

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales



# Possibilidades e desafios das políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva na América Latina:

**Contribuições da experiência brasileira recente**

João Torrens e Lauro Mattei





3

**Possibilidades e desafios das políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva na América Latina:**

**Contribuições da experiência brasileira recente**

João Torrens e Lauro Mattei

PROYECTO INSIGNIA  
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales  
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión



# Índice

<b>Apresentação</b> .....	<b>v</b>
<b>Índice</b> .....	<b>vii</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>6</b>
<b>I. Construção da institucionalidade para a gestão social</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva no Brasil</b> .....	<b>7</b>
1. Breve concepção sobre inclusão socioprodutiva .....	8
2. Notas sobre as políticas brasileiras recentes de inclusão socioprodutiva .....	9
<b>III. Influências das políticas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar brasileiras na América Latina</b> .....	<b>13</b>
<b>IV. Limites e desafios para o futuro das políticas de desenvolvimento rural no Brasil e na América Latina</b> .....	<b>19</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>25</b>



# Apresentação

As recentes experiências desenvolvidas no Brasil com a construção e implementação de uma diversidade de políticas públicas com foco na inclusão social e produtiva nas áreas rurais ganharam grande repercussão não só no país, mas também nos demais países da América Latina e Caribe. Compreender as lições e o significado histórico e político dessas iniciativas de dinamização de processos inclusivos de desenvolvimento dos territórios rurais é uma contribuição central para fortalecer a cooperação técnica no plano hemisférico. Assim, reconhecendo a transcendência dessas políticas, o Projeto Insígnia Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais no Brasil decidiu realizar um conjunto integrado de estudos para analisar a importância das institucionalidades criadas ao longo das últimas décadas, no caso brasileiro, e suas possíveis implicações para a América Latina.

Para isso, definiu-se pela realização de três estudos interligados, desenvolvidos a partir da coordenação técnica de Carlos Miranda (IICA Brasil) e Lauro Mattei, professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina e membro do Observatório de Políticas Públicas em Agricultura (OPPA)<sup>1</sup>. A primeira parte, elaborada por Lauro Mattei, analisa as políticas de desenvolvimento rural em sua relação com os processos macroeconômicos e políticos, passando pela crise econômica da década de 1980, pela agenda neoliberal dos anos 1990 e pela fase do “Novo Desenvolvimentismo”, que marca os primeiros quinze anos do século XXI. A partir da identificação das principais políticas públicas que incidiram sobre as áreas rurais, Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior, ambos professores pertencentes à Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA),

- 
1. O OPPA se constitui num grupo de pesquisa integrado ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), ligado à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

analisam na segunda parte sete políticas específicas, distribuídas em três focos diferentes: políticas de apoio à produção e comercialização (crédito, aquisição de alimentos e alimentação escolar), políticas de infraestrutura nas áreas rurais (luz, água e habitação) e políticas de transferência condicionada de renda para famílias em condições de vulnerabilidade (Bolsa Família). O terceiro estudo analisa como estas sete políticas nacionais e a política de saúde se implementam em um território rural específico: nas áreas rurais dos dez municípios que integram o Cariri Oeste, no estado do Ceará. Esta análise de territorialização das políticas foi desenvolvida por Ana Roberta Duarte Piancó, professora de Geografia da Universidade Regional do Cariri, e Joelmir Pinto (assessor territorial de Gestão Social do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial, vinculado à Universidade Federal do Cariri).

O presente documento integra a série dos Cadernos de Trabalho de Inclusão, publicado no âmbito do PI Inclusão. Nele se apresenta uma análise final desse processo, em que se discute o legado e as lições dessas políticas de desenvolvimento rural com foco no fortalecimento dos processos de inclusão social e produtiva para o Brasil e para o continente latino-americano, de forma mais ampliada. Elaborado por Lauro Mattei e João Torrens, são

abordados quatro aspectos centrais desenvolvidos pelos estudos anteriores: a construção da institucionalidade para a gestão social, um balanço sobre a importância dessas políticas de inclusão no Brasil, as influências das políticas de desenvolvimento territorial e de agricultura familiar para a América Latina e, finalmente, os limites e desafios dessas experiências para o futuro das políticas de desenvolvimento rural com inclusão no Brasil e na América Latina.

Com a divulgação desse documento, a coordenação do PI Inclusão espera contribuir com o aprofundamento dos debates sobre o papel das políticas públicas integradas de desenvolvimento rural como um fator de fundamental importância para a redução dos processos de exclusão e desigualdades nas áreas rurais da América Latina e Caribe. Portanto, este documento pretende servir como um instrumento de discussão para socializar o legado e as lições da experiência brasileira e ampliar o debate sobre as potencialidades de políticas desta natureza para a inclusão da agricultura familiar nas dinâmicas de desenvolvimento equitativo e sustentável dos territórios rurais do continente.

**João Torrens (IICA)**

*Líder do Projeto Insígnia Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais*

# Introdução

As lutas sociais rurais e agrárias desde os primórdios da década de 1990 começaram a ter maiores êxitos no Brasil quando o Estado passou a reconhecer um conjunto de atores rurais que historicamente haviam sido relegados ao esquecimento. Neste processo de institucionalização das demandas desses atores dois fatores foram importantes. Por um lado, a própria criação de um ministério governamental – no caso o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – que abriu espaço para que agricultores familiares, assentados dos programas de reforma agrária e outros segmentos rurais tivessem canais de diálogos e de reivindicações de suas demandas. Por outro lado, o maior envolvimento e integração de outros órgãos e instâncias governamentais durante o Governo Lula – como foram os casos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação e do próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – foi decisivo para ampliar o papel político desses setores no âmbito geral e específico, seja por meio de programas destinados à

inclusão produtiva rural, seja por meio de novos canais de comercialização viabilizados por esses diferentes organismos governamentais.

Neste contexto, implementou-se no Brasil, a partir de diferentes órgãos governamentais, um conjunto variado de programas e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural e à inclusão social e produtiva. Em sua maioria, essas políticas mobilizaram recursos públicos em prol de comunidades rurais que apresentavam problemas na estrutura produtiva, altas deficiências de infraestrutura e elevados graus de pobreza e exclusão social. Parte dessas ações foi analisada em capítulos anteriores, os quais mostraram os avanços obtidos em várias áreas, bem como limites e desafios que ainda precisam ser enfrentados no meio rural brasileiro.

Mesmo operando em um contexto rural ainda fortemente afetado pelas marcas históricas reveladas pelos elevados índices de concentração de terra; pelo domínio político e econômico do

latifúndio e por um processo modernizante que excluiu milhões de agricultores familiares durante quatro décadas posteriores ao pós-guerra; verifica-se que ao longo das duas últimas décadas emergiu a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural no país constituído a partir das distintas formas de vida e de produção ancoradas na base familiar e nas organizações associativas e cooperativas e tendo como premissas as diferentes dimensões da sustentabilidade e a diversidade de sujeitos sociais presentes no espaço rural, por entender que este deve ser, além de um local de produção, um espaço de vida e de relação social com a natureza.

Nesta trajetória, destaca-se a importância da abordagem territorial adotada pelos programas e políticas de desenvolvimento rural. Tal abordagem buscou superar as iniciativas de políticas setorializadas e fragmentadas, ao adotar uma concepção multidimensional e integrada de processos econômicos e sociais com o objetivo de utilizar adequadamente as potencialidades econômicas,

sociais e culturais existentes no espaço rural. Para tanto, além de estimular a diversificação dos sistemas produtivos e a preservação dos recursos naturais, procurou-se fortalecer a institucionalidade e a participação das organizações sociais na concepção e implementação de políticas públicas.

Neste capítulo, à luz das grandes linhas apresentadas anteriormente em capítulos específicos, procuraremos sistematizar alguns aspectos que foram determinantes no contexto referenciado dos programas e políticas de desenvolvimento rural brasileiro. Mas, como um processo desta natureza é bastante contraditório, também será discutido um conjunto de desafios que ainda precisam ser enfrentados e superados para que uma efetiva transição de uma visão tradicional de desenvolvimento rural dê lugar a uma concepção mais abrangente que seja capaz de ultrapassar as barreiras restritas da produção, concebendo o rural também como um espaço de reprodução social e de vida.

# *I. Construção da institucionalidade para a gestão social*

A emergência de novas institucionalidades responsáveis pela gestão social das políticas públicas traduz uma diretriz aprovada pela Constituição Federal do país de 1988 e permite que atores sociais, tradicionalmente excluídos dos processos de construção das políticas, tenham condições de ampliar sua participação na esfera pública. A criação dessas novas arenas de articulação, negociação e disputa de interesses entre os atores, nos diferentes níveis de governo, representou um passo importante para a reconstrução da democracia e para a ampliação do campo da Política, no período posterior ao ciclo da ditadura militar. A histórica tradição da cultura autoritária, centralizada, descendente, clientelista, corporativista e assistencialista que permeia o Estado brasileiro se vê diante da necessidade de forjar e implementar estratégias que valorizem uma cultura democrática, descentralizada, participativa, convergente e transparente. No arcabouço institucional definido pela Constituição Federal de 1988, o tema da descentralização político-administrativa e fiscal do Estado brasileiro assume uma

relevância central, contribuindo para conformar novas bases institucionais que regulem a transferência de determinadas competências aos níveis estaduais e municipais. Estas definições constitucionais, bem como a afirmação de um conjunto de direitos sociais, econômicos e políticos, exemplificam o pacto social consubstanciado durante a construção da atual Constituição do país.

Além das ações de aperfeiçoamento das instituições democráticas (conformação de novos partidos políticos, eleições livres, reconfiguração dos Poderes Legislativo e Judiciário, etc.), a nova Carta Magna se define pela promoção de conselhos gestores das políticas setoriais, nas diferentes escalas de governo, como uma estratégia de democratização das políticas com base na participação ativa da sociedade civil na gestão dos bens públicos. A expansão do processo de criação desses conselhos representou uma grande oportunidade para a conformação de mecanismos inovadores de interlocução entre Estado e Sociedade, na medida em que

os setores sociais mais bem organizados passaram a ocupar uma nova posição política nos processos de gestão pública. Estes espaços de articulação no interior da esfera pública ampliada (que não se restringe às instituições estatais) permitiram uma maior visibilidade das demandas sociais, abrindo possibilidades para uma melhor adequação das ações dos governos municipais e estaduais à diversidade dos contextos locais e regionais.

Com isso, os mecanismos democráticos de gestão social conformados a partir deste período valorizam e reconhecem a importância da dimensão política da inclusão, a qual não se limita apenas aos programas de transferência condicionada de renda, de acesso a ativos e serviços sociais, de incentivo à geração de ocupação e renda, etc. A valorização da participação social nos mecanismos democráticos de gestão pública configura-se numa estratégia vital para promover a emergência de práticas sociais que consolidem uma cultura política inclusiva, com condições mais efetivas de incidência nos processos de tomada de decisões.

Nesse sentido, o tema da gestão social ganha força a partir da Constituição de 1988 e, progressivamente, vai conquistando maiores espaços na construção da agenda política dos governos das distintas unidades da federação, bem como do próprio governo federal. Este cenário passa a exigir, tanto das instituições governamentais quanto das

organizações da sociedade civil, uma adequação de suas institucionalidades e práticas de atuação, para que se definam regras claras para a tomada de decisões relativas ao uso e aplicação dos recursos públicos.

A organização desses conselhos cumpriu um importante papel no contexto da redemocratização do país, pois permitiu o fortalecimento de capacidades dos atores institucionais, econômicos e sociais envolvidos na sua dinâmica, buscando desenvolver programas de formação em temas como gestão social, diálogo multiatores, planejamento e desenvolvimento territorial, articulação de atores, participação política nos espaços de governança, etc. O permanente diálogo entre gestores públicos e os atores sociais que são sujeitos das políticas públicas se constitui num fator primordial para definir os ajustes necessários à execução mais efetiva dos diferentes programas governamentais.

A análise histórica desses processos de gestão social das políticas deve considerar duas dimensões importantes: a local e/ou municipal e a territorial. Não se trata de fases diferentes que se sucedem no tempo, até porque estas ações se sobrepõem a partir de 2003. Entretanto, os períodos anterior e posterior ao Governo Lula demarcam ênfases de abordagem muito distintas, especificamente em relação aos mecanismos de governança e ao seu grau de abrangência e cobertura.

No período entre 1988 e 2002, observa-se uma forte tendência dos conselhos locais de se restringirem à dimensão municipal, principalmente porque durante o predomínio das políticas de recorte nitidamente neoliberais prevaleceu uma concepção que estimulava estratégias de desenvolvimento local nas áreas rurais do país. A adoção dessas estratégias, num ambiente de retomada da redemocratização e de valorização da participação cidadã, serviu para gerar aprendizagens coletivas relacionadas ao exercício compartilhado das decisões nos espaços locais, formando atores para atuar nessas novas arenas de negociação, concertação e disputa.

No Brasil, se estabeleceu uma prática muito comum no plano municipal, de criar um conselho de gestão para cada setor (educação, saúde, desenvolvimento rural, assistência social, cultura, etc.) ou para alguns programas dos governos estaduais<sup>2</sup>, financiados com recursos de bancos públicos, em sua maioria. Isso levou à emergência de uma espécie de cultura “conselhistas”, que provocou uma disseminação do número de conselhos e uma fragmentação da participação social. Em geral, entre os conselhos municipais e seus diferentes atores não se forjou uma

visão estratégica sobre o conjunto das ações realizadas num mesmo espaço (município ou território), reduzindo-se as possibilidades de gerar sinergias e complementaridades entre as ações desenvolvidas em cada área de interesse público.

A execução desses mecanismos de gestão social previstos no marco constitucional nacional enfrenta diversos tipos de resistências no interior de cada âmbito de atuação, em especial nas esferas municipais, onde a superação da cultura política autoritária e patrimonialista, fundada sobre a reprodução de práticas clientelistas e corporativas, se apresenta como um desafio atual.

Outro aspecto limitante da criação destas instâncias de gestão, válido particularmente para o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, se refere às raízes históricas de uma “falha institucional”, tal como identificada por Abramovay (2004) e Favareto & Demarco (2004), pois não foram geradas as habilidades institucionais e o suporte técnico necessários para que as autoridades municipais e as equipes de gestores setoriais pudessem exercer satisfatoriamente as competências transferidas pela nova Constituição, principalmente aquelas referidas à

---

2. No caso específico dos municípios, a organização dos Conselhos Municipais representava um pré-requisito básico para viabilizar o repasse de recursos financeiros da União ou dos Estados para que as administrações locais pudessem desenvolver as ações previstas num determinado programa.

definição de estratégias de desenvolvimento local, com uma visão de médio e longo prazo. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural não foram suficientemente capazes de ampliar a democratização das políticas e propiciar espaços efetivos para uma gestão social estratégica, que contribua não só para a definição da aplicação dos recursos financeiros de um determinado programa governamental, mas principalmente para incorporar estratégias de planejamento, inovação, execução e avaliação dos projetos de desenvolvimento. Esta debilidade se percebe num importante obstáculo institucional, expresso na hegemonia da lógica setorial, pois as iniciativas aprovadas nesses conselhos tendem a valorizar quase que exclusivamente atividades econômicas relacionadas ao setor primário da produção.

No período que se inaugura simbolicamente com o primeiro mandato do governo Lula, em 2003, a dimensão da gestão territorial das políticas públicas passa a ocupar um lugar de maior destaque na consolidação dos processos de participação social. No âmbito do governo federal, diferentes ministérios criaram mecanismos próprios para viabilizar esta abordagem territorial (os Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional –CONSAD, vinculados ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; os Fóruns ou Conselhos das Mesorregiões, instituídos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional os Colegiados

Territoriais, criados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentre outros). De todos os mecanismos de governança estimulados pelos ministérios, os Colegiados Territoriais foram aqueles que conseguiram maiores capacidades de mobilização, adesão, visibilidade, representatividade e reconhecimento político.

Estas instâncias de articulação dos atores territoriais (instituições governamentais, de diferentes áreas e níveis de governo, organizações representativas da agricultura familiar – sindicatos, cooperativas, associações, etc., organizações de mulheres, jovens, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, etc., redes sociais, organizações não-governamentais e universidades) buscam superar o localismo, a tendência à municipalização e à fragmentação das ações. Buscam fortalecer a construção de planos e projetos territoriais que respondam a necessidades estruturais da agricultura familiar e que tenham capacidade de contribuir para um desenvolvimento mais integral do território.

A formação dessa nova institucionalidade de governança territorial provoca uma reconfiguração e um realinhamento das forças políticas territoriais, uma vez que as mesmas necessitam se articular com um conjunto mais amplo de instituições e organizações sociais para poder definir e priorizar iniciativas de interesse coletivo com maior potencial de impacto na dinâmica

territorial. O balanço geral desses projetos aponta para o predomínio de ações vinculadas à dimensão econômica do desenvolvimento, em especial aquelas relacionadas ao fortalecimento das infra-estruturas de apoio à produção agropecuária, à agroindustrialização e à comercialização. Os projetos territoriais que abordam temas como educação no campo, serviços de extensão rural, conservação ambiental, promoção da cultura local, etc., ou seja, projetos com uma perspectiva de trabalho não centrada na dimensão agrícola ou econômica, representam um número menos significativo. Esta limitação se explica, dentre outros fatores, pela incapacidade apresentada pela maioria dos Colegiados Territoriais no sentido de ampliar seu leque de fontes de financiamento, permanecendo muito limitados aos recursos disponibilizados por organismos e programas governamentais, como foi o caso do PRONAT.

Com a criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, e o aumento do número de instituições envolvidas na gestão das políticas e ações com foco nos territórios rurais, estes problemas de coordenação e capacidade de formulação de projetos intersetoriais e multidimensionais se revelaram ainda mais graves, evidenciando as limitações dos colegiados, salvo raras exceções, para

incidir politicamente junto a outros setores do Estado. Além disso, a partir do Governo de Dilma Roussef se verifica uma clara tendência à diminuição do peso das políticas de recorte territorial, valorizando-se a execução de ações a partir das instituições pertencentes ao pacto federativo, o que provocou um deslocamento da importância dos espaços de gestão social e da participação política da cidadania na construção das políticas públicas.

Além disso, existem diversas outras dificuldades que ainda precisam ser superadas, merecendo destaque: os órgãos colegiados territoriais não contemplaram o conjunto da população territorial, uma vez que nem todos os segmentos sociais que fazem parte do território participaram do processo; a pluralidade de temas quase sempre ficou restrita à questão da agricultura familiar, o que pode ter inibido a participação de outros setores neste processo; a capacidade de formulação técnica carece de maior qualificação no momento de se propor inovações nas políticas públicas; baixa coordenação entre programas distintos e com diferentes instrumentos de políticas públicas; baixa articulação e integração das políticas entre os diversos níveis de governo, provocando descontinuidades de ações, etc.



## *II. Políticas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva no Brasil*

Heranças históricas marcaram sociedades extremamente desiguais, como é o caso da sociedade brasileira. Em grande medida, a marca dessa desigualdade se explicita claramente por meio de graves indicadores de pobreza e de exclusão social, que muitos ainda permanecem analisando apenas pelo comportamento da renda doméstica, inclusive relacionando-a ao próprio comportamento de agregados macroeconômicos, em especial ao Produto Interno Bruto (PIB). Essa trajetória analítica, mesmo que se reconheça sua importância, sempre delimitou os termos do debate ao horizonte do crescimento econômico, confinando todas as demais estratégias socioeconômicas a este plano.

É exatamente esta concepção que se encontra atualmente em questão, uma vez que a associação histórica entre crescimento e desenvolvimento se desfez, em grande medida, devido aos próprios impasses dos modelos de organização econômica e social existentes

em diversas partes do mundo. São as próprias crises que rondam a humanidade atualmente as porta-vozes da necessidade de um repensar sobre esta forma de debater os problemas globais e, particularmente, os problemas da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social em sociedades subdesenvolvidas.

Esse repensar possibilitaria a emergência de uma nova ordem social amparada na garantia e ampliação dos direitos de todos, o que significaria a conformação de sociedades mais coesas e comprometidas com o combate à exclusão. Princípio elementar neste caso seria a conformação de políticas públicas universais capazes de garantir o acesso de todos aos bens públicos, especialmente aos serviços de saúde, educação, moradia e alimentação saudável e de qualidade. Nesta sociedade idealizada ao estilo weberiano, o protagonismo dos agentes sociais é fundamental, bem como o respeito à diversidade cultural, étnica, racial e de gênero.

Em linhas gerais o que os temas até aqui tratados procuram mostrar é a necessidade de rearticular o processo de desenvolvimento numa escala maior, no horizonte do território, por exemplo, dando a esta remodelação visibilidade para que a participação e a geração de novas oportunidades sejam a marca de um novo tempo. É a isto que muitos se referem quando propõem a inclusão socioprodutiva enquanto elemento estratégico de combate à exclusão social e à pobreza.

Registre-se que este debate não é tão novo, uma vez que por muito tempo em diversos lugares do mundo se buscou promover a inclusão quase que unicamente pela via da geração de emprego e de renda. Todavia, observa-se que mais recentemente o tema da inclusão ganhou maior amplitude ao deslocar as preocupações também para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, sendo fundamental neste caso o atendimento de necessidades nas áreas de saúde, educação, alimentação, transportes, habitação, cultura e lazer, para além da simples inserção no mercado de trabalho. Desta forma, a inclusão socioprodutiva vai além do acesso aos mercados, procurando viabilizar a garantia de direitos econômicos e sociais<sup>3</sup>.

## 1. Breve concepção sobre inclusão socioprodutiva

Observando diversas experiências – governamentais e não governamentais - em curso relativas à inclusão socioprodutiva, nota-se que na maioria dos casos a estratégia se resume à promoção de ações voltadas ao incentivo de geração de trabalho e renda aos grupos sociais vulneráveis, enquanto estratégia central para combater a pobreza e promover a inclusão social. Para tanto, busca-se o fortalecimento de pequenos negócios; a articulação de segmentos de cadeias produtivas; a disponibilização de programas de treinamento de mão-de-obra visando ampliar as capacitações pessoais; a elevação da renda *per capita* familiar, etc.

Neste contexto, verifica-se que o debate sobre a inclusão socioprodutiva permanece circunscrito à esfera do mercado de trabalho. Sabemos que em momentos de crise e/ou de reestruturação produtiva ajustes no processo de trabalho são frequentes, os quais têm implicações diretas sobre as camadas mais vulneráveis da sociedade. As heranças do ajuste estrutural da década de 1990 estão aí para comprovar essa argumentação. Não foi por acaso que exatamente nesse período se verificaram as maiores

---

3. Além dessa dimensão socioprodutiva, pode-se analisar a importância também dos processos de inclusão político-institucional, por meio da ampliação da participação dos setores tradicionalmente excluídos das decisões políticas relativas à construção e gestão das políticas, ou ainda de inclusão cultural, mediante a valorização dos saberes e conhecimentos locais, bem como da diversidade de manifestações artístico-culturais expressas pelos atores dos territórios rurais.

taxas de informalização do mercado de trabalho em praticamente todos os países da América Latina, ocasionando uma forte expansão dos índices de pobreza, que atingiram seu teto máximo em 2002, ano em que 43% da população latino-americana foi classificada como pobre.

Por isso, muitos analistas estão advogando que a questão da inclusão socioprodutiva precisa ser entendida para além do mercado de trabalho. Para tanto, torna-se necessário fazer uma articulação entre três esferas essenciais enquanto estratégia de combate à pobreza e à exclusão social: a produtiva, a de acesso aos mercados de bens e serviços; e a de inclusão social via políticas públicas.

No primeiro caso, destacam-se políticas específicas voltadas às atividades produtivas capazes de agregar valor aos produtos; ampliar o acesso aos mercados locais e regionais; bem como programas voltados ao processo de construção de novas formas de organização da produção pautadas, por exemplo, pelos princípios da economia solidária, além de estabelecer métodos produtivos centrados na gestão e conservação dos recursos naturais.

No âmbito da inclusão via acesso aos bens e serviços, é fundamental garantir as camadas mais vulneráveis da população o direito aos serviços de infraestrutura básica, especialmente de moradia e saneamento dignos, bem como aos demais serviços públicos nas áreas de

saúde, educação, transportes, cultura e lazer. Além disso, é fundamental que seja garantido o acesso aos bens naturais, especialmente a água e a terra.

Finalmente, a inclusão via políticas sociais é o elo do tripé capaz de garantir inversões no processo de conformação da pirâmide social, em cuja base deverá estar assentada toda estratégia dessas políticas. Para tanto, manter e ampliar as políticas de transferência de renda; universalizar o acesso a todas as políticas sociais; ampliar as ações sociais às camadas mais vulneráveis da população; e estimular a organização social são ações efetivas que irão contribuir no sentido de se promover uma inclusão social ao estilo “bottom up”.

## **2. Notas sobre as políticas brasileiras recentes de inclusão socioprodutiva**

Ressalta-se que os capítulos três a sete desta obra analisaram exatamente políticas e programas que explicitam as três dimensões anteriormente mencionadas da inclusão social e produtiva, ou seja, as políticas públicas de fortalecimento das atividades produtivas; as políticas públicas de acesso ao mercado de bens e serviços; e as políticas públicas de inclusão social.

No primeiro caso – capítulo III, assinado por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior – analisou-se as políticas de apoio à produção

e à comercialização, com ênfase no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE). Dentre as principais conclusões dos autores, destacam-se:

- a) o papel decisivo desempenhado pelas organizações da sociedade civil na formulação, implantação e monitoramento dessas políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar, registrando-se a importância dos espaços de participação da sociedade civil neste processo, o que certamente serviu de estímulo para a emergência de uma gestão mais descentralizada e participativa de políticas públicas;
- b) a construção de plataformas integradas de informações sobre o público-alvo dos programas, destacando-se o caso da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento que permite aos beneficiários acessar distintas políticas a partir de um mesmo documento, fato que reduz a burocracia e amplia o acesso aos distintos programas públicos;
- c) a existência de um órgão governamental – caso do MDA – foi de suma importância para que as demandas da agricultura familiar brasileira fossem ouvidas e contempladas pelas ações do governo federal. A isso se soma também a atuação de

outros ministérios na definição e execução de outras políticas, especialmente do PAA e do PNAE.

Esses elementos permitiram aos autores concluir que, apesar da existência de algumas limitações de ordem técnica e operacional, os programas e políticas analisadas foram de grande relevância para promover a inclusão social e econômica dos agricultores familiares em todo o país.

No segundo caso – capítulo IV, também assinado por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior – analisou-se as políticas de infraestrutura para as áreas rurais, com ênfase no Programa Luz para Todos; no Programa Água para Todos; e no Programa Nacional de Habitação Rural. Dentre as principais conclusões dos autores, destacam-se:

- a) a importância de oferecer à população rural, especialmente em regiões que convivem com elevados índices de pobreza e de desigualdade social, o acesso a esses serviços básicos, considerados como requisitos mínimos à promoção da cidadania e do desenvolvimento social;
- b) que o acesso a esses bens (água, energia elétrica e habitação) possibilita o ingresso posterior a outras políticas públicas que possuem ações complementares e que se fortalecem quando executadas conjuntamente, tendo em vista que se

destinam ao enfrentamento de problemas multidimensionais;

- c) o enfoque universalizante desses programas garante que todos os segmentos sociais residentes em áreas rurais com elevada desigualdade socioeconômica e regional possam usufruir dos benefícios oriundos de tais políticas, com implicações diretas na melhoria da qualidade de vida de toda a sociedade.

Esses elementos permitiram aos autores concluir que as mudanças provocadas pelas políticas de infraestrutura analisadas são indispensáveis para fomentar a inclusão social dos agricultores familiares, especialmente daqueles que vivem em áreas rurais que apresentam precários índices de desenvolvimento. Isto porque os programas analisados, além de propiciar o acesso a serviços básicos essenciais, geram benefícios irradiadores e multiplicadores que perpassam a percepção das pessoas sobre os resultados de determinadas políticas específicas.

Finalmente, o terceiro caso – capítulo V, assinado por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior – analisou as políticas sociais de transferência de renda, com ênfase no Programa Bolsa Família. Dentre as principais conclusões dos autores, destacam-se:

- a) a importância da construção da Plataforma Integrada de Informação,

o chamado CadÚnico (Cadastro Único) dos potenciais beneficiários desses programas, os quais podem acessar, a partir deste cadastro, diferentes políticas sociais. Com isso, além da redução da burocracia, observou-se uma ampliação do número de beneficiários efetivamente atendidos por esta política social;

- b) a ampliação do programa em praticamente todos os municípios do país a partir da decisão de se descentralizar o cadastramento dos beneficiários no âmbito de seu espaço domiciliar foi determinante para ampliação do programa, o que exigiu dos órgãos governamentais maiores investimentos em infraestrutura de comunicação e de assistência técnica nos próprios municípios;
- c) a gestão descentralizada iniciada pelo Programa Bolsa Família promoveu uma ampliação também da oferta de serviços assistenciais, o que contribuiu de forma decisiva para a criação e o fortalecimento do sistema unificado de assistência social.

Esses elementos permitiram aos autores concluir que, embora os programas de transferência de renda sejam relativamente recentes no contexto das políticas sociais brasileiras, eles estão mudando a realidade de muitos municípios do país que até então não recebiam qualquer política de assistência social, vivendo apartados do restante do país.



### *III. Influências das políticas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar brasileiras na América Latina*

A partir de 1988, com a aprovação pela Constituição Federal da normativa que estabelece o princípio da igualdade de direitos para o acesso aos benefícios da Previdência Social por parte dos trabalhadores rurais, assegurando-lhes direitos anteriormente restritos às categorias dos trabalhadores urbanos, se observa a emergência de uma tendência à diversificação das políticas públicas para a agricultura familiar. A criação dessas políticas respondeu, fundamentalmente, às manifestações e proposições das organizações de representação da agricultura familiar, bem como às críticas do modelo de estruturação das políticas que, de fato, excluía amplos setores da população rural do acesso a direitos, ativos, bens e serviços públicos para as áreas rurais. Além disso, é preciso reconhecer que esse movimento vai ganhar maior impulso com a formação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), no

final de 1999 – quatro anos depois da institucionalização do PRONAF.

Assim, ao longo desses últimos 15 anos, aproximadamente, essa tendência de diversificação e diferenciação dos instrumentos de fortalecimento da agricultura familiar vai ganhando maior força, sendo criados programas de assistência técnica e extensão rural, seguro, garantia de preços, agroecologia e produção orgânica, agroindústrias rurais, comercialização, sanidade agropecuária, formação profissional, educação do campo, compras institucionais, alimentação escolar, crédito fundiário, turismo rural, moradia, eletrificação rural, água. Estes programas foram criados no âmbito do MDA ou são desenvolvidos em parceria com outros ministérios e instituições do governo federal. Outras ações importantes buscam valorizar a participação das mulheres, da juventude rural e das

populações quilombolas e indígenas nos processos de inclusão social e produtiva desenvolvidos nas comunidades rurais. Além desses instrumentos específicos, a implementação de uma política de desenvolvimento territorial nas áreas rurais do país, com a consequente montagem de uma institucionalidade específica para a gestão social dos territórios rurais, também merece destaque como parte desse movimento de ampliação do leque de políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de sua inclusão nas dinâmicas de desenvolvimento territorial.

O Estado brasileiro foi um dos países pioneiros na América Latina a incorporar em sua agenda política um conjunto diversificado de instrumentos públicos de desenvolvimento territorial e fortalecimento da agricultura familiar<sup>4</sup>. A abrangência desses programas, associado aos impactos sociais e econômicos por eles provocados nos territórios rurais, permitiu uma projeção internacional de muitas dessas ações. Por meio dos processos de cooperação Sul-Sul, expresso em intercâmbios bilaterais de experiências, visitas de delegações

de países latino-americanos para conhecer o significado dessas iniciativas, apresentações desses programas em espaços de discussão sobre políticas públicas, trabalhos de divulgação realizados pelas redes de investigação social e de gestão do conhecimento, etc., os programas nacionais transcenderam as fronteiras do Brasil e serviram como importantes referentes para países da América Latina e África.

No contexto regional da América do Sul, devido à posição estratégica ocupada pelo Brasil no âmbito do Mercosul, as políticas voltadas para a agricultura familiar assumiram um significativo papel nas discussões da Reunião Especializada da Agricultura Familiar. A REAF se constitui num organismo oficial do Mercosul, criada em 2004, e é responsável pela elaboração de um marco de políticas regionais para a agricultura familiar. Os debates sobre a definição de agricultura familiar, a construção de um registro de identificação dessa categoria social como um instrumento para ter acesso a programas governamentais<sup>5</sup> e, mais recentemente, as elaborações em torno

---

4. De acordo com SABOURIN *et al* (2015), em Cuba, a aprovação de políticas específicas para a agricultura familiar inicia em 1993, no marco do “colapso do bloqueio soviético” (SABOURIN, 2015, p. 6).

5. Nesse aspecto, o desenho institucional da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) serviu como um importante ponto de partida para as discussões referentes ao Cadastro da agricultura familiar. A REAF publicou em 2016 um estudo de sistematização dos registros nacionais da agricultura familiar intitulado “Los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar en el ámbito del Mercosur: el rol de la REAF en el proceso de su construcción a nivel regional”, analisando os marcos normativos desses instrumentos no Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Equador e Venezuela.

das políticas de extensão rural, contam com uma forte influência da experiência brasileira. No caso específico do Uruguai, a constituição das Mesas de Desenvolvimento Rural revela uma forte inspiração no modelo de gestão territorial implantado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. No Paraguai, as iniciativas de fortalecimento de programas de alimentação escolar vinculados à produção familiar, por exemplo, demonstram claras referências com as políticas executadas no Brasil. Estes exemplos revelam a influência das políticas públicas de desenvolvimento territorial e de inclusão da agricultura familiar desenvolvidas no Brasil tanto no plano regional, no âmbito da REAF, como no desenho político-institucional referente a estes temas nesses países.

No caso da região centro-americana, esta dupla contribuição (regional e nacional) das experiências brasileiras também é possível ser constatada de maneira muito concreta. Na esfera regional, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) aprovou oficialmente, em 2010, uma institucionalidade regional para formular uma estratégia para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Nasceu, assim, a Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial (ECADERT), como instrumento de articulação e proposição política supranacional, que tem por objetivo geral influir na construção das políticas públicas de desenvolvimento territorial,

com enfoque de inclusão e equidade, mediante o fortalecimento de amplos processos de participação dos atores institucionais e sociais na gestão dessas ações. Na concepção dessa articulação regional, duas experiências programáticas assumiram um papel central, além das próprias lições extraídas das iniciativas implementadas em seus respectivos países e territórios: a contribuição europeia, em especial do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável de Espanha, e a brasileira, por meio dos programas Territórios de Identidade e Territórios da Cidadania.

No plano nacional, esta influência se manifesta na Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integral, aprovada pela Guatemala, em 2009; no Programa Territórios de Progresso, elaborado em El Salvador em 2011; na aprovação da Lei nº 9036, de 2012, que transforma o antigo Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA) da Costa Rica em Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDER) e cria, em 2015, a Política de Estado para o Desenvolvimento Rural Territorial Costarricense (PEDRT); e, na República Dominicana, a Estratégia Dominicana para o Desenvolvimento Rural Territorial, aprovada em 2014. Nesses casos específicos, as conversações realizadas pelas autoridades governamentais, durante as missões diplomáticas entre o Brasil e estes países, a realização de intercâmbios de experiências, a participação de autoridades ministeriais em fóruns

e encontros latino-americanos, bem como as atividades de cooperação técnica promovidas pelos organismos internacionais com a participação de ministros ou secretários de Estado, contribuíram para compartilhar as experiências das políticas brasileiras e, principalmente, seus resultados, lições e aprendizados.

Seguramente a região da América Latina onde a influência institucional das políticas brasileiras tenha obtido um alcance mais limitado, em termos de sua apropriação pelos órgãos governamentais, é a região andina, tanto no âmbito da Comunidade Andina de Nações (CAN) como dos países que a integram. Talvez os programas que receberam um maior grau de adesão nesses países sejam aqueles relacionados às compras institucionais e de alimentação escolar (casos de Colômbia, Equador e Bolívia). Na região andina, o debate público sobre a apropriação contextualizada do conceito de agricultura familiar em seus marcos legais e sobre a formulação de políticas diferenciadas para esta categoria social só mais recentemente vem ganhando espaço na agenda política. Um dos fatores que explicam essa dificuldade de amplificar as políticas está relacionado ao peso cultural e político da noção de “campesinato” entre as autoridades governamentais, as organizações de representação política, as organizações não-governamentais, as redes sociais, as universidades e os centros de investigação social.

Dentre os países andinos, as instituições colombianas têm realizado diversos processos de aproximação institucional com as autoridades brasileiras, tanto pelas políticas de agricultura familiar quanto pelas políticas de desenvolvimento territorial rural. Um dos eixos centrais do Acordo de Paz, recentemente assinado entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC), é a dinamização econômica e social dos territórios rurais, assegurando um lugar de destaque para a agricultura familiar em termos de garantia da segurança alimentar e nutricional, de inclusão das populações rurais nos processos de desenvolvimento territorial, de reconstrução do tecido social e de criação e fortalecimento de novas institucionalidades de gestão social que promovam a territorialização das políticas.

Em todas essas regiões e países, o papel desempenhado por organismos de cooperação internacional, como a FAO e o IICA, pelas redes de gestão de conhecimento que articulam hemisféricamente centros de pesquisa de diversos países, bem como pelas redes de organizações sociais vinculadas à agricultura familiar na América Latina, de diferentes formas e perspectivas, contribuiu para dar maior visibilidade e reconhecimento às políticas de desenvolvimento dos territórios rurais e de fortalecimento da agricultura familiar implementadas no Brasil. Tais políticas são consideradas como importantes referências institucionais e expressam um conjunto de

aprendizados muito pertinentes para aqueles países interessados em desenvolver instrumentos normativos que facilitem esses processos em cada contexto específico.

Nesses processos de cooperação, de maneira alguma se buscou levar a experiência brasileira para que suas políticas sejam adotadas cegamente nesses países latino-americanos, o que resultaria totalmente inconcebível, devido às diferenças geográficas, históricas, político-institucionais, sociais, econômicas e culturais que caracterizam a diversidade das trajetórias institucionais de cada país, bem como das capacidades organizativas e de autonomia dos atores sociais, da correlação de forças e dos projetos nacionais em disputa.

Além da contribuição promovida pelos organismos de cooperação internacional na difusão e intercâmbio das políticas brasileiras, percebe-se que as ações desencadeadas durante e depois do Ano Internacional da Agricultura Familiar, em 2014, deram um maior impulso às discussões sobre as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura

familiar, no marco de estratégias inclusivas de desenvolvimento rural. As atividades realizadas em vários países da América Latina contribuíram para colocar o tema da agricultura familiar num patamar mais elevado da agenda política desses países.

O atual cenário político brasileiro, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef e o consequente desmonte dos programas de inclusão social e produtiva implementados desde 2003, aponta para um arrefecimento dessas ações e, muito possivelmente, do orçamento público destinado a essas políticas. A extinção do MDA enfraquece este campo de forças políticas, e, sem dúvidas, cria uma grande dificuldade para fortalecer os processos de cooperação Sul-Sul. Mesmo assim, e considerando-se todas as limitações apresentadas pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural e de agricultura familiar, entendemos que as lições e aprendizados dessa trajetória brasileira recente se constituem num legado fundamental para as instituições governamentais e também para as organizações sociais dos demais países latino-americanos.



## *IV. Limites e desafios para o futuro das políticas de desenvolvimento rural no Brasil e na América Latina*

É certo que desde os primórdios do século XXI a temática da ruralidade vem ganhando novos contornos analíticos a partir de um consenso formado que ressalta o fato de que os espaços rurais – brasileiro e latino-americano – são cada vez mais heterogêneos e de uma amplitude que vai além das tradicionais classificações oficiais. Esses dois aspectos (heterogeneidade e dimensão) atuam diretamente sobre as políticas públicas, obrigando-as a serem repensadas, ao mesmo tempo em que se estabeleçam novos parâmetros no processo de construção, execução e avaliação das mesmas.

Isso ficou mais evidente em países onde esse repensar das políticas públicas de desenvolvimento rural ampliou sua escala a partir da adoção da abordagem territorial, passagem esta que, sem dúvida, foi limitada em muitos casos e portadora de inúmeras dificuldades. Todavia, o fato concreto é que essas experimentações recolocaram na ordem do dia um conjunto de temas

que ainda precisam ser superados para se construir um novo paradigma de desenvolvimento, em que o espaço rural passe a ser concebido para além de um simples local de produção de mercadorias agropecuárias.

No caso do Brasil, como apontamos anteriormente, após a adoção da política de desenvolvimento territorial no ano de 2003 abriu-se um leque enorme de oportunidades, especialmente no campo da democratização das políticas públicas. Todavia, a trajetória das políticas analisadas em um território específico é reveladora de que muitos gargalos ainda estão presentes, os quais influenciam decisivamente os próprios resultados das referidas políticas. De uma maneira geral, destacaram-se os problemas de coordenação dessas políticas, tanto entre as diferentes esferas do próprio governo federal como entre os distintos níveis de governo (federal, regional e local); de falta de capacitação para formulação de projetos de desenvolvimento intersetoriais e

multidimensionais; de falta de espaços para a gestão social e para o estímulo ao protagonismo político dos beneficiários; de ausência de envolvimento de todos os atores sociais na construção das políticas territoriais de desenvolvimento; e de poucas inovações no processo de construção e execução das novas políticas, etc.

Alguns desses elementos ficaram mais visíveis quando se buscou analisar a ancoragem dessas mesmas políticas em um determinado território. Neste caso, os capítulos 6 e 7 da presente obra – ambos assinados por Joelmir Pinho e Ana Roberta Duarte Piancó - apresentam algumas lições apreendidas a partir do Território Cariri Oeste, estado do Ceará. Dentre os principais pontos limitantes identificados pelo estudo local destacaram-se:

- a) o reduzido diálogo entre as instituições locais responsáveis pela execução das políticas com as organizações dos trabalhadores rurais e os próprios cidadãos das comunidades beneficiadas, implicando em um desconhecimento, por parte dos beneficiários, dos objetivos, benefícios e responsabilidades das distintas políticas;
- b) a inadequação - e até mesmo inexistência - de um sistema de comunicação entre os governos locais e as populações rurais, fato que favorece a continuidade do controle político por parte de oligarquias que

historicamente dominam o Estado de forma clientelística, bem como direitos passam a ser negados por esses mesmos agentes públicos;

- c) a persistência de estrutura fundiária secular marcada pela concentração da terra e do poder político nas mãos de um pequeno número de pessoas é outro fator responsável pelo processo de exclusão social e criador de dificuldades para se implementar as políticas de desenvolvimento territorial da forma que foram concebidas no âmbito do país;
- d) a limitada capacidade de gestão técnica e gerencial das administrações locais, associada à questão ética-política, também se traduziram em fatores limitadores de sucesso da política de desenvolvimento territorial no Cariri Oeste. Por isso, a construção de uma nova cultura político-administrativa é fundamental para que tais políticas consigam atender aos interesses coletivos;
- e) a baixa integração e articulação entre o conjunto de instituições existentes no território (órgãos governamentais estaduais, órgãos governamentais locais, universidades, ONGs, etc.) também foi considerado um fator limitador no processo de implementação das novas políticas públicas;
- f) a fragilidade do processo organizativo das comunidades rurais e de suas organizações representativas,

fato que impede um maior grau de empoderamento desses atores no sentido de também torná-los protagonistas políticos.

De algum modo, todos esses fatos reportados podem estar indicando um certo esgotamento do processo que estava em curso, o qual seguramente foi profundamente afetado pelo clima político que se instaurou no Brasil após as eleições de 2014, culminando com a deposição da presidente legitimamente eleita no mês de agosto de 2016. A partir de então, o clima de incerteza tomou conta dos programas de desenvolvimento rural que estavam em curso, especialmente da política de desenvolvimento territorial.

Deste modo, para retomar os processos de governança territorial das políticas públicas e superar as limitações anteriormente identificadas, torna-se decisivo, antes de tudo, priorizar estes espaços como *locus* privilegiado da gestão social das políticas vinculadas ao desenvolvimento inclusivo e sustentável dos territórios rurais. Atualmente, a retomada desse processo como diretriz de governo se mostra bastante comprometida no caso brasileiro, em função das posições políticas definidas pelo Governo Temer, que apontam para uma tendência de esvaziamento desses espaços institucionais, que poderá enfraquecer a participação da sociedade civil.

Porém, independentemente das intenções e práticas dos atuais gestores

das políticas nacionais, é fundamental buscar fortalecer as capacidades de empoderamento dos atores territoriais para que tenham melhores condições de incidir nos processos de gestão de seus territórios, tornando-se, assim, protagonistas da construção de um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Nesse sentido, os arranjos institucionais, criados ao longo desses últimos anos, representam arenas de participação social que permitem a ampliação da vivência cívica aos atores envolvidos nesses processos. Estes processos fortalecem a esfera pública da sociedade enquanto espaço de publicização e concertação de uma diversidade de demandas sociais e econômicas.

Numa perspectiva propositiva de aperfeiçoamento desses arranjos, alguns desafios permanecem, tais como as necessidades de: superar a fragmentação das políticas; articular e harmonizar as intervenções das distintas esferas de governo, promovendo maiores níveis de coordenação e integração das ações; ampliar os espaços e mecanismos de proposição e formulação de políticas; garantir maior representatividade social nos espaços institucionais, etc.

Finalmente, é importante ressaltar que o esforço analítico desenvolvido ao longo das reflexões apresentadas neste livro sobre o legado das políticas públicas de desenvolvimento rural para a inclusão social e produtiva no Brasil representa também uma valiosa

contribuição para o debate sobre a importância das políticas inclusivas nos demais países da América Latina e do Caribe. Coordenadas pelo IICA Brasil, no âmbito das ações do Projeto Insígnia Inclusão na Agricultura e nos Territórios Rurais, as análises integradas deste livro constituem-se num aporte de referência para a construção de uma agenda política latino-americana que seja capaz de formular e implementar um conjunto articulado de políticas de desenvolvimento dos territórios rurais fundadas em processos inclusivos e sustentáveis.

A título de recomendação, sugerimos, primeiramente, que outros países possam utilizar, metodologicamente, o fio condutor traçado para desenvolver as análises difundidas neste livro, buscando relacionar as políticas públicas de inclusão sócio-produtiva, de um lado, com o contexto macro político, econômico e social e, de outro lado, com o contexto territorial onde são aplicadas por diversos atores. A realização de um estudo mais amplo e de caráter propositivo acerca da relevância das políticas de inclusão para o fortalecimento e dinamização dos territórios rurais e para a redução das desigualdades sociais na América Latina e Caribe, tomando como base este recorte metodológico, configura-se numa demanda atual para os processos de investigação social no continente. Como continuidade deste trabalho aqui iniciado, este novo estudo poderia complementar a análise sobre o alcance real dos processos

de inclusão, investigando outros territórios do Brasil e de alguns países latino-americanos que implementam políticas de desenvolvimento inclusivo nos territórios priorizados.

Além disso, recomendamos que este material possa servir de base para a produção de análises comparadas que busquem integrar criticamente resultados e lições aprendidas de outros estudos executados pelo Projeto Insígnia Inclusão (tais como os diagnósticos das políticas de inclusão realizados no México, Guatemala, Costa Rica, Colômbia e Equador), pelo Projeto Insígnia Agricultura Familiar ou por outras instituições governamentais, organizações sociais, universidades e centros de investigação comprometidas com a construção de conhecimentos que se traduzam em bens públicos hemisféricos.

Nesse sentido, uma análise mais profunda e integrada sobre o significado desses complexos e diversificados processos na América Latina nos permitiria identificar os fatores estruturais potencializadores e limitantes para a implementação de políticas e iniciativas de desenvolvimento inclusivo nos territórios rurais. Os resultados de uma análise comparada representam uma contribuição decisiva para o enfrentamento e superação das diferentes formas de exclusão existentes nas áreas rurais latino-americanas.

Recomendamos, em segundo lugar, que os atores implicados nos processos

de construção de políticas públicas de combate à pobreza e de promoção de estratégias de desenvolvimento territorial rural inclusivo avaliem o significado das ações realizadas e, a partir dessa avaliação, proponham uma nova agenda política para o desenvolvimento rural, que não seja apenas de caráter meramente incremental. Para enfrentar e superar os novos desafios das situações de exclusão com propostas compatíveis com as relações contemporâneas estabelecidas entre os espaços rurais e urbanos, se faz necessário conformar um novo acordo político-social, envolvendo governo e sociedade civil, que reconheça a necessidade de realizar uma profunda mudança institucional capaz de dar suporte às políticas inovadoras de inclusão nas áreas rurais .

Essa nova agenda deve incorporar um conjunto de objetivos estratégicos, tais como: (i) gerar um modelo de desenvolvimento com foco central na redução das desigualdades e na superação da pobreza; (ii) construir mecanismos solidários de integração entre as áreas rurais e urbanas, reconhecendo a heterogeneidade social das populações rurais e valorizando seus espaços de vida e trabalho; (iii) consolidar os direitos de cidadania, expressos no acesso a ativos, bens e serviços que assegurem melhores condições de vida às populações rurais.

Para viabilizar as condições institucionais que permitam alcançar este resultado, o IICA, nos planos nacionais,

regionais e hemisférico, em um trabalho articulado com as instituições contraparte, deve incentivar e apoiar a criação e consolidação de espaços interinstitucionais de debate e proposição de estratégias e políticas de desenvolvimento territorial rural. Essas políticas devem incentivar o entrelaçamento dinâmico das economias dos espaços rurais e urbanos, a inclusão social e produtiva dos grupos sociais vulneráveis, a sustentabilidade ambiental e a participação cidadã na gestão das políticas nos territórios. Onde for politicamente viável, é importante que se constituam marcos institucionais e instrumentos operativos que deem o amparo legal a essas políticas, incorporando os seguintes eixos estruturais: (i) o fortalecimento da produção agrossilvopastoril, baseada em um novo padrão tecnológico que priorize a soberania e a segurança alimentar e nutricional e que seja resiliente às mudanças climáticas em curso; (ii) a promoção da qualidade de vida e do bem-estar social das populações dos territórios rurais, considerando que estas regiões não se limitam a espaços de produção e, portanto, necessitam ter acesso a um conjunto de direitos, bens e serviços públicos e privados; (iii) o incentivo à implementação de processos continuados de inserção social e produtiva, com diversificação e dinamização das economias territoriais, potencializando suas vantagens comparativas; (iv) o fortalecimento de ações focalizadas no empoderamento dos atores sociais, na discriminação positiva e na consolidação de mecanismos

institucionais de participação política que assegurem a diversidade dos atores no processo de planejamento e gestão social do desenvolvimento dos territórios rurais.

Estas recomendações finais buscam apontar alguns caminhos que nos permitam dar continuidade a esta iniciativa desenvolvida no Brasil, de maneira que o legado histórico dessa experiência

possa servir tanto como uma referência para iniciativas políticas em outros países, quanto principalmente como um ponto de partida para uma articulação entre instituições interessadas em avançar na construção de análises com este enfoque e na elaboração de propostas de políticas públicas capazes de impulsionar transformações significativas para o desenvolvimento inclusivo nos territórios rurais.

## Referências bibliográficas

MATTEI, L. Estratégias de erradicação da pobreza rural: notas sobre a inclusão socioprodutiva. In: **Fórum DRS-IICA, Boletim Eletrônico**, ano 5, n.82, p.6-20, Nov./Dez. de 2011.

**POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.**  
Miranda, C.; Tibúrcio, B. (org.). Brasília (DF): IICA, 2011  
(Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14).

SABOURIN, E., SAMPER, M. y SOTOMAYOR, O. **Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina y Caribe: nuevas perspectivas.** San José, IICA, 2015. 400 p.



## Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

### Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.

- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

### Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.

- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

### Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

### Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

### Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Meridien No. 12 en el texto y No. 10 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo

- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

### Versiones electrónica e impresa

- **Electrónica:** Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- **Impresa:** Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

## Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata

de generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 11 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador y Brasil) y, a excepción de Haití, la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.



**IICA**



**Inclusión** en la  
agricultura y los  
territorios rurales