGIÃO	CUSTEIO		INVESTIMENTO	
	Nº de contratos	Valor	Nº de contratos	Valor
Nordeste	89.637	875.410.376	744.742	4.893.892.112
Sudeste	11.482	113.606.516	86.557	497.340.491
Norte	0	-	4.375	25.987.937
Sul	0	-	71	561.739
Centro Oeste	0	-	-	-
BRASIL	101.119	989.016.892	835.745	5.417.782.279

*Fonte:* SICOR/BCB extraído em 21/08/2024

Em 2007, a inadimplência no PRONAF B atingiu mais de 60% dos contratos na maioria absoluta dos municípios onde havia operações (Maia; Pinto, 2015). Uma alternativa para mitigar esse problema foi a adoção da metodologia do Programa Crediamigo, onde o PRONAF B também passou a ser denominado Programa Agroamigo pelo BNB. Com a inserção da nova metodologia, prestadores de serviços, como agentes de crédito e OSCIP's, passaram a acompanhar e realizar as operações, o que resultou na redução da inadimplência para uma média de 3% ao ano.

Ainda que seja possível afirmar que o PRONAF B e o Programa Agroamigo tenham conseguido atingir a população mais vulnerável nas áreas rurais, o valor do crédito é muito limitado e o custo com essa linha de crédito pode chegar a 77% do valor financiado, assumido integralmente pelo governo federal. Se esta linha de crédito fosse realizada com risco bancário, à semelhança de outras operações do PRONAF, mesmo com subvenção nas taxas de juros e no pagamento de spread, a falta de garantias impediria o acesso ao crédito por praticamente todos estes produtores. Dado esses aspectos pode-se considerar que as operações do PRONAF B tem sido uma mistura de crédito rural com programa de distribuição de renda.

As ações governamentais nos últimos Planos Safra indicam um movimento de ampliação no Pronaf B, com o aumento do limite de enquadramento da renda bruta anual das famílias beneficiárias, ampliando de R\$23 mil (2022) para R\$ 50 mil (2024), aumento nos valores financiados e no prazo de pagamento, assim como bônus de adimplências maiores para regiões prioritárias, como Norte e Nordeste. Outras linhas de financiamento para segmentos prioritários contam também com novas faixas de financiamento, o Pronaf B Mulher, por exemplo, aumentou de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil.

<sup>7</sup> Agricultores familiares nessas regiões terão bônus de 40% de adimplência.



## Desafios e caminhos

Tendo em vista esse panorama dos programas de créditos rurais no Brasil, um conjunto de desafios se apresenta para a introdução de inovações que ampliem o uso de instrumentos de crédito para fins de inclusão econômica e produtiva das populações rurais vulneráveis. Essas dificuldades e os possíveis caminhos para o enfrentamento dos problemas podem ser vistos a partir de três perspectivas, exploradas a seguir.

Sob a perspectiva das instituições financeiras, a falta de garantias é um impeditivo para a concessão do crédito com risco bancário e, mesmo quando os agricultores possuem a propriedade do imóvel, a sua impenhorabilidade ou execução definida pelo STJ, é um agravante que dificulta seu acesso. As operações realizadas sem garantias reais, concedidas para agricultores com histórico negativo de pagamentos ou que desenvolvem atividades com baixa rentabilidade financeira, normalmente são classificadas com risco “D” ou superior, exigindo provisionamento pelas instituições financeiras de, no mínimo, 10% do valor financiado, o que inviabiliza as operações de crédito em sua origem. Além disso, há o receio de uma maior inadimplência nas operações realizadas com os grupos mais vulneráveis, os quais geralmente não contam com assistência técnica, garantia de comercialização e de seguro climático público ou privado.

Uma das alternativas para aumentar a eficiência na destinação dos recursos seria a criação de uma linha de crédito destinada aos agricultores ou grupos de produtores que recebem o PRONAF B e o Programa Agroamigo e que se mantiverem adimplentes ao longo dos anos. Para que possam desenvolver projetos mais estruturados e de maior valor, esta linha deverá contar com agentes de crédito mais especializados e capacitados, com a possibilidade de desenvolver ações articuladas com a assistência técnica e extensão rural, principalmente para o apoio no acesso a mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, além da participação em feiras de produtos e na venda para outros mercados privados.

Sob a perspectiva dos agricultores mais vulneráveis, além da baixa renda, há limitações em seus fatores de produção, seja em relação a qualidade e quantidade de área para a produção, a localização do estabelecimento e a distância dos mercados consumidores, e a dificuldade de acesso a água para consumo e para a produção, além de baixa capacidade gerencial. Devido à fragilidade econômica, o crédito rural, quando concedido isoladamente e sem a vinculação com outras políticas sociais, acaba muitas vezes sendo desviado para o sustento básico da família, não contribuindo com custos ou investimentos produtivos. O crédito rural, quando destinado a uma família sem acesso a água, ou a terra para produção, ou a infraestrutura para armazenamento e escoamento da produção, ou a recursos para garantir a alimentação básica para seu sustento, em geral acaba contribuindo pouco para ampliar a renda do produtor, podendo inclusive gerar inadimplência e mais restrições financeiras a estes agricultores.

E nesse sentido, o crédito rural e o microcrédito rural quando destinados às populações rurais mais vulneráveis devem priorizar o atendimento e a potencialização de experiências e práticas em curso que envolvam comercialização e acesso a mercados públicos e privados. Ou seja, o crédito deve estar orientado em direção às experiências de comercialização e acesso ao mercado, as quais devem orientar, à sua vez, o estímulo à produção, invertendo uma lógica histórica que sempre privilegiou o apoio à produção para depois focar na comercialização, mas que geralmente não chega na segunda etapa.

Sob a perspectiva das políticas públicas, dificilmente o crédito concedido isoladamente aos agricultores mais pobres, será suficiente para superar as limitações de acesso aos bens básicos de produção enfrentados por esses grupos, como mencionamos no parágrafo anterior. No geral, as melhorias na qualidade de vida verificadas pelos agricultores familiares mais vulneráveis que acessam o microcrédito rural se devem, em última instância, muito mais a uma conjunção de políticas públicas do que ao acesso do crédito de forma isolada (Abramovay et al., 2012).

O crédito rural e o microcrédito produtivo não devem ser concebidos como instrumentos isolados de política pública para os agricultores mais vulneráveis do Brasil Rural. É preciso articular sua concessão com outras políticas públicas, especialmente de garantia de renda mínima, assistência técnica e extensão rural e apoio à comercialização da produção. Deve-se considerar que as instituições financeiras não vão destinar crédito rural para as famílias rurais mais vulneráveis se eles tiverem que assumir integralmente o risco destas operações. Recomenda-se uma maior articulação entre o poder público, organizações não governamentais e entidades internacionais de fomento, com as instituições financeiras, utilizando inclusive as experiências destas instituições com a análise de projetos, fundos garantidores e programas de transferência de renda condicionados, entre outros.



*A concessão de crédito rural para populações rurais vulneráveis no Brasil enfrenta desafios ligados à falta de garantias, limitações de infraestrutura e a necessidade de apoio articulado com políticas sociais para promover inclusão produtiva.*

<sup>8</sup> Pode-se afirmar que são raros, se não inexistentes, os casos de agricultores enquadrados no Grupo B do PRONAF, mesmo entre os beneficiários do Agroamigo, que depois de mais de 10 anos operando em situação de inadimplência, passaram a acessar financiamentos de maior valor e com risco bancário, mesmo no próprio BNB. Uma proposta seria criar uma linha de crédito para produtores que realizaram mais de cinco operações do Agroamigo e se mantiveram adimplentes.

<sup>9</sup> O desenvolvimento de atividades não agropecuárias, passíveis de serem financiadas pelo PRONAF, também podem ser limitadas para este público considerando a dificuldade de acesso à informação, a falta de capacitação e a distância da produção aos mercados consumidores, além da falta de organização da produção entre grupos de produtores com características produtivas e econômicas similares.

<sup>10</sup> Como Bolsa Família, Previdência Rural, Benefícios de Prestação Continuada (BPC), Programa de Construção de Cisternas para consumo e para produção, Programa Luz para Todos e a construção de infraestrutura social nos pequenos municípios.



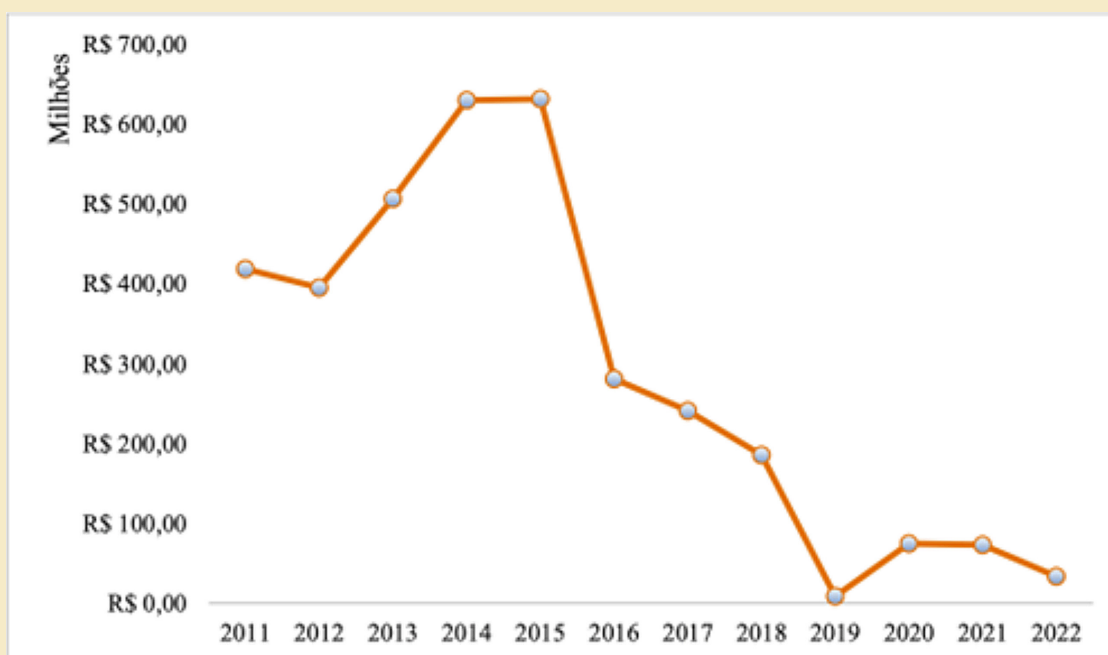
## 2. Assistência técnica e extensão rural

Especificamente a assistência técnica e extensão rural, embora tenha sido um dos vetores de disseminação do modelo produtivista que predomina na agricultura brasileira- desde a introdução do pacote de tecnologias baseado no uso de insumos químicos, na mecanização e no estímulo à produção em larga escala -, em 2004 surge uma nova etapa na trajetória da atuação do Estado brasileiro sobre esse tema. Como parte de uma geração que priorizava a agricultura familiar e o estímulo a iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, é introduzida a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

A PNATER propõe mudanças no conteúdo quanto à forma de execução: a partir de então se buscava formas de parceria com organizações sociais que pudessem prestar esse tipo de serviços, até então prestado por empresas públicas ou de forma privada; e havia uma prioridade à agricultura familiar no público alvo. Com isso se introduzia uma ruptura significativa com o modelo difusionista de ATER que dominava o meio rural brasileiro até então (Macedo & Esquerdo, 2023).

Já em 2014 houve mudanças, por ocasião da criação da Anater (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural), responsável pela condução desta política. Desde então, a agricultura familiar deixou de ser o público exclusivo, o que para muitos significou um enfraquecimento da proposta original. E a partir de 2015, tal como ocorreu com todas as demais políticas direcionadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural no Brasil, também as iniciativas governamentais dedicadas à assistência técnica e extensão rural passou por um processo de desmonte na segunda metade da década passada, como demonstra o gráfico abaixo.

**Figura 2:** Valores orçamentários para PNATER (2011-2022)



**Fonte:** Ministério da Economia (2022). / Reproduzido de: Macedo & Esquerdo (2023).

No âmbito das organizações sociais, as últimas duas décadas também têm sido marcadas por formatos e conteúdos inovadores na assistência técnica e extensão rural. Sobretudo no caso de projetos que contam com financiamento internacional, cujo maior exemplo talvez seja o Projeto Dom Helder Câmara, no Nordeste. Ainda não há, contudo, uma boa avaliação sobre como transformar os aprendizados dessas experiências em inovações nas políticas públicas de ATER, de forma a ampliar a cobertura desse tipo de experimentação. Para muitos, o modelo adotado só é viável no contexto de “espaços protegidos”, nos quais se viabilizam condições muito especiais de acompanhamento, complementaridade com crédito e acesso a mercados, e mesmo de financiamento.



## MERCADOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

### 3. Circuitos curtos de comercialização e abastecimento


Uma das áreas promissoras no tema da inclusão produtiva rural são os chamados circuitos curtos ou cadeias curtas de abastecimento e comercialização. Os circuitos curtos são caracterizados como formas de comercialização que buscam reduzir o número de intermediários, fortalecendo a proximidade cultural e social entre agricultores e consumidores finais (Darlott; Rover, 2021; Unido, 2020; Galli; Brunori, 2013). Comumente os circuitos curtos são considerados como “opostos” ou “alternativos” às chamadas cadeias produtivas convencionais ou cadeias longas, justamente por terem a capacidade de “ressocializar” e “reespacializar” a produção e o consumo de alimentos, à medida em que esses circuitos provêm, de forma mais direta e clara, as informações referentes às condições e especificidades sociais e ambientais nas quais determinados produtos são efetivamente produzidos (Marsden; Banks; Bristow, 2000).

<sup>11</sup> Ao mencionarmos agricultores, estamos incluindo aqui a diversidade de formas de relacionamento com a terra, a floresta e as águas, a exemplo dos agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas, comunidades indígenas e povos tradicionais, extrativistas, pescadores artesanais, faxinalenses, marisqueiras etc.

Na literatura científica os circuitos curtos são conceituados de maneira ampla, abrangendo desde as formas de comercialização baseadas no contato direto (relações face-a-face), no contato mediado por estruturas de mercado derivadas da ação coletiva (relações de proximidade), até as formas de comercialização onde a aproximação entre produtores e consumidores acontece a partir de mecanismos de transmissão de informação, como certificações e rotulagens (relações ampliadas). Nessa última categoria, no entanto, apesar de representar mercados promissores para alguns pequenos produtores, como será descrito na seção sobre indicações geográficas, o risco de “convencionalização” e, portanto, exclusão de agricultores mais pobres tem sido maior. Esses diferentes tipos estão caracterizados com mais detalhes no Quadro 1.

Dadas essas características, os circuitos curtos abrem a possibilidade não só de maior geração de valor, mas também de maior estímulo às relações sociais de cooperação nos territórios e, por isso, são importantes vetores de desenvolvimento rural. Na Europa, por exemplo, as cadeias curtas estão contempladas na Common Agricultural Policy, que tem colocado centralidade à diversidade de formas de relações sociais, culturais e históricas, como aspectos cruciais para a geração de renda e promoção da sustentabilidade (Goodman; Dupois; Goodman, 2012).

No Brasil, ao longo das últimas décadas, diversas políticas públicas contribuíram para a construção de circuitos curtos de comercialização nos seus diferentes formatos e configurações. Podemos considerar tanto as políticas voltadas para a estruturação direta de canais de comercialização, como; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e seus desenhos similares nos estados e municípios, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os mecanismos de compras institucionais; ou a partir de ações com incidência indireta, como: as políticas de apoio ao turismo rural, de promoção da agroecologia e as políticas fiscais de estímulo à compra direta de agricultores por parte de restaurantes, pousadas e empreendimentos comerciais (Grisa, 2017; Aquino et al., 2017).



**Circuitos curtos de comercialização, incentivados por meio de políticas como o PAA e PNAE, fortalecem a relação direta entre produtores e consumidores, e promovem segurança alimentar e desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar**

Nos últimos anos, as políticas relacionadas aos circuitos curtos sofreram discontinuidades. Desde 2019 tem havido um movimento de redução significativa dos recursos orçamentários e instrumentos dedicados ao fomento das cadeias curtas de abastecimento, mas que agora está tentando ser revertido a partir de algumas ações governamentais de reconstrução e retomada da centralidade dessas políticas para a promoção da segurança alimentar e desenvolvimento socioeconômico dos agricultores familiares. Uma dessas ações foi a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que em dezembro de 2023 realizou a 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) que tinha sido interrompida nos últimos 5 anos. Esse contexto marcou a elaboração da Política e do Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (Brasil, 2023a), que tem como um de seus objetivos: "promover os circuitos locais, territoriais e regionais de produção, armazenamento, conservação, processamento, distribuição e comercialização" (Brasil, 2023a). Outra ação importante referente ao fomento aos circuitos curtos foi a instituição da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades que visa "aumentar o acesso, a disponibilidade e o consumo de alimentos adequados, saudáveis e seguros na cidade", fortalecendo "os circuitos locais e regionais, da produção ao consumo de alimentos" (Brasil, 2023b).

Em acordo com a estratégia nacional também consta o estabelecimento do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Decreto nº11.700 de 2023) que contempla as atividades agrícolas nas áreas urbanas e visa melhorar a inserção de agricultoras e agricultores dessas áreas nos programas de financiamento, assistência técnica e extensão rural e cooperativismo. Dentre os princípios do programa está o fomento aos circuitos curtos de comercialização como uma das formas de promover o direito à alimentação saudável e sustentável (MDA, 2023).

No âmbito dos movimentos sociais e algumas organizações da sociedade civil os circuitos curtos são vistos como vetores de promoção das práticas agroecológicas e instrumento de garantia da soberania alimentar de populações rurais marginalizadas. Várias respostas desses atores às restrições impostas pela Covid19 vieram a partir da construção e fortalecimento de circuitos curtos, seja a partir do desenvolvimento do comércio digital de alimentos (Tonin, 2022) ou a partir de redes de apoio e cooperação (Valencia et al, 2022). Nesse sentido, as ações governamentais atuais têm procurado valorizar as cozinhas solidárias organizadas nos últimos anos. Foram mapeadas cerca de 2.000 cozinhas solidárias em todo o país. Essas ações ganharam respaldo no Programa Cozinha Solidária, regulamentado pela Lei 14.628 de 2023, que determina a distribuição gratuita de alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social.



### Quadro 1: Os diferentes tipos de circuitos curtos de comercialização<sup>12</sup>

Descrição	Tipos de circuitos curtos	Autenticidade e confiança	
<b>Relações face a face</b>	<p>Aqui o consumidor compra diretamente do produtor, seja em estabelecimentos de vendas fora do âmbito da propriedade rural, mas mediada pelos próprios produtores, seja diretamente nas fazendas, ou a partir de aplicativos.</p>	<p>- A venda direta na propriedade dos agricultores, mobilizada por meio de distintas estratégias: associada ao turismo rural ou agroturismo, colhe e pague, venda de cestas nas propriedades, banca na beira de estradas.</p> <p>- A venda direta aos consumidores em pontos fixos, como os diversos tipos de feiras livres, galpões ou outros espaços de comercialização;</p> <p>- A venda direta aos consumidores, realizada de maneira individual, manifesta na entrega porta a porta, mediada ou não por aplicativos digitais.</p>	<p>Nesse tipo de relação comercial, os aspectos associados à autenticidade e confiança, dado o aspecto de intensa proximidade, são garantidos pela interação direta.</p>
<b>Relações de proximidade</b>	<p>Aqui a relação origina-se da cooperação entre produtores e/ou consumidores que constroem espaços de comercialização, muitas vezes criando marcas para seus produtos, ou se aproveitando da constituição de mercados derivados de compras públicas.</p>	<p>- Lojas ou mercados de agricultores ou outras dinâmicas de comercialização (entrega de cestas mediada ou não por aplicativos digitais).</p> <p>- As iniciativas impulsionadas por consumidores, expressas na forma de grupos ou cooperativas de consumo e Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA);</p> <p>- As compras públicas de alimentos e produtos, quando realizadas diretamente dos agricultores e suas organizações.</p> <p>- As compras de produtos por restaurantes, hotéis e outros estabelecimentos comerciais, diretamente dos agricultores.</p>	<p>Nestes casos a confiabilidade e autenticidade geralmente são mediadas por organizações da sociedade civil, e outras formas de ação coletiva, varejistas especializados, restaurantes entre outros atores públicos ou privados.</p>
<b>Relações ampliadas</b>	<p>Aqui as relações são caracterizadas por maior distanciamento geográfico entre produtores e consumidores. Em função desse distanciamento, as relações dependem de mecanismos de transmissão de informação como certificações e rotulações que são responsáveis por passar ao consumidor informações que o aproximam do contexto de produção.</p>	<p>- Comercialização de produtos com selos de indicação geográfica e/ou denominação de origem.</p> <p>- Comercialização de produtos com certificação do comércio justo.</p> <p>- Comercialização de produtos com selos de produção orgânica ou agroecológica.</p>	<p>A autenticidade e a confiabilidade nas relações ampliadas dependem de convenções e códigos mais formalizados, que são atestados por organismos de controle independentes que, por sua vez, estabelecem critérios de produção e processamento, específicos para as várias etapas da cadeia agroalimentar.</p>

<sup>12</sup> Essa classificação deriva de um importante estudo de caracterização das cadeias curtas de abastecimento na Europa no começo da década de 2000. A pesquisa denominada IMPACT - cujos resultados estão sintetizados em Renting; Marsden; Banks (2003) – abrangeu os sete principais países agrícolas da União Europeia: Holanda, Reino Unido, Irlanda, Alemanha, Itália, Espanha e França.


**Fonte:** Feito pelos autores com base em Renting, Marsden e Banks (2003).

## Potencialidades das cadeias curtas

Tendo em vista os aspectos discutidos até aqui, as cadeias curtas têm sido consideradas mais includentes economicamente e mais eficientes em promover a resiliência ecossistêmica, sobretudo, numa realidade em que cerca de 60% da comida produzida no mundo advém de pequenos produtores que, em muitos casos, produzem a partir de sistemas silvipastoris e agroflorestais (IPES-FOOD, 2016).

É considerando estes aspectos, que diversos estudos (Schneider, 2021; Unido, 2020; Gazolla; Schneider, 2017; Renting; Marsden; Banks, 2003), apontam que os circuitos curtos de comercialização apresentam potencial para:

- ✿ Produzir melhores resultados econômicos para os agricultores e consumidores, na medida em que reduzem a intermediação de outros atores na cadeia (transformação, transporte, comercialização);
- ✿ Promover maior participação, coordenação e protagonismo entre produtores e consumidores, conferindo maior autonomia na tomada de decisões (o que fortalece a democracia alimentar);
- ✿ Apresentar contribuições ambientais e nutricionais, ao reduzirem a distância geográfica e possibilitar a oferta de alimentos frescos e vinculados às especificidades ambientais e culturais locais; e
- ✿ Aproximar socialmente agricultores, consumidores e outros atores, fortalecendo o tecido social territorial.



*A inclusão produtiva dos pequenos agricultores está entre as potencialidades das cadeias curtas e é aprofundada por inovações como a incorporação de critérios de priorização, tratamento diferenciado ou exclusividade para populações rurais em vulnerabilidade social nos programas de compras públicas alimentos*

## Iniciativas inovadoras

Apesar das dificuldades no aproveitamento do potencial de inclusão produtiva dos circuitos curtos no Brasil, um conjunto de inovações pontuais aparece com capacidade para ser ampliado e ajustado em outros contextos, de modo a contribuir para a inclusão de grupos sociais em vulnerabilidade social. Um dos espaços de inovações se refere à incorporação de critérios de priorização, tratamento diferenciado ou exclusividade para populações rurais em vulnerabilidade social nos Programas de Compras Públicas Alimentos. A criação do PAA e as mudanças no PNAE, apesar de políticas importantes para a indução dos circuitos curtos, apresentaram limitações em contemplar os grupos sociais em situação de vulnerabilidade social. Com efeito, uma série de estudos sinalizaram a participação predominante de agricultores familiares e organizações mais estruturadas da categoria social nessas iniciativas (Grisa, 2017; Fornazier; Belik, 2012). Para dar conta dessa limitação, alguns ajustes foram feitos nessas políticas com o intuito de oferecer um tratamento específico para determinados grupos sociais, aspecto que tem se mostrado promissor em alguns casos como ilustramos no Box 1.

## **Box 1.** *O tratamento diferenciado para comunidades indígenas nos programas de compras públicas de alimentos: os casos do PROCAF-MA e PNAE-AM*

O Programa de Compras da Agricultura Familiar (PROCAF) foi criado em 2015, articulando a compra de alimentos da agricultura familiar com a doação para o abastecimento da rede socioassistencial, programas de segurança alimentar e nutricional, e escolas com pedagogia da alternância. Além da criação de mais circuitos, esse programa traz um tratamento específico para as comunidades indígenas. Em paralelo às chamadas públicas para os demais agricultores/as familiares, o Governo do Maranhão organiza chamadas específicas para as comunidades indígenas, que podem apresentar projetos de comercialização por meio de organizações jurídicas ou participações individuais. Na ausência desta, as comunidades indígenas poderiam enfrentar dificuldades para participar do Programa ao disputar os mesmos canais de comercialização com a agricultura familiar mais estruturada.

Embora as regras do PNAE confirmem um tratamento específico para a agricultura familiar e prioritário para as comunidades indígenas, a partir de 2016 o Ministério Público Federal (MPF) do Amazonas passou a se manifestar sobre as dificuldades de acesso desse grupo social. Ainda que baseado no Guia Alimentar Brasileiro e nos princípios da segurança alimentar e nutricional, o PNAE oferecia alimentos ultraprocessados e descontextualizados dos hábitos alimentares indígenas. A partir desse diagnóstico, o MPF organizou uma rede de atores (Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas – Catrapoa) e explorou as brechas institucionais no tratamento das especificidades indígenas. A partir da simplificação da legislação sanitária que passa a considerar a existência de mecanismos tradicionais de controle alimentar por esses povos, o MPF e organizações responsáveis pela fiscalização sanitária no Amazonas expediram uma Nota Técnica (nº 01/2017) que permite a aquisição, pelas escolas indígenas, de proteína (peixe, frango etc.) e produtos vegetais processados (farinha, polpas, geleias etc.) provenientes das próprias comunidades ou aldeias. Com isso, a Secretaria Estadual de Educação e Desporto passou a realizar Chamadas Públicas do PNAE ajustadas às especificidades das comunidades indígenas. É importante salientar que, a partir dessa experiência, o MPF e a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (CCR) expediram a Nota Técnica nº 03/2020/CCR/MPF que estende o entendimento da Nota Técnica 01/2017 para todos os povos tradicionais, quilombolas e indígenas do país.

Outro espaço de inovações referentes se abre com a criação de redes de distribuição e comercialização e/ou centrais de comercialização na promoção de circuitos curtos. Como enfatizamos anteriormente, a participação da agricultura familiar nos mercados envolve um amplo conjunto de desafios. Um deles é a viabilização logística para os/as produtores/as que se situam mais distantes dos centros urbanos. Visando diminuir esses problemas, muitas vezes os atores procuram desenvolver iniciativas coletivas baseadas no compartilhamento de produtos e determinadas fases ou tarefas de distribuição, logística e comercialização, como exemplificamos no Box 2.

**Box 2.** *O compartilhamento de um espaço de comercialização de modo a ofertar, em conjunto e em um único lugar, maior escopo e escala de produção*

A Cooperativa Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Economia Solidária (CECAFES) começou a funcionar em 2017, com o apoio do Governo do estado do Rio Grande do Norte, mas sua construção remonta uma década anterior, a partir de demandas de agricultores familiares em ampliar os canais de comercialização. Na primeira década dos anos 2000, assentamentos de reforma agrária foram criados, diversas organizações foram estabelecidas, famílias de agricultores familiares passaram a ter acesso à energia elétrica, à água e outras políticas públicas, mas a comercialização continuava sendo um limitante. Como comentam Amaral et al. (2020, p. 504), “a maioria das novas organizações ainda estava muito dispersa pelo território, distante dos grandes centros consumidores (Natal e Fortaleza), possuía uma diversidade limitada de produtos e contava com pouca estrutura logística e infraestruturas insuficientes, o que representava grandes dificuldades para sua manutenção. As feiras locais e associações não davam conta de absorver toda a produção que havia sido reestruturada. Em razão dessas contingências, os movimentos sociais ligados à agricultura familiar passaram a reivindicar a construção de uma central de comercialização que pudesse integrar essas diversas organizações e assegurar a venda da produção excedente.” Localizada em Natal, a CECAFES possui uma área de 5.000 m<sup>2</sup> e abriga 50 barracas, 32 boxes, três câmaras frias, um estoque seco, uma sala para embalar produtos, dois restaurantes, oito espaços administrativos, dois auditórios e um estacionamento, beneficiando cerca de 20 organizações jurídicas e mais de 2.400 famílias (Oliveira; Moura, 2022; Amaral et al., 2020). Como destacam Amaral et al. (2020), a partir da CECAFES, a agricultura familiar incrementou suas possibilidades de mercado, contemplando também demandas de restaurantes, hotéis, pousadas, lojas especializadas em produtos orgânicos, feiras em salões e eventos, supermercados e mercados.



Por fim, um outro espaço de inovação se refere à aproximação entre produtores e consumidores impulsionada por organizações da sociedade civil e pela iniciativa privada. Como mencionado acima, nem todos agricultores e territórios possuem as condições para construir as articulações e os meios necessários para avançar na construção de circuitos curtos de comercialização. Nessas situações, ganha importância a atuação de diversos atores, como consumidores, ONGs, movimentos sociais, atores governamentais e privados, como exemplificado no Box 3.

### **Box 3.** *Duas experiências de articulação coletiva para conformação dos circuitos curtos de comercialização*

Um exemplo de articulação envolvendo atores da sociedade civil organizada, consumidores e produtores advém com a experiência do Movimento de Integração Campo Cidade (MICC). O MICC tem suas origens nos anos 1980 na cidade de São Paulo, e emergiu a partir da articulação de três movimentos: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), os trabalhadores metalúrgicos residentes na parte leste da cidade de São Paulo e região, e a Teologia da Libertação vinculada à Igreja Católica. Ainda que a comercialização de alimentação entre os agricultores e consumidores tenha começado ainda em meados da década de 1980, foi a partir de 1993 que a Associação de Pequenos Produtores Rurais de Ibiúna (APRI) começou a comercializar cestas semanais de vegetais a partir da aquisição de um veículo de uma Campanha da Fraternidade promovida pela Igreja Católica. Em 2017, eram 25 famílias de agricultores que comercializavam 400 cestas semanais, distribuídas em 23 pontos de entrega para mais de 1600 famílias consumidoras, geralmente vinculadas às classes sociais de baixa e média renda (Preiss, 2017). Ainda que cada ponto de entrega tenha suas dinâmicas próprias, todos eles envolvem trabalho voluntário e preços acessíveis aos consumidores.

A segunda experiência relatada, se refere à construção de circuitos curtos de comercialização pelo setor privado, notadamente pela gastronomia. Criado em 2007, o Instituto Maniva reúne um grupo de cozinheiros (autodenominados Ecochefs) que promovem a gastronomia, a sociobiodiversidade, os alimentos regionais e a agricultura familiar. Dentre os diversos projetos desenvolvidos, em 2019 o Instituto se dedicou ao Projeto Gosto da Amazônia, a partir de um convite de instituições mantenedoras da sociobiodiversidade na Amazônia e em parceria com o Sindicato de Bares e Restaurantes do Rio de Janeiro. Focado no pirarucu, cujo manejo sustentável é realizado por povos amazônicos, notadamente os Paumari, o Projeto procurou estimular chefs e consumidores/as a experimentarem e criarem receitas com o peixe e promover circuitos curtos entre produção e consumo. Como manifesto no site do Instituto Maniva, “por meio de oficinas, palestras e viagens de reconhecimento, o projeto levou chefs ao território do Povo Paumari, e trouxe representantes dessa etnia para o evento Rio Gastronomia”. Além da reprodução por outros restaurantes e em outras regiões, iniciativas como essa poderiam receber apoios governamentais, notadamente por meio de políticas fiscais (redução de impostos).

## Principais desafios

Ainda que notório o potencial de inclusão produtiva dos circuitos curtos, uma série de carências que afetam as capacidades produtivas dos agricultores, bem como a falta de coordenação e articulação das políticas públicas, acabam inibindo os efeitos positivos de inclusão produtiva dessas cadeias. Em seguida, resumimos três destes aspectos.

### **As múltiplas carências das populações rurais vulneráveis**

As populações rurais pobres sofrem de “múltiplas carências” (Aquino; Alves; Vidal, 2020; Aquino; Gazolla; Schneider, 2016; Aquino; Lacerda, 2015) que dificultam sua inserção nos circuitos curtos de comercialização ou mesmo em outros tipos de mercados. Fatores como escassez e dificuldades de acesso à terra, água, educação, tecnologias, assistência técnica e extensão rural e crédito, a ausência ou a distância de mercados consumidores mais dinâmicos, conformam um contexto de carências e dificuldades que são cotidianamente vivenciadas pelas famílias rurais em situação de vulnerabilidade social.

Essas múltiplas carências ganham especificidades quando olhamos para os diferentes modos de vida e biomas. Em termos ilustrativos, enquanto famílias de pequenos agricultores do semiárido brasileiro convivem com dificuldades de acesso à água para a produção, comunidades ribeirinhas de municípios interioranos do bioma amazônica enfrentam dificuldades de transporte e deslocamento, assim como as comunidades extrativistas e povos tradicionais são afetados pelo avanço de práticas ilegais e grupos de invasores que ameaçam seus territórios.

### **A desarticulação de políticas públicas e o tratamento ainda incipiente da diversidade de modos de vida no rural brasileiro**

Diversas políticas públicas foram e são importantes para promover a participação das populações rurais vulneráveis nos circuitos curtos. Com o reconhecimento institucional da agricultura familiar pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1990, diversas políticas foram estabelecidas visando o apoio a essas formatações de mercados. No entanto, a implementação dessas políticas tem sido marcada pela desarticulação e fraca coordenação entre diferentes secretarias e ministérios (Favareto et al., 2022). Em virtude disso, há perda de sinergias, sobreposições e redundâncias das ações do Estado, o que acaba acarretando na redução da eficiência das políticas (Repetto; Fernández, 2012).

Um outro aspecto se refere ao reconhecimento e o tratamento da diversidade e das especificidades dos grupos sociais da agricultura familiar. Embora a diversidade da agricultura familiar tenha recebido reconhecimento institucional nas últimas três décadas (Grisa; Schneider, 2015), os instrumentos e mecanismos de políticas foram ineficazes em incidir efetivamente sobre essa diversidade; nem sempre esse reconhecimento se manifesta em políticas públicas ajustadas às especificidades e diversidade interna considerando as diferentes práticas (Niederle; Wesz Junior, 2022) e biomas (Buainain et al., 2018).

## A desarticulação de atores, redes e ações na construção de territórios promotores de circuitos curtos de comercialização

A construção de circuitos curtos de comercialização pressupõe a articulação entre produtores e consumidores. Contudo, não raro, as populações rurais em vulnerabilidade social enfrentam dificuldades para assumir protagonismo na construção dessas alianças em virtude das dificuldades e carências já mencionadas. Particularmente nesses casos, ganha importância o ativismo dos consumidores e organizações da sociedade civil, de mediadores sociais (gestores públicos, extensionistas rurais, organizações não governamentais) e do setor privado. Todavia, tais articulações não estão presentes em todos os territórios e também envolvem dificuldades de diferentes ordens em suas construções. Não raramente essas dificuldades confluem com um ambiente institucional que não favorece o fortalecimento das cadeias curtas, mas, ao contrário, acaba provendo mais incentivos fiscais para a produção de commodities e a facilitação para instalação de grandes redes de supermercados e de fast food. Aliado a isso, a conformação das cadeias curtas foi dificultada com a desestruturação, no período de 2015 a 2022, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como: os estoques públicos, restaurantes populares e feiras.

Os circuitos curtos de comercialização apresentam potencial para inclusão produtiva das populações rurais e tendem a contribuir para dinâmicas mais justas e inclusivas. Contudo, a realização desse potencial depende de alguns fatores, como:

- ✿ Morfologia dos circuitos curtos, dada por um lado, pelas condições, recursos e habilidades dos agricultores (cujas dificuldades se intensificam em situações de vulnerabilidade social); e, por outro, pelas características dos territórios nas quais eles estão inseridos, que em grande medida podem habilitar ou dificultar a construção dessas cadeias.
- ✿ Atuação do Estado e das características das políticas públicas. Como vimos essa atuação pode se dar de maneira direta ou indireta, no entanto, a eficácia dessas ações depende da capacidade de articulação e coordenação na provisão das políticas. O exemplo do Plano Brasil Sem Miséria, em particular do Programa Fomento às Atividades Produtivas Rurais<sup>13</sup>, e das evidências aportadas por Favareto et al. (2022) e Rigolini (2016), o policy mix entre políticas sociais, de apoio à produção e ações de construção de mercados pautadas nos circuitos curtos pode ser um arranjo promissor para ações de inclusão produtiva rural.
- ✿ Capacidade das políticas públicas em contemplar e incidir sobre a diversidade de modos de vida e biomas. As políticas públicas de inclusão produtiva e as diferentes formas de circuitos curtos de comercialização precisam considerar e assumir formatos flexíveis a essas especificidades.
- ✿ Articulação multiatores considerando o Estado, a sociedade civil organizada e o setor privado. Esses atores têm papel importante em processos de inclusão produtiva rural, seja a partir de uma atuação mais geral no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero, seja por meio do ativismo e/ou a partir da construção de redes aproximando os produtores e consumidores.



**Ao mesmo tempo, o potencial dos circuitos curtos de comercialização encontra fatores limitantes como a falta de coordenação nas políticas públicas, pelas carências produtivas e pela desarticulação entre atores sociais, sociedade civil e Estado.**

<sup>13</sup> O Programa Fomento às Atividades Produtivas Rurais articula a transferência de renda e de insumos com a construção de projetos produtivos (flexíveis às diversas práticas produtivas, arranjos e anseios familiares), assistência social (outros programas de transferência de renda e socioassistenciais), inserção nos circuitos curtos (notadamente compras públicas), capacitação e promoção da cidadania.



FOTO: HILARIO JUNIOR / SHUTTERSTOCK.COM

## 4. Compras públicas

Ainda que os primeiros programas de compras públicas no Brasil remetam à metade do século passado<sup>14</sup>, pode-se dizer que essas políticas passaram a ser gradativamente inseridas na agenda do Estado, a partir da década de 1990, quando houve intensa movimentação social reivindicando mudanças nas políticas de segurança alimentar, em resposta à entrada do Brasil no Mapa da Fome das Organizações das Nações Unidas. Dentre as diferentes pautas colocadas por esses movimentos, estava a necessidade de fortalecer o papel do Estado na construção de mercados para assegurar o abastecimento de alimentos e a promoção do desenvolvimento rural, visto que até então as iniciativas de compras públicas no Brasil ainda eram incipientes e essencialmente centralizadas no governo federal<sup>15</sup> (Menezes; Porto; Grisa, 2015).

No entanto, foi só a partir da década de 2000 que os programas de compras públicas de alimentos ganharam maior aporte jurídico e de recursos, fortalecendo as experiências e projetos de leis concebidos anteriormente (Grisa; Caldas; Avila, 2018). As compras públicas passaram a fazer parte do Programa Fome Zero, que previa, além das ações de aumento real do salário mínimo e de transferências de renda, o fomento às compras institucionais como estratégia no combate à fome e insegurança alimentar (Menezes; Porto; Grisa, 2015).

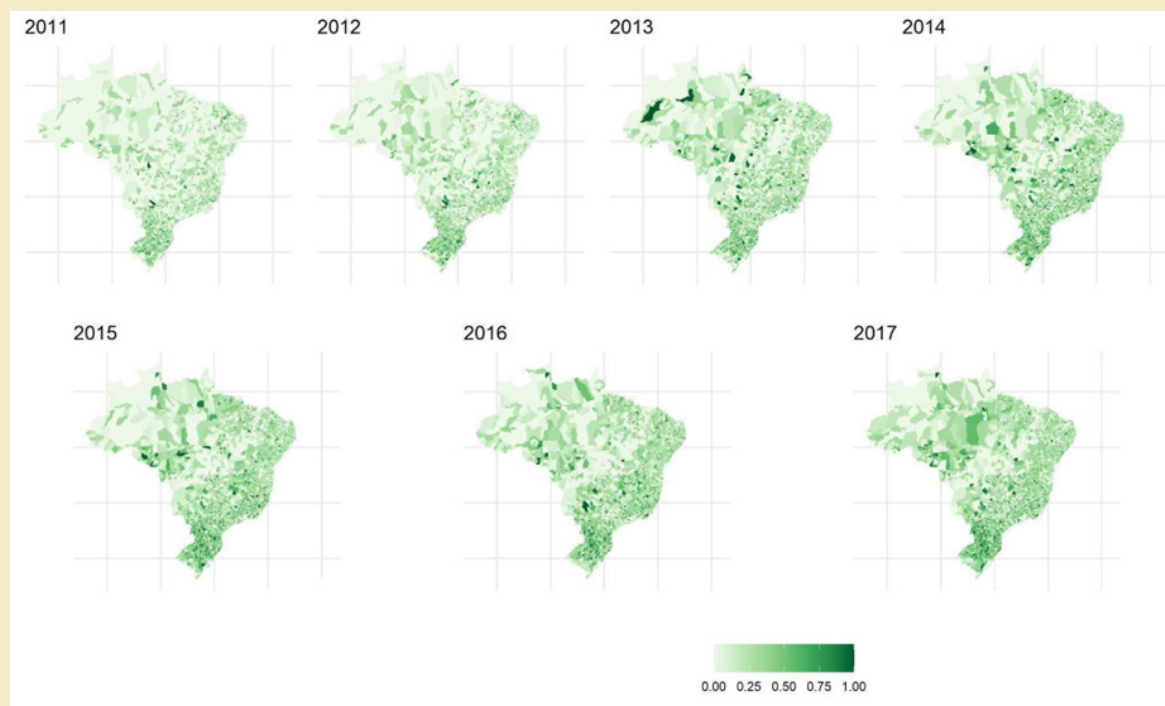
Em 2003 foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com objetivo de destinar recursos integrais para compras junto aos agricultores familiares. Em 2009 foi reestruturado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que passou a direcionar, no mínimo, 30% do recurso do governo federal disponível para alimentação escolar para a compra de produtos da agricultura familiar (Brasil, 2009). Em 2015, o mesmo percentual mínimo foi estabelecido para órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2015), o que inclui: forças armadas, institutos, universidades e hospitais federais. Se somam às iniciativas federais, leis estaduais vigentes em dezenove estados, sendo que em doze deles as políticas estão em funcionamento (Grisa; Avila; Cabral, 2021), como também leis municipais (Caldas; Nonato, 2013).

A quantidade de recursos despendida pelos municípios (Figura 2) em compras da agricultura familiar tem se ampliado de forma vagarosa, porém, contínua ao longo do tempo pelo PNAE, ao menos até 2019, como mostrado na Figura 3.

<sup>14</sup> Com as primeiras versões do Programa Nacional de Alimentação Escolar criadas a partir de 1954.

<sup>15</sup> Foi neste período que se deram as primeiras experiências do Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

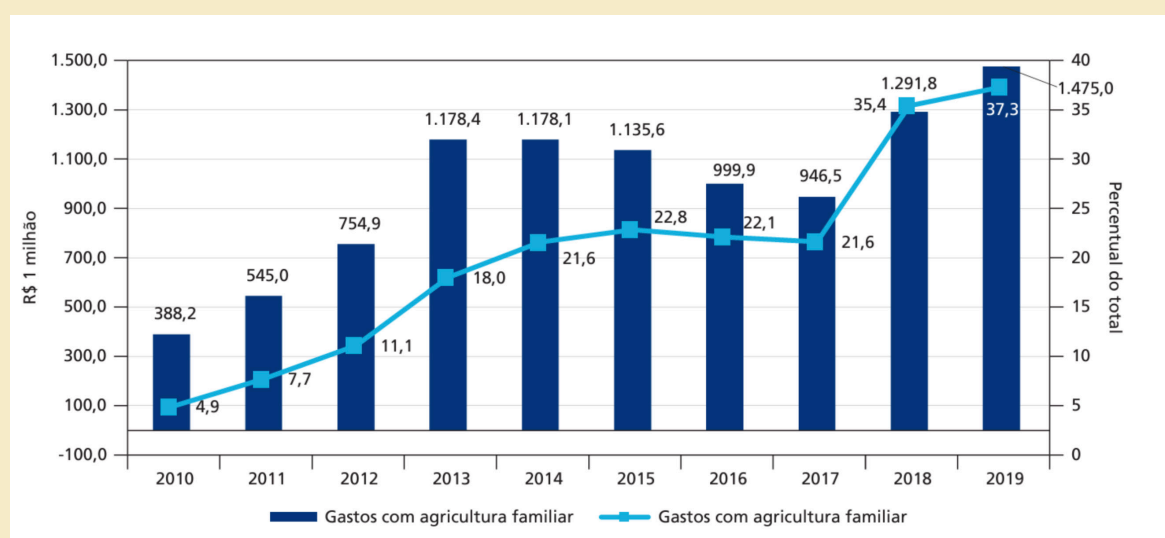
**Figura 2:** Percentual de compras da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de 2011 a 2017



Fonte: Elias (2023) com base nos dados do FNDE (2021).

Tendência que continua em 2019 como mostra o estudo realizado por Paula et al (2023). Do ano de 2010 para 2019 o percentual de compra da agricultura familiar passou de 4,9% para 37,3% em 2019. Esse aumento supera em termos agregados a cota mínima estabelecida pela Lei no 11.947/2009 (Paula et al, 2023).

**Figura 3:** Valores comercializados pelo PNAE diretamente com agricultores familiares e percentual em relação ao total orçamentário em cada ano (2010-2019)



Fonte: Reproduzido de Paula et al, 2023

A literatura tem mostrado que as compras públicas são importantes para os processos de inclusão produtiva de grupos sociais mais vulneráveis, a partir de impactos positivos na geração de renda (Sambuichi et al. 2022; Elias et al., 2019; Ribeiro et al., 2013; Wittman; Blesh, 2017) e na diminuição da especialização produtiva dos agricultores familiares, na medida em que promove a adoção de culturas produtivas e alimentares locais (Perin et al., 2022).

Ao longo de sua trajetória o PAA<sup>16</sup> também tem se destacado por viabilizar a participação de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social, conforme mostra o Quadro 2. Nesse sentido, diversas mudanças institucionais foram feitas visando promover a participação das mulheres rurais, de famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e de grupos sociais em vulnerabilidade social, como: assentados da reforma agrária, agroextrativistas, atingidos por barragens, indígenas, pescadores artesanais e quilombolas.

### **Quadro 2:** Mudanças institucionais recentes visando a inclusão de grupos prioritários no PAA

- ✿ A partir de 2011, a participação de mulheres passou a ser considerada critério de priorização na seleção e execução de propostas de comercialização em todas as modalidades e por todos os operadores do PAA. Além disso, 5% da dotação anual do PAA passou a ser destinada a organizações compostas 100% de mulheres ou organizações mistas com participação mínima de 70% de mulheres na composição societária.
- ✿ Em 2013, os beneficiários fornecedores inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, beneficiários do Programa Bolsa Família, mulheres, produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais e o público atendido por ações do Plano Brasil Sem Miséria passaram a ser público prioritário na modalidade Compra com Doação Simultânea; o valor de comercialização por agricultor fornecedor foi ampliado quando a proposta fosse encaminhada por organizações sociais que continham, pelo menos, 50% de seus fornecedores no CadÚnico para Programas Sociais; e as mulheres inscritas no CadÚnico ou integrantes de povos e comunidades tradicionais passaram a ser priorizadas enquanto público fornecedor na modalidade PAA Leite.

Com essas mudanças, houve o crescimento da participação das mulheres, que responderam por 85% do público fornecedor em 2018, conforme mostra o Gráfico 1, e a inclusão de diversos grupos sociais, conforme mostra o Gráfico 2. Aqui nota-se a predominância daqueles identificados apenas como agricultura familiar, mas também é possível notar o sensível aumento da participação de outros grupos, como: agroextrativistas, assentados da reforma agrária, quilombolas e pescadores artesanais<sup>17</sup>. Os dados mostram também uma notória redução no número de agricultores/as beneficiários/as nos últimos anos, processo que esteve associado ao desmantelamento vivenciado pelas políticas de compras públicas (Grisa et al., 2022; Bauer; Knill, 2012).

<sup>16</sup> O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi denominado Programa Alimenta Brasil (PAB) pela Medida Provisória 1.061 de agosto de 2021 que é revogada pela Lei 14.628 de julho de 2023, quando retoma a denominação como PAA.

<sup>17</sup> Destaque para a participação dos agroextrativistas em 2016 (14%), dos assentados da reforma agrária (33%), dos quilombolas (12%) e dos pescadores artesanais (5%) em 2018. Os indígenas alcançaram 2% de participação em 2019 e os atingidos por barragens ficaram abaixo de 1% em todos os anos.

A ausência de dados com a identificação da vulnerabilidade socioeconômica entre os agricultores familiares que ofertam para as compras públicas nos últimos anos tem sido um aspecto crítico para o entendimento mais amplo da incidência dessas políticas. Atualmente é possível obter informações socioeconômicas parciais a partir da CAF/DAP e de parte dos agricultores a partir do Cadastro Único. No entanto, faltam melhores informações sobre as modalidades de compras públicas mais acessadas pelos agricultores mais vulneráveis, se os agricultores vulneráveis ofertaram continuamente às compras públicas e sobre os impactos dessas políticas na trajetória socioeconômica desses agricultores. Soma-se a isso, a ausência de dados consolidados sobre os assentados, indígenas, quilombolas e outros grupos que participam das compras institucionais.

Por outro lado, é importante ressaltar que ainda que precisem ser melhor investigados os efeitos das mudanças institucionais na melhoria das condições de vida e no cotidiano desses grupos sociais - e as razões para a baixa participação de certos grupos -, a não existência dessas mudanças poderia ter comprometido ou mesmo inviabilizado a participação desses grupos.

Gráfico 01: Número de agricultores familiares totais e números de mulheres fornecedoras ao PAB na modalidade Compra com Doação Simultânea, executada pela CONAB, no período 2009-2021.

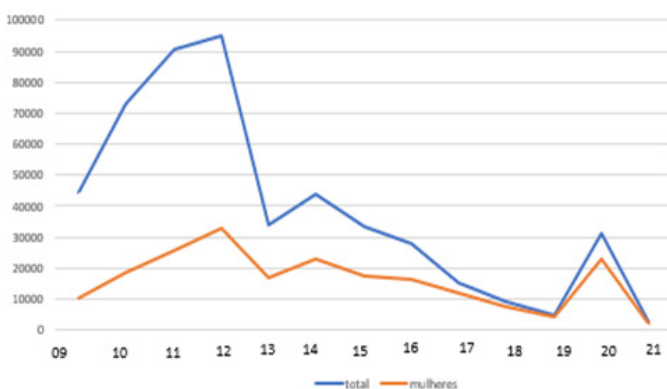
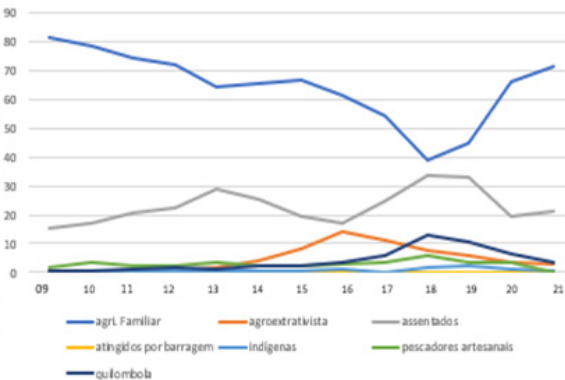


Gráfico 02: Participação (%) dos grupos da agricultura familiar enquanto fornecedores ao PAB na modalidade Compra com Doação Simultânea, executada pela CONAB, no período 2009-2021.



É importante ressaltar que as políticas de compras públicas tiveram orçamento reduzido entre 2016 e 2022, com notório enfraquecimento das estruturas de governança da política, por exemplo, com a extinção do Grupo Consultivo e dos mecanismos de participação da sociedade civil. A gestão federal atual tem feito um movimento de reconstrução dessas estruturas e vem incrementando o orçamento para essas políticas. O orçamento destinado ao PAA, que em 2022 foi de 553 milhões, aumentou para 2,4 bilhões em 2024. O PNAE também teve seu orçamento ampliado em relação aos anos anteriores com um acréscimo de 1,6 bilhão em 2023, sendo que 30% desses recursos serão destinados à agricultura familiar, e metade desse montante deve ser direcionado às agricultoras. Além disso, o BNDES destinou cerca de R\$ 336 milhões do Fundo Amazônia para projetos de estruturação de mercados de alimentação escolar conectando agricultores familiares indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais às redes públicas de ensino no bioma amazônico (MDA, 2023).

**As recentes mudanças institucionais no PNAE e no PAA vêm ampliando a inclusão de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social, com destaque para mulheres, povos tradicionais e comunidades indígenas, mas ainda enfrentam desafios estruturais para expandir e consolidar sua atuação entre os grupos mais vulneráveis.**

Para além das discontinuidades que marcam os últimos anos das políticas de compras públicas, alguns obstáculos e limites já vinham sendo enfrentados por essas políticas no enfrentamento dos desafios de inclusão das populações rurais mais vulneráveis. Esses limites podem ser sumarizados em três aspectos que são explorados a seguir.

## A insuficiência de políticas públicas e ações complementares

Um desses limites se refere ao acesso às políticas complementares, voltadas ao apoio técnico, fornecimento de crédito e extensão rural. A complementaridade entre as políticas é condição necessária para que os agricultores mais vulneráveis acessem as compras públicas. Além disso, a inserção nos mercados de compras públicas de alimentos gera demanda pelas mesmas políticas públicas complementares e por adaptações tecnológicas (Grisa; Caldas; Avila, 2018).

Um exemplo deste aspecto, é que sem apoio técnico e de gestão os agricultores familiares têm dificuldade em fazer o cadastramento no CAF, pré-requisito para acessar as políticas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar e também garantir o cumprimento às exigências sanitárias previstas em lei. Neste ambiente, o salto da agricultura familiar da informalidade para a formalidade exige investimentos que não necessariamente são cobertos com os retornos obtidos a partir dos mercados institucionais. O desafio, nesse sentido, é identificar quais as configurações de políticas públicas e arranjos de atores são necessárias para viabilizar a inserção dos agricultores mais pobres nos programas de compras públicas, levando em consideração as condições regionais desiguais do país. Algumas iniciativas de consórcios e associações de municípios aparecem como estratégias promissoras para o fortalecimento na oferta de apoio técnico aos agricultores familiares, como vemos no Box 4.

O acesso à políticas complementares voltadas ao apoio técnico, crédito e extensão rural é essencial para que os agricultores mais vulneráveis acessem as compras públicas

### Box 4. A experiência do Conagreste

O Consórcio Intermunicipal do Agreste Alagoano (Conagreste) é um exemplo de atuação que tem ampliado a inserção da agricultura familiar em mercados de compras públicas e outros mercados, a partir do apoio técnico e formalização da produção. Uma das ações mais importante do consórcio é a oferta do Serviço de Inspeção Municipal Consorciado (SIM/Conagreste), que tem o objetivo de assegurar a qualidade dos produtos de origem animal e artesanal produzidos pela agricultura familiar e torna apto os agricultores a comercializarem seus produtos nos estabelecimentos privados e nos programas de alimentação escolar nos 23 municípios que fazem parte do consórcio (Correios dos Municípios, 2022). O SIM/Conagreste tem apoio do Sebrae Alagoas que realiza visitas técnicas e consultivas com o objetivo de avaliar a estrutura de produção e identificar os ajustes necessários para adequação à legislação sanitária. Além do SIM/Conagreste, o consórcio também visa viabilizar cursos de formação técnica para agricultores em parcerias com instituições de ensino da região (Conagreste, 2022).



## Fragilidades na governança das políticas

Outro obstáculo se refere às fragilidades na governança frente à legislação que orienta as aquisições de produtos da agricultura familiar, e que são observáveis em: insuficiências de recursos, fiscalização, controle, monitoramento e avaliação das políticas e no descompasso entre o processo de compra e pagamento, muitas vezes com descon continuidades na demanda. Uma vez que a gestão falha em operacionalizar as compras públicas, seja atrasando pagamentos, descontinuando ou alterando a demanda sem a devida comunicação com os fornecedores, cria-se um ambiente de imprevisibilidade, que no limite, piora a condição socioeconômica do agricultor familiar, que muitas vezes precisa recorrer a empréstimos para se manter nos períodos entre a plantação e a colheita dos produtos, de forma que eventuais atrasos no pagamento podem acarretar em inadimplência e maior endividamento (Rossetti; Winnie, 2016).

Além disso, pode-se observar fragilidades na introdução de itens orgânicos, produtos baseados na sociobiodiversidade e alimentos produzidos por assentamentos e comunidades tradicionais. Neste aspecto, uma das alternativas encontradas para o fortalecimento da governança tem sido a atuação conjunta de atores da sociedade civil organizada e órgãos públicos, como o Ministério Público Federal, com o intuito de garantir alimentação saudável e regionalizada nas escolas indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, como apresentamos no exemplo do Box 5.

### **Box 5.** *Criação de espaço de diálogos visando o aperfeiçoamento das políticas de compras públicas*

A Mesa Permanente de Diálogo Catrapovos Brasil foi instituída em 2021 pelo Ministério Público Federal em parceria com representantes da sociedade civil organizada, agricultores, lideranças indígenas, quilombolas entre outros atores, enquanto estratégia de fomento à compra e promoção do consumo de alimentos produzidos de forma tradicional em escolas indígenas e de comunidades tradicionais em todo o país. O principal objetivo da iniciativa é discutir os entraves e desafios para viabilizar as compras públicas desses produtos a fim de garantir o cumprimento da obrigatoriedade determinada por lei de produtos alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar, além de garantir o direito de povos indígenas e comunidades tradicionais à alimentação escolar adequada, associada à produção e à cultura locais (MPF, 2023). A ideia é dar escala e ampliar para outras regiões a experiência desenvolvida pela Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa) que se dedicou, entre outras ações, a identificar os principais gargalos referente à logística que precisariam ser enfrentados para melhorar o fornecimento de alimentos às escolas indígenas no Amazonas.

A iniciativa do Catra Povos tem incentivado o consumo de itens produzidos de forma tradicional pelos alunos das aldeias e comunidades. Além disso, a Catrapovos cria importantes espaços de diálogo entre os representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, em que são discutidas soluções para adequação às regras sanitárias e outras normas, além de fomentar a capacitação de gestores públicos e produtores (MPF, 2023).

### Lacunas ou ineficácia da legislação estruturante dos programas

Por fim, existem lacunas e ineficácia na legislação que estruturam os programas. Esse aspecto pode ser evidenciado tanto na baixa incidência dos programas sobre determinados públicos-alvo, quanto na ausência de monitoramento das compras visando grupos prioritários, o que resulta na ausência de informações sobre a dimensão do público atingido, a localização e as características e tipos de produtos comprados. Tendo isso em vista, há necessidade de se avaliar um melhor entendimento do encaixe entre política e público-alvo, para futuras regulamentações. Além disso, o histórico de receptividade das compras públicas de alimentos pela sociedade civil e gestão pública, pode ser uma alternativa para se avançar na aprovação de legislações necessárias e regulamentação daquelas que já estão vigentes, desde que exista a articulação entre os atores interessados (Grisa; Elias; Thies, 2020).

Na ausência de regulamentação da lei federal nº 11947, 2009<sup>19</sup>, uma alternativa para dar efetividade e aprimoramento dos critérios de priorização, o governo do estado do Paraná definiu critérios de seleção em chamada pública e constituiu a Mesa Permanente de Diálogo Catrapovos (FUNDEPAR, 2022). No entanto, apesar da legislação vigente permitir que as entidades executoras aprimorem a operacionalização da política, ainda não foi instituída uma sanção para o descumprimento da obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% dos recursos federais para a compra de produtos da agricultura familiar.

Como vimos ao longo desta seção, as compras públicas têm sido importantes vetores de inclusão produtiva das populações rurais mais pobres. No entanto, a fim de ampliar o sucesso desses mercados é preciso dar atenção aos três grupos de atores que estão envolvidos nessas iniciativas: agricultura familiar, entidades executoras das políticas públicas e a sociedade civil que contempla o controle social.

Primeiro, no âmbito da agricultura familiar é preciso garantir um ambiente institucional em acordo com contratos que fortaleçam a categoria social e suas organizações legitimadas socialmente cujas compras públicas ofereçam preços adequados às realidades regionais, além da oferta coordenada de políticas complementares, como: crédito e assistência técnica. Além disso, é necessário viabilizar os critérios de priorização de compras para grupos prioritários, como: assentados, indígenas e quilombolas, assim como, os produtos que derivam da sociobiodiversidade, agroecológicos e orgânicos.



*Para maximizar o potencial das compras públicas enquanto vetor para a inclusão produtiva, é necessário dar atenção aos três principais grupos de atores envolvidos: a agricultura familiar, as entidades executoras das políticas públicas e a sociedade civil, que exerce o controle social.*

<sup>19</sup> Determina a obrigatoriedade de, no mínimo, 30% do recurso do governo federal para à alimentação escolar seja destinado para a compra de produtos da agricultura familiar.

Segundo, no que se refere às entidades executoras é preciso às tornar corresponsáveis pela disponibilização de: (i) informações sistematizadas e atualizadas sobre quais alimentos são produzidos e a disponibilidade por região, quais agricultores produzem e dispõem de potencial de produzir; (ii) um painel de preços, para que a demanda seja capaz de impulsionar uma produção sustentável e, quando possível, com maior valor agregado; (iii) sistemas automatizados de compras para entidades executoras com maior volume de recursos a serem geridos como meio de agilizar as compras e dar maior clareza ao processo.

Por fim, quanto à sociedade civil responsável pelo controle social, cabe as ações de solicitar, junto às entidades executoras, a disponibilização de informações sobre as compras públicas já realizadas, e o monitoramento e fiscalização na utilização dos recursos financeiros e das ações promovidas. Esses aspectos são cruciais para um melhor entendimento do alcance da política em termos de inclusão produtiva e dimensionamento da sustentabilidade ambiental envolvidas nas políticas de compras públicas.

## 5. Mercados de nichos: Indicações Geográficas

Os chamados mercados de nichos têm sido considerados importantes vetores do desenvolvimento rural, de geração de renda para as populações rurais e da conciliação desses aspectos à promoção de formas de usos mais sustentáveis dos recursos naturais. A emergência dos mercados de nichos é um processo que vem se desdobrando desde o fim do século passado, quando a demanda passou a ser cada vez mais ativa na formatação dos mercados e diante do processo de desregulamentação e abertura comercial dos mercados alimentares ocorridos em vários países do mundo.

Esse cenário induziu ao reordenamento dos agentes econômicos que passaram a estabelecer formas de coordenação diferenciadas para acompanhar a segmentação dos mercados e buscar estratégias de diferenciação orientadas pela qualidade e que, portanto, passaram a exigir mecanismos que atestassem a confiabilidade sobre o processo produtivo dos alimentos (Flexor, 2005; Wilkinson, 2003). Surgiram desde então, os mercados estruturados a partir de mecanismos de rotulagem, certificações e marcas que passaram a funcionar como garantidores de que determinados atributos de qualidade, muitas vezes intangíveis, estavam contidos em um determinado produto ou processo produtivo (Marsden, 2002).

Na esteira dessas transformações, nos últimos 30 anos no Brasil, houve um crescimento considerável dos mercados de nicho que valorizam atributos característicos dos produtos típicos e produtos e serviços da sociobiodiversidade, tais como a origem geográfica, os métodos tradicionais de produção, as raízes étnicas e culturais, entre outros aspectos materiais e imateriais (Niederle, 2017). Esses mercados têm sido promovidos por meio de vários instrumentos, dentre os quais os mais comumente citados na literatura são as Indicações Geo-

gráficas (IGs) e as Marcas Coletivas (MCs). Também fazem parte desse repertório as rotas turísticas e diversas certificações, como “produto da agricultura familiar”, “produto colonial” e “produto artesanal”.

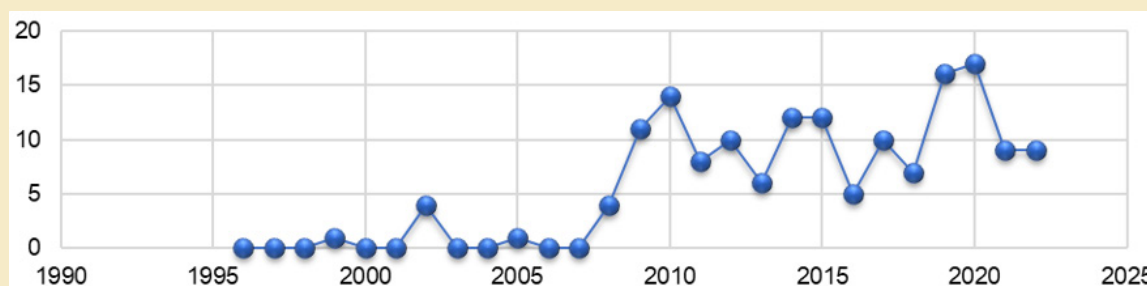


**Mercados de nicho se destacam no desenvolvimento rural ao promover renda para populações locais e incentivar o uso sustentável dos recursos naturais. Nos últimos 30 anos, houve o crescimento desses mercados a partir de instrumentos como as Indicações Geográficas (IGs) e as Marcas Coletivas (MCs)**

No Brasil, embora existam poucos estudos que mensuram o tamanho desses mercados, há alguns indicativos de que o uso de instrumentos como as IG's têm um potencial de crescimento expressivo<sup>20</sup>. Para se ter uma ideia, em 2022 o país já contava com 73 marcas coletivas de produtos agropecuários e 100 indicações geográficas registradas, como podemos ver no Gráfico 3. Apesar de aparentemente pequeno, é importante ressaltar esses números, sobretudo, se considerarmos que a primeira solicitação de indicação geográfica no país aconteceu só em 2002; o que indica um crescente interesse por parte dos atores das diferentes cadeias produtivas em aderir a esses tipos de mecanismos nos últimos anos.

No que diz respeito ao potencial de inclusão produtiva das indicações geográficas, apesar de não existirem dados agregados para esses mercados, uma pesquisa realizada por Santos (2021) com representantes de IGs e MCs, indicou que mais da metade dos entrevistados afirmaram que o uso desses instrumentos refletiu em incremento nas vendas e acesso a novos mercados, além de relatarem aumento do preço do produto e na renda.

**Figura 3:** Número de pedidos de registro de Indicações Geográficas por ano



Fonte: INPI (2022c).

Outro indicativo do potencial das indicações geográficas é a existência de, ao menos, 206 produtos agropecuários típicos cujas cadeias de valor se espalham por 1.186 municípios das diferentes regiões da federação. Esses produtos apresentam potencial para se tornarem IGs, MCs e, até mesmo, para fazer parte de iniciativas como rotas turísticas, cestas de bens territoriais ou eventos culturais. No Mapa 1 é possível visualizar as IGs e MCs já registradas e as regiões onde se encontram produtos típicos com potencial, segundo levantamento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Brasil, 2022a).

Ao verificar as regiões de origem desses produtos potenciais, percebemos que se tratam de regiões marcadas pelos baixos indicadores de desenvolvimento. Aproximadamente 90% dessas cidades apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano médio (IDH-M) menor ou

<sup>20</sup> O tamanho dos mercados baseados na IG tem sido melhores quantificados nos países da União Europeia, onde, do total de produtos agroalimentares comercializados entre 2010 e 2017, aproximadamente 44% eram de produtos com indicações geográficas ou certificados como especialidades tradicionais (EC, 2021)

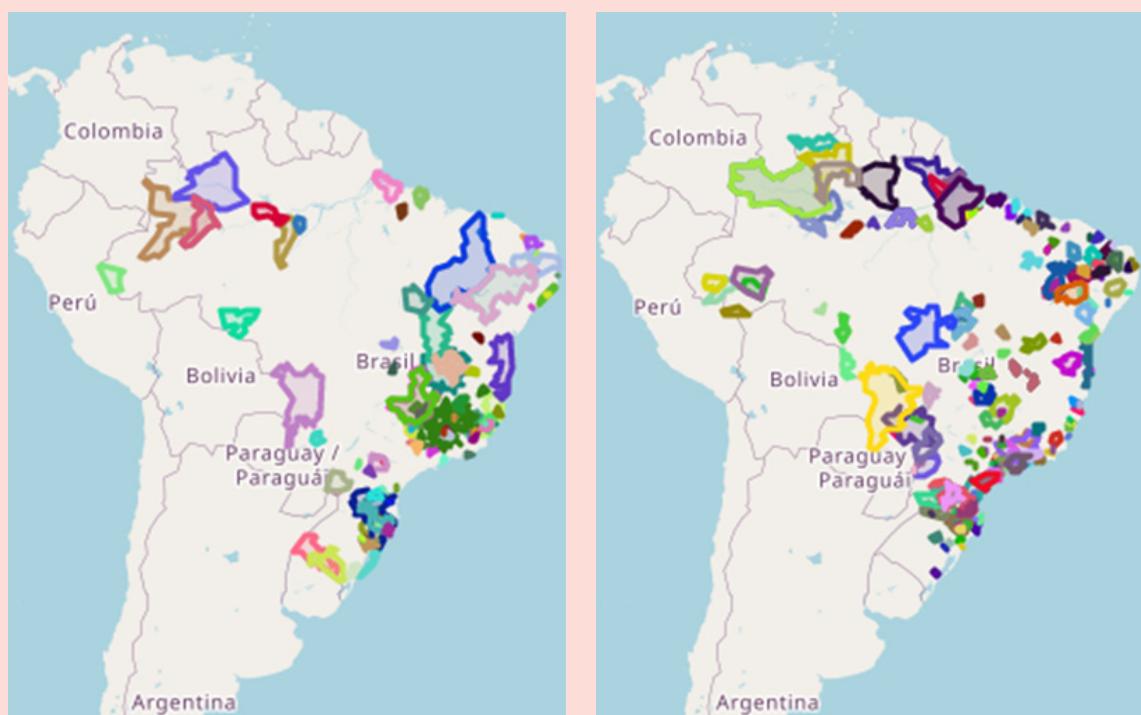
igual a 0,753 (IBGE, 2022; UNDP 2022), e 61% são classificadas como de médio ou baixo desenvolvimento humano (IDH igual ou inferior a 0,699). Além disso, em 67% desses 1.186 municípios, pelo menos um terço da população tem renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (IBGE, 2022), conforme podemos observar nos Gráficos 4 e 5.

Parte dessa população vulnerável está direta ou indiretamente ligada às cadeias de valor desses produtos. Como demonstram algumas experiências exitosas em países mais pobres (Jena et al. 2015), os mercados de nicho tendem a contribuir para a inclusão produtiva e para o combate à pobreza. Os impactos vão além dos benefícios diretos aos atores das cadeias produtivas (aumento da renda, acesso a novos mercados, resgate da autoestima etc.), atingindo os territórios (preservação dos patrimônios cultural e ambiental, desenvolvimento de cadeias de valor no mesmo setor ou em setores diferentes etc.) (Cardoso et al., 2022).



A existência de 206 produtos típicos com potencial para indicações geográficas e marcas coletivas pode impulsionar a inclusão produtiva em mais de mil municípios brasileiros, onde 90% têm baixo IDH, grande parte da população apresenta renda per capita de até meio salário mínimo e está direta ou indiretamente ligada às cadeias de valor desses produtos.

**Figura 4:** Indicações Geográficas (IG), Marcas Coletivas (MC) registradas e Produtos Típicos potenciais

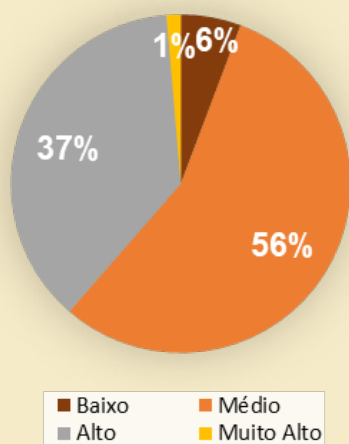


*IG e MC registradas*

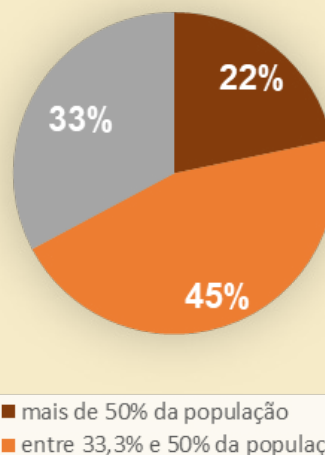
*IG e MC potenciais*

Nota: no mapa à esquerda, as áreas coloridas indicam um produto ou serviço que foi registrado como MC ou IG, bem como sua área geográfica de produção. As áreas marcadas na imagem à direita indicam a existência de um produto ou serviço com potencial para ser registrado como MC ou IG e sua respectiva área de produção. É provável que existam outros produtos ainda não catalogados ou que não se enquadrem na classificação do Mapa, mas que poderiam igualmente ser objeto de iniciativas de valorização. Fonte: BRASIL (2022).

**Figura 2** - Distribuição dos municípios por IDH-M, nas regiões com Produtos Típicos Potenciais.



**Figura 3** - Distribuição dos municípios por percentual da população com renda de até 1/2 SM/capita, nas regiões com Produtos Típicos Potenciais.



**Fonte:** Elaborado pelos autores com dados do IBGE (2022) e de BRASIL (2022).


No entanto, existem muitas dificuldades a serem superadas nos processos de valorização desses mecanismos. Em numerosos casos no mundo, aliás, os instrumentos mais comumente utilizados contribuíram para consolidar desigualdades e exclusão (Belletti et al., 2016). No Brasil a situação não é muito diferente. Em que pesem as ações e os investimentos públicos já realizados para a valorização dos produtos típicos e da socio-biodiversidade, os projetos e políticas nacionais com foco na ampliação do uso das IGs, MCs e de outros instrumentos de promoção de mercados de nicho ainda geram impactos limitados em termos de inclusão produtiva.

FOTO: VINICIUS BACARIN / SHUTTERSTOCK.COM



## Desafios

Em parte, a dificuldade de as políticas incidirem efetivamente no aumento do potencial de inclusão das populações rurais mais pobres a partir de mecanismos com a indicação geográfica, derivam de aspectos, como: falta de dados sobre as cadeias produtivas, altos índices de informalidade dos produtores<sup>21</sup>, desconhecimento de muitos produtores sobre a política, e descontinuidade das ações em virtude de mudanças abruptas nos referenciais de ação pública (Niederle et al., 2019; Zanon, 2021). Entretanto, há também um problema anterior: o fato das ações públicas quase sempre incidirem de maneira frágil sobre a realidade ambiental e socioeconômica nas quais as cadeias produtivas estão inseridas, como tratamos no Box 1 (Diniz; Cerdan, 2017).



Alguns aspectos agem como obstáculos para o potencial de inclusão produtiva das IGs, dificultando a alcance dessas políticas. Dentre eles estão problemas fundiários, fragilidade organizacional dos produtores, dificuldade de acesso a serviços técnicos especializados e dificuldade de acesso a crédito.

A esses fatores estão associados a outros obstáculos comuns às diversas cadeias produtivas, em especial aquelas ancoradas na sociobiodiversidade, tais como: problemas fundiários, fragilidade organizacional dos produtores, dificuldade de acesso a serviços técnicos especializados e dificuldade de acesso a crédito. Essa difícil realidade impede que muitos produtores consigam produzir e entregar seus produtos no tempo, quantidade e qualidade exigidos.

Ademais, a legislação sanitária, muitas vezes inadequada às unidades de produção da agricultura familiar, inviabiliza a entrada dos produtores mais vulneráveis nesses tipos de mercados.

## Os limites das ações governamentais na promoção e gestão das indicações geográficas

As principais ações na promoção e gestão das indicações geográficas estão sob responsabilidade do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) e do Mapa. O INPI executa um duplo papel: avalia os pedidos de registro das IGs e MCs e, por meio da sua Academia, contribui para difundir informações sobre o tema a partir de publicações, cursos e eventos. O Mapa, por sua vez, atua principalmente a partir da Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica (CIG-Mapa), promovendo projetos em parceria com o SEBRAE nacional<sup>22</sup>.

A partir de 2019, o governo federal procurou dar um impulso às IGs e MCs no âmbito da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual (ENPI) (BRASIL, 2021a). Além da criação dessa estratégia, o governo federal reativou o Grupo Interinstitucional de Propriedade Intelectual (GIPI), que elaborou o Plano de Ação para a ENPI. Embora algumas medidas até possam contribuir para o fortalecimento das IGs e MCs, a política ainda é recente e pouquíssimas ações do plano foram executadas, não sendo possível avaliar os eventuais avanços. Pode-se

<sup>21</sup> É comum que muitas dessas cadeias se encontrem na informalidade, impedindo inclusive que seus produtores forneçam a documentação exigida pelas políticas (Diniz et al, 2020).

<sup>22</sup> De forma mais difusa, há outras organizações envolvidas na promoção das IGs e MCs, tais como universidades, centros de pesquisa (Embrapa, CNPq), organizações não governamentais, entidades empresariais e até mesmo instituições estrangeiras e internacionais (FAO, WIPO, CIRAD).

afirmar, contudo, que as expectativas não são as mais positivas quando o assunto envolve inclusão produtiva. As medidas descritas no Plano de Ação da ENPI parecem demonstrar uma preocupação maior do governo com a multiplicação dos registros de novas IGs e MCs que com os impactos que eles possam gerar nos diferentes atores das cadeias e nos territórios<sup>23</sup>. Esse modelo do “quanto mais melhor” não é uma novidade. Ao contrário, essa tem sido a tônica de grande parte dos projetos e ações de IG no país nas últimas duas décadas (Carls, 2021).



**Esforços do governo federal como a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual criada em 2019, buscam avançar no alcance das IGs e MCs, mas enfrentam desafios na inclusão de produtores mais vulneráveis. Para ampliar o escopo da aplicação das marcas territoriais, em 2023 foi instituído o Selo Nacional da Agricultura Familiar.**

O Plano de Ação também peca ao não incluir medidas para lidar com problemas recorrentes das IGs e MCs brasileiras. Um dos problemas é a exclusão de produtores por não conseguirem atender os critérios de qualidade dos cadernos de especificações técnicas das IGs e MCs. Um caso emblemático é o do queijo serrano, protegido pela Denominação de Origem Campo de Cima da Serra. Estimativas apontam a existência de aproximadamente duas mil famílias produtoras deste queijo somente em Santa Catarina (Pereira, 2018), mas apenas pouco mais de 2% delas conseguiram aderir à IG<sup>24</sup>. Em geral, os custos dos processos de controle e de adaptação das unidades de produção aos padrões qualitativos das indicações geográficas tornam-se uma barreira de entrada para os produtores mais vulneráveis. Há ainda outros elementos que podem constituir obstáculos aos produtores mais vulneráveis, como a dependência de intermediários, a dificuldade para acessar serviços, crédito, mercados etc.

Outro problema comum não enfrentado pela ENPI e seu Plano de Ação são as IGs e MCs “adormecidas”, isto é, que foram devidamente registradas, mas que, na prática, não estão operando (Delphine, 2020). Muitos fatores contribuem para esta “dormência”, dentre os quais: abordagem inadequada para os processos de implementação desses instrumentos (abordagem geralmente top down); inadequação do instrumento escolhido ao contexto onde será aplicado<sup>25</sup>; falta de apoio técnico e de recursos financeiros na fase pós-registro; dificuldades que potenciais beneficiários enfrentam para se adaptarem às regras da nova IG ou MC; modelo de governança implementado; desconhecimento dos produtores em relação aos instrumentos (Cruz; Hespanhol, 2018; Pachoud, 2021).

É importante destacar algumas ações governamentais mais recentes que ampliam o escopo da aplicação das marcas territoriais. Nesse sentido, em 2023 houve a instituição do Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF), que define a “identificação da origem e das características dos produtos a agricultura familiar, tendo por finalidade o fortalecimento das identidades social e produtiva dos vários segmentos da agricultura familiar perante os consumidores e o público em geral” (Brasil, 2023c). Além disso, a portaria define os diferentes tipos de registros de marca para o segmento da agricultura familiar (Brasil, 2023c). Nele se destacam os selos que buscam identificar produtos de origem étnica e territorial, como os Selos Quilombos do Brasil (Brasil, 2023d) e a recriação do Selo Indígenas do Brasil (Brasil, 2024).

<sup>23</sup>Ação 1.A.4.1: “Incentivar a geração de ativos como Indicações Geográficas (IG), Marcas Coletivas (MC) e Cultivares”.

<sup>24</sup>Informações obtidas junto a técnicos da Epagri/SC.

<sup>25</sup>O governo federal e seus órgãos ainda são guiados pela expressão “quanto mais, melhor”. Isso gera uma corrida para criar indicações geográficas cuja viabilidade é questionável (Carls, 2021). O mais apropriado é proceder a um estudo de viabilidade que compreenda um detalhado estudo de mercado e análise aprofundada dos fatores técnicos relativos às indicações geográficas e marcas coletivas.





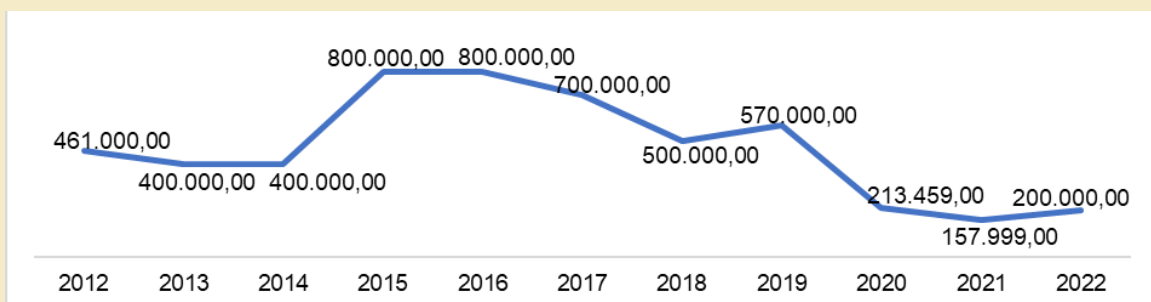
## Onde avançar

Soma-se a este cenário de políticas públicas insuficientes em potencializar a inclusão produtiva por meio dos mecanismos de IGs e MCs, algumas outras dificuldades para ampliação e aperfeiçoamento desses instrumentos os quais discutimos a seguir, ao passo que sugerimos alguns caminhos promissores para um tratamento mais adequado para essas questões.

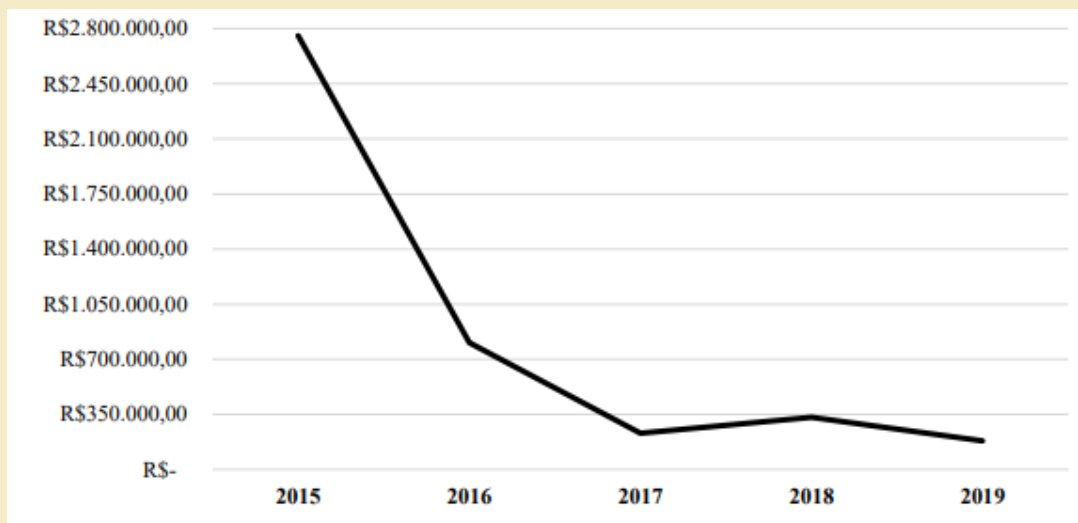
### ✦ **O desafio político-institucional: mercados de nicho distantes das prioridades do Estado**

O primeiro desses obstáculos está no âmbito político-institucional e se refere a como o entendimento dominante sobre os mercados de nicho se materializa na agenda e nas políticas públicas, o que pode ser evidenciado a partir da ausência de uma política específica e estruturante para os mercados de nicho e para suas várias ferramentas, em especial para as MCs e IGs. As políticas desenvolvidas nos últimos 20 anos trataram o tema de forma superficial e até mesmo em dissonância com a realidade em que pretendiam intervir. Os recursos destinados a essa área, que já eram escassos na década passada, foram reduzidos. Por exemplo, o orçamento da Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica (CIG-Mapa), que chegou a ser de R\$ 800 mil em 2015, foi reduzido a R\$ 200 mil em 2022, conforme apresentado no Gráfico 6. No SEBRAE, a redução foi ainda mais drástica, passando de R\$ 2,75 milhões em 2015 para aproximadamente R\$ 180 mil em 2019, conforme apontado no Gráfico 7.

**Figura 6:** Orçamento do CIG-MAPA entre 2012 em 2022 (R\$)



**Fonte:** Brasil (2022b)



*Fonte: Santos (2021)*

Uma explicação possível para a ausência de políticas estruturantes se refere ao entendimento que setores dos governos e alguns atores privados têm sobre as IGs e MCs. Para eles, instrumentos como esses pertencem ao domínio privado, não cabendo ao Estado agir para regular os mercados ou processos produtivos (Niederle et al., 2017)<sup>26</sup>. Mesmo que muitos outros atores públicos e privados<sup>27</sup> que atuam em projetos de valorização de produtos típicos e da sociobiodiversidade discordem desse entendimento, ele tem prevalecido e ditado o posicionamento do setor público. Como consequência, essa espécie de vácuo político-institucional limita e até impede que MCs e IGs sejam usadas para promover a inclusão produtiva das famílias mais vulneráveis, o que resulta no aprofundamento das assimetrias e exclusão, dado que os atores dotados de mais capitais acabam se beneficiando deste contexto.

As experiências da União Europeia (UE) têm oferecido perspectivas importantes para o tratamento das indicações geográficas como instrumentos efetivos de inclusão produtiva e desenvolvimento rural, como discutimos no Box 6.

<sup>26</sup>Niederle et al. (2017) afirma que coexistem duas visões no Mapa. De um lado, a Coordenação de Incentivo à Indicação Geográfica (CIG-Mapa), que vê as marcas coletivas e as indicações geográficas de forma mais ampla, revelando preocupações com o reconhecimento e a valorização do patrimônio dos territórios. Do outro, as demais áreas do Ministério, que tendem a associar as marcas coletivas e indicações geográficas a instrumentos de competitividade.

<sup>27</sup>ONGs, movimentos sociais, academia, centros de pesquisas, organizações ligadas à preservação do patrimônio material e imaterial etc.

## **Box 6.** *Para além da competitividade: mercados de nicho como ferramentas de desenvolvimento rural e proteção da biodiversidade*

Evidências empíricas de diversas partes do mundo indicam que os mercados de nicho podem ser base para estratégias de proteção da biodiversidade, de desenvolvimento rural e de combate à pobreza. No entanto, no cenário nacional, a justificativa para o uso de muitas das ferramentas de mercado de nicho, destacadamente as IGs e MCs, ainda está atrelada à ideia de melhoria da competitividade das cadeias produtivas e de defesa da concorrência. Com isso, deixa-se subentendido que os impactos positivos para os mais vulneráveis surgirão como consequência natural da competitividade e da concorrência leal. Via de regra, não é exatamente isso que acontece.

Essa justificativa se funda no entendimento, dominante em partes do setor público e empresarial, de que essas ferramentas são mecanismos de propriedade intelectual, institutos privados que devem ser geridos exclusivamente pelos atores da cadeia. Tal entendimento tem limitado a atuação do Estado de duas formas: não se criam políticas públicas para promover essas ferramentas e pouco se as utiliza em programas e políticas de desenvolvimento rural e combate à pobreza.

Durante muito tempo, países fundadores das IGs, como França e Itália, e mesmo a União Europeia (UE) também sustentavam tal visão. Na década de 1980, porém, diante dos limites das políticas setoriais focadas no aumento da produtividade, a visão dominante passou a não fazer mais sentido. Deu-se espaço, então, a um novo entendimento: o de associar as indicações geográficas e outros selos de qualidade ao desenvolvimento territorial, à proteção do patrimônio imaterial e à conservação da agrobiodiversidade. A mudança levou à incorporação ou associação de diversas ferramentas de mercados de nicho às políticas e programas de desenvolvimento rural da UE e dos diversos Estados-membros.

Os novos arranjos institucionais que emergiram com essa mudança de visão reforçaram uma maior atuação dos Estados e da UE na promoção e regulação dos mercados de nicho. Essas instituições passaram a apoiar as iniciativas de valorização dos recursos locais de forma mais abrangente. Surgiram ações para suporte desde os estágios embrionários dessas iniciativas – identificação do produto potencial, organização dos produtores, melhorias nos processos e na infraestrutura, apoio ao registro da IG ou MC, acesso a crédito etc. – até as fases posteriores à obtenção do registro da IG, MC ou outro selo de qualidade - com apoio financeiro e técnico aos produtores e associações, financiamento de campanhas publicitárias e de informação aos consumidores, controle contra fraudes etc.

Ainda que não seja isento de críticas, esse novo arranjo institucional tem favorecido o crescimento dos mercados de nicho ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento econômico e para a preservação da biodiversidade das regiões rurais do continente europeu.

Embora o contexto europeu não guarde tantas semelhanças com o brasileiro, essa experiência demonstra que os mercados de nicho podem ir muito além do simples aumento da competitividade das cadeias de valor. Posicionar esses mercados no centro das políticas de inclusão produtiva e combate à pobreza, combinando reforço das capacidades produtivas com supressão de carências básicas das populações vulneráveis, pode ser um caminho para promover, a um só tempo, a valorização dos ativos dessas populações e a melhoria dos indicadores de qualidade de vida.

## **O desafio legal: avanços na legislação são insuficientes para promover inclusão produtiva**

O segundo desafio está plano da legislação, que nos últimos anos, evoluiu na direção de reconhecer, ao menos parcialmente, técnicas de produção tradicionais e os produtos dela derivados<sup>28</sup>. Isso permite que alguns produtos típicos e da sociobiodiversidade, como os queijos artesanais de leite cru e outros produtos de origem animal, possam, teoricamente, ser fabricados e comercializados em acordo com a lei. Esses avanços na legislação podem oportunizar a muitos agricultores familiares e comunidades tradicionais a possibilidade de acessar mercados mais dinâmicos e políticas públicas, além de garantir aos consumidores produtos saudáveis e com as características especiais que desejam.

Apesar disso, as melhorias não têm sido suficientes para promover a inclusão produtiva, por diversas razões. Um dos motivos é que as inovações legislativas não cobrem muitos produtos típicos e da sociobiodiversidade. Um exemplo disso, é a meliponicultura e seus produtos (mel, pólen, própolis etc.), muito comuns em várias regiões do país, que continuam sem legislação específica<sup>29</sup>, gerando obstáculos que vão desde dificuldades para a criação das abelhas sem ferrão até a produção e comercialização dos produtos.

Outro ponto que demonstra a insuficiência da legislação para promoção de inclusão produtiva é a problemática ligada aos órgãos de controle sanitário e de extensão rural. Mesmo diante da existência de legislação específica para pequenos produtores, esses órgãos muitas vezes não cumprem as novas leis, negando-se a apoiar os produtores ou exigindo condições inexecutáveis. Na maior parte dos casos, as barreiras impostas são de ordem sanitária. Por exemplo, para o registro de estabelecimentos produtivos, o Serviço de Inspeção Federal (SIF) solicita que os produtores apresentem uma grande quantidade de documentos técnicos<sup>30</sup> (planta baixa, hidrossanitária etc.) que não são exigidos pela nova legislação sobre produtos artesanais de origem animal. Solicitações semelhantes são feitas por alguns serviços de inspeção estadual (SIE) e municipal (SIM). Em certos casos, exigem-se mudanças nas técnicas e nos insumos para a produção, que descaracterizam práticas tradicionais e as qualidades intrínsecas dos seus produtos. Além disso, obter esses documentos ou adquirir os novos insumos demandam investimentos altos demais para a maioria dos agricultores familiares e produtores de comunidades tradicionais, que são forçados a continuar em mercados informais.

Apesar deste cenário, algumas iniciativas de mudanças na legislação para facilitar a obtenção das licenças sanitárias têm sido promovidas no Brasil, como discutimos no Box 7.

<sup>28</sup>Ver lei nº 13.860/2019 (Lei dos Queijos Artesanais) e Decreto nº 11.099/2022 (dispõe sobre a elaboração e a comercialização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal).

<sup>29</sup>A legislação em vigor é esparsa, confusa e baseada em parâmetros aplicáveis a outras tipologias de produtos (Koser et al, 2020), o que dificulta muito o desenvolvimento desta cadeia. Há um projeto de lei (n. 4429/2020) na Câmara para regulamentar a criação, o manejo, o uso, o transporte e o comércio de colônias de abelhas nativas sem ferrão, ou de partes, produtos, subprodutos e serviços oriundos da meliponicultura.

<sup>30</sup>É possível conferir as exigências do SIF no "manual de registro e relacionamento de estabelecimento de produtos de origem animal", disponível em [https://wikisda.agricultura.gov.br/pt-br/Inspe%C3%A7%C3%A3o-Animal/registro\\_estabelecimento\\_poa](https://wikisda.agricultura.gov.br/pt-br/Inspe%C3%A7%C3%A3o-Animal/registro_estabelecimento_poa).

**Box 7.** *Uma nova geração de leis para atender as necessidades da produção de pequena escala, preservar os patrimônios material e imaterial e proteger os consumidores*

Desde os anos 1950, vigora no Brasil uma visão sanitaria de higiene e qualidade alimentar, replicada em escolas de medicina veterinária e em outros espaços. Esse entendimento se materializou em um emaranhado de leis federais e estaduais, bem como normativas dos órgãos de inspeção, com exigências impraticáveis para a produção e comercialização de produtos das pequenas agroindústrias. Como resultado, tem-se um sistema binário, em que de um lado está a produção industrial, em condições de atender as exigências legais e, de outro, estão os pequenos produtores, relegados à clandestinidade ou mesmo ao desaparecimento.

Mais recentemente, no entanto, algumas mudanças começaram a tornar o cenário mais favorável aos pequenos produtores. Exemplo disso, há alguns anos, um grupo de trabalho envolvendo pesquisadores, produtores, extensionistas e representantes de movimentos sociais, propôs a criação de uma lei que pudesse, a um só tempo, acolher as diferentes práticas tradicionais de produção de queijos artesanais e atender às condições socioeconômicas dos produtores, sem colocar em risco a saúde dos consumidores. O grupo realizou experimentos científicos que demonstraram cabalmente ser possível atender a essas três condições utilizando salas de ordenha e queijarias simples e de baixo custo, treinando os produtores sobre boas práticas de produção e higiene para garantir a qualidade do leite, e realizando análises de brucelose e tuberculose para controlar a saúde do rebanho. Os resultados, similares aos de outros estudos internacionais, serviram como parâmetros do projeto de lei que, mais tarde, deu origem à Lei nº 17.486, de 16 de janeiro de 2018, do Estado de Santa Catarina.

Por volta da mesma época, com a repercussão de casos de apreensão de queijos artesanais pelo Brasil, foram propostas e aprovadas rapidamente as leis federais nº 13.680/2018 e nº 13.860/2019 – conhecidas respectivamente como lei do Selo Arte e lei dos queijos artesanais. Ambas têm o objetivo de facilitar a formalização das unidades de produção de pequena escala e permitir a comercialização dos produtos em todo o território nacional.

Essa nova geração de leis abre caminho para a formalização dos empreendimentos da agricultura familiar e das comunidades tradicionais, um dos entraves para que acessem mercados mais dinâmicos e diferentes programas e políticas públicas (e.g., PNAE, PAA). Embora ainda seja cedo para verificar os efeitos dessas regulamentações em termos inclusão produtiva – e até porque muitos órgãos de fiscalização sanitária ainda não as incorporaram –, as novas normas podem e devem servir de inspiração para outras, que tratem dos vários tipos de produtos típicos e da sociobiodiversidade ainda não regulamentados ou que esbarram em exigências sanitárias ultrapassadas e infundadas.

Esse novo quadro legal que estabelece condições de produção, comercialização e controle que respeitam os métodos tradicionais e as condições socioeconômicas dos produtores mais vulneráveis, sem colocar em risco à saúde dos consumidores, é fundamental para a estabilização e ampliação de mercados de nicho inclusivos.

Ainda no plano da legislação, outro obstáculo está relacionado às lacunas normativas,

que permitem que alguns agentes capturem indevidamente os valores associados a produtos típicos e da sociobiodiversidade, mesmo não tendo qualquer vínculo com esses produtos, com os verdadeiros detentores desses valores ou seus territórios de origem. Não é raro encontrar em grandes redes de supermercados ou em pequenos armazéns no interior do país produtos elaborados por indústrias e multinacionais estampando em suas embalagens expressões como “caseiro”, “caipira”, “da roça” etc. A ausência de normas sobre o uso dessas alcunhas, que carregam consigo diferentes valores associados a formas de produção específicas de determinados grupos, coloca em risco a própria existência dos mercados de nicho.

### ***O desafio estrutural: Brasil rural entre a diversidade e a desigualdade***

O terceiro desafio é estrutural. O Brasil rural é heterogêneo e desigual. Em um extremo está a agricultura familiar dependente de políticas públicas e cuja produção se destina ao consumo próprio. No outro, a agricultura patronal altamente produtiva, voltada à comercialização e à exportação. Entre as duas pontas encontram-se diferentes formas de agricultura familiar e de pequena e média escalas, com produção destinada à comercialização.

Essas diferenças também se manifestam nas condições de vida e de produção. As famílias mais vulneráveis não têm carência apenas de recursos para melhorar a produção. O contexto de pobreza e privação de bens e serviços básicos, reduz a possibilidade de desenvolver as capacidades produtivas. Promover essas capacidades deve passar, então, por uma abordagem multidimensional, que inclui os pacotes tradicionais de crédito e assistência técnica e extensão rural associados à oferta de equipamentos e serviços para sanar carências nas áreas de alimentação, saúde e infraestrutura.

As políticas e projetos voltados aos mercados de nicho, em especial os projetos para criação de IGs, dificilmente adotam esse tipo de abordagem multidimensional. O suporte aos produtores, quando existente, limita-se aos aspectos produtivos. E em geral, as ações de apoio se concentram nas fases iniciais dos projetos, ou seja, até o registro da IG ou MC. Nesses casos, pode ocorrer a consolidação da exclusão das famílias mais vulneráveis pelo próprio projeto de IG. Se essas famílias não têm condições de participar das iniciativas de valorização dos produtos típicos e da sociobiodiversidade, atores presentes no mesmo território ou cadeia de valor com mais ativos e capitais, tendem a capturar o projeto de IG ou MC. Nesse processo de captura, esses atores dominantes podem estabelecer padrões de qualidade e controle técnicos e sanitários que, muitas vezes, são inatingíveis para a maioria dos produtores mais vulneráveis, consolidando assim a exclusão de forma aparentemente “legal”.

Outra consequência da falta de apoio aos produtores mais vulneráveis é a falta de continuidade no processo de obtenção de uma IG ou MC. Sem condições de se desvencilharem das armadilhas da pobreza, é muito provável que os produtores mais vulneráveis não consigam se engajar em processos produtivos que demandem mais recursos técnicos e financeiros, mesmo quando estes são colocados à disposição, nem de promoverem as formas de ações coletivas necessárias para sustentar todo o processo de obtenção dos registros. Sem a adesão maciça de produtores, muitas IGs e MCs podem definhar antes mesmo da finalização do processo.

# Quadro síntese - Desafios e ideias para inovações

Tema	Desafios	Ideias para inovações
<b>Políticas de Crédito</b>	<p>Alcançar de forma efetiva as populações rurais mais vulneráveis.</p> <p>Aumentar a incidência de programas de microcrédito em territórios rurais complementado com ações que melhorem as condições produtivas das famílias de agricultores e acesso a mercados.</p> <p>Falta de garantias por parte dos agricultores familiares para a concessão do crédito.</p> <p>Ampliar as operações de Pronaf Custeio para agricultores familiares mais vulneráveis.</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Para aumentar a eficiência na destinação dos recursos, cria uma linha de crédito destinada aos agricultores ou grupos de produtores que recebem o PRONAF B e o Programa Agroamigo e que se mantiverem adimplentes ao longo dos anos.</li><li>2. O crédito rural e o microcrédito rural quando destinados às populações rurais mais vulneráveis devem priorizar o atendimento e a potencialização de experiências e práticas em curso que envolvam comercialização e acesso a mercados públicos e privados.</li><li>3. Articular a concessão do crédito com outras políticas públicas, especialmente de garantia de renda mínima, assistência técnica e apoio à comercialização da produção.</li></ol>
<b>Assistência Técnica e Extensão Rural</b>	<p>A centralidade na execução da PNATER a faz vulnerável a mudanças institucionais e prioridades governamentais</p> <p>Ampliar a cobertura de serviços qualificados de ATER</p> <p>Contar com estratégias de formação de técnicos/as, como de monitoramento e avaliação do serviço</p> <p>Integrar a assistência técnica e a extensão rural com redes de pesquisa.</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Territorialização dos serviços de ATER</li><li>2. Sistematizar, divulgar e escalar formatos e conteúdos inovadores da assistência técnica e extensão rural desenvolvidos e implementados por organizações sociais</li><li>3. Favorecer condições de cooperação onde seja possível estabelecer a complementaridade de instrumentos de política como o crédito e o acesso a mercados.</li></ol>
<b>Mercados para a inclusão produtiva:</b>  <b>Circuitos curtos de comercialização e abastecimento</b>	<p>Destinar o Pronaf Custeio para uma quantidade mais ampla e diversa de produtos.</p> <p>Coordenar políticas públicas para superar as limitações de acesso aos bens básicos de produção enfrentados pelos agricultores familiares mais vulneráveis.</p> <p>As múltiplas carências das populações rurais vulneráveis que dificultam sua inserção nos circuitos curtos de comercialização ou mesmo em outros tipos de mercados</p> <p>A desarticulação de políticas públicas e o tratamento ainda incipiente da diversidade de modos de vida no rural brasileiro</p> <p>A desarticulação de atores, redes e ações na construção de territórios promotores de circuitos curtos de comercialização</p> <p>Fortalecer a governança frente à legislação que orienta as aquisições de produtos da agricultura familiar</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Policy mix entre políticas sociais, de apoio à produção e ações de construção de mercados pautadas nos circuitos curtos.</li><li>2. Simplificação da legislação sanitária que passa a considerar a existência de mecanismos tradicionais de controle alimentar pelos povos e comunidades tradicionais.</li><li>3. Criação de redes de distribuição e comercialização e/ou centrais de comercialização na promoção de circuitos curtos.</li><li>4. Aproximação entre produtores e consumidores impulsionada por organizações da sociedade civil e pela iniciativa privada.</li></ol>

## Tema

## Desafios

## Ideias para inovações

### **Mercados para a inclusão produtiva:**

#### **Compras Públicas**

A insuficiência de políticas públicas e ações complementares, voltadas ao apoio técnico, fornecimento de crédito e extensão rural.

Fragilidades na governança das políticas frente à legislação que orienta as aquisições de produtos da agricultura familiar.

Lacunas ou ineficácia da legislação estruturante dos programas.

1. Fortalecimento de consórcios e associações de municípios para ampliar a inserção dos agricultores familiares em mercados de compras públicas e outros mercados, a partir do apoio técnico e formalização da produção.

2. Atuação conjunta de atores da sociedade civil organizada e órgãos públicos, como o Ministério Público Federal, com o intuito de garantir alimentação saudável e regionalizada nas escolas indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

3. Na ausência de regulamentação da lei federal nº 11947, 2009, as entidades executoras podem aprimorar a operacionalização da política como uma alternativa para dar efetividade e aprimoramento dos critérios de priorização sobre determinados públicos-alvo.

### **Mercados de nichos:**

#### **Indicações Geográficas**

Desafio político-institucional: mercados de nicho distantes das prioridades do Estado evidenciado a partir da ausência de uma política específica e estruturante para os mercados de nicho.

Desafio legal: avanços na legislação são insuficientes para promover inclusão produtiva.

Desafio estrutural: Brasil rural entre a diversidade e a desigualdade

1. Selo Nacional da Agricultura Familiar (SENAF), que define a identificação da origem e das características dos produtos a agricultura familiar, com diferentes tipos de registros de marca para o segmento da agricultura familiar como os selos que buscam identificar produtos de origem étnica e territorial (Selos Quilombos do Brasil, Selo Indígenas do Brasil).

2. Novos arranjos institucionais com uma maior participação dos Estados para associar as indicações geográficas e outros selos de qualidade ao desenvolvimento territorial, à proteção do patrimônio imaterial e à conservação da agrobiodiversidade.

3. Lei do Selo Arte e lei dos queijos artesanais. Ambas têm o objetivo de facilitar a formalização das unidades de produção de pequena escala e permitir a comercialização dos produtos em todo o território nacional.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. et al. **Cinco anos de Agroamigo: retratos do público e efeitos do Programa**. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, 2012.
- AMARAL, et al. **O papel das cadeias curtas de comercialização na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no semiárido nordestino: o caso da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (CECAFES)**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v.55, 2020.
- AQUINO, J. R. et al. **Articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo das interfaces entre o Programa Bolsa Família e as políticas de inclusão produtiva no Nordeste e no Sul do Brasil**. Revista Econômica do Nordeste, v. 48, p. 155-173, 2017.
- AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. **Agricultura familiar no nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017**. Revista de Economia do Nordeste, v. 51, suplemento especial, p. 31-54, 2020.
- AQUINO, J. R.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Um retrato do lado pobre da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul**. Redes, v. 21, n. 3, p. 66-92, 2016.
- AQUINO, J. R.; LACERDA, M. A. D. **Magnitude e condições de reprodução econômica dos agricultores familiares pobres no semiárido brasileiro: evidência a partir do Rio Grande do Norte**. Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural, v. 52, s. 1, 2015.
- AYRES, C. B.; AYRES, V. F.; RIBEIRO, E. M. **Dimensionamento e caracterização dos agricultores nas feiras livres no Baixo Jequitinhonha/MG**. Recital, v. 2, n. 2, 2020.
- BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M. E. **Trabalho e emprego na agricultura brasileira: um olhar para o período 2004–2014**. Revista de Política Agrícola, n. 4, Out-Dez. 2016.
- BAUER, M.; KNILL, C. **Understanding Policy Dismantling: an Analytical Framework**. In: Michael Bauer; Andrew Jordan; Christoffer Green-Pederson; Adrienne Héritier (eds.). Dismantling public policy: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 30-55.
- BELLETTI, G.; CHABROL, D.; SPINSANTI, G. **Échapper au piège “qualité–exclusion” dans les indications géographiques: réflexions sur le cas du poivre de Penja**. Cahiers Agricultures, v. 25, n. 5, 55002, 2016. DOI: 10.1051/cagri/2016034.
- BITTENCOURT, G. A. **O Crédito Rural e o PRONAF: Nova geração de Políticas para a Agricultura Familiar**. Brasília: APD, 2022.
- BRASIL - CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Compêndio de Estudos Conab**. V. 25, 2020, Brasília: Conab, 24p.
- BRASIL - MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Mapa Interativo - Signos Distintivos Registrados e Produtos Potenciais**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/indicacao-geografica/dados-sobre-igs-registradas-e-produtos-tipicos-potenciais/mapa-interativo-1>. Acesso em: 24 nov. 2022.
- BRASIL - MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional das Cadeias da Sociobiodiversidade. 2009**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1024/1/Plano%20Sociobiodiversidade.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.
- BRASIL - Ministério do Planejamento. **Painel do Orçamento Federal. 2022**. Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH060](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH060). Acesso em: 10 jan. 2023.
- BRASIL – ME – Ministério da Economia – Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual. **Resolução GIPI/ME nº 2, de 1º de julho de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/5777>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL – ME – Ministério da Economia – Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual. **Resolução GIPI/ME nº 1, de 1º de julho de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/13072>. Acesso em: 04 jan 2022.

BRASIL. **2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário: Documento de Referência**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de janeiro de 2020**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2019/L13987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2019/L13987.htm). Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, 2009.

BUAINAIN, A. M. et al. **Desafios para uma agricultura sustentável: abordagem baseada nos biomas brasileiros**. Desenvolvimento em Debate, v. 6, n. 2, p. 70–97, 2018.

CALDAS, E. D.; NONATO, R. S. **Compras públicas e promoção do desenvolvimento local**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 64, n. 4, p. 465-480, out/dez 2013.

CARDOSO, V. A.; LOURENZANI, A. E. B. S.; CALDAS, M. M.; BERNARDO, C. H. C.; BERNARDO, R. **The benefits and barriers of geographical indications to producers: A review**. Renewable Agriculture and Food Systems, p. 1–13, 2022. DOI: 10.1017/S174217052200031X.

CARLS, S. **Brazilian GIS Landscape: From the TRIPS Commitments to the Real World, What Was Achieved, What Is Yet to be Faced?** GRUR International, v. 69, n. 9, p. 902–917, set. 2020. DOI: 10.1093/grurint/ikaa103.

CEPAL/FAO/IICA. **Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe**. 2014.

DINIZ, J. D. A. S.; NETO, E. J. L.; GUÉNEAU, S.; MORAIS, L. A. V. **A implementação da política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade (PGPM-Bio): análise de seus limites a partir do caso do coco babaçu no Maranhão**. In: *Alternativas para o bioma amazônico: manejo sustentável e políticas públicas*. 2014.

DIRVEN, M. **Rural non-farm employment and rural diversity in Latin America**. CEPAL Review, n. 83, 2004.

EPE - EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Balanco Energético Nacional 2023: ano base 2022**. Rio de Janeiro: EPE, 2023.

FAO-INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília, DF: FAO/INCRA, 1994.

FARIAS, V.; BISCHOFF, W. **Censo do IBGE: Cidades médias 'puxam' crescimento do Brasil**. G1, São Paulo, 1 de julho de 2023.

FAVARETO, A. et al. **Caminhos para a inclusão produtiva nas áreas rurais do Brasil**. Policy Brief, n. 01, São Paulo: CEBRAP, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Instituto Humanize, 2022.

FAVARETO, A. et al. **Caminhos para a inclusão produtiva nas áreas rurais do Brasil**. Policy Brief, n. 01, São Paulo: CEBRAP, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Instituto Humanize, 2022.

FAVARETO, A.; VAHDAT, V.; FAVARÃO, C.; FERNANDES, B. **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](https://cebrapsustentabilidade.org/assets/files/Relatorio_Inc_Produtiva_AF_05.pdf). Acesso em: 26 ago. 2024.

FAVARETO, A.; VAHDAT, V.; FAVARÃO, C.; FERNANDES, B. **Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano 2022**. São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Instituto Humanize, 2022.

FIDA – FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. **Rural Development Report 2016: fostering inclusive rural transformation**. Roma: FIDA, 2016.

FLECK, L. F. et al. **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. **Inserção dos produtores familiares no mercado de alimentos para a alimentação escolar**. Agenda Social, v. 6, p. 25-42, 2012.

FUNDEPAR - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em: <<https://www.fundepar.pr.gov.br/Pagina/Departamento-de-Nutricao-e-Alimentacao>> Acesso em: 12 nov. 2022.

GALLI, G.; BRUNORI, G. **Short Food Supply Chains as drivers of sustainable development: evidence document**. Documento development in the framework of the FP7 project Foodlinks. Laboratio di Studi Rurali Sismondi, 2013.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeia curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

GOODMAN, D.; DUPUIS, E. M.; GOODMAN, M. K. **Alternative food networks: knowledge, practice, and politics**. New York: Routledge, 2012.

GRISA, C. et al. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. Rio de Janeiro: Heinrich Boll Stiftung, 2022.

GRISA, C.; AVILA, M. L.; CABRAL, R. D. **A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis**. In: Políticas públicas e sistemas alimentares em América Latina. p. 441-467, 2021.

GRISA, C.; CALDAS, E. L.; AVILA, M. L. **As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: de onde veio essa ideia**. In: A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. p. 54-88, 2018.

GRISA, C. **A agricultura familiar nas políticas para a agricultura familiar**. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: MDA, 2017.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola: agricultura, pecuária e outros**. 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistematico-da-producao-agricola.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 out. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): microdados**. 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 out. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Trimestral do Abate de Animais: agricultura, pecuária e outros**. 2022c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9203-pesquisas-trimestrais-do-abate-de-animais.html?=&t=destaques>. Acesso em: 10 out. 2022.

IBGE. **IBGE Cidades: panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/afua/panorama>. Acesso em: 10 out. 2022.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Relatório Institucional 2023**. Brasília: INESC, 2023.

INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Pedidos de Indicação Geográfica no Brasil: lista das denominações de origem concedidas**. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASDENOMINAESDEORIGEMRECONHECIDAS.At26Jul2022.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Pedidos de Indicação Geográfica no Brasil: lista das indicações de procedência concedidas.** 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASINDICAESDEPROCEDNCIARECONHECIDAS.At22Nov2022.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

INPI – INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Pedidos de Indicação Geográfica no Brasil: andamento dos pedidos.** 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/AcompanhamentodeIGs.RPI2707.22Nov22.pdf>. Acesso em: 05 out. 2022.

INSTITUTO ESCOLHAS. **A privação econômica é um determinante do desmatamento no Brasil?** Relatório Técnico. São Paulo, 2023.

IPES-FOOD. **From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems.** Online: IPES-FOOD, 2016.

MAIA, G. B. S.; PINTO, A. R. **Agroamigo: uma análise da sua importância no desempenho do PRONAF B.** Revista de Economia do Nordeste, v. 46, Suplemento Especial, p. 9-20, 2015.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. **Políticas Públicas para Agricultura Familiar e Reforma Agrária. 2023.** Disponível em: [https://www.gov.br/mda/pt-br/balanco-de-acoes-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario-e-agricultura-familiar/BALANCODEDEACOESMDA2023\\_.pdf](https://www.gov.br/mda/pt-br/balanco-de-acoes-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario-e-agricultura-familiar/BALANCODEDEACOESMDA2023_.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

MENEZES, R.; PORTO, G.; GRISA, C. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de Covid-19.** 2015.

NASCIMENTO, C. A.; AQUINO, J. R.; DELGROSSI, M. E. **Tendências recentes da agricultura familiar no Brasil e o paradoxo da pluriatividade.** Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 60, n. 3, 2022.

NIEDERLE, P. A.; MASCARENHAS, G. C. C.; WILKINSON, J. **Governança e institucionalização das indicações geográficas no Brasil.** Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 55, n. 1, p. 85-102, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550105>. Acesso em: 28 dez. 2022.

NIEDERLE, P. A.; SOUZA, J. C. D.; VAZ, S. M.; PAULUS, G.; NETO, A. B. **Construção, institucionalização e implementação da política estadual de agroecologia e produção orgânica no Rio Grande do Sul.** In: SABOURIN, E. (org.). Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba: CRV, 2019.

NIEDERLE, P. A. **Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares.** In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 168-196.

NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. **A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização.** In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M. (orgs.). Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013.

NIEDERLE, P.; WESZ JUNIOR, V. J. **A transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis por meio de políticas orientadas para uma gestão estratégica das práticas sociais.** Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, v. 42, n. Especial, p. 507-520, 2022.

OLIVEIRA, D.; GRISA, C.; NIEDERLE, P. **Inovações e novidades na construção de mercados para a agricultura familiar: os casos da Rede Ecovida de Agroecologia e da RedeCoop.** Redes, v. 25, n. 1, 2020.

OLIVEIRA, F. S. S.; MOURA, J. T. V. **Potencialidades e desafios de um espaço coletivo para comercialização da produção familiar no Rio Grande do Norte.** Organizações Rurais e Agroindustriais, v. 24, 2022.

PACHOUD, C. **The quality of territorial governance: an assessment of institutional arrangements. The case of the Serrano cheese production in the Campos de Cima da Serra, Southern Brazil.** Die Erde, Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin, v. 151, n. 1, p. 23-36, 2020.

PAULA, Silvio da Rosa; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira; ALVES, Fabio; VALADARES, Alexandre Arbex. **A Inserção da agricultura familiar no programa nacional de alimentação escolar: impactos na renda e na atividade produtiva.** Brasília: Ipea, maio, 2023. 38 p. (Texto para Discussão, 2884). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2884-port>.

PERAFÁN, M. E. V.; SABOURIN, E.; SAYAGO, D.; BALESTRO, M. **Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.** In: **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe.** p. 89-114, 2018. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02848840>. Acesso em: 28 dez. 2022.

PEREIRA, M. N. **Queijo Artesanal Serrano: microbiota natural e qualidade em relação à aflatoxina M1 e sujidades.** Dissertação (Mestrado em Ciência dos Alimentos) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Florianópolis, 2018. 135 p.

PREISS, P.V. **As alianças alimentares colaborativas em uma perspectiva internacional: afetos, conhecimento incorporado e ativismo político.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

RAMÍREZ, E. **Empleo rural no agrícola en América Latina.** 2030 - Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, n. 18, 2019.

REARDON, T.; BERDEGUÉ, J.; ESCOBAR, G. **Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications.** World Development, v. 29, n. 3, 2001.

RENTING, H.; MARSDEN, T. K.; BANKS, J. **Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development.** Environment and Planning, v. 35, p. 393-411, 2003.

REPETTO, F.; FERNANDEZ, J. P. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.** Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.

RIBEIRO, A. L. de P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.** Revista GEDECON: Gestão e Desenvolvimento em Contexto, v. 1, n. 1, p. 36-49, 2013.

VALENCIA, M., TARTARUGA, I., & ÁVILA, M. (Coords.). (2022). **Projeto – Tipologia da inclusão produtiva rural (TIPR) e sua incidência em políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável: Relatório final.** Brasília, Brasil: Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35422.82244>

# ANEXO METODOLÓGICO – ANÁLISE DA DINÂMICA DE OCUPAÇÕES

A principal base de dados utilizada neste estudo foi a **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Ainda que a PNAD não conte com a mesma acurácia que o Censo Agropecuário, já que seus resultados se baseiam em dados amostrais, essa pesquisa do IBGE conta com dados de mercado de trabalho que permitem analisar a dinâmica ao longo dos últimos anos.

Para analisar a dinâmica da ocupação no país, optou-se por analisar os dados de ocupação a partir de duas perspectivas: em termos espaciais e a partir das principais cadeias produtivas. A seguir, são detalhados os procedimentos para cada uma dessas análises.

## Análise espacial

Considerando os procedimentos de amostragem da PNAD, a unidade territorial utilizada nesta análise foram as 27 unidades da federação (UFs). Outras opções, como os municípios, não foram utilizadas porque os resultados não teriam significância estatística.

Considerando os dados sobre a principal ocupação de pessoas com 14 anos ou mais, a População Ocupada nas áreas rurais de cada uma das UFs, foi definida a partir da soma de dois grupos:

- ✦ **População ocupada agrícola:** pessoas ocupadas com 14 anos ou mais, com domicílios tanto em áreas rurais como urbanas, cuja atividade principal se insere no grupamento de atividades “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura”.
- ✦ **População ocupada rural em atividades não-agrícolas:** pessoas ocupadas com 14 anos ou mais, com domicílios em áreas rurais, cuja atividade principal não se insere no grupamento de atividades “Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura”.

A Tabela A apresenta os dados obtidos para a população ocupada nas áreas rurais nas 27 unidades da federação do país de 2016 a 2022\*. A tabela também inclui o número de pessoas ocupadas nas áreas urbanas e o total de pessoas ocupadas. A população ocupada nas áreas urbanas do país foi calculada subtraindo a população ocupada das áreas rurais do total de pessoas ocupadas no país.

**Tabela A:** População ocupada nas áreas rurais, por unidade da federação do país (2016-2022\*)

UF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rondônia	233.709	228.587	217.143	214.054	199.164	188.529	213.299
Acre	87.850	73.119	79.577	77.857	66.630	67.221	68.610
Amazonas	359.023	329.505	318.853	336.648	370.217	342.809	337.562
Roraima	32.065	32.779	34.404	34.499	35.391	36.757	37.276
Pará	1.158.106	984.497	947.495	978.778	997.647	940.253	1.020.495
Amapá	43.119	34.091	40.739	28.530	42.696	32.929	52.114
Tocantins	124.606	120.166	131.363	131.513	131.669	137.242	140.837
Maranhão	870.405	777.563	687.073	651.937	598.394	528.881	610.863
Piauí	440.338	400.956	417.021	419.116	339.361	396.075	366.394
Ceará	758.188	756.794	774.415	778.733	673.434	604.107	620.784
Rio Grande do Norte	270.133	258.761	248.783	268.375	234.905	255.520	237.787
Paraíba	331.000	327.692	330.326	304.745	325.037	311.638	358.564
Pernambuco	657.763	590.235	579.583	578.300	493.664	610.648	623.533
Alagoas	272.643	246.057	205.215	220.816	185.555	225.994	218.861
Sergipe	264.802	242.427	226.018	222.987	196.536	235.796	214.522
Bahia	1.608.801	1.466.400	1.411.693	1.533.728	1.358.061	1.560.648	1.733.660
Minas Gerais	1.631.194	1.552.571	1.650.446	1.618.809	1.556.540	1.718.213	1.843.014
Espírito Santo	336.171	319.389	347.292	339.753	341.649	334.675	354.897
Rio de Janeiro	287.486	274.845	261.369	270.802	273.833	231.199	228.051
São Paulo	1.196.128	1.271.279	1.311.803	1.171.058	1.193.562	1.332.062	1.168.992
Paraná	875.812	839.175	819.254	876.246	882.314	825.677	844.094
Santa Catarina	627.228	629.863	589.839	583.743	614.997	639.323	616.826
Rio Grande do Sul	1.022.815	955.853	910.621	934.215	851.024	967.758	977.052
Mato Grosso do Sul	196.728	204.275	195.324	194.650	196.982	210.199	199.123
Mato Grosso	326.775	312.241	306.654	352.940	306.922	329.916	296.340
Goiás	407.146	379.188	391.845	410.745	367.933	388.791	363.416
Distrito Federal	97.666	79.187	77.916	94.003	91.825	81.774	74.190
<b>Brasil rural</b>	<b>14.517.697</b>	<b>13.687.498</b>	<b>13.512.065</b>	<b>13.627.579</b>	<b>12.925.940</b>	<b>13.534.635</b>	<b>13.821.154</b>
<b>Brasil urbano</b>	<b>75.833.851</b>	<b>76.774.183</b>	<b>78.213.827</b>	<b>79.693.477</b>	<b>73.747.447</b>	<b>75.960.602</b>	<b>83.783.319</b>
<b>Brasil total</b>	<b>90.351.548</b>	<b>90.461.681</b>	<b>91.725.892</b>	<b>93.321.056</b>	<b>86.673.387</b>	<b>89.495.237</b>	<b>97.604.473</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

Para analisar as mudanças ocorridas nas unidades da federação entre 2016 e 2022\*, foram considerados dois eixos principais de análise, dada a sua relevância na literatura:

- ✦ ***Variação no total de ocupações:*** Diversos autores têm identificado uma tendência histórica de redução das ocupações nas áreas rurais, num processo que tem sido denominado, por alguns, de esvaziamento rural (referências). Assim, ao comparar a variação no número de pessoas ocupadas nas áreas rurais, se buscou classificar as unidades da federação em três grupos: esvaziamento rural, relativamente estável e rural em expansão.
- ✦ ***Presença de setor dinâmico para as ocupações:*** A literatura tem discutido os limites e potencialidades dos setores agrícola e não-agrícola para as ocupações nas áreas rurais (referências; Ramírez, 2019). Assim, ao analisar as unidades da federação, se buscou identificar se há um setor particularmente dinâmico para as ocupações, classificando cada caso em termos: ausência de setores dinâmicos, apenas setor agrícola dinâmico, apenas setor não-agrícola dinâmico, ambos setores dinâmicos. O dinamismo dos setores foi determinado pelo crescimento das ocupações no setor.

A Tabela B no Anexo apresenta os dados de ocupação ocupações agrícolas, não agrícolas e total para as 27 unidades da federação para os anos de 2016 e 2022\*. A Tabela C apresenta os estados organizados em termos da tipologia definida.



**Tabela B:** População ocupada nas áreas rurais segmentada em setor agrícola e não-agrícola para os anos de 2016 e 2022\*, para as UFs do país.

Estado	2016			2022			2022/2016 (%)		
	Agrícola	Não Agrícola	Total	Agrícola	Não Agrícola	Total	Agrícola	Não Agrícola	Total
Rondônia	181.251	52.458	233.709	167.584	45.715	213.299	-7,54	-12,85	-8,73
Acre	52.820	35.029	87.850	38.356	30.254	68.610	-27,38	-13,63	-21,90
Amazonas	302.751	56.272	359.023	288.032	49.529	337.562	-4,86	-11,98	-5,98
Roraima	16.672	15.393	32.065	21.158	16.118	37.276	26,90	4,71	16,25
Pará	683.744	474.361	1.158.106	621.871	398.624	1.020.495	-9,05	-15,97	-11,88
Amapá	33.504	9.614	43.119	35.119	16.995	52.114	4,82	76,77	20,86
Tocantins	91.911	32.695	124.606	105.297	35.540	140.837	14,56	8,70	13,03
Maranhão	545.155	325.250	870.405	337.300	273.563	610.863	-38,13	-15,89	-29,82
Piauí	264.794	175.543	440.338	174.600	191.794	366.394	-34,06	9,26	-16,79
Ceará	436.288	321.900	758.188	304.029	316.754	620.784	-30,31	-1,60	-18,12
Rio Grande do Norte	86.235	183.897	270.133	124.112	113.675	237.787	43,92	-38,19	-11,97
Paraíba	169.124	161.877	331.000	192.019	166.546	358.564	13,54	2,88	8,33
Pernambuco	413.970	243.794	657.763	402.451	221.082	623.533	-2,78	-9,32	-5,20
Alagoas	178.268	94.376	272.643	110.451	108.410	218.861	-38,04	14,87	-19,73
Sergipe	164.143	100.659	264.802	131.483	83.039	214.522	-19,90	-17,50	-18,99
Bahia	984.016	624.785	1.608.801	1.113.815	619.845	1.733.660	13,19	-0,79	7,76
Minas Gerais	1.168.261	462.933	1.631.194	1.321.916	521.098	1.843.014	13,15	12,56	12,99
Espírito Santo	249.754	86.416	336.171	276.538	78.359	354.897	10,72	-9,32	5,57
Rio de Janeiro	105.088	182.398	287.486	95.305	132.746	228.051	-9,31	-27,22	-20,67
São Paulo	591.287	604.841	1.196.128	669.138	499.855	1.168.992	13,17	-17,36	-2,27
Paraná	609.500	266.312	875.812	550.120	293.974	844.094	-9,74	10,39	-3,62
Santa Catarina	367.684	259.544	627.228	326.157	290.669	616.826	-11,29	11,99	-1,66
Rio Grande do Sul	671.278	351.537	1.022.815	649.875	327.177	977.052	-3,19	-6,93	-4,47
Mato Grosso do Sul	144.155	52.574	196.728	160.710	38.413	199.123	11,48	-26,94	1,22
Mato Grosso	244.214	82.561	326.775	232.537	63.804	296.340	-4,78	-22,72	-9,31
Goiás	298.322	108.824	407.146	276.697	86.719	363.416	-7,25	-20,31	-10,74
Distrito Federal	20.542	77.124	97.666	22.064	52.125	74.190	7,41	-32,41	-24,04
<b>Brasil</b>	<b>9.074.732</b>	<b>5.442.966</b>	<b>14.517.697</b>	<b>8.748.734</b>	<b>5.072.420</b>	<b>13.821.154</b>	<b>-3,59</b>	<b>-6,81</b>	<b>-4,80</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

**Tabela C:** Variação percentual no total de ocupações (T), para o setor agrícola (Ag) e não-agrícola (NAg), para as unidades da federação (2016-2022\*)

Tipologia	Crescimento do setor agrícola	Variação proporcional entre setores agrícola e não agrícola	Crescimento do setor não agrícola
<b>Esvaziamento rural</b>	<i>Esvaziamento com Especialização agrícola</i> DF (T:-24,0% ; Ag: +7,4%; NAg: -32,4%) RN (T:-12,0% ; Ag: +43,9%; NAg: -38,2%)	<i>Esvaziamento com retrocesso de ambos setores</i> MA (T:-29,8%; Ag: -38,1%; NAg: -15,9%) AC (T:-21,9%; Ag: -27,4%; NAg: -13,6%) RJ (T:-20,7% ; Ag: -9,3%; NAg: -27,2%) SE (T:-19,0%; Ag: -19,9%; NAg: -17,5%) CE (T:-18,2% ; Ag: -30,3%; NAg: -1,6%) PA (T:-11,9%; Ag: -9,1%; NAg: -16,0%) MT (T:-9,3% ; Ag: -4,8%; NAg: -22,7%) RO (T:-8,7% ; Ag: -7,5%; NAg: -12,9%) GO (T:-7,3% ; Ag: -7,3%; NAg: -20,3%) AM (T:-6,0%; Ag: -4,9%; NAg: -12,0%) PE (T:-5,2%; Ag: -2,8%; NAg: -9,3%) RS (T:-4,5%; Ag: -3,2%; NAg: -7,0%)	<i>Esvaziamento, mas com Diversificação</i> AL (T:-19,7% ; Ag: -38,0%; NAg: +14,8%) PI (T:-16,8% ; Ag: -34,1%; NAg: +9,3%)
<b>Relativamente Estável</b> (variação entre -4% e +2% no total)	<i>Estável, mas com Especialização agrícola</i> SP (T:-2,3%; Ag: +13,2%; NAg: -17,4%) MS (T:+1,2%; Ag: +11,5%; NAg: -27,0%)	<i>Estável</i> -	<i>Estável, mas com Diversificação</i> PR (T:-3,6% ; Ag: -9,7%; NAg: +10,4%) SC (T:-1,7% ; Ag: -11,3%; NAg: +12,0%)
<b>Rural em expansão</b>	<i>Crescimento com Especialização agrícola</i> ES (T:+5,6%; Ag: +10,7%; NAg: -9,3%) BA (T:+7,8%; Ag: +13,2%; NAg: -0,8%) PB (T:+8,3%; Ag: +13,5%; NAg: +2,9%) RR (T:+16,3%; Ag: +26,9%; NAg: +4,7%)	<i>Crescimento de ambos</i> MG (T:+13,0% ; Ag: +13,1%; NAg: +12,6%) TO (T:+13,0% ; Ag: +14,6%; NAg: +8,7%)	<i>Crescimento com Diversificação</i> AP (T:+20,8% ; Ag: +4,8%; NAg: +76,8%)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

Para as unidades da federação que tiveram uma expansão das ocupações no período analisado, foram conduzidas quatro análises adicionais para qualificar os resultados positivos (os dados utilizados nas análises constam nas tabelas indicadas no Anexo):

- ✦ **Raça** - Análise da variação do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais em termos de grupos raciais (branca, amarela, parda, preta e indígena). Neste caso, a inclusão de grupos excluídos historicamente pelo racismo estrutural (pardos, pretos e indígenas) indica uma dinâmica das ocupações de natureza mais inclusiva (Tabela D).

**Tabela D:** Número de pessoas ocupadas nas áreas rurais dos unidades da federação do Brasil por raça para os anos de 2016 e 2022\*

Estado	2016					2022				
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Rondônia	64.405	20.945	1.275	146.618	466	64.578	19.152	398	128.505	665
Acre	12.087	5.739	155	69.633	235	10.653	5.803	474	51.368	312
Amazonas	32.982	8.535	390	304.847	12.270	29.163	13.681	1.305	276.359	17.053
Roraima	5.361	3.339	112	19.685	3.569	5.704	3.139	294	25.359	2.781
Pará	134.479	102.614	0	914.974	6.039	137.064	106.509	3.444	767.650	5.828
Amapá	3.587	3.599	312	35.346	275	6.206	3.816	656	41.365	70
Tocantins	21.646	18.990	601	83.266	103	24.809	22.040	1.114	92.160	713
Maranhão	136.371	104.787	2.407	625.684	1.155	88.701	90.418	3.788	425.417	2.539
Piauí	68.398	28.238	0	343.184	518	67.745	38.896	124	259.246	382
Ceará	160.471	34.833	1.517	558.816	2.551	124.039	40.825	4.385	446.948	4.586
Rio Grande do Norte	70.243	14.317	0	185.573	0	66.697	26.093	313	144.207	477
Paraíba	105.967	10.142	611	213.715	566	90.259	29.980	1.175	236.832	319
Pernambuco	150.092	36.843	1.314	469.132	383	181.146	44.577	2.152	393.809	1.849
Alagoas	56.042	11.800	1.090	201.889	1.823	48.084	16.824	1.720	151.425	807
Sergipe	53.095	13.948	1.143	196.230	386	43.126	20.681	224	150.011	479
Bahia	255.579	286.485	3.675	1.052.468	10.595	301.409	391.310	6.330	1.027.595	7.016
Minas Gerais	637.398	144.018	1.019	848.225	533	787.019	177.171	4.496	870.426	3.902
Espírito Santo	158.132	26.443	223	151.372	0	155.750	33.718	1.305	162.645	1.479
Rio de Janeiro	119.658	34.581	521	132.726	0	88.654	37.213	1.745	99.984	455
São Paulo	708.633	76.061	15.681	392.645	3.109	638.771	87.656	20.570	418.316	2.436
Paraná	621.576	23.090	5.050	224.971	1.126	549.902	26.883	3.828	262.129	1.351
Santa Catarina	553.349	7.392	459	65.120	908	515.231	10.807	2.853	87.558	377
Rio Grande do Sul	879.858	25.499	589	116.221	648	824.210	28.735	1.106	121.386	1.616
Mato Grosso do Sul	75.872	13.030	634	105.961	1.231	76.899	16.747	1.171	103.538	767
Mato Grosso	127.887	20.872	2.505	174.813	698	96.138	27.201	1.457	170.294	1.219
Goiás	133.233	31.007	1.325	240.816	764	127.211	36.603	1.732	195.132	2.738
Distrito Federal	22.677	14.731	2.150	57.793	315	19.676	9.192	772	44.336	214
<b>Brasil</b>	<b>5.369.077</b>	<b>1.121.879</b>	<b>44.756</b>	<b>7.931.722</b>	<b>50.263</b>	<b>5.168.845</b>	<b>1.365.673</b>	<b>68.931</b>	<b>7.154.000</b>	<b>62.431</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD

- ✦ **Sexo** - Análise da variação do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais em termos de sexo (homens e mulheres). Neste caso, uma maior inclusão de mulheres, em comparação com os homens, indicaria uma dinâmica das ocupações de natureza mais inclusiva (Tabela E).

**Tabela E:** Número de pessoas ocupadas nas áreas rurais das unidades da federação do Brasil por sexo para os anos de 2016 e 2022\*

Estado	2016		2022*	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Rondônia	183.632	50.077	159.839	53.460
Acre	68.252	19.598	54.962	13.649
Amazonas	259.402	99.621	238.327	99.235
Roraima	23.424	8.642	28.336	8.940
Pará	827.708	330.398	747.578	272.917
Amapá	32.688	10.430	40.453	11.661
Tocantins	103.343	21.262	115.701	25.136
Maranhão	608.218	262.187	429.988	180.875
Piauí	307.352	132.986	255.620	110.773
Ceará	551.983	206.205	444.983	175.800
Rio Grande do Norte	191.846	78.287	176.590	61.197
Paraíba	246.487	84.513	274.454	84.110
Pernambuco	489.360	168.403	444.899	178.634
Alagoas	207.235	65.408	158.704	60.157
Sergipe	178.968	85.834	152.756	61.767
Bahia	1.135.061	473.740	1.218.894	514.766
Minas Gerais	1.227.307	403.887	1.360.905	482.109
Espírito Santo	241.667	94.504	245.465	109.432
Rio de Janeiro	203.452	84.034	160.348	67.703
São Paulo	823.209	372.920	815.841	353.151
Paraná	607.172	268.641	580.803	263.291
Santa Catarina	391.077	236.151	390.839	225.987
Rio Grande do Sul	668.959	353.856	636.981	340.071
Mato Grosso do Sul	147.681	49.047	155.758	43.365
Mato Grosso	252.045	74.730	231.220	65.120
Goiás	322.988	84.158	294.357	69.059
Distrito Federal	62.784	34.881	47.879	26.311
<b>Brasil</b>	<b>10.363.298</b>	<b>4.154.399</b>	<b>9.862.480</b>	<b>3.958.674</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

✿ **Faixa etária** - Análise da variação do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais para diferentes grupos etários. Neste caso, é de especial interesse identificar se tem ocorrido a inclusão de jovens ou se se confirma a tendência ao envelhecimento da população ocupada (Tabela F).

**Tabela F:** Número de pessoas ocupadas nas áreas rurais das unidades da federação do Brasil por faixa etária para os anos de 2016 e 2022\*

Estado	2016							2022*						
	14 a 17 a	18 a 24 a	25 a 29 a	30 a 49 a	50 a 59 a	Mais de 60	Total	14 a 17 a	18 a 24 a	25 a 29 a	30 a 49 a	50 a 59 a	Mais de 60	Total
Rondônia	11.380	35.730	25.619	108.872	33.664	18.444	233.709	6.547	26.690	24.747	95.213	37.843	22.258	213.299
Acre	5.838	10.528	11.780	44.016	10.663	5.026	87.850	2.525	10.538	7.805	32.042	9.911	5.791	68.610
Amazonas	23.965	59.060	43.486	150.281	57.554	24.676	359.023	21.562	57.458	37.706	144.381	51.945	24.510	337.562
Roraima	667	4.117	3.321	15.466	5.599	2.896	32.065	486	4.919	4.873	17.830	5.349	3.819	37.276
Pará	57.237	173.791	147.139	531.921	176.813	71.205	1.158.106	56.274	149.473	118.634	482.434	136.474	77.206	1.020.495
Amapá	2.461	4.652	7.243	21.355	5.166	2.241	43.119	1.585	5.691	6.651	25.050	9.624	3.512	52.114
Tocantins	3.704	11.943	14.153	60.111	21.590	13.105	124.606	3.871	18.559	13.116	63.514	26.263	15.514	140.837
Maranhão	40.678	126.865	109.391	416.674	118.465	58.331	870.405	17.462	85.065	73.605	310.337	80.679	43.716	610.863
Piauí	19.558	71.325	45.695	195.550	70.299	37.910	440.338	10.103	52.033	37.726	178.155	62.179	26.199	366.394
Ceará	19.986	108.047	93.551	387.200	102.077	47.327	758.188	10.725	86.205	78.042	307.854	97.352	40.605	620.784
Rio Grande do Norte	7.824	40.338	34.057	139.559	37.519	10.836	270.133	2.458	26.863	26.114	122.573	41.706	18.073	237.787
Paraíba	11.464	58.470	35.993	167.149	39.303	18.621	331.000	6.735	41.872	42.343	190.032	57.040	20.542	358.564
Pernambuco	12.296	117.327	88.378	309.916	93.247	36.600	657.763	12.429	88.296	70.415	311.852	93.886	46.657	623.533
Alagoas	8.765	44.593	31.699	140.228	35.538	11.820	272.643	3.819	33.811	31.031	112.271	29.556	8.372	218.861
Sergipe	12.560	42.473	33.892	127.014	33.917	14.947	264.802	6.674	32.654	21.118	106.673	33.846	13.557	214.522
Bahia	64.446	226.401	201.218	776.747	220.648	119.340	1.608.801	66.476	217.889	193.391	818.837	273.495	163.573	1.733.660
Minas Gerais	42.198	208.253	177.810	757.627	278.181	167.124	1.631.194	40.197	216.006	196.479	856.391	337.761	196.180	1.843.014
Espírito Santo	8.862	35.617	38.802	168.958	58.359	25.573	336.171	8.447	40.198	30.005	174.989	61.759	39.500	354.897
Rio de Janeiro	4.804	33.258	28.503	141.819	52.820	26.283	287.486	2.096	23.366	26.927	110.298	42.142	23.222	228.051
São Paulo	14.310	156.177	147.439	572.360	198.742	107.101	1.196.128	17.636	152.351	131.960	531.836	216.559	118.651	1.168.992
Paraná	26.615	124.017	88.827	392.519	168.234	75.601	875.812	17.174	105.512	99.700	385.088	154.347	82.274	844.094
Santa Catarina	18.167	88.284	80.081	283.393	115.053	42.251	627.228	15.809	83.959	70.860	289.212	106.862	50.123	616.826
Rio Grande do Sul	39.854	123.536	117.277	424.669	204.116	113.364	1.022.815	26.383	88.914	92.651	440.029	193.259	135.816	977.052
Mato Grosso do Sul	2.937	25.940	27.558	94.333	30.584	15.375	196.728	3.291	19.689	24.033	92.789	36.540	22.781	199.123
Mato Grosso	8.632	39.429	41.632	154.072	51.464	31.545	326.775	5.703	31.925	29.650	145.329	53.189	30.544	296.340
Goiás	11.885	37.394	40.188	205.842	65.710	46.127	407.146	6.379	37.756	36.920	160.934	73.988	47.440	363.416
Distrito Federal	2.726	10.458	9.997	57.045	11.586	5.853	97.666	1.770	6.442	9.099	38.324	12.495	6.060	74.190
<b>Brasil</b>	<b>483.820</b>	<b>2.018.024</b>	<b>1.724.728</b>	<b>6.844.694</b>	<b>2.296.911</b>	<b>1.149.520</b>	<b>14.517.697</b>	<b>374.614</b>	<b>1.744.136</b>	<b>1.535.596</b>	<b>6.544.265</b>	<b>2.336.047</b>	<b>1.286.496</b>	<b>13.821.154</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

✦ **Classe de rendimento** - Análise da variação do número de pessoas ocupadas nas áreas rurais por faixa de rendimento (diferentes faixas de rendimento de até 0,5 salários mínimos até mais de 20 salários mínimos). A depender da faixa de rendimentos em que prevalece o crescimento, pode haver indicações da prevalência de subocupações ou de um processo de concentração de renda (Tabela G).

**Tabela G:** Número de pessoas ocupadas nas áreas rurais das unidades da federação do Brasil por faixa de renda para os anos de 2016 e 2022\* (continua)

Estado	2016								
	Até 0,5 SM	0,5 SM a 1 SM	1 SM a 2 SM	2 SM a 3 SM	3 SM a 5 SM	5 SM a 10 SM	10 SM a 20 SM	Mais de 20 SM	Total com rendimento
Rondônia	32.857	58.157	79.320	18.178	7.781	4.186	1.546	0	202.024
Acre	24.609	23.092	16.036	3.664	2.279	801	235	247	70.964
Amazonas	119.751	75.237	37.942	5.745	2.500	500	127	0	241.801
Roraima	6.550	11.733	7.278	1.853	1.813	582	395	0	30.205
Pará	353.831	319.917	198.084	41.747	24.321	14.048	4.032	616	956.596
Amapá	11.118	16.040	5.896	622	1.529	401	12	0	35.618
Tocantins	23.360	41.988	36.233	8.568	4.906	1.640	1.295	581	118.571
Maranhão	354.063	198.271	110.595	17.534	8.652	3.194	469	0	692.779
Piauí	220.810	87.319	50.793	8.901	2.529	597	497	0	371.447
Ceará	350.498	215.429	82.642	18.812	5.478	261	540	0	673.660
Rio Grande do Norte	68.763	108.087	59.172	13.001	3.504	901	0	0	253.428
Paraíba	129.598	122.493	37.984	4.927	2.373	478	0	0	297.852
Pernambuco	277.335	234.231	84.683	7.841	3.967	231	1.415	0	609.703
Alagoas	80.064	103.837	42.483	8.504	2.409	745	0	0	238.041
Sergipe	100.710	91.003	33.734	3.675	1.325	524	0	0	230.972
Bahia	654.318	533.055	196.490	31.458	15.380	6.163	0	0	1.436.865
Minas Gerais	259.632	524.181	519.519	99.006	61.463	28.198	1.978	1.964	1.495.940
Espírito Santo	38.369	105.371	104.430	21.183	15.062	4.566	1.413	382	290.776
Rio de Janeiro	20.856	112.764	108.061	23.793	11.050	5.176	643	641	282.984
São Paulo	64.874	225.405	552.190	187.104	75.420	33.135	20.047	5.437	1.163.613
Paraná	75.198	171.508	336.530	102.840	56.337	27.115	8.409	2.566	780.503
Santa Catarina	33.467	107.956	267.965	90.371	44.277	16.413	3.503	662	564.614
Rio Grande do Sul	74.360	168.715	372.230	109.089	67.635	34.536	9.278	3.940	839.782
Mato Grosso do Sul	13.153	29.890	95.574	33.336	12.964	4.697	820	442	190.877
Mato Grosso	18.562	54.900	119.960	61.474	32.161	19.024	3.800	0	309.881
Goiás	43.131	89.262	153.560	57.408	27.295	16.905	6.450	1.377	395.389
Distrito Federal	5.708	22.045	44.808	11.915	6.161	3.997	2.055	0	96.689
<b>Brasil</b>	<b>3.455.543</b>	<b>3.851.884</b>	<b>3.754.194</b>	<b>992.551</b>	<b>500.573</b>	<b>229.013</b>	<b>68.962</b>	<b>18.855</b>	<b>12.871.575</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.

## Análise de cadeias produtivas

A segunda perspectiva sob a qual a dinâmica das ocupações é analisada é a das cadeias produtivas. Esta análise se concentra no setor agrícola e não assume o recorte de unidades da federação.

A PNAD apresenta 35 tipos de produtos agrícolas que permitem diferenciar as cadeias existentes no país. A Tabela H apresenta o número de pessoas ocupadas maiores de 14 anos por cadeias para os anos de 2016 a 2022\*. Para cada uma delas também foi calculada a variação no número de pessoas ocupadas.

Para algumas das cadeias produtivas do país, também é possível analisar a evolução do seu volume de produção ao longo desse mesmo período. O IBGE conta com o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, a Pesquisa Trimestral do Abate de Animais e a Pesquisa Trimestral do Leite, que permitem acompanhar o volume de produção de 16 cadeias do país, tipicamente medido em toneladas. A Tabela I no Anexo apresenta o desempenho das cadeias no período de 2016 a 2023<sup>31</sup>. Aqui também, em termos produtivos, é possível calcular se as cadeias têm passado por retrocesso, estabilidade e crescimento.

A Tabela J apresenta a classificação das cadeias na tipologia proposta.

<sup>31</sup>No caso destas pesquisas não é possível considerar a média para o ano de 2022 já que o seu resultado anual é o acumulado dos trimestres e não a sua média.

**Tabela H:** Número de pessoas ocupadas por cadeias para os anos de 2016 a 2022\* (Brasil)

CADEIA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/ 2016 (%)
Arroz	144.110	122.488	103.500	91.207	84.468	108.761	89.738	-37,73
Milho	533.337	420.873	412.849	334.533	364.399	467.495	518.605	-2,76
Outros cereais	13.791	10.823	11.676	8.912	5.248	4.634	12.169	-11,76
Algodão	5.257	2.632	4.122	4.681	5.178	3.277	7.214	37,23
Cana-de-açúcar	298.113	314.464	366.167	304.304	262.555	302.519	311.222	4,40
Fumo	246.535	287.096	258.007	271.276	289.499	279.026	237.500	-3,66
Soja	392.673	377.938	353.956	410.868	421.627	482.385	489.012	24,53
Mandioca	841.332	608.130	591.403	577.792	541.505	644.716	524.008	-37,72
Outras lavouras temporárias	751.400	653.006	575.912	493.305	477.892	637.688	599.753	-20,18
Horticultura	476.297	434.709	546.421	512.305	551.430	647.209	638.759	34,11
Flores e plantas ornamentais	30.755	47.044	42.367	49.974	53.360	44.800	46.167	50,11
Frutas cítricas	114.576	118.065	127.579	132.333	132.602	143.826	177.941	55,30
Café	656.162	654.634	679.037	629.812	621.186	662.556	646.542	-1,47
Cacau	127.281	98.871	103.348	136.966	139.986	147.916	174.135	36,81
Uva	57.041	66.939	122.335	58.935	101.336	99.717	41.144	-27,87
Banana	113.648	131.690	151.986	195.819	176.071	124.823	141.433	24,45
Outras plantas e frutas de lavoura permanente	319.125	330.603	319.080	408.031	345.576	369.372	358.064	12,20
Produção de sementes e mudas certificadas	12.122	9.707	7.718	9.624	11.588	10.575	14.163	16,84
Lavoura não especificada	153.338	121.189	91.714	51.765	102.939	163.521	113.770	-25,80
Bovinos	1.992.972	2.024.422	2.045.930	2.065.472	1.910.745	1.895.313	2.022.786	1,50
Outros animais de grande porte	47.683	46.771	32.449	39.377	40.059	21.005	41.917	-12,09
Caprinos e ovinos	132.331	134.462	112.289	108.584	69.976	73.924	78.270	-40,85
Suínos	109.097	90.571	93.154	100.574	108.198	107.711	107.815	-1,18
Aves	240.975	193.088	201.893	239.091	219.724	284.957	217.023	-9,94
Apicultura	16.361	13.422	20.335	21.026	19.800	18.592	20.745	26,80
Sericicultura	3.161	4.028	3.450	2.966	5.630	3.590	5.171	63,59
Outros animais	2.265	2.618	4.176	2.856	4.611	2.145	4.902	116,44
Pecuária não especificada	6.366	3.421	1.241	1.702	2.221	2.621	4.379	-31,21
Atividades de apoio à agricultura e pós-colheita	149.783	102.132	113.681	128.196	157.691	149.843	199.489	33,18
Atividades de apoio à pecuária	62.193	58.249	64.420	71.653	75.075	72.548	95.572	53,67
Caça e serviços relacionados	164	70	0	0	0	0	133	-18,80
Agropecuária	72.099	24.037	11.505	3.864	7.733	23.240	25.540	-64,58
Produção florestal	427.939	384.810	370.367	355.931	288.481	341.721	390.190	-8,82
Pesca	483.863	426.832	342.054	369.244	349.701	395.562	348.681	-27,94
Aqüicultura	40.587	40.327	43.577	44.363	50.584	44.507	44.870	10,55
Total	9.074.732	8.360.162	8.329.699	8.237.338	7.998.673	8.782.097	8.748.734	-3,59

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD.



**Tabela I:** Volume de produção agrícola e de criação animal em toneladas para o período de 2016 a 2021 (Brasil)

<b>CADEIA</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>PRODUÇÃO AGRÍCOLA</b>						
Arroz	130.685.661	146.111.919	140.295.961	125.179.010	129.787.210	135.965.861
Milho	859.897.379	1.152.739.971	1.003.776.618	1.149.629.154	1.186.470.502	1.134.678.288
Outros cereais	129.240.473	135.597.313	136.387.923	125.963.999	137.154.490	155.812.890
Algodão	42.998.113	44.677.283	56.082.165	77.105.915	83.488.623	70.225.956
Cana-de-açúcar	8.759.602.858	8.543.114.946	8.190.583.615	8.044.715.419	8.171.321.767	7.764.767.129
Fumo	8.328.775	10.390.080	9.805.574	9.155.563	8.468.595	8.620.736
Soja	1.173.106.176	1.357.773.894	1.391.720.986	1.357.100.996	1.456.653.971	1.595.159.648
Mandioca	277.037.159	246.172.518	243.837.603	240.937.244	227.902.664	224.554.639
Outras lavouras temporárias	64.670.305	68.081.908	46.129.995	45.588.982	43.125.335	46.162.577
Frutas cítricas	190.162.323	192.732.699	208.354.478	200.084.462	213.702.047	177.403.198
Café	35.539.738	33.274.283	40.737.037	37.454.328	42.467.685	34.581.146
Cacau	2.935.048	2.809.235	2.861.057	3.011.976	3.278.915	3.381.255
Uva	12.133.094	17.221.017	17.143.397	17.035.110	17.397.749	20.114.250
Banana	82.784.969	84.122.117	82.505.939	83.505.245	81.592.549	83.728.414
<b>CRIAÇÃO ANIMAL</b>						
Frango	13.234.959	13.607.352	13.511.750	13.516.525	13.787.480	14.636.478
Suínos	3.711.235	3.824.682	3.950.759	4.125.728	4.482.048	4.898.967
Leite (Milhão de litros)	23.139	24.297	24.416	24.976	25.612	25.093
Bovinos Total	7.358.778	7.681.538	7.989.516	8.218.851	7.824.888	7.456.261

Fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, Pesquisa Trimestral do Abate de Animais e Pesquisa Trimestral do Leite.

**Tabela J:** Variação percentual no volume de produção (P) e nas ocupações (O) para as principais cadeias produtivas do país (2016-2021)

Tipologia	Retrocesso da produção	Estabilidade da produção	Crescimento produção
Retrocesso da ocupação	Mandioca (P: -19,0% O: -23,4%)	Arroz (P: +4,0%; O: -24,5%)	Algodão (P: +63,3%; O: -37,7%) Milho (P: +32,0%; -12,3%) Outros cereais (P: +20,6%; O: -66,4%)
Estabilidade da ocupação	Cana de açúcar (P: -11,4%; O: +1,5%)	Bovinos (P: +1,3%; O: -4,9%) Café (P: -2,7%; O: +1,0%)	Suínos (P: +32,0%; O: -1,3%)
Crescimento da ocupação	Frutas cítricas (P: -6,7%; O: +25,5%)	Banana (P: +1,1%; O: +9,8%) Fumo (P: +3,5%; O: +13,2%)	Aves (P: +10,6%; O: +18,2%) Cacau (P: +15,2%; O: +16,2%) Soja (P: +36,0%; O: +22,8%) Uva (P: +65,8%; O: +74,8%)

Fonte: Elaboração própria.



CÁTEDRA ITINERANTE  
**INCLUSÃO**  
PRODUTIVA RURAL

