

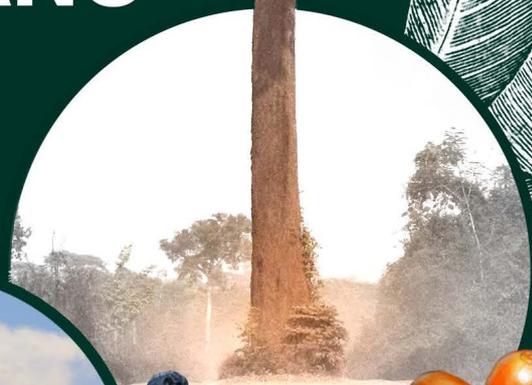


CÁTEDRA ITINERANTE
INCLUSÃO
PRODUTIVA RURAL

RELATÓRIO

INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL RURAL E INTERIORANO

2022



Apoio:



Realização:





RELATÓRIO

**INCLUSÃO PRODUTIVA
NO BRASIL RURAL
E INTERIORANO
2022**

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

Relatório inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano 2022 [livro eletrônico] / Arilson Favareto ... [et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo : Centro Brasileiro de Análise e Planejamento Cebrap, 2021.
PDF.

Outros autores : Vahid Vahdat, Cesar Favarão, Cesar Favarão, Bruna Fernandes.
ISBN 978-65-86362-14-5

1. Ciências sociais 2. Inclusão social - Brasil
3. Desenvolvimento sustentável - Aspectos ambientais
4. Desenvolvimento sustentável - Aspectos econômicos
5. Relatórios I. Favareto, Arilson. II. Vahdat, Vahid. III. Favarão, Cesar. IV. Fernandes, Bruna.

22-98910

CDD-333.7

Índices para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento sustentável : Economia ambiental
333.7

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

RELATÓRIO INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL RURAL E INTERIORANO 2022

AUTORIA

Arilson Favareto
Vahíd Vahdat
Cesar Favarão
Bruna Fernandes

COMITÊ DE ACOMPANHAMENTO DO PROJETO

Vivianne Naigeborin - Fundação Arymax
Matheus Silva – Fundação Arymax
Ana Carolina Avzaradel Szklo – Instituto humanize
Fabio Tsunoda – Fundação Tide Setubal
Janine Mello dos Santos – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
Paulo Durval Branco – Instituto Fronteiras do Desenvolvimento
Valmir Ortega – Belterra Agroflorestas

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Gabriel A. R. de Paula

CRÉDITO DAS FOTOGRAFIAS

Foto p. 04 – Torricojc (www.pixbay.com)	Foto p. 77 – Wilson Dias/ Agencia Brasil
Foto p. 08 – Nareeta Martin (www.unsplash.com)	Foto p. 89 – Vandelinodias (www.pixbay.com)
Foto p. 13 – Masy (www.pixbay.com)	Foto p. 97 – Edinaldo Maciel (www.pixbay.com)
Foto p. 22 – Emidie (www.pixbay.com)	Foto p. 114 – Jcomp (www.freepik.com)
Foto p. 30 – Alex Visse (www.pixbay.com)	Foto p. 124 – Foto cedida pelos parceiros da FGV ao projeto.
Foto p. 63 – Ecrisol (www.pixbay.com)	Foto p. 126 – Foto cedida pelos parceiros da UEMA ao projeto.
Foto p. 65 – Ediladoler (www.pixbay.com)	Foto p. 130 – Camila Bohem/ Agencia Brasil
Foto p. 72 – Zeedoo (www.pixbay.com)	Foto p. 133 – Marcelo Camargo/ Agencia Brasil
Foto p. 75 – Arquivo EBC	

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, Fundação Tide Setubal e Instituto humanize.

ISBN: 978-65-86362-14-5

Título: Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano 2022

Formato: Livro digital

Veiculação: Digital



Relatório de Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano 2022 de Arilson Favareto; Vahíd Vahdat; Cesar Favarão; Bruna Fernandes está licenciado com uma **Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional**.

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

Como citar esta publicação: FAVARETO, A.; 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.



Ampliar as oportunidades para as pessoas mais pobres e vulneráveis no Brasil rural e interiorano é uma questão crucial para qualquer estratégia de desenvolvimento no país. Para abordá-la efetivamente será preciso inovar, aproveitando as evidências disponíveis e dedicando atenção às oportunidades emergentes.

Os autores

APRESENTAÇÃO

O Cebrap Sustentabilidade, em parceria com as Fundações Arymax e Tide Setubal e com o Instituto humanize, tem a enorme satisfação de trazer a público o primeiro Relatório Anual sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano.

O objetivo desta iniciativa é oferecer a pesquisadores, lideranças de organizações da sociedade civil e do setor empresarial e a gestores públicos, a cada ano, um conjunto de evidências e reflexões que possam melhorar a qualidade das iniciativas voltadas a inclusão econômica de pessoas e regiões vulneráveis do Brasil rural e interiorano.

A cada ano será lançado um relatório, condensando informações e reflexões produzidas naquele período e tendo por objeto temas e experiências que trazem lições e aprendizados que podem e precisam ser mais bem aproveitados em projetos e em políticas públicas.

Este conteúdo é produzido por meio de um esforço coletivo envolvendo diferentes instituições e pessoas, reunidas na Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano. Nela, a cada ano, por meio de edital público, são selecionados projetos de produção e sistematização de conhecimentos, propostos por universidades e centros de pesquisa, a partir dos quais são mobilizadas as evidências que embasam os Relatórios Anuais.

Nesse primeiro ano, além do Cebrap Sustentabilidade, a Cátedra foi sediada por grupos de pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto Federal do Pará e Universidade Estadual do Maranhão. No decorrer do relatório o leitor encontrará as referências a um conjunto de textos e seminários produzidos pelas diferentes equipes, nos quais será possível obter mais detalhes e informações sobre cada um dos temas.

O Relatório vem a público em um momento especialmente delicado, marcado pelos efeitos econômicos e humanitários da pandemia da Covid19: desemprego, aumento da fome, crescimento da pobreza, crise ambiental. Tudo isso torna ainda mais desafiador o exercício de imaginar as formas de se sair da crise.

É tempo de reinventar o futuro e demonstrarmos que a retomada do crescimento econômico pode e deve vir acompanhada de novas formas de relação entre sociedade e natureza. E que isso não pode ser feito sem que exista uma preocupação central sobre como ampliar as oportunidades para as pessoas mais pobres e vulneráveis.

Parte expressiva dessas pessoas e dos ecossistemas sob ameaça estão no Brasil rural e interiorano. Estão ali também algumas das experiências mais inovadoras que precisam ser conhecidas, aperfeiçoadas e apoiadas para que possamos fazer uma transição em direção a esse futuro mais coerente com a ideia de sustentabilidade. Tudo o que esperamos é que as próximas páginas possam expressar ao menos parte dessa realidade, com suas ambiguidades e contradições, e que elas contribuam para gerar novas ideias e novas práticas para a construção desse futuro tão almejado.

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 Tide Setubal e o Instituto humanize foram parceiros desde o primeiro momento e viabilizaram as condições que permitiram ao Cebrap Sustentabilidade formatar 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. Em um momento de cortes no financiamento público de pesquisa científica no Brasil esse apoio foi fundamental para viabilizar estudos, criar infraestruturas e manter o trabalho de pesquisadores em diferentes instituições.

Vivianne Naigeborin, Matheus Silva, Natália Leme, Ana Carolina Szklo, Fabio Tsunoda, Janine Mello, Paulo Branco e Valmir Ortega compuseram o Comitê de Acompanhamento da Cátedra e contribuíram em diferentes momentos, da elaboração do edital de seleção de projetos até a discussão de resultados, 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.

As equipes de pesquisa dos projetos apoiados pela Cátedra no seu primeiro ano de existência produziram estudos, realizaram atividades, participaram de seminários e reuniões nos quais foram sendo forjadas as ideias expostas neste relatório. Cada um destes projetos apoiados deu origem também a produtos específicos que estão sendo lançados de forma complementar a este Relatório e cuja leitura recomendamos a todos. Ao mencionar os nomes de Paulo Niederle, Zilma Borges, Adebaro Reis e Guillaume Rousseau, agradecemos às equipes de pesquisa dos projetos sediados e por eles coordenados na UFRGS, FGV, IFPA e UEMA, respectivamente.

Antonio Marcio Buainain, Carolina Trivelli, Isabel Drigo, Janine Mello, Joacir Aquino, Lilian Rahal, Paulo Niederle, Vivianne Naigeborin e Walter Belik 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

Uma visão sistêmica e multidimensional sobre os desafios da inclusão produtiva rural – o contexto, a estrutura e as principais mensagens deste relatório.....	8
1 – Retrato das áreas rurais do Brasil a partir dos dados do Censo Agropecuário.....	30
2 – As políticas de inclusão produtiva rural na América Latina	65
3 – Novas oportunidades – digitalização, acesso a mercados alimentares e inclusão produtiva.....	97
4 – Novas oportunidades – bioeconomia e transição sustentável nas formas de uso dos recursos naturais.....	118
Anexo Estatístico – Análise de <i>clusters</i>	147



UMA VISÃO SISTÊMICA E MULTIDIMENSIONAL SOBRE OS DESAFIOS DA INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

**O CONTEXTO, A ESTRUTURA
E AS PRINCIPAIS MENSAGENS
DESTE RELATÓRIO**

MENSAGENS PRINCIPAIS

- ✿ O contexto da pandemia da Covid19 piorou um quadro que já vinha se deteriorando no Brasil, marcado por elevação do desemprego entre os mais vulneráveis e por fragilização da capacidade de resposta do setor público e do setor privado.
- ✿ Promover a inclusão produtiva das pessoas e famílias vulneráveis exige uma renovação das políticas e programas e também das experiências produzidas por organizações da sociedade civil, de forma a ir mais longe do que se conseguiu alcançar no passado, e ao mesmo tempo fazer frente aos desafios postos pelo novo contexto.
- ✿ A geração anterior de políticas, programas e experiências em diferentes países produziu um rico arsenal de aprendizados que podem ser a base para essa nova geração de iniciativas, desde que se supere visões limitadas, presentes no debate público brasileiro, que enfatizam apenas um tipo de carência, dentre as várias que importam.
- ✿ Esse tratamento inovador exige uma visão sistêmica e multidimensional sobre a inclusão produtiva baseada em: a) melhor conexão entre as agendas social, ambiental e produtiva; b) melhoria das condições e capacidades das pessoas e famílias vulneráveis; c) incremento de oportunidades e melhoria do ambiente econômico no qual elas estão inseridas; d) coordenação de ações entre Estado, organizações sociais e setor privado; e) adaptação e flexibilidade das iniciativas a modos de vida e formas de valorização da diversidade biológica e cultural das regiões rurais brasileiras.
- ✿ Há temas e oportunidades que ganharam muito espaço no contexto atual – caso da digitalização e da bioeconomia – e que podem ser muito promissores para agricultores e famílias vulneráveis, desde que em torno deles se constituam arranjos inclusivos e sustentáveis apoiados nessa visão sistêmica e multidimensional dos desafios da inclusão produtiva.



O CONTEXTO ATUAL E A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM INOVADORA DOS DESAFIOS DA INCLUSÃO PRODUTIVA

A pandemia da Covid19 que abalou o mundo em 2020 e continua a restringir a vida econômica e social piorou ainda mais um quadro que já era ruim para a inclusão produtiva no Brasil. O desemprego entre os menos escolarizados vem aumentando e desde o meio da década passada a redução das vagas neste segmento já está na casa dos 17% (IBGE, 2021). Entre o começo da pandemia e o início do segundo trimestre de 2021 a pobreza extrema quase triplicou. A renda dos mais pobres também encolheu em 17%. E a expectativa é de mais um decréscimo adicional de 15% na renda deste segmento ao fim de 2021. Desde agosto do ano passado 32 milhões de pessoas deixaram a classe C; a maioria, 24,4 milhões foram rebaixados diretamente à classe E (FGV Social *apud* Folha de S. Paulo, 2021).

Pior: a capacidade de resposta do país hoje é menor do que em outras crises. Tanto por parte do setor privado quanto do setor público. O crescimento do PIB na última década foi de apenas 0,26% ao ano, o pior resultado nos últimos 120 anos (IBGE, 2021). As taxas de poupança e de investimentos estão no nível mais baixo em décadas (IBRE/FGV *apud* G1, 2021). A carga tributária se elevou, mas o déficit público disparou reduzindo a margem fiscal para políticas sociais. Uma retomada do crescimento econômico pode aliviar um pouco esse quadro, mas sua reversão não será rápida nem fácil.

Na escala mundial a pobreza é um fenômeno predominantemente rural: quase dois terços das pessoas vivendo nesta condição habitam zonas rurais (ONU, 2021).

No Brasil o percentual é menor, por conta da intensa urbanização pela qual o país passou no último meio século, mas as diferenças relativas em comparação com as áreas urbanas são gritantes: estima-se que 52% da população rural vivia (antes da pandemia) em situação de pobreza multidimensional, contra 12% no Brasil urbano; 15% da população rural vivia na extrema pobreza, medida por critérios multidimensionais, contra 1,7% do Brasil urbano (Ministério da Cidadania, 2019). E este número pode estar subdimensionado. Quando somadas a este contingente aquelas pessoas que vivem nos núcleos urbanos das pequenas cidades interioranas – e que em muitos países seriam classificados também como rurais – é provável que se chegue ao mesmo percentual observado no plano internacional (Novais, Acca, Favareto, 2019).

A pobreza é especialmente expressiva nas áreas rurais do país. Antes da pandemia, estima-se que 52% da população rural vivia em situação de pobreza e 15% em pobreza extrema.

É verdade que alguns destes números já foram piores: no início dos anos 1990 mais de 70% da população rural vivia sob severas privações (PNUD, IPEA, FJP, 2018). A extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, naquela década, contribuiu decisivamente para diminuir este percentual. E a expansão das políticas de transferências de renda na década seguinte permitiu que se chegasse aos patamares mais baixos da história no país (Neri, Faz, Souza, 2013).

Ainda assim, é forçoso reconhecer que nos anos recentes a tendência se inverteu e a pobreza

voltou a crescer, não só no Brasil, como apontado acima, mas em praticamente toda América Latina

(FAO, 2018). E mesmo reconhecendo o inegável sucesso das políticas sociais que vinham sendo

experimentadas antes da crise econômica, os estudos disponíveis apontam que não se pode afirmar que o mesmo grau de êxito foi obtido com as tentativas de promover a inclusão produtiva rural (Mello, 2018; Favareto, 2019).

Um problema que merece atenção especial neste debate é a fome.

Atualmente o país se encontra numa situação dramática de aumento dos níveis de insegurança alimentar, e o que se observa é a reversão de uma trajetória relevante de redução da fome que ocorreu no Brasil entre 2004 e 2013. Isso vem se dando desde 2013, como já apontava os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF 2017-2018) do IBGE; mas recentemente há uma aceleração brutal na degradação desse indicador com a emergência da pandemia. Nos dois últimos anos o aumento da insegurança alimentar grave se deu a taxas de 27,6% ao ano (REDE PENSSAN, 2020). Em menos de cinco anos o país voltou a patamares de insegurança alimentar experimentados quinze anos atrás (IBGE, 2020; PENSANN, 2021). Os estudos disponíveis mostram como a insegurança alimentar grave dobra nas áreas rurais do país, especialmente nos grupos populacionais localizados em regiões sensíveis do ponto de vista ambiental e que não dispõem de água para produção de alimentos. Outro dado importante do estudo é a íntima relação entre redução dos preços de comercialização dos produtos agrícolas e a maior presença de insegurança alimentar moderada e grave. Os grupos que relataram dificuldade na comercialização e queda dos preços apresentaram o dobro de insegurança alimentar moderada ou grave.

As políticas públicas destinadas a mitigar os efeitos econômicos negativos advindos com a pandemia, como o Auxílio emergencial, não tiveram impacto significativo na melhoria das condições alimentares. O já citado

estudo da REDE PENSSAN (2020) mostra também que a insegurança alimentar grave aumentou em 19% nos domicílios que tiveram moradores endividados ou que perderam o emprego devido à pandemia. Da mesma forma, registrou-se que os domicílios com integrantes que solicitaram Auxílio Emergencial apresentaram situação de insegurança alimentar moderada ou grave em proporção três vezes maior que a média nacional. Essa desigualdade também se exprime em termos

Nos anos recentes, a pobreza e a fome têm voltado a crescer e, apesar das medidas tomadas, o cenário foi agravado com a pandemia.

regionais: as áreas rurais do Norte e Nordeste apresentaram maiores números de insegurança alimentar grave do que o restante das áreas rurais das outras macrorregiões. No Nordeste a situação é especialmente dramática: o total de pessoas com insegurança alimentar grave nas áreas rurais ultrapassa a quantidade de pessoas em situação de segurança alimentar.

Para contribuir com a superação deste desafio, o relatório “Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda”, coordenado pela Fundação Arymax e pelo Fundo Pranay e conduzido pelo Instituto Veredas (Vahdat *et al.*, 2019), buscou reunir as melhores evidências disponíveis sobre o tema da inclusão produtiva urbana e rural e identificar possíveis estratégias de atuação. Uma das principais contribuições daquela publicação foi **a proposição de uma abordagem multidimensional do problema e, por extensão, a necessidade de um tratamento mais integrado e voltado ao entendimento das interdependências** entre estas várias dimensões que importam: capacitação e qualificação, assistência técnica, crédito, acesso a mercados, políticas públicas, relações entre Estado, organizações sociais e atores de mercado.

Além disso, a literatura especializada há tempos tem chamado a atenção para o fato de que a inclusão produtiva não depende somente de fortalecimento de capacidades econômicas, associadas à produção ou qualificação da força de trabalho. Muitas vezes essas capacidades são restringidas pela simples ausência de condições básicas de saúde, infraestrutura, alimentação. A dificuldade de inclusão produtiva é uma das faces da pobreza. E a pobreza é uma situação de privação de acesso a bens e serviços fundamentais à vida humana. É impossível separar essas dimensões.

Isto significa também que é necessário olhar para a dimensão individual, das pessoas e famílias em condição de pobreza, mas também para as oportunidades que o entorno lhes oferece. É conhecido o adágio popular segundo o qual “não se deve dar o peixe, e sim ensinar a pescar”. Mas pouco adianta ser exímio pescador em mar onde não há peixes. A inclusão produtiva depende também de melhoras no ambiente econômico. Dito de outra forma, é preciso melhorar a oferta de trabalho e de produção entre famílias pobres, mas também é fundamental melhorar a demanda por esta produção e por este trabalho.

Por fim, a literatura chama também a atenção para uma tensão potencial entre a busca por aumento da produção e da renda e os modos de vida das famílias vulneráveis.

Em muitos locais, apesar da precariedade, as estratégias de reprodução social dessas famílias têm no autoconsumo e em certas formas de uso dos recursos naturais (terras, água, florestas),

Uma abordagem multidimensional para a inclusão produtiva reconhece que não basta “ensinar a pescar”. Pouco adianta ser exímio pescador em mar onde não há peixes. A inclusão produtiva depende também de melhoras no ambiente econômico.

elementos importantes de satisfação de suas necessidades e também lastro de hábitos e práticas ancestrais. Aumentar ingressos monetários não pode ser algo feito às custas de degradação ambiental, extinção de modos de vida, perda de diversidade biológica e cultural.

Isso não é trivial e exige toda uma reorganização da base de conhecimentos que orienta organismos de apoio, incluindo aí órgãos de pesquisa e assistência técnica. Esse conjunto de critérios formam aquilo que poderíamos chamar de visão sistêmica e multidimensional sobre os desafios da inclusão produtiva rural no século XXI. O quadro a seguir sintetiza cinco critérios que estão implicados nessa visão.



Quadro 1: Cinco critérios para uma visão sistêmica e multidimensional sobre a inclusão produtiva rural.

Critérios

Implicações práticas

1. A relação entre os temas produtivos e as privações básicas dos indivíduos e das famílias em condição de pobreza

- Não se deve separar as agendas social e produtiva.
- Famílias rurais pobres usam seus ativos indistintamente, tanto para melhorar suas condições de vida, como para buscar rendas monetárias. Parte da produção é muitas vezes destinada ao autoconsumo.
- Os estabelecimentos agropecuários são locais de produção, mas também de vida e de moradia. Melhorar suas condições afeta positivamente a produtividade do trabalho.
- Sem garantia de renda e de superação de privações básicas como a alimentação não há como fortalecer esses ativos.

2. As várias faces dos bloqueios produtivos

- Não existem “balas de prata”. A melhoria das condições produtivas depende da coordenação de um conjunto de instrumentos complementares.
- Crédito sem assistência técnica tende a ser mal investido.
- Crédito sem acesso a mercados pode gerar inadimplência.
- Assistência técnica sem crédito limita a possibilidade de adoção de melhores práticas.

3. Para além da dimensão individual, a importância do entorno e das oportunidades econômicas

- As famílias rurais dependem de equipamentos e serviços públicos (energia, hospitais, escolas, transporte, formas de comunicação) para satisfazer parte de suas necessidades e acessar direitos (à saúde, à educação, à moradia).
- Também dependem de mercados estáveis e promissores, de diferentes tipos, para que possam elaborar estratégias de médio prazo para ampliar suas rendas.



Quadro 1: Cinco critérios para uma visão sistêmica e multidimensional sobre a inclusão produtiva rural.

Critérios

Implicações práticas

4. Para além das políticas públicas e do mercado – a necessidade de iniciativas multiatores

- O Estado e as políticas públicas têm um papel central e insubstituível em estratégias de superação da pobreza e de inclusão produtiva, para garantir direitos e ampliar oportunidades.
- Mas o poder público tem limites, mais ainda em um contexto de escassez de recursos, e sempre é preciso pensar em ações complementares com outros atores.
- O setor privado é fundamental e pode desempenhar um papel mais significativo ao oferecer melhores oportunidades de participação das famílias pobres em mercados, mediante arranjos produtivos especialmente desenhados para isso.
- Organizações sociais podem desempenhar um papel complementar, fortalecendo formas de ação coletiva que aumentem capacidades das famílias rurais e nas regiões rurais mais pobres, ou mesmo cobrindo lacunas que os serviços oficiais não conseguem suprir (por exemplo, na assistência técnica)

5. Inclusão produtiva, sim. Produtivismo, não – transições sustentáveis e valorização de modos de vida locais.

- Não se trata de melhorar a oferta de bens e o aumento da renda monetária a qualquer custo.
- As formas de inclusão produtiva, assim como a introdução de novas tecnologias, precisam levar em conta os modos de vida das famílias rurais vulneráveis, seus valores, suas formas de relação com a natureza, sob pena de melhorar os ingressos monetários, mas ao mesmo tempo desestruturar outras dimensões importantes da realidade local.
- Isso implica grandes desafios em ao menos dois domínios: diversificar e adaptar estratégias de inclusão produtiva para contextos diferentes; e melhorar o conhecimento disponível sobre como conciliar modos de vida e inclusão produtiva.
- Uma transição ou mudança de paradigma assim obriga a se repensar o papel que vem sendo desempenhado pelas instituições de pesquisa e de assistência técnica, em muito ainda influenciadas pelo padrão produtivista que prevaleceu nos últimos cinquenta anos.

Elaboração própria.

As diferentes combinações entre estas várias dimensões mencionadas dependem, claro, do contexto de cada experiência e das características dos territórios em que estão inseridas. Não se trata de um *checklist* a cumprir. Mas essa tentativa de olhar para interdependências e não para temas isoladamente marca uma diferença significativa em oposição às visões predominantes, nas quais prevalece a unidimensionalidade e consequente fragmentação do olhar. E é uma maneira de dialogar substantivamente com a narrativa proposta pela Agenda 2030 e pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS (ONU, 2015).

Entre os dezessete objetivos definidos pela ONU, pelo menos seis deles têm relação direta com as formas pelas quais se pode promover a inclusão produtiva rural. São eles: o ODS 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; o ODS 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; e o ODS 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Além desses, a iniciativa também contribui para algumas das metas dos Objetivos 4. Educação de qualidade, 10. Redução das desigualdades, 12. Consumo e produção responsáveis e 13. Ação contra a mudança global do clima.

O QUE É A CÁTEDRA ITINERANTE E COMO ELA BUSCA CONTRIBUIR PARA ESSA MUDANÇA DE OLHAR

Como em todo processo de transição de paradigmas, para que essa mudança possa sensibilizar outros atores e transformar-se em linguagem compartilhada, é preciso um esforço significativo de mobilização de evidências, sistematização de lições vindas da prática, formulações teórica e discursiva, fortalecimento de capacidades e disseminação de conhecimentos. É nestes marcos que o Cebrap e a Fundação Arymax conceberam a criação da Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano. Iniciativa que também recebeu o pronto apoio da Fundação Tide Setubal e do Instituto humanize.

Cátedra é uma denominação utilizada predominantemente no ambiente do ensino superior para designar a condição de um professor, de um pesquisador ou de uma instituição, em caráter temporário ou permanente, destinado ao ensino, à pesquisa ou à extensão universitária em torno de um determinado tema ou área do conhecimento. Esta é uma Cátedra Itinerante, porque a cada ano é sediada por diferentes organizações, com duração determinada, em torno de um plano de trabalho voltado a produzir conhecimentos sobre temas e questões chave para a inclusão produtiva rural. No primeiro ano a Cátedra foi sediada em quatro instituições além do Cebrap, que



faz a coordenação técnica da iniciativa: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade Estadual do Maranhão, e o Instituto Federal do Pará, a Fundação Getúlio Vargas, em parceria que contou ainda com as Universidades Federais do Oeste do Pará, do Piauí, e do Cariri. No seu segundo ano de existência a Cátedra está sendo sediada na Universidade de Campinas, na RETE – Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial, de atuação nacional, e pelo Instituto Ouro Verde, situado no Norte do Mato Grosso.

O QUE SE CONSIDERA RURAL NO ÂMBITO DA CÁTEDRA

A definição de espaços rurais com a qual se trabalha na Cátedra Itinerante é mais ampla do que aquela expressa nas estatísticas oficiais (nas quais o rural se restringe àquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios) **e também no senso comum** (que frequentemente associa o rural a um tipo de atividade, a agricultura, ou a uma paisagem marcada pelos campos). Nesta visão ampliada aqui adotada, trata-se de olhar para territórios, localidades ou microrregiões que englobam também as sedes dos pequenos municípios e vilarejos; trata-se, portanto, de espaços de características predominantemente rurais. Esta visão mais atual é crescentemente utilizada nos estudos e práticas de planejamento. Foi introduzida nos estudos brasileiros na virada para o século XXI e se inspira em grande medida na literatura internacional e nas formas de classificação usadas por agências como a OCDE.

Segundo tal concepção, cunhada em função das dinâmicas espaciais contemporâneas, faz mais sentido classificar os diferentes tipos de territórios em: essencialmente urbanos (aqueles marcados por grandes metrópoles), **intermediários** (com características rurais, mas com a presença de ao menos uma cidade média que polariza seu entorno), **e predominantemente rurais** (marcados por baixa densidade populacional e uma rede de pequenos municípios).

AS VANTAGENS DE OPERAR COM ESSA VISÃO AMPLIADA DO RURAL SÃO AS SEGUINTE:

- ✿ **Boa parte da população rural hoje cruza os limites formais com os espaços urbanos diariamente.** Isto acontece com filhos de agricultores que estudam nos pequenos núcleos urbanos próximos, com parte dos adultos que tem um emprego também nestas pequenas cidades e assim diversificam as rendas das famílias agrícolas. Ou o inverso: famílias que se mudam para os núcleos urbanos e nas quais parte de seus membros fazem





deslocamentos diários para cuidar de lavouras ou da criação de animais nos sítios. Segundo os estudos disponíveis, esta realidade predomina em muitas regiões e tende a crescer com a maior conectividade física (melhoramento de estradas e ramais, uso disseminado de motocicletas) e virtual (ampliação da telefonia celular e internet) entre as zonas rurais e os núcleos urbanos.

- ✦ **Não há vida urbana no Brasil interiorano sem relações de dependência com seu entorno rural**, de onde vêm parte dos alimentos, mas, também os serviços ecossistêmicos fundamentais à vida e ao bem-estar das pessoas (regulação do regime de chuvas, formação dos estoques de recursos hídricos, fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, regulação térmica).
- ✦ **E, não há vida rural sem relação com os núcleos urbanos**, que abrigam mercados, equipamentos públicos de saúde, segurança, educação, entre outros, que são bens e serviços essenciais para as famílias rurais. Pensar as oportunidades de inclusão produtiva em bases sustentáveis implica, portanto, tomar esta unidade ampliada, um território ou região rural, como foco de intervenções, e considerar devidamente as interdependências entre o rural e, sobretudo, as pequenas e médias cidades.
- ✦ **Tudo isso permite ampliar o escopo de iniciativas de inclusão produtiva com as quais se precisa operar. Elas não envolvem somente a agricultura, mas podem se estender para as atividades ligadas ao trabalho em serviços para o bem-estar**, como: educação, saúde e cuidados, que em geral acontecem nesses núcleos urbanos de pequeno porte, ou mesmo para as atividades não agrícolas, cada vez mais importantes para a renda das populações que vivem nas áreas rurais.
- ✦ **Esta forma de abordagem é também a mais adequada para a adoção de ações em diálogo com a narrativa da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Quando os territórios rurais são considerados para além da perspectiva setorial (como os estabelecimentos onde se pratica a agricultura), abre-se a possibilidade de formulação de novas estratégias e ações com potencial de atuar sobre as interdependências que envolvem as diferentes dimensões da realidade e os vários atores e segmentos sociais mais relevantes nestes territórios.



DOS EFEITOS NEGATIVOS DA PANDEMIA ÀS OPORTUNIDADES QUE SE ABREM PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL RURAL E INTERIORANO

A pandemia da Covid19 provocou uma mudança significativa de contexto para o tratamento dos temas relacionados à inclusão produtiva nas áreas rurais e interioranas. Isso se concretiza em vários aspectos, apontados em diversas publicações no período recente (Vahdat *et al.*, 2020; Schneider *et al.*, 2020; Favareto, Cavalcante Filho, 2020; Aquino & Nascimento, 2020; Del Grossi, 2020; Cepal, 2020; FAO, 2020; IICA, 2020). Os principais aspectos destacados por esta literatura estão sumarizados a seguir.

Há uma agudização da situação de vulnerabilidade de muitas famílias rurais. As restrições à circulação de pessoas, bens e serviços motivadas pelas medidas de isolamento e distanciamento social afetaram duplamente muitas destas famílias, sobretudo as mais pobres: feiras e outras formas de comércio local foram interditadas em muitas áreas, impactando diretamente a renda destes agricultores; e nas chamadas famílias pluriativas, aquelas em que há uma participação de formas de trabalho e renda não provenientes da agricultura para parte dos membros do grupo familiar, muitos foram os casos de eliminação de postos de trabalho ou redução de salários. Não por acaso a FAO/ONU estimava, no início da pandemia, em pelo menos 5% o aumento na taxa de pobreza nas áreas rurais dos países da América Latina. Número este que pode ser ainda maior dependendo do futuro dos auxílios emergenciais adotados no período mais duro de restrições.

Há também uma aceleração de certas tendências que já estavam em curso, e que irão impactar agora ainda mais, e de forma mais rápida, as condições de inclusão produtiva das famílias rurais. Pode-se mencionar a maior seletividade adotada por empresas, entre os produtores de certas cadeias de produtos agroalimentares, para diminuir riscos de fornecimento, ou a substituição de trabalho humano por trabalho artificial em agroindústrias ou nas etapas de plantio, colheita e beneficiamento. Outra tendência que ganha força é a introdução de novas tecnologias, também orientadas a contornar as restrições impostas pelo contexto da pandemia e que impediram os deslocamentos e contatos entre pessoas e grupos. Inclui-se aí a disseminação do uso de aplicativos e mídias eletrônicas para funções como venda direta do produtor ao consumidor, orientações e assistência aos produtores, entre outros aspectos.

Com a pandemia, a situação de vulnerabilidade das famílias se tornou mais aguda, tendências que já estavam em curso foram aceleradas e a capacidade de resposta da sociedade foi fragilizada.



Há, por fim, uma fragilização da capacidade de resposta de governos, empresas, e mesmo de organizações da sociedade civil a este novo contexto. O enfrentamento da pandemia provocou uma elevação dos gastos públicos, agravando a crise fiscal que já vinha se formando por conta da continuada crise econômica. As incertezas e os riscos associados à recuperação econômica inibem o investimento privado maciço, fator que poderia gerar um novo ciclo de crescimento com expansão do emprego. O aprofundamento da crise tem levado as organizações sociais a atuar sobre os temas mais emergenciais, buscando amenizar a crise humanitária instalada.

Todo contexto de crise é feito de muitos desafios, como os mencionados acima, mas também de algumas poucas oportunidades. Quanto a isso, **em três domínios a pandemia abriu ou ampliou possibilidades** que podem representar um campo promissor para a inclusão produtiva rural.



1: RELAÇÕES RURAL-URBANO

Muitos estudos têm destacado que, diante da possibilidade de que se repitam situações como a da pandemia da Covid19, pessoas e empresas tendem a deixar os grandes centros, buscando instalar residências e empresas nas cidades médias, ou nas pequenas cidades do entorno destes centros de médio porte ou em pequenos municípios nas cercanias das áreas metropolitanas (Backes *et al.*, 2020). A rigor, tal movimento já vinha ocorrendo: nas últimas duas décadas, no Brasil, o crescimento demográfico se concentrou justamente nas cidades médias e nos pequenos municípios localizados até três horas de deslocamento dos grandes centros (Bacelar *et al.* 2015). Isso cria oportunidades de integração de mercados entre áreas rurais e áreas urbanas próximas – mercado de trabalho, de produtos e de serviços e facilita o acesso de populações rurais a equipamentos e serviços situados nos centros urbanos.





2: SISTEMAS AGROALIMENTARES

Com a pandemia, um dos principais hábitos alterados se associa justamente à alimentação. Os efeitos sobre as mudanças de hábitos ainda são ambíguos e merecem maiores investigações. Enquanto muitas famílias voltaram a preparar refeições em casa, sobretudo diante das restrições de acesso aos restaurantes e outros canais de fornecimento de alimentos, alguns estudos apontam um sensível, mas significativo aumento do consumo de alimentos ultraprocessados no Brasil (Steele *et al.*, 2020). As formas de acesso aos alimentos também foram impactadas: enquanto para alguns há restrições ao acesso provocadas pela queda nos rendimentos familiares, para outra parcela da população as restrições de mobilidade induziram ao comércio direto com produtores rurais por meios de canais digitais e de telefonia, para citar apenas um exemplo. Outro aspecto é a importância conferida à qualidade da alimentação em sua interface com a saúde humana, à medida que estudos recentes evidenciam cada vez mais a obesidade e a má nutrição como fatores de alto risco, para pacientes de Covid19, no período mais recente, ou mais amplamente para um conjunto de doenças crônicas não transmissíveis. As interdependências são, portanto, várias, envolvendo este domínio e outros: a saúde humana, já mencionada (possibilidade de diminuição no consumo de alimentos ultraprocessados e crescimento da procura por alimentos mais saudáveis), passando por aspectos ambientais (valorização de produtos associados à biodiversidade local ou que evitam grandes deslocamentos no trajeto do produtor ao consumidor, resultando em economia de energia e menos poluição), até os temas econômicos (com a ativação do comércio local, aumento das relações no âmbito das pequenas e curtas redes de distribuição, contribuindo para reter parte da renda no próprio território, ao contrário do que acontece nas cadeias longas).





3: MAIOR SENSIBILIDADE PARA TEMAS AMBIENTAIS

Vale lembrar que a própria origem da Covid19 está associada ao alto e crescente grau de alteração dos ecossistemas naturais, aspecto que expõe cada vez mais os humanos a agentes patogênicos para os quais não há anticorpos desenvolvidos e disseminados. Além disso, muitos segmentos têm visto no debate sobre a retomada econômica a oportunidade de fazê-la sobre novas bases, isto é, estimulando atividades que auxiliem, a um só tempo, a retomada da produção e dos serviços, que isso seja feito priorizando atividades que contribuam mais para o bem-estar humano, e que permitam ainda a descarbonização da matriz produtiva mundial, diminuindo seus impactos sobre o meio ambiente. Temas como bioeconomia, *green new deal* e outros traduzem este tipo de anseio (Choham, 2019; Gramkow, 2019). E, as áreas rurais são, por definição, lugar privilegiado para o estabelecimento de novas formas de relação entre sociedade e natureza.

Frente a este panorama, o Quadro 2 sistematiza algumas estratégias para promover a inclusão produtiva tendo em vista as mudanças em curso e as oportunidades emergentes. Mais do que elementos isolados, essas estratégias são melhor entendidas como componentes que podem ser combinados para intervir em diferentes realidades de acordo com as suas especificidades.



Quadro 2: Caminhos para a inclusão produtiva e tipos de intervenções para promover economias locais sustentáveis e inclusivas nas áreas rurais.

Caminho para a inclusão produtiva

Tipos de intervenções

1. Aumento da produtividade e rentabilidade dos pequenos negócios agrícolas

- Promoção, utilização e disseminação de técnicas que apresentem evidências de que podem conciliar conservação ambiental e altos rendimentos (muitas vezes presentes em modalidades de manejo e criação de pequenos animais ou em sistemas agroflorestais), algo que, obviamente, precisa ser adaptável a peculiaridades de contextos específicos.
- Desenvolvimento de instrumentos de apoio financeiro de diferentes formatos e mobilizando recursos de fontes variadas, adequados às condições específicas dos agricultores e suficientes para sustentar fluxos necessários para uma transição inclusiva e sustentável em suas atividades produtivas.
- Oportunidades de parcerias que estejam fortemente associadas ao enfrentamento de gargalos produtivos como obtenção acesso a crédito, assistência, tecnologias e mercados em condições favoráveis aos agricultores mais vulneráveis.

2. Aperfeiçoamento de estratégias de acesso a mercados

- Criação ou expansão de cadeias curtas ou canais de venda direta entre produtores e consumidores finais, seja por meios virtuais ou não.
- Aprimoramento das políticas de compras públicas para que se tornem indutoras do desenvolvimento dos negócios rurais.
- Desenvolvimento de instrumentos para comercializar produtos com grandes compradores privados.

3. Digitalização dos sistemas alimentares

- Tecnologias digitais para apoiar agricultores e famílias rurais com ações “da porteira para dentro” (por exemplo para facilitar e complementar serviços de assistência técnica e extensão rural).
- Tecnologias digitais para apoiar agricultores e famílias rurais com ações “da porteira para fora” (por exemplo, estratégias que facilitem a comercialização, a logística e/ou o acesso a serviços financeiros).



Quadro 2: Caminhos para a inclusão produtiva e tipos de intervenções para promover economias locais sustentáveis e inclusivas nas áreas rurais.

Caminho para a inclusão produtiva

Tipos de intervenções

4. Associar a inclusão produtiva a outros domínios

- Associar a inclusão produtiva à promoção da segurança alimentar (incluindo tanto as necessidades de consumo das famílias de agricultores como a sua contribuição para a sociedade em geral).
- Associar a inclusão produtiva à conservação ambiental (o que pode variar desde a adoção de sistemas produtivos sustentáveis até a adoção de estratégias de pagamento por serviços ambientais).
- Associar a inclusão produtiva à produção de energia (particularmente no que se refere à produção de energia eólica e solar e o uso das terras de agricultores pobres).
- Uso da biodiversidade para além da produção de alimentos (o que inclui as discussões propostas no âmbito da bioeconomia).
- Associar a inclusão produtiva a outras atividades não agrícolas, realizadas inclusive fora do estabelecimento agropecuário, e que contribuam para diversificar e estabilizar as fontes de renda das famílias rurais.
- Turismo e amenidades rurais (especialmente aquelas que consideram as restrições geradas pela pandemia).

Fonte: Elaboração própria, com base em Vahdat *et al.* (2020) e acréscimos dos autores.



A ESTRUTURA E AS MENSAGENS PRINCIPAIS DOS DEMAIS CAPÍTULOS DESTE RELATÓRIO

Este relatório apresenta alguns dos resultados produzidos no primeiro ano de existência da Cátedra sobre Inclusão Produtiva no Brasil rural e interiorano. Ele se complementa com vários produtos que foram elaborados por cada uma das organizações que sediaram a iniciativa entre o segundo semestre de 2020 e o primeiro semestre de 2021 (Niederle *et al.*, 2021; Gutierrez, Santos, Rousseau, 2021; Souza, Momesso, 2021; Reis *et al.*, 2021). Nas próximas páginas, organizadas em quatro capítulos, o leitor poderá encontrar informações e análises que buscam aportar novas evidências para este contexto de restrições e oportunidades.

Há duas visões prevalentes do debate público: uma antecipa uma uniformização da paisagem rural e uma seletividade brutal entre os estabelecimentos agrícola; outra defende a agricultura familiar como o único modelo inclusivo no país.

O **Capítulo 1**, a seguir, traz um **retrato dos estabelecimentos e das áreas rurais** com base nos dados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2019) e da PNAD (IBGE, 2021). Seu objetivo é oferecer um panorama das condições estruturais que moldam as possibilidades de inclusão produtiva das famílias rurais no Brasil. **A principal mensagem desta parte do relatório é que as formas de promoção da inclusão produtiva precisam dialogar substantivamente com a heterogeneidade do Brasil rural, pois não é isso o que vem ocorrendo entre as principais posições que polarizam o debate público.**

No debate público atual prevalecem duas visões, insuficientes para dar conta desse problema. Em uma delas, afirma-se que o Brasil caminha para uma uniformização da sua paisagem agrícola, com uma seletividade brutal que não deixaria espaço para a inclusão de pequenos estabelecimentos. À agricultura familiar, que ainda responde pela maior parte da oferta de trabalho, não restaria outro destino senão a migração ou o alívio da pobreza mediante transferências de renda. Na visão oposta, há uma defesa da agricultura familiar como único modelo capaz de gerar inclusão e sustentabilidade no meio rural brasileiro. Embora tenha a grande vantagem de conferir a este segmento um lugar destacado nas estratégias e nos investimentos públicos, ela peca por assentar-se em uma visão excessivamente dicotômica do universo dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Por um lado, não se pode ignorar que parte do agro é e continuará sendo organizado em torno de grandes estabelecimentos, os quais precisarão também ser expostos a incentivos para a adoção de critérios socioambientais. Por outro, trata a agricultura familiar como se esse segmento fosse homogêneo, sem dar a devida atenção para a necessidade de diferenciar políticas e programas para realidades distintas. Enxergar essas nuances é algo fundamental para uma agenda aderente à diversidade estrutural do Brasil rural.

Se na visão uniformizante, mencionada acima, não há lugar para a inclusão produtiva dos mais pobres, na segunda delas bastaria repetir aquilo que foi feito no período em que houve um amplo conjunto de políticas e programas para a agricultura familiar e para o combate à pobreza rural. É inegável que desde os anos 1990, e mais acentuadamente na primeira década e meia do século XX houve ampliação de recursos e efeitos positivos nesse campo. Mas nem tudo funcionou bem. Por isso, o **Capítulo 2** se volta para o domínio das **políticas públicas de inclusão produtiva rural**. Nele são apresentadas as experiências de cinco países latino-americanos: Brasil, Chile, Peru, Colômbia e México. **Nesse capítulo, a mensagem principal é que em cada uma das iniciativas examinadas, há lições relevantes para se pensar uma nova geração de iniciativas, coerente com a visão abrangente aqui esboçada. Uma combinação desses aprendizados, mais do que a mera reedição do que foi feito isoladamente por uma ou outra no passado, poderia colocar o horizonte da inclusão produtiva rural em outro patamar.**

Os capítulos 3 e 4, por sua vez, exploram dois temas bastante atuais: a ampliação das diferentes formas de **digitalização**, cada vez mais presentes nas várias etapas da produção, do consumo e do comércio de produtos agrícolas e alimentares; e a ascensão da retórica da bioeconomia e das novas oportunidades de **usos econômicos da biodiversidade**. Estes

dois temas vêm ganhando muito espaço. Mas, também sobre eles, prevalece certa simplificação no debate público, polarizando visões ingênuas sobre as possibilidades que se abrem, e visões excessivamente pragmáticas, que veem nestas oportunidades nada mais do que uma reedição de velhas formas de captura comandadas por agentes econômicos mais poderosos. **Os dois capítulos trazem evidências de que há um caminho do meio, segundo o qual, havendo um tratamento afirmativo das especificidades de agricultores e populações vulneráveis, é possível criar arranjos inclusivos e sustentáveis.**

Ao longo dos quatro capítulos o leitor verá que existe **uma mensagem principal que dá sentido e coerência às várias partes: não é possível imaginar um futuro inclusivo e sustentável sem dar atenção ao que se passa nas áreas rurais e interioranas do Brasil**, não só porque nelas se concentra boa parte das pessoas em condição de pobreza, mas também porque nessas regiões estão verdadeiros trunfos para uma nova economia e para novas formas de relação entre sociedade e natureza; e não é possível valorizar essas regiões sem abrir um novo ciclo de iniciativas públicas e privadas, que se apoie nos aprendizados do passado, mas que olhe de maneira inovadora para os desafios do presente e do futuro. Se esse relatório e seu uso conseguir ampliar ao menos um pouco a base de conhecimentos que orienta pesquisadores, o debate público ou alguns processos de tomada de decisão, o esforço deste primeiro ano da Cátedra sobre Inclusão Produtiva Rural terá valido a pena.

As duas visões perdem de vista as nuances da diversidade estrutural do país, e com isso adotam um olhar estreito para os caminhos para a inclusão produtiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, J. R.; NASCIMENTO, C. A. Efeitos da crise da Covid19 sobre o mercado de trabalho do Nordeste. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, UESB Vitória da Conquista/BA, ano XVII, v.17 n.30, p.184-94, jul./dez. 2020.

BACELAR, T. *et al.* **Concepções da ruralidade contemporânea – a singularidade brasileira**. Brasília: IICA. 2015.

BACKES, D. *et al.* Os efeitos da pandemia de Covid19 sobre as organizações: um olhar para o futuro. **Revista Iberoamericana de Estratégia**. V. 19. N. 4.

CEPAL-FAO. **Cómo evitar que la crisis del Covid19 se transforme en una crisis alimentaria: Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe**. InformeCovid19 – Cepal/FAO, jun. 2020.

CHOHAM. U.W. **A Green New Deal: discursive review and appraisal**. Discussion Paper Series: Notes on the 21 st Century. 2019.

DEL GROSSI, M. **Efeitos crise Covid: análise nacional e agricultura familiar**. Centro de Gestão da Agricultura Familiar e Inovação. CEGAFI/UnB. Informativo julho 2020.

FAO. **Cities and local governments at the forefront in building inclusive and resilient food systems: key results from the FAO survey “Urban food systems and Covid19”**. Roma: FAO, 2020.

FAO. **Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018**. Santiago: FAO, 2018

FAVARETO, A. **A Estratégia de Inclusão Produtiva Rural do Programa Brasil Sem Miséria: arranjo institucional, implementação e aprendizados**. Relatório. Banco Mundial. 2019.

FAVARETO, A.; CAVALCANTE FILHO, P. Sete efeitos da pandemia sobre a agricultura e o Brasil rural e interiorano. Blog **Novos Estudos Cebrap**. 2020. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/sete-efeitos-da-pandemia-sobre-a-agricultura-e-o-brasil-rural-e-interiorano/> Consultado em Setembro/2020.

FOLHA DE S. PAULO. **Fenômeno dos anos Lula, classe C afunda aos milhões e cai na miséria**. Matéria assinada por Fernando Canzian. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/fenomeno-dos-anos-lula-classe-c-afunda-aos-milhoes-e-cai-na-miseria.shtml?origin=uol> . Consultado em Setembro/2020.

G1. **Investimento no Brasil tem pior década em 50 anos; taxa do país deve ser uma das menores do mundo em 2021**. Matéria assinada por Danilo Alvarenga. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/20/investimento-no-brasil-tem-pior-decada-em-50-anos-taxa-do-pais-deve-ser-uma-das-menores-do-mundo-em-2021.ghtml> 2021. Consultado em Setembro/2020.

GRAMKOW, C. O Big Push Ambiental no Brasil Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. **Perspectiva** n. 20. FES. 2019.

GUTIERREZ, J.; SANTOS, C.; ROUSSEAU, G. **Agricultura itinerante e transição agroecológica no bioma Amazônia**. Paper produzido no âmbito do Projeto Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva Rural. São Luís/MA. 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=sobre>. Consultado em Setembro/2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. PNAD Contínua**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas> . Consultado em Setembro/2020.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017 – 2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IICA. **La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia Covid19 en América Latina y el Caribe**. Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar. Costa Rica, junio 2020.

MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Caderno de Estudos n. 34**. Disponível em: <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/caderno-de-estudos-34-a-pobreza-multidimensional-no-brasil-sob-a-otica-da-pnad-continua-2017-1.pdf> . Consultado em Novembro/2021.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. FGV Social – Centro de Políticas Sociais. 2013. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/es110-Duas-decadas-de-desigualdade-e-pobreza-no-Brasil-medidas-pela-Pnad-IBGE-Marcelo-Neri.pdf>. Consultado em Setembro/2020.

NIEDERLE, P. *et al.* Inclusão produtiva por meio de mercados alimentares digitais: desafios para a construção de estratégias cooperativas solidárias. In: NIEDERLE, P., SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. orgs. **Mercados alimentares digitais Inclusão produtiva, cooperativismo e políticas públicas**. Porto Alegre. Ed. UFRGS.

NOVAIS, L.F.; ACCA, R.; FAVARETO, A. **Não deixar ninguém para trás – as metas dos ODS no Brasil rural e nos biomas brasileiros**. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo. 2019.

STEELE, E. M. *et al.* Dietary changes in the NutriNet Brasil cohort during the Covid19 pandemic. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, p. 1–8, 2020.

ONU. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. NY: Organização das Nações Unidas. 2015.

ONU. **World social report 2021 – reconsidering rural development**. 2021. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2021-2.html> . Consultado em Setembro/2020.

PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro. **Relatório Radar IDH-M**. 2017. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_VERSAO_Final_6.pdf . Consultado em Setembro/2020.

REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar e Covid19 no Brasil. VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid19 no Brasil**. Vox Populi, 2021.

REIS, A. *et al.* **Inclusão produtiva rural na Amazônia paraense – dinâmicas, atores, desafios**. Paper produzido para o Projeto Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva Rural. IFPA: Belém. 2021.



SCHNEIDER, S. *et al.* Os efeitos da pandemia da Covid19 sobre o agronegócio e a alimentação. **Estudos Avançados**. V. 34. N. 100. P.167-188.

SOUZA, Z; MOMESSO, C. **Aprendizagens sobre arranjos multiatores e inclusão produtiva rural**. Relatório de Pesquisa para o Projeto Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva Rural. FGV. São Paulo. 2021.

STEELE, E. *et al.* **Mudanças alimentares na coorte NutriNet Brasil durante a pandemia da Covid19**. **Revista de Saúde Pública**. 54-91.

VAHDAT, V. *et al.* **Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda**. Brasília/São Paulo: Instituto Veredas/Fundação Arymax, 2020. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/> Consultado em Setembro/2020.

VAHDAT, V. *et al.* **O Futuro da Inclusão Produtiva: da emergência social aos caminhos pós-pandemia**. Brasília: Instituto Veredas, 2020. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/>. Consultado em Setembro/2020.





1. RETRATO DAS ÁREAS RURAIS DO BRASIL A PARTIR DOS DADOS DO CENSO AGROPECUÁRIO

DO QUE TRATA ESTE CAPÍTULO?

Este capítulo tem como objetivo oferecer um retrato das áreas rurais do país dando atenção especial aos desafios relacionados à inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho de forma estável e decente. Para realizar as análises aqui apresentadas foram considerados os dados mais recentes de pesquisas oficiais do país que retratam as áreas rurais, como o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2019) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2019 (IBGE, 2021). É importante mencionar, portanto, que os dados analisados neste capítulo não consideram os impactos mais recentes gerados pela pandemia do novo coronavírus. E, como se sabe, praticamente todos os indicadores pioraram desde então.

O capítulo está organizado em quatro partes: 1. a exposição de dados sobre a ocupação das famílias rurais; 2. a apresentação de um conjunto de informações sobre as condições sociais dos estabelecimentos agropecuários e que limitam suas possibilidades de inclusão produtiva; 3. A indicação de algumas tendências importantes que vão gradativamente alterando o perfil demográfico e de algumas atividades produtivas; e 4. ao final há um esboço de tipificação das áreas rurais, de forma a dar visibilidade à heterogeneidade desses espaços, algo relevante para se pensar em políticas, programas e iniciativas multiatores que dialoguem substantivamente com a diversidade de situações e, portanto, também de bloqueios à inclusão hoje existentes.

MENSAGENS PRINCIPAIS

- ✿ Abordar a inclusão produtiva rural no Brasil implica reconhecer a heterogeneidade de situações existentes. Não há uma solução única para o país. Uma visão abrangente e renovada da inclusão produtiva para as áreas rurais exige diversificar as estratégias e estabelecer mecanismos de coordenação que permitam superar os desafios existentes.
- ✿ Ao longo das últimas décadas a população ocupada em estabelecimentos agropecuários têm diminuído no país, com reduções expressivas nas regiões Nordeste e Sul. Não é possível afirmar com segurança quanto destas ocupações perdidas são compensadas por oportunidades de trabalho fora dos estabelecimentos. Ao mesmo tempo, há um crescimento das ocupações nas regiões Norte e Centro-Oeste. Pelo menos parte dessas novas vagas acontecem em áreas de fronteira, com conversão de florestas e vegetação nativa em lavouras e pastagens, frequentemente acarretando sérios danos ambientais.
- ✿ O crescimento da população ocupada em atividades agropecuárias tem se concentrado em estabelecimentos não-familiares com até nove pessoas e em atividades como a pecuária e a criação de pequenos animais, florestas nativas e plantadas, na aquicultura e em produção certificada. São setores que se distinguem dos dois extremos da estrutura produtiva no rural brasileiro, onde estão situados os pequenos estabelecimentos com produção de subsistência, de um lado, e as grandes e modernas lavouras temporárias de produção de grãos, de outro.
- ✿ Embora o país tenha alcançado avanços importantes em políticas para a inclusão produtiva, como a educação formal dos responsáveis pelos estabelecimentos e o acesso a energia elétrica, as condições de boa parte dos estabelecimentos agropecuários brasileiros continuam sendo marcadas por fortes privações: há expressiva concentração da propriedade da terra e carências infraestruturais e no acesso a bens e serviços como assistência técnica, crédito e acesso a internet. Essas limitações são especialmente significativas nas regiões Norte e Nordeste. Nestas regiões direitos básicos como acesso ao ensino médio também são, ainda, um gargalo importante.
- ✿ Há um processo de mudança demográfica, com envelhecimento e masculinização do perfil populacional, o que exige atenção específica para certos segmentos e certa readequação da infraestrutura e dos serviços voltados a esta nova situação.



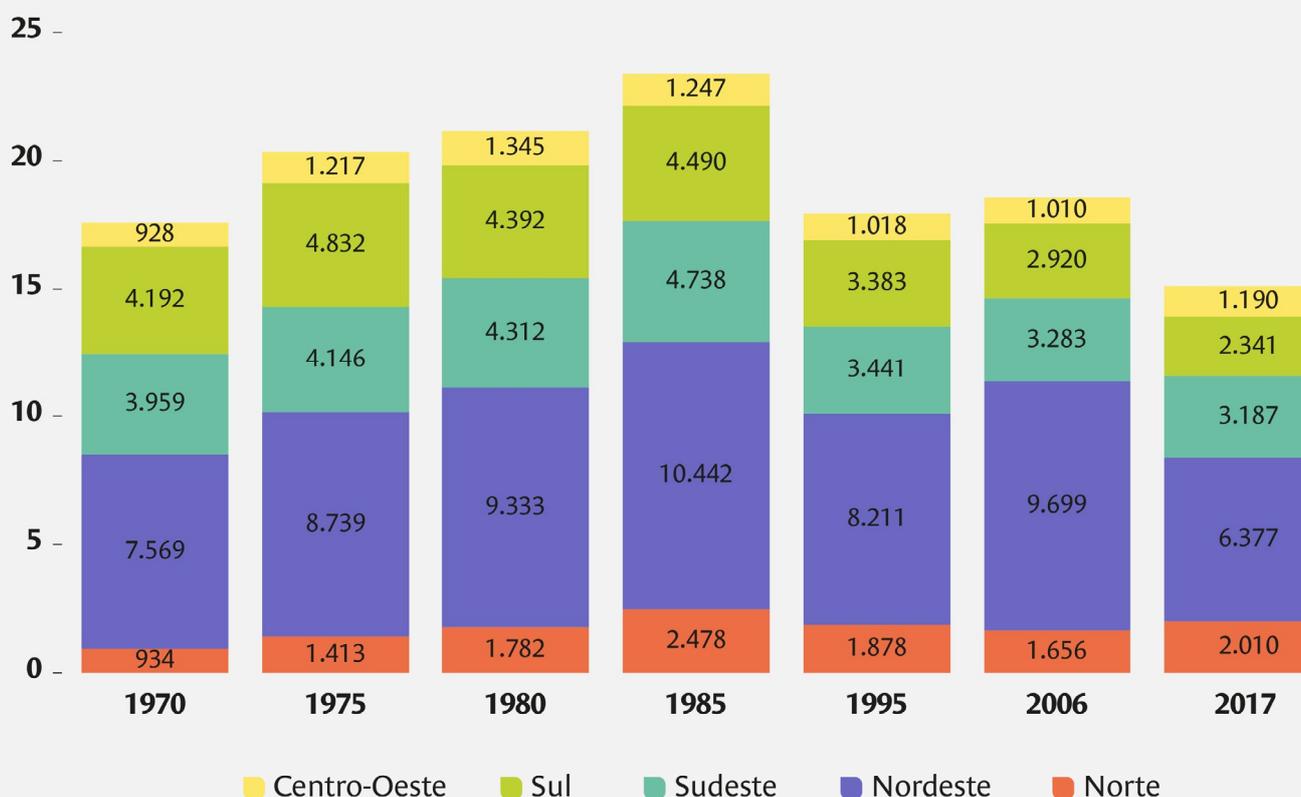
1.1. SITUAÇÃO E TENDÊNCIA DAS FORMAS DE OCUPAÇÃO NO BRASIL RURAL E INTERIORANO

A DIMINUIÇÃO DAS OPORTUNIDADES DE TRABALHO NOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS NAS DÉCADAS RECENTES

Desde o primeiro Censo Agropecuário em 1920 até o que foi registrado em 1985, o Brasil experimentou um longo período de crescimento da população ocupada nos estabelecimentos agropecuários. De lá até os dias atuais, no entanto, o país vem registrando sucessivas reduções.

Enquanto em 1985 havia 23,4 milhões de pessoas nesses estabelecimentos, em 2017 o número foi reduzido para 15 milhões de pessoas, uma redução de aproximadamente 35% (Gasques *et al.*, 2012; Maia, 2020), como pode ser observado no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1: População ocupada em estabelecimentos agropecuários (em milhões).



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

Essas mudanças, no entanto, não têm se dado da mesma maneira nas diferentes regiões do país. Na comparação dos dados relativos aos anos de 2006 e 2017, nota-se crescimento da população ocupada nas regiões Centro-Oeste (+21%) e Norte (+19%), totalizando uma expansão de 535 mil pessoas. Por outra parte, as demais regiões apresentaram uma redução da sua população ocupada, com menos 2 milhões de pessoas.

A análise do período recente também revela que o aumento da área de produção não leva necessariamente a um aumento da população ocupada. Os dados do Censo de 2017 mostram que apesar da área de produção ter crescido 5,3% (um acréscimo de 17,6 milhões de hectares) na comparação com 2006, a população ocupada caiu 8,3% (uma redução de 1,5 milhões de pessoas) (IBGE, 2019).

Estes dados não chegam a ser surpreendentes. É uma tendência histórica e internacional a diminuição da demanda por trabalho na atividade agropecuária. Isso se explica tanto pela maior atratividade das ocupações típicas dos centros urbanos ou de outros setores como a indústria – mais valorizadas socialmente e mais bem remuneradas; e também pela poupança de trabalho derivada da adoção de tecnologias mais modernas, que permitem produzir mais, com menos pessoas ocupadas.

Apesar disso, é importante realçar esses dados como um contraponto a certa ilusão, presente em parte da sociedade, de que a pujança da agropecuária brasileira poderá resolver esse problema, gerando empregos, quando se trata justamente do contrário: uma dissociação entre modernização agropecuária e inclusão pela via do trabalho.

Diferente do que se costuma assumir, o crescimento da agropecuária brasileira não tem levado a um aumento de empregos. Os dados mostram uma crescente dissociação entre modernização e inclusão pela via do trabalho.

EM QUAIS ESTABELECIMENTOS TÊM OCORRIDO A REDUÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA?

Em 2017, o Brasil contava com 5.073.324 estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2019). A literatura, o debate público e a legislação brasileira dividem esses estabelecimentos em dois grupos principais: estabelecimentos da agricultura familiar e estabelecimentos da agricultura não familiar, por muitos chamada também como agricultura patronal.

A definição formal da agricultura familiar brasileira está prevista na Lei nº 11.326/2006. Os estabelecimentos familiares são menores que os patronais – ainda que seu tamanho varie nas regiões do país –, contam predominantemente com a mão de obra da própria família dos proprietários para a produção, e a direção do estabelecimento e sua renda vem em grande medida da produção nele realizada. Os demais estabelecimentos, que não se enquadram na definição na categoria familiar, são considerados não familiares ou patronais.

Nos dados oferecidos pelo Censo Agropecuário 2017 também é apresentada a categoria dos produtores médios, uma categoria intermediária, não prevista em lei, que pode incluir tanto estabelecimentos familiares como patronais¹.

O **Quadro 3** apresenta de maneira sintética algumas das diferenças entre esses três tipos de estabelecimentos.

Quadro 3: Características dos estabelecimentos familiares, patronais e médios.

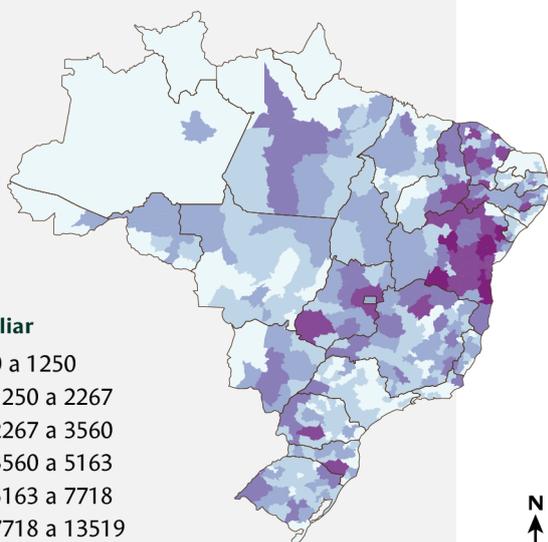
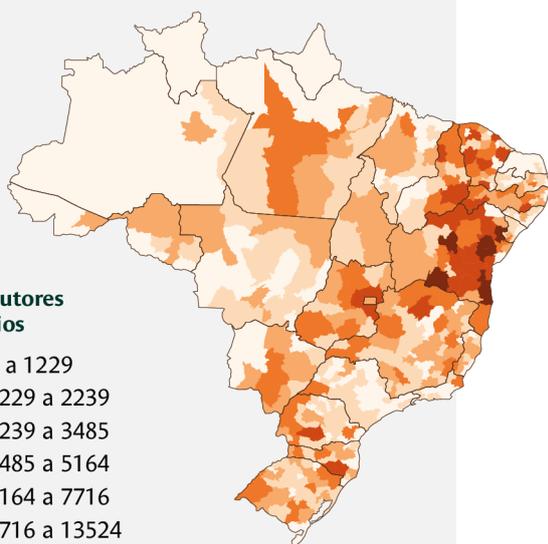
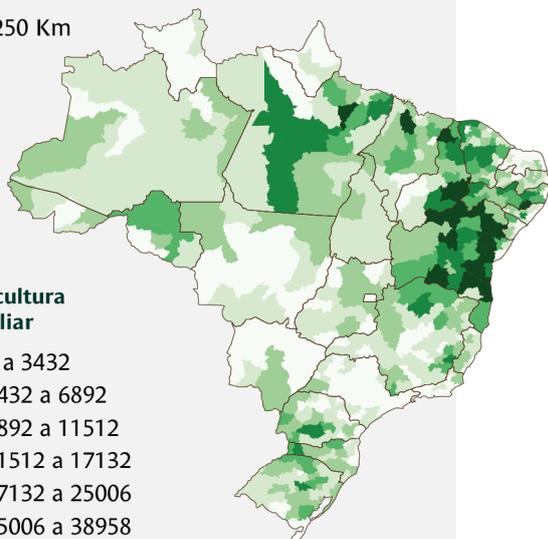
Critérios	Estabelecimentos familiares	Estabelecimentos patronais (não familiar)	Estabelecimentos médios (familiar ou não)
Tamanho	Até quatro módulos fiscais (medida de área variável entre as regiões do país)	Não tem limite de área	Não tem limite de área
Força de Trabalho	Ocupa predominantemente trabalho dos membros da família. Pode usar trabalho assalariado eventual ou em menos proporção do que o familiar	Ocupa predominantemente trabalho assalariado	Pode ocupar força de trabalho da própria família ou assalariada sem limite de tempo ou de número de pessoas
Gestão	Gerido pela própria família – inseparabilidade entre gestão e trabalho	Gerida pelos proprietários ou por administradores especializados	Pode ser gerida pela própria família ou por administradores especializados

Elaboração própria.

¹ Encaixam-se nesse grupo os beneficiários do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp). Os beneficiários desse programa são os pequenos ou médios agricultores rurais que tenham no mínimo, 80% de sua renda bruta anual originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal e possuam renda bruta anual de até R\$ 2 milhões.

NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS

0 250 Km



O **Mapa 1** apresenta a distribuição dos estabelecimentos agropecuários familiares, patronais e médios pelo país. Como é possível observar, a distribuição dos estabelecimentos patronais e médios é bastante similar e esses guardam algumas diferenças com a distribuição dos estabelecimentos familiares.

Mapa 1: Distribuição espacial dos estabelecimentos agropecuários familiares, médios e patronais em 2017.

Fonte: *Elaboração própria a partir de IBGE (2019).*

A **Tabela 1** apresenta o número de estabelecimentos familiares e patronais para as grandes regiões do país, assim como a área ocupada por esses, de acordo com o Censo de 2017. O quadro revela, ainda que de maneira simplificada a **diversidade de contextos** existente no país.

Em termos do número de estabelecimentos, a região Nordeste é a que possui a maior quantidade, inclusive com participação expressiva da agricultura familiar, guardando uma relação com os dados de ocupação apresentados acima. As regiões Sudeste e Sul por sua vez apresentam um número intermediário de estabelecimentos na comparação com as demais regiões, sendo que na última a participação da agricultura familiar é mais expressiva. As regiões Norte e Centro-Oeste são as que possuem os menores números no total de estabelecimentos, mas também apresentam realidades distintas. Enquanto a região Norte apresenta a maior participação da agricultura familiar do país, a região Centro-Oeste é a que tem a maior participação da agricultura patronal, novamente em termos de números de estabelecimentos.

A ocupação tem diminuído nos grandes estabelecimentos e entre ocupados com laços familiares. O crescimento se concentra em estabelecimentos com até 10 pessoas sem laços com os responsáveis por estes.

Tabela 1: Número e área ocupada por estabelecimentos familiares e patronais por grandes regiões do país para o ano de 2017.

	NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS			ÁREA OCUPADA		
	Total	% familiares	% patronais	Total (ha)	% familiares	% patronais
N	580.613	82,8%	17,2%	65.213.349	30,3%	69,7%
NE	2.322.719	79,2%	20,8%	70.893.865	36,6%	63,4%
CO	347.263	64,3%	35,7%	112.004.322	8,9%	91,1%
SE	969.415	71,1%	28,9%	60.302.969	22,8%	77,2%
S	853.314	78,0%	22,0%	42.875.310	26,8%	73,2%
Total	5.073.324	76,8%	23,2%	351.289.816	23,0%	77,0%

Fonte: IBGE (2019), elaboração própria.

Por outro lado, no que se refere à área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários, a região Centro-Oeste é a que cobre maiores extensões de terra, com uma forte prevalência da agricultura patronal. A segunda região com maior extensão é o Nordeste, onde a presença da agricultura familiar também é mais expressiva. No entanto, ao considerar o grande número de estabelecimentos nessa região, é possível perceber que muitos dos agricultores familiares do Nordeste devem contar com pequenas parcelas de terra. A região Norte, por sua vez, possui uma área ocupada similar ao Nordeste em um contexto de um número muito menor de estabelecimentos, o que sugere a presença de estabelecimentos substancialmente maiores para a agricultura familiar da região.

A **Tabela 2**, por sua vez, apresenta a variação da população ocupada para diferentes tipos de estabelecimentos. O que se observa é que **a diminuição da ocupação se concentra nos extremos – trabalhadores com vínculos familiares e empresas com mais de nove empregados. Já nos segmentos intermediários há uma expansão da ocupação.**

Tabela 2: Estabelecimentos agropecuários e população ocupada com e sem laços de parentesco com a pessoa responsável pelo estabelecimento (2006 e 2017).

Estadística	2006	2017	Variação (%)
Total pessoas ocupadas	16.568.205	15.105.125	- 8,8% ↓
Com laços familiares	12.801.406	11.101.533	- 13,3% ↓
Sem laços familiares	3.766.799	4.003.592	+ 6,3% ↑
Até 4 ocupados (sem laços)	608.027	1.005.334	+ 65,3% ↑
5 a 9 ocupados	859.886	1.053.049	+ 22,5% ↑
10 a 49 ocupados	1.232.397	1.041.556	- 15,5% ↓
50 ocupados ou mais	1.013.084	903.653	- 10,8% ↓

Fonte: Adaptado de MAIA (2020).



A redução da ocupação verificada na agricultura familiar, contudo, pode não estar associada a um desaparecimento desses agricultores. DelGrossi e Balsadi (2020) relacionam essa mudança com a migração de parte da agricultura familiar para não familiar devido à sua pluriatividade. Isto é, haveria uma espécie de ficção estatística, porque ao aumentar a renda não agrícola, eles simplesmente deixariam de ser classificados como familiares. Além disso, os autores identificam que a agricultura familiar passou por um aumento de produtividade no período, o que pode ter sido impulsionado por políticas como o Pronaf Investimentos², e, por isso, o uso de mão de obra foi reduzido. Já para os estabelecimentos com mais de 10 pessoas, no outro extremo, Maia (2020) aponta que as reduções estão provavelmente associadas à intensificação da produção nos grandes estabelecimentos agrícolas com o aumento da produtividade do trabalho.

EM QUAIS ATIVIDADES TÊM OCORRIDO A REDUÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA?

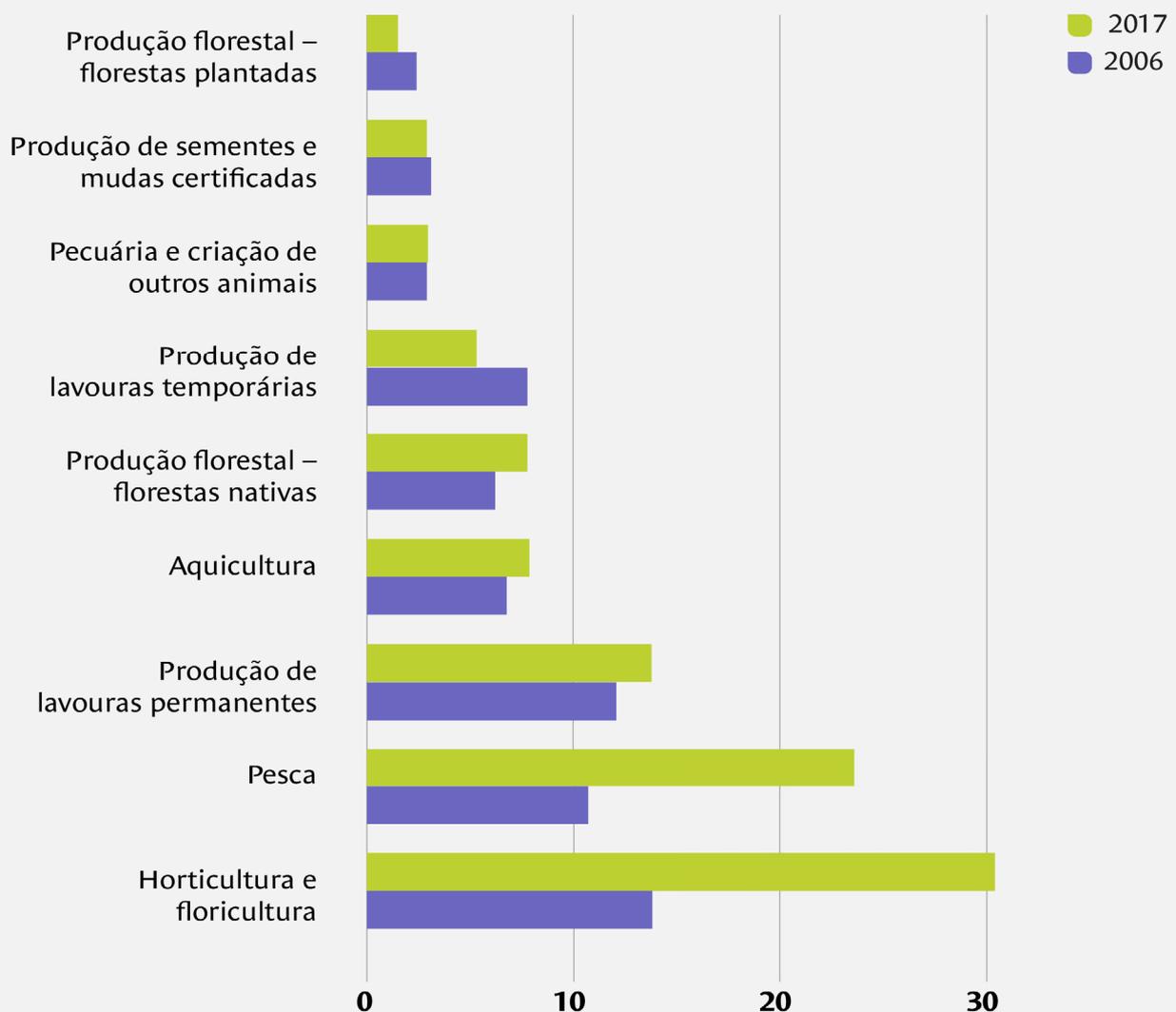
Os estabelecimentos agropecuários do Brasil se dedicam a uma diversidade de atividades. Cada uma delas possui implicações diferentes para o uso de mão de obra e por consequência para as possibilidades de inclusão produtiva. DelGrossi e Balsadi (2020), analisando os dados do Censo Agropecuário de 2017, propõem a diferenciação de três grupos de atividades econômicas no que se refere à intensidade do uso de mão de obra:

- ✿ Atividades com até 5 pessoas ocupadas por 100 hectares cultivados – inclui produção de florestas plantadas, produção de sementes e mudas certificadas, pecuária e criação de outros animais.
- ✿ Atividades com 5 a 10 pessoas ocupadas por 100 hectares cultivados – inclui lavouras temporárias, florestas nativas e aquicultura.
- ✿ Atividades com mais de 10 pessoas ocupadas por 100 hectares cultivados – inclui lavouras permanentes, pesca, horticultura e floricultura.



O **Gráfico 2** a seguir, elaborado pelos autores, apresenta a variação da intensidade da mão de obra para essas atividades de acordo com os dados dos últimos Censos. Como é possível observar, para as atividades de produção florestal, produção de sementes e mudas certificadas e a produção de lavouras temporárias, tem havido uma redução da intensidade, enquanto para as demais ela tem crescido. A maior redução está justamente nas lavouras temporárias, enquanto os maiores ganhos estão em atividades intensivas em trabalho como horticultura e fruticultura e pesca.

Gráfico 2: Intensidade do uso de mão de obra (pessoas por 100 hectares) nas datas de referência, segundo os grupos de atividade econômica – Brasil (2006 e 2017).



Fonte: Adaptado de DelGrossi e Balsadi (2020).

A **tabela 3** apresenta as atividades que mais empregam nas áreas rurais do país a partir de dados organizados por DelGrossi e Balsadi (2020).

Considerando os números para 2017, é possível identificar que a pecuária e criação de outros animais, a produção de lavouras temporárias e permanentes e a horticultura e floricultura abarcam 91,6% do pessoal ocupado. Mas o movimento de retração ou expansão das ocupações nestes grupos de atividades varia bastante.

Na comparação entre os dois Censos, no entanto, observa-se que o crescimento se deu na pecuária e criação de outros animais, em florestas nativas e plantadas e, de maneira expressiva, na aquicultura e em sementes e mudas certificadas (ainda que o número absoluto de pessoas nesses últimos casos seja restrito). Todos esses grupos de atividades se encontram entre aqueles que apresentam baixa ou média intensidade de uso de mão de obra, seguindo a classificação apresentada acima.

As atividades que apresentam crescimento na ocupação possuem predominantemente intensidade baixa ou média no uso de mão de obra.

Tabela 3: Pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários, segundo as classes de atividades agropecuárias – Brasil (2017).

Grupo de atividade econômica	2006	2017	variação (%)
Pecuária	6.332.597	6.559.772	+3,6% ↑
Lavouras Temporárias	5.852.912	4.888.692	-16,5% ↓
Lavouras Permanentes	2.114.099	1.921.377	-9,1% ↓
Horticultura e floricultura	561.070	474.172	-15,5% ↓
Florestas nativas	343.169	356.623	+3,9% ↑
Florestas plantadas	207.437	212.609	+2,5% ↑
Aquicultura	41.195	70.312	+70,7% ↑
Pesca	40.582	24.389	-39,9% ↓
Sementes e mudas certificadas	12.838	17.127	+33,4% ↑
Total	15.505.899	14.525.073	-6,3% ↓

Fonte: Adaptado de MAIA (2020).

Por outra parte, há reduções relevantes em lavouras temporárias e permanentes, horticultura e floricultura e pesca – as quais na maioria se encontram no grupo de maior intensidade de uso de mão de obra.

A ocupação não tem crescido nas atividades típicas agronegócio exportador de commodities, nem naquelas que são típicas da agricultura familiar.

Este conjunto de dados sobre ocupação da força de trabalho é particularmente interessante, pois mostra que o dinamismo na geração de ocupações parece não estar concentrado nas modernas lavouras de grãos, que formam a imagem do moderno agronegócio exportador de commodities, nem tampouco se dá no universo dos estabelecimentos familiares e em suas atividades típicas, indistintamente. É mais uma evidência de que as clivagens que organizam o debate público podem estar deixando de olhar para novas tendências e para uma heterogeneidade de situações bastante relevantes. Por isso é importante olhar mais detidamente para as privações que limitam as capacidades do segmento mais vulnerável dos estabelecimentos agropecuários do país.



1.2.

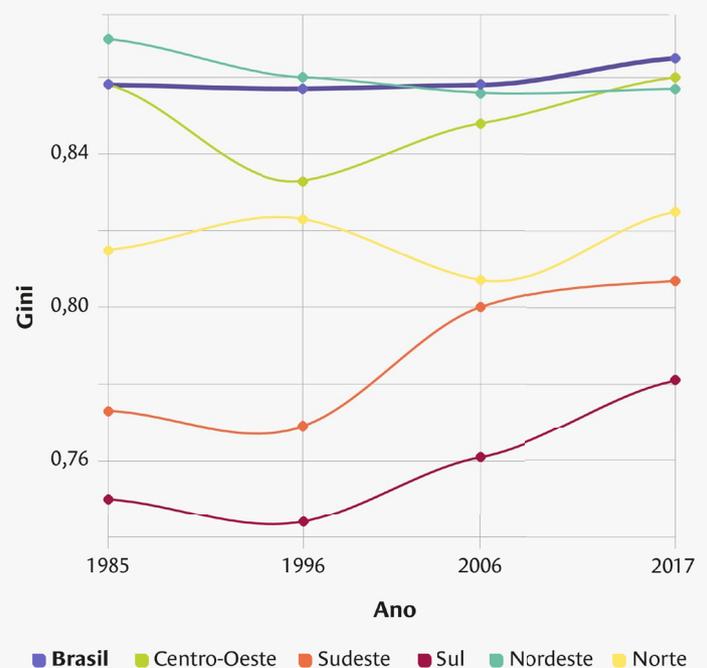
AS CONDIÇÕES DESIGUAIS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES PRODUTIVAS

O Censo Agropecuário mostra que o Brasil rural deste início de século XXI ainda é fortemente marcado por assimetrias e desigualdades. A melhoria de capacidades produtivas envolve não somente investimentos ou o fortalecimento de aspectos sempre lembrados como crédito e assistência técnica, mas também o provimento de bens e equipamentos básicos para as famílias, sem os quais seus ativos não podem ser utilizados satisfatoriamente. Os dados a seguir ilustram, para um conjunto de domínios fundamentais, algumas destas carências e assimetrias.

CONCENTRAÇÃO DA TERRA E DA PRODUÇÃO

✦ **Mantém-se (com ligeiro aumento) a concentração da propriedade** – Segundo Hoffman (2020), no período que se estende de 1975 até 2017, há uma grande estabilidade da desigualdade da distribuição da posse de terra, em patamares bastante elevados de concentração fundiária. Isso se mantém no período recente, agora com uma leve elevação observada no último Censo Agropecuário. Entre 1975 e 2006 o índice de Gini calculado pelo autor varia entre 0,855 e 0,858, enquanto em 2017 alcança 0,864 indicando um aprofundamento da desigualdade no país. No entanto, como o Gráfico 3 revela, a realidade é diferente para cada uma das grandes regiões, sendo que no último período a desigualdade cresceu especialmente nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sul.

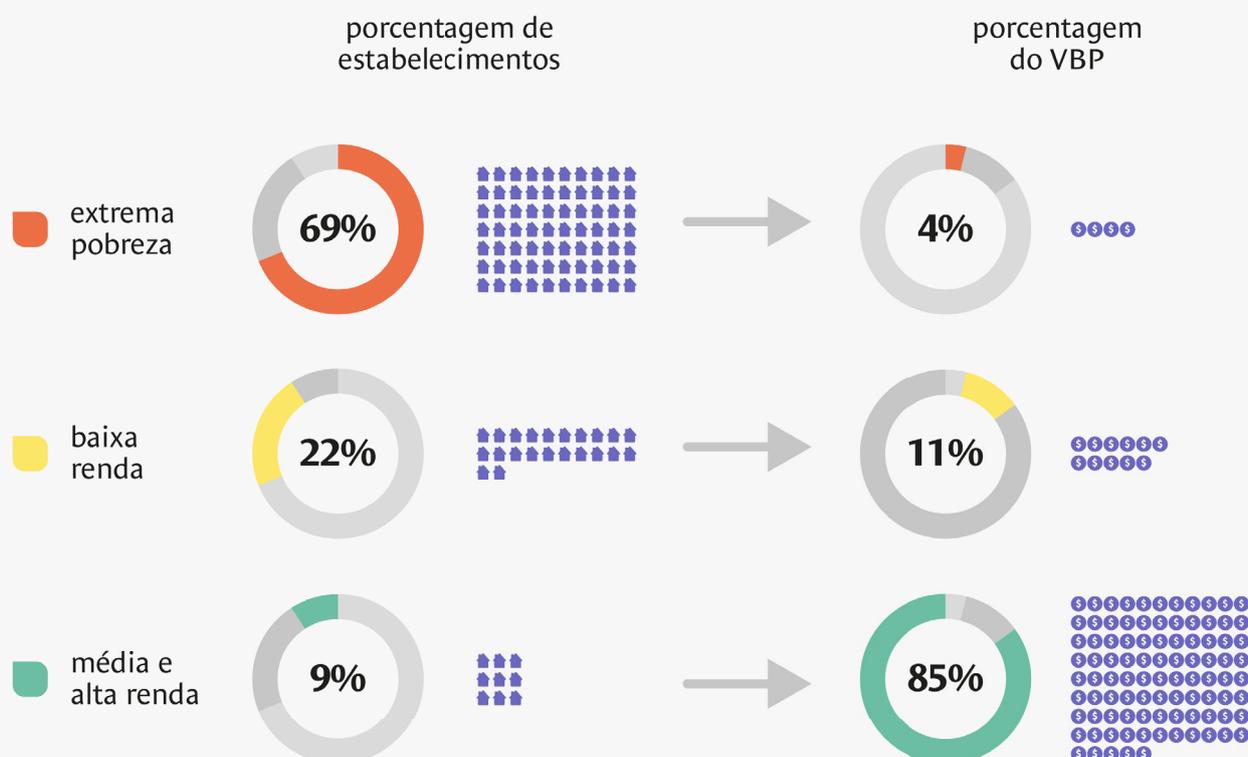
Gráfico 3: Índice de Gini da distribuição de terra entre estabelecimentos agropecuários para as grandes regiões do país no período 1985 – 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de Hoffman (2020).

✦ **Acelera a concentração da renda e da produção** – Com relação à concentração produtiva, também houve um aprofundamento nos últimos anos. Segundo Vieira Filho (2020), em 2006, apenas 11% dos estabelecimentos mais ricos respondiam por cerca de 86% do valor bruto de produção (VBP), enquanto os 68% mais pobres representavam apenas 3,4%. Já em 2017, 9% dos estabelecimentos mais ricos eram responsáveis por 85% do VBP, enquanto os 69% mais pobres contribuíam com 4%. A Figura 1 apresenta o cenário de concentração. Nesta discussão é importante esclarecer que a constatação da alta concentração da renda e da produção, não significa que os estabelecimentos de baixa renda ou em extrema pobreza sejam inviáveis produtivamente ou que possam apenas se beneficiar de políticas sociais. Como será discutido a seguir, há um potencial produtivo a ser alavancado nesses estabelecimentos.

Figura 1: Estratificação de renda dos estabelecimentos agropecuários e participação no valor bruto da produção (VBP) – Brasil (2017).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Vieira Filho (2020).

Com muito menos apoio, a agricultura familiar tem apresentado um crescimento da sua participação no setor agropecuário do país em alguns domínios.

No processo de elaboração dos últimos Censos Agropecuários, foram adotadas definições diferentes de agricultura familiar, seguindo as mudanças na legislação, como a Lei 11.326 de 2006 e o decreto 9.064 de 2017, o qual diminuiu substancialmente o tamanho do universo de agricultores familiares (Delgrossi *et al.*, 2019). Guanziroli, Di Sabbato e Buainain (2020), contornam essa dificuldade aplicando a metodologia FAO/Incrá para os dados dos anos de 1996, 2006 e 2017, cujos resultados são apresentados na Tabela 4. Os dados revelam que em números absolutos a agricultura familiar cresceu tanto em número de estabelecimentos, como área e Valor Bruto da Produção (VBP), apresentando redução apenas no pessoal ocupado. Na comparação com o total de estabelecimentos, a relevância relativa da agricultura familiar diminuiu apenas em termos do VBP, o que não é surpreendente quando se considera a prioridade conferida à agricultura patronal nas últimas décadas.

Um olhar atento revela que o número de estabelecimentos, a área ocupada e o valor da produção da agricultura familiar têm crescido ao longo do tempo, mesmo sem contar com o mesmo tipo de apoio dado à agricultura patronal.

Tabela 4: Evolução da participação da agricultura familiar* em variáveis selecionadas – Brasil (1996, 2006 e 2017).

		1996	2006	2017
Estabelecimentos	Total	4.859.865	5.175.636	5.073.324
	Familiares	4.139.369	4.551.967	4.638.176
	Familiares (%)	85,17%	87,95%	91,42%
Área dos estabelecimentos (ha)	Total	353.611.246	333.680.037	351.289.816
	Familiares	107.768.450	106.761.753	117.642.824
	Familiares (%)	30,48%	32,00%	33,49%
VBP dos estabelecimentos (R\$ mil)	Total	230.798.794	269.625.722	474.218.378
	Familiares	87.486.566	97.361.848	133.937.780
	Familiares (%)	37,91%	36,11%	28,24%
Pessoal ocupado total nos estabelecimentos	Total	17.930.853	16.567.544	15.105.125
	Familiares	13.780.201	13.048.855	12.221.432
	Familiares (%)	76,85%	78,76%	80,91%

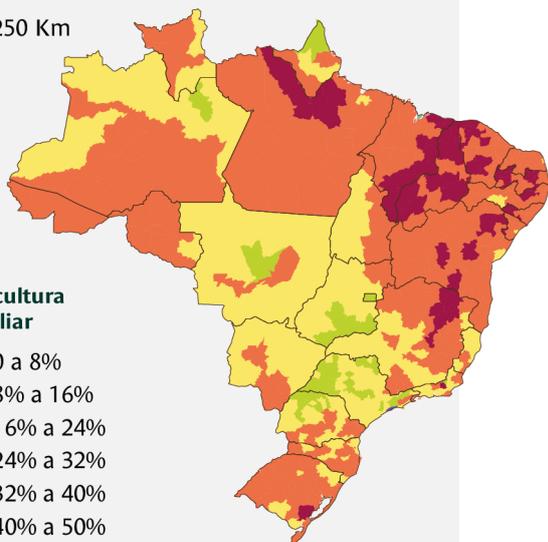
Fonte: Ganziroli, Di Sabbato e Buainain (2020).

*Os percentuais para a participação da agricultura familiar nos anos de 2006 e 2017 diferem dos apresentados anteriormente neste relatório, pois os autores utilizam a metodologia FAO/Incrá em sua análise ao invés dos dados do Censo Agropecuário. Os dados do Censo estão sujeitos a mudanças na definição do que se considera agricultura familiar em diferentes edições do levantamento, devido a modificações na política pública, o que não ocorre na análise apresentada.

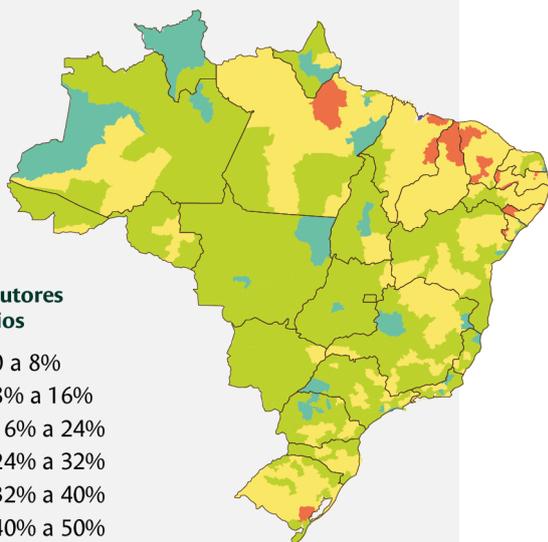
RESPONSÁVEIS PELO ESTABELECIMENTO COM ENSINO MÉDIO COMPLETO

0 250 Km

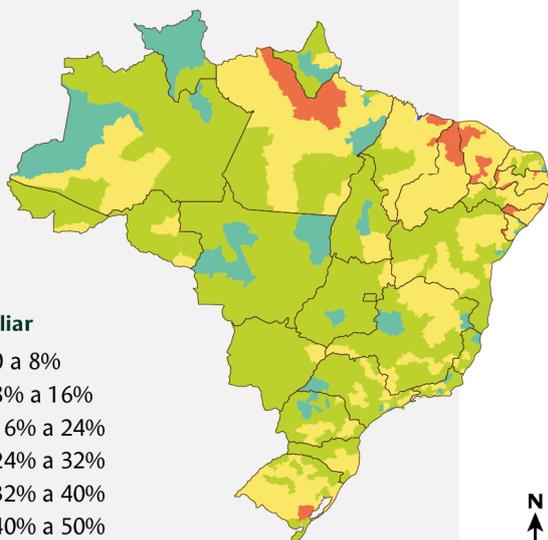
Agricultura Familiar



Produtores Médios



Não Familiar



ACESSO A DIREITOS, BENS E SERVIÇOS

Houve avanço na educação formal entre os produtores.

Entre 2006 e 2017, a participação de pessoas que nunca haviam frequentado a escola foi reduzida de 34% para 16%. Também houve aumentos no número de produtores com primeiro e segundo graus completos. Em 2006 a participação de pessoas com primeiro grau incompleto era de 42% e os que haviam completado o primeiro e o segundo grau eram apenas 8% e 7% respectivamente. Já em 2017, 24% tinham o primeiro grau incompleto, 26% haviam completado o primeiro grau e 15% completaram o segundo grau (DelGrossi; Balsadi, 2020). O **Mapa 2** a seguir demonstra as diferenças entre os segmentos que compõem o agro brasileiro, e como ter o Ensino Médio completo continua a ser um desafio especialmente relevante para os agricultores familiares.

Mapa 2:

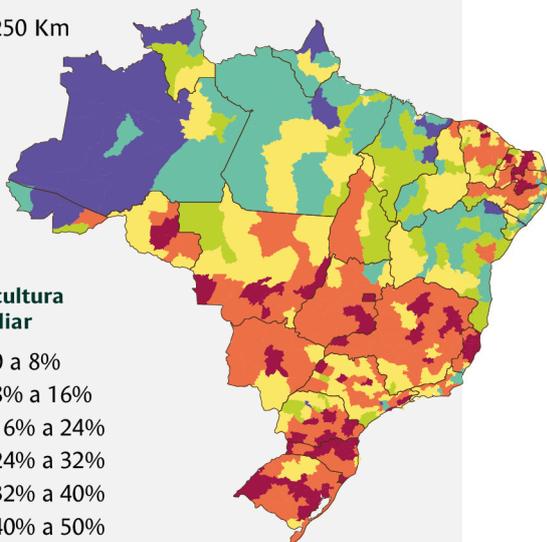
Porcentagem de responsáveis pelos estabelecimentos familiares (AF), médios (MP) e patronais (não familiar) com Ensino Médio completo nas microrregiões do país em 2017.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

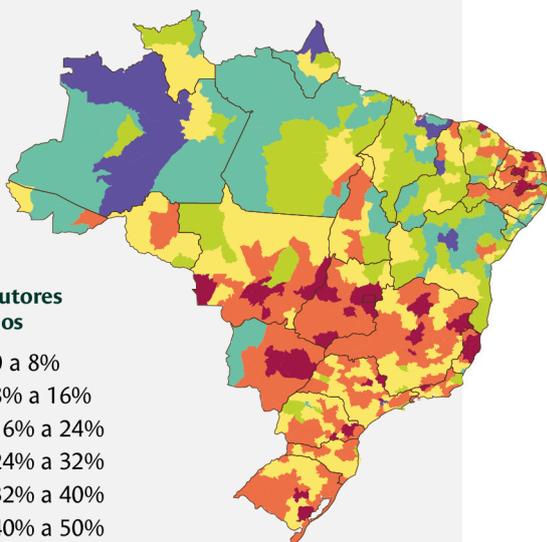
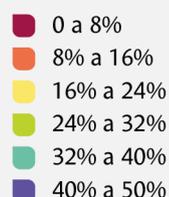
ESTABELECIMENTOS SEM ENERGIA ELÉTRICA

0 250 Km

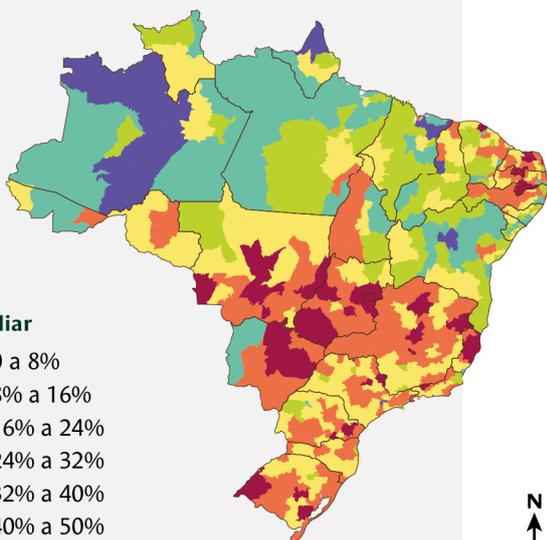
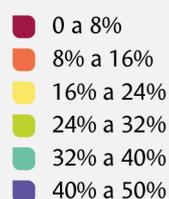
Agricultura Familiar



Produtores Médios



Não Familiar



Aumento do acesso à energia elétrica impulsionado pelo programa Luz para Todos –

Durante os anos 2000 estabeleceu-se como meta universalizar o acesso a energia nos lares brasileiros. O resultado foi expressivo e, em termos absolutos, é residual o percentual de estabelecimentos que permanece sem acesso. Há diferenças regionais importantes, no entanto, destacadamente na região Norte e em partes do Nordeste, como é possível observar no **Mapa 3**. Ainda assim os dados mostram que é possível alcançar progressos significativos em intervalo relativamente pequeno de tempo quando um tema é assumido como prioridade no desenho de políticas públicas.

Mapa 3:

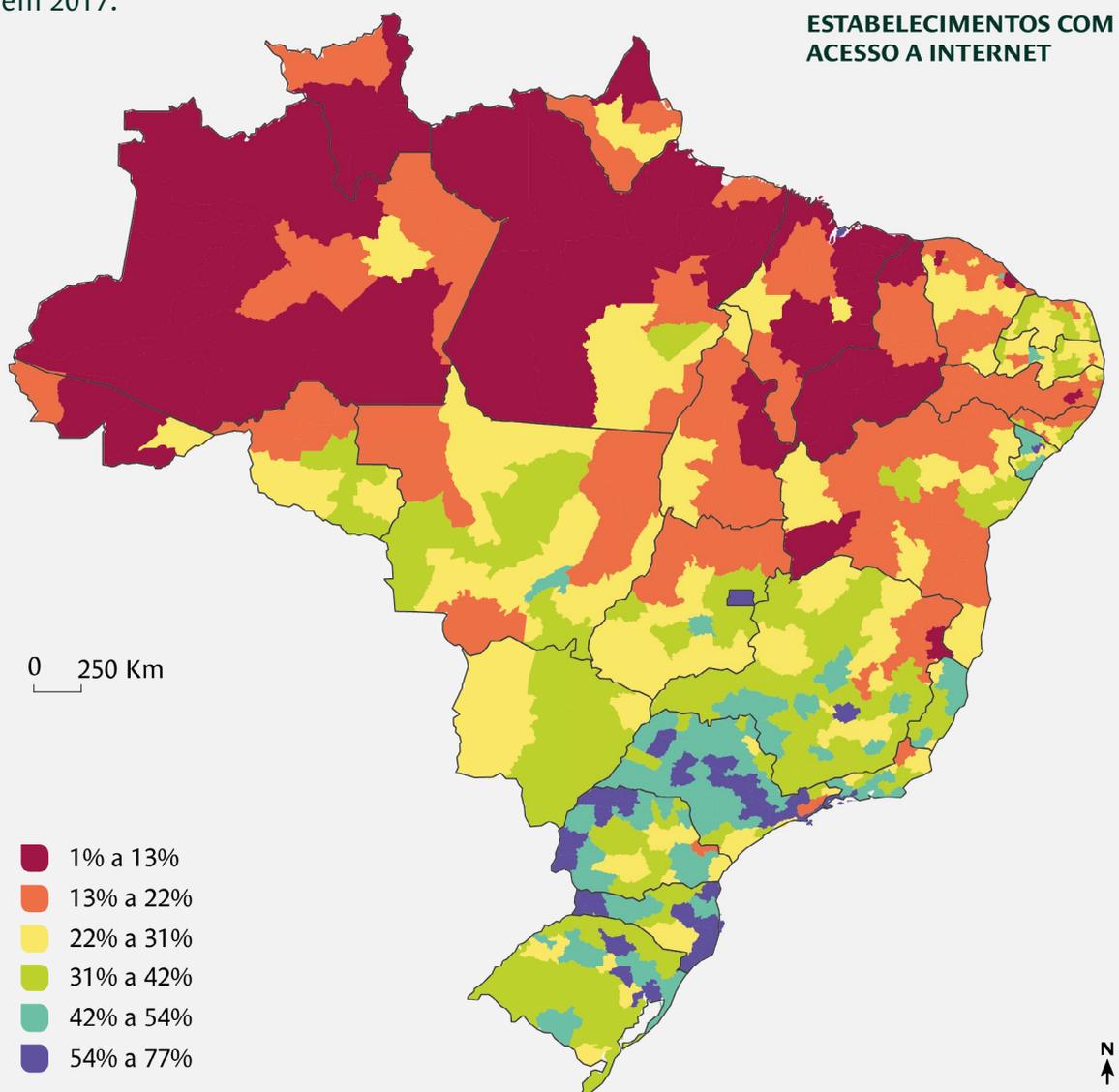
Porcentagem de estabelecimentos familiares (AF), médios (MP) e patronais (não familiar) que não possuem acesso a energia elétrica nas microrregiões do país em 2017.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

Acesso a internet ainda é uma realidade distante para os estabelecimentos do país. O Censo Agropecuário passou a medir o acesso à internet a partir de sua edição de 2017 e constatou que mais de 70% dos estabelecimentos não tinham acesso a esse serviço cada vez mais importante para a vida social e econômicas das famílias. As restrições são especialmente significativas nas regiões Norte (85%) e Nordeste (80%). A falta de acesso à internet impede que os agricultores se beneficiem de inovações recentes impulsionadas pelo processo de digitalização, o que acaba também ampliando as desigualdades com produtores mais capitalizados.

Mapa 4:

Porcentagem de estabelecimentos com acesso a internet nas microrregiões do país em 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

ESTABELECIMENTOS QUE RECEBERAM ORIENTAÇÃO TÉCNICA

0 250 Km

Agricultura Familiar



Produtores Médios



Não Familiar



A carência de assistência técnica -

Apenas 20% dos estabelecimentos contam com assistência técnica especializada. O número de estabelecimentos com renda mais baixa e que contam com assistência técnica corresponde a 17% do total. Esse número salta para 35% entre os que têm renda até 2 salários-mínimos; para 66% entre os que têm ganhos entre 10 e 200 salários-mínimos, e é de 88% nos estabelecimentos com renda acima de 200 salários-mínimos. Também aqui as diferenças regionais importam: apenas 8% dos agricultores do Nordeste tiveram assistência técnica, em contraste com 50% no caso da região Sul.

Mapa 5:

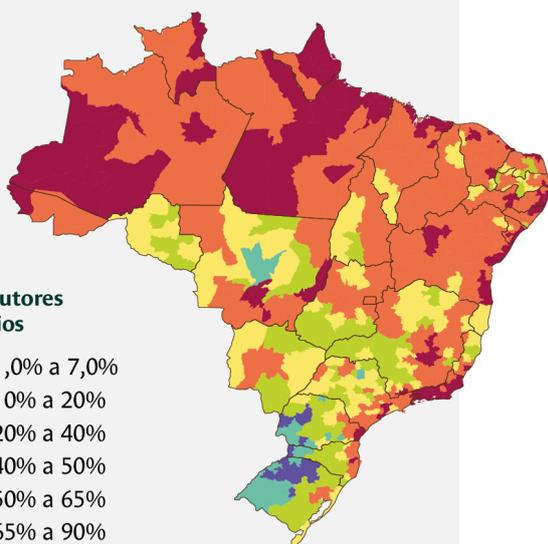
Porcentagem de estabelecimentos familiares (AF), médios (MP) e patronais (não familiar) que receberam orientação técnica nas microrregiões do país em 2017.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

ESTABELECIMENTOS QUE TIVERAM ACESSO A CRÉDITO

0 250 Km

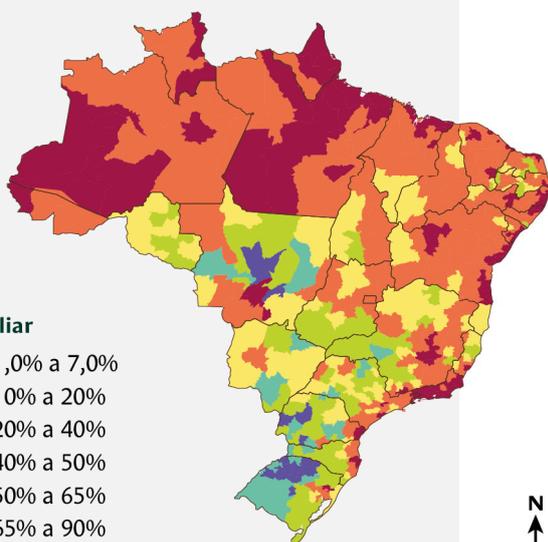
Agricultura Familiar



Produtores Médios



Não Familiar



O crédito não chega para os agricultores familiares mais pobres

– Embora os recursos para o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar tenham se multiplicado por dez nas duas primeiras décadas deste século, apenas durante um curto período houve ampliação do acesso para agricultores das regiões mais pobres. Há uma tendência clara de concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste, e entre os agricultores mais capitalizados, como é possível observar no **Mapa 6**. Além disso, enquanto os recursos destinados ao crédito agrícola em geral, acessado pelos grandes estabelecimentos, foi da ordem de 200 bilhões no último ano. Os recursos anunciados para o Pronaf ficaram próximos dos 40 bilhões.

Mapa 6:

Porcentagem de estabelecimentos familiares (AF), médios (MP) e patronais (não familiar) que tiveram acesso a crédito nas microrregiões do país em 2017.

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).



1.3.

ALGUMAS NOVAS TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E PRODUTIVAS

Em meio a essas carências indicadas na seção anterior é fundamental reconhecer também mudanças que, gradativamente, vão alterando o perfil demográfico ou de atividades produtivas nos estabelecimentos rurais brasileiros.

Envelhecimento dos responsáveis pelos estabelecimentos.

Esse é um fenômeno já bem documentado na literatura sobre o mundo rural e tem se aprofundado nas últimas décadas, também no Brasil (Camarano; Abramovay, 1999). A tabela 5 a seguir mostra a redução da participação de pessoas com menos de 44 anos entre os produtores nos estabelecimentos rurais. Enquanto em 2006, os produtores com menos de 44 anos e aqueles que tinham 55 anos ou mais representavam 38% e 39% do total, em 2017 os menores de 44 anos eram 29% dos produtores, enquanto os produtores com mais de 55 anos passaram a ser 46% do total (IBGE, 2019). DelGrossi e Balsadi (2020) identificam que entre os agricultores familiares o envelhecimento dos responsáveis pelos estabelecimentos agropecuários é ainda mais expressivo. Isso se explica pela escolaridade mais elevada dos mais jovens, que acabam deixando de se dedicar à atividade agropecuária, atraídos por empregos mais bem remunerados e também pela carência de muitas regiões rurais, que não deixam a esses jovens outra alternativa senão migrar para áreas urbanas, muitas vezes para locais distantes.

O aprofundamento da masculinização na agricultura

patronal. O crescimento da ocupação na agricultura patronal tem se dado especialmente entre homens. Maia (2020) explica que, de maneira geral, a população masculina ocupada nos estabelecimentos agropecuários é mais que duas vezes maior que a população de mulheres. Enquanto essa proporção tem se mantido para os estabelecimentos familiares, tem ocorrido um aprofundamento da masculinização nos estabelecimentos patronais, como indica a Tabela 5. Entre 2006 e 2017, houve um aumento de 6,7% de homens ocupados em estabelecimentos patronais, enquanto as mulheres tiveram uma redução de 12,7%.



Tabela 5: Evolução e participação relativa dos produtores segundo as classes de idade – Brasil (2006 e 2017).

Classes de idade	2006		2017	
	Pessoas	%	Pessoas	%
Menor de 25 anos	6.332.597	6.559.772	6.332.597	6.559.772
De 25 a 34 anos	5.852.912	4.888.692	5.852.912	4.888.692
De 35 a 44 anos	2.114.099	1.921.377	2.114.099	1.921.377
De 45 a 54 anos	561.070	474.172	561.070	474.172
De 55 a 64 anos	343.169	356.623	343.169	356.623
65 anos e mais	207.437	212.609	207.437	212.609
Total	5.175.636	100	5.056.525	100

Fonte: Adaptado de DelGrossi e Balsadi (2020).

Tabela 6: População ocupada masculina e feminina, segundo laços de parentesco com a pessoa responsável pelo estabelecimento (2006 e 2017).

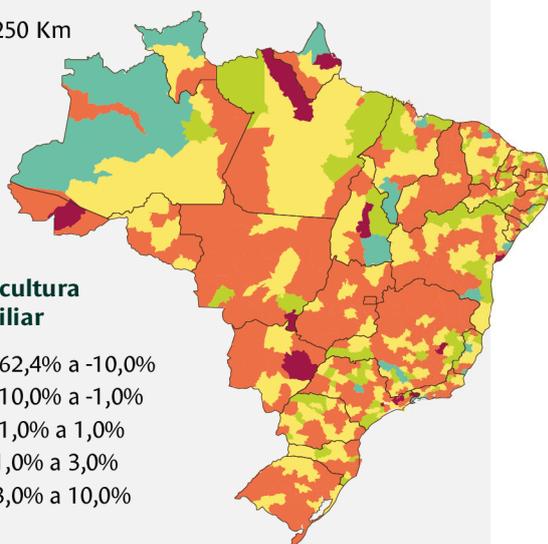
Classes de idade	2006		2017		Variação (2006 – 2017)
	Pessoas	%	Pessoas	%	
Ocupados familiares	12.801.406	100,0%	11.101.319	100,0%	-13,3% ↓
Homens	8.291.357	64,8%	7.199.536	64,9%	-13,2% ↓
Mulheres	4.510.049	35,2%	3.901.783	35,1%	-13,5% ↓
Ocupados não familiares	3.766.799	100,0%	3.912.513	100,0%	+3,9% ↑
Homens	3.224.360	85,6%	3.439.090	87,9%	+6,7% ↑
Mulheres	542.439	14,4%	473.423	12,1%	-12,7% ↓

Fonte: Adaptado de Maia (2020).

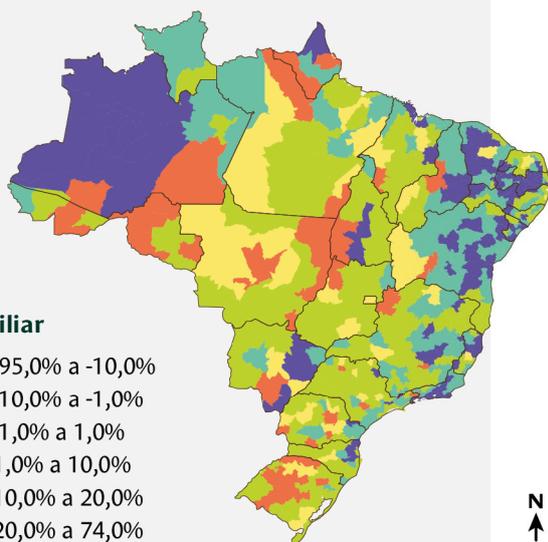
**DIFERENÇA PERCENTUAL
DA PARTICIPAÇÃO DOS
RENDIMENTOS OBTIDOS FORA
DO ESTABELECIMENTO
DE 2006 PARA 2017**

0 250 Km

**Agricultura
Familiar**



**Não
Familiar**



Mapa 7:

Varição da participação dos rendimentos obtidos fora dos estabelecimentos de 2006 para 2017.

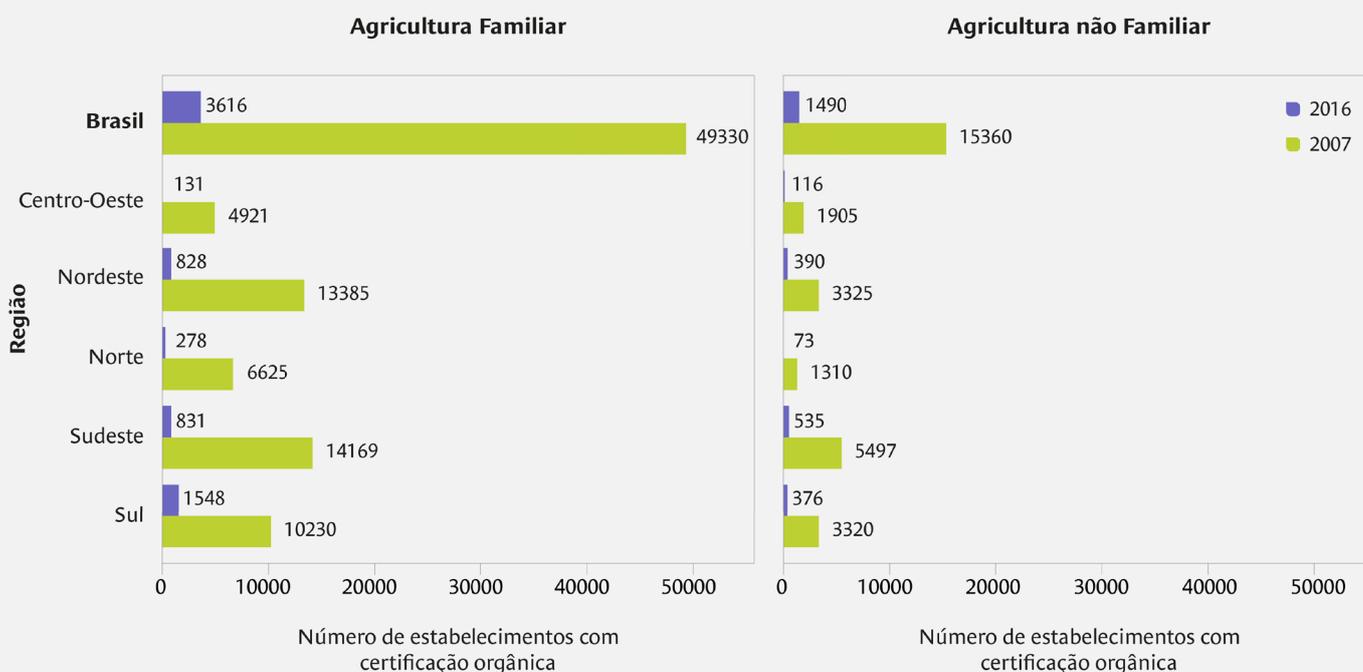
Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

CRESCIMENTO DA IMPORTÂNCIA DE ATIVIDADES NÃO AGRÍCOLAS E A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA.

Ainda que a produção agrícola seja predominante, as atividades dos demais setores econômicos também têm ganhado relevância. Segundo Hoffman e Jesus (2020), os dados da PNAD Contínua anual de 2019 indicam que 49% da população ocupada residente nas áreas rurais não é agrícola. Apesar de o crescimento das ocupações não-agrícolas não compensar as reduções na atividade agrícola, é possível observar um potencial para a diversificação das ocupações nas áreas rurais do país. O **Mapa 7** apresenta a variação da participação das rendas não-agrícolas nas microrregiões do país considerando os estabelecimentos familiares e não-familiares. Nota-se que a diversificação tem sido maior nos estabelecimentos patronais. Outra questão importante é que parte da população ocupada no setor agrícola não reside nas áreas rurais. Segundo Hoffman e Jesus (2020) 35% da população ocupada agrícola reside em áreas urbanas, revelando, mais uma vez, a importância de se olhar para as articulações entre as áreas rurais e os núcleos urbanos aos quais estão vinculadas.

Ritmo lento, mas crescente de inovações verdes – Ao longo das últimas décadas, a produção agrícola do país também tem avançado na adoção de práticas mais sustentáveis. Por exemplo, na comparação entre 2006 e 2017, o Censo Demográfico indica um crescimento do uso da prática agrícola de pousio ou descanso dos solos, assim como da rotação de culturas. Além disso, novas práticas passaram a ser consideradas nas análises do Censo Agropecuário, como o reflorestamento para proteger nascentes e a estabilização de voçorocas. Mais especificamente com relação aos estabelecimentos certificados em produção orgânica, o Brasil teve um crescimento expressivo, como é possível observar no Gráfico 4, sendo esse especialmente notável para a agricultura familiar. Ainda que os números sejam pequenos em comparação com o universo total de estabelecimentos, o avanço no país revela uma oportunidade a ser explorada, especialmente em um contexto mudança de hábitos de consumo da população. E nunca é demais lembrar que esta tendência coexiste com outras que vão na direção contrária, como o aumento do desmatamento e do uso de agrotóxicos.

Gráfico 4: Número de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar certificados na produção orgânica para os anos de 2006 e 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2019).

1.4.

A HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL DO RURAL BRASILEIRO E OS DIFERENTES TIPOS DE ESPAÇO PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA NO PAÍS

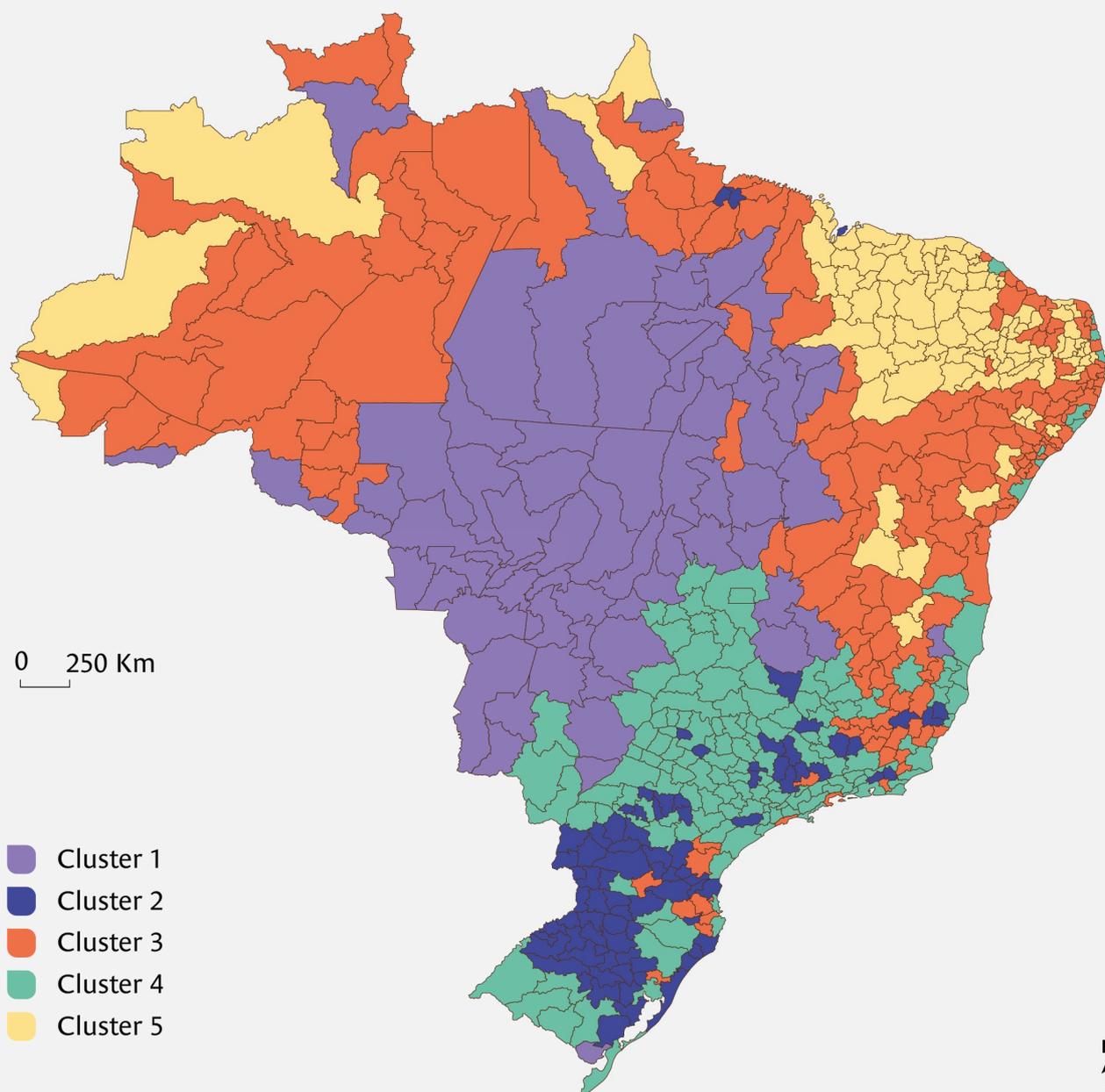
Tudo o que foi dito até aqui evidencia que, ao contrário do que apontam as abordagens dominantes, é importante reconhecer que há uma grande heterogeneidade de situações no país. Ao longo das páginas anteriores foram levantadas questões relevantes tanto diretamente relacionadas aos estabelecimentos agropecuários como outras que se referem ao entorno em que se encontram. Nesse contexto, não há um único tipo de atividade, modo de organização ou caminho para a inclusão produtiva. Pensar a inclusão produtiva nas áreas rurais brasileiras exige reconhecer a diversidade de possibilidades existentes.

O **mapa 8** a seguir representa uma tentativa de sintetizar, em uma imagem, a distribuição espacial dessa heterogeneidade estrutural. Trata-se de uma primeira aproximação, a ser lapidada futuramente, quando forem divulgados dados do Censo Demográfico (que deveria ter sido realizado em 2020 e encontra-se suspenso); somente com esses novos dados será possível obter informações mais refinadas sobre os municípios brasileiros, completando então essa análise.

A tipologia expressa no mapa foi elaborada a partir de uma análise de *clusters* das microrregiões do país, incluindo indicadores relacionados à presença dos diferentes tipos de estabelecimentos, sua produtividade, os diferentes tipos de receitas obtidas, a condição de propriedade da terra por parte dos produtores e a finalidade principal da produção dos estabelecimentos (consumo próprio ou comercialização). Cinco tipos de espaços foram identificados no território nacional. Outras questões, como a dimensão ambiental, poderão ser incluídas em futuros esforços para aprimorar esta primeira aproximação.

Mapa 8:

Representação espacial dos *clusters* de microrregiões para as áreas rurais do país segundo tipo de estabelecimentos, receitas, acesso à terra e finalidade principal da produção.



Fonte: *Elaboração própria a partir de IBGE (2019).*

As características principais de cada um dos tipos apresentados neste mapa são descritas sumariamente a seguir em uma sequência mais adequada para facilitar o entendimento das diferenças mais importantes entre eles.



TIPO 2

Microrregiões em que predomina a agricultura familiar altamente produtiva e a produção é fortemente voltada à comercialização

- Estas microrregiões são marcadas pelas maiores participações da agricultura familiar no número de estabelecimentos, alcançando em média praticamente 80% do total. Esses estabelecimentos cobrem em média 40% da área e tem tamanho médio de 16 ha, sendo responsáveis também por quase 70% do pessoal ocupado nestas microrregiões.
- Há vários fatores que reforçam que a agricultura familiar nestes locais é mais bem estruturada na comparação com as demais: nestas microrregiões está o maior valor bruto da produção (VBP) por hectare; apenas 12,6% dos rendimentos desses estabelecimentos vêm de políticas sociais (o menor nível na comparação com as demais microrregiões) e a proporção de produtores proprietários das terras é similar ao da agricultura patronal, alcançando 85,6%.
- Os estabelecimentos familiares nessa microrregião convivem com uma agricultura patronal que em média conta com uma área de 119 ha e é menos produtiva que a familiar. Enquanto em média o VBP por hectare da agricultura familiar neste *cluster* é de R\$ 5.194/ha, para a agricultura patronal o valor foi de R\$ 1.062/ha, e os produtores médios apresentaram um valor intermediário de R\$ 3.739/ha.
- É interessante notar, no entanto, que ao considerar as receitas por pessoa ocupada a situação se inverte. Enquanto os ocupados na agricultura familiar contam em média com um rendimento de R\$ 1.942 (novamente o maior na comparação com as demais microrregiões), para a agricultura patronal o valor é de R\$ 7.115. Também é interessante observar que na comparação com os demais, este é o tipo microrregional que apresenta a menor participação de receitas não-agrícolas para todos os tipos de estabelecimentos, sendo que para a agricultura familiar essas rendas representam apenas 4,9% das receitas.
- Em termos da finalidade principal da produção dos estabelecimentos do *cluster*, 84,8% em média se dedicam à comercialização, enquanto apenas 15,2% têm como finalidade principal o consumo próprio.



TIPO 4

Microrregiões em que predominam os médios produtores e a produção é fortemente voltada à comercialização

- As microrregiões deste tipo contam com uma presença maior da agricultura patronal e de produtores médios. Enquanto a agricultura familiar representa 62,9% do número de estabelecimentos, a área ocupada por ela é de apenas 16% (uma das menores na comparação entre os diferentes tipos). A maioria dos produtores deste tipo de microrregiões se encaixa no perfil do programa Pronamp (58,9%), sendo assim considerados médios produtores. Este é o único *cluster* em que a agricultura familiar não é responsável por mais da metade da população ocupada. Quase 58% da população ocupada está vinculada à agricultura patronal.
- No que se refere à produtividade dos estabelecimentos e às receitas por pessoa ocupada, a situação é similar ao que se encontra no tipo anterior. No entanto, as diferenças entre a agricultura familiar e a agricultura patronal são menores. Enquanto no tipo anterior a produtividade da agricultura familiar era praticamente cinco vezes maior que a agricultura patronal, neste tipo ela é pouco mais de 3 vezes maior.
- Com relação aos rendimentos por pessoa ocupada, esses são um pouco inferiores ao tipo anterior, com quedas especialmente expressivas para os médios produtores (-29,5%) e para a agricultura familiar (-19,0%). Nesse contexto, em comparação com o tipo anterior, a participação das rendas de programas sociais para os estabelecimentos familiares é, aqui, maior (15,9%), assim como a participação de rendas não agrícolas (6,5%).
- No que se refere à finalidade principal dos estabelecimentos, similarmente ao caso anterior, a maior parte está voltada à comercialização (85,5%), enquanto um conjunto mais restrito (14,5%) está voltado principalmente ao consumo próprio.





TIPO 1

Microrregiões da agricultura patronal altamente produtiva e com a produção voltada predominantemente à comercialização

- Quanto à presença dos diferentes tipos de estabelecimentos, estas microrregiões têm um perfil similar ao anterior. Aqui, os estabelecimentos da agricultura familiar têm uma participação de 67,7% e ocupam 15,3% da área total. Uma diferença marcante deste tipo é o tamanho médio dos estabelecimentos, superior na comparação com às demais microrregiões para todos os segmentos – familiar, patronal ou médios produtores. Enquanto para a agricultura familiar a área média é de 59 ha, para a agricultura patronal essa chega a 1.052 ha.
- Este é o tipo microrregional em que a agricultura patronal apresenta os maiores níveis de produtividade, superando em muito a agricultura familiar. Enquanto a agricultura patronal apresenta um VBP de R\$2.247 por hectare, a agricultura familiar atinge em média R\$ 830 por hectare (o menor valor na comparação com os demais tipos microrregionais). É interessante notar também que os produtores médios possuem um VBP inferior ao da agricultura familiar com R\$ 400 por hectare. Com relação aos rendimentos por pessoa ocupada, as diferenças entre a agricultura familiar e a agricultura patronal se ampliam. Enquanto nos tipos anteriores a diferença era de 5 vezes, aqui os rendimentos na agricultura patronal são 11 vezes maiores, chegando a R\$11.538 por pessoa ocupada em média.
- Quanto às fontes das receitas, a agricultura familiar conta com uma participação maior de rendas não-agrícolas nos seus rendimentos, chegando a 7% (a maior do país para este tipo de estabelecimento). A proporção da renda proveniente de programas sociais também é um pouco superior, atingindo 18,2%.
- Com relação à finalidade principal da produção dos estabelecimentos, as proporções se alteram um pouco na comparação com os casos anteriores. 68,7% estão voltados à comercialização, enquanto 31,3% dos estabelecimentos produzem para consumo próprio.





TIPO 5

Microrregiões de agricultura familiar dependente de políticas sociais e com a produção fortemente destinada ao consumo próprio

- Este é o tipo microrregional que apresenta a maior participação de estabelecimentos da agricultura familiar em termos numéricos (80,3%). Ao mesmo tempo, o tamanho desses estabelecimentos é o menor na comparação com os demais tipos, com uma área média de 14 ha, cobrindo 49,8% da área dos estabelecimentos agropecuários (o maior percentual na comparação entre *clusters*).
- Apesar da agricultura familiar ser responsável por quase 78% da população ocupada dessas microrregiões, há diversos sinais que reforçam a imagem de uma situação de precariedade. A sua produtividade (R\$950/ha) e os rendimentos por pessoa ocupada (R\$175) estão entre os menores do país e a maior parte das receitas desses estabelecimentos provêm de programas sociais (56,4%). Esses estabelecimentos também apresentam a menor proporção de produtores que são proprietários das suas terras (67,5%) na comparação com os demais *clusters*, um desafio igualmente compartilhado pelos demais tipos de estabelecimentos.
- Esses estabelecimentos familiares convivem com uma agricultura patronal também pouco produtiva e com baixos rendimentos por pessoa ocupada, ainda que com resultados superiores à agricultura familiar. Algo interessante a observar na agricultura patronal deste tipo é que a participação das rendas não-agrícolas é especialmente expressiva, sendo a maior na comparação com os demais tipos, com 40,1% de participação – um resultado próximo ao das rendas agrícolas (47,8%) para esses mesmos estabelecimentos. O Censo Agropecuário mostra que essas rendas provêm de atividades realizadas fora dos estabelecimentos. Nesse sentido, é importante observar que o mesmo não ocorre com os estabelecimentos familiares, nos quais a participação das rendas não-agrícolas é de apenas 5,9%.
- Por fim, uma característica distintiva deste *cluster* é o predomínio da produção para consumo próprio. Em média, 75,7% dos estabelecimentos destinam a sua produção para esse fim, enquanto apenas 24,3% têm como finalidade principal a comercialização.





TIPO 3

Microrregiões em que predomina uma agricultura familiar precária e com a produção predominantemente destinada à comercialização.

- Este tipo microrregional apresenta um perfil similar ao anterior em termos da composição de estabelecimentos. Neste caso também quase 80% dos estabelecimentos são familiares, e sua área média é um pouco superior ao tipo anterior, com 20 hectares. No entanto, a área ocupada total é menor nessas microrregiões, limitando-se a 38,2%. Esses estabelecimentos são responsáveis por 70,6% da população ocupada.
- Há alguns indicativos de que a agricultura familiar neste tipo microrregional se encontra em uma situação melhor que a do tipo anterior, ainda que igualmente enfrentando uma situação de precariedade. A produtividade dos estabelecimentos (R\$1.436/ha) e os rendimentos por pessoa ocupada (R\$465) são maiores que os do tipo anterior, há uma menor dependência dos programas sociais (33,7%), e há uma maior proporção de produtores que são proprietários de seus estabelecimentos (83%).
- Ainda que com valores reduzidos, é interessante observar que para este tipo, similarmente ao que ocorria nos tipos 2 e 4, a agricultura familiar é mais produtiva, mas apresenta rendimentos por pessoa ocupada inferiores à agricultura patronal. A agricultura patronal neste tipo apresenta a menor produtividade (R\$ 799/ha) do país para esse tipo de estabelecimento, ainda que seus rendimentos por pessoa ocupada sejam superiores aos apresentados no tipo anterior. Estes estabelecimentos também apresentam uma participação elevada de rendas não-agrícolas de aproximadamente 25%.
- Em termos da finalidade da produção, há um equilíbrio maior entre consumo próprio e comercialização, ainda que essa última predomine. 60,9% dos estabelecimentos têm como finalidade principal a comercialização, enquanto 39,1% produzem para consumo próprio.



Tabela 7: Síntese comparativa das características dos clusters.

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	
% estabelecimentos familiares	67,70%	79,80%	78,60%	62,90%	80,30%	
Finalidade principal da produção	Predominantemente voltada à comercialização	Fortemente voltada à comercialização	Predominantemente voltada à comercialização	Fortemente voltada à comercialização	Fortemente voltada ao consumo próprio	
Agricultura Familiar	Produtividade	Baixa	Muito alta	Média	Alta	Baixa
	Renda agrícola	Predominantemente agrícola	Fortemente	Predominantemente agrícola	Predominantemente agrícola	Baixa participação agrícola
	Renda não-agrícola	Participação baixa	Participação muito baixa	Participação baixa	Participação baixa	Participação baixa
	Renda programas sociais	Dependência média	Dependência baixa	Dependência alta	Dependência média	Dependência muito alta
Produtores Médios	Produtividade	Muito baixa	Alta	Baixa	Média	Muito baixa
	Renda agrícola	Fortemente agrícola	Fortemente agrícola	Predominantemente agrícola	Fortemente agrícola	Parcialmente agrícola
	Renda não-agrícola	Participação média	Participação média	Participação alta	Participação média	Participação muito alta
Agricultura Patronal	Produtividade	Alta	Média	Baixa	Média	Média
	Renda agrícola	Muito fortemente agrícola	Muito fortemente agrícola	Predominantemente agrícola	Fortemente agrícola	Parcialmente agrícola
	Renda não-agrícola	Participação baixa	Participação média	Participação alta	Participação média	Participação muito alta

Fonte: Elaboração própria.

POR UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NO PAÍS

A discussão apresentada neste capítulo reforça de muitas maneiras que existe uma grande heterogeneidade nas áreas rurais do país. Será preciso tratar afirmativamente essa diversidade. O próximo capítulo é dedicado a uma análise de alguns dos principais programas e políticas públicas criados no início deste século XX, com o objetivo de examinar em que medida eles dialogaram com esses desafios e com essas diferenças contextuais.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. **Texto para Discussão IPEA** Nº 621. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3929. Acesso em: 25 Agosto. 2021.
- DELGROSSI, M. E., FLORIDO, A. C., RODRIGUES, L.F; OLIVEIRA, M. S. Comunicação de pesquisa: delimitando a agricultura familiar nos censos agropecuários brasileiros. *Revista NECAT*, 16, 40-45, 2019.
- DELGROSSI, M. E.; BALSADI, O. V. Mercado de trabalho e agricultura no Brasil contemporâneo. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário**. Brasília: Ipea, 2020. p.205-218. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448. Acesso em: 3 Ago. 2021.
- GASQUES, J. G. *et al.* Total factor productivity in Brazilian agriculture. In: FUGLIE, K. O.; WANG, S. L. (Eds.). **Productivity growth in agriculture: an international perspective**. Wallingford: CAB International, 2012. p. 145-162.
- GUANZIROLI, C.E.; DI SABBATO, A.; BUAINAIN, A. M. Evolução da agricultura familiar no Brasil (1996-2017). In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário**. Brasília: Ipea, 2020. p.77-90. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448. Acesso em: 3 Ago. 2021.
- HOFFMAN, R. A distribuição da posse de terra no Brasil (1985-2017). In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário**. Brasília: Ipea, 2020. p.77-90. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448. Acesso em: 3 Ago. 2021.
- HOFFMAN, R.; JESUS, J.G. Desigualdade na agricultura brasileira: renda e posse da terra. In: NAVARRO, Z. (Org.) **A economia agropecuária do Brasil: a grande transformação**. São Paulo: Baraúna, 2020. p. 123-175. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1127709>. Acesso em: 12 Ago. 2021.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em: 5 jul. 2021.
- MAIA, A. G. Mudanças demográficas no rural brasileiro de 2006 a 2017. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário**. Brasília: Ipea, 2020. p.67-76. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448. Acesso em: 3 Ago. 2021.
- VIEIRA FILHO, J. E. R. Retrato de uma década: ganhar tempo foi possível? In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos de Censo Agropecuário**. Brasília: Ipea, 2020. p.25-38. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37147&Itemid=448. Acesso em: 3 Ago. 2021.





2. AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL NA AMÉRICA LATINA

DO QUE TRATA ESTE CAPÍTULO?

O desafio de reduzir a pobreza e incluir as pessoas na vida econômica pela via do trabalho tem recebido atenção crescente dos formuladores de políticas, sob a denominação de intervenções de inclusão produtiva ou de inclusão econômica. Entre os fatores que impulsionam esse debate estão os limites enfrentados pelas políticas de transferência de renda (Banco Mundial, 2020), as crises econômica e do emprego vividas pelos países emergentes (Banco Mundial, 2019), a dinâmica recente do capitalismo mundial, apoiado em tecnologias e setores poupadores de trabalho (Albuquerque *et al.* 2019) e o aprofundamento e intensificação dos problemas anteriores devido ao impacto da pandemia do novo coronavírus (Vahdat *et al.*, 2020).

Ainda que muitas vezes o debate público seja dominado pelos desafios vividos nos centros urbanos, grande parte das ações empreendidas nessas intervenções se dá nas áreas rurais, onde ainda se concentra a maior parte das pessoas em situação de pobreza. Segundo o mapeamento da *Partnership for Economic Inclusion*, impulsionado pelo Banco Mundial, 88% das iniciativas dão atenção às áreas rurais (Banco Mundial, 2020).

Para identificar as lições aprendidas com algumas das mais relevantes iniciativas latino-americanas nesse campo, este capítulo está organizado em três seções: 1. uma apresentação da trajetória das iniciativas voltadas a promover a inclusão produtiva das populações rurais ao longo das últimas décadas; 2. uma análise do desenho dos cinco programas, implementados no Brasil, México, Colômbia, Peru e Chile, com uma leitura transversal segundo componentes chave de cada um desses programas, como a concepção, as formas de definir o público alvo, componentes mobilizados em cada iniciativa, entre outros; e, ao final, 3. alguns elementos de balanço, com a apresentação sintética das principais lições derivadas deste conjunto de experiências.

MENSAGENS PRINCIPAIS

- ✿ Diferentes países tentaram, nas duas primeiras décadas deste século, transformar em programas e políticas públicas alguns dos principais ensinamentos da literatura especializada sobre o tema da inclusão produtiva, como o tratamento multidimensional da pobreza e a necessidade de combinar políticas sociais e políticas produtivas. Os avanços não foram os mesmos nos diferentes países. Há lições que podem ser identificadas em cada caso.
- ✿ Na definição do problema da exclusão econômica, observou-se de maneira geral a persistência de um olhar que relaciona às áreas rurais à atividade agrícola e o desafio do acesso a mercados foi com frequência abordado de maneira somente indireta. Uma das diferenças marcantes entre as experiências é o foco de alguns países em pessoas ou famílias em situação de extrema pobreza, enquanto outros definiram seus programas a partir de territórios em situação de pobreza.
- ✿ Com relação às intervenções de inclusão produtiva, um dos principais desafios enfrentados foi a coordenação das intervenções que se organizam ao longo de uma trajetória. Os êxitos foram parciais e diferentes de país a país sob dois aspectos igualmente importantes: a) como assegurar que as diferentes intervenções cheguem às mesmas famílias e na sequência adequada (coordenação de diferentes políticas e instrumentos); e b) com que atores é possível estabelecer arranjos de coordenação em cada território (coordenação entre atores estatais e entre atores estatais e não estatais).
- ✿ No meio do último decênio, contudo, algumas dessas políticas e programas sofreram descontinuidades. Não por acaso os anos recentes também são palco da degradação de uma série de indicadores como o aumento da fome e da pobreza e o crescimento do desemprego. Para lidar com os desafios do contexto atual não será reeditar políticas já experimentadas. É preciso aproveitar as lições e aprendizados disponíveis e desenhar uma nova geração de políticas.
- ✿ Os desafios para uma nova geração de políticas de inclusão produtiva rural envolvem quatro domínios: a) ampliar o escopo ou a cobertura de programas já experimentados, como no caso da assistência técnica e o acesso a mercados; b) melhorar o desenho e as condições de implementação destes programas, corrigindo falhas conhecidas como baixa diversificação de estratégias ou a ausência de avaliação sistemática; c) coordenar melhor programas e políticas, apostando na sua complementaridade; d) melhorar o ambiente econômico para favorecer melhores oportunidades de inclusão produtiva das pessoas. Para todos eles há lições e aprendizados disponíveis que podem ser combinados e que precisam ser adaptados para o contexto de cada país.



2.1.

A EVOLUÇÃO DAS INICIATIVAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

A preocupação com o desenvolvimento rural e a redução da pobreza no campo tem evoluído ao longo do tempo, materializando diferentes abordagens.

A EXPANSÃO DA FRONTEIRA

No caso do Brasil, por exemplo, até a metade da década de 1950, a visão de futuro que prevalecia para as áreas rurais tinha como base uma política de expansão da fronteira agrícola em terras férteis, favorecendo um padrão de produção extensivo e com mão de obra barata. Sem dar maior atenção a outras dimensões do desenvolvimento (Santana *et al.*, 2014), esperava-se também que a migração para as cidades contribuiria para absorver o excedente de trabalho existente no campo.

O BRASIL NA ENCRUZILHADA – REFORMAS ESTRUTURAIS OU MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA?

Com a aceleração da urbanização do país a partir de meados da década de 1950, foram geradas pressões sobre o padrão de desenvolvimento das áreas rurais e duas perspectivas dominaram o debate público, uma que privilegiava a reforma agrária como estratégia central para ampliar a produção e outra que defendia a modernização tecnológica, com base no marco da Revolução Verde (Buainain, 1999). Prevaleceu a segunda perspectiva, que ganhou força na década de 1970 e criou uma vinculação entre o crédito e a adoção de pacotes tecnológicos que viabilizaram uma modernização (por uns chamada de compulsória, por outros de conservadora) entre os produtores rurais. O resultado gerado foi extremamente desigual: enquanto alguns estabelecimentos se integraram e aumentaram a sua competitividade, a vasta maioria foi marginalizada e centenas de milhares desapareceram (Souza Filho; Buainain, 2010).

OS PROJETOS DRI

Para apoiar os pequenos produtores das áreas rurais, na década de 1980 em diferentes países latino-americanos foram impulsionados projetos inspirados na ideia de desenvolvimento rural integral (DRI). Essa abordagem reconhecia que a Revolução Verde não havia sido capaz de beneficiar os pequenos agricultores e por isso propunha um conjunto de intervenções que enfatizava o aspecto produtivo do desenvolvimento rural e dava atenção especial à melhoria das condições de oferta dos produtores rurais (Garcia, 2003).

Tipicamente, as intervenções se organizavam ao redor de três eixos complementares: 1) desenvolvimento de infraestruturas, especialmente a construção e melhoramento de estradas; 2) serviços de assistência técnica para auxiliar agricultores pobres na adoção de tecnologias mais modernas; e 3) linhas de crédito que permitissem viabilizar os investimentos necessários. Com o passar do tempo os projetos DRI fracassaram nos seus objetivos. Eles eram muito caros e não foram capazes de reverter a seletividade que a modernização da agricultura havia colocado em marcha. A crise fiscal vivida pelos países da América Latina no mesmo período comprometeu essa perspectiva, deixando um vácuo para o momento seguinte.

POLÍTICAS SOCIAIS E APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR

Em um período que se inicia na década 1990 e se estende até o início da década de 2000, surge uma nova abordagem para pensar o desenvolvimento rural, apoiada em programas de transferência de renda e outros benefícios sociais e na oferta de políticas de apoio à produção diferenciadas para agricultores familiares.

Tomando por base mais uma vez o caso brasileiro, na década de 1990 houve a extensão dos direitos previdenciários para os trabalhadores rurais. Foram também criados os programas Bolsa Escola e Vale Gás, posteriormente unificados e ampliados com o programa Bolsa Família na década de 2000, dando forma a uma política nacional de transferência condicionada de renda (Castro; Modesto, 2010). Por outra parte, foram criadas políticas que atendiam diferentes necessidades econômicas das áreas rurais, particularmente da agricultura familiar, abordando

um conjunto de desafios mais amplo do que havia ocorrido anteriormente. Alguns exemplos de políticas neste período são: em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para facilitar o acesso ao crédito aos produtores; em 2003 foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promover o acesso a mercados por meio de compras públicas, superando o foco exclusivo das políticas nas condições de oferta; em 2004 foi criado o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), o qual buscava oferecer serviços de seguros para a agricultura familiar (Guanziroli *et al.*, 2019). No Brasil a lista de programas é extensa (Grisa & Preis, 2020) e é possível encontrar um padrão similar nos demais países da América Latina (Sabourin; Grisa, 2018).

Por meio da adoção desses conjuntos de políticas e em um contexto de crescimento econômico, a América Latina experimentou no início do século avanços expressivos na redução da pobreza. Segundo o Banco Mundial (2018), entre 2000 e 2014, a porcentagem da população em situação de pobreza extrema na América Latina (incluindo áreas rurais e urbanas) passou de 25,5% para 10,8%, enquanto a população em situação de pobreza recuou de 42,8% para 23,4%.

No entanto, no final da década de 2000, em meio à crise fiscal que se instalou em vários países, ficou claro que também havia limites nas políticas empreendidas. Por uma parte, as políticas de transferência de renda, bem sucedidas em aliviar a pobreza, não tiveram o mesmo sucesso naquilo que se convencionou chamar de “porta de saída” da dependência desses benefícios, à medida em que não foram capazes de garantir melhores oportunidades de trabalho para essa população e também pelos resultados limitados na redução da chamada pobreza intergeracional (Banco Mundial, 2020; Araújo; Bosch; Schady, 2017). Por outra parte, as políticas de apoio aos produtores rurais, em muitos casos foram majoritariamente acessadas pelos produtores mais bem estruturados, enquanto os mais fragilizados se mantiveram à margem (Aquino; Schneider, 2015).

PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA

Os programas de inclusão produtiva surgem em meio a esse contexto, a depender do país, entre meados dos anos 2000 e início da década de 2010, tentando justamente responder aos desafios



que se apresentavam. Buscando alcançar os extremamente pobres, os programas de inclusão produtiva assumiram que era apenas por meio do aumento da renda das famílias pela via do trabalho que a pobreza pode ser reduzida no longo prazo (Rigolini, 2016; Banco Mundial, 2020). Ao mesmo tempo, a abordagem se inspirou no enfoque de necessidades básicas insatisfeitas (NBI), disseminado pela CEPAL na América Latina. Segundo esse enfoque, é preciso combinar mecanismos de inclusão produtiva com mecanismos da solução de outras necessidades que afetam as possibilidades de inclusão das pessoas. Por isso os programas de inclusão produtiva foram desenhados como componentes de programas mais amplos de combate à pobreza, conduzidos por ministérios ou secretarias dedicadas ao desenvolvimento social, que buscavam oferecer de maneira coordenada diferentes tipos de intervenções.

Diversos países da América Latina empreenderam programas de inclusão produtiva. Nas páginas a seguir são analisados alguns dos mais mencionados na literatura especializada: a Rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria, criado pelo governo brasileiro em 2011; os programas Chile Solidário e Ingreso Ético Familiar (IEF), criados respectivamente em 2002 e 2012 pelo governo chileno; o programa Haku Wiñay do Peru, criado em 2014; o programa Oportunidades Rurales, cuja origem remonta aos fins dos anos 1960, mas que foi amplamente reformulado em acordos de cooperação entre o FIDA e o governo colombiano ao longo dos anos 2000; e o programa Territorios Productivos (PTP) do governo mexicano, que teve início em 2015.

DESMONTE

Alguns desses programas vêm sendo descontinuados, outros foram desidratados, seja por opções de política pública, resultando em menor grau de prioridade para estes temas, seja pela crise fiscal de muitos países latino-americanos (Sabourin *et al.*, 2020). Não é mero acaso que nos anos recentes a pobreza e o desemprego voltam a crescer a passos largos. Por essa razão, as páginas a seguir não se concentram nas lições sobre o estado atual destas políticas e programas, e sim sobre o que elas produziram no seu período de maior vigor. Ali estão as lições para se repensar o futuro e, quem sabe, retomar de forma inovadora a trajetória de melhoria nos indicadores que se vinha observando na primeira década deste século.





2.2. **CINCO EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NA AMÉRICA LATINA – BRASIL, COLÔMBIA, MÉXICO, PERU E CHILE**

OBJETIVO DAS POLÍTICAS

Em geral, o objetivo das intervenções de inclusão produtiva tem sido apoiar a população em situação de extrema pobreza a se inserir no mundo do trabalho. No caso das áreas rurais essa população já vive em unidades produtivas, ainda que fragilizadas, buscando garantir sua subsistência. São camponeses, agricultores familiares, assentados em programas de reforma agrária, comunidades tradicionais de diferentes tipos que, de uma forma ou outra, usam a terra e os recursos florestais para garantir seus meios de vida. Assim, mais do que inseri-las no mundo do trabalho, o objetivo geral das intervenções de inclusão produtiva neste caso consiste em melhorar as suas condições de produção ou de participação nos mercados.

DIFERENTES MANEIRAS DE DEFINIR O PROBLEMA DA EXCLUSÃO ECONÔMICA

Mesmo compartilhando esse objetivo geral, há diferenças na forma como as experiências dos diferentes países definiram o problema da exclusão econômica. Ao comparar os programas há similaridades e também diferenças relacionadas a vários aspectos que afetam o desenho dessas iniciativas: os tipos de atividades que se tenta fortalecer; o caráter multidimensional da pobreza; as carências produtivas; o acesso a mercados; o papel conferido ao entorno em que se encontram as famílias. Essas diferentes questões serão abordadas a seguir.

A persistência de um olhar agrícola, apesar da tendência declinante de uso de trabalho neste setor mesmo entre famílias rurais

Com frequência os programas de inclusão produtiva partem da premissa de que os desafios vividos pelas áreas rurais diferem dos existentes nas áreas urbanas, o que leva à definição de estratégias diferenciadas para cada tipo de espaço.

Entre as experiências analisadas, apenas os programas chilenos não ofereceram um olhar diferenciado para as áreas rurais (Fernandez *et al.*, 2016). Nos demais programas que assumiram um olhar diferenciado para as áreas rurais predomina uma perspectiva que estabelece uma equivalência dos espaços rurais com a atividade agrícola. No desenho dos componentes dos programas, houve tentativas de incluir um olhar para outros setores. No caso do Brasil, por exemplo, havia a possibilidade de que as famílias considerassem outros tipos de negócios. No entanto, como as estruturas de assistência técnica do país estão tradicionalmente dedicadas à produção agrícola, prevaleceu esse direcionamento. Assim, na visão da maioria dos atores envolvidos na execução da política, a exclusão produtiva acaba sendo entendida principalmente como resultado de uma produção agropecuária insuficiente para gerar renda.

Este traço do desenho dos programas é particularmente relevante porque a literatura tem apontado desde os anos 1990 a tendência declinante de agropecuária na incorporação de trabalho e na formação da renda das famílias rurais (Ramírez, 2019). Com isso, cresce a importância das chamadas oportunidades rurais não agrícolas (Graziano da Silva, 1999) e da pluriatividade (Schneider, 2003).

Apesar disso, ainda que haja algumas poucas exceções, os esforços dos programas foram direcionados a equipar os estabelecimentos familiares para melhorar sua produção e inserção em mercados agropecuários (Mello *et al.*, 2014; FIDA, 2007; Asensio, 2021). Dessa forma, por mais que se estabeleça uma diferença com a abordagem adotada para as áreas urbanas – tipicamente enfocada em programas de capacitação técnica e intermediação de mão de obra –, é possível dizer que as iniciativas desenhadas mantiveram traços de um olhar tradicional, ou setorial, para as áreas rurais.

A exceção nesse sentido é o programa do México, que reconheceu o papel das rendas agrícolas e não agrícolas para as áreas rurais. Em sua operação, o Territorios Productivos procurou compreender o peso dessas outras atividades na composição da renda familiar, as estratégias diversas de reprodução econômica e os fluxos campo-cidade que daí se estabelecem (migração de jovens, fluxos pendulares) e, a partir dessa leitura, tentou estimular sinergias entre esses espaços (Berdegué *et al.*, 2015).

Ao manter um olhar tradicional ou setorial para as áreas rurais, os programas ignoraram mudanças importantes no trabalho e na composição da renda das famílias rurais.

O consenso em reconhecer a pobreza como fenômeno multidimensional

Com relação aos campos de problemas considerados por cada iniciativa, para além da dimensão econômica, em si, há um consenso de que seria necessário abordar também carências básicas, além das capacidades produtivas em sentido estrito, ao apoiar as famílias rurais. Se, sob o ângulo produtivo, repetiu-se uma visão tradicional restrita às atividades agropecuárias, aqui há uma novidade. Refletindo o entendimento de que a pobreza é um problema multidimensional, e não apenas econômico, os programas buscaram suprir uma diversidade de necessidades, tais como o acesso a saneamento básico, água, habitação, luz, acesso a serviços de educação, saúde e registro oficial, e transferência de renda, seja por meio dos próprios programas ou por ações complementares.

O argumento aqui é que a precariedade nestas condições básicas compromete a capacidade das famílias em usar melhor seus ativos – conhecimentos, força de trabalho, terra e recursos naturais – para desenvolver a dimensão produtiva. Os programas chilenos apresentaram uma diferença com relação aos demais também neste âmbito, ao identificar a necessidade de que as pessoas em situação de pobreza desenvolvam capacidades e atitudes que promovam um desenvolvimento autônomo das famílias (Larrañaga *et al.*, 2014).

A atenção especial às carências de acesso a crédito e assistência técnica e a questão da adaptação local

Com relação especificamente às capacidades produtivas, os programas coincidem em dar destaque aos desafios da falta de capacitação técnica e acesso precário a recursos financeiros. No entanto, enquanto os programas do Brasil, do Chile e do México reconhecem a importância do conhecimento oferecido por serviços de assistência técnica, os casos do Peru e da Colômbia enfatizaram mais a necessidade de que as intervenções também sejam culturalmente adaptadas. Nesse sentido, o programa Haku Wiñay se apoiou fortemente na figura de especialistas locais, chamados de yachachiqs (“o que sabe” em quéchua), que buscam resgatar saberes indígenas para incorporá-los nas intervenções e, por estarem inseridos nas dinâmicas socioculturais das comunidades, possuem conhecimento privilegiado da região, de suas características e das necessidades das famílias rurais (Asensio, 2021). No caso do programa colombiano, também foi reconhecida a importância de se mobilizar talentos locais – que pertencem às próprias comunidades e que possuem conhecimento destacado e aplicado na resolução de problemas comuns – e de promover intercâmbio de experiências, em um processo que valoriza o conhecimento local na busca de soluções adaptadas (Procasur, 2017).

O olhar indireto para o acesso a mercados

Ainda com relação às capacidades produtivas, os programas analisados se diferenciam na atenção que conferem à dificuldade de acessar mercados. A maioria dos programas assumiu de maneira implícita que, à medida que os agricultores melhorassem suas condições produtivas (com acesso a assistência técnica e crédito), eles estariam mais aptos a incrementar sua produção e sua produtividade e a acessarem mercados. Nesse contexto, a atenção aos mercados se dá de maneira indireta. Os programas do Peru e do México reconheceram a necessidade de fomentar a diversificação e a criação de empreendimentos inovadores nas áreas rurais. Já o programa colombiano contemplou a possibilidade de realizar estudos de mercado, e por isso incluem componentes que fomentem capacidades para isso (Asensio, 2021; Berdegué *et al.*, 2015; FIDA, 2007).

O único país que parece ter adotado um componente que aborda mais diretamente o acesso a mercados foi o Brasil, por meio de políticas de compras públicas (Mello *et al.*, 2014). Neste caso, o que se esperava é que a política oferecesse uma oportunidade de mercado relativamente estável e em boas condições e que funcionasse como um impulso inicial para, em um passo seguinte, favorecer a que as famílias estivessem aptas a acessar outras oportunidades em mercados convencionais, mesmo na ausência de instrumentos específicos para este segundo tipo.

Como estabelecer relações dinâmicas com os mercados continua a ser um desafio expressivo para os programas de inclusão produtiva rural.



As diferentes maneiras de entender o papel do entorno das famílias pobres

Uma última questão que os programas dos países abordaram de maneira diferenciada é o papel atribuído (ou não) aos territórios. Os programas de alguns países identificaram a importância dos territórios na medida em que reconheceram que os desafios existentes em um lugar diferem daqueles que existem em outro e que a tessitura dos territórios importa para essas diferenças.

Reconhecer as diferenças entre os territórios em um país implica na necessidade de flexibilidade e adaptabilidade nas intervenções, além da relevância da capacidade institucional local.

No caso do programa brasileiro, apesar da lógica territorial não ter sido adotada no seu planejamento, foi dada atenção às necessidades que diferentes regiões apresentavam. O programa Água para Todos, por exemplo, era um dos que compunham o mix presente na Rota de Inclusão Produtiva Rural do Programa Brasil Sem Miséria, e tinha como foco especial os estabelecimentos da região Nordeste. O mesmo se pode dizer a respeito do programa Bolsa Verde, que estava direcionado para a região da Amazônia. O desenho e implementação desses programas exigiram a mobilização de diferentes tipos de informações para planejar as intervenções, desde um melhor mapeamento da infraestrutura existente até a identificação do público-alvo. Também é preciso lembrar que no mesmo período de execução do programa havia uma política territorial nacional, mas essa não foi considerada nos espaços de governança do Brasil Sem Miséria (Favareto, 2019).

Na experiência de outros países foi reconhecido que as diferenças territoriais trazem exigências de flexibilidade e adaptabilidade para as intervenções implementadas e de capacidade institucional a nível local para apoiar os processos de tomada de decisão. Este é o caso especialmente dos programas peruano e colombiano (Asensio, 2021; FIDA, 2007). Neles, não houve propriamente uma diferenciação de estratégias para diferentes tipos de territórios, mas foi conferido um papel destacado a instâncias locais de governança para adaptarem os instrumentos de políticas às condições locais.

O programa Territorios Productivos do México aprofundou o olhar para os territórios, ressaltando que a exclusão econômica das áreas rurais também está associada à falta de participação e sinergia entre atores e instituições locais, assim como ao baixo aproveitamento dos vínculos entre áreas urbanas e rurais (Berdegué *et al.*, 2015). O programa chileno não deu atenção à dimensão territorial, centrando essencialmente a sua atenção nos desafios vividos por indivíduos e famílias em situação de pobreza (Fernandez *et al.*, 2016).



As formas de definir o público-alvo

Em um contexto de recursos limitados, definir o público-alvo de iniciativas de inclusão produtiva é uma tarefa delicada porque pode aprofundar assimetrias entre a população pobre; e porque os critérios usados revelam também uma certa concepção sobre as possibilidades reais dessas famílias em acessar oportunidades econômicas.

Parte da literatura argumenta que as oportunidades de apoio produtivo deveriam se concentrar no grupo de agricultores considerados viáveis. Mas como se viu no capítulo anterior, isto significaria condenar à dependência das transferências a larga maioria dos estabelecimentos onde se encontram as famílias em situação de pobreza. Além disso, a experiência tem demonstrado que com pouco apoio essas famílias conseguem alavancar significativamente seus patamares de produção e de ocupação de trabalho. Por isso, em todos os casos analisados, a ênfase foi outra: apoiar essas famílias vulneráveis, muitas vezes em situação de extrema pobreza, a buscar formas de inclusão econômica pela via do trabalho.

Definir o público-alvo de iniciativas de inclusão produtiva é uma tarefa delicada porque pode aprofundar assimetrias entre a população pobre. Os critérios usados revelam também uma certa concepção – muitas vezes não conscientes ou explícitas – sobre como se avalia as possibilidades reais dessas famílias em acessar oportunidades econômicas.



Em alguns casos, o público-alvo foi definido a partir dos indivíduos e famílias em situação de pobreza

Esse foi o caso nos programas do Brasil e do Chile, que estabeleceram o foco em indivíduos e famílias em situação de pobreza, definida a partir de diferentes vulnerabilidades, usando para isso os cadastros nacionais dos países ou informações censitárias.

No caso do Brasil, foram consideradas elegíveis as famílias que já eram público-alvo do programa Brasil Sem Miséria, dando especial atenção à população em situação de extrema pobreza e incluindo famílias com renda de até meio salário-mínimo per capita. Para identificar essas famílias foram utilizadas as informações do CadÚnico e de um conjunto de iniciativas que também incluía a busca ativa pelas famílias, realizada por profissionais da área de assistência social dos municípios (Campello; Falcão; Vieira, 2014), e a mobilização de outros sistemas de informação, como a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Vale lembrar que a própria criação do CadÚnico havia sido uma inovação importante, unificando bases de dados e informações sobre beneficiários e potenciais beneficiários que antes estavam dispersas em bases individuais por programas, com inconsistências entre eles.

No caso do Chile, de maneira similar, foram utilizados os dados do Registro Social de Hogares, a partir do qual é realizada a análise dos perfis das famílias em diferentes dimensões de vulnerabilidade. Com base em critérios quantitativos, aqueles que se encontravam abaixo de uma pontuação definida foram considerados elegíveis para o programa. As iniciativas chilenas adicionaram uma segunda etapa à definição do público-alvo, na qual as famílias recebiam a visita de assistentes sociais que realizavam um diagnóstico situacional qualitativo confirmando se as famílias podem ser beneficiárias do programa (Larrañaga *et al.*, 2014).



Em outros casos, a preocupação com os indivíduos foi complementada com um olhar para o entorno em que se encontram

Nos casos do Peru e da Colômbia foram incluídas informações adicionais sobre o espaço em que as famílias se inserem, indicando uma maior preocupação com a dimensão territorial da inclusão produtiva. No caso peruano, a definição do público-alvo se deu em três etapas. Primeiro, em âmbito nacional, foram identificados os centros populacionais nas áreas rurais do país que apresentam alta incidência de pobreza, predominância de famílias que dependam de práticas caracterizadas como economias de subsistência, além de outros fatores de vulnerabilidade, como desnutrição infantil. Em uma segunda etapa, os escritórios no âmbito zonal fizeram uma nova avaliação socioeconômica dos centros populacionais, buscaram a opinião dos municípios e avaliaram a capacidade orçamentária do âmbito zonal para a execução do programa. Por fim, nos locais que foram selecionados para receber a intervenção, qualquer habitante poderia se inscrever no programa se desejasse, não havendo restrições relacionadas ao tamanho das propriedades ou a participação em outros programas (Asensio, 2021). No programa colombiano, além de identificar as regiões com características predominantemente rurais e em quais delas se concentram as famílias em situação de pobreza, o programa também avaliou se existem organizações sociais capazes de implementar as ações do projeto e a atenção às áreas marcadas pelos conflitos armados, tema delicado naquele país, foi especialmente relevante (FIDA, 2007).

Por fim, no caso do México buscou-se levantar evidências que permitissem a identificação de “territórios funcionais”, onde seria implementado o programa. Primeiramente, foram identificadas as localidades em que o programa nacional de transferência de renda (Prospera) estava em operação e onde existia uma presença expressiva de pequenas unidades de produção agrícola (menos de 20 hectares). Dentre as localidades mapeadas em cada estado, foram identificadas as que contavam com um maior número de beneficiários do Prospera e que apresentavam mais de 400 habitantes, os quais teriam prioridade para receber o programa. Os territórios funcionais abarcaram um conjunto de municípios, incluindo uma cabeceira e os municípios que se encontram em um raio de até 10km e que também apresentam uma presença relevante de pequenas



propriedades e um número mínimo de beneficiários do Prospera. Com isso, esperava-se que os territórios funcionais fossem espaços que apresentassem intensidade nas interações econômicas e sociais entre habitantes, organizações locais, unidades de produção e empresas. Para confirmar as análises anteriores, feitas a partir das bases de dados do país, foram realizadas pesquisas para validar os territórios e para analisar a existência de organizações locais e o potencial de desenvolvimento delas (Berdegué *et al.*, 2015).

Tentando combinar um conjunto de políticas ou programas

A maioria dos programas de inclusão produtiva abordaram a superação da exclusão econômica por meio de um conjunto de políticas dispostas ao longo de uma trajetória desenhada para ser continuada e cumulativa. O único caso que não parece ter incluído a ideia de uma trajetória ou rota cumulativa é o programa colombiano, em que associações locais formularam projetos de assistência técnica ou financiamento a serem aprovados pelos comitês gestores dos programas, mas não parece ter havido um sequenciamento esperado. Para os demais países a noção de trajetória – ou rota de inclusão produtiva, como no caso brasileiro – serviu como elemento organizador do conjunto de políticas oferecido. No entanto, a noção de “trajetória” se expressou de formas diferentes, mantendo uma forte relação com a maneira como o problema da exclusão econômica é concebido em cada caso.

- **Trajetoórias para inclusão de indivíduos e famílias** – Nos casos do Chile e do Brasil ambos conceberam rotas que deveriam ser percorridas por indivíduos e famílias, refletindo a sua abordagem para a inclusão produtiva. As trajetórias nesse sentido estariam associadas a dois caminhos possíveis: o do estabelecimento de um pequeno negócio ou o da obtenção de um emprego formal. Para as áreas rurais, o primeiro caso é o mais frequente.

No caso do Chile a trajetória a ser percorrida deveria constituir um plano de ação a ser cumprido pelas famílias com prazos e requisitos definidos. Depois de deliberar juntamente com o assistente social responsável pelo acompanhamento da família se ela seguiria o caminho do chamado empreendedorismo ou do emprego formal, definia-se uma trajetória padronizada a ser concluída pelas famílias no período de três anos.

A maioria dos programas de inclusão produtiva abordaram a superação da exclusão econômica por meio de um conjunto de políticas dispostas ao longo de uma trajetória desenhada para ser continuada e cumulativa.



O caminho para o empreendedorismo envolve avaliar diferentes opções, definir qual negócio será iniciado, obter a formação técnica requerida ou receber serviços de assistência técnica e a compra de equipamentos e insumos. Para cada uma dessas etapas as famílias deveriam cumprir com requisitos mínimos para passar à seguinte e ter acesso aos benefícios. Caso esses requisitos não fossem cumpridos, as famílias poderiam deixar o programa. O modelo chileno é criticado justamente por adotar uma trajetória padronizada que não dá espaço às particularidades de cada caso (Fernandez *et al.*, 2016; Larrañaga *et al.*, 2014).

No Brasil, a “Rota de Inclusão Produtiva Rural” definida pelo governo federal do país também serviu como esquema organizador para reunir diferentes intervenções anteriormente dispersas, mas sem estabelecer um sequenciamento junto às famílias. Ou melhor, no planejamento a rota previa um sequenciamento, mesmo considerando que as famílias não receberiam necessariamente todas as intervenções, pois nem todas sofriam as mesmas restrições. A “rota rural” consistia em uma combinação de programas que buscava atender as diferentes necessidades dos pequenos estabelecimentos agrícolas. Primeiro se ofereceriam programas para atender carências básicas (água, luz e renda), em seguida seria dada atenção a carências produtivas (crédito e assistência técnica) e por fim se buscava inserir os agricultores em mercados institucionais.

Entretanto, como a implementação dos programas para cada uma destas carências era realizada separadamente – às vezes por diferentes ministérios, apenas o acompanhamento de metas e a solução de problemas era feito por uma estrutura centralizada -, cada um desses programas ou ações chegava para grupos diferentes de agricultores pobres e em ordem aleatória, pervertendo em certo sentido a concepção original (Mello *et al.*, 2014; Mello, 2018).

- ✿ **Trajetoórias para inclusão em localidades** – Para os casos do Peru e do México, as etapas do programa estavam relacionadas à sua implementação em uma localidade ao invés de se centrar nas famílias.

O programa peruano definiu três estágios, cada um com a duração de um ano, durante os quais se buscava o



amadurecimento dos negócios das famílias. Em um primeiro estágio, considerado o mais intenso, os especialistas locais do programa apoiariam as famílias a implementar tecnologias e práticas produtivas selecionadas pela população local, assim como melhoras na infraestrutura de suas residências, especialmente no que se refere a saneamento e saúde. No segundo ano do programa, os especialistas locais se dedicariam a reforçar a apropriação tecnológica e a resolver possíveis problemas que surgem do seu uso, além de promover o fomento de capacidades financeiras. No último ano, o trabalho dos especialistas locais com os estabelecimentos familiares deveria ser reduzido, e passar a se concentrar em empreendimentos coletivos, que também deveriam receber o apoio de especialistas dedicados à comercialização, com vistas a melhorar os seus resultados financeiros (Asensio, 2021).

Já a experiência mexicana organizou a sua trajetória ao redor de um plano de desenvolvimento territorial. Depois de identificar as formas de ação coletiva existentes no território seria realizado um diagnóstico dos principais problemas e obstáculos para o avanço da localidade. Com base no diagnóstico seria elaborado um plano de desenvolvimento de três anos e um plano de trabalho de um ano. Os planos deveriam ser construídos de forma participativa, com membros da comunidade, organizações locais e agências governamentais. Os projetos empreendidos visariam identificar e estimular os principais eixos econômicos do território. A implementação se daria com o apoio de agências governamentais e contaria também com a participação da comunidade e das organizações locais, que também participariam do seu monitoramento (Berdegué *et al.*, 2015).

UM TEMA CHAVE – COORDENAÇÃO MÚLTIPLA

Para oferecer os diferentes tipos de intervenções implicados nos programas de inclusão produtiva é necessário que exista um grau elevado de coordenação. Isso se traduz em duas grandes dimensões. Primeiro, é preciso assegurar que as intervenções ocorram na sua completude, com os diferentes componentes das intervenções que importam chegando às mesmas famílias nos territórios e na sequência certa para garantir a cumulatividade. Sem isso a ideia de trajetória é apenas uma abstração. Trata-se da coordenação de diferentes políticas e instrumentos. Segundo, é importante considerar com quem coordenar. Trata-se da coordenação entre atores. E estas precisam ainda ser dividida em dois âmbitos: a coordenação entre atores estatais (diferentes ministérios, diferentes entes federativos), e a coordenação entre estes atores estatais e outros atores não estatais, como o setor privado ou o mundo das organizações sociais de apoio. Essas possibilidades variam entre os territórios. Em alguns há atores e recursos que podem participar e serem mobilizados para as intervenções, em outros isso não acontece e as dificuldades são ainda maiores.



Nas intervenções analisadas, os esforços de coordenação se concentraram nas estruturas de governo, tanto entre os seus diferentes níveis, como áreas. Isso foi considerado como necessário pois cada componente das rotas ou trajetórias de intervenção estão tipicamente localizados em uma estrutura governamental, muitas vezes em diferentes órgãos ou estruturas, com seus mecanismos próprios de implementação e governança (Lotta; Favareto, 2016).

No entanto, há diferentes desafios que se apresentam para os gestores públicos para coordenar as intervenções. Dois desses desafios merecem destaque. Primeiro, como a inclusão produtiva exige a articulação de diferentes tipos de intervenção, essas tipicamente estão localizadas em diferentes secretarias ou ministérios e por isso os gestores precisam definir se é possível combinar os programas já existentes, mas dispersos, ou se é necessário criar programas novos. Um segundo desafio está relacionado à coordenação entre o governo central e as localidades. De maneira geral, os programas assumiram que os instrumentos de política são oferecidos a nível nacional e coordenados a nível local. No entanto, a operacionalização desse arranjo se deu de diferentes maneiras e nem sempre favoreceu, de fato, esta coordenação em âmbito local, porque os prazos de implementação de diferentes programas não eram convergentes, ou porque a disponibilidade de recursos e os requisitos eram distintos para participar de cada um deles.

A atenção com a coordenação se apresenta em duas grandes dimensões. Primeiro, é preciso assegurar que as intervenções ocorram na sua completude, com os diferentes componentes das intervenções chegando na sequência certa às mesmas famílias. Segundo, é importante considerar com quem coordenar.

A seguir as experiências dos programas em análise ilustram diferentes formas de responder a esses desafios e, em alguns casos, as dificuldades que emergiram.

Criar novos programas ou articular os já existentes

Para oferecer os instrumentos de política a nível nacional, alguns países utilizaram as políticas com que já contavam, enquanto outros criaram estruturas.

No caso do Brasil, por exemplo, os programas que foram mobilizados para compor a rota de inclusão produtiva rural já existiam e eram operados por diferentes ministérios. Apenas complementos foram criados, como o crédito para fomento produtivo. Para favorecer a sua mobilização e coordenação ao redor dos beneficiários do programa foram criadas salas de situação interministeriais para monitoramento dos programas (Mello *et al.*, 2014).

Já no caso chileno, foi identificado que a inclusão dos beneficiários do Chile Solidário em programas que já existiam no país, como os serviços de

assistência técnica agrícola e serviços de apoio para o desenvolvimento de empreendimentos, traria muitas dificuldades a esses programas. Por isso decidiu-se duplicar algumas dessas iniciativas, criando programas paralelos dirigidos às necessidades do público-alvo do Chile Solidário e posteriormente do IEF. Esse arranjo é criticado por não favorecer a conexão dos empreendimentos com os serviços mais especializados do país e com mercados mais dinâmicos (Fernandez *et al.*, 2016).

A coordenação com o âmbito local

Como mencionado anteriormente, a maioria dos programas dos países reconheceu a necessidade de conferir um papel de coordenação para o âmbito local. No entanto, foram adotados diferentes arranjos com esse objetivo.

No Chile, apesar de inicialmente o planejamento do programa ser centralizado no governo nacional, com o tempo esse papel foi transferido para os municípios, por reconhecer a importância de dar uma maior atenção às necessidades locais. Os governos municipais contaram também com o apoio de assistentes que acompanharam as famílias em dois âmbitos: psicossocial e laboral (Larrañaga *et al.*, 2014).

Nos casos peruano e colombiano, a coordenação se estabeleceu por meio da interação entre organizações locais da sociedade civil – conselhos de administração de núcleos de 40 a 80 famílias no Peru e associações locais de produtores na Colômbia – com órgãos de governo regionais ou zonais. No programa Haku Wiñay, a coordenação também foi fortalecida por meio da figura dos yachachiqs responsáveis por oferecer um acompanhamento direto às famílias (Asensio, 2021).

No caso do México foram criadas unidades de operação com representantes governamentais e de organizações locais (Berdegué *et al.*, 2015). Nos programas dos três últimos países, essas organizações locais foram responsáveis por gerir recursos, identificar e solicitar a oferta de políticas necessárias, acompanhar a execução das ações e, em alguns casos, participar da sua avaliação.

A exceção nesse quesito é o programa brasileiro pois, diferentemente do que ocorre com a sua rede de assistência social, com capilaridade municipal em todo o território nacional, não há estruturas a nível local para empreender as políticas de apoio produtivo: a rede de assistência técnica que já teve enorme capilaridade foi praticamente desmontada nos anos 1990; e os agentes financeiros de execução do programa são bancos comerciais. No caso do Bolsa Família, por exemplo, o Conselho local de Assistência Social monitora a aplicação

A coordenação com o âmbito local ocorreu tanto por meio da administração pública do município, como via parcerias com organizações da sociedade civil e com grupos de famílias.

e a situação das famílias. Mas no caso da Inclusão Produtiva, não há um Conselho local. Os antigos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram, em sua quase totalidade, desmontados. Em seu lugar foram criados em muitos lugares os Colegiados Territoriais, organizados na escala microrregional, mas eles não atuavam em âmbito municipal. Com isso, programas importantes como assistência técnica, crédito de fomento, entre outros, não passavam por nenhuma estrutura municipal de gestão, ficando exclusivamente sob coordenação das estruturas nacionais, muito distantes, por sua própria natureza, das sutilezas e especificidades dos contextos locais de implementação, e isso, obviamente, dificultava muito a coordenação entre esses instrumentos no momento de sua implementação junto aos beneficiários (Favareto, 2019).

O monitoramento e avaliação dos programas

Quanto ao monitoramento das ações há duas situações distintas. Uma primeira na qual se encaixam os programas brasileiro e chilenos que buscaram monitorar a execução de cada um dos componentes, mas deram menor atenção à coordenação dos mecanismos de implementação e aos resultados dos programas. E outra na qual se encontram as iniciativas do México e do Peru que incorporaram estratégias de avaliação de resultados no desenho dos programas.

A atenção ao monitoramento dos componentes

Os programas do Brasil e do Chile optaram por monitorar os componentes dos programas, privilegiando o acompanhamento do alcance das intervenções (pessoas atingidas, montante de recursos investidos e execução orçamentária) e seus impactos em termos agregados, por exemplo, nos indicadores de pobreza do país.

No caso do Brasil, mantendo em grande medida a lógica de cada intervenção, foi dado seguimento por exemplo a quanto do orçamento dos programas estava sendo investido de fato, quantas pessoas receberam assistência técnica ou quantas cisternas foram instaladas. Mas nada havia de evidências sobre se estes investimentos estavam atingindo as mesmas famílias ou se estavam sendo pulverizados, ou se a ideia de rota baseada em sequenciamento de acesso a programas estava ocorrendo. As informações eram reunidas para acompanhamento e eventual apoio pelas estruturas de gestão coordenadas pelo Programa Brasil Sem Miséria, que amalgamava todos os programas dispersos em outras estruturas ministeriais.

No caso chileno, também foi privilegiado o alcance das intervenções, monitorando por exemplo o número de visitas realizadas pelos assistentes sociais, quantas famílias iniciaram hortas ou quantas receberam os insumos para começar a criação de animais.



Ao dar seguimento apenas às ações de cada um dos componentes isoladamente, esses programas enfrentaram dificuldades para estabelecer a coordenação das intervenções e não foram capazes de fazer os ajustes necessários para melhorar sua complementaridade e, por aí, a sua efetividade (Fernandez *et al.*, 2016; Favareto, 2019).

É importante registrar que no início da implementação dessas iniciativas, algumas das ações empreendidas tiveram de enfrentar o desafio da ausência de dados ou informações sobre as famílias que buscavam atender. Foi durante o processo de execução que algumas dessas informações foram captadas e posteriormente utilizadas para redirecionar as ações. Não houve uma decisão deliberada de acompanhar a execução dos programas individualmente. E sim uma inércia institucional, herdeira de uma precariedade institucional anterior, que favoreceu a fragmentação do olhar e a ênfase na dimensão de alcance das políticas. Ainda assim, o acompanhamento de cada um dos programas foi o que finalmente permitiu identificar a falta de convergência das ações.

No caso da rota rural brasileira, por exemplo, observou-se que a maioria da população beneficiária recebeu apenas uma ou duas intervenções do conjunto definido, evidenciando que a trajetória cumulativa que havia sido imaginada não foi implementada (Mello, 2018).

Uma vez vencido o desafio de contar com informações sobre as famílias que se busca atender, é possível adotar uma abordagem para o monitoramento e avaliação que dê atenção aos resultados que se espera alcançar.

Um olhar ampliado para a avaliação e a aprendizagem

Nos casos do Peru e do México, os governos de ambos os países encomendaram e realizaram avaliações de impacto. Para o programa mexicano foram estabelecidas comissões de seguimento nos âmbitos nacional, estadual e territorial com a função de receber e discutir as evidências oferecidas pelas experiências locais, as quais seriam reportadas e monitoradas por um sistema de avaliação desenvolvido para o programa tanto no processo de planejamento e implementação, quanto ao término do ciclo trienal (Berdegué *et al.*, 2015).

Além disso, o programa contemplava a realização de projetos piloto que funcionariam como espaços de aprendizagem, nos quais seriam experimentadas estratégias, métodos e instrumentos e se manteria um dispositivo de acompanhamento e aprendizagem sistemática. As decisões de expandir e dar continuidade ao programa estariam associadas aos resultados obtidos. O sistema de avaliação e monitoramento também incluiu um componente de aprendizagem, que permitia identificar os elementos críticos que obstaculizavam o processo operativo proposto e os efeitos esperados do programa e deveria contar com a participação de uma equipe de especialistas externa ao governo (Rimisp, 2015).

Tabela 8: Quadro síntese das definições de exclusão econômica adotadas pelos programas analisados.

País	Programa	Ano de início	Exclusão econômica				
			Setores	Pobreza	Carências produtivas	Acesso a mercados	Papel do entorno
Chile	Programas Chile Solidário e Ingreso Ético Familiar	2002 e 2012	Não diferencia formalmente áreas rurais e urbanas	Fenômeno multidimensional, incluindo aspecto psicossocial	Falta de acesso a crédito e de assistência técnica	Indireto – Avaliação de possíveis negócios locais	Ausente
Brasil	Rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria	2011	Equivale áreas rurais a espaços agrícolas	Fenômeno multidimensional	Falta de acesso a crédito e de assistência técnica	Direto – Conexão com estratégia de compras públicas	Seleção dos componentes mais pertinentes para as regiões do país
Perú	Programa Haku Wiñay	2014	Equivale áreas rurais a espaços agrícolas	Fenômeno multidimensional	Falta de acesso a crédito e de assistência técnica com adaptação local	Indireto – Fomento à diversificação e realização de estudos de mercado	Reconhecimento da necessidade de flexibilidade local
Colômbia	Programa Oportunidades Rurales	2007	Equivale áreas rurais a espaços agrícolas	Fenômeno multidimensional	Falta de acesso a crédito e de assistência técnica com adaptação local	Indireto – Fomento à diversificação e realização de estudos de mercado	Reconhecimento da necessidade de flexibilidade local
México	Programa Territorios Productivos (México)	2015	Dá atenção a rendas agrícolas e não agrícolas	Fenômeno multidimensional	Falta de acesso a crédito e de assistência técnica	Indireto – Fomento à diversificação e realização de estudos de mercado	Atenção aos atores e instituições locais e aos vínculos entre áreas rurais e urbanas

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 9: Quadro síntese das características das intervenções analisadas.

País	Programa	Ano de início	Características das intervenções			
			Público-alvo	Tipo de trajetória	Arranjo de coordenação	Monitoramento e avaliação
Chile	Programas Chile Solidário e Ingreso Ético Familiar	2002 e 2012	Indivíduos e famílias em situação de pobreza	Trajетória pré-definida para indivíduos e famílias	Novos programas com articulação entre âmbitos nacional e municipal	Monitoramento de componentes do programa
Brasil	Rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria	2011	Indivíduos e famílias em situação de pobreza	Trajетória cumulativa para indivíduos e famílias	Programas existentes com execução centralizada no âmbito nacional, complementaridade com novos programas	Monitoramento de componentes do programa
Perú	Programa Haku Wiñay	2014	Indivíduos e famílias em situação de pobreza + atenção a localidades vulneráveis	Trajетória para localidades	Novos e pré-existentes programas com articulação entre os governos nacional e zonal e grupos de famílias	Monitoramento, avaliação e aprendizagem
Colômbia	Programa Oportunidades Rurales	2007	Indivíduos e famílias em situação de pobreza + atenção a localidades vulneráveis	Ausência da ideia de trajetória	Novos e pré-existentes programas com articulação entre os governos nacional e zonal e associações de produtores	Monitoramento, avaliação e aprendizagem
México	Programa Territorios Productivos (México)	2015	Indivíduos e famílias em situação de pobreza + atenção a localidades vulneráveis	Trajетória para localidades	Novos e pré-existentes programas com articulação entre o governo nacional e colegiados territoriais	Monitoramento, avaliação e aprendizagem

Fonte: Elaboração própria.



2.3. LIÇÕES PARA UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA

Esta geração de políticas e programas de inclusão produtiva rural é considerada pela literatura especializada especialmente importante pelo alto grau de inovação que se tentou implementar. Ela representa também a tentativa mais consistente de abordar a pobreza e a inclusão produtiva a partir de uma visão multidimensional. Como já foi dito, várias destas iniciativas foram descontinuadas ou estão passando por mudanças nos anos mais recentes, quando houve mudanças nos governos dos diferentes países, e também como reflexo da crise que atingiu toda a região.

Estudo conduzido pelo Banco Mundial (2020) tendo por base esses e outros programas similares implementados na América Latina identificou um conjunto de lições, úteis a se pensar uma nova geração de iniciativas. Entre elas estão:

- ✿ **Falta incorporar a avaliação como elemento de desenho** – Uma realidade compartilhada por quase todas as experiências é a ausência de



avaliações sistemáticas e de impacto das iniciativas. Não há, salvo exceções, uma perspectiva experimental, de testar soluções e aprimorar desenhos e estratégias de implementação com base em evidências e resultados. Isso limita muito a identificação de aprendizados claros que possam reorientar a prática e levar a maiores ganhos de eficiência e efetividade.

✿ **Monitoramento** – Formas de monitoramento constante e metódico podem ser mais relevantes para a execução de um programa do que qualquer avaliação a posteriori. Elas informam os agentes e permitem correções de rumo em curto prazo, com ganhos para todos os atores envolvidos. Em geral as formas de monitoramento se concentram em componentes específicos ou na observação de registros quantitativos de metas e indicadores de execução, mas não em acompanhamento de resultados e impactos.

✿ **Flexibilidade, adaptabilidade e fragilidade institucional** – A heterogeneidade existente, as mudanças de contexto e a base incipiente de informações sobre o que realmente funciona ou pode funcionar sugerem que os programas devem ser desenhados com flexibilidade para se adaptarem a correções de rumo e para se moldarem a variações espaciais e temporais. Por outro lado, no caso dos países latino-americanos a instabilidade é um fator muitas vezes presente, com crises econômicas ou políticas. Muitos programas sofrem descontinuidade porque estão fragilmente aparados nos marcos legais dos países e podem ser refeitos por simples atos de vontade de gestores ou governantes, sem amparar-se em processos de avaliação ou em mecanismos de tomada de decisão com controle social. Nesse sentido, a estabilidade das intervenções pode ser aprimorada se os programas de inclusão produtiva foram mantidos com base nas instituições e nos mercados existentes em cada território, ao invés de se restringir à iniciativa de um único governo. O desenho de iniciativas futuras deveria buscar um ponto de equilíbrio que permita garantir estabilidade ao longo do tempo a aspectos basilares das políticas, protegendo-as de mudanças de contexto, mas também prever flexibilidade nas suas formas de implementação de forma a adaptar esta concepção às exigências de cada período ou da diversidade de situações encontradas.

✿ **É um erro separar políticas sociais e produtivas** – Esses dois tipos de políticas, junto a populações vulneráveis, precisam ser complementares, e não substituíveis. A pobreza é uma condição de privação multidimensional e na vida das pessoas não é possível separar a dimensão econômica do provimento de direitos ou da satisfação de necessidades básicas. As duas dimensões são interdependentes e a boa

Muitos programas sofrem descontinuidade porque estão fragilmente aparados nos marcos legais dos países e podem ser refeitos por simples atos de vontade de gestores ou governantes, sem amparar-se em processos de avaliação ou em mecanismos de tomada de decisão com controle social.

utilização dos ativos das famílias dependem do fortalecimento de ambas, simultaneamente. Em momentos de escassez de recursos muitas vezes surgem narrativas que defendem que certos tipos de investimentos, como aqueles mais diretamente voltados à dimensão produtiva, sejam focalizados apenas naqueles considerados mais aptos. Isto cria uma situação de segregação entre os mais pobres e contribui para fomentar desigualdades no próprio público alvo das políticas. Sob o argumento da busca por eficiência e simplificação, quando se vai nessa direção, o que se faz é ignorar as lições das análises de políticas públicas e as evidências disponíveis sobre inclusão produtiva destas famílias, nas quais a complementaridade entre esses dois tipos de investimentos é sempre enfatizada como uma condição necessária para o sucesso das iniciativas.

✿ **Inclusão produtiva funciona melhor quando inserida em estratégias de desenvolvimento dos territórios** – De pouco adianta melhorar a oferta de trabalho ou de produtos se não houver mercados promissores. E é difícil

prover bens e serviços em territórios desprovidos de equipamentos públicos e infraestrutura adequados. Transformações no entorno dos domicílios rurais pobres são fundamentais para ampliar oportunidades e dinamizar o tecido social tornando-o mais fértil para a inclusão produtiva. Muitas regiões rurais precisam de estratégias deliberadas e dirigidas para isso. Esse tipo de visão permitiria combinar as ações “da porteira para dentro” com outras “fora da porteira” dos estabelecimentos pobres. É verdade que as políticas territoriais implementadas nas duas primeiras décadas deste século apresentaram resultados muito limitados, mas elas, se renovadas, continuam sendo importantes, para melhorar o entorno socioeconômico onde se concentram essas famílias vulneráveis.

✿ **“Escutar” a população para definir oportunidades** – As oportunidades para a inclusão produtiva variam em cada território.

Para que essas sejam melhor identificadas, é importante que a população ofereça suas perspectivas, já que são eles que se dedicarão a essas atividades. Um desenho de implementação do programa que inclui as decisões de colegiados de instituições, associações locais ou grupos de famílias pode oferecer os insumos necessários nesse sentido.

Transformações no entorno dos domicílios rurais pobres são fundamentais para ampliar oportunidades e dinamizar o tecido social tornando-o mais fértil para a inclusão produtiva.

Mas há também um conjunto de temas e questões para as quais não há indicações claras e que precisam estar no radar de novos desenhos que venham a ser produzidos para os próximos anos. São eles:



- ✿ **Vincular os programas de inclusão produtiva com outros que envolvem metas relacionadas a alimentação e nutrição ou a aspectos ambientais** – Esta é uma forma de promover sinergias entre agendas relevantes para as sociedades latino-americanas em contexto de limitação de recursos. O Bolsa Verde, no caso brasileiro, oferecia lições nessa direção, mas ele precisaria ter sua cobertura aumentada, precisaria mobilizar recursos em maior volume e poderia estar mais vinculado a práticas regenerativas. Os Programas de Alimentação Escolar e de Aquisição de Alimentos foram bons experimentos. Também é preciso ampliar sua cobertura. E para isso deve-se fortalecer capacidades nos municípios menores para operar com esses programas e simplificar normas de funcionamento. Com isso não se sugere que os programas de inclusão produtiva sejam subsidiários a essas outras iniciativas. Como mencionado anteriormente é importante que os programas possam ser sustentados pelas instituições e mercados existentes.
- ✿ **Estabelecer formas de complementaridade com o setor privado** – Em muitas das políticas a ampliação de mercados para agricultores pobres tinha como horizonte as compras públicas. Isso é importante em um primeiro momento para garantir um destino estável para uma produção incipiente. Mas não pode ser um fim. Porque o teto de compras por produtor é baixo, para favorecer que mais pessoas acessem esse mercado, evitando concentração. Porque os recursos públicos são limitados para uma ampliação em maior escala. E porque o setor privado pode desenvolver estratégias de negócios que priorizem a inclusão, mediante incentivos adequados. A solução, contudo, não é simples: há problemas relacionados à oferta por parte dos agricultores, pois não é fácil garantir qualidade e regularidade; há problemas

de assimetria de poder entre empresas e agricultores na negociação de contratos; há problemas de logística e financiamento. O poder público pode ajudar, financiando giro e agilidade no pagamento; fortalecendo formas de ação coletiva para melhorar a oferta; e estabelecendo cláusulas padrão em contratos quando houver incentivo governamental especial para essas modalidades de compra. A experiência brasileira do Programa Nacional de Produção e Uso de Biocombustíveis foi exitosa em criar um mercado novo para a agricultura familiar, embora tenha fracassado em incluir os agricultores mais pobres. Adaptações podem ser feitas nesse desenho em futuras iniciativas.

❖ **As ocupações não agrícolas** – Nesse tema há menos experiências. O caso mexicano pode inspirar soluções. Nele, a ideia inicial era planejar investimentos em “territórios funcionais” (definidos de acordo com a regularidade dos deslocamentos das pessoas) e, neles, fortalecer o tecido produtivo com prioridade para atividades intensivas em trabalho. No Peru, também houve o esforço de introduzir outros tipos de atividades por meio do desenvolvimento de “negócios inclusivos” no terceiro ano do programa. Décadas atrás, antes da criação do Pronaf, no Brasil, cogitou-se entre alguns atores criar um programa para financiar o estabelecimento familiar, e não atividades agropecuárias, como se faz hoje. É uma ideia ousada. Nela os investimentos poderiam ser feitos em atividades não agrícolas, aquisição de habilidades, entre outras. O programa chileno de inclusão produtiva tenta algo assim, ao apoiar e financiar um projeto da família, com o fomento, e não atividades isoladas.

❖ **Coordenação** – Essa é uma palavra-chave. Em contexto de recursos limitados é possível alcançar mais e melhores resultados sem necessariamente gastar mais, desde que as ações sejam mais bem coordenadas. O programa brasileiro teve uma coordenação parcialmente bem sucedida. Houve boa coordenação intersetorial quanto a metas e investimentos, mas pouco quanto a resultados. Houve boa coordenação federativa, sobretudo quando havia sistemas nacionais com alta capilaridade como na assistência social; mas o mesmo não ocorreu com as políticas produtivas, justamente pela ausência destes sistemas estruturados. E praticamente não houve coordenação multiatores, em especial com o setor privado.

Em contexto de recursos limitados é possível alcançar mais e melhores resultados sem necessariamente gastar mais, desde que as ações sejam mais bem coordenadas.

Este pequeno conjunto de temas e questões não esgotam os campos de inovação necessários para uma nova geração de políticas de inclusão produtiva, mas mostram que há aprendizados que podem ser mais bem aproveitados. Valorizar o passado é fundamental. Inovar no futuro também.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, P.H.M. *et al.* Na era das máquinas, o emprego é de quem? Estimacão da probabilidade de automacão de ocupaçoes no Brasil. **Texto para Discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, n. 2457, mar. 2019.
- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradicões e desafios para o futuro. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- ARAUJO, M. C.; BOSCH, M.; SCHADY, N. Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap? **IDB Working Paper Series** n. 767, jan. 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Can-Cash-Transfers-Help-Households-Escape-an-Inter-Generational-Poverty-Trap.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.
- ASENSIO, R. **Haku Wiñay. Potencialidad y retos de las nuevas intervenciones de inclusión económica en las zonas rurales andinas**: Documento de Trabajo-280. Serie: estudio sobre desarrollo, 51. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IEP, 2021.
- BANCO MUNDIAL. **Stagnant Poverty Reduction in Latin America. Poverty and Inequality Monitoring: Latin America and the Caribbean**. World Bank Group. 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/750811537474872191/pdf/130046-PUBLIC-Stagnant-Poverty-Reduction-LAC-2016-final-June2018.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2021
- BANCO MUNDIAL. **Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean**: when dreams meet reality. Abril, 2019. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31483/9781464814136.pdf?s_equence=6&isAllowed=y. Acesso em: 4 de maio de 2019.
- BANCO MUNDIAL. **Productive Inclusion in Latin America: Policy and Operational Lessons**. World Bank, Washington, DC. 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34199>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- BERDEGUÉ, J. A. *et al.* **Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos**: Serie Documentos de Trabajo N° 131. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago: 2015.
- BUAINAIN, A. M. **Trajetória recente da politica agrícola brasileira**. 1999. 326p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000195605>>. Acesso em: 28 Fev. 2017.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; VIEIRA, P. O **Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.
- FAVARETO, A. **A Estratégia de Inclusão Produtiva Rural do Programa Brasil Sem Miséria**: arranjo institucional, implementação e aprendizados. Relatório para o Banco Mundial. 2019, Mimeo.
- FERNANDÉZ, M. I. *et al.* Efectos sinérgicos entre el Ingreso Ético Familiar (IEF) y los programas de apoyo al emprendimiento en Chile, 2012-2014. IN: MALDONADO, J. H. *et al.* **Protección, producción, promoción**: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016. p. 127-180.

- FIDA. **Programa de desarrollo de la microempresa rural – Evaluación final.** Bogotá/Roma: Fida.
- GARCIA Jr., A. R. A sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. *Sociologias*, ano 5, n. 10, julho/dezembro/2003.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro.** Campinas: Ed. Unicamp. 1999.
- GRISA, C. & PREIS, P. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil – das controvérsias e limitações a uma nova agenda.** Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo. 2019.
- GUANZIROLI, C. *et al.* The fate of family farming under the new pattern of agrarian development in Brazil. In: BUAINAIN, A. M.; LANNA, R.; NAVARRO, Z. (Org.). **Agricultural Development in Brazil: The Rise of a Global Agro-food Power.** 1ed.Ne: Routledge, 2019, v. 1, p. 173-188.
- LARRAÑAGA, O. *et al.* Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. PNUD-Chile. **Documento de Trabajo.** Dezembro 2014.
- LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- MELLO, J. *et al.* A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_10.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.
- MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural.** Brasília: IPEA. 2018.
- PARTNERSHIP FOR ECONOMIC INCLUSION (PEI). **PEI Data Portal**, 2021. Landscape Dashboard. Disponível em: <https://www.peiglobal.org/pei-data-portal>. Acesso em: 02 de abr. de 2021.
- PROCASUR. **Programa Oportunidades Rurales. Dinamización de un mercado de Talentos Locales para servicios de asistencia técnica a microempresarios rurales.** Bogotá: Procasur. 2017.
- RAMÍREZ E. Empleo rural no agrícola en América Latina. **2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe.** No. 18. Santiago de Chile: FAO, 2019. 18 p.
- RIMISP. **Programa territorios productivos – Nota de aprendizaje n°1.** Chile: 2015.
- RIGOLINI, J. Productive inclusion: A silver bullet, or a new development fad?. **Brookings**, Jul. 2016. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2016/04/12/productive-inclusion-a-silver-bullet-or-a-new-development-fad/>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- SABOURIN, E.; GRISA, C. (orgs.). **A difusão de políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe.** Porto Alegre: Escritos Ed. 2018.
- SABOURIN, E. *et al.* **Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil.** Cahiers Agriculture. 29 (2020) 31. 2020.
- SANTANA, C. A. M. *et al.* Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN Antônio Márcio, *et al.* (Editores técnicos). **O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola.** Brasília, DF: Embrapa, 2014.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar brasileira.** Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2003.

SOUZA FILHO, H. M. BUAINAIN, A. M. **Economia Agrícola**. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

VAHDAT *et al.* **O Futuro da Inclusão Produtiva: da emergência social aos caminhos pós-pandemia**. Brasília: Instituto Veredas, 2020. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/>.



3. NOVAS OPORTUNIDADES – DIGITALIZAÇÃO, ACESSO A MERCADOS ALIMENTARES E INCLUSÃO PRODUTIVA

DO QUE TRATA ESTE CAPÍTULO?

Este capítulo aborda um dos temas emergentes com grande potencial para viabilizar a inclusão produtiva de agricultores em situação de pobreza ou vulnerabilidade: a digitalização da agricultura e dos sistemas alimentares. O tema é amplo, pois envolve uma grande variedade de domínios, desde as formas de produção, passando pela assistência técnica, até o consumo, com o uso cada vez mais disseminado de plataformas digitais de comercialização, que conectam produtores e consumidores, com ou sem intermediários. É algo bem mais amplo, portanto, do que a chamada Agricultura 4.0, para a qual já há um ambiente de atores estruturado e formas de apoio governamental. Sobre a digitalização, no entanto, ainda é incipiente o conhecimento disponível aos tomadores de decisão. E seus resultados podem ser ambíguos: ao mesmo tempo em que pode ampliar oportunidades, pode também reforçar desigualdades, devido às várias barreiras de entrada.

O objetivo das próximas páginas é oferecer um panorama introdutório sobre este tema e, a partir disso, explorar aspectos relevantes para a inclusão produtiva em um domínio específico da digitalização: as plataformas digitais de comercialização de produtos agroalimentares. Para isso o capítulo está organizado em três seções: 1. o que significa digitalização na agricultura e nos sistemas alimentares; 2. uma análise sobre como estão desigualmente distribuídas as possibilidades de aproveitar adequadamente essa tendência e quais são as barreiras que recaem especificamente sobre a agricultura familiar; e, ao final, 3. são apresentados três vetores para ampliar os horizontes destas iniciativas.

Ainda que este capítulo se concentre na digitalização dos sistemas alimentares, é importante mencionar que também há outras oportunidades sendo criadas em outros setores. A digitalização amplia as possibilidades de venda de serviços e aquisição de conhecimentos, por exemplo. Especialmente para os segmentos mais jovens, a digitalização permite que outras atividades sejam mais bem exploradas, como a produção cultural e artística, serviços ambientais, turismo e a produção e venda de produtos locais.

MENSAGENS PRINCIPAIS

- ✿ Digitalização da agricultura e dos mercados alimentares é um tema amplo e cobre uma variedade de formas de utilização de tecnologias de informação e tratamento de dados em todas as fases da produção até o consumo (tecnologias de monitoramento e uso de recursos, simulação de efeitos de mudanças climáticas, plataformas digitais de comercialização, aplicativos de assistência técnica e acesso a informações).
- ✿ No segmento específico da comercialização de produtos alimentares via plataformas digitais há diferentes possibilidades de uso que podem significar ampliação de oportunidades de inclusão de agricultores em mercados. Houve significativo aumento no uso destas plataformas de venda de alimentos durante o período da pandemia devido às restrições de circulação. Mas essa tendência já vinha desde antes, com o fortalecimento de novos hábitos de consumo envolvendo tanto a busca por alimentos saudáveis como o uso de ferramentas digitais.
- ✿ As plataformas digitais podem assumir muitas variações: quanto ao tipo de atores envolvidos (somente agricultores e consumidores, ou envolvendo também intermediários de diferentes tipos); quanto ao papel de cada um deles; quanto ao tipo de transação que se efetua nestes ambientes virtuais; e a como se estruturam barreiras de entrada e distribuição de ganhos.
- ✿ O potencial inclusivo das plataformas digitais é ambíguo: representam novas oportunidades de mercados para agricultores familiares; mas também podem gerar o resultado oposto, devido à alta seletividade gerada por barreiras de entrada e formas de competição.
- ✿ As principais barreiras para viabilização desses mercados são: acesso às tecnologias e à infraestrutura necessária à operação de plataformas digitais; aspectos relacionados à escala, escopo e estabilidade tanto da oferta como da demanda; a logística de viabilização dos negócios digitais; o arranjo organizacional e a governança destes mercados e seus instrumentos; a gestão da informação; o equilíbrio entre critérios de viabilidade e de solidariedade entre produtores.
- ✿ Estas barreiras de entrada podem ser minimizadas por meio de formas de ação coletiva conduzidas por organizações de produtores com apoio especializado e por políticas públicas que, até o momento, inexistem.



3.1.

O QUE SIGNIFICA DIGITALIZAÇÃO NA AGRICULTURA E NOS SISTEMAS ALIMENTARES?

A pandemia da Covid19 acelerou o uso de tecnologias digitais como forma de compensar as restrições à circulação de pessoas e mercadorias (KPMG, 2021). Mas esse movimento já vinha acontecendo desde antes e, na agricultura, tem várias faces. Muitas dessas inovações aparecem por vezes sob a denominação agricultura 4.0 (Albiero *et al.*, 2020; Zhai *et al.*, 2020) e envolvem:

acoplamento de tecnologias de informação ao maquinário agrícola, o uso de drones, satélites e outras fontes, *big data*, *blockchain*, disseminação de aplicativos, inovações cada vez mais rápidas e intensas na indústria da biotecnologia. Tudo isso, e a capacidade de processar esses dados, muitas vezes em tempo real, pode levar a orientações flexíveis sobre como e quando usar certos insumos, adaptar cultivos a condições momentâneas de clima ou mercado, gerando impactos significativos sobre custos, produtividade e economia de recursos naturais. Com a rapidez e a extensão dos usos destas tecnologias digitais abre-se uma nova etapa na história recente da agricultura e, mais amplamente, do setor agroalimentar. Durante o período do pós-guerra consolidou-se o padrão de modernização conhecido por Revolução Verde, no qual a substituição de trabalho humano por máquinas e o uso de insumos industriais como sementes selecionadas ou modificadas, fertilizantes e agrotóxicos elevou enormemente a produção e a produtividade, ainda que às custas de expressivos impactos ambientais e poupança de trabalho humano. A agricultura se integrava à indústria.

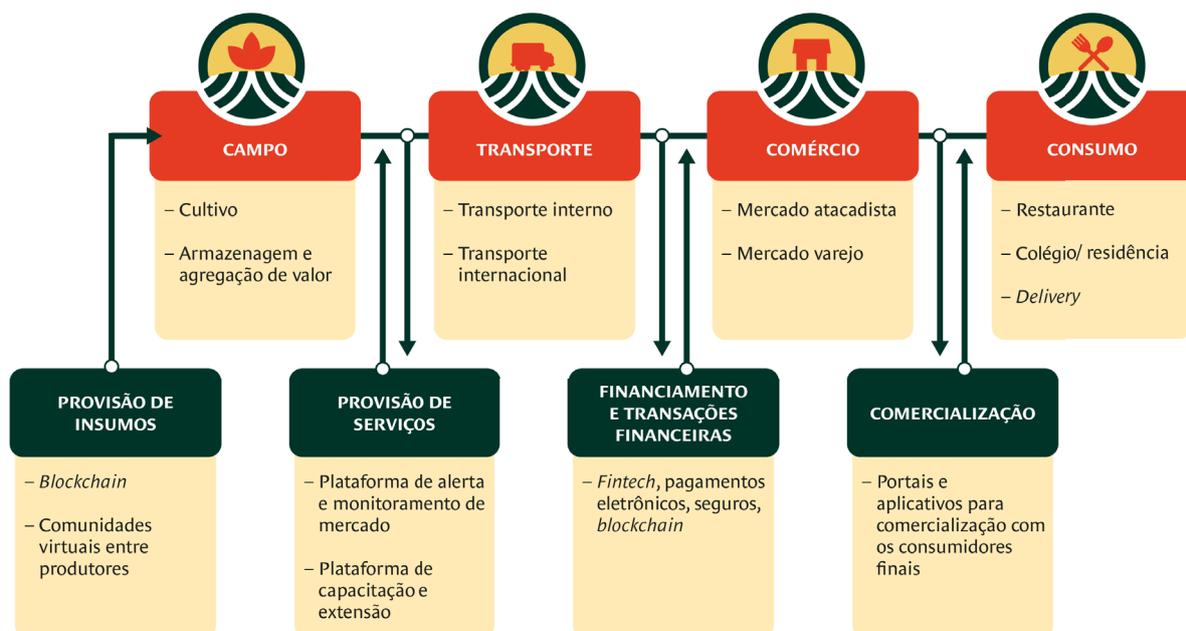
O que se vê agora, nos marcos de uma sociedade pós-industrial, é o passo seguinte, com a agricultura se integrando ao mundo da informática e à economia da informação. Isso representa uma onda de transformações estruturais e duradouras, com impactos significativos para o mundo do trabalho, para os requisitos de competitividade entre agricultores e empresas, e para o universo dos negócios associados à alimentação em escala planetária. É um novo mundo, e nele as condições para a inclusão produtiva, sobretudo dos agricultores mais vulneráveis, precisam ser devidamente reposicionadas.

É um novo mundo, e nele as condições para a inclusão produtiva, sobretudo dos agricultores mais vulneráveis, precisam ser devidamente reposicionadas.



A Figura 2 apresenta as diferentes formas em que a digitalização pode apoiar a cadeia de valor do sistema agroalimentar para além das transformações dentro das propriedades.

Figura 2: Possibilidades de digitalização na cadeia de valor do sistema agroalimentar.



Fonte: Adaptado de CEPAL (2021).

AS CONDIÇÕES DESIGUAIS DE APROVEITAMENTO DA ONDA ATUAL DE DIGITALIZAÇÃO

Pesquisas recentes têm evidenciado que a produção na agropecuária brasileira é cada vez mais concentrada (IBGE, 2019). E é razoável supor que as possibilidades e os efeitos do uso dessa revolução tecnológica no campo brasileiro devem aprofundar ainda mais o fosso que separa a elite dos estabelecimentos agropecuários da grande massa de produtores rurais. Pois acompanhar o ritmo destas inovações requer muita informação, suporte técnico, capital e infraestrutura.

A experiência de iniciativas como o Luz para Todos mostra que é possível, em espaço relativamente curto de tempo, ampliar a oferta de infraestrutura e serviços. Não é exagero dizer que algo similar precisará ser feito nos próximos anos quanto ao acesso à internet, que é cada vez mais um serviço essencial e muito distante de boa parte dos estabelecimentos agropecuários no Brasil.

No caso da assistência técnica o desafio é duplo, pois envolve tanto ampliar o acesso a esse tipo de serviço, fundamental para dar o devido suporte à adoção de novas tecnologias por parte dos agricultores, sobretudo os mais vulneráveis, mas também porque o tipo de assistência oferecida atualmente provavelmente ainda não está devidamente preparada para lidar com esses tipos de conteúdos. Será preciso pensar em arranjos mais inovadores e, provavelmente, com uma pluralidade maior de atores envolvidos no planejamento e entrega deste tipo de serviço.

UM POTENCIAL CONCENTRADO TAMBÉM SOB O ÂNGULO DA OFERTA DE TECNOLOGIA

Uma diferença substantiva que marca a introdução das tecnologias digitais na agricultura brasileira em relação ao padrão anterior de modernização diz respeito a quem são os agentes destas inovações e sua disseminação.

No passado, as empresas públicas desempenharam um papel fundamental fazendo com que, no intervalo de uma geração, o país tenha evoluído da condição de importador de alimentos à posição de campeão mundial de exportações. Isso se fez com o desenvolvimento e adaptação de tecnologias adequadas às condições tropicais, destacadamente por meio da constituição

Os dados disponibilizados pelo último Censo Agropecuário brasileiro (IBGE, 2019) revelam um quadro bastante desafiador quanto ao acesso dos agricultores brasileiros a esses requisitos:

- ✿ **Energia elétrica** – Graças a uma política pública bem-sucedida nas décadas passadas o percentual total de acesso nos estabelecimentos agropecuários do país é de 84%, e o menor percentual entre as regiões está no Norte, com 70%.
- ✿ **Acesso à internet** – No Brasil, apenas 28% dos estabelecimentos agropecuários contam com acesso à internet. **Nas regiões Norte e Nordeste, onde há grande concentração dos estabelecimentos rurais mais pobres, os números são ainda mais chocantes: apenas 15% e 21% dos estabelecimentos agropecuários, respectivamente, têm acesso a internet.**
- ✿ **Assistência técnica** – Apenas 20% dos estabelecimentos contam com assistência técnica especializada. **O número de estabelecimentos com renda mais baixa e que contam com assistência técnica corresponde a 17% do total. Esse número salta para 35% entre os que têm renda até 2 salários-mínimos; para 66% entre os que têm ganhos entre 10 e 200 salários-mínimos, e é de 88% nos estabelecimentos com renda acima de 200 salários-mínimos. Também aqui as diferenças regionais importam: apenas 8% dos agricultores do Nordeste tiveram assistência técnica, em contraste com 50% no caso da região Sul.**



da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária); com a criação de um sistema nacional de empresas de assistência técnica e extensão rural responsáveis pela disseminação desse padrão tecnológico, comandadas pela já extinta Embrater (Empresa Brasileira de Extensão Rural); e com maciços financiamentos, viabilizados por meio de um Sistema Nacional de Crédito Rural, até algum tempo atrás operado pelos grandes bancos públicos, destacadamente o Banco do Brasil. Um típico caso de atuação de um Estado empreendedor (Mazzucato, 2014). O resultado foi a disseminação e a generalização de um novo padrão de produção na agricultura brasileira totalmente emulado desde o poder público.

Tudo isso mudou bastante. Especificamente no caso das inovações tecnológicas, a Embrapa segue sendo uma referência mundial, mas agora ela divide o protagonismo das novas tecnologias com um ecossistema de inovações muito mais complexo, com participação de redes de pesquisa privadas ligadas às grandes transnacionais que atuam em biotecnologia e, mais recentemente, com um número cada vez maior de pequenas e flexíveis empresas, as *startups* e AgTechs.

Ocorre que esse ambiente inovador é muito concentrado espacialmente. O Radar AgTech Brasil identificou, em estudo publicado em 2021, 1.574 *startups* atuando no segmento do agronegócio, 40% a mais do que havia sido mapeado em 2019 (Figueiredo; Jardim; Sakuda, 2021). Mas 48%, quase a metade delas estavam localizadas em São Paulo. O Sudeste concentra 62% do total. O Sul conta com outros 25%. A região Centro-Oeste tem 6%. O Nordeste 5%. E o Norte apenas 2%, apesar da ascensão de todo o debate sobre a bioeconomia e sobre o potencial de uso sustentável de recursos florestais não madeireiros (Buainain *et al.*, 2021).

A introdução de novas tecnologias é cada vez mais promovida por hubs de inovação que envolvem grandes empresas, AgTechs, universidades e centros de pesquisa. Esses polos se encontram em áreas marcadas por um dinamismo pré-existente, o que tem contribuído para a concentração nas regiões Sudeste e Sul.

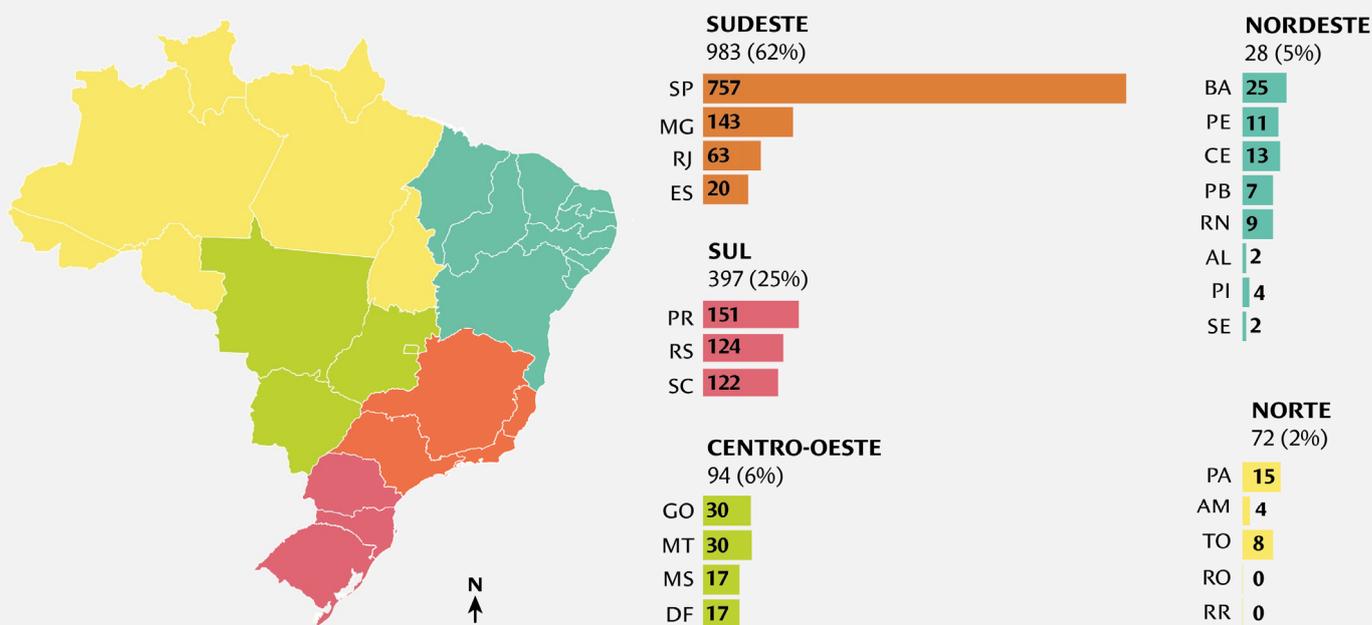
Os estudos apontam que isso se explica pelo fato de que as AgTechs fazem parte de um ecossistema estruturado em torno de *hubs* de inovação localizados em cidades que exercem a função de polos tecnológicos. Neles, empresas maiores mobilizam uma rede de atores em torno de suas necessidades e de interesses imediatos ou estratégicos. Também é comum que se aproveite a proximidade com universidades e centros de pesquisa para acessar competências instaladas em laboratórios e pesquisadores, conectando capacidades com oportunidades de negócios. Em todos os casos, há uma tendência de concentração em áreas já marcadas por um dinamismo pré-existente (Buainain *et al.*, 2021; Figueiredo; Jardim; Sakuda, 2021).

Se na produção e oferta de tecnologia o novo padrão é quase que integralmente puxado por necessidades e atores privados, no âmbito da assistência técnica e do financiamento não é muito diferente.

O sistema de assistência técnica no Brasil foi totalmente reformulado ao longo dos últimos trinta anos: há uma importância cada vez maior do setor privado, entre os estabelecimentos mais capitalizados, e uma cobertura baixa da assistência técnica pública junto ao vasto universo dos estabelecimentos mais vulneráveis, como se mostrou no capítulo 1 deste relatório. E o crédito também é cada vez mais operado por agentes privados, entre os grandes empreendimentos, e entre os agricultores familiares, segue concentrado na porção centro-sul do país, nesse caso dependendo da operação junto a grandes bancos públicos, também como mostrado no capítulo 1 deste relatório.

Uma consequência deste novo momento, em seu conjunto, e desta cisão entre um segmento dinâmico e outro periférico e à margem das formas de apoio mais vigorosas, é que a introdução das inovações associadas à digitalização não se fará por meio de uma disseminação e padronização de novas práticas, com alta capilaridade das transformações, como aconteceu com o ciclo anterior da chamada Revolução Verde.

Figura 3: Distribuição das startups por região.



Fonte: Figueiredo, Jardim, Sakuda (2021).

Será preciso todo um esforço de coordenação entre atores e formas de ação coletiva para viabilizar formas de contornar as carências estruturais que limitam o acesso às novas tecnologias e à possibilidade de operá-las, e também para produzir e adaptar essas inovações às características específicas dos pequenos empreendimentos rurais e dos biomas onde se concentram os agricultores mais vulneráveis.

Dito de outra forma, é certo que a introdução de tecnologias informacionais já atinge o conjunto da agricultura brasileira. Mas há um risco de uma digitalização em duas velocidades, aprofundando ainda mais o fosso já existente: uma para a agricultura 4.0, mobilizando todo um ecossistema de empresas flexíveis e inovadoras, demandando alto capital humano, social e financeiro para a adoção dos novos padrões; e outra para os agricultores não tão bem posicionados na posse e uso destes mesmos recursos. Logo, os significados da digitalização para a inclusão produtiva não serão unívocos, nem necessariamente positivos. Eles dependerão de como os desafios serão conduzidos por atores coletivos ou gerenciados por políticas públicas.

A próxima seção mostra alguns desses desafios e as formas pelas quais eles vêm sendo enfrentados em um segmento de enorme importância: os mercados para a agricultura familiar.

Há um risco de uma digitalização em duas velocidades: uma para a chamada agricultura 4.0 e outra para os agricultores mais vulneráveis. Com isso, os resultados não serão unívocos e podem levar a um aumento da desigualdade.

3.2. DIGITALIZAÇÃO E ACESSO A MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Um dos maiores entraves para o desenvolvimento dos agricultores familiares é a interface da comercialização. Nesse desafio, não basta a atuação comercial via cooperativa ou associação se não há uma estratégia clara de modernização das relações de compra e venda. Além da padronização dos produtos, os agricultores precisam ter uma ideia sobre como funciona uma classificação de produtos, usos de embalagens adequadas, tipos de manuseio, negociação, contratos etc.

Antes da pandemia esses temas eram com frequência conduzidos pelo que se denomina muitas vezes como “cabeça do canal” – aquele ator ou elo da cadeia que organiza a produção, coloca preços e estabelece uma programação de entregas. Nos sistemas tradicionais esse papel era desempenhado pelo “intermediário” e nos sistemas modernos quem se encarrega de organizar a produção é a *trading*, o supermercado ou a agroindústria estabelecendo uma relação de semi-integração.



A pandemia acelerou a busca dos agricultores familiares por soluções digitais, pois, com o fechamento das feiras, a suspensão de entregas nas escolas e o rompimento de circuitos de comercialização, muitos agricultores tiveram que buscar outros canais de escoamento de seus produtos. A mesma afirmação pode ser feita quanto à busca dos consumidores pelo comércio eletrônico que disparou no período. Levantamentos futuros devem mostrar a exata magnitude da expansão dessas plataformas digitais. E, embora tenha crescido a comercialização de produtos da agricultura familiar via plataformas digitais, a comercialização corporativa via plataformas de uso global cresceu ainda mais.

O Mapeamento das *Startups* no setor agroalimentar brasileiro mostra que, de um universo de 1.574 *startups*, 200 atuavam em segmentos associados a etapas anteriores à produção física, 657 estavam ligadas a atividades internas à unidade produtiva, e 717 empresas se concentravam em segmentos da chamada pós produção agropecuária (Figueiredo; Jardim; Sakuda, 2021). Neste último extrato, 184 iniciativas envolviam comercialização por meio de plataformas digitais sob diferentes formatos.

Esse fenômeno foi rapidamente percebido por organismos internacionais e instituições de pesquisa. Vários relatórios (ITU-FAO, 2020; BID, 2020; Cepal, 2020; Sotomayor; Ramirez; Martínez; 2021; Niederle; Schneider, Cassol, 2021; Barrantes, 2021; Gazolla; Aquino, 2021) e seminários abordaram o fenômeno procurando organizar informações, identificar gargalos e traçar recomendações para que tais iniciativas pudessem ser ampliadas ainda mais como uma forma de manter ativos circuitos de comercialização interrompidos com a pandemia ou, pensando ainda mais longe, como alternativas que poderiam ser perenizadas em um mundo pós-pandemia.

Os tópicos a seguir sumarizam algumas das mensagens principais veiculadas nestas publicações e eventos. Elas precisam ser tomadas em conta quando se trata de pensar formas de ampliar as possibilidades de inclusão de agricultores mais pobres nos chamados mercados digitais.

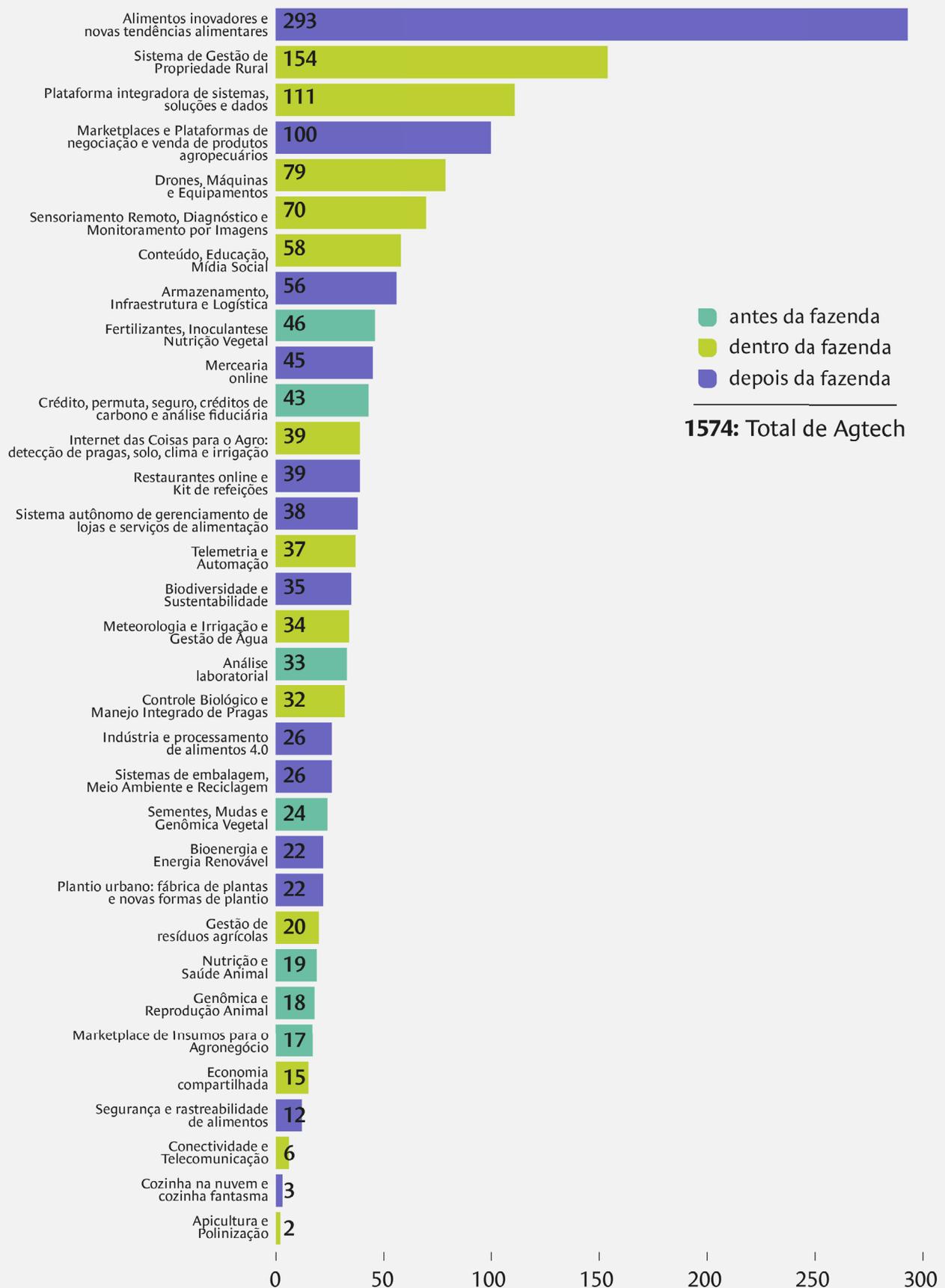
NÃO É APENAS MAIS UM MERCADO: INCERTEZA, INFORMAÇÃO INCOMPLETA E AS DIFERENÇAS NA EXPERIÊNCIA DE COMPRA NO AMBIENTE VIRTUAL

Mercados digitais não funcionam exatamente como os mercados convencionais, nos quais as trocas se dão de forma direta entre compradores e vendedores, ou mediadas por relações nas quais as interações físicas desempenham um papel

A pandemia acelerou a busca dos agricultores por soluções digitais para acessar mercados e ampliou a preferência das famílias e das empresas pelo comércio eletrônico.



Gráfico 5: Segmentos de atuação das startups atuantes no agro brasileiro.



Fonte: Adaptado de Figueiredo, Jardim, Sakuda (2021).

importante (Belik, 2021). Quando alguém vai a um supermercado, na falta de uma marca, pode-se recorrer a outra; só raramente não se concretiza a compra no mesmo estabelecimento. Em uma mercearia pode-se olhar, por vezes até tocar o produto ou usar outros estímulos sensoriais no processo de escolha. A transação também se encerra no ato presencial com o pagamento em uma mão, produto na outra. Nada disso acontece em um ambiente virtual. Este é um desafio adicional para o comércio digital pois as ferramentas utilizadas terão que resolver de forma engenhosa esses problemas associados a incerteza e informação incompleta contidas nas compras virtuais.

PARA ALÉM DO PREÇO: OS ATRIBUTOS OCULTOS NAS ESTRUTURAS DOS MERCADOS

O preço sempre importa, mas não define sozinho se uma compra acontece ou não. As pesquisas sobre mercados (Fligstein, 2001; Bourdieu, 2002) têm enfatizado, já faz algum tempo, que muitas vezes aspectos não monetários como reputação, identificação e confiança são tão importantes quanto outros mais enfatizados em abordagens tradicionais, como o valor pago ou a satisfação medida pela qualidade do produto. As relações entre compradores e vendedores se diferenciam a partir da forma como estão dispostos quatro atributos de qualquer mercado (Fligstein, 2001). Esses atributos são discutidos a seguir.

- ✿ **as regras de troca** – sob o ângulo monetário, além do preço importam também as formas da relação entre compradores e vendedores, como a modalidade e os termos pelo qual se faz o pagamento (boleto, cartão, pagamento em dinheiro vivo, contra-entrega, pagamento antecipado, parcelado, condições de negociação e barganha por descontos ou facilidades);
- ✿ **as concepções diferenciais atribuídas sobre os bens, serviços e recursos** – para além do preço, um consumidor pode ser atraído por atributos diferenciais dos produtos e eventualmente até pagar mais por ele, desde que reconheça, ali, características pelas quais vale a pena levar a transação adiante, como a origem geográfica, as formas pelas quais ele foi produzido, a origem social dos produtores, certas características de qualidade que podem ser nele reconhecidas (artesanal, orgânico, certificado);
- ✿ **os direitos sobre a propriedade e os ganhos** – como os ganhos são distribuídos entre os vários agentes envolvidos é algo longe do trivial, principalmente quando se trata de produtos não padronizados como no segmento dos produtos agrícolas, artesanais ou semi-artesanais, nos quais a qualidade e a sazonalidade importam; ou em iniciativas associativas, nas quais os critérios de partilha dos excedentes e de administração dos riscos sempre são controversos;





- ✿ **as formas de governança** – todo mercado tem barreiras de entrada, requisitos mínimos a serem cumpridos, formas de usar as informações disponíveis, distribuir os riscos, impor sanções aos comportamentos que implicam em prejuízos para o empreendimento; em mercados que envolvem agricultores vulneráveis e nos quais há critérios sociais em jogo, como favorecer a inclusão produtiva, isso ainda é mais complexo porque não se pode simplesmente descartar aqueles que têm maior dificuldade em manter regularidade na produção e oferta, pois isso significaria opor a competitividade à solidariedade.

A VARIEDADE DE PLATAFORMAS DIGITAIS EXISTENTES

Às formas como esses atributos se organizam correspondem diferentes tipos de mercados, e, portanto, também de plataformas digitais. E eles são sempre objeto de disputa entre os atores mais bem estabelecidos e os desafiantes em um determinado segmento (Fligstein, 2001). Porque mercados são sempre assimétricos e os agentes estão sempre procurando estabilizar ou melhorar suas posições nessa hierarquia desigual. Por isso, além de como estão organizados esses atributos, é preciso identificar quem são esses agentes e por meio de que práticas buscam manter ou alterar aqueles componentes.

No segmento específico de acesso a mercados por meio de plataformas digitais há diferentes experiências em operação, com variações quanto à forma como estão dispostos os quatro atributos mencionados: o tipo de atores envolvidos e o papel de cada um deles; o tipo de transações que se efetuam nestes ambientes virtuais; o que se valoriza nos produtos e nos termos das trocas; e a como se estruturam barreiras de entrada e distribuição de ganhos. Niederle *et al.* (2021) mapearam essa diversidade de situações. O Quadro 4 a seguir traz algumas das formas mais comuns.



Quadro 4: Tipos de plataformas digitais de comercialização.

Tipos de plataformas	Atores e atributos
Plataformas do tipo <i>marketplace</i>	Operadas por gigantes do comércio digital, estas plataformas operam com altíssima seletividade entre seus fornecedores por conta de exigências associadas à regularidade, qualidade e preço. Nas condições contratuais destes casos o poder de negociação dos termos comerciais é totalmente assimétrico e despersonalizado. Não é uma plataforma especializada no ramo agroalimentar, o que diminui a margem para a afirmação de características específicas de qualidade e diferenciação de produto por origem social ou geográfica dos produtores. Sua grande vantagem está no tamanho do mercado.
Plataformas intermediadas por empresas ou instituições que atuam em nichos de consumidores conscientes	Operadas frequentemente por empresas ou instituições que buscam associar algum diferencial de qualidade ou origem, essas plataformas exploram mercados de nicho que valorizam critérios socioambientais nos hábitos de consumo. Mecanismos de seletividade são atenuados pela introdução de outros critérios que podem tornar mais flexíveis barreiras como qualidade (aceitação dos chamados “produtos imperfeitos” e diminuição do desperdício), regularidade (valorizando diversidade e sazonalidade como atributos positivos) e preço (por custos de operação menores ou por incorporação dos critérios socioambientais nos valores praticados junto ao consumidor). É usual haver condições mais favoráveis aos produtores nos termos contratuais comparativamente à média dos mercados padrão. Sua desvantagem está no tamanho dos mercados, ainda que em expansão.
Plataformas do produtor ao consumidor	Operadas pelos próprios produtores individualmente ou coletivamente por meio de associações ou cooperativas. Valorizam qualidade e origem dos produtos (agroecológicos, orgânicos, produção artesanal, produção familiar). Praticam valores e formas de distribuição dos ganhos favoráveis aos agricultores. Dependem em grande medida de redes e nichos de consumidores. Há dificuldades associadas a disponibilidade de tecnologia adaptada às necessidades desse tipo de negócios, infraestrutura e logística para operar compras e entregas, capacidade de gerir as informações produzidas para aperfeiçoar o modelo da plataforma, em geral restrita em recursos.
Plataformas institucionais de oferta e divulgação	Operadas por organizações sociais ou pelo poder público, funcionam como vitrines de oferta e divulgação de produtos, deixando as transações comerciais a cargo das partes (produtores e consumidores) diretamente. Tem a vantagem de emprestar legitimidade aos produtos oferecidos, amplificando seu mercado potencial. Tem a desvantagem de deixar a efetivação das transações ao sabor das condições de acesso e negociação entre produtores e consumidores individualmente.



Quadro 4: Tipos de plataformas digitais de comercialização.

Tipos de plataformas

Atores e atributos

Redes sociais

Utilizadas individualmente ou por grupos de produtores, tem como grande vantagem a flexibilidade e o baixo custo. E como limites o fato de que se restringem à rede de influência e de contatos do produtor ou do grupo de produtores original. Não gera relações estáveis e contratuais, resultando em significativa volatilidade como mercado e em individualização nas formas de viabilizar a logística necessária à efetivação das transações (organização de encomendas, negociações de termos, recebimento de valores, entrega de produtos, *feedback* de satisfação).

Elaboração dos autores com base em Niederle et al. (2021).

BARREIRAS À INCLUSÃO

Cada um desses tipos de plataformas apresenta certas barreiras à inclusão de agricultores vulneráveis de forma permanente e estável. Entre os cinco tipos mencionados acima, é possível fazer um corte separando dois grandes grupos: aquele que envolve as plataformas nas quais a comercialização é feita por terceiros; e aquele grupo no qual a comercialização é feita sob controle dos agricultores individualmente ou por meio de suas organizações.

No caso do primeiro grupo, os desafios à inclusão são muito similares ao que a literatura aponta para o caso dos mercados físicos e podem ser resumidos a três fatores:

- ✿ **fortalecer a produção para garantir produção em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para honrar demanda e contratos** – e isso leva a toda uma outra ordem de problemas como acesso a financiamento e assistência técnica;
- ✿ **garantir condições contratuais que não penalizem o agricultor, por exemplo, quanto aos prazos para pagamento, em geral muito longos** – e para isso um aspecto importante é diminuir a assimetria de poder entre as partes envolvidas;
- ✿ **encontrar soluções logísticas para não deixar ao agricultor a responsabilidade exclusiva pelas condições de transporte e entrega dos produtos.**



No caso do segundo grupo, os desafios envolvem um paradoxo: por um lado, há maior autonomia dos agricultores e produtores quanto às formas de decidir termos contratuais e de conduzir as transações comerciais; por outro, isso aumenta o número de fatores que precisam ser gerenciados por eles próprios para estruturar estas formas de comercialização. Quatro fatores (alguns comuns ao grupo mencionado acima) precisam ser gerenciados para que não se convertam em barreiras à inclusão.

- ❖ **Aspectos relacionados a escala, escopo e estabilidade da produção** – Para fidelizar uma clientela é necessário garantir que o leque de produtos que ela procura e associa àquela marca ou plataforma estarão disponíveis e podem ser entregues nos prazos esperados, sem frustrar expectativas. Isso está longe

de ser trivial na agricultura familiar mais vulnerável, em geral muito suscetível a riscos de várias ordens – de fatores naturais à instabilidade da própria economia familiar. Uma das formas de contornar essas limitações é ampliar o número de unidades produtivas envolvidas de forma que essas instabilidades possam ser diluídas entre os vários agricultores envolvidos com uma plataforma de comercialização. Mas isso leva a outra dificuldade: a pulverização da oferta. Administrar os custos operacionais e transacionais de uma base de fornecedores com essas características envolve um sistema de governança complexo. E, principalmente, é difícil contornar essa dificuldade individualmente.

- ❖ **Arranjo organizacional e a governança de mercados digitais e seus instrumentos** – A governança de um instrumento digital para acessar mercados não se resume a criar uma plataforma e conectar as duas pontas de uma transação por meio dela. É preciso que os critérios de seleção de produtores sejam claramente estabelecidos para garantir certo equilíbrio entre o que se pode ofertar e a demanda potencial sem, no entanto, ser excludente, o que inviabilizaria a ideia de promover inclusão. É preciso manejar critérios contratuais que estabilizem essa oferta na quantidade, na diversidade e na qualidade necessárias. É necessário organizar um sistema ágil de recebimentos e pagamentos pois, agricultores vulneráveis não possuem capital de giro. É necessário garantir uma repartição justa dos ganhos, mas também gerir os ganhos de forma a gerar reinvestimentos que permitam manter ou ampliar a participação em mercados, de um lado, e a inclusão de agricultores, de outro. É necessário operar a logística de coleta, eventual armazenamento e distribuição dos produtos comercializados via plataforma.

Para os diferentes tipos de plataformas é importante dedicar atenção às possíveis barreiras que podem limitar as possibilidades de inclusão de agricultores familiares.





- ✿ **Acesso às tecnologias e à infraestrutura necessária à operação de plataformas digitais** – As plataformas digitais de comercialização podem variar bastante quanto à sua complexidade. O que o consumidor tende a preferir é o formato no qual várias funcionalidades estão associadas a esse instrumento: verificação da oferta, informações adicionais sobre os produtos, verificação da reputação da plataforma, compra, pagamento, monitoramento da entrega. Mais uma vez, duas das características da agricultura familiar, e da agricultura familiar mais vulnerável, em especial, trazem complicadores para o equacionamento destes vários serviços: há grande variação nos produtos (pois não se trata de commodities ou produtos padronizados); a oferta é pulverizada e as condições de armazenamento e estocagem são limitadas. É preciso, portanto, que as características da plataforma digital acomodem essa especificidade, o que resulta em um desafio tecnológico que precisa ser suprido por serviços especializados. Além disso, como já foi dito, a condição mais elementar e já disseminada em áreas urbanas ainda está longe da universalização no Brasil rural: o acesso à internet de boa qualidade.
- ✿ **Ética e negócios** – Um último aspecto de difícil equacionamento em qualquer mercado envolve o delicado equilíbrio entre uma lógica de organização dos contratos que premie a relação custo-benefício e a eficiência alocativa pura e simples (maior retorno por unidade investida), com outros critérios de eficiência como a social (maior inclusão e melhor repartição de ganhos) e ambiental (menor impacto sobre o meio-ambiente, tanto na forma de produzir como na operação do negócio). Em um exemplo bastante simples: se uma mesma quantidade de produtos pode ser fornecida por um único produtor, isso envolve uma logística mais simples e menos onerosa do que se a mesma quantidade tivesse que ser recolhida entre diferentes agricultores; mas isso significará uma tendência de concentração da oferta e, portanto, menor distribuição dos ganhos. Em mercados nos quais critérios sociais e ambientais são parte importante da identidade e do acordo entre os participantes isso precisa se traduzir em regras e procedimentos pactuados entre seus membros. Não é um procedimento contábil ou algo que se resolve por meio de técnicas de administração e gestão: é um compromisso com implicações para a própria viabilidade do empreendimento.





3.3.

VETORES PARA AMPLIAR OPORTUNIDADES DE INCLUSÃO EM MERCADOS DIGITAIS

Para contornar as barreiras identificadas, estudo do Gepad/UFRGS (Niederle, Schneider, Cassol, 2021) realizado no âmbito da Cátedra e a opinião de um conjunto de especialistas reunidos na série de seminários organizados em parceria com o Cebrap Sustentabilidade apontaram quatro aspectos importantes²:

- ✿ **A busca por soluções coletivas, que valorizem aprendizado e intercâmbio de conhecimentos e soluções** – Em todo o Brasil a busca por alternativas digitais como forma de ampliar mercados e de conectar produtores e consumidores vem crescendo. Os desafios variam de região a região de acordo com características econômicas, infraestruturais e mesmo culturais (associadas a hábitos de consumo, por exemplo). O tema é novo e requer a criação de ambientes e a formação de ecossistemas de organizações que possam partilhar soluções e adaptar inovações para essa diversidade de contextos à medida que se acumulam os aprendizados. As experiências analisadas indicam que as formas de ação coletiva, assim como estratégias de intercooperação, são fundamentais para viabilizar e dar suporte a esses novos mercados.

² Os seminários realizados sobre digitalização e mercados podem ser acessados na galeria de vídeos do canal do Cebrap no Youtube, disponíveis no link: <https://www.youtube.com/channel/UCv00WfkyC1CKQcqq36coQAg/vídeos>



- ✿ **Apoio por meio de políticas públicas** – Os casos analisados mostraram que quase todos eles se beneficiaram de formas de apoio pré-existentes viabilizadas por meio de políticas públicas de crédito, apoio à comercialização, assistência técnica ou outras. A introdução das plataformas digitais representa um novo campo de desafios e as formas de apoio precisam acompanhar esse movimento da realidade. Há iniciativas públicas voltadas a favorecer a chamada Agricultura 4.0. Mas não há nada similar relacionado à adaptação ou viabilização de inovações digitais especificamente dirigidas para a agricultura familiar. É tempo de pensar em alguma forma de apoio público que contribua para contornar os gargalos identificados e favorecer uma onda de inovações digitais entre este público, a partir de suas especificidades.
- ✿ **Articulação com outros mercados e territorialização das iniciativas** – Embora o uso de plataformas digitais tenha enorme potencial para ampliar mercados para a agricultura familiar, é difícil imaginar que ele substituirá os mercados físicos e convencionais. Há conflitos potenciais entre essas diferentes formas de comercialização, no entanto esse podem ser geridos e complementariedades construídas. Ao contrário, boas combinações de mercados e canais de venda podem justamente contribuir para contornar parte dos limites observados. O fundamental é que se preserve a associação de conteúdos sociais e ambientais aos produtos como estratégia de diferenciação e de fidelização. O fortalecimento desses vínculos, para além da transação comercial em si, é muitas vezes chamada de territorialização das iniciativas, pois envolve o fortalecimento de laços entre os vários atores envolvidos e a identificação clara dos efeitos que as trocas comerciais têm na vida econômica e social das pessoas e dos locais onde estão inseridas.
- ✿ **Adequação entre as plataformas e as necessidades dos consumidores** – Além da questão do preço, há uma dificuldade dos consumidores em adequarem suas rotinas à dinâmica das entregas. Isso é ainda mais grave quando se trata de consumidores de periferias urbanas, onde o custo de entrega é maior e as dinâmicas de mobilidades urbana e do mercado de trabalho dificultam muito o ajuste com a lógica das plataformas.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBIERO, D. *et al.* Agriculture 4.0: a terminological introduction. **Revista Ciências Agronômicas**. 51.
- BAHN, R.; YEHYA, A.; Zurayk, R. Digitalization for Sustainable Agri-Food Systems: Potential, Status, and Risks for the MENA Region. **Sustainability** 2021, 13, 3223
- BARRANTES, Roxana; AGÜERO, Aileen; AGUILAR, Diego. **Digitalización y desarrollo rural: ¿hasta qué punto van de la mano?** Lima: IEP, 2020.
- BELIK, W. **Nota técnica sobre digitalização e mercados para o Projeto Cátedra Itinerante sobre Inclusão Produtiva Rural**. Mimeo. 2021.
- BID. **Mapa de innovación AgTech en América Latina y el Caribe**. BID-Lab. 66 p
- BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Ed. Seuil.
- BUAINAIN, A.; CAVALCANTE, P.; CONSOLINE, L. Brasil. **Estado atual da agricultura digital no Brasil: Inclusão dos agricultores familiares e pequenos produtores rurais**. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46958-estado-atual-agricultura-digital-brasil-inclusao-agricultores-familiares>. 2021. Santiago do Chile: Cepal. Acesso em: 29 setembro 2021.
- CEPAL. **Sistemas alimentarios y Covid19 en América Latina y el Caribe Digitalización de la agricultura para la transformación inclusiva de sociedades rurales**. Boletín N.º 18. 6 de maio de 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46917/1/cb4677_es.pdf.
- FIGUEIREDO, S.; JARDIM, F.; SAKUDA, L. (orgs.). **Radar AgTech Brasil 2021 – Mapeamento das startups do setor agro brasileiro**. Brasília/São Paulo: Embrapa, SP Ventures, Homo Ludens. Disponível em: <https://radaragritech.com.br/dados-2020-2021/>. Acesso em: 29 setembro 2021.
- FLIGSTEIN, N. **The Architecture of Markets – An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies**. Princeton University Press. 2001.
- GAZOLLA, Marcio; AQUINO, Joacir. Reinvenção dos mercados da agricultura familiar no Brasil: a novidade dos sites e plataformas digitais de comercialização em tempos de Covid19. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 9, n. 2, p. 427-460, 2021
- IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 4 jul. 2021.
- ITU-FAO. **Status of Digital Agriculture in 18 countries of Europe and Central Asia**. Geneva, Switzerland. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9578en/CA9578EN.pdf>. Acessado em 29 setembro 2021.
- KPMG. **Digital fuel – igniting enterprise transformation and growth**. Forrester Consulting. 2021.
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor – desmascarando o mito do setor público versus setor privado**. São Paulo: Cia das Letras. 2014.
- NIEDERLE, P. *et al.* Inclusão produtiva por meio de mercados alimentares digitais: desafios para a construção de estratégias cooperativas solidárias. In: NIEDERLE, P., SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. orgs. **Mercados alimentares digitais Inclusão produtiva, cooperativismo e políticas públicas**. Porto Alegre. Ed. UFRGS.

NIEDERLE, P., SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. orgs. **Mercados alimentares digitais Inclusão produtiva, cooperativismo e políticas públicas.** Porto Alegre. Ed. UFRGS.

SOTOMOAYOR, O.; RAMÍREZ, E.; MARTINEZ, H. (coords.). **Digitalización y cambio tecnológico en las mipymes agrícolas y agroindustriales en América Latina.** Santiago do Chile: Cepal.

ZHAI, Z. *et al* Decision support systems for agriculture 4.0: Survey and challenges. **Computers and Electronics in Agriculture**, v. 170, n. August 2019, p. 105256, 2020.



**4.
NOVAS OPORTUNIDADES –
BIOECONOMIA E TRANSIÇÃO
SUSTENTÁVEL NAS FORMAS DE USO
DOS RECURSOS NATURAIS**

DO QUE TRATA ESTE CAPÍTULO?

Diversos fatores fazem da bioeconomia um tema estratégico para a inclusão produtiva no mundo rural atualmente: o contexto das mudanças climáticas e a exigência por novas formas de uso dos recursos naturais; a ascensão de novos hábitos de consumo que valorizam biodiversidade e alimentação saudável; o potencial do Brasil como campeão de biodiversidade; e a concentração da vulnerabilidade em áreas *hot spot* de biodiversidade.

Contudo, não sem razão, muitos apontam que essa retórica pode significar apenas novas oportunidades de negócios, sem envolver, efetivamente, ampliação das oportunidades para que agricultores e famílias vulneráveis das áreas rurais deles participem.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise exploratória do tema, identificando bloqueios a serem superados e os correspondentes desafios para uma agenda inovadora. Ele está dividido em quatro partes: 1. Na primeira são apresentadas algumas tendências, no âmbito da agenda socioambiental internacional, que colocam o tema do uso dos recursos naturais numa posição central nos debates contemporâneos, com repercussões para agentes públicos e privados. 2. Na segunda, são apresentadas diferentes visões sobre a bioeconomia e sobre as possibilidades e caminhos para a inclusão produtiva. 3. Na terceira parte a ênfase se desloca para os desafios da bioeconomia no Brasil, tendo como foco prioritário o bioma Amazônico. 4. Por fim, na quarta parte são apresentadas possibilidades de tratamento desses desafios em quatro domínios: Estado, empresas, sistema financeiro e a sociedade civil organizada.

MENSAGENS PRINCIPAIS

- ✿ Os próximos anos representarão uma janela de oportunidade para a promoção da agenda da biodiversidade. Temas e narrativas como a bioeconomia, *Green New Deal*, Retomada Verde Pós pandemia, *Big Push* ambiental indicam como as possibilidades de associar dinamização econômica e usos inovadores da biodiversidade já são uma realidade.
- ✿ Bioeconomia e outros conceitos correlatos têm um caráter polissêmico e controverso. Ao lado das oportunidades que se abrem há várias barreiras de entrada à participação de agricultores e produtores mais pobres ou em situação de vulnerabilidade. Sem contorná-las, esses novos negócios podem representar apenas mais uma frente de expansão para ganhos empresariais, sem resultar em maior inclusão.
- ✿ O Brasil é o detentor da maior biodiversidade no mundo, no entanto esse potencial está muito aquém de ser explorado. Existe hoje um arquipélago de experiências locais que trilham o caminho da bioeconomia, mas a soma dessas iniciativas ainda não é suficiente para se estabelecer como um novo paradigma produtivo. Elas não têm sido suficientes para conter o avanço do desmatamento, a erosão da biodiversidade, a extinção de modos de vida tradicionais.
- ✿ Ampliar o potencial inclusivo da bioeconomia e das experiências coerentes com essa retórica exige transformações que envolvem vários domínios como: i) incrementar as condições de oferta de produtos e serviços, sem incorrer na repetição de modelos inconsistentes com a conservação da diversidade sociobiocultural, como aquele expresso nas grandes monoculturas; ii) melhorar o ambiente institucional e os marcos regulatórios deste setor, facilitando processos e redirecionando incentivos para estimular as práticas inovadoras, inclusivas e sustentáveis; iii) aproximar organizações sociais, setor público e setor privado por meio de arranjos multiatores e policêntricos, pois somente um tipo de ator dificilmente conseguirá mobilizar os recursos e capacidades necessários a esse tipo de transição.



4.1.

TENDÊNCIAS DA AGENDA SOCIOAMBIENTAL INTERNACIONAL QUE TÊM REFORÇADO A RELAÇÃO ENTRE A ATIVIDADE ECONÔMICA E O MEIO-AMBIENTE

O RECONHECIMENTO DAS INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE A AGENDA SOCIAL E A AGENDA AMBIENTAL

As evidências científicas demonstram que a maneira como a humanidade se apropria dos recursos naturais para satisfazer suas necessidades econômicas e de subsistência estão comprometendo a vida dentro dos chamados limites planetários. Os sistemas agroalimentares, por exemplo, são um dos principais *drivers* das mudanças climáticas. Em especial, a produção alimentar é uma das atividades que mais acarretam mudanças no uso do solo e a correspondente emissão de gases estufa, perda de biodiversidade, uso intensivo da água e alteração dos ciclos de nitrogênio e fósforo causando a eutrofização em lagos e costas. As atividades agrícolas atualmente são responsáveis por cerca de 40% da ocupação das terras disponíveis, 30% das emissões de gases de efeito estufa e 70% do uso de água doce (Willett *et al.*, 2019).

O padrão de desenvolvimento econômico atual também torna as sociedades humanas mais vulneráveis às doenças. O confinamento de animais com baixa diversidade genética e uso cada vez maior de antibióticos, a destruição de habitats através da expansão da agricultura em grande escala e a intensificação produtiva, vistos pela economia tradicional como fatores necessários para alcançar aumento de produção e produtividade e eficiência na competição do comércio internacional são, com efeito, elementos que contribuem altamente para a vulnerabilidade dos sistemas sociais à doenças contagiosas, cujo exemplo mais recente foi a pandemia da Covid19 (Leach *et al.*, 2021).

A pressão sobre os recursos naturais se exprime de maneira mais desafiadora nas áreas rurais, visto que no mundo atual a pobreza se localiza predominantemente nessas áreas. Segundo relatório da ONU (2021), cerca de 80% das pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza residem em áreas rurais, sendo que um quinto dessa população vive em situação de extrema pobreza. Isso significa que a taxa de pobreza entre as populações rurais é quatro vezes

Frente à necessidade de repensar as formas de relação entre sociedade e natureza é essencial dar atenção às áreas rurais e ao tipo de oportunidades criadas nesses contextos.



maior em comparação com as populações residentes em áreas urbanas. Para agravar esse panorama, as minorias residentes nas áreas rurais estão mais vulneráveis à violação de direitos dado, dentre vários fatores, a intensificação dos conflitos pelo acesso à terra e aos recursos naturais.

Além disso, o significativo processo de migração dos grupos mais jovens em busca de maiores oportunidades econômicas nas áreas urbanas, vem comprometendo o futuro das atividades agrícolas. De maneira geral, esse quadro demonstra que as formas de reprodução econômica nessas áreas, baseadas na exploração intensiva dos recursos naturais e na concentração dos recursos econômicos, que diminuem as possibilidades de reprodução das famílias rurais, não só levam a danos ambientais, também provocam acentuada exclusão social. Repensar as formas de relação entre sociedade e natureza é, portanto, um imperativo neste início de século.

AS GRANDES CONFERÊNCIAS E CÚPULAS INTERNACIONAIS DE 2021

Nos anos recentes acontecem movimentos importantes para a agenda global da biodiversidade. Especificamente em 2021, aconteceram a Cúpula Mundial sobre Sistemas Alimentares promovida pela ONU, a COP26 sobre Mudanças Climáticas, e também a COP15 da Convenção da Biodiversidade, principal convenção sobre o tema³.

Estas reuniões acontecem em momento dramático. No caso da Cúpula Mundial sobre Sistemas Alimentares, há um contexto de crescimento da fome, apesar de haver produção suficiente em escala global; algo agravado pela pandemia da Covid19, mas cujas raízes vêm de antes e estão associadas a um modelo de crescimento econômico que, em vez de ampliar as oportunidades para as pessoas, aprofunda a desigualdade. A COP15 se realiza em um momento de acelerada erosão da biodiversidade e de extinção de espécies. E a COP26 acontece sob a urgência de se adotarem medidas que reduzam o aquecimento global, de fracasso em cumprir metas anteriormente pactuadas, e diante do alerta de que os próximos anos podem ser a última chance para se evitar um cenário catastrófico, cujas consequências afetarão as próximas gerações de toda a Humanidade, mas como de costume, recairão mais acentuadamente sobre os mais pobres e mais vulneráveis.

3 Para ver mais sobre o tema acessar os seminários realizados pela Cátedra: Mudanças climáticas, valorização da biodiversidade e inclusão produtiva rural disponível aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=QBu2M9Zni3Q&t=9s> e COP-15 e os desafios da conservação e usos da biodiversidade no Brasil disponível aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=v31ZUXzIIXk&list=PLfj4SjH7CGk5ODcA-a3kuVPkUw7r8mAyf&index=3>



Os balanços preliminares destes três eventos revelam resultados ambíguos e aquém do necessário. A COP15 emitiu uma Declaração considerada por muitos abrangente e ambiciosa, mas os mecanismos para sua implementação serão discutidos em uma continuidade das negociações em 2022. A COP26 avançou em aspectos como a regulação do mercado global de carbono, mas frustrou expectativas quanto ao financiamento de medidas para conter a crise ambiental e para ações em países pobres e de renda média. E a Cúpula sobre Sistemas Alimentares reconheceu a necessidade de transformação desses sistemas, mas foi marcada por dura crítica das organizações sociais quanto ao peso das grandes corporações e à assimetria de forças no processo de preparação e realização do evento.

Mais do que o resultado dos três eventos, em si, é crucial observar o que acontece com as tentativas de abordar as interdependências entre os temas de cada um deles.

A comunidade científica vem chamando a atenção para e enorme e incontornável convergência que existe – e que precisa ser reconhecida – entre as agendas do clima, da biodiversidade e dos sistemas agroalimentares.

Algo foi feito nessa direção, o que pode ser exemplificado pela parceria, até então inédita, entre o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e a Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES), que lançaram o documento intitulado *Co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change (2021)* onde assumem explicitamente a interdependência entre essas questões. Mas as declarações e resultados dos três eventos mostra que ainda prevalece um tratamento compartimentado dos diferentes temas, o que dificulta a coordenação de esforços e a busca por sinergia entre os vários domínios e entre os vários atores envolvidos.

Esse movimento de aproximação entre instituições e o reconhecimento da inseparabilidade da questão climática, produtiva e dos usos da biodiversidade é especialmente importante dada a resistência histórica dos governos e comunidades epistêmicas em caminhar nesse sentido. Este relatório explora as conexões entre essas dimensões apontando evidências de que a maneira como a biodiversidade vem sendo apropriada por meio de atividades econômicas e produtivas tem implicações diretas nos processos de mudanças climáticas e reconhece, como consequência, a necessidade vital de promoção de novas formas de uso dos recursos naturais.

As declarações e resultados dos três eventos mostra que ainda prevalece um tratamento compartimentado dos diferentes temas, o que dificulta a coordenação de esforços e a busca por sinergia entre os vários domínios e entre os vários atores envolvidos.





GREEN NEW DEAL E MUDANÇAS NOS MERCADOS

Para além dos grandes espaços de governança global, em diferentes países novas narrativas vêm emergindo com o mesmo intuito: conectar as agendas econômica, social e ambiental. Isso se concretiza em expressões como *Green New Deal* (Perez, 2019), *Retomada Verde Pós Pandemia* (WRI Brasil, 2020) e *Big Push Ambiental* (Gramkow, 2019). A pandemia da Covid19 acelerou esse movimento que já ocorria desde antes. Nele, há uma ruptura com a mentalidade segundo a qual o importante na vida das sociedades é que os atores econômicos façam a economia crescer e os mercados por si só se encarregariam de suprir as necessidades dos indivíduos, e onde o papel dos Estados seriam apenas o de corrigir eventuais falhas de mercado e externalidades ambientais. Os recentes pacotes de investimento financeiro norte-americano e europeu, destinados à retomada econômica pós-pandemia, que aportam pesado investimento em setores considerados estratégicos para a transição sustentável, apesar de algumas limitações, são movimentos promissores nesse sentido.

O Box 1 apresenta alguns dos esforços destacados para relacionar o desenvolvimento econômico com a preservação da biodiversidade.



BOX 1: NOVAS VISÕES SOBRE A RELAÇÃO BIODIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO

*Publicações influentes como o relatório encomendado pelo governo britânico ao economista indiano Partha Sarathi Dasgupta, intitulado de *The economics of biodiversity* (2021), sinalizam passos embrionários em direção a novas narrativas para o desenvolvimento. O relatório afirma que é necessário que comecemos a repensar as medidas do que é sucesso econômico e reverter a tendência histórica dos economistas de excluir a natureza dos modelos econômicos. Segundo Dasgupta, a natureza é móvel, silenciosa e invisível e por isso apresenta processos que não são devidamente captados pelo sistema de precificação, daí a limitação dos mercados em internalizar os efeitos da erosão da biodiversidade. Sob este ângulo, o relatório aponta caminhos para alcançarmos uma economia da biodiversidade, que perpassariam necessariamente por mudanças substantivas no padrão de consumo e produção, na reestruturação das cadeias de valor globais, que hoje transferem riqueza dos países produtores para os países importadores, e na transformação do sistema financeiro, de maneira que as instituições privadas tenham que lidar com o risco da perda da biodiversidade, incorporando isso de maneira substantiva nos seus portfólios.*

Anos atrás o chamado Relatório da Comissão Stiglitz, Sen e Fitoussi (2012) – Relatório sobre a Mensuração da Performance Econômica, da Sustentabilidade e do Bem-Estar, assinado por dois Prêmios Nobel de Economia e produzido sob patrocínio do governo francês, também já havia indicado a necessidade de trazer os temas ambientais e de bem-estar para o núcleo do pensamento econômico, não apenas em termos teóricos abstratos, mas com implicações para os sistemas de contas públicas e para indicadores de monitoramento de investimentos. Por exemplo, quanto vale a Floresta Amazônica no PIB brasileiro? A resposta é nada, a não ser que ela seja transformada em toras de madeira ou outros produtos que adquirem valor monetário. Ou, qual é o custo econômico do comprometimento de recursos hídricos? Atualmente a resposta é zero, mas isso é apenas fictício, porque eles não são embutidos nos preços dos produtos, mas acabam sendo custeados pelo conjunto da sociedade em médio prazo, sob a forma da menor disponibilidade desses mesmos recursos.

No Brasil os trabalhos de importantes cientistas como Carlos Nobre e Ricardo Abramovay, e documentos produzidos por organizações influentes como a Academia Brasileira de Ciências têm chamado a atenção para que o país busque associar a conservação ambiental à dinamização econômica. A preservação dos ecossistemas é um trunfo para alavancar novas atividades econômicas e, nelas, para incluir as populações de regiões hoje fortemente marcadas pela pobreza. Surgem daí expressões como bioeconomia ou sociobioeconomia da floresta em pé. Mais recentemente essas novas narrativas têm sido encampadas por uma ampla coalizão de forças sociais, como por exemplo aquela expressa na Concertação pela Amazônia, que reúne dezenas de organizações sociais e empresariais em torno deste tipo de objetivos.



Desde o fim do século XX uma série de mudanças nos hábitos de consumo vem se consolidando, movimento que faz parte do que alguns autores chamam de “*quality turn*” (Goodman, Dupuis e Goodman, 2012). Trata-se de uma mudança no papel da demanda, que passou a priorizar cada vez mais o aspecto da qualidade, em razão direta da maior conscientização dos consumidores acerca das consequências negativas das atividades econômicas sobre os ecossistemas, a saúde humana e o bem-estar animal.

Esse movimento levou a uma mudança profunda na forma como os mercados passaram a se organizar. O papel da demanda se tornou mais ativo do que nunca, sobretudo, por meio de atores organizados que buscam imprimir uma determinada concepção de “justiça” aos mercados, construindo quadros de referência aos quais as empresas procuram se adequar para obter legitimidade social. Isso denota a forma como os mercados contemporâneos são permeáveis às mudanças nos valores das sociedades que, por sua vez, são incorporados e transformam as relações mercantis (Abramovay, 2012).

Ao que tudo indica, as estratégias econômicas que replicam os modelos predatórios que viemos experimentando até então, baseados na destruição sistemática dos ecossistemas ricos em estoques de carbono e na utilização de combustíveis fósseis, terão cada vez menos espaço. Não por acaso grandes grupos internacionais vêm dando cada vez mais espaço a critérios ambientais em suas estratégias, seja buscando novos produtos e mercados sintonizados com essas novas necessidades, seja adotando ações de responsabilidade social e ambiental corporativa (ESG). De uma forma ou outra, a agenda ambiental deixa de representar um nicho e avança cada vez mais pelo mainstream da economia mundial.

A crescente priorização da qualidade pelos consumidores tem levado a mudanças expressivas na organização dos mercados. Essa tendência deve se aprofundar com o tempo, restringindo o espaço para produtos predatórios com o meio-ambiente.



4.2.

O QUE É BIOECONOMIA E QUAIS SUAS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA INCLUSIVA E SUSTENTÁVEL NO MUNDO RURAL?

AS VÁRIAS VISÕES SOBRE BIOECONOMIA

O termo bioeconomia é amplo e não possui uma definição única. Mas de maneira geral, ela é definida como um tipo de economia em que as bases da produção, materiais e energia, derivam de recursos biológicos renováveis. A bioeconomia, portanto, exige um conhecimento profundo sobre as dinâmicas biológicas e, para ser desenvolvida, depende do uso intensivo de novos conhecimentos científicos e tecnológicos a partir de diferentes áreas do conhecimento, desde de pesquisas realizadas no campo da biotecnologia, da bioinformática até a engenharia genética (IPEA, 2017).

De forma sintética, pode-se dizer que existem ao menos três grandes visões sobre a bioeconomia:

- *bio-based*, ou seja, produtos de base biológica apoiados em conhecimento científico aplicados à manipulação de DNA, com processos de produção em nível molecular, comercialização desses processos e de novos produtos pela biomanufatura;
- os chamados biorecursos, caracterizados pela substituição de insumos na indústria para a descarbonização;
- e a chamada visão bioecológica que enfatiza os processos ecológicos que promovem a biodiversidade e evitam monoculturas e degradação do solo.

Esta última definição é menos propagada, apesar de especialmente relevante para o contexto rural brasileiro, pois é justamente essa visão que permite acoplar a bioeconomia ao conhecimento e interesses das populações locais. Como bem apontou Abramovay (2020), ao analisar a literatura científica e as políticas públicas internacionais sobre a bioeconomia, os principais estudos e políticas públicas internacionais sobre o tema praticamente ignoram o papel das florestas, e muitas vezes nesses documentos tem seu papel reduzido à produção de biomassa.

A visão bioecológica é especialmente relevante para a discussão sobre inclusão produtiva, pois questiona o modelo econômico vigente e confere importância ao conhecimento e interesses das populações locais.





A CONTROVÉRSIA SOBRE O POTENCIAL DE INCLUSÃO DA BIOECONOMIA

Além da polissemia em torno do termo, a bioeconomia abriga controvérsias também quanto ao seu real potencial de inclusão produtiva das populações rurais marginalizadas.

Por um lado, a bioeconomia é vista de maneira crítica por alguns estudiosos que a compreendem como parte de um movimento de reestruturação do capitalismo frente às crescentes pressões pela incorporação da sustentabilidade nas atividades econômicas. Segundo essa visão, a bioeconomia ao colocar centralidade do valor nos processos biológicos, daria um novo impulso de valorização do patrimônio natural, funcionando para legitimar negócios e expropriação de recursos e saberes de populações tradicionais, especialmente a partir da incorporação de novas terras, acentuando aquilo que parte da literatura classifica como *land grabbing* (McMichael, 2013).

Ainda de acordo com essa visão, a partir da governança das grandes corporações e conglomerados financeiros, a bioeconomia induziria ao movimento de reprimarização de algumas economias de países do Sul Global. Esses países, portanto, cada vez mais posicionariam suas economias no sentido do provimento de matéria-prima para o complexo energia-agricultura. Sob esse ângulo, a bioeconomia longe de apresentar um potencial inclusivo para as populações marginalizadas, aprofundaria uma dinâmica dual e excludente, opondo formas de produção convencionais às formas agroecológicas de produção (McMichael, 2013).

Um olhar equilibrado para a bioeconomia dá atenção não apenas às oportunidades existentes, mas também aos bloqueios que podem impedir que as populações mais vulneráveis delas usufruam.

Uma outra visão, no entanto, compreende que a bioeconomia pode marcar uma mudança de paradigma capaz de superar o domínio das atividades econômicas causadoras de danos ambientais e sociais.

A exemplo do papel central que a chamada economia extrativista ganhou nas discussões sobre desenvolvimento sustentável no Brasil nos anos 1990, e posteriormente, nos anos 2000, quando o foco se voltou para as modalidades de pagamentos por serviços ambientais; nos anos mais recentes a bioeconomia é tida como a “bola da vez”.

Para alguns adeptos da bioeconomia, especialmente no Brasil, não basta apostar somente nas estratégias de conservação nem no aumento de eficiência na produção de commodities, é preciso apostar em novos paradigmas produtivos. A bioeconomia, nesse sentido, seria a forma mais adequada de aproveitar os valores tangíveis da natureza que ainda são poucos explorados, aproximando conhecimento tradicional e pesquisa científica de ponta.

Essas controvérsias indicam que se trata de uma narrativa em disputa, de futuro incerto, e que exige certo cuidado em seu tratamento. Uma posição cuidadosa implica em evitar, ao mesmo tempo, uma postura que rejeita a priori a bioeconomia, e uma posição que ingenuamente a compreende como única maneira de solucionar todos os problemas. A fronteira entre uma e outra tomada de posição é dada pelo tratamento dos bloqueios a que essa nova narrativa seja mais bem aproveitada pelas populações mais vulneráveis. Em uma palavra: ênfase nos bloqueios, e não somente nas oportunidades.

Sob este prisma é útil perguntar: qual visão sobre bioeconomia pode permitir conciliar as agendas da sustentabilidade e da inclusão? Quais impactos (negativos e positivos) do ponto de vista socioambiental ela vai provocar? Quem são os atores responsáveis pela governança dos recursos naturais em novos negócios no campo da bioeconomia? Quais mecanismos e instrumentos são capazes de equacionar as assimetrias de poder entre os atores que compõem esses arranjos?

DUAS VISÕES SOBRE OS CAMINHOS PARA ALCANÇAR UMA BIOECONOMIA INCLUSIVA

Maneiras fragmentadas de enxergar o tema também implicam em controvérsias quanto aos caminhos da transição a serem trilhados para se alcançar uma bioeconomia inclusiva.

Alguns estudiosos sobre o tema, por exemplo, costumam dar maior ênfase às chamadas formas de resistência e no papel dos movimentos sociais

Dicotomias como alternativo versus convencional e cadeias curtas versus cadeias longas perdem de vista a diversidade de caminhos existentes e limitam as possibilidades de inovação.



em impulsionar práticas econômicas substancialmente diferentes dos modelos convencionais e, por consequência, modelar a paisagem institucional e das políticas públicas em várias escalas. Trata-se de uma perspectiva antissistêmica, pois dicotomiza o universo dos agentes e das práticas econômicas. Nela, a variável chave é o poder, desigualmente distribuído entre dominantes e dominados nos circuitos econômicos.

Já outras perspectivas sobre os processos de transição enfatizam o papel das inovações sociotécnicas como motores da mudança. Segundo essa visão, as inovações seriam importantes em oferecer soluções capazes de substituir os modelos de produção tidos como insustentáveis. A partir dessa perspectiva, seria importante fomentar e envidar maiores esforços nos chamados nichos de produção, que serviriam como espaços estratégicos de experimentação e desenvolvimento de novas práticas e tecnologias. Aqui, as variáveis chave são tecnologias capazes de gerar inovações disruptivas, e mudanças no ambiente institucional, de forma a ampliar o espaço destas inovações no ambiente econômico.

Há, no entanto, pouco espaço de diálogo entre essas visões e o debate ainda é muito marcado por cisões do tipo: alternativo versus convencional, cadeias curtas versus cadeias longas. Avançar na superação dessas dicotomias é necessário para que as trajetórias de transições não percam de vista a complexidade dos problemas e a variedade de espaços em que elas podem se concretizar.



Como argumentam Scoones *et al.* (2020), para alcançarmos um futuro sustentável, o movimento de mudança deve levar a sério a diversidade de caminhos existente. Neste caso, inovações precisam estar acopladas às visões sistêmicas e às lutas políticas para que os efeitos, muitas vezes disruptivos das inovações, não impliquem em maior exclusão social.

Uma perspectiva que supere essas dicotomias é especialmente importante para o tema da bioeconomia pois inovações neste âmbito necessitam estar associadas a formas de gestão dos recursos naturais que incluam efetivamente as populações marginalizadas. Por isso, temas como escalamento de experiências localizadas e inovadoras precisam ser mesclados em uma agenda policêntrica e multidimensional que corrija assimetrias e melhore os incentivos para que os agentes econômicos estabelecidos e inseridos em mercados acelerem a incorporação destes critérios socioambientais em seus modelos de negócios e em seus arranjos produtivos.

4.3.

BIOECONOMIA E INCLUSÃO PRODUTIVA NO RURAL AMAZÔNICO

O Brasil é considerado o campeão mundial de biodiversidade, com cerca de 20% do total de espécies do planeta, abrigando cerca de 103,8 mil espécies animais e 43 mil espécies vegetais.

Um aspecto central é que grande parte das áreas *hot spot* de biodiversidade encontram-se em regiões vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. Só a Floresta Amazônica conforma cerca de 40% dos remanescentes de florestas tropicais do planeta (Abramovay, 2020). Sua diversidade genética e o potencial de captura e armazenamento de carbono são essenciais para o equilíbrio climático da terra e para o ciclo hidrológico continental (Buainain *et al.*, 2020).

A riqueza em recursos naturais, no entanto, contrasta com a realidade socioeconômica. A região Norte do Brasil, onde está localizada boa parte do bioma amazônico, apresenta um dos piores indicadores de desenvolvimento do país. Dadas essas especificidades, o desafio da preservação com inclusão socioeconômica torna-se ainda maior para essa região, o que exige estratégias de desenvolvimento econômico e produtivo adequadas ao bioma (Buainain *et al.*, 2020).

O fato de que grande parte das áreas hot spot de biodiversidade se encontram em regiões vulneráveis do ponto de vista socioeconômico revela possibilidades promissoras para a inclusão produtiva.



Isto, por óbvio, não significa que a agenda da bioeconomia e os desafios de promovê-la, de forma a também ampliar oportunidades de inclusão produtiva, se restringem àquele bioma. Esta seção se concentra na Amazônia por conta das características já mencionadas e pela enorme projeção que este tema vem ganhando no debate público brasileiro e internacional. Em futuros esforços da Cátedra a especificidade de outros biomas será objeto de análise.

O ARQUIPÉLAGO DE INICIATIVAS NO CAMPO DA BIOECONOMIA

São diversas as iniciativas sustentáveis no âmbito local, configurando um verdadeiro arquipélago de experiências que trilham o caminho da bioeconomia, mas que não têm sido suficientes para reverter as tendências de exclusão produtiva e de erosão da biodiversidade.

O projeto AGENTS – *Amazonian Governance to Enable Transformation to Sustainability* – mapeou mais de 200 iniciativas em 174 municípios na Amazônia brasileira. Foi identificada uma grande diversidade de atividades econômicas, associativas, além de arranjos de governança destinados ao gerenciamento e resolução dos conflitos em torno dos recursos naturais (ver: Figura 4).

Figura 4: Diversidade de iniciativas locais na Amazônia.



Fonte: Brondizio *et al.* (2021).



Como apontado pelos autores da pesquisa, tais iniciativas são importantes forças motrizes para o desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva nas áreas rurais da Amazônia. Grande parte dessas atividades são caracterizadas pela associação entre geração de renda, proteção ambiental e empoderamento das populações locais e segmentos historicamente marginalizados (Brondizio *et al.*, 2021).

Essas atividades vêm tendo impacto relevante na modelagem da paisagem técnica e institucional em diferentes escalas e níveis de políticas públicas. Por outro lado, não há um ambiente institucional voltado para esses negócios e, em momentos de crise política e econômica como agora, o potencial dessas iniciativas vem sendo minado pelo recrudescimento do desmatamento, das queimadas e das práticas de grilagem, de fragilização de estruturas de fiscalização ambiental. Tudo isso resulta em sérios riscos às atividades econômicas alinhadas a perspectiva da bioeconomia, pois elas já concorrem em condições desiguais com as atividades tradicionais.

O desafio se torna ainda maior, por um lado, dada a permanência de aspectos estruturais que isolam em termos geográficos e econômicos essas iniciativas; por outro, porque se torna imprescindível que os atores envolvidos nessas ações se reorganizem em redes, agendas e alianças políticas que sejam capazes de torná-las mais resilientes aos efeitos de fragmentação ainda maiores causados pelas ações de desmonte e enfraquecimento das políticas públicas e órgãos destinados à proteção ambiental (Brondizio *et al.*, 2021).

Enquanto as iniciativas em curso se mostram promissoras é preciso dar atenção ao ambiente institucional e às possibilidades de organização em redes para que essas se tornem mais resilientes.

BOX 2: AÇÕES IMPORTANTES PARA CONECTAR INICIATIVAS

Ações como do Instituto Conexsus são exemplos importantes de como é necessário avançar na perspectiva de integração de iniciativas locais a mercados mais dinâmicos. O Instituto, que além de promover ações relativas ao fortalecimento institucional, desenvolvimento de novos instrumentos financeiros e acesso a crédito para cooperativas atuantes no universo da bioeconomia, atualmente vem se dedicando ao desenvolvimento de uma plataforma para facilitar a conexão de mercado entre pequenos produtores espalhados pelo Brasil às diversas empresas do setor agroalimentar. A pandemia da Covid19 acelerou a tendência no setor de internalização dos critérios socioambientais e de saúde em suas práticas, e algumas empresas vêm se mostrando cada vez mais interessadas em se conectar com o universo desses produtores.

Tendo em vista esse cenário, um dos principais desafios apontados pela Conexsus é tentar pôr em contato uma oferta que se apresenta de maneira extremamente fragmentada e uma demanda que por sua vez se encontra de maneira muito concentrada territorialmente. Além disso, uma das características dessa demanda é alta exigência em termos de qualidade e volume, enquanto, do lado da oferta, existe um volume relativamente alto de produção, mas que se encontra dispersa e em níveis diferentes de qualidade e dependente da sazonalidade. O Instituto aponta que, para superação desses desafios, é importante que haja maior produção e sistematização de conhecimento sobre as cadeias produtivas baseadas na proteção da biodiversidade e avançar na construção de estratégias mais atentas à diversidade de perfis de pequenos agricultores existentes no Brasil e às características dos territórios nos quais eles estão inseridos.

A PERSISTÊNCIA NO PAÍS DE UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSUSTENTÁVEL

Apesar do potencial apresentado por esse conjunto de iniciativas, o Brasil nos últimos anos passa por um processo de reprimarização da vida econômica, ancorado em setores produtivos notadamente insustentáveis. Quarenta anos atrás o Brasil era um dos países que disputava espaço na industrialização global. As últimas décadas, no entanto, foram marcadas pelo aumento da dependência econômica de atividades agrícolas e de mineração voltadas para a exportação. Com as tendências internacionais girando em torno de um possível *Green New Deal*, esses são setores agora que se encontram cada vez mais sob contestação no âmbito da agenda econômica global.

Se por um lado a aposta nesse modelo de desenvolvimento causou um aumento na eficiência da produção das proteínas, que é um fator importante à medida



em que barateia o consumo e a acessibilidade da comida, por outro lado, os riscos que esses setores trazem para a sociedade são grandes e estão se refletindo nos mercados. Um estudo publicado em 2019 pelo *think tank* internacional *Rethink X*, que abordou as tendências da alimentação mundial, apontou que até 2030 o rebanho bovino norte americano pode ser reduzido pela metade.

Projeções como essas indicam que é temerário para países como o Brasil continuar apostando muitas fichas em setores produtivos como a produção de carne, ou em lavouras destinadas a alimentar gado, como no caso da soja. Essa percepção, entretanto, e ao que tudo indica, ainda está distante das narrativas dominantes sobre o desenvolvimento brasileiro, que ao longo das últimas décadas parece apostar cada vez mais nos investimentos em segmentos altamente poluentes, concentradores e, muitas vezes, com impactos negativos sobre a biodiversidade, sob o argumento de que a bioeconomia seria apenas uma promessa de futuro, ao passo que seria necessário, agora, viabilizar o crescimento econômico.

Com argumentos como esse o Brasil vem perdendo posições em competitividade global. E, pior, pode perder a janela de oportunidade associada ao movimento de descarbonização da matriz produtiva mundial e que poderia favorecer a emergência de um novo e mais promissor ciclo de desenvolvimento, adicionalmente combinando critérios sociais e ambientais.

Por isso a próxima seção se dedica a introduzir um conjunto de temas sensíveis que podem facilitar ou acelerar uma transição de paradigmas e como seu tratamento se desdobra em agendas a serem levadas adiante pelo Estado, pelo setor privado e por organizações sociais.

4.4. BIOECONOMIA E INCLUSÃO PRODUTIVA – ESBOÇO DE UMA AGENDA

TEMAS SENSÍVEIS

Tratar afirmativamente as possibilidades abertas com a ascensão da retórica sobre bioeconomia envolve uma posição equilibrada sobre um conjunto de temas sensíveis.

Nas últimas décadas, o Brasil tem aumentado a sua dependência econômica de atividades agrícolas e de mineração, enquanto a prioridade para a bioeconomia e para a agenda de descarbonização têm sido adiadas como promessas de futuro.



Bioeconomia: não demonizar nem sacralizar.

A bioeconomia tem sido tratada por muitos como a “bala de prata” do momento atual. Noutro extremo, pesquisadores com forte atuação local nos biomas mais sensíveis refutam completamente essa abordagem, ou duvidam desse potencial. Essa posição se dá, sobretudo, pelo temor de que a implementação de setores altamente tecnológicos e com demanda global possam afetar negativamente as populações e práticas locais. Esse risco, obviamente, existe. Mas ele tem ainda mais chance de se concretizar se essa oportunidade for deixada totalmente de lado por aqueles que se preocupam com as associações entre agenda ambiental e a agenda da inclusão, o que levaria à captura da agenda por atores econômicos convencionais. Diante disso, o melhor a fazer é buscar formas de influenciar o debate público e os tomadores de decisão propondo novos marcos legais e sistemas de incentivo inteligentes que removam as barreiras à participação dos mais pobres nessas cadeias promissoras e que garantam maior equidade na repartição de ganhos associados a essas atividades econômicas.

O potencial e os limites do extrativismo de produtos florestais na inclusão e desenvolvimento local.

O extrativismo é parte importante em muitas agendas de inclusão, levadas adiante por diversas organizações e ocupa papel destacado na obra de intelectuais respeitados, com larga experiência na análise e na proposição de alternativas para a Amazônia (Costa, 2012). Já para outros, o potencial das atividades extrativistas é limitado, uma vez que, ao atingir determinado estágio da trajetória, estas não conseguem mais atender a demanda de mercado e haveria a necessidade de domesticação para a produção agrícola em larga escala (Homma *et al.* 2020). Não se trata de um beco sem saída, pois a alternativa deveria ser justamente a valorização diferenciada de ativos e de formas de produção e conservação que cumpram diferentes funções, ecossistêmicas ou de necessidades de mercado e que, por isso, provavelmente custarão mais. Isso passa por remuneração diferenciada ou por arranjos que viabilizem estes custos maiores.

O Box 3 ilustra as tensões existentes a partir do caso da produção de açaí na região Norte. As saídas possíveis envolvem a formação de arranjos produtivos que permitam suprir as demandas por meio de modalidades de inclusão de um contingente mais amplo de produtores, a construção de mercados que viabilizem a remuneração diferenciada por bens e serviços produzidos em condições satisfatórias sob o ângulo da preservação ecossistêmica, ou a moldagem de arranjos de financiamento e de suporte que compensem custos diferenciados de produção. Tudo isso implica, enfim, na moldagem de soluções logísticas e de sistemas de incentivos complexos, diferentes daqueles usados em mercados convencionais.



BOX 3: A CADEIA DO AÇAÍ E AS INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE PRODUTIVIDADE E OUTROS DOMÍNIOS COMO SEGURANÇA ALIMENTAR E SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS

O açaí talvez seja o caso mais emblemático quando se pensa em produtos nativos da floresta amazônica. Para muitos a cadeia produtiva do açaí no Pará amalgama os elementos que estão no cerne da ideia da bioeconomia atrelada à inclusão produtiva: valorização da cultura local, inserção em mercados internacionais e agregação de valor ao produto que proporciona maior geração de renda para as populações mais vulneráveis (Lavino, 2021). O Pará representa 94% das exportações de açaí do Brasil, sendo que na última década o crescimento da exportação do produto foi de 15.000%, passando de 41 toneladas em 2011 para 5.937 toneladas em 2020. Esses números denotam o enorme potencial de inclusão produtiva da cadeia do açaí, mas também acende o sinal de alerta em relação ao potencial produtivo concreto das atividades extrativistas. Por outro lado, o aumento da demanda externa nos últimos anos tem inflacionado o preço do produto, o que acaba tendo impactos na segurança alimentar da população paraense, visto que o açaí ocupa papel central na dieta alimentar local. Frente a isso, muito se discute a respeito da solução para esse dilema e se ela está somente no aumento da produtividade (Mello e Oliveira, 2021). Formas de contornar o dilema envolvem ir além da falsa dicotomia entre, de um lado, produção em baixa escala e de forma sustentável e, de outro, elevar a produção às custas do comprometimento do equilíbrio ecossistêmico. Compensações financeiras e preços diferenciados remunerando o valor da conservação ou arranjos produtivos diferenciados que ampliem a base de produtores são alternativas que vão nessa direção, mas implicam modelos inovadores de estruturação da cadeia, com tudo o que isso implica em termos de custos e expertise.

Os riscos da substituição de culturas alimentares por produtos que geram renda monetária na segurança alimentar das famílias vulneráveis.

Há estudos mostrando que a implementação de novas atividades impacta negativamente a insegurança alimentar, pois se substituem cultivos tradicionais e dedicados ao consumo das famílias por produtos que favorecem ganhos monetários. Esse é um campo que merece atenção por parte das políticas públicas e dos arranjos produtivos do setor privado. O estudo de Morsello (2006) que analisou os efeitos da parceria entre a empresa internacional de cosméticos *Body Shop* com grupos extrativistas da Amazônia indicou efeitos ambíguos em termos sociais, ambientais e econômicos. Do ponto de vista ambiental, a parceria foi associada à redução do desmatamento, por outro lado, a parceria também acarretou efeitos negativos em termos culturais e sociais. Aprofundar o conhecimento acerca dos impactos socioambientais





dessas parcerias é outro fator importante para compreender em que medida, e principalmente sob que condições esses arranjos podem ser uma estratégia válida de inclusão produtiva rural numa perspectiva da bioeconomia.

Repartição justa e equitativa de benefícios pelo uso e apropriação de conhecimentos tradicionais.

Há vários exemplos de conflitos na celebração de acordo entre comunidades locais e corporações. Como apontou o estudo do Instituto Escolhas (2021), apesar dos avanços normativos trazidos com a criação da Lei da Biodiversidade (Lei 13.123/2015), que incorpora medidas inovadoras na regulamentação sobre o acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional, incentivando a pesquisa e a inovação tecnológica, os autores da pesquisa são taxativos em afirmar que: “a complexidade regulatória e de operacionalização da lei implicam em deficiências na governança institucional e financeira e a falta de apoio à participação ativa das comunidades tradicionais indicam que o modelo de acesso e de repartição de benefícios estabelecido ainda não funciona adequadamente. Há espaço para aperfeiçoamentos que vão desde ações de gestão, capacitação e comunicação até alterações legais, regulatórias e de governança”. Nesse sentido, é necessário efetivar os mecanismos de controle social e de participação dessas populações nos processos de tomada de decisão sobre o desenvolvimento de novas tecnologias. Como apontado pelo estudo do Instituto Escolhas é preciso avançar para que as normas criadas recentemente sejam mais eficientes nessa proteção. Da mesma forma, as normativas e tratativas internacionais precisam estabelecer instrumentos e mecanismos concretos para que as biotecnologias não fiquem sob o domínio exclusivo das corporações.



BOX 4: MELHORAR A CADEIA PRODUTIVA DA CASTANHA-DO-BRASIL

A cadeia produtiva da castanha-do-Brasil apresenta enorme potencial para inclusão produtiva no bioma amazônico conforme mostrado na série de reportagens especiais intitulada A Amazônia Importa realizada pelo jornal Folha de São Paulo em comemoração ao dia da Amazônia. Um dos casos apresentados foi dos extrativistas do município do Beruri, no interior do Amazonas, que por meio do associativismo conseguiram estabelecer relações comerciais com diversas empresas do setor alimentício e grandes empresas do setor cosmético como a Natura. Com essas parcerias, a Associação dos Agropecuários de Beruri (Assoab) sustenta atualmente 334 famílias e atua conjuntamente com uma agroindústria local que sustenta outras 65 famílias.

No caso da empresa Natura a reportagem levantou que o investimento no desenvolvimento de bioingredientes e biocosméticos em parceria com comunidades agroextrativistas da Amazônia já contribuiu para a conservação de 2 milhões de hectares de florestas, além de proporcionar investimentos em inovação em algumas cadeias produtivas da região. Por outro lado, segundo os especialistas consultados, o potencial de mercado da castanha ainda está aquém de ser explorado inteiramente no Brasil, especialmente quando se pensa no mercado para exportação. Nesse sentido, os especialistas apontam que se o objetivo da castanha brasileira é atingir o promissor mercado internacional, ele necessita de melhores formas de regulação e políticas públicas que vão na direção de diminuir os altos níveis de informalidade que ainda marcam as relações nesse mercado, e aumentar a transparência e rastreabilidade da cadeia.

UMA AGENDA POLICÊNTRICA E A NECESSIDADE DE UMA COALIZÃO COM CONVERGÊNCIA DE AÇÕES ENTRE ESTADO, SETOR PRIVADO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Para que estes temas e questões sejam efetivamente abordados, eles precisam ser operados por uma agenda policêntrica (Ostrom, 2014) e envolvendo uma multiplicidade de atores (Souza; Momesso, 2021).

A bioeconomia como parte da agenda econômica e política do Estado brasileiro

Atualmente os recursos governamentais são predominantemente voltados para financiar os setores responsáveis por impactos ambientais mais severos, sob a forma de emissão de gases estufa e erosão da biodiversidade. Um exemplo que ilustra esse aspecto é o financiamento agropecuário na Amazônia, basicamente destinado à pecuária. Um



dado do Instituto Escolhas apontou que se houvesse um país chamado “Pecuária Brasil” ele seria o vigésimo maior emissor de gases estufa do mundo, emitindo porcentagens equivalentes a países como Argentina e Inglaterra. O mais preocupante é que esse resultado só está sendo alcançado devido aos grandes financiamentos públicos, com taxas de juros subsidiadas aos setores convencionais, e inclusive na agricultura familiar.

Para se alcançar o desenvolvimento sustentável não basta repetir as mesmas receitas políticas do passado, é necessário internalizar a bioeconomia numa agenda de Estado para além do “alternativo”. A exemplo de como o Estado desenvolvimentista atuou nas décadas de 1960 e 1970, induzindo a expansão das fronteiras agropecuárias e financiando os pacotes tecnológicos da Revolução Verde, o Estado teria agora também um papel importante a desempenhar em uma agenda onde os recursos orçamentários e os investimentos em ciência e tecnologia deem centralidade para a agenda da bioeconomia. Obviamente o contexto é outro e é inimaginável repetir o mesmo modelo de financiamento e incentivos de outrora. Será preciso induzir formas localizadas de inovação e uma maior participação do setor privado nisso. Somente aproximando as redes públicas de ciência e tecnologia do setor privado e das organizações sociais será possível criar esse ambiente inovador e adaptado a necessidades ecossistêmicas e sociais locais.

Como se vê, alavancar a bioeconomia não é apenas uma questão de financiamento, mas também de moldagem de estruturas adequadas de incentivos que penalizem práticas predatórias e poluentes e premie aquelas mais inclusivas e sustentáveis; é algo que envolve o aprimoramento e atualização de marcos regulatórios, entre outros aspectos.

Internalizar a bioeconomia exige a destinação de recursos orçamentários e investimentos em ciência e tecnologia, assim como a criação de estruturas de incentivos que mobilizem a participação do setor privado e penalizem práticas insustentáveis.

A economista Mariana Mazzucato usa a expressão Estado empreendedor (Mazzucato, 2014) para mostrar como, nas décadas passadas, os governos sempre desempenharam papel crucial na alavancagem de setores que depois se tornaram motores dinâmicos do capitalismo mundial. Isso valeu para a agricultura, a indústria da informática, entre outros. Também precisará ser assim com a bioeconomia.

As empresas e o alinhamento com a demanda por produtos mais saudáveis.

Atualmente existem ao menos duas grandes formas de relação dos setores empresariais com as possibilidades de inclusão produtiva na bioeconomia. Uma delas envolve a atuação das fundações e institutos de investimento social privado. Muitas empresas atuam com projetos de inclusão e fortalecimento





de capacidades em territórios rurais mais remotos. Esses investimentos podem fortalecer os ativos dessas populações, melhorando as capacidades para que venham a participar de mercados promissores como os da bioeconomia.

Mas há também uma outra frente, formada por aquelas empresas cuja atividades demandam ou podem demandar insumos diretamente de pequenos produtores, e dessa maneira acabam integrando-os às cadeias de valores das empresas. Dentro dessa perspectiva, um dos desafios é tornar essas cadeias mais sustentáveis, seja adotando vigorosos critérios socioambientais; seja estabelecendo condições mais equitativas nos contratos com essa base de fornecedores.

Uma pesquisa encomendada pela rede de supermercados Pão de Açúcar indicou que a demanda por produtos orgânicos aumentou 16% considerando o público em geral. Quando se segmenta os dados para o público mais jovem, esse percentual aumenta para 40%. Tais números são um pequeno indicativo de que a pandemia reforçou algumas tendências de consumo que já estavam em curso, o que pode significar maior espaço para o desenvolvimento de novos arranjos de negócios tendo em vista explorar tais oportunidades, especialmente no âmbito das relações entre as redes varejistas e os setores produtivos. A bioeconomia tem enorme potencial no provimento de novos e mais saudáveis produtos em um país com a diversidade do Brasil.

São bem conhecidas as dificuldades de inserção dos agricultores mais pobres e vulneráveis nesses tipos de cadeias de fornecedores, sobretudo devido a necessidade de adequação aos padrões e requisitos de qualidade exigidos pelo segmento varejista e que invariavelmente aumentam os custos de transação, tornando as relações com os produtores bastante assimétricas. Um dos desafios, portanto, é desenvolver formas de como explorar novos modelos e arranjos de negócios mais justos para o lado dos produtores familiares e que possam funcionar de maneira mais equitativa.



O desenvolvimento de novos instrumentos pelo sistema financeiro

A maneira como o sistema financeiro está estruturado atualmente contribui para aprofundar as desigualdades sociais e a degradação ambiental. No entanto, existe um movimento de reestruturação do sistema financeiro, a partir de iniciativas concretas, que estão mudando e remodelando os instrumentos de investimentos, contribuindo para diminuir a visão de curto prazo predominante entre os investidores. No plano internacional cada vez mais fundos investem em ativos verdes, mas a forma como isso é feito representa resultados ambíguos ou por vezes negativos para populações tradicionais nos países ricos em biodiversidade. Ainda que lento, esse processo vem se desdobrando em diferentes âmbitos do mundo dos negócios. Uma mudança importante ocorreu quando a ONU em conjunto com grandes fundos de investimentos internacionais, definiram os *Principles of Responsible Investment* (PRI) em 2015. No Brasil, recentemente os três maiores bancos privados procuraram o Governo Federal para propor formas de melhorar o financiamento a atividades ambientalmente responsáveis, com especial atenção para a contenção do desmatamento.

A criação de índices financeiros sustentáveis que orientam os investimentos financeiros faz parte de um processo amplo relativo às mudanças nas ações dos agentes do campo financeiro. O resultado disso é a criação e reformulação dos instrumentos de investimento, como a expansão dos fundos de investimentos sustentáveis, e o aumento das chamadas *corporate ventures*, responsáveis por investimento de risco em *startups* ou nichos de produção com concepções mais radicais de inovação (Leleux e Kaaij, 2019).

No plano internacional cada vez mais fundos investem em ativos verdes, mas a forma como isso é feito representa resultados ambíguos ou por vezes negativos para populações tradicionais nos países ricos em biodiversidade.

O relatório *The Financial System We Need* (UNEP/PNUMA, 2015) fez uma ampla investigação das potencialidades e importância das políticas financeiras e monetárias para a promoção do desenvolvimento sustentável. O relatório estima que o conjunto dos países em desenvolvimento requer cerca de 3,9 trilhões de dólares anuais para o financiamento da transição para uma economia mais sustentável, sendo que uma pequena fração dos financiamentos deve sair de fontes públicas.

Daí o grande desafio de se mobilizar o sistema financeiro e o capital privado em torno de uma governança que permita acoplar os recursos financeiros com os ODS e a agenda da bioeconomia. Como discutido no Fórum de Inovação em Investimento na Bioeconomia Amazônica, realizado em junho de 2021, apesar do avanço do interesse dos setores financeiros em atuarem nos negócios relacionados a bioeconomia na Amazônia, alguns fatores precisam





ser equacionados para que se avance nesse sentido e para que a bioeconomia não seja vista ainda como um negócio de elevado risco para os investidores. Dentre esses fatores estão a própria indefinição em torno do que seria um negócio da bioeconomia, até os gargalos infraestruturais que afetam a logística e o escoamento dos produtos da floresta.

A atuação das organizações da sociedade civil – para além dos conflitos ambientais

Em biomas como o Cerrado e a Amazônia ao longo das últimas décadas formou-se um conjunto importante de organizações da sociedade civil que vem dando importante apoio às iniciativas de valorização de produtos da biodiversidade local. Muitas dessas organizações, em especial na Amazônia, são o corolário da atuação de movimentos políticos de base, com forte capilaridade comunitária, e do movimento socioambiental transnacional do começo dos anos 1990.

O resultado dessa movimentação foi a profusão de iniciativas locais caracterizadas, sobretudo, pela capacidade dos atores que as conduzem em formar redes com instituições no Brasil e no exterior. Por meio delas se conseguiu acumular um capital técnico e cultural que são centrais para a consolidação de muitas das principais cadeias produtivas baseadas na bioeconomia existentes atualmente. Mas muitas sofrem com um horizonte excessivamente limitado a mercados locais incipientes ou a condições excepcionais de apoio, baseados em relações de proximidade, ou então às compras públicas.

Num contexto de restrições fiscais, onde o orçamento destinado à pesquisa científica no país é um dos menores da história, o desenvolvimento de estudos e assistência técnica necessários para a consolidação das cadeias produtivas baseadas na bioeconomia não podem prescindir do trabalho dessas organizações, que podem funcionar como atores estratégicos. O desafio é buscar novos arranjos entre essas



BOX 5: ENCADEAMENTOS ENTRE SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, EMPRESAS E SETOR PÚBLICO PARA POTENCIALIZAR A BIOECONOMIA NO BIOMA AMAZÔNICO

No estado do Amazonas experiências de introdução de mecanismos regulatórios associadas a atuação das empresas no Polo Industrial de Manaus apresentam potencial na indução do investimento em inovação na perspectiva da bioeconomia. Um exemplo é a Lei de Informática que prevê que empresas do Polo Industrial de Manaus são obrigadas a destinar 5% do faturamento em Pesquisa e Desenvolvimento como contrapartida dos benefícios fiscais que recebem para atuar na região. Um dos programas criados para receber os aportes advindos da Lei de Informática é o Programa Prioritário de Bioeconomia (PPBio) coordenado pelo Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Idesam), organização não governamental que atua em conjunto com a Superintendência da Zona Franca de Manaus. O PPBio em seu primeiro ano de funcionamento captou 9,5 milhões reais de empresas em projetos de universidades e centros de pesquisas alinhados à perspectiva da bioeconomia, abarcando uma variedade de atividades econômicas desde o fomento de cadeias de produtos mais tradicionais como açaí e andiroba, fomento da indústria cosmética, até soluções destinadas a superar entraves logísticos e de comercialização na região (Adeodato, 2021).

instituições e os setores públicos e privados, no sentido de potencializar as capacidades e a incidência dessas instituições para promover a bioeconomia em maior escala de impactos e com maior abrangência. O Box 5 apresenta um exemplo de arranjo criado entre diferentes atores, incluindo empresas da Zona Franca de Manaus, para potencializar a bioeconomia.

Tudo o que foi dito até aqui mostra que o Brasil se encontra em um momento de bifurcação de sua trajetória econômica de longo prazo. Após um longo esforço de urbanização e industrialização, as décadas recentes vêm sendo palco de uma volta à dependência dos setores de exportação de commodities agropecuárias e minerais, pouco promissores em termos de inclusão social e de sustentabilidade ambiental. As próximas décadas podem aprofundar essa tendência recente e o resultado disso será uma demanda cada vez maior por políticas sociais compensatórias. Ou pode estar tomando forma um outro caminho, no qual a valorização da biodiversidade é usada como plataforma para conciliar a necessária dinamização econômica do país e de suas regiões mais pobres com a inclusão das pessoas e a conservação dos recursos naturais. As ideias aqui trazidas pretendem ajudar os tomadores de decisão a acelerar a transição para esta nova rota.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABB, C. *et al.* **The financial system we need – aligning the financial system with sustainable development.** United Nations Environment Programme, 2015.
- ABRAMOVAY, R. Amazônia protagonista da bioeconomia. **Valor econômico**, jul. 2020.
- ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde.** São Paulo: Abril – Planeta sustentável, 2012.
- ADEODATO, S. **Como destravar a bioeconomia na Amazônia.** Página 22, jul. 2021.
- BRONDIZIO, E. S. *et al.* Making place-based sustainability initiatives visible in the Brazilian Amazon. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 49, n. October 2020, p. 66–78, 2021.
- BUAINAIN, A. M. *et al.* **Desafios para a agricultura nos biomas brasileiros.** Brasília: Embrapa, 2020.
- COSTA, F. DE A. **Formação rural extrativista na Amazônia: os desafios do desenvolvimento capitalista.** Belém: NAEA, 2012
- DASGUPTA, P. S. **The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review.** London: HM Treasury, 2021.
- GOODMAN, D.; DUPUIS, M.; GOODMAN, M. **Alternative food networks: knowledge, practice, and politics.** New York: Routledge, 2012.
- GRAMKOY, C. **O Big Push Ambiental no Brasil. Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável.** São Paulo: CEPAL – FES – CGEE, 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44506/1/S1900163_pt.pdf
- HOMMA, A. K. O. *et al.* **O desenvolvimento mais sustentável da região amazônica: entre (muitas) controvérsias e o caminho possível.** Colóquio -Revista do Desenvolvimento Regional – Faccat, v. 15, n. 04, 2020.
- INSTITUTO ESCOLHAS. **Destravando a agenda da Bioeconomia: soluções para impulsionar o uso sustentável dos recursos genéticos e conhecimento tradicional no Brasil.** São Paulo: Instituto Escolhas, 2021.
- IPEA. Bioeconomia: moldando o futuro da agricultura. In: IPEA (Ed.). **Brasil 2035 cenários para o desenvolvimento.** Brasília: IPEA/ASSECOR, 2017.
- LAVINO, E. **Pará tem potencial para liderar bioeconomia a nível global, mas ainda precisa superar entraves.** Liberal Amazon, jun. 2021.
- LEACH, M. *et al.* **Post-pandemic transformations: How and why Covid19 requires us to rethink development.** World Development, v. 138, p. 105233, 2021.
- LELEUX, B.; KAAIJ, J. VAN DER. **Winning Sustainability Strategies – finding purpose, driving innovation and executing change.** Epub: Palgrave macmillan, 2019.
- MCMICHAEL, P. **Food Regimes and Agrarian Questions.** Nova Scotia: Fernwood Publishing, 2013.
- MELLO, N.; OLIVEIRA, D. Exportação de açaí cresce quase 15.000% em dez anos. **Liberal Amazon**, maio 2021.



- MORSELLO, C. Company-community non-timber forest product deals in the Brazilian Amazon: A review of opportunities and problems. **Forest Policy and Economics**, 2006.
- ONU. **World Social Report 2021 – Reconsidering rural Development World Social Report**. Department of Economic and Social Affairs, 2021.
- OSTROM, E. Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. **Nobel Lectures: Economic Sciences: 2006 – 2010**, v. 100, n. 3, p. 171–176, 2014.
- PEREZ, C. **Why everybody – including business – should support the Green New Deal**. Disponível em: <<http://beyondthetechrevolution.com/blog/why-everybody-including-business-should-support-the-green-new-deal/>>. Acesso em: 8 set. 2021.
- PORTNER, H. *et al.* **IPBES-IPCC co-sponsored workshop biodiversity and climate change**. IPBES-IPCC, 2021.
- SCOONES, I. *et al.* Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 42, p. 65–75, 2020.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.-P. **Relatório da Comissão sobre a Mensuração de Desempenho Econômico e Progresso Social**. Curitiba: SESI/PR, 2012
- TUBB, C.; SEBA, T. **Rethinking Food and Agriculture 2020-2030 – The Second Domestication of Plants and Animals, the Disruption of the Cow, and the Collapse of Industrial Livestock Farming**. Rethink X, 2019.
- ONU. **Addis Ababa action agenda of the third international conference on financing for development**. Conference Report, v. 53, n. 9, p. 1689–1699, 2015.
- ONU. **World Social Report 2021 – Reconsidering rural Development World Social Report**. Department of Economic and Social Affairs, 2021.
- WILLETT, W. *et al.* Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. **The Lancet**, v. 393, n. 10170, p. 447–492, 2019.
- WRI BRASIL. **O que é uma retomada econômica verde pós-pandemia**. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/blog/2020/07/retomada-verde-recuperacao-economica-verde-desenvolvimento-sustentavel-pandemia-covid>>. Acesso em: 9 set. 2021.

Anexo Estatístico – Análise de clusters

Variáveis utilizadas

■ Presença

- Proporção de estabelecimentos da AF na microrregião em 2017;
- Proporção de estabelecimentos do Pronamp na microrregião em 2017;
- Proporção da área de estabelecimentos AF no total da microrregião em 2017;
- Proporção da área de estabelecimentos do Pronamp no total da microrregião em 2017;
- Área média dos estabelecimentos da AF na microrregião em 2017;
- Área média dos estabelecimentos do Pronamp na microrregião em 2017;
- Área média dos estabelecimentos da AP na microrregião em 2017;

■ Produtividade

- VBP da AF por hectare útil (excluindo as áreas de matas ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal) da microrregião em 2017;
- VBP dos Médios/hectare útil (excluindo as áreas de matas ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal) da microrregião em 2017;
- VBP AP/hectare útil (excluindo as áreas de matas ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal) da microrregião em 2017.
- Pessoal ocupado
- Proporção do pessoal ocupado da microrregião na AF em 2017;
- Proporção do pessoal ocupado da microrregião no Pronamp em 2017;

■ Receitas

- Receitas totais da AF por trabalhador ocupado nos estabelecimentos agropecuários da AF em 2017;
- Receitas totais do Pronamp por trabalhador ocupado nos estabelecimentos agropecuários de beneficiários do Pronamp em 2017;
- Receitas totais da AP por trabalhador ocupado nos estabelecimentos agropecuários não familiares em 2017;
- Receitas produtivas não agrícolas (desinvestimentos; serviço de turismo rural; exploração mineral; atividade de artesanato, tecelagem, etc; outras receitas do estabelecimento; rendas obtidas em atividades fora do estabelecimento)
 - Proporção nos estabelecimentos da AF;
 - Proporção nos estabelecimentos do Pronamp;
 - Proporção nos estabelecimentos da AP;

■ Receitas exclusivamente da produção agropecuária do estabelecimento (produtos vegetais, animais e seus produtos e produtos da agroindústria)

- Proporção nos estabelecimentos da AF;
- Proporção nos estabelecimentos do Pronamp;
- Proporção nos estabelecimentos da AP;
- Proporção da renda dos estabelecimentos da agricultura familiar composta por programas e políticas em 2017;

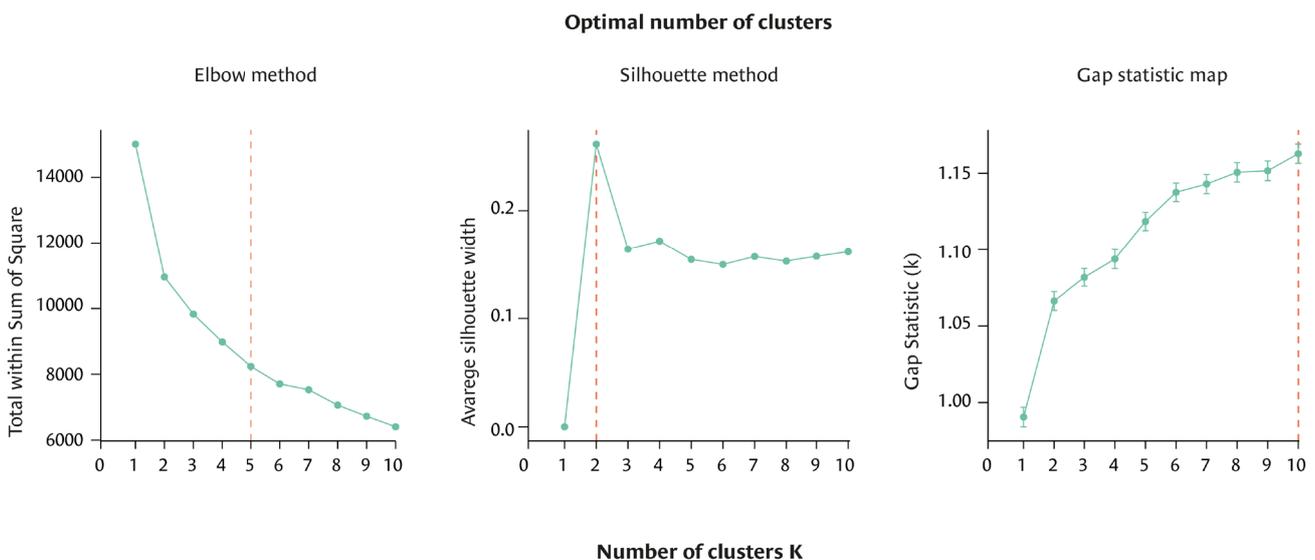


- Condição do produtor em relação às terras
 - Proporção de produtores da AF proprietários da terra;
 - Proporção de produtores do Pronamp proprietários da terra;
 - Proporção de produtores da AP proprietários da terra;

Observação: Algumas variáveis de estabelecimentos patronais não foram incluídas por serem o exato oposto da mesma variável para o recorte da agricultura familiar. Isso se dá nas seguintes variáveis: Proporção de estabelecimentos, proporção da área de estabelecimentos e proporção do pessoal ocupado.

Cálculo do número ideal de clusters

Após a normalização dos valores (com desvio padrão de 1 e média 0), uma vez que é necessário indicar previamente um número de *clusters* para iniciar o procedimento de *clusterização* das variáveis, foram verificados inicialmente três métodos diferentes para determinar o número ideal de *clusters*, sendo eles: 1. Método do cotovelo (*Elbow method*) 2. Método de silhueta (*Average Silhouette Method*) 3. Método Gap (*Gap Statistic Method*).



Novamente aqui, as três análises sugeriram números ideais de *clusters* distintos entre si. Portanto, optou-se novamente pela alternativa a partir dos 30 índices diferentes.

O número aconselhado de *clusters* ainda permanece como sendo, na maioria dos testes, 5 *clusters*.

- 7 testes indicaram 4 como o número ideal de *clusters*
- 9 testes indicaram 5 como o número ideal de *clusters*
- 1 testes indicaram 6 como o número ideal de *clusters*
- 3 testes indicaram 7 como o número ideal de *clusters*
- 3 testes indicaram 8 como o número ideal de *clusters*

Portanto, de acordo com a maioria, o melhor número de *clusters* adotado será de 5.

Médias dos indicadores para cada um dos clusters

Tabela: Sumário das médias das microrregiões para cada um dos clusters calculados.

Médias das microrregiões	CL 1	CL 2	CL 3	CL 4	CL 5
Estabelecimentos					
% de estab. (AF)	67,6%	79,8%	78,3%	62,7%	80,5%
% de estab. (MP)	30,2%	20,8%	21,7%	36,3%	19,5%
Área					
% de área (AF)	15,3%	40,2%	37,7%	15,4%	48,8%
% de área (MP)	55,8%	45,0%	53,6%	58,8%	48,2%
Área média dos estab. (AF)	59 ha	16 ha	20 ha	19 ha	14 ha
Área média dos estab. (MP)	697 ha	82 ha	133 ha	141 ha	68 ha
Área média dos estab. (AP)	1.050 ha	119 ha	157 ha	216 ha	73 ha
VBP					
VBP/ha (AF)	R\$ 839/ ha	R\$ 5.194/ ha	R\$ 1.400/ ha	R\$ 3.689/ ha	R\$ 1.039/ ha
VBP/ha (MP)	R\$ 411/ ha	R\$ 3.739/ ha	R\$ 816/ ha	R\$ 1.913/ ha	R\$ 501/ ha
VBP/ha (AP)	R\$ 2.215/ ha	R\$ 1.062/ ha	R\$ 788/ ha	R\$ 1.165/ ha	R\$ 1.310/ ha
Pessoal ocupado					
% de ocupados (AF)	53,8%	69,4%	70,3%	42,1%	78,1%
% de ocupados (MP)	31,7%	25,7%	25,5%	40,0%	21,1%
Receitas por ocupados					
Rendimento por ocupado (AF)	R\$ 1.107/ ocup.	R\$ 1.942/ ocup.	R\$ 481/ ocup.	R\$ 1.575/ ocup.	R\$ 175/ ocup.
Rendimento por ocupado (MP)	R\$ 3.746/ ocup.	R\$ 4.834/ ocup.	R\$ 1.051/ ocup.	R\$ 3.435/ ocup.	R\$ 387/ ocup.
Rendimento por ocupado (AP)	R\$ 11.688/ ocup.	R\$ 7.115/ ocup.	R\$ 1.731/ ocup.	R\$ 6.369/ ocup.	R\$ 579/ ocup.

Tabella: Sumário das médias das microrregiões para cada um dos clusters calculados.

Médias das microrregiões	CL 1	CL 2	CL 3	CL 4	CL 5
Receitas não agrícolas					
% rendimentos não agrícolas (AF)	7,1%	4,9%	6,2%	6,4%	5,9%
% rendimentos não agrícolas (MP)	14,3%	12,6%	28,4%	17,3%	44,0%
% rendimentos não agrícolas (AP)	9,6%	10,7%	24,9%	14,0%	40,6%
Receitas agrícolas					
% rendimentos agrícolas (AF)	73,0%	81,2%	55,3%	74,2%	33,3%
% rendimentos agrícolas (MP)	82,2%	84,0%	61,9%	77,3%	41,3%
% rendimentos agrícolas (AP)	89,3%	87,1%	70,0%	83,6%	47,3%
Receitas de programas sociais					
% rendimentos de prog. e pol. (AF)	17,8%	12,6%	34,3%	15,9%	55,6%
Posse da terra					
% de proprietários (AF)	81,9%	85,6%	83,0%	76,3%	67,0%
% de proprietários (MP)	86,3%	86,5%	83,4%	80,8%	64,2%
% de proprietários (AP)	86,5%	86,3%	83,5%	80,7%	64,2%
Finalidade principal da produção					
% Consumo próprio	31,3%	15,2%	39,1%	14,5%	75,7%
% Comercialização	68,7%	84,8%	60,9%	85,5%	24,3%
Nº total de microrregiões	68	84	168	145	92

Fonte: Elaboração própria.



CÁTEDRA ITINERANTE
INCLUSÃO
PRODUTIVA RURAL

Apoio:



Realização:

