CÁTEDRA ITINERANTE
INCLUSÃO
PRODUTIVA RURAL

POLICY BRIEF
Edição 03

LIÇÕES PARA PROGRAMAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DE CINCO PAÍSES LATINO-AMERICANOS

MENSAGENS PRINCIPAIS

- Durante a década de 2010 houve uma geração de programas de inclusão produtiva rural na América Latina, sendo especialmente relevantes as experiências de Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru. Em muitos casos, quando ocorreram mudanças de governo com perfil mais conservador ou liberal, houve descontinuidade e desmonte dessas iniciativas. No período mais recente, quando há uma nova onda de governos progressistas nos quais se busca retomar políticas de combate à pobreza, é fundamental analisar os importantes aprendizados gerados por aquelas experiências para não repetir limites do passado e para aprofundar ou aperfeiçoar as inovações bem sucedidas.

- Entre as principais inovações produzidas e que precisam ser mantidas em uma nova geração estão: abordar as áreas rurais como espaços intersetoriais, nos quais se realizam múltiplas atividades, e não somente como lugares onde se pratica a agricultura e a pecuária; combinar políticas sociais e produtivas; definir conjuntos de intervenções produtivas que deem atenção a questões tanto do lado da oferta (produção) como da demanda (consumo e mercados); dar atenção às formas de coordenação de iniciativas que, necessariamente, precisam envolver diferentes estruturas ministeriais e distintas escalas de governo; o monitoramento sistemático dos programas é fundamental para acompanhar resultados e corrigir problemas de implementação.

- Apesar dos avanços gerados por essas inovações, entre os aspectos que permanecem sem resposta estão: como combinar a atenção a indivíduos e famílias com investimentos e melhorias das condições do entorno econômico e social onde elas vivem e dos quais dependem para encontrar trabalho e obter renda; como levar em conta a diversidade territorial e de trajetórias possíveis em um mundo cada vez mais heterogêneo; como coordenar efetivamente o conjunto de intervenções definido, desde o desenho das políticas até sua implementação; como ampliar o envolvimento do setor privado em ações de inclusão produtiva, já que o Estado, embora crucial, nunca será suficiente para gerar oportunidades para todos; como avaliar o impacto nas famílias e territórios e criar espaços de aprendizagem sobre os programas.

INTRODUÇÃO

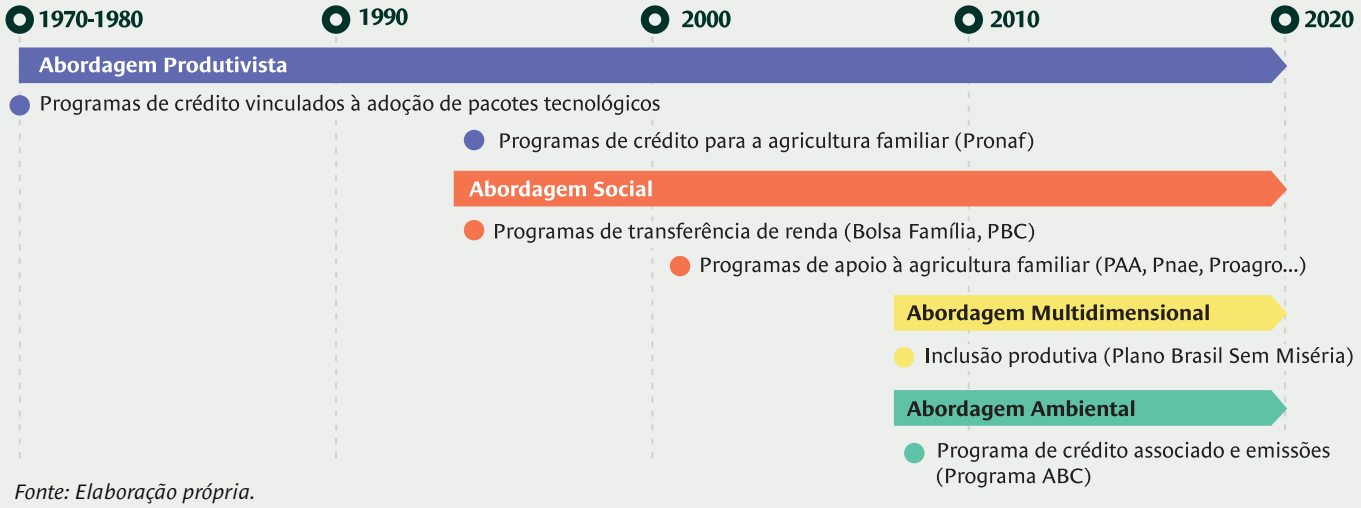
Com o aprofundamento da pobreza e da desigualdade em todo o mundo nos anos iniciais da década de 2020, tem crescido a importância de programas de inclusão produtiva tanto para as áreas urbanas como rurais. Tais programas reconhecem a multidimensionalidade da pobreza e a necessidade das transferências de renda desde o Estado, mas assumem que é por meio da expansão de oportunidades de trabalho e do aumento da renda das famílias que ela pode ser reduzida no longo prazo (Rigolini, 2016; Banco Mundial, 2020; Vahdat et al., 2019).

Ao desenhar novos programas, é fundamental que os tomadores de decisão levem em consideração a experiência já acumulada neste campo de política, aproveitando os aprendizados e evitando possíveis equívocos. Este policy brief dá atenção às áreas rurais e busca responder à seguinte pergunta: **quais são as principais lições que podem ser extraídas dos programas de inclusão produtiva rural empreendidos pelos governos latino-americanos em âmbito nacional nas décadas iniciais do século XXI?**

A abordagem da inclusão produtiva surgiu na América Latina no final da década de 2000, buscando superar as limitações dos enfoques baseados exclusivamente em programas de transferência de renda ou na oferta de políticas de apoio à produção diferenciadas para públicos específicos (como crédito, assistência técnica e acesso a mercados) oferecidas de maneira desarticulada. A América Latina foi um dos principais centros de inovação nesse sentido.

A Figura 1 exemplifica a evolução histórica das abordagens empregadas no Brasil e os programas criados ao longo das últimas décadas.

Figura 1: Evolução temporal das abordagens prevalecentes para desenvolvimento rural, combate à pobreza e inclusão produtiva



Fonte: Elaboração própria.

Cinco casos principais são utilizados para a análise apresentada a seguir
(muitos dos quais foram objeto de desmonte na segunda metade dos anos 2010, devido a mudanças de orientação em vários governos e estão sendo recentemente retomados por novas administrações):

Rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria	Chile Solidário e Ingreso Ético Familiar (IEF)	Haku Wiñay	Oportunidades Rurales	Territorios Productivos (PTP)
criada pelo governo brasileiro em 2011	respectivamente criados em 2002 e 2012 pelo governo chileno	do Peru, criado em 2014	origem no fim dos anos 1960, mas reformulado em 2000*	do governo mexicano, que teve início em 2015

* 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

Com base em um levantamento bibliográfico, análise documental e realização de entrevistas, foram analisados: o diagnóstico que assumiram sobre a exclusão econômica, a maneira como definiram seu público-alvo, as intervenções postas em prática, a institucionalidade que mobilizaram, o uso que fizeram de evidências e a avaliação geral dos programas.

A comparação entre os programas permitiu identificar consensos e divergências entre os programas. As diferenças são especialmente marcantes entre os programas que foram empreendidos no início da década de 2010 (Brasil e Chile) e aqueles que foram iniciados no meio da década (Peru, Colômbia e México). Enquanto os primeiros apresentam uma abordagem focada em indivíduos e famílias, os demais incluem um componente territorial em seu desenho. O contraste entre os programas e a identificação de lições aprendidas indicam recomendações e *trade-offs* que os tomadores de decisão deveriam levar em conta ao desenhar novos programas.

PRINCIPAIS ACHADOS

A análise dos cinco programas permitiu identificar um conjunto de lições, organizadas ao redor de quatro temas: 1) A caracterização do problema da exclusão econômica nas áreas rurais; 2) A definição do público-alvo; 3) A coordenação de um conjunto de políticas ou programas; 4) O monitoramento e a avaliação dos programas.

1) A CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA DA EXCLUSÃO ECONÔMICA NAS ÁREAS RURAIS

- **As áreas rurais não se limitam à produção agrícola. É estratégico abordar seus desafios e possibilidades em termos intersetoriais** – 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 é correto. No entanto, é recorrente a adoção de uma perspectiva que estabelece uma equivalência dos espaços rurais com a atividade agrícola. Dessa forma, a exclusão produtiva é entendida principalmente como resultado de uma produção agropecuária insuficiente para gerar renda, restringindo as possibilidades de inserção produtiva.

  Ainda que o setor agrícola continue sendo a principal fonte de ocupações nesses espaços, a literatura tem apontado desde os anos 1990 a tendência declinante da 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).

  Entre os programas analisados, apenas o caso mexicano apresenta uma maior atenção a esse tipo de ocupação incluindo, por exemplo, uma análise do peso dessas atividades não-agrícolas na composição da renda familiar e dos fluxos entre campo e cidade (Berdegué et al., 2015). Mas as formas de apoio às atividades não agrícolas permanecem sendo muito frágeis perante o potencial que apresentam.

- **Não é possível separar as necessidades básicas e produtivas das famílias. Políticas sociais e produtivas devem ser abordadas conjuntamente** – Entre os programas analisados há um consenso de que a pobreza é uma condição de privação multidimensional, e assim, além de capacidades produtivas em sentido estrito é preciso abordar carências básicas. Entre elas estão: 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.

  A precariedade de condições básicas prejudica o uso dos ativos das famílias e muito dos resultados produtivos são utilizados para atender necessidades básicas e não para fortalecer os ativos produtivos. As duas dimensões são interdependentes e a boa utilização dos ativos das famílias depende do fortalecimento de ambas, simultaneamente. Esses dois tipos de políticas não são substituíveis (Banco Mundial, 2020).

  No caso do Peru, por exemplo, o programa de inclusão produtiva inclui uma etapa de reforma de parte das casas dos beneficiários do programa (Asensio, 2021). No caso do Brasil, o acesso à água foi considerado parte importante das estratégias de inclusão produtiva em zonas semiáridas (Mello et al., 2014). Porém, nem sempre as famílias que receberam essas infraestruturas básicas foram também beneficiadas com os apoios produtivos, revelando certa fragmentação das iniciativas.

- **Especificamente sobre os desafios produtivos, não há "balas de prata" - soluções únicas capazes de resolver os bloqueios à inclusão. É preciso abordar questões tanto do lado da oferta como da demanda** – Os programas analisados coincidem em dar destaque aos desafios da falta de capacitação técnica e acesso precário a recursos financeiros, os quais precisam ser continuamente aprimorados para que atendam aos segmentos mais vulneráveis e não se restrinjam apenas aos produtores mais estruturados. Já no que se refere ao acesso a mercados a experiência latino-americana se mostrou muito mais incipiente.

  Tipicamente, o desafio de se inserir em mercados dinâmicos e que remunerem adequadamente os produtos e serviços é abordado de forma indireta, por meio de estudos de mercado ou como uma consequência natural da melhoria das condições de produção.

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), as quais deveriam servir de impulso inicial para os agricultores acessarem outros mercados convencionais. Em todos os casos, é preciso aprofundar a atenção ao acesso a mercados, com implicações relevantes para o estabelecimento de relações com o setor privado, pois a capacidade das compras públicas, embora altamente relevante, é limitada para viabilizar a inclusão do amplo universo de famílias em vulnerabilidade econômica.

- **Há diferenças territoriais nos países que devem ser levadas em consideração no desenho e implementação dos programas** – Em alguns países, como o Brasil, a atenção aos territórios se traduziu na atenção às necessidades que diferentes regiões apresentavam, como o acesso à água no Nordeste (com o programa Água para Todos) e a conservação da Amazônia (com o programa Bolsa Verde) (Mello et al., 2014).

  Programas de outros países, no entanto, foram além ao reconhecer 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.

Essa consideração está presente nos casos do Peru, Colômbia e México em que foram criadas instâncias de diferentes tipos a nível local para responder a essas demandas. Tais instâncias também podem permitir que a população ofereça as suas perspectivas sobre o que será feito, o que é fundamental, pois são elas quem vão manejar os recursos viabilizados por meio das políticas públicas. Em todos os casos, porém, um desafio sempre mencionado é justamente como estabelecer formas de coordenação entre diferentes programas e entre diferentes níveis de governo, já que a adaptabilidade não diz respeito só aos usos que os beneficiários fazem dos recursos, mas precisa também alcançar demais etapas do ciclo das políticas, desde o desenho até o monitoramento.

- **Não se trata apenas de capacidades individuais. 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 viabilizar 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 permite combinar as ações "da porteira para dentro" com outras "fora da porteira" dos estabelecimentos pobres. Essa abordagem foi proposta de maneira mais evidente no programa mexicano, que previa a definição de um plano de desenvolvimento territorial (Berdegué et al., 2015). No caso brasileiro também se esperava certa articulação entre programas como o Brasil Sem Miséria e o Territórios da Cidadania, mas a implementação de um veio acompanhada do esvaziamento do outro (Favareto, 2015), gerando uma lacuna.

2) A DEFINIÇÃO DO PÚBLICO-ALVO

- **A escolha entre abordar a população em situação de extrema pobreza ou focar nos "agricultores viáveis"** – 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 isto significaria condenar à dependência e à migração para centros urbanos a larga maioria das pessoas que vivem nos estabelecimentos onde se encontram as famílias em situação de pobreza.

Em todos os programas 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. A experiência tem demonstrado que com pouco apoio essas famílias conseguem alavancar significativamente seus patamares de produção e de ocupação de trabalho. Mais que isso, ainda é no meio rural que estão as melhores possibilidades de gerar oportunidades de inclusão produtiva com investimentos relativamente pequenos. Por isso, uma estratégia de inclusão produtiva rural é algo de importância para a agenda dos países, em um momento no qual há dificuldades em gerar emprego e renda.

- **Alguns países optaram por definir seu público-alvo como as pessoas ou famílias em situação de extrema pobreza, enquanto outros definiram seus programas a partir de territórios em situação de pobreza** – Todos os programas se apoiaram no uso de bases de dados nacionais, muitas vezes complementadas por esforços de busca ativa, para identificar a população em situação de extrema pobreza. Os diferentes entendimentos do problema, no entanto, levaram à definição de diferentes critérios de elegibilidade.

No caso do Brasil e do Chile, foram feitas avaliações da vulnerabilidade das famílias (em termos monetários no caso brasileiro e de maneira mais ampla no caso chileno), sendo permitida a participação das pessoas que se encontravam abaixo da linha de corte definida (Campello et al., 2014; Fernandéz et al., 2016).

Já para o caso do Peru, a avaliação da vulnerabilidade se deu ao redor dos centros populacionais, analisando por exemplo a alta incidência de pobreza e outros fatores de vulnerabilidade, como a desnutrição infantil. Ao definir os locais em que o programa seria implementado, qualquer habitante (independente das suas próprias condições) poderia se inscrever (Asensio, 2021). Em uma abordagem similar, no caso mexicano a delimitação de "territórios funcionais" levou em consideração as interações econômicas e sociais entre habitantes, organizações sociais e empresas (Berdegué et al., 2015). Essas abordagens podem permitir melhor coordenação entre ações destinadas à oferta e à demanda, entre ações voltadas aos beneficiários e à melhoria da infraestrutura e das condições do entorno das famílias, e entre ações voltadas a melhorar a atividade primária (agricultura e pecuária) e outras oportunidades não-agrícolas, cada vez mais importantes e valorizadas, sobretudo pelos mais jovens.

- **Para além da vulnerabilidade social, a definição do público-alvo também pode incluir uma avaliação das capacidades existentes para a implementação do programa** – Reconhecendo a necessidade de contar com capacidade institucional nos níveis subnacionais para implementar os programas, os países que adotaram uma perspectiva territorial também incluíram outras análises na definição do público-alvo.

Uma avaliação da capacidade orçamentária do âmbito zonal ou regional para a execução do programa foi considerada no Peru. E a existência e o potencial de organizações sociais capazes de implementar as ações do projeto foram critérios utilizados no México e na Colômbia. Isto não quer dizer que os territórios que não contam com estas capacidades não devam ser priorizados; significa apenas que é preciso outro tipo de ações, adicionais e complementares, portanto, para os territórios que não contam com esses recursos.

3) A COORDENAÇÃO DE UM CONJUNTO DE POLÍTICAS OU PROGRAMAS

- **A noção de trajetória tem sido utilizada para reunir as diferentes intervenções que precisam ser mobilizadas de forma contínua, coordenada e cumulativa** – Em todos os casos, as trajetórias começam pelas condições mais básicas e avançam até as mais elaboradas (tipicamente iniciando com mudanças de infraestrutura e concluindo com a atenção a mercados). 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.

Nos casos do Chile e do Brasil, as rotas seriam percorridas por indivíduos e famílias, tipicamente ao redor da melhoria das condições de um estabelecimento agrícola. Esses programas enfrentaram dificuldades devido à elevada padronização que se impôs às trajetórias das famílias, dando pouco espaço às particularidades de cada caso (Chile), ou acabaram não se concretizando devido à baixa coordenação local de ações que deveriam ser complementares (Brasil) (Fernandéz et al., 2016; Mello, 2018).

Já Peru e México optaram por trajetórias de localidades. Nessa abordagem, as localidades passariam por estágios ao longo de três anos, sendo que em cada estágio é dada ênfase a aspectos diferentes. O plano que guia o avanço das localidades nesse caso conta com definições dos atores locais (Asensio, 2021). Neste caso, a cumulatividade e o acompanhamento sistemático da implementação são fundamentais, o que nem sempre ocorreu, limitando o sucesso da concepção esboçada no desenho da iniciativa.

- **A coordenação é um tema crucial para a inclusão produtiva** – Para que o público-alvo se beneficie das intervenções mobilizadas nos programas de inclusão produtiva é preciso assegurar um grau elevado de coordenação. Isso se traduz em três grandes dimensões igualmente importantes: **a)** como assegurar que as diferentes intervenções cheguem às mesmas famílias e na sequência adequada (coordenação de diferentes políticas e instrumentos); **b)** como garantir que diferentes atores governamentais se engajem nessa iniciativa, pois há diferenças de responsabilidades e de capacidades entre eles (coordenação de diferentes escalas) e **c)** com que atores é possível estabelecer arranjos de coordenação em cada território (coordenação entre atores estatais e entre atores estatais e não estatais) (Lotta; Favareto, 2016).

  Os países optaram por estratégias diferenciadas com êxitos parciais e diferentes sob esses aspectos igualmente importantes. De maneira geral, é notável a ausência da coordenação com o setor privado.

No caso do Brasil, o Governo Federal identificou os programas existentes nos diferentes ministérios que poderiam melhorar as condições de vida da população em situação de extrema pobreza. Ao implementar os programas, cada um seguiu sua própria estratégia de implementação, mantendo assim uma lógica setorial. Para garantir um grau maior de intersetorialidade, foram criadas salas de situação em que participavam representantes de diferentes ministérios para monitorar um conjunto de metas e resolver problemas. Mas em âmbito local as estruturas de governança permaneceram organizadas de acordo com os setores e programas (conselhos de assistência social, colegiados territoriais, entre outros, coexistindo sem articulação). O programa brasileiro também concentrou a maior parte das atribuições no governo federal, conferindo um papel limitado de implementação para os municípios e quase inexistentes para os estados (Lotta; Favareto, 2016). Como resultado, o programa teve grande cobertura dos programas, isoladamente, mas operou em grande medida numa lógica setorial e enfrentou limites de coordenação, de maneira que a maioria da população beneficiária recebeu apenas uma ou duas intervenções do conjunto definido (Mello, 2018).

Nos demais países, foi conferido um papel mais relevante ao âmbito local. Essa opção parte do reconhecimento de que a inclusão produtiva requer acompanhamento, atenção às sutilezas e especificidades dos contextos locais de implementação, o estabelecimento de relações e etc, o que é difícil de ser feito à distância. Fazendo uso de diferentes institucionalidades locais – prefeituras (Chile), núcleos de famílias (Peru), associações locais de produtores (Colômbia) ou colegiados com representantes governamentais e da sociedade civil (México) – os países lhes conferiram um papel não apenas de execução, mas também de planejamento, gestão e avaliação (Asensio, 2021; Berdegué et al., 2015; FIDA, 2016).

Nesses países, a coordenação das intervenções no âmbito local também foi apoiada por agentes que tinham o papel de acompanhar as famílias e permitiram uma melhor aproximação entre a população em situação de vulnerabilidade e os serviços públicos. No caso do Chile, por exemplo, foram assistentes sociais que ofereciam acompanhamento laboral e psicossocial. Já no programa peruano, é o caso da figura dos yachachiqs ("o que sabe" em quéchua), especialistas locais que buscam resgatar saberes indígenas para incorporá-los nas intervenções e que contam com um conhecimento privilegiado da região, por estarem inseridos nas dinâmicas socioculturais das comunidades.

- **O trade-off entre criar novos programas ou aproveitar estruturas existentes** – Para atender a população em situação de extrema pobreza, alguns países utilizaram as políticas com que já contavam, enquanto outros criaram novas estruturas. A experiência latino-americana sugere que ambos caminhos apresentam vantagens e desafios.

  Ao mobilizar os programas já existentes para atender a população em situação de extrema pobreza, é possível aproveitar a experiência já acumulada em um determinado tipo de intervenção. No entanto, é comum que haja um desafio expressivo de coordenação entre ministérios com lógicas próprias.

O Brasil seguiu por essa opção de aproveitar estruturas e programas já existentes e criou salas de situação interministeriais para o monitoramento dos programas. No entanto, essas se mostraram insuficientes para garantir a coordenação necessária, pois limitaram-se a monitorar a implementação de programas, e não seus efeitos sobre a situação das famílias ou se eles chegavam aos mesmos indivíduos e na sequência inicialmente planejada.

No caso do Chile, por outra parte, se assumiu que a inclusão de um público-alvo de alta vulnerabilidade traria dificuldades para os programas existentes e por isso decidiu-se duplicar as intervenções, criando programas paralelos voltados especialmente para o público de inclusão produtiva. Ao passo que a atenção ao público-alvo foi aprimorada neste caso, o arranjo é criticado por não favorecer a conexão dos empreendimentos com os serviços mais especializados e de melhor qualidade do país, assim como com mercados mais dinâmicos.

4) O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

- **O monitoramento dos programas deve ir além de um acompanhamento do alcance das intervenções** – Há razoável volume de informação disponível sobre investimentos feitos e sobre o número de pessoas atingidas. Mas quase nada se sabe sobre os fatores que realmente levam à superação da pobreza pela via do trabalho. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que não se dá a devida atenção ao monitoramento e avaliação dos programas tendo por foco seus resultados sobre a vida das famílias.

Programas como o brasileiro e o chileno 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. Mas nada havia de evidências sobre se estes investimentos estavam atingindo as mesmas famílias ou se estavam sendo pulverizados, ou se a ideia de trajetória baseada em sequenciamento de acesso a programas estava ocorrendo. 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.

- **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 a identificação de aprendizados claros que possam reorientar a prática e levar a maiores ganhos de eficiência e efetividade.

Nos casos do Peru e do México, os governos de ambos os países encomendaram e realizaram avaliações de impacto e previram a criação de sistemas de avaliação. No caso do Peru, foram realizados projetos piloto que funcionaram como espaços de aprendizagem, que permitiam a experimentação e a identificação das estratégias, métodos e instrumentos a serem replicados a depender dos resultados obtidos (Rimisp, 2015). Na experiência mexicana, em especial, foram estabelecidas comissões de seguimento nos âmbitos nacional, estadual e territorial com a função de receber e discutir as evidências oferecidas pelas experiências locais (Berdegué et al., 2015).

CONCLUSÕES

As experiências dos cinco países analisados oferecem um conjunto amplo de aprendizagens para os programas de inclusão produtiva rural. O Quadro 1 a seguir sintetiza algumas das principais inovações introduzidas pelos países e alguns dos desafios enfrentados.

Quadro 1: Inovações e desafios nas políticas de Inclusão Produtiva Rural na América Latina

	Principais inovações	Principais limites e desafios
Rota de inclusão produtiva rural do PBSM (Brasil)	• Bom desenho com rota cumulativa de programas, incluindo atenção a mercados • Boa coordenação entre áreas de governo	• Pouca atenção à diversidade de trajetórias possíveis nas áreas rurais • Baixa coordenação na ponta • Falta de avaliação de resultados
Chile Solidário e Ingreso Ético Familiar (Chile)	• Acompanhamento próximo oferecido por agentes sociais para facilitar o acesso a serviços pela população	• Rigidez nas trajetórias propostas e pouca atenção às especificidades. • Baixa integração com outros setores da sociedade. • Falta de avaliação de resultados
Haku Wiñay (Peru)	• Autonomia e protagonismo dos atores e grupos sociais locais, melhor adequação das tecnologias às necessidades locais • Existência de processos avaliativos e espaços de aprendizagem	• Ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação de impacto sistêmico das ações do programa. • Possui uma abordagem predominantemente agrícola, sem atenção à relação entre áreas rurais e urbanas.
Oportunidades Rurales (Colômbia)	• Mobilização de talentos locais e valorização de conhecimento local • Inclusão de organizações sociais como atores relevantes do programa	• Insulamento da iniciativa, dependente de empréstimo do FIDA • Baixa capacidade de incidir sobre políticas complementares; • Ausência de avaliação sistemática.
Territorios Productivos (México)	• Reconhecimento do papel das rendas agrícolas e não agrícolas e das relações territoriais subjacentes. • Participação social na definição de plano de desenvolvimento territorial.	• Dificuldade em implementar os componentes dos programas devido à persistência de uma visão setorial nas instituições e atores estatais. • Fraca articulação com outros programas e ações de inclusão produtiva existentes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os desafios para uma nova geração de políticas de inclusão produtiva rural envolvem seis domínios:

A. **Ampliar o escopo ou a cobertura** de programas já experimentados, como no caso da assistência técnica e o acesso a mercados;

B. **Adaptar alguns dos programas**, pois eles não foram desenhados para manejar as especificidades de agricultores mais vulneráveis (caso, sobretudo, do crédito e da assistência técnica);

C. **Aprimorar o desenho e as condições de implementação** destes programas, corrigindo falhas conhecidas como baixa diversificação de estratégias ou a ausência de avaliação sistemática;

D. **Coordenar melhor programas e políticas**, apostando na sua complementaridade;

E. **Incluir nas intervenções a melhora do ambiente econômico** para favorecer a criação de oportunidades de inclusão produtiva das pessoas;

F. **Vincular programas de inclusão produtiva rural com outros** que envolvem metas relacionadas com alimentação e nutrição ou a conservação e regeneração ambiental e mudanças climáticas.

Para todos esses domínios há lições e aprendizados disponíveis que podem ser combinados e que precisam ser adaptados para o contexto de cada país, alguns deles mencionados ao longo deste *policy brief*.

Por fim, é importante dar destaque a um desafio enfrentado em todos os países: a continuidade dos programas ao longo do tempo. Os países latino-americanos muitas vezes enfrentam contextos de instabilidade devido a crises econômicas ou políticas. Com isso, muitos programas sofrem descontinuidade porque estão fragilmente amparados 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.

A estabilidade das intervenções pode ser aprimorada se os programas de inclusão produtiva não se restringirem à iniciativa de um único governo. Futuros programas podem ser desenhados tendo como base as instituições e mercados existentes em cada território, permitindo assim a flexibilidade necessária para se adequar às exigências de cada período ou situação encontrada. Isso favoreceria também o maior enraizamento das ações em outras instituições, para além dos governos centrais.

Esta pesquisa faz parte do conjunto de pesquisas conduzidas pelo Cebrap Sustentabilidade no âmbito da Cátedra Itinerante – Inclusão Produtiva Rural, e seus resultados completos são apresentados no relatório anual lançado em 2022 (Favareto et al., 2022). Ao longo dos próximos meses será publicado um novo *policy brief*, agora tendo por foco as experiências de programas de inclusão produtiva rural em curso e como elas têm lidado com os desafios aqui identificados.

REFERÊNCIAS

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. **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.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; VIEIRA, P. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

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.

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.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Ed. Unicamp. 1999.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de politicas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, vol. 24 no. 57 Curitiba 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**.
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.

VAHDAT, V. S. et al. **Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda**. Brasília: Fundação Arymax, Fundo Pranay, Instituto Veredas. 2019.

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

PARA VISUALIZAR O RELATÓRIO COMPLETO ACESSE:

https://cebrapsustentabilidade.org/assets/files/Relatorio_Inc_Produtiva_AF_05.pdf

CÁTEDRA ITINERANTE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL

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

CÁTEDRA ITINERANTE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL · CEBRAP Sustentabilidade · fundação arymax · humanize · Fundação Tide Setubal · PORTICUS