

## **45° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

### **GT43 – Transformações rurais no Brasil e no mundo – desafios para a política e para as ciências sociais**

#### **Políticas e estratégias de inclusão produtiva rural na América Latina: uma análise comparada entre programas à luz das transformações em curso**

Vahíd Shaikhzadeh Vahdat

Doutorando no programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC e pesquisador-colaborador no Núcleo de Pesquisas Cebrap Sustentabilidade

Cesar B. Favarão

Doutorando no programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território na UFABC e pesquisador-colaborador no Núcleo de Pesquisas Cebrap Sustentabilidade

## Introdução

O desafio de incluir pessoas no mundo do trabalho tem recebido atenção crescente dos formuladores de políticas em seu esforço de reduzir a pobreza. Entre os fatores que têm impulsionado a importância desse campo de políticas 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 dos problemas devido ao impacto da pandemia do novo coronavírus (VAHDAT et al., 2020). É frente a esse contexto que têm sido formulados diferentes programas que buscam aprimorar a capacitação da população, conectá-la com vagas de emprego, oferecer crédito e outros recursos para o estabelecimento de pequenos negócios, entre outros tipos de intervenções – as quais têm sido agrupadas sob a denominação de intervenções de inclusão produtiva.

O conceito de inclusão produtiva está associado à inserção de pessoas em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho. Rigolini (2016) identifica que a ideia de inclusão produtiva aparece na discussão de redes de proteção social e que por meio dessa se busca aumentar a renda e a produtividade dos mais pobres. Mariotti et al. (2016) indicam que o horizonte assumido pelas intervenções, com frequência, é o de que os indivíduos ou domicílios possam chegar a viver acima da linha da pobreza, no entanto eles reforçam que é preciso dar atenção não apenas à quantidade de ocupações geradas, mas também à sua qualidade. O Banco Mundial (2020) observa que os termos utilizados para se referir a essa discussão variam a depender da região do mundo. Por exemplo, na região do sul e leste da Ásia a discussão é feita em termos de “graduar” domicílios “ultra-pobres” da pobreza extrema; em alguns países da África é utilizado o termo *productive safety nets*; enquanto na Índia também são identificados programas de *livelihoods* (ou meios de vida); e o próprio Banco Mundial tem utilizado mais recentemente a expressão “inclusão econômica”.

Ainda que muitas vezes o debate público seja dominado pelos desafios vividos nos centros urbanos, grande parte das ações empreendidas se dá nas áreas rurais, onde ainda se concentra a maior parte das pessoas em situação de pobreza. Na escala mundial, quase dois terços da população que se encontra nessa situação vivem nas áreas rurais. No caso do Brasil, ao passo que 84% da população viva em áreas consideradas urbanas, entre as pessoas em situação de pobreza, 50% delas se encontra nas áreas rurais (IBGE, 2012). No

que se refere às intervenções promovidas no campo da inclusão produtiva a nível mundial, segundo o mapeamento da *Partnership for Economic Inclusion* (impulsionada pelo Banco Mundial), 88% das iniciativas dão atenção às áreas rurais (PEI, 2021).

No final do século XX e início do século XXI, os países da América Latina criaram programas de inclusão produtiva que atenderam às suas áreas rurais. Este artigo tem como objetivo analisar comparativamente as escolhas feitas por experiências destacadas na região. São elas: 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.

A análise desses programas oferece percepções especialmente valiosas para o contexto pós-pandemia dos países latino-americanos, que terão de pensar abordagens inovadoras para lidar com um cenário de maior precariedade e pobreza.

O artigo está organizado em quatro seções. Primeiro, é apresentada a trajetória das iniciativas voltadas a promover a inclusão produtiva das populações rurais ao longo das últimas décadas. Em seguida, é apresentada uma análise do desenho dos cinco programas, onde, em vez da apresentação individual de cada um deles, o leitor encontrará uma leitura transversal segundo cinco componentes-chave: a concepção de exclusão econômica, as formas de definir o público alvo, a definição de trajetórias de políticas, a coordenação de políticas e o monitoramento e avaliação. A terceira seção apresenta alguns elementos de balanço e identifica lições a partir do conjunto de experiências, oferecendo perspectivas para uma nova geração políticas nos próximos anos. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais, ressaltando algumas das principais conclusões obtidas por meio das discussões anteriores.

## **1. A emergência do enfoque de inclusão produtiva rural**

A preocupação com o desenvolvimento rural e a redução da pobreza no campo tem evoluído ao longo do tempo e se materializando em diferentes abordagens em termos de políticas públicas. No caso do Brasil, por exemplo, até a metade da década de 1950, a estratégia adotada para as áreas rurais tinha como base uma política de expansão da

fronteira agrícola em terras férteis, por meio de 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 seria suficiente para absorver o excedente de trabalho existente no campo.

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).

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; e 3) linhas de crédito que permitissem viabilizar os investimentos necessários. Infelizmente 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.

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 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 é extensa 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).

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.

Alguns desses programas vêm sendo descontinuados, outros foram desidratados, seja por opções de política pública, com menor grau de prioridade para estes temas, seja pela crise fiscal de muitos países latino-americanos. Não é mero acaso que nos anos recentes a pobreza e o desemprego voltaram 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 a trajetória de melhoria nos indicadores que se vinha observando na primeira década deste século.

## **2. Cinco experiências de políticas de inclusão produtiva na América Latina**

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. Assim, mais do que inseri-la 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.

Ao passo que os cinco programas analisados compartilham desse mesmo objetivo, há diferenças na maneira como esses definiram o problema da exclusão econômica e no desenho das intervenções em termos de como definiram o seu público-alvo, como

buscaram combinar as diferentes intervenções implicadas, como promoveram a coordenação de políticas, e como realizaram o monitoramento e avaliação dos programas. As próximas cinco seções abordam cada uma dessas questões.

## 2.1. O problema da exclusão econômica

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).

No entanto, para além da diferenciação entre áreas rurais e urbanas, há outros pontos de diferenciação e aproximação na forma como os países definiram exclusão econômica. Entre esses aspectos estão: i) a pertinência de diferentes setores nas áreas rurais; ii) o caráter multidimensional da pobreza; iii) as carências produtivas existentes; iv) a atenção ao acesso a mercados; e v) o papel conferido ao entorno em que se encontram as famílias. Essas diferentes questões serão abordadas a seguir.

Com relação à **questão setorial**, a maior parte dos programas mantém um olhar agrícola para as áreas rurais, apesar da tendência declinante de uso de trabalho neste setor mesmo entre famílias rurais. Esse é o caso especialmente do Brasil, do Peru e da Colômbia, que assumem que a exclusão produtiva é resultado, principalmente, 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 única 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 etc.) e, a partir dessa leitura, estimular sinergias entre esses espaços (BERDEGUÉ et al., 2015).

Em termos de **como se entende a pobreza**, há um relativo consenso de que seria necessário abordar tanto carências básicas como também as capacidades produtivas para 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 ao 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).

Com relação especificamente às **carências 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 indicaram 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).

Ainda com relação às capacidades produtivas, os programas analisados se diferenciam na atenção que conferem à **difficuldade 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 a capacitação dos produtores nesse sentido (ASENSIO, 2021; BERDEGUÉ et al., 2015; FIDA, 2007). O único país que parece ter adotado um componente que aborda mais diretamente a questão do 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.

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.

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 houve 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.

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 a 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 (FAVARETO, 2019; FERNANDÉZ et al., 2016).

## **2.2. A definição do 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 isto significaria condenar a grande maioria dos estabelecimentos onde se encontram as famílias em situação de pobreza à dependência das transferências de renda. 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.

As abordagens adotadas pelos países podem ser agrupadas em dois conjuntos. Em alguns casos, o público-alvo foi definido a partir dos indivíduos e famílias em situação de pobreza. Em outros, a preocupação com os indivíduos foi complementada com um olhar para o entorno em que se encontram.

A primeira abordagem está presente nos casos dos 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 encontram abaixo de uma pontuação definida são considerados elegíveis para o programa. As iniciativas chilenas adicionam uma segunda etapa à definição do público-alvo, na qual as famílias recebem a visita de assistentes sociais que realizam um diagnóstico situacional qualitativo e confirmam se as famílias podem ser beneficiárias do programa (LARRAÑAGA et al., 2014).

A segunda abordagem, que inclui considerações com o entorno em que as famílias se encontram, está presente nos casos do Peru, Colômbia e México, revelando **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 dependem 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 pode se inscrever no programa se desejar, 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 foi especialmente relevante (FIDA, 2007).

No caso do programa mexicano, o olhar para os territórios foi ainda mais aprofundado. 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, as 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).

### 2.3. A ideia de uma trajetória de políticas

Uma vez que os programas de inclusão produtiva reconhecem a necessidade de abordar uma diversidade de desafios em suas intervenções, a maioria dos programas abordaram a superação da exclusão econômica por meio de um conjunto de políticas dispostas ao longo de uma trajetória continuada e cumulativa. O único caso que não parece ter incluído a ideia de uma trajetória 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.

Aqui novamente as abordagens utilizadas podem ser divididas em dois grupos. Um primeiro que definiu trajetórias para indivíduos e famílias e outro em que as trajetórias estavam relacionadas a processos nas localidades em que os programas foram implementados.

Para os 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 empreendedorismo ou do emprego formal, definia-se uma trajetória padronizada a ser concluída pelas famílias no período de três anos.

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 (FERNANDÉZ 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 a concepção original (MELLO et al., 2014; MELLO, 2018).

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. Estes programas são descritos a seguir.

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).

Por fim, 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).

#### **2.4. O desafio da coordenação de políticas**

Para oferecer os diferentes tipos de intervenções implicados nos programas de inclusão produtiva é necessário que exista um grau elevado de coordenação, sobretudo no que diz respeito a dois aspectos: a) os programas que compõem as trajetórias precisam chegar às mesmas famílias nos territórios; b) eles precisam chegar na sequência certa para garantir a cumulatividade. Sem isso a ideia de trajetória é apenas uma abstração. E para que ela ocorra, é necessário a coordenação entre níveis de governo e entre áreas de governo, 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.

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 (coordenação horizontal), e por isso os gestores precisam definir se é possível combinar os programas já existentes, mas dispersos, ou se é necessário criar novos programas. Um segundo desafio está relacionado à coordenação entre o governo central e as localidades (coordenação vertical). Neste caso, 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. As experiências dos programas em análise ilustram diferentes formas de responder a esses desafios e, em alguns casos, as dificuldades que emergiram.

Para abordar o **desafio de oferecer diferentes intervenções**, alguns países como o Brasil buscaram articular programas que 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).

Outros países optaram por criar novos programas direcionados aos beneficiários das intervenções de inclusão produtiva. No caso do Chile, para além do acesso preferencial a serviços sociais, 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 (FERNANDÉZ et al., 2016).

Com relação ao desafio da **coordenação com o âmbito local**, 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 acompanham 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 conta com estruturas no nível local para empreender as políticas de apoio produtivo. No caso do Bolsa Família, por exemplo, o Conselho local de Assistência Social monitora a aplicação 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, 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).

## **2.5. O monitoramento e avaliação dos programas**

Quanto ao monitoramento das ações também 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.

Os programas do Brasil e do Chile optaram por **monitorar os componentes dos programas**, privilegiando o acompanhamento do alcance das intervenções 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 estes outros 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, 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 (FERNANDÉZ et al., 2016; FAVARETO, 2019).

É importante mencionar 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 necessariamente uma decisão deliberada de acompanhar a execução dos programas individualmente. Houve uma inércia institucional 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, de forma que a trajetória cumulativa que havia sido imaginada não foi implementada (MELLO, 2018).

Nos casos do Peru e do México, houve **um olhar mais amplo para a avaliação e a aprendizagem**. 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 pilotos, 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 obstaculizam 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).

As tabelas 1 e 2 a seguir oferecem uma síntese do entendimento de exclusão econômica de algumas das características das intervenções conforme discutido acima.

Tabela 1: 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 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 2: 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	Trajectoria 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	Trajectoria cumulativa para indivíduos e famílias	Programas existentes com execução centralizada no âmbito nacional	Monitoramento de componentes do programa
Perú	Programa Haku Wiñay	2014	Indivíduos e famílias em situação de pobreza + atenção a localidades vulneráveis	Trajectoria para localidades	Programas existentes 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	Programas existentes com articulação entre os governos nacional e zonal e associações locais.	Monitoramento, avaliação e aprendizagem
México	Programa Territorios Productivos (México)	2015	Indivíduos e famílias em situação de pobreza + atenção a localidades vulneráveis	Trajectoria para localidades	Programas existentes com articulação entre o governo nacional e colegiados territoriais	Monitoramento, avaliação e aprendizagem

Fonte: Elaboração própria

### 3. Lições para uma nova geração de políticas de inclusão produtiva

Diferentes estudos têm buscado sistematizar a aprendizagem acumulada pelos programas de inclusão produtiva, tendo por base essas experiências e outras mais. Entre esses esforços, estão as avaliações individuais de cada programa, assim como análises mais amplas, como o estudo conduzido pelo Banco Mundial (2020). A seguir são apresentadas algumas das lições que podem ser extraídas desses estudos:

- **Falta avaliação** – Uma realidade compartilhada por quase todas as experiências é a ausência de avaliações sistemáticas e de impacto das iniciativas. Não há uma perspectiva experimental, de testar soluções e aprimorar desenhos e estratégias de implementação. Isso limita muito a identificação de aprendizados claros que possam reorientar a prática e levar a maiores ganhos de eficiência e efetividade.
- **Flexibilidade e adaptabilidade** – 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.
- **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.
- **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 utilização dos ativos das famílias dependem do fortalecimento de ambas, simultaneamente.
- **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 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.

Além disso, há 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 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.
- **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 é baixo 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. 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 setor privado.

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.

#### **4. Considerações finais**

Diferentes países da América Latina 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 articular políticas sociais e políticas produtivas.

Os avanços não foram os mesmos nos diferentes países. Há lições que podem ser identificadas em cada caso: no Brasil os programas tiveram grande capilaridade e foram mobilizados recursos e capacidades de diferentes áreas governamentais em um tratamento multidimensional da pobreza, mas os resultados em inclusão produtiva foram menos auspiciosos; no México houve uma inspiradora tentativa de combinar investimentos nas pessoas e nas famílias vulneráveis com a atenção à transformação do entorno socioeconômico onde vive essa população; no Peru se deu atenção especial à mobilização de capacidades locais e ao fortalecimento financeiro e produtivo das famílias.

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. Diante dos retrocessos, há o risco de que o debate se resuma entre insistir no presente, por conta da crise fiscal que atinge muitos países latino-americanos, ou voltar ao passado, simplesmente reeditando as políticas já experimentadas. Voltar ao que se tinha já seria um avanço frente ao desmonte do último período, mas seria insuficiente: porque há mais lições e aprendizados disponíveis e que poderiam levar a ganhos de eficiência e de eficácia; porque o contexto é outro, ainda mais difícil do que outrora; e porque as condições do setor público e do setor privado são mais restritivas do que antes.

Os desafios para uma nova geração de políticas de inclusão produtiva rural envolvem quatro domínios: ampliar a cobertura de programas já experimentados; melhorar o desenho e as condições de implementação destes programas; coordenar melhor programas e políticas; e melhorar o ambiente econômico para favorecer melhores condições de inclusão produtiva. Para todos eles há lições e aprendizados disponíveis que podem ser combinados e que precisam ser adaptados para o contexto de cada país.

## **Referências**

ALBUQUERQUE, P. H. M. et al. Na era das máquinas, o emprego é de quem? Estimação da probabilidade de automação de ocupações 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, contradições 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:

<https://documents1.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%20sequence=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 política 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**. Report prepared for the 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., 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.

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. MARIOTTI, C. et al. **Sustainable escapes from poverty through productive inclusion: a policy guide on the role of social protection**. Chronic Poverty Advisory Network, Sept., 2016. (Policy Guide n. 9). Disponível em: <https://dl.orangedox.com/61s2HQB7mXicwCJa7Z#pff>. Acesso em: 10 jul. 2021.

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\\_se\\_m\\_miseria/artigo\\_10.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_se_m_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. ONU. **World Social Report 2021 - Reconsidering rural Development World Social Report**. Department of Economic and Social Affairs, 2021.

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.

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/>