

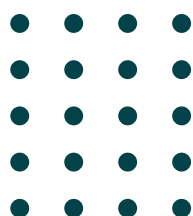
ENAP

Cadernos

nº 112

# A situação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil rural e interiorano e alguns caminhos para uma nova geração de políticas públicas

Arilson Favareto



Coleção: Cátedras 2018



## **Coleção:**

*Cátedras 2018*



## **A situação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil rural e interiorano e alguns caminhos para uma nova geração de políticas públicas**

**Autor**

Arilson Favareto

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do **Programa Cátedras Brasil**, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 05 de 2018.

---

## Conheça o autor



**Arilson Favareto**  
Autor



Arilson Favareto - Sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental pela USP. É professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC e pesquisador do Cebrap, onde coordena o Núcleo de Pesquisas e Análises sobre Meio-ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade – Cebrap Sustentabilidade.

## Expediente



**Escola Nacional de  
Administração Pública – Enap**

**Presidente**

Diogo Costa

**Diretora-Executiva**

Rebeca Loureiro de Brito

**Diretora de Altos Estudos**

Diana Coutinho

**Diretor de Educação Executiva**

Rodrigo Torres

**Diretor de Desenvolvimento  
Profissional**

Paulo Marques

**Diretora de Inovação**

Bruna Santos

**Diretora de Gestão Interna**

Alana Regina Biagi Lisboa

**Revisão**

Renata Mourão

Roberto Araújo

**Projeto gráfico**

Amanda Soares

Letícia Lopes

**Edição eletrônica**

Amanda Soares

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização *lato sensu*, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

F272s Favareto, Arilson

A situação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil rural e interiorano e alguns caminhos para uma nova geração de políticas públicas / Arilson Favareto. -- Brasília: Enap, 2022.

127 p. : il. -- (Cadernos Enap, 112; Coleção: Cátedras 2018)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Gestão Ambiental. 3. Zona Rural. 4. Políticas Públicas. 5. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. I. Título.

CDU 333.956

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2022

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional.

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

---



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Altos Estudos

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

---

---

## Sumário

# 1.

Introdução:  
cinco mensagens principais,  
base teórica e metodológica

Pág. 14

---

# 2.

Por que a Agenda 2030 e ODS

Pág. 23

---

# 3.

Por que o Brasil não metropolitano

Pág. 31

---

# 4.

Os ODS no Brasil não metropolitano

Pág. 51

---

# 5.

Uma nova geração  
de políticas para o Brasil  
não metropolitano

---

Pág. 79

---

# 6.

Coalizões de forças sociais,  
mudanças institucionais e  
transição de alguns paradigmas

---

Pág. 111

---

# 7.

Conclusão

---

Pág. 123

---

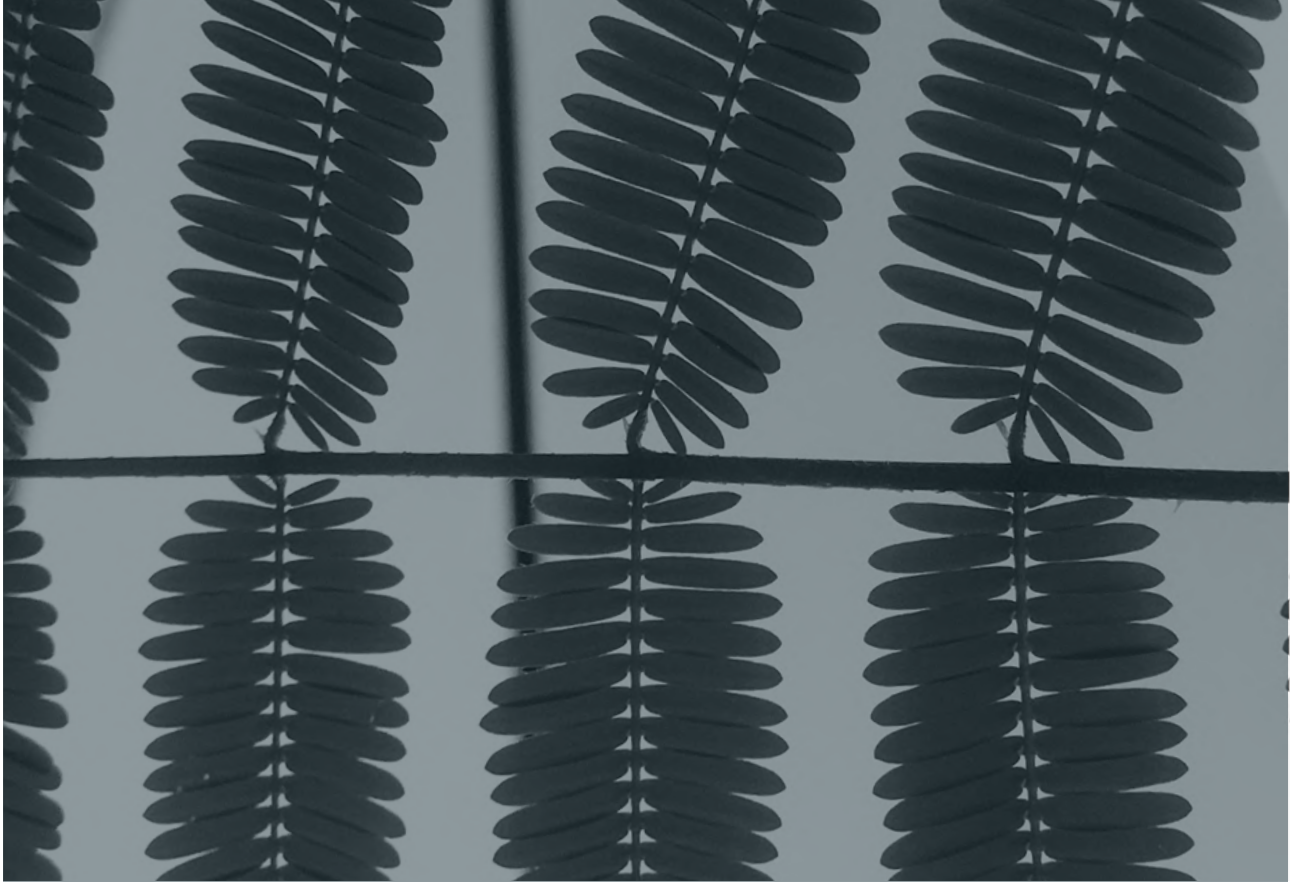
# 1.

Introdução:

cinco  
mensagens  
principais,  
base teórica e  
metodológica

---





---

## **1 Introdução: cinco mensagens principais, base teórica e metodológica**

As páginas a seguir trazem os resultados de estudo realizado com apoio do Programa Cátedras Enap – Área Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/Agenda 2030<sup>1</sup>. O objetivo principal consistiu em mapear a situação de cumprimento das metas pactuadas no âmbito da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com especial atenção à realidade dos municípios e regiões de características rurais ou interioranas no Brasil, isto é, aquelas que se localizam fora de suas áreas metropolitanas. À luz dessa análise, buscou-se identificar aspectos que possam dar forma a uma nova geração de políticas para essa parte tão significativa do país, de forma a acelerar um caminho que possa levar ao cumprimento daquelas metas.

O foco nesse tipo de territórios se justifica porque, apesar de sua importância, não é uma porção do país que costuma receber tanta atenção quanto as grandes cidades ou

---

<sup>1</sup> O autor agradece à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) pelo apoio e pelos comentários feitos por sua equipe e pelo(a) parecerista anônimo(a) à versão original do relatório. Também foram utilizados neste texto dados e informações produzidos nos marcos de pesquisa realizada em parceria firmada entre o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), a quem se estende o agradecimento.

as áreas mais urbanizadas. E, no entanto, trata-se de espaços absolutamente estratégicos por um conjunto de razões: porque neles se situa a imensa maioria dos municípios brasileiros (BACELAR *et al.* 2015); porque aí reside parte expressiva da população (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2018); e porque são regiões marcadas por duplo desafio – há nelas uma concentração da pobreza e de privações fundamentais para o bem-estar (FAVARETO *et al.* 2014); e nelas estão concentradas boa parte das áreas sensíveis para a conservação ambiental, aspecto decisivo em um contexto de mudanças climáticas e de busca por novas formas de uso dos recursos naturais (FAVARETO, 2020).

Já a tentativa de esboçar bases para uma nova geração de políticas se justifica porque, ao longo das últimas décadas, o país experimentou um ciclo de inovações importante (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Mas há ao menos três tipos de desafios que não poderão ser enfrentados somente com a continuidade ou retomada daqueles programas (FAVARETO; AQUINO, 2021): nem todos os problemas foram ou vinham sendo resolvidos com as iniciativas já produzidas, como é o caso do financiamento produtivo das atividades econômicas dos mais vulneráveis; muitos programas foram inovadores e bastante promissores, mas tinham ou têm cobertura ainda tímida, como as iniciativas de compras públicas; e há, ainda, os problemas de coordenação e coerência entre políticas e programas, por exemplo quando se trata de conciliar objetivos de dinamização econômica e de conservação ambiental. Tudo isso evidencia a necessidade de se olhar adiante, buscando definir quais poderiam ser as bases ou principais questões a serem enfrentadas pelo ambiente das políticas públicas num futuro próximo, caso se queira efetivamente alcançar o que está preconizado na Agenda 2030 e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os principais resultados do estudo serão apresentados sob a forma de cinco mensagens principais. A cada uma delas será dedicada uma das seções, quando então serão apresentadas as principais evidências que as sustentam. Esse formato permite uma comunicação mais clara, direta e objetiva dos achados mais relevantes. As cinco mensagens principais podem ser adiantadas desde já, de maneira sumária, como segue.

### **Cinco mensagens principais**

Primeira mensagem – não se deve ignorar que há muito ceticismo em torno dos significados e das possibilidades contidas na retórica da Agenda 2030 e dos ODS. Ainda assim, trata-se de uma oportunidade única, por ao menos duas razões: é a

primeira iniciativa internacional de ampla aceitação ratificada pela diplomacia internacional e que busca unificar as agendas social e ambiental, até então tratadas separadamente e com risco de que os sucessos em uma delas acabassem prejudicando os resultados da outra dimensão, como aconteceu no caso do combate à fome, por exemplo. Além disso, é uma narrativa que encontra simpatia em amplos e diferentes setores da sociedade, do movimento ambientalista ao setor empresarial, passando pela juventude e por governos de diferentes orientações ideológicas. Se, por um lado, é difícil encontrar quem discorde dos propósitos gerais dessa agenda e da retórica que a sustenta, boa parte dos problemas começam quando se passa ao exame de seu conteúdo efetivo e das estratégias para sua concretização. É aí que as nuances aparecem e que as controvérsias tomam formas mais bem definidas. Por isso a análise de casos concretos e realidades específicas torna-se tão relevante. Somente assim se podem identificar os verdadeiros bloqueios a que tal retórica se traduza em práticas inovadoras, consistentes e coerentes com os propósitos anunciados. O exame do que se passa no Brasil rural e interiorano é uma dessas situações que merecem atenção.

Segunda mensagem – embora seja inegável que o Brasil é um país predominantemente urbano, também é preciso reconhecer que 45% da sua população vive fora das áreas metropolitanas. E que 2/3 dos municípios brasileiros se situam em regiões onde não há grandes centros urbanos, nas quais prevalecem características rurais: pequenos municípios, baixa densidade populacional, maior peso relativo da natureza. Nesse Brasil interiorano ou rural estão as maiores carências em educação, em saúde, e uma maior concentração da pobreza extrema. Mas também estão ali as maiores reservas de biodiversidade, os maiores estoques de recursos hídricos, entre outros aspectos tão fundamentais não só para a produção de alimentos, matérias e energia de que dependem os centros urbanos, mas sobretudo sob o ângulo da produção dos serviços ecossistêmicos fundamentais à vida humana, como a regulação do clima, do regime de chuvas ou o fechamento do ciclo de determinados elementos químicos. Por tudo isso, é correto assumir que não há como alcançar as metas pactuadas na Agenda 2030 e nos ODS sem um olhar específico para esse Brasil rural e interiorano.

Terceira mensagem – por uma série de fatores, agravados pela pandemia da Covid19, dificilmente boa parte das metas serão alcançadas no plano internacional. No Brasil, em particular, a situação é ainda mais delicada, devido à sobreposição de crises: econômica, político-institucional, humanitária. Mas há uma grande heterogeneidade subjacente a essa afirmação. No caso de indicadores como

mortalidade infantil, o país já alcançou resultados que são buscados nas metas globais firmadas, podendo inclusive estabelecer alvos mais ambiciosos. No caso de outros indicadores como a pobreza, nos anos recentes a trajetória observada vai na direção contrária, com um aumento expressivo no número de pessoas sob esta condição; o mesmo se pode dizer da dimensão ambiental, com o expressivo aumento nas taxas de desmatamento. Sob o ângulo espacial, também há diferenças. Certos indicadores são piores nas áreas urbanas comparativamente ao Brasil rural, caso da violência. Mas, na maior parte das dimensões, os municípios das áreas interioranas apresentam uma performance inferior ao Brasil urbano e metropolitano. Também entre biomas a diferença é flagrante, com Amazônia e Caatinga muito distantes dos demais na maior parte dos indicadores. Isso reforça a necessidade não só de uma agenda para o Brasil rural e interiorano, mas também de estratégias específicas para os grandes biomas brasileiros.

Quarta mensagem – este Brasil rural e interiorano passou por grandes transformações nas décadas recentes: mudanças econômicas e demográficas, mudanças na paisagem, mudanças na oferta de equipamentos e serviços públicos, mudanças no perfil da renda e do trabalho. Mas o desenho das políticas públicas acompanhou somente em parte esse movimento. Para acelerar o alcance das metas dos ODS é preciso uma nova geração de políticas, e para isso há ao menos cinco vetores de inovação que podem lhe dar forma: i) um pacto pela paridade de certas condições básicas de bem-estar no Brasil rural e interiorano e no Brasil urbano e metropolitano, que leve ao provimento de uma cesta de bens e serviços a que todos devem ter acesso, independente de viverem em ambientes urbanos ou não; ii) melhorar os instrumentos de ordenamento territorial, hoje dispersos em instrumentos desarticulados e com baixa capacidade de *enforcement*; iii) adotar uma estratégia de gestão antecipada de conflitos sociais e ambientais, diminuindo os custos para populações vulneráveis e para a natureza, expostas a atividades conhecidamente produtoras de desequilíbrios, como as grandes obras de infraestrutura, a expansão da fronteira agrícola, ou a mineração em áreas de florestas; iv) aperfeiçoar e melhor coordenar um conjunto de programas já existentes ou já experimentados, de forma a promover ganhos de eficiência e eliminar conflitos e contradições entre políticas e programas; e v) promover uma transição na base produtiva do país, hoje predominantemente assentada em setores tradicionais, na indústria ou na agricultura, aproximando-a dos requisitos associados à retórica da sustentabilidade.

Quinta e última mensagem – inovações e transições em políticas e programas que possam levar a uma aceleração no cumprimento das metas dos ODS no Brasil rural e interiorano não são um mero exercício técnico, e sim o resultado de um contrato, de

um acordo, de uma narrativa partilhada sobre como enfrentar os problemas, e da montagem de uma coalizão de forças sociais capazes de sustentar essa agenda por um prazo superior ao mandato de um governo. É uma construção social, enfim. Isso exige formas de articulação entre Estado, sociedade e mercado que possam colocar o país no caminho de um desenvolvimento que se possa chamar de sustentável.

## **Referencial teórico e metodologia**

Essas cinco mensagens principais, apresentadas de maneira sintética acima, resultam de um esforço de pesquisa realizado predominantemente entre 2018 e 2019. Os principais passos metodológicos adotados foram: a identificação do estado de cumprimento das metas de cada um dos ODS naquele momento, segmentando-as em um recorte territorial que pudesse dar visibilidade às especificidades de diferentes tipos de territórios – o Brasil metropolitano e o Brasil rural e interiorano e, adicionalmente, o recorte por grandes biomas; a revisão crítica de um conjunto de programas e iniciativas fundamentais para o desenvolvimento do Brasil rural e interiorano, com o intuito de identificar gargalos e desafios que precisariam ser superados para acelerar o cumprimento das metas dos ODS; e, finalmente, uma análise de contraste entre diagnóstico das metas e resultado de políticas, buscando então esboçar grandes linhas que podem dar forma a uma agenda renovada de políticas e programas.

Quanto ao estado de cumprimento das metas de cada um dos ODS, foram adotados os seguintes procedimentos (NOVAIS; ACCA, 2018; NOVAIS; ACCA; FAVARETO, 2019). Para cada um dos ODS e suas respectivas metas, procurou-se, inicialmente, identificar quais contavam com dados disponíveis desagregados para o nível dos municípios, pois esta é a escala que interessa aos propósitos deste estudo, já que a escala estadual é muito ampla, e praticamente não há bases organizadas em escala microrregional. Em seguida, esses dados foram tabulados de maneira a definir quais municípios apresentavam desempenho mais próximo ou mais distante das metas. Para isso, adotaram-se como referência as metas sugeridas pelo grupo de trabalho composto pelo governo brasileiro para adaptar as metas globais ao contexto do país, como recomenda o debate internacional em torno dessa iniciativa (IPEA, 2018). Este é um trabalho delicado, pois muitas das metas não contam com um indicador claro, sendo necessário buscar indicadores indiretos que funcionem como *proxy*. No capítulo dedicado à apresentação desses dados, cada uma das seções conta com uma introdução na qual se explicam as opções feitas, como elas se traduzem em variáveis observadas, qual é o estado das fontes de informação disponíveis. Finalmente, os dados são então expostos observando-se um recorte que permite separar o desempenho dos municípios que pertencem a um Brasil inequivocamente urbano e

metropolitano, dos que fazem parte do Brasil essencialmente rural, e daqueles que se encontram em uma situação intermediária, com a presença de centros urbanos relevantes, mas cercados de um conjunto de municípios de pequeno porte e por uma paisagem claramente de características rurais. Adicionalmente se produziu também uma leitura de acordo com a distribuição dos municípios pelos grandes biomas brasileiros. Para os dados, sempre foram usadas fontes oficiais. E, para a classificação dos municípios, foram utilizadas as definições oficiais dos biomas brasileiros e o recorte urbano-rural alternativo proposto pelo IBGE (2018) e por estudos de grande relevância no debate público, como Veiga *et al.* (2001), Veiga (2002), Bacelar *et al.* (2015). Os critérios usados por esses diferentes autores são apresentados detidamente no capítulo dedicado a esse tema.

Quanto à análise das políticas públicas, foram selecionados um conjunto de temas relevantes sob dois aspectos: aqueles que dizem respeito diretamente aos principais ODS, como gênero, educação, saúde, crescimento econômico; e aqueles mais mencionados na literatura sobre desenvolvimento rural, como agricultura familiar, alimentação, habitação rural, compras públicas, assistência técnica e extensão rural. Cada um desses temas foi analisado recorrendo-se a estudos de caso ou temáticos nos quais foram observados aspectos relativos ao seu desenho ou à sua implementação durante a primeira década e meia deste século (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019; CARNEIRO, 2019; LOTTA *et al.*, 2019; FAVARETO, 2019b; GRISA; PREIS, 2019; CASSOL; NIEDERLE, 2019; FAVARETO, 2019c; DRIGO, 2019; COELHO, 2019; KOSLINSKI; BARTHOLO; ANDRADE, 2019; OLIVEIRA; CONSTANTINO, 2019). Em função do momento em que este estudo foi conduzido, entre 2018 e 2019, não foi possível estender a análise das políticas e programas sobre esses temas para os anos mais recentes; para isso, ver Sabourin *et al.* (2020).

Finalmente, a passagem da análise das políticas e programas específicos à análise da agenda e das narrativas sobre o futuro do Brasil rural e interiorano se apoiou na literatura mais recente sobre desenvolvimento (NORTH *et al.*, 2009; ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, em geral, e sobre desenvolvimento territorial de regiões rurais e interioranas (BERDEGUÉ *et al.*, 2015; FAVARETO *et al.*, 2015), em particular. O que essa literatura demonstra é que dinâmicas de desenvolvimento nas quais o desempenho de indicadores sociais é coerente com maior coesão e expansão do bem-estar são o resultado de instituições econômicas ou políticas inclusivas. Essas instituições, por sua vez, precisam ser sustentadas por coalizões de forças sociais plurais. A relação entre esses dois domínios é relativamente simples: instituições são regras que dão parâmetros e estabilizam relações sociais em torno de determinados objetivos; para que sejam inclusivas, é preciso amalgamar os interesses de diferentes grupos

sociais – coalizões amplas e plurais mobilizam interesses diversos e, por isso, se traduzem em instituições igualmente plurais. Onde, ao contrário, predominam coalizões de forças sociais mais restritas, representando apenas poucos segmentos e forças sociais, esse exclusivismo irá se traduzir em instituições extrativas, que sempre terão como função reproduzir a concentração de poder político e econômico desses setores.

Qual a relação entre essa afirmação de caráter mais teórico e abstrato com a Agenda 2030 e os ODS? A resposta é também simples: se até aqui a trajetória brasileira tem sido a reprodução de níveis muito elevados de desigualdades, inclusive sob o ângulo territorial, uma reversão dessa situação e que permita adotar um caminho que leve à aceleração no cumprimento das metas aqui analisadas implica uma mudança institucional. Já foi dito que isso, contudo, não é um exercício técnico ou lógico, e sim uma construção que só pode ser feita desde a dinâmica das forças sociais. O que este estudo traz é uma inferência, desde os dados produzidos, e partindo, portanto, das evidências mobilizadas, para sugerir os contornos de uma agenda que pudesse materializar um novo conteúdo e também as forças sociais que poderiam sustentá-la. Por certo há nisso algo de normativo, mas não se trata de especulação desprovida de bases concretas. O que se faz é apontar caminhos possíveis e, sobretudo, algumas das condições para que ele possa se concretizar.

## **As partes**

Para expor esse conteúdo, as próximas páginas estão organizadas em quatro seções além desta introdução e da conclusão. O capítulo 1, a seguir, retoma a ainda incipiente literatura científica sobre Agenda 2030 e os ODS para justificar as razões pelas quais, apesar das controvérsias existentes, vale a pena adotar essa narrativa como um orientador de pesquisas e de políticas. O propósito principal desse capítulo é mostrar quais os desafios para mover o debate em direção a um enfrentamento dos bloqueios identificados para que os propósitos dessa ambiciosa narrativa se concretizem, tirando-a, assim, dos limites do debate normativo.

O segundo capítulo explicita o recorte territorial adotado, como uma tentativa de explorar parte das controvérsias e bloqueios apontados, mais especificamente aquele relacionado à necessidade de um olhar que trate afirmativamente a diversidade espacial e as desigualdades a isso inerentes. Nele o leitor encontrará também a delimitação espacial do Brasil urbano e metropolitano, do Brasil rural e interiorano, e da porção intermediária entre esses dois universos. Ali está também a distribuição dos municípios pelos grandes biomas brasileiros e suas dimensões.



No terceiro capítulo, encontra-se a apresentação da situação, nos fins da segunda década deste século, do cumprimento das metas em alguns dos principais ODS, selecionados a partir da disponibilidade de dados em escala municipal. No quarto capítulo, por fim, discutem-se os limites das atuais políticas públicas para o Brasil rural e interiorano e quais poderiam ser as linhas gerais para uma agenda renovada, capaz de acelerar o cumprimento das metas.





# 2.

Por que a  
Agenda 2030  
e ODS

---



---

## 2 Por que a Agenda 2030 e os ODS

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – acordo internacional para implementação de uma agenda sobre o tema, estruturada em torno de 17 objetivos, desdobrados em 169 metas a serem alcançadas até 2030 – representam a mais ambiciosa tentativa em curso de coordenação em torno de valores e compromissos relacionados ao bem-estar humano e à conservação ambiental. Nos marcos do documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN, 2015), os ODS, as metas a eles associadas, a arquitetura de implementação e os meios de acompanhamento unificam acordos e estratégias em desdobramento às negociações internacionais do clima e do combate à pobreza, dando seguimento ao período de implementação do Protocolo de Kyoto e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

De forma esquemática, pode-se dizer que há, na literatura e no debate público, ao menos três posições distintas a respeito de seu significado. Uma primeira posição, de forte ceticismo e crítica política, reúne aqueles que minimizam o potencial e os efeitos de acordos como os ODS, porque veem limites intrínsecos aos conceitos mesmos de

desenvolvimento ou de sustentabilidade. Esse campo reúne várias vertentes dos chamados pós-desenvolvimentistas. Ocorre que essa literatura, todavia, polariza o diálogo com as concepções mais tradicionais ou ingênuas sobre desenvolvimento e que o associam ao puro e simples crescimento econômico, e não com as mais recentes e promissoras teorias, segundo as quais não há modelos unívocos. As novas abordagens sobre desenvolvimento admitem que os contornos adotados por países ou regiões resultam sempre de embates de ideias sobre como organizar as sociedades. Os processos de desenvolvimento seriam, assim, um fenômeno social, cujo sentido encontra-se, sempre, e em cada época, em disputa. Piketty (2019), mesmo não usando a expressão desenvolvimento, afirma algo semelhante, ao mostrar que as formas de se lidar com a desigualdade resultam de acordos e formas de legitimação de discursos sobre esse tema que mudam de uma época à outra. Sen (1988) recusa qualquer padronização ao afirmar que desenvolvimento envolve sempre expansão de liberdades humanas e que há uma diversidade de formas para fazê-lo, ou, ainda mais complicado, que há uma diversidade de liberdades que cada indivíduo pode preferir valorizar. E Dasgupta (2021) mostra como os sentidos dos processos contemporâneos do desenvolvimento não podem ser dissociados da conservação e da valorização da biodiversidade e da natureza. São abordagens complexas e teoricamente consistentes com uma série de críticas relevantes ao modelo predominante no capitalismo ocidental, tanto quanto aquelas presentes nas abordagens pós-desenvolvimentistas. O problema não seria, então, a ideia de desenvolvimento em si, mas sim o sentido que predominou no desenvolvimento capitalista até aqui.

Uma segunda posição reúne aqueles que aderem parcialmente e pragmaticamente à retórica dos ODS, mas numa visão antissistêmica e mesmo um tanto ingênuo, na qual a soma das partes levaria naturalmente e inequivocamente ao todo. Nessa visão, a busca por alcançar as metas de cada ODS é considerada isoladamente, como se não houvesse um possível *trade-off* entre alguns deles. Assim, se desconsidera que efeitos positivos observados em certos domínios podem vir associados à persistência ou mesmo agravamento dos problemas em outra das dimensões dos ODS ou no plano agregado. Por exemplo, pode-se reduzir a pobreza e a fome, mas, ao mesmo tempo, aumentar a desigualdade ou os impactos ambientais, quando o mais desejável seria justamente buscar um caminho que permitisse atingir esses dois ODS simultaneamente. No tema agricultura e alimentação, isso é bastante evidente: certas propostas para diminuir a fome implicam na adoção de modelos que reproduzem os efeitos deletérios da chamada Revolução Verde – aumento da produção e da produtividade mediante amplo uso de insumos químicos que degradam a natureza; privilégio à produção em larga escala, que concentra a renda;

padronização de variedades, que resulta em erosão da biodiversidade. No meio empresarial, a disseminação da retórica da responsabilidade social e ambiental corporativa (ESG) muitas vezes encobre contradições nas atividades econômicas de certos grupos, com a coexistência de certos protocolos socioambientais ou formas de investimento filantrópico compensatório convivendo com práticas produtivas que geram impactos negativos. E mesmo muitas organizações não governamentais reforçam essa visão mais ingênua ao pinçar isoladamente um ou outro ODS em suas ações, sem enfatizar a necessidade de se olhar para as interdependências entre eles.

Uma terceira posição, por fim, reúne aqueles que veem na retórica do desenvolvimento sustentável e, por extensão nos ODS, uma oportunidade para melhorar as bases das interações humanas na direção de maiores níveis de bem-estar e, simultaneamente e inseparavelmente, de maior adaptabilidade à convivência com a biosfera num contexto de crise social e ambiental. Isso exige uma estratégia de transição no século 21, para lembrar o título de conhecido texto de Ignacy Sachs (2007), que altere qualitativamente os componentes fundamentais que sustentam os modelos de desenvolvimento predominantes, no Norte e, também, no Sul global. Para tanto, mudanças incrementais e em cada um dos domínios dos ODS não bastam. Elas precisam vir acompanhadas de inovações que alterem qualitativamente a base produtiva dos países e regiões, da recomposição de pactos e acordos em torno das prioridades de alocação do fundo público, e da sinalização, para o conjunto dos atores sociais, de um novo horizonte de futuro, em torno do qual poderiam se alinhar as expectativas e os investimentos dos atores privados. Celso Furtado (1974/2005) argumentava que, nessa possibilidade de reinvenção do futuro, reside o “mito do desenvolvimento”. Mito, não no aspecto enganador ou fictício que a expressão pode ter, mas sim de crença e organizador de sentidos. É nessa direção que a ideia de sustentabilidade pode oferecer um horizonte compartilhado aos vários agentes, para dirigir transformações necessárias às sociedades humanas neste momento de crise.

A consecução da oportunidade aberta com a Agenda 2030 depende de que essa terceira visão seja posta em prática. Somente assim seria possível evitar tanto o ceticismo, do primeiro grupo mencionado acima, quanto a adesão ingênua à ideia, que prevalece na segunda abordagem. Dessa forma, podem-se tomar os ODS como uma plataforma para a busca de convergências de esforços, pondo toda a ênfase justamente em suas interdependências, e não no tratamento isolado de metas e dimensões.

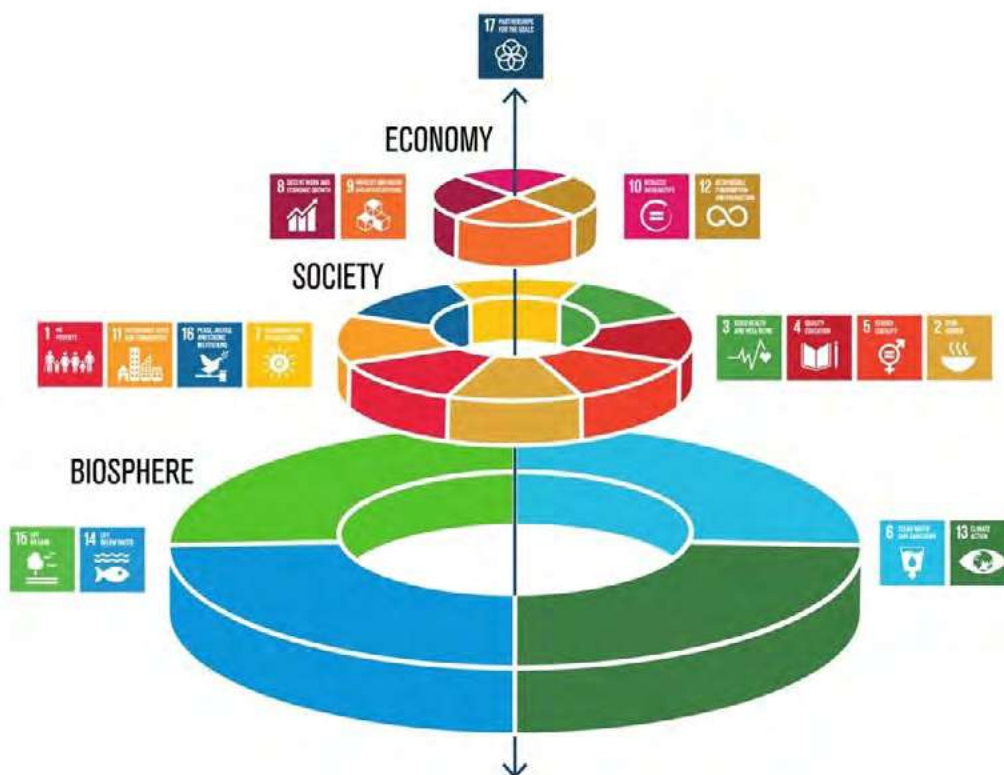
A Figura 1, a seguir, traz a representação usual dos ODS, na qual cada um dos domínios está justaposto aos demais, sem hierarquia, nem ênfase nas relações recíprocas entre eles. Há variantes, por exemplo com um desenho circular, mas que reproduzem o mesmo problema. Já a Figura 2, criada por cientistas do Stockholm Resilience Centre, um dos mais importantes centros de pesquisa sobre temas de sustentabilidade do mundo contemporâneo, expressa algo diferente. Na base do desenho, aparece o domínio do qual dependem todos os outros: a biosfera e os ODS diretamente associados à sua conservação. Sem isso a atividade econômica e a própria vida social se inviabilizam no longo prazo, como demonstra o programa de pesquisas da economia ecológica (CONSTANZA, 2020). No anel intermediário, aparecem os domínios que dizem respeito à ampliação das liberdades das pessoas, numa clara referência aos trabalhos da abordagem das capacidades – ou das *capabilities*, em função das dificuldades de exata tradução desse termo, para os que preferem o anglicismo (SEN, 1998; NUSSBAUM, 2003). E, no anel superior, encontram-se as dimensões diretamente associadas à esfera econômica, como a indicar que elas só poderão ser consistentes com os propósitos gerais da Agenda 2030 e dos ODS se estiverem sustentadas em um bom equacionamento dos domínios representados nos dois níveis anteriores e que lhe dão suporte.

**Figura 1 – Representação esquemática usual dos ODS, sem ênfase em hierarquias e interdependências**



Fonte: Brasil (2021).

**Figura 2 – Representação esquemática alternativa dos ODS, com ênfase em hierarquias e interdependências entre as várias dimensões**



Fonte: Azote images for Stockholm Resilience Center. <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2017-02-28-contributions-to-agenda-2030.html>

Daly e Farley (2004), em seu livro *Economia ecológica – princípios e aplicações*, já haviam formulado teoricamente essa mesma ideia, ao afirmar que toda forma de vida social depende da maneira como se usa a natureza para produzir matéria, energia e para conservar sua capacidade em prestar os serviços ecossistêmicos necessários ao bem-estar humano. E que para isso três formas de eficiência precisam ser combinadas: a eficiência ecológica, a eficiência social, e só ao fim a eficiência alocativa. Vale lembrar que o *mainstream* do pensamento econômico propõe justamente o inverso, ao afirmar que a eficiência alocativa – maior retorno por unidade investida – é a melhor forma de gerar a riqueza necessária para o bem-estar e para a adoção de tecnologias poupadoras do meio-ambiente. Os autores mencionados mostram que essa ideia é incorreta, pois a eficiência alocativa e o desenvolvimento tecnológico nunca foram tão exuberantes e, no entanto, não têm evitado a degradação ambiental, como as mudanças climáticas bem o demonstram; pior: deixaram de oferecer um horizonte promissor de inclusão social, ao contrário

do que aconteceu no auge do capitalismo industrial. Mais ainda, os autores afirmam que a ordem importa ao se perseguir essas três formas de eficiência: é preciso, de início, evitar investimentos que podem acelerar a degradação ambiental, pois dela depende todo o resto; sempre que houver duas formas de produzir um bem ou serviço, deve-se priorizar aquela mais favorável à diminuição da desigualdade; e só então a alocação de recursos públicos ou privados pode se orientar pelo maior retorno por unidade investida. Isso depende de uma reorganização de narrativas e paradigmas de desenvolvimento.

Não é essa, contudo, a forma de ver que tem prevalecido em governos e mesmo em parte da comunidade científica. Nesses dois âmbitos, a maior parte dos esforços tem sido empenhada justamente na busca por agendas setoriais e temáticas, ou para formular melhores indicadores que permitam monitorar adequadamente o progresso dos países na realização das metas acordadas, isoladamente.

Esta é a razão pela qual uma das maiores autoridades sobre o tema, Robert Constanza – em capítulo escrito com Mans Nilsson para o relatório *Review of targets for the SDG – the Science perspective* (CONSTANZA et al., 2015) –, ressalta que, para além de indicadores e do monitoramento de metas isoladas, é preciso fortalecer a consistência e a efetividade da iniciativa. E para isso elenca cinco tópicos que deveriam merecer maior atenção e que poderiam auxiliar em tal direção. Segundo eles, seria preciso: a) formular uma meta abrangente, que permita enfeixar e dar coerência e sentido às demais; b) desenvolver metas interligadas comuns a diferentes objetivos; c) elaborar uma nova narrativa, convincente sobre desenvolvimento; d) agregar metas e interações; e e) especificar metas.

Os mesmos autores ressaltam também uma grande lacuna no processo de elaboração e implementação dos ODS – a falta de uma narrativa sobre a mudança:

(...) falta uma “narrativa de mudança”, tanto em termos de como a busca por alcançar metas específicas levaria a resultados mais amplos de mudança social, quanto em termos de como essa mudança realmente toma forma (Costanza 2014; Ostrom 2014). Não há um *continuum* claro de meios e fins (Costanza et al. 2014a) ou uma “teoria da mudança” (Weiss 1995) subjacente ao quadro geral. Não é claro o “objetivo final” dos ODS, em sua combinação, nem como os objetivos e metas propostos contribuiriam para alcançar esse objetivo final (CONSTANZA et al., 2015, p. 14; tradução nossa).

A mensagem subjacente a essa perspectiva é clara: a estratégia preconizada com a Agenda 2030 terá mais êxito se cada um dos ODS não for objeto de intervenções isoladas, e sim integradas; e para esse tratamento transversal é necessária a construção de uma narrativa que organize o conhecimento que se tem sobre tais



problemas numa perspectiva capaz de identificar relações de causalidade que possam estar na base de uma teoria da transição ou da mudança em direção a um estilo de desenvolvimento mais próximo do adjetivo sustentável. Por isso, a próxima seção se dedica a justificar por que o Brasil rural e interiorano deve ser encarado como uma unidade espacial para a qual se desenhe uma estratégia específica de desenvolvimento, alinhada com o que foi exposto até aqui.





3.

Por que o  
Brasil não  
metropolitano

---



### **3 Por que o Brasil não metropolitano**

À luz do que foi dito na seção anterior, há ao menos duas boas razões que justificam um olhar sobre o cumprimento dos ODS no Brasil rural e interiorano. A primeira é de natureza empírica. Boa parte das políticas de desenvolvimento envolvendo competitividade, infraestrutura, inovação se destinam a centros urbanos e, principalmente, àqueles de maior porte. O Brasil interiorano, quando é tomado como objeto de programas e iniciativas públicas, acaba sendo prioritário para a implementação de políticas sociais ou de desenvolvimento rural, ou então para a realização de investimentos em infraestrutura. Estes são sempre planejados sob a égide de interesses externos: os investimentos em energia elétrica se organizam em função da demanda do Brasil urbano, a rede de transportes obedece à logística necessária para a competitividade do agronegócio. Talvez os melhores exemplos dessa dificuldade sejam os dois últimos grandes instrumentos de planejamento e políticas públicas voltados a essa vasta porção do território nacional. Galvanese (2021) mostra como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, apesar de um desenho relativamente interessante e inovador, encontrou dificuldades de implementação e não conseguiu forjar a necessária articulação entre áreas de

governo. Ela também mostra como os programas nacionais de desenvolvimento territorial implementados durante os governos Lula e Rousseff, como o Territórios da Cidadania, não lograram converter-se em peças verdadeiramente estratégicas ou ir além da mobilização de recursos das pastas dedicadas ao desenvolvimento social ou ao desenvolvimento agrário. Com isso, não só houve dispersão de investimentos, como se deixou de aproveitar o enorme potencial dessas áreas como um vetor sólido de crescimento econômico em bases sustentáveis.

A segunda razão é de natureza inseparavelmente teórica e normativa, e foi apontada quase duas décadas atrás pelas pesquisas conduzidas por Veiga *et al.* (2001) e Veiga (2002). Nelas os autores apontavam que o Brasil é um dos poucos casos no mundo nos quais o rural é definido nos limites internos dos municípios. Na maior parte do mundo, as definições usam critérios de natureza territorial, e não administrativa. Isto é, considera-se rural não somente as áreas dedicadas prioritariamente à agricultura, mas sim as regiões nas quais há um maior peso relativo da natureza, a predominância de pequenas cidades e de baixa densidade demográfica, e as relações sociais baseadas em laços de proximidade (ABRAMOVAY, 2003). Trata-se de uma definição de rural que é equivalente à ideia de regiões interioranas ou não metropolitanas. Talvez a maior prova de que uma definição com esses contornos é válida e útil para o planejamento governamental foi o lançamento de publicação do IBGE (2018) com tabulação especial dos seus dados, agora usando uma tipologia dos municípios brasileiros muito similar àquela proposta por Veiga e seus colaboradores quase vinte anos antes. Nela se separa o Brasil metropolitano do Brasil de características eminentemente rurais, identificando ainda uma faixa intermediária. Também Tânia Bacelar e colaboradores produziram uma tipologia dos municípios brasileiros na qual a essência é a mesma: chamar a atenção para um Brasil não metropolitano, que se pode chamar também de rural (desde que nele se incluam as redes de pequenas cidades) ou interiorano (BACELAR *et al.*, 2015). Esta será a denominação utilizada doravante. Nas projeções feitas por esses autores, esses espaços correspondem a mais da metade do território nacional, onde vive aproximadamente um terço da população do país.

### **3.1 As dimensões do Brasil não metropolitano**

Na classificação oficial, segundo a qual o rural é definido administrativamente como a porção de um município que está fora do perímetro urbano, o Brasil teria, de acordo com o Censo 2010, 84,4% da população vivendo em áreas urbanas e 15,6%, em zonas rurais. Ocorre que as dinâmicas demográficas já superaram há muito tempo essa rigidez. São cada vez mais comuns situações nas quais há deslocamentos pendulares de um espaço a outro de maneira diária: pessoas que

moram nos núcleos urbanos dos pequenos municípios, mas se deslocam para o trabalho nas unidades agropecuárias; ou o contrário, com parte dos membros da família vivendo nas áreas oficialmente rurais, mas com empregos e acesso a serviços e equipamentos públicos no núcleo urbano mais próximo. Esse movimento pendular, muitas vezes diário, implode a rigidez das definições oficiais e faz com que elas percam qualquer sentido prático.

Já na nova tipologia alternativa apresentada em IBGE (2018), ecoando as sugestões contidas nos trabalhos de Veiga *et al.* (2001), Veiga (2002), Bacelar *et al.* (2015), chegou-se a uma classificação na qual 26,5% dos municípios foram considerados urbanos, somando 76% da população brasileira em 2010. Nela, são três critérios básicos para classificar os espaços rurais e urbanos por município: (i) a densidade demográfica; (ii) a localização em relação aos principais centros urbanos; (iii) e o tamanho da população. Algo, portanto, idêntico aos critérios adotados por Veiga e Bacelar. Mas os cortes e a composição interna de cada indicador variaram, o que levou a percentuais diferentes. Nesses dois últimos autores, o percentual da população rural no Brasil ficaria próximo a um terço do total. No caso do IBGE, os municípios foram caracterizados como “urbanos”, “rurais” ou “intermediários”, com duas nuances de categorias: intermediário adjacente e remoto, e rural adjacente e remoto.

A Tabela 1, a seguir, traz os resultados da aplicação da tipologia rural/urbano no censo de 2010. As Tabelas 1a e 1b mostram a distribuição dos municípios e a da sua população na tipologia rural/urbano do IBGE e por biomas. Nesse caso, os dados foram atualizados com base na contagem populacional do IBGE de 2018 (NOVAIS; ACCA, 2018). O Mapa 1 traz a distribuição da população rural/urbana classificada segundo o último estudo do IBGE sobre o assunto.

**Tabela 1 – Classificação dos municípios de acordo com a tipologia rural-urbano, segundo grande Região e população, segundo biomas e população – 2010**

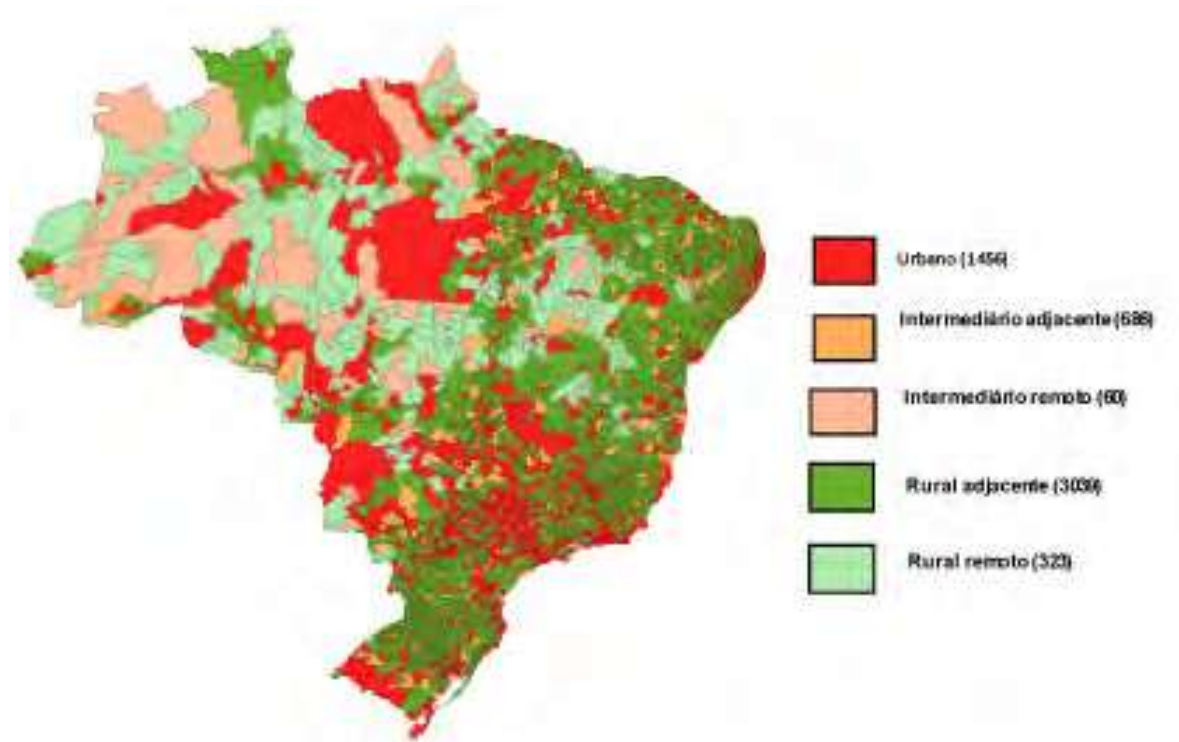
Tipologia rural urbana	Municípios e população total (quantidade e percentual)	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	Número de municípios	1.456	85	307	625	312	127
	Municípios em relação a Grande Região %	26,16	18,93	17,11	37,47	26,26	27,25
	População total, segundo o Censo 2010	144 765 500	10 522 570	31 472 716	70 641 832	20 916 325	11 212 057
	População total, segundo o Censo 2010 %	75,89	66,33	59,30	87,90	76,37	79,76
Intermediário Adjacente	Número de municípios	686	39	244	247	108	48
	Municípios em relação a Grande Região %	12,33	8,69	13,80	14,81	9,09	10,30
	População total, segundo o Censo 2010	12 461 908	784 746	5 822 054	3 434 832	1 684 994	735 282
	População total, segundo o Censo 2010 %	6,53	4,95	10,97	4,27	6,15	5,23
Intermediário Remoto	Número de municípios	60	33	7	3	1	16
	Municípios em relação a Grande Região %	1,08	7,35	0,39	0,18	0,08	3,43
	População total, segundo o Censo 2010	1 305 906	791 645	133 152	50 821	5 917	324 371
	População total, segundo o Censo 2010 %	0,68	4,99	0,25	0,06	0,02	2,31
Rural Adjacente	Número de municípios	3.040	171	1.134	769	765	201
	Municípios em relação a Grande Região %	54,63	38,08	63,21	46,10	64,39	43,13
	População total, segundo o Censo 2010	28 889 820	2 093 740	14 573 418	6 022 152	4 771 683	1 228 827
	População total, segundo o Censo 2010 %	15,04	13,20	27,46	7,49	17,42	8,74
Rural Remoto	Número de municípios	323	121	102	24	2	74
	Municípios em relação a Grande Região %	5,80	26,95	5,69	1,44	0,17	15,88
	População total, segundo o Censo 2010	3 524 597	1 671 753	1 072 542	214 773	7 972	557 557
	População total, segundo o Censo 2010 %	1,85	10,54	2,02	0,27	0,03	3,97
<b>Total - Brasil</b>	Total de municípios	5 565	449	1 794	1 668	1 188	466
	População total	190 747 731	15 864 454	53 073 882	80 364 410	27 388 891	14 058 094

BIOMAS	urbano					Intermediário Adjacente					Intermediário Remoto					Total		
	municípios		população			municípios		população			municípios		população			número de municípios	população	
	número	em % do Total do bioma	em mil	em % do Total do bioma	em % do Total	número	em % do Total	em mil	em % do Total do bioma	em % do Total	número	em % do Total	em mil	em % do Total do bioma	em % do Total		em mil	em % do Total
Amazonia	116	21,0	15.057	64,9	7,2	50	9,0	1.328	5,7	0,6	39	7,1	1.156	5,0	0,6	553	23.189	11,1
Caatinga	140	11,5	15.468	49,2	7,4	151	12,4	3.900	12,4	1,9	3	0,2	50	0,2	0,0	1.217	31.446	15,1
Cerrado	215	26,6	17.990	77,2	8,6	97	12,0	1.483	6,4	0,7	14	1,7	183	0,8	0,1	807	23.317	11,2
Mata Atlântica	934	32,5	105.405	85,1	50,6	378	13,1	6.357	5,1	3,1	2	0,1	33	0,0	0,0	2.875	123.911	59,5
Pantanal	8	42,1	1.142	87,8	0,5	1	5,3	33	2,5	0,0	1	5,3	27	2,1	0,0	19	1.300	0,6
Pampa	43	45,7	4.718	89,4	2,3	9	9,6	199	3,8	0,1	1	1,1	7	0,1	0,0	94	5.276	2,5
total	1456	26,2	159.780	-	76,7	686	12,3	13.300	-	6,4	60	1,1	1.456	-	0,7	5.565	208.439	100,0

BIOMAS	Rural Adjacente					Rural Remoto					Total		
	municípios		população			municípios		população			número de municípios	população	
	número	em % do Total	em mil	em % do Total do	em % do Total	número	em % do Total	em mil	em % do Total do	em % do Total		em mil	em % do Total
Amazonia	198	35,8	3.234	13,9	1,6	150	27,1	2.414	10,4	1,2	553	23.189	11,1
Caatinga	865	71,1	11.433	36,4	5,5	58	4,8	595	1,9	0,3	1.217	31.446	15,1
Cerrado	390	48,3	2.978	12,8	1,4	91	11,3	683	2,9	0,3	807	23.317	11,2
Mata Atlântica	1541	53,6	11.924	9,6	5,7	20	0,7	192	0,2	0,1	2.875	123.911	59,5
Pantanal	6	31,6	60	4,6	0,0	3	15,8	38	2,9	0,0	19	1.300	0,6
Pampa	40	42,6	347	6,6	0,2	1	1,1	5	0,1	0,0	94	5.276	2,5
total	3040	54,6	29.976	-	14,4	323	5,8	3.927	-	1,9	5.565	208.439	100,0

Fonte: IBGE (2011, 2016)

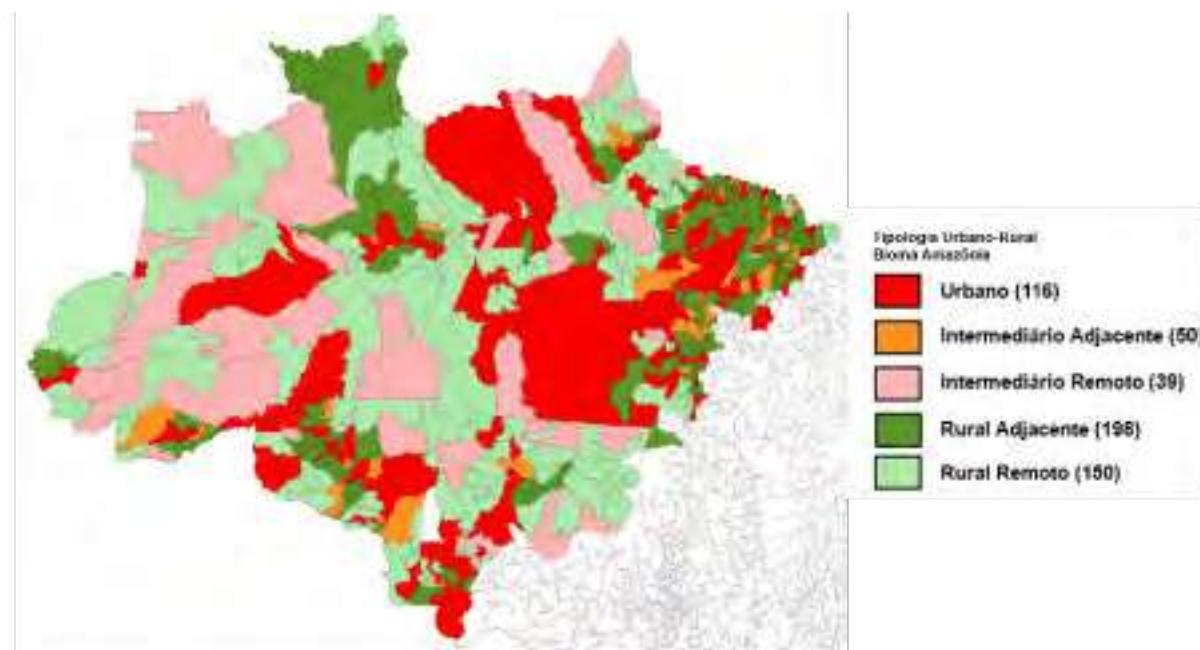
## Mapa 1 – Distribuição da população de 2018 segundo tipologia rural/urbano do IBGE



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

De acordo com essa classificação de áreas urbanas e rurais, o **bioma Amazônia** é formado por 553 municípios com uma população de 23,2 milhões de habitantes. Classificados como predominantemente urbanos, 116 municípios concentram 21% de municípios do bioma (15 milhões, 64% do total do bioma). O contingente de municípios intermediários soma 89 localidades, sendo que 50 deles na categoria adjacente (população de 1,3 milhões) e 39 remotos (1,2 milhões de habitantes). Isso significa 16,1% da população do bioma. Já os que foram classificados como rurais são 63% dos municípios, com 5,6 milhões de habitantes, sendo 198 adjacentes com população de 3,2 milhões (13,9% do total do bioma) e 150 municípios remotos com 2,4 milhões de habitantes (10,4% do total do bioma). O Mapa 2, a seguir, mostra essa distribuição, mas é bom lembrar que nessa região, sobretudo em sua porção central e ocidental, os municípios contam com área muito grande e, nela, há concentração da população na proximidade das vias de acesso (estradas ou rios), logo, há certa distorção visual, pois toda a área aparece com a cor correspondente ao respectivo tipo.

## Mapa 2 – Amazônia: distribuição da população de 2018 segundo tipologia rural/urbano IBGE

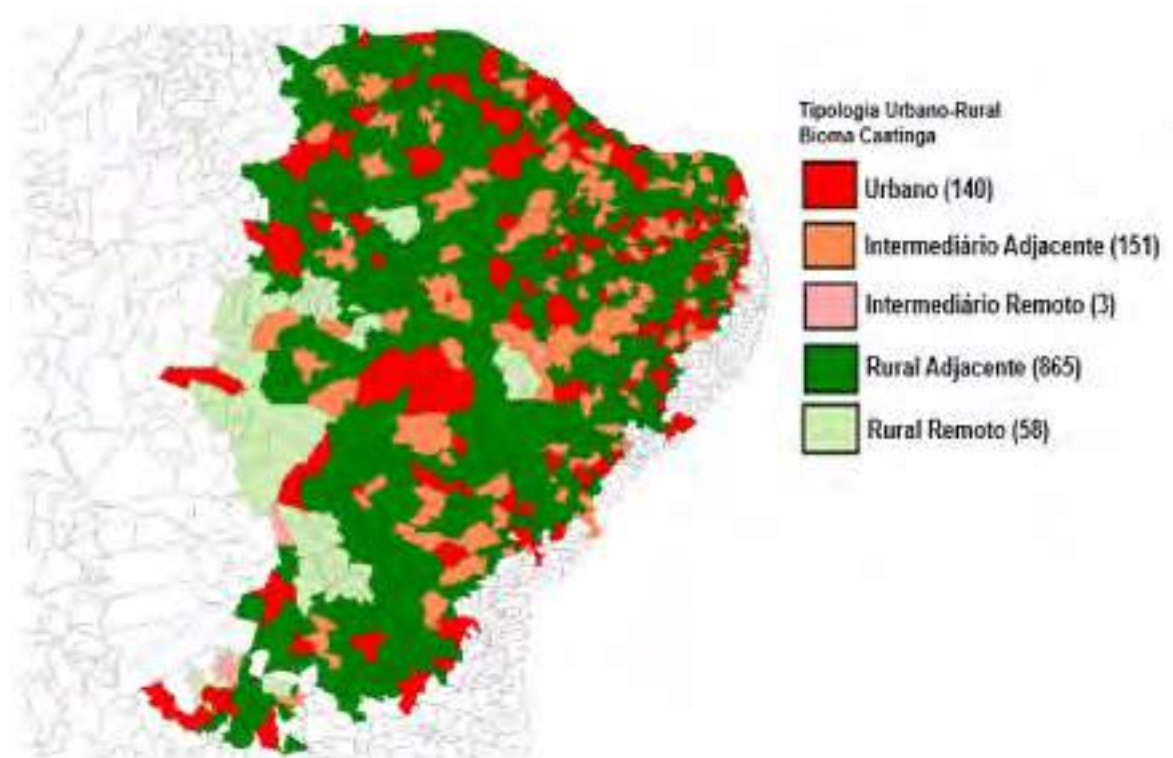


Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

O **bioma Caatinga** apresenta 140 municípios enquadrados como urbanos, o menor percentual (11,5%) com 15,5 milhões de habitantes, na comparação com o total dos municípios classificados como urbanos. O somatório da população dos biomas Amazônia e Caatinga classificados como urbanos totaliza 256 municípios, com 30,5 milhões de pessoas (14,6% do total da população brasileira). No critério de municípios intermediários, a Caatinga apresenta forte concentração naqueles classificados como adjacentes: 151 municípios (12,4% do total da população do bioma), com 3,9 milhões de pessoas. Apenas três municípios estão enquadrados na classe de intermediários remotos. Na área rural, a Caatinga apresenta o maior percentual de população na categoria de adjacente: 865 municípios (11,4 milhões de pessoas, com 71,1% do total de municípios desse bioma); 58 municípios rurais remotos, com 595 mil habitantes (apenas 1,9% da população do bioma).



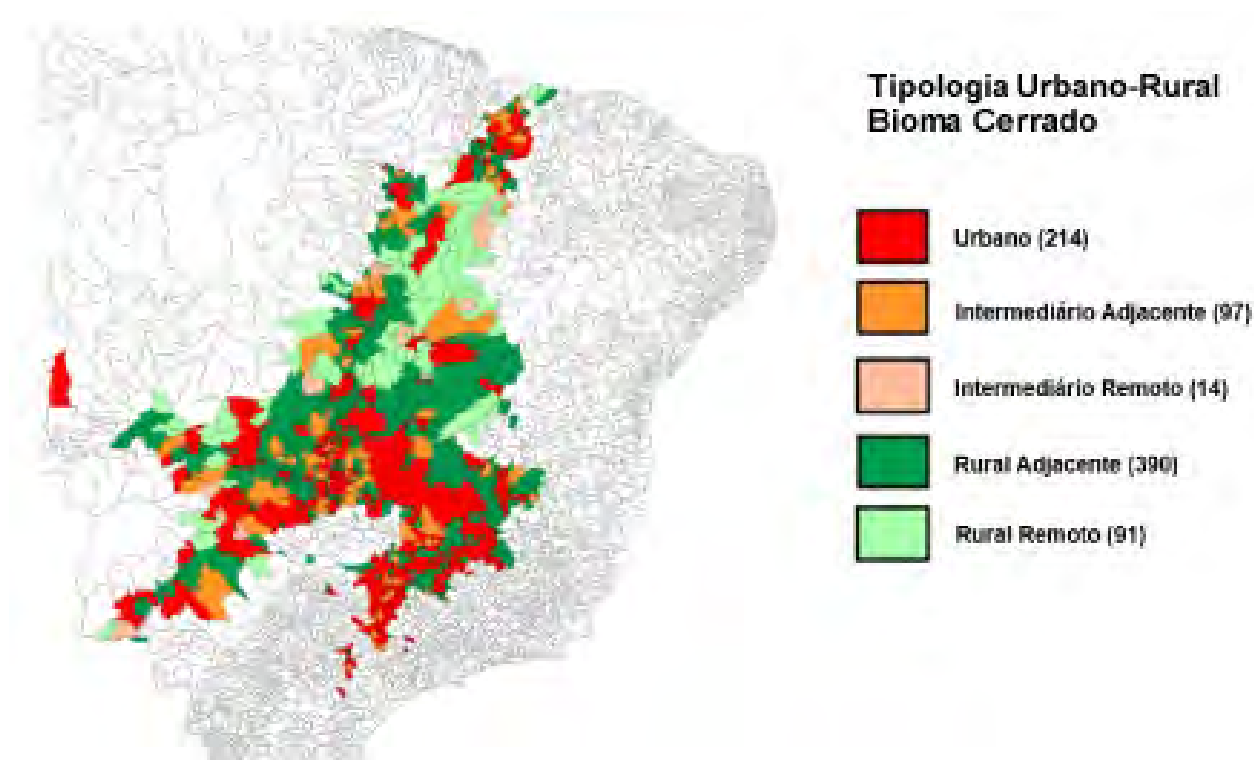
### Mapa 3 – Caatinga: distribuição da população de 2018 segundo tipologia rural/urbano IBGE



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

O **bioma Cerrado** apresenta particularidades na dinâmica populacional. Os habitantes situados em áreas urbanas somam 17,9 milhões de pessoas, distribuídas em 214 municípios. Esses números representam, respectivamente, 26,6% (municípios) e 77,2% (população), na comparação com o total do bioma, índices superiores aos observados nos biomas Amazônia e Caatinga. Na tipologia intermediária, o Cerrado apresenta uma situação mediana entre os biomas Amazônia e Caatinga. Na classe intermediário adjacente, estão classificados 97 municípios, com população de 1,4 milhão de habitantes. Na tipologia intermediário remoto, 14 municípios abrigam 183 mil habitantes. No rural, o Cerrado tem 481 municípios, 59,6% nessa categoria, com 3,7 milhões de pessoas, sendo que a categoria rural adjacente concentra 390 municípios e 2,9 milhões de habitantes e no rural remoto estão 91 municípios com 683 mil habitantes.

#### Mapa 4 – Cerrado: distribuição da população de 2018 segundo tipologia rural/urbano IBGE



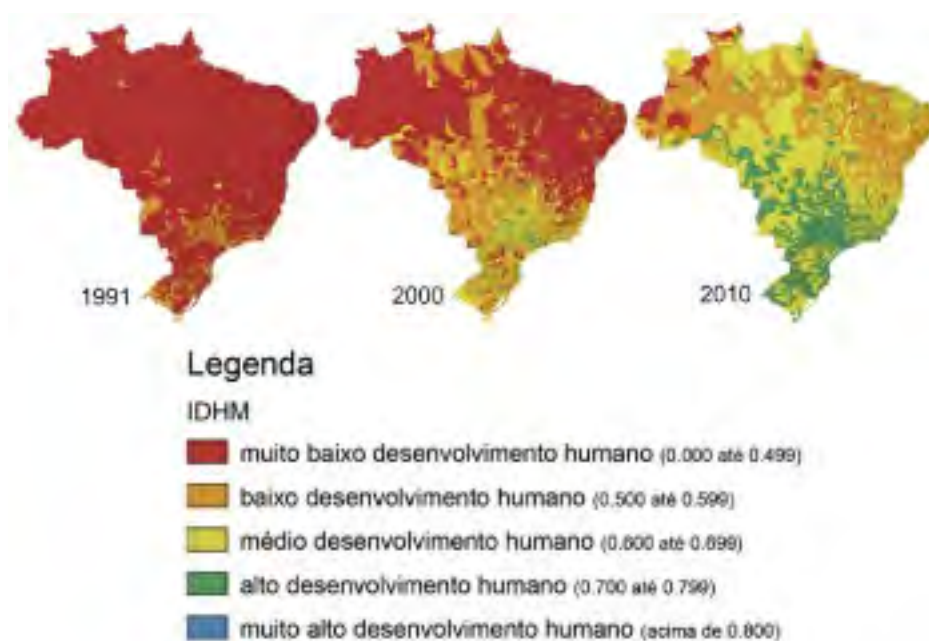
Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

Como se pode notar, esse esboço de tipologia contraria uma visão intuitiva a respeito desses três biomas. Em especial nota-se que: a) na Amazônia, apesar da baixa densidade populacional total, há uma concentração populacional significativa em cidades de um certo porte; b) no caso da Caatinga, o rural remoto, imagem tradicionalmente associada ao sertão semiárido, tem uma população muito pequena, e ganham importância o rural adjacente e os municípios intermediários, também trazendo para o primeiro plano a importância da relação entre o rural e os centros urbanos próximos; e c) no caso do Cerrado, que tem na agricultura um elemento econômico e identitário tão marcante, há um significativo esvaziamento do rural, o que pode ser atribuído ao modelo de desenvolvimento econômico, fortemente apoiado na agricultura de *commodities*, muito poupadora de trabalho. Essas características mostram que há uma heterogeneidade substantiva dos territórios desse Brasil rural ou interiorano e que precisa ser tomada em conta no momento de se desenhar políticas públicas.

### 3.2 A trajetória recente do desenvolvimento brasileiro e o lugar do Brasil não metropolitano

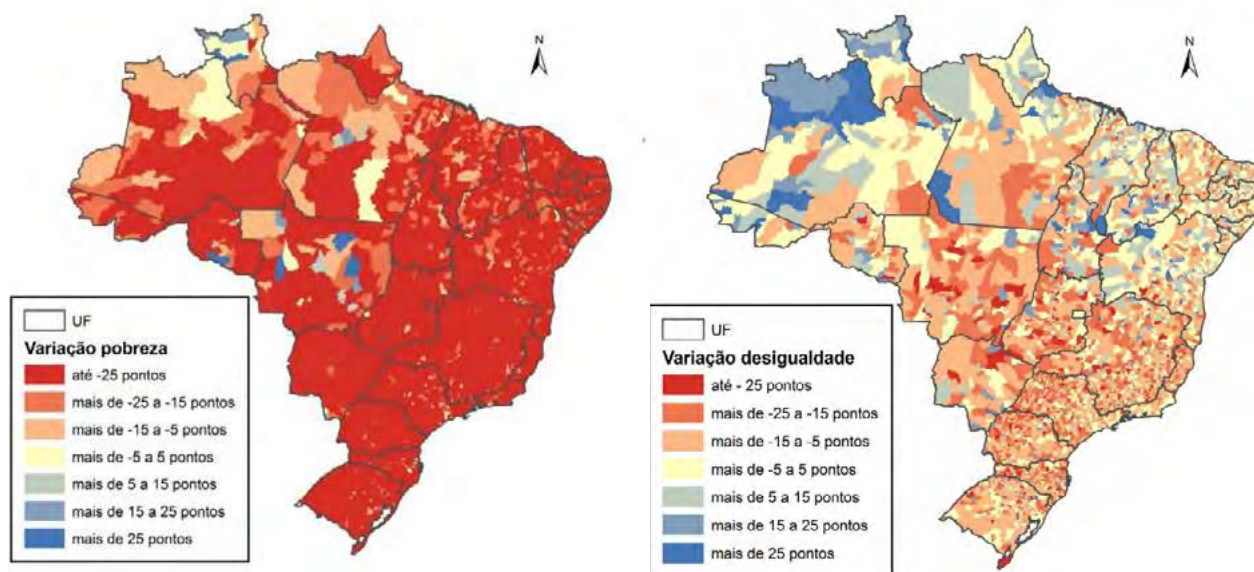
Justamente por conta da heterogeneidade estrutural apontada no item anterior, a trajetória recente do desenvolvimento brasileiro se manifestou de forma bastante desigual no conjunto de territórios que perfazem a diversidade espacial do país. Inegavelmente, os anos 2000-2010 foram uma década bem sucedida em termos de crescimento econômico, forte redução da pobreza, relativa redução das desigualdades. A sequência de mapas a seguir (Mapas 5 a 9) mostra isso claramente. Essa melhoria de indicadores sociais, em particular, vinha desde antes, é verdade, mas se intensificou muito nos anos 2000. Especificamente no que diz respeito à manifestação territorial desses indicadores, os mapas mostram ainda que a melhoria foi praticamente generalizada em todo o território nacional, em quase todos os indicadores. Uma exceção cabe justamente para o índice de desigualdade de renda: enquanto os outros indicadores melhoraram em praticamente todo o país, especialmente nas porções Norte e Nordeste há uma significativa quantidade de municípios onde, embora a pobreza tenha diminuído e a renda aumentado, a desigualdade permaneceu estável ou mesmo aumentou, na contramão do que ocorreu no conjunto do país. E como mostram os dados compilados por Medeiros (2015) e Morgan (2017), essa melhoria se observa quando considerada a renda do trabalho. Se, para além disso, for considerada a riqueza das famílias, a desigualdade aumentou em termos agregados no país no mesmo período.

#### Mapas 5 a 7 – Índice de desenvolvimento humano nos municípios brasileiros (1991/2000/2010)



Fonte: PNUD (2019).

## Mapas 8 e 9 – Variação de indicadores de pobreza e desigualdade nos municípios brasileiros (2000/2010)

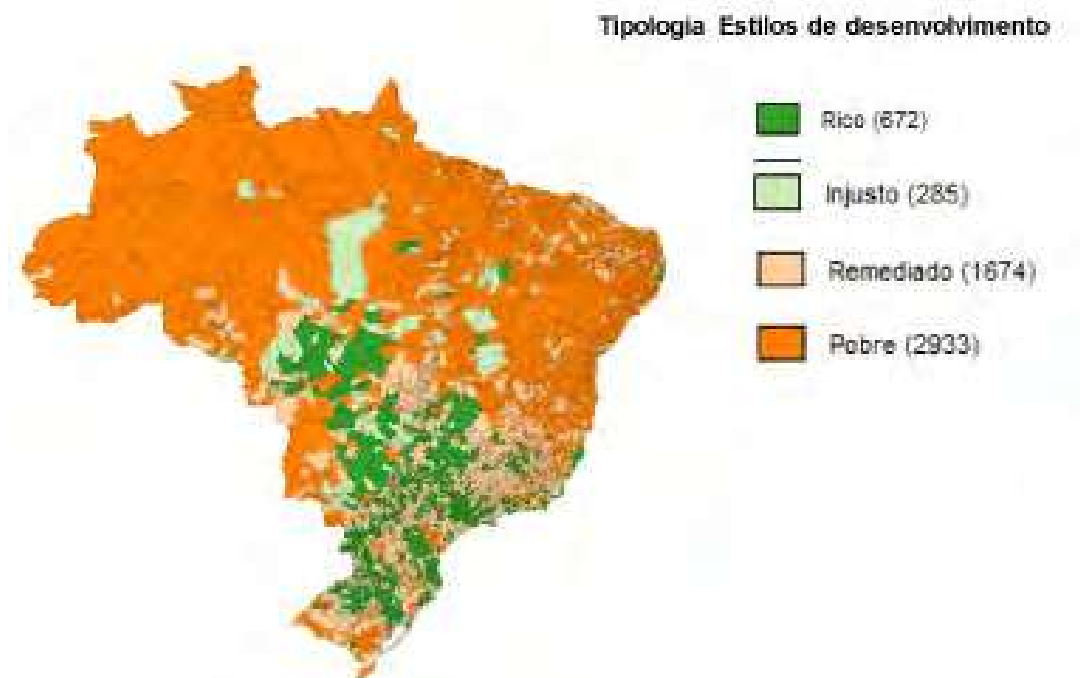


Fonte: reproduzido de Favareto *et al.* (2014) com base em dados do IBGE (2011).

Um segundo aspecto importante a destacar também nesses mapas é que, mesmo com todo o progresso experimentado nesses vários indicadores, a desigualdade Norte-Sul no país permaneceu. Ou, mais que isso, o que se verificou na primeira década do século 20, com uma economia puxada sobretudo pelo setor terciário e pela agropecuária, foi a consolidação de certos perfis regionais. O Mapa 10, a seguir, elaborado a partir de tipologia preparada por Novais, Acca, Favareto (2019), mostra justamente a ocorrência de diferentes padrões, quando se comparam os níveis de renda, de bem-estar e de desigualdade. Numa grande mancha que envolve a maior parte dos municípios do Norte e do Nordeste, mesmo com todos os avanços, ainda predominam os níveis mais baixos de renda e de bem-estar (nessa tipologia eles são denominados “municípios pobres”, aqueles que apresentam PIB abaixo da média e pelo menos dois de três indicadores de bem-estar abaixo da média – pobreza, acesso a ensino médio e mortalidade infantil). No Brasil Central e na porção Sul-Sudeste do Brasil, há uma mescla de três tipos de municípios: aqueles onde se combinam bons indicadores de renda e bem-estar (denominados “municípios ricos”, quando tanto o PIB quanto pelo menos dois dos indicadores de bem-estar mencionados acima estão acima da média); um número igualmente expressivo onde, apesar de renda relativamente baixa, há bons indicadores de bem-estar (chamados aqui “municípios remediados” – quando, apesar de PIB abaixo da média, pelo menos dois dos indicadores de bem-estar estão acima da média); e há

aqueles onde os bons indicadores de renda não são acompanhados de bem-estar elevado (chamados aqui de “municípios injustos” – quando, apesar do PIB acima da média, ao menos dois dos três indicadores de bem-estar estão abaixo da média).

**Mapa 10 – Municípios brasileiros segundo estilos de desenvolvimento (renda e bem-estar)**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

**Tabela 2 – Número de municípios e população por tipos de biomas e estilos de desenvolvimento**

Biomias	Rico												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	pop	em % da pop Brasil
	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazonia	8	627	0,30	-	-	-	4	75	0,04	3	22	0,01	10	90	0,04	25	814	0,4
Caatinga	2	279	0,13	-	-	-	-	-	-	1	14	0,01	-	-	-	3,0	293	0,1
Cerrado	43	8.408	4,03	13	250	0,12	4	56	0,03	31	232	0,11	3	18	0,01	94	8.714	4,2
Mata Atlântica	314	56.188	26,96	50	836	0,40	-	-	-	168	1.208	0,58	1	7	0,00	533	58.239	27,9
Pantanal	2	626	0,30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	13	0,01	3	639	0,3
Pampa	10	2.405	1,15	-	-	-	-	-	-	3	19	0,01	1	5	0,00	14	2.429	1,2
total	379	68.533	32,89	63	1.086	0,52	8	131	0,06	206	1.495	0,72	16	133	0,06	672	71.128	34,13

Biomias	Injusto												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	pop	em % da pop Brasil
	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazonia	4	2.473	1,19	2	11	0,01	1	36	0,02	2	18	0,01	11	88	0,04	20	2.626	1,3
Caatinga	1	34	0,02	2	30	0,01	2	12	0,01	5	81	0,04	-	-	-	10	157	0,1
Cerrado	10	413	0,20	7	77	0,04	-	-	-	25	218	0,10	10	70	0,03	52	778	0,4
Mata Atlântica	51	10.651	5,11	26	503	0,24	-	-	-	114	703	0,34	2	6	0,00	193	11.863	5,7
Pantanal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pampa	4	325	0,16	-	-	-	-	-	-	6	22	0,01	-	-	-	10	347	0,2
total	70	13.896	6,67	37	621	0,30	3	48	0,02	152	1.042	0,50	23	164	0,08	285	15.771	7,57

BIOMAS	Remediado												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	população	em % da pop Brasil
	n° mun	população	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazonia	24	1.556	0,75	6	134	0,06	3	96	0,05	20	191	0,09	16	100	0,05	69	1.847	0,9
Caatinga	36	2.643	1,27	17	475	0,23	-	-	0,00	60	904	0,43	2	13	0,01	115	3.560	1,7
Cerrado	102	6.078	2,92	47	590	0,28	1	5	0,00	123	695	0,33	8	56	0,03	281	6.829	3,3
Mata Atlântica	374	21.861	10,49	164	2.472	1,19	1	25	0,01	634	4.782	2,29	4	36	0,02	1.177	26.679	12,8
Pantanal	3	363	0,17	-	-	0,00	-	-	0,00	8	64	0,03	0	0	0,00	11	427	0,2
Pampa	14	889	0,43	3	91	0,04	-	-	0,00	3	29	0,01	1	8	0,00	21	926	0,4
Total	553	33.390	16,02	237	3.762	1,81	5	126	0,06	848	6.665	3,20	31	213	0,10	1674	40.268	19,32

BIOMAS	Pobre												Total					
	urbano			Intermediário adjacente			Intermediário remoto			rural adjacente			rural remoto			n° mun	população	em % da pop Brasil
	n° mun	população	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil	n° mun	pop em mil	em % da pop Brasil			
Amazonia	80	10.380	4,98	42	1.182	0,57	31	948	0,46	173	3.004	1,44	113	2.137	1,03	439	17.652	8,5
Caatinga	101	9.264	4,45	132	3.393	1,63	3	50	0,02	799	55.276	26,52	56	585	0,28	1.091	68.568	32,9
Cerrado	59	3.074	1,48	30	566	0,27	7	110	0,05	211	1.831	0,88	70	537	0,26	377	6.118	2,9
Mata Atlântica	196	16.702	8,01	138	2.545	1,22	1	7	0,00	624	5.229	2,51	13	142	0,07	972	24.625	11,8
Pantanal	3	153	0,07	1	32	0,02	1	7	0,00	3	31	0,01	0	0	0,00	8	223	0,1
Pampa	15	1.094	0,52	6	107	0,05	1	28	0,01	23	243	0,12	1	17	0,01	46	1.489	0,7
Total	454	40.667	19,51	349	7.825	3,75	44	1.151	0,55	1833	65.614	31,48	253	3.418	1,64	2.933	118.675	56,95

Fonte: elaboração própria a partir de PnadC (microdados), Datasus, IBGE e Inep.

Como se pode observar, na categoria de municípios ricos – isto é, aqueles que apresentam alta renda e indicadores sociais acima da média –, os biomas Amazônia, Caatinga e Cerrado apresentaram 122 municípios, sendo que 77% deles se concentram no Cerrado, 20,5% na Amazônia, porém na área de transição com o Cerrado, marcada pela expansão da agropecuária, e apenas 2,5% na Caatinga. A grande concentração, como já era de se imaginar, está no bioma Mata Atlântica, com grande incidência no Sul e Sudeste do país, aí estão 533 municípios, com 58,2 milhões de pessoas.

Os municípios classificados como injustos – isto é, aqueles que apresentam renda alta, mas indicadores sociais abaixo da média do país –, estão nos biomas Amazônia, Caatinga e Cerrado 82 municípios. Na Amazônia são 20 municípios, com 2,6 milhão de habitantes, e no Cerrado 52 municípios se enquadram nesse critério, com população de 778 mil pessoas. Na Caatinga estão 10 municípios, concentrando 157 mil pessoas. Também aqui a incidência maior está no domínio da Mata Atlântica, com 193 municípios, com 12 milhões de habitantes.

Na tipologia denominada remediados – desempenho do indicador de riqueza abaixo da média Brasil, mas com dois indicadores sociais superiores à média –, 60,3% dos municípios se localizam no bioma Cerrado – 281 cidades e população de 6,8 milhões de pessoas. Na Caatinga, são 115 municípios e 3,6 milhões de pessoas; e, na Amazônia, 69 municípios se enquadram neste critério, com 1,8 milhão de habitantes. Uma vez mais, devido ao grande número de municípios, o bioma Mata Atlântica concentra a maior parte dos casos desse tipo, 1.177 municípios com 26,6 milhões de pessoas.

Finalmente, no tipo denominado pobre – por ter indicadores de riqueza e indicadores sociais abaixo da média –, estão 2.934 municípios. Nos municípios rurais estão 2.087 deles, onde habitam 69 milhões de pessoas. Os três biomas priorizados nesta leitura – Amazônia, Caatinga e Cerrado – concentram 65% dos municípios pobres (1.970 municípios), com população de 92,3 milhões de pessoas vivendo nessas condições socioeconômicas. Desse conjunto, 57,2% (1.091 municípios) se encontram na Caatinga, com 68,6 milhões de pessoas; 23% (439 municípios) na Amazônia, com 17,6 milhões de habitantes; e 19,8% no Cerrado (377 municípios), com 6,1 milhões de pessoas.

Como se pode observar, os dados mostram que há grande heterogeneidade espacial na manifestação de indicadores econômicos e sociais. Dito de outra forma, o estilo de desenvolvimento brasileiro se consolida em diferentes perfis territoriais, exigindo ênfases distintas na agenda pública para cada um desses grandes subespaços, pois são bem diferentes os problemas experimentados em cada um deles.

Esses números são, sem dúvida, eloquentes. E se tornam ainda mais dramáticos quando se olha para o terceiro aspecto que marca a trajetória recente do desenvolvimento brasileiro: o estancamento do ciclo que vinha incidindo positivamente sobre quase todos os indicadores e em quase todo o território nacional desde o meio do último decênio. Para esta exposição, basta mencionar dois indicadores que mostram como, já na virada da primeira para a segunda década, os indicadores de desempenho do Brasil vinham arrefecendo. Desde 2012, a redução

da pobreza interrompeu a trajetória virtuosa que vinha experimentando, de início com estabilização e em seguida com ligeiro aumento do número de pobres. Isso se deve tanto ao fato de que se havia chegado ao chamado núcleo duro da pobreza, mais difícil de ser revertido, como também ao contexto de maior restrição fiscal que atingiu a capacidade do Estado em continuar com o mesmo tom na sua política social. Com o aprofundamento da crise, dados mais recentes mostram que, somente em 2015, 4,1 milhão de pessoas entraram ou voltaram para a condição de pobreza (IPEA; PNUD; FJP, 2017). Da mesma forma, o crescimento econômico perdeu ímpeto ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, se transformou em seguida em estagnação e, já sob Temer, em recessão. Os dados mais recentes apontam que, entre o começo da pandemia e o início do segundo trimestre de 2021, a pobreza extrema quase triplicou, a renda dos mais pobres também encolheu em 17%. E a expectativa é de mais um decréscimo adicional de 15% na renda desse segmento ao longo de 2021 (IBGE, 2021).

O quarto aspecto a destacar é o caráter absolutamente decisivo da política social brasileira nessa melhoria de indicadores. A Tabela 3, a seguir, traz indícios dessa magnitude. As aposentadorias e pensões representaram em valores de 2014 aproximadamente 340 bilhões de reais anuais, beneficiando diretamente 31 milhões de pessoas e mais de 100 milhões indiretamente. Seria preciso quase 100 PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e Pnae (Programa Nacional de Alimentação Escolar) somados, ou 20 Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) para chegar a número similar. Se considerados somente os recursos das aposentadorias rurais, seria preciso o dobro dos chamados programas produtivos rurais para alcançar o mesmo patamar de investimentos. Quando consideramos que a economia de boa parte dos pequenos municípios do país se apoia em empresas e empregos, sobretudo de comércio e serviços em grande medida impulsionados por esse tipo de recursos, as transferências públicas, fica claro que não é só a renda de muitas famílias, mas também a economia de regiões inteiras que dependem da política social brasileira. É por essa razão que a alteração das regras de investimentos sociais, como a alteração constitucional que limitou a expansão do gasto público, tem impacto avassalador, não só nos indicadores sociais, mas também econômicos do Brasil interiorano.



**Tabela 3 – Dimensionamento das políticas públicas de desenvolvimento rural, combate à pobreza e outras com incidência sobre a pobreza rural – Brasil, Norte, Nordeste**

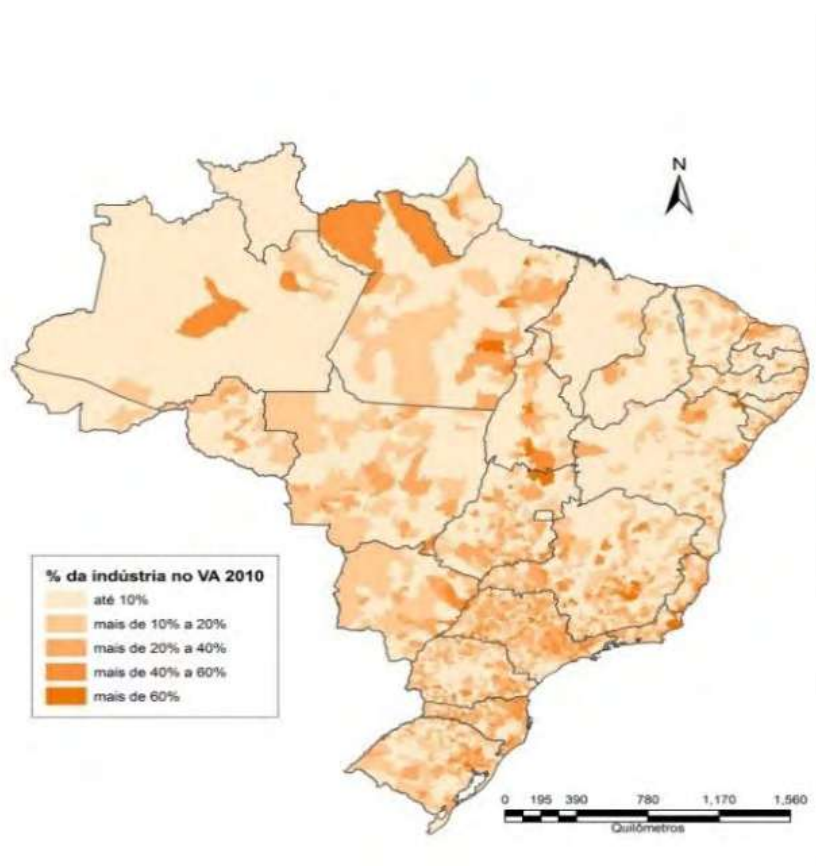
Políticas – Programas	Brasil		Nordeste		Norte	
	Benefícios ou contratos	Valor	Benefícios ou contratos	valor	Benefícios ou contratos	valor
	<b>Previdência (2012 – dez 2012)</b>					
aposentadorias, pensões e auxílios	25.176	278.778	6.561	57.288	1.074	9.459
aposentadorias e pensões rurais	8.482	60.945	4.112	28.707	712	4.831
<b>BPC (2014 – dez 2014)</b>	4.130	35.141	1.500	12.741	414	3.520
<b>Bolsa Família (2014 – junho 2015)</b>						
Total	13.717	27.186	6.915	14.120	1.646	5.595
Rural	3.744	8.422	2.455	5.595	522	1.365
<b>Pronaf (2014)</b>						
Custeio	615	10.152	51	461	15.741	267
Investimento	1.224	14.596	773	2.994	87.623	1.783
<b>PAA (2013)</b>	96	467		37		180
<b>Pnae (2013)</b>		3.693		1.138		253
agricultura familiar		2.474		660		152
<b>Garantia Safra (2013/14)</b>	909	773	868	738		
<b>Cisternas (2013)</b>	77				74	
<b>total 2003-2013</b>	1.049				966	
<b>Bolsa Verde (2014)</b>	37	11	5	2	29	9
<b>Auxílio Defeso (2014)</b>	861	2.355	437	1.195	293	802
<b>dez 2014</b>	168					
<b>Subtotal (rurais/agrícolas + BPC)</b>						
		97.840		39.194		8.587
<b>Total</b>						
		338.010		77.972		18.347

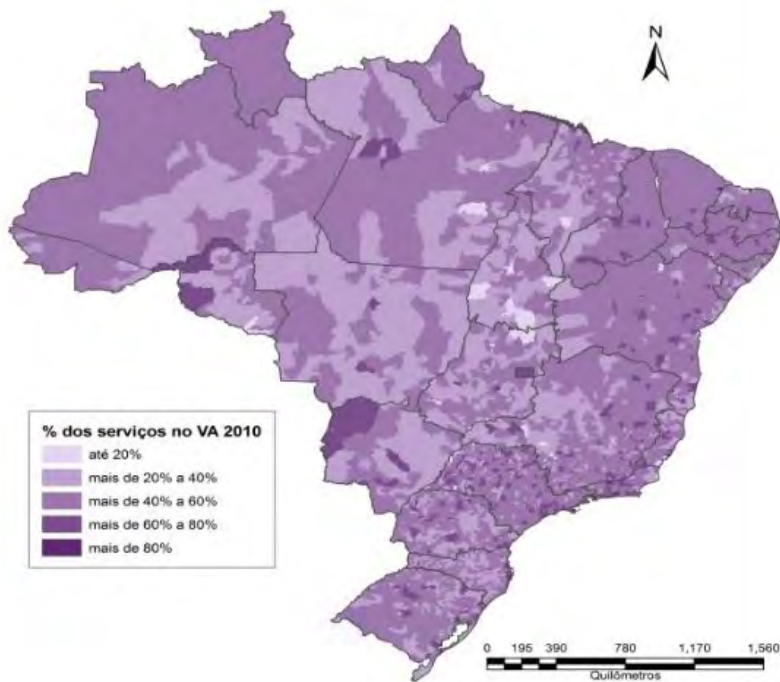
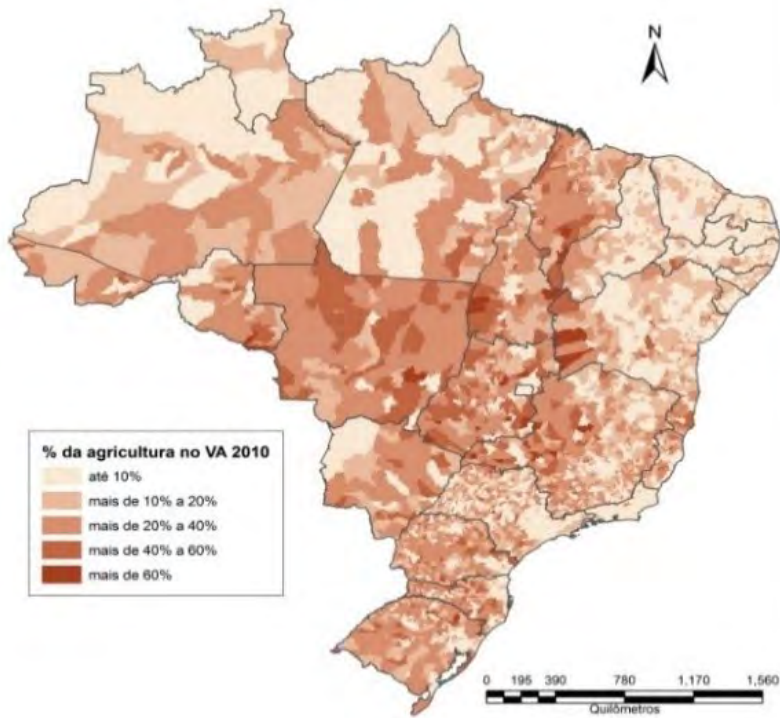
Fonte: reproduzido de Silveira *et al.* (2016), que se basearam em registros administrativos do Incra, MPS, MDA, MDS, MTE, MMA, MEC.

(\*) Os benefícios estão em milhares e os valores em milhões de reais.

Esse caráter decisivo da política social também pode ser observado na análise dos Mapas 11 a 13. Neles se pode ver como os municípios onde predomina a participação industrial no valor adicionado da economia são relativamente restritos; como a economia do Brasil central é fortemente vinculada à agropecuária; e como a economia dos municípios do Semiárido e da Amazônia, destacadamente, está apoiada no setor de comércio e serviços. A presença do setor terciário também é forte na porção meridional do país, mas ali esse setor apresenta mais vínculos com atividades industriais, resultando em empregos de maior remuneração e de melhor qualidade. Na porção setentrional do Brasil, como foi dito, o setor de comércio e serviços é fortemente dependente da massa de recursos injetada a partir de transferências públicas de vários tipos, já que a produção agropecuária e a industrial são frágeis.

### Mapas 11 a 13 – Participação dos setores agricultura, indústria e serviços na composição do valor adicionado dos municípios brasileiros – 2010





Fonte: reproduzido de Favareto *et al.* (2014).

Toda essa importância do Brasil rural ou interiorano e as repercussões da heterogeneidade que o caracteriza para a agenda do desenvolvimento brasileiro, tal como retratado nesta seção, repercutem, obviamente, para o entendimento dos desafios associados à Agenda 2030 e aos ODS, ao que serão dedicadas as próximas páginas. A título de síntese, vale a pena mencionar dois aspectos: a) a necessidade de buscar recortes territoriais mais sofisticados, uma vez que a tradicional fissura entre o Brasil setentrional e o Brasil meridional, ainda que persista, é insuficiente para entender os diferentes perfis espaciais que vão se formando; e b) a constatação de que o modelo de desenvolvimento brasileiro, para além da crise, vem gerando uma especialização dos perfis territoriais numa direção que aprofunda a dependência de certas regiões das transferências públicas, algo ainda mais preocupante num contexto de restrição fiscal e de revisão do pacto consagrado na Constituição de 1988. Isso equivale a dizer que as ideias e as práticas sobre o desenvolvimento brasileiro precisam ser atualizadas à luz dessa leitura das dinâmicas territoriais e dos indicadores econômicos e sociais a elas correspondentes. Isso será retomado mais adiante nas seções finais, que têm por conteúdo justamente a agenda de políticas e as estratégias possíveis diante dos desafios dos ODS.

# 4.

Os ODS no  
Brasil não  
metropolitano

---



---

## 4. Os ODS no Brasil não metropolitano

Neste capítulo, é apresentada a análise da situação de cumprimento das metas ODS nas regiões rurais e interioranas e nos grandes biomas, com especial atenção para Amazônia e Caatinga. Os dados foram obtidos a partir de tabulações especiais (NOVAIS; ACCA, 2018; NOVAIS; ACCA; FAVARETO, 2019) e organizados a partir do recorte territorial anteriormente apresentado. Como se sabe, não existem indicadores em base municipal para todas as metas dos ODS. O intuito aqui não é realizar um trabalho exaustivo de mapeamento, mas sobretudo mostrar como é importante e relevante o desenho de estratégias específicas para um dos grandes subespaços nacionais: o Brasil interiorano. Nesse sentido, para cada item a seguir é feita uma pequena contextualização acerca do indicador utilizado e, em seguida, a identificação de qual é o perfil dos territórios que estão mais distantes do cumprimento das metas. Vale lembrar que, como não há dados censitários recentes, a unidade com a qual se trabalhou é o percentual da população em determinada condição. Por essa razão, é difícil estimar o número absoluto de pessoas para cada grupo. Uma vez mais, o que importa aqui é mostrar quais são os territórios que estão mais atrás na busca por alcançar as metas desejadas.

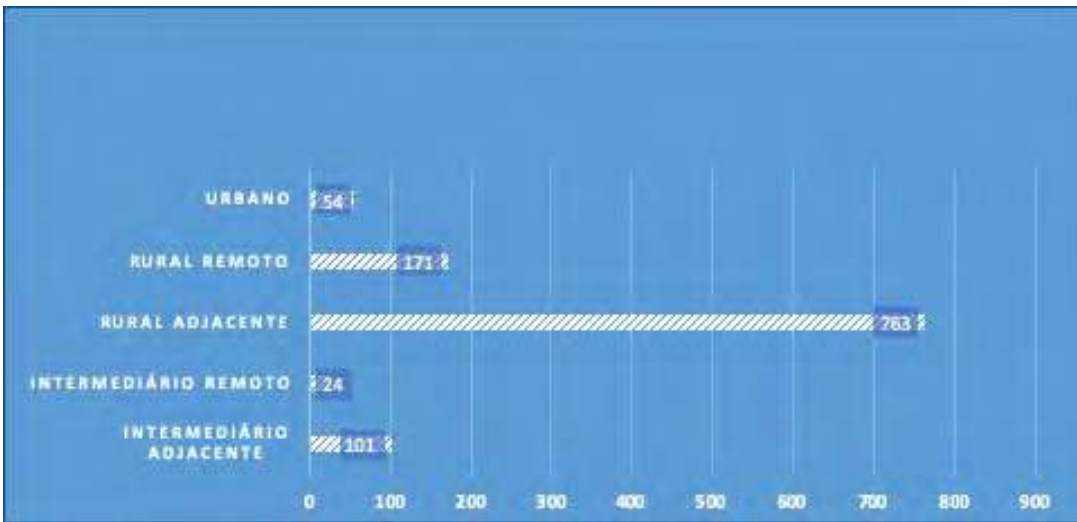
## 4.1 Pobreza

O grupo de trabalho interministerial formado para tratar da adequação das metas globais ODS à realidade brasileira sugeriu que a linha de pobreza extrema fosse atualizada para US\$ 3,20 PPC (paridade do poder de compra) 2011 com vistas à adequação da meta 1.1 no Brasil (IPEA, 2018). Ainda que essa proposta de adequação não tenha sido oficialmente chancelada pelo governo brasileiro, esse é o indicador adotado aqui como parâmetro de análise em nível municipal. Tal procedimento é coerente com a linha de corte adotada internacionalmente para países de renda média, entre os quais se encontra o Brasil. E vale lembrar que se considera erradicada a pobreza quando a taxa de pobreza é inferior a 3% (IPEA, 2018).

Partindo desse critério, foi adotada uma metodologia de extrapolação dos microdados sobre a renda domiciliar da Pnad Contínua para estruturar uma base de dados municipal, para que pudesse ser comparada, em 2018, com os censos de 2000 e 2010. É bom alertar também que, segundo os dados disponíveis, a situação atual desse indicador, em 2021, assim como de outros apresentados ao longo deste texto, piorou desde que os dados foram tabulados, entre 2018 e 2019, pois desde então a crise econômica se aprofundou e o advento da pandemia de covid-19 contribuiu para deteriorar ainda mais o quadro.

No primeiro quintil da taxa de pobreza, variando entre 33,9% e 80,3% da população nessa condição, estavam 1.113 municípios. Nesse quintil, portanto, encontram-se os municípios mais distantes da erradicação da pobreza extrema. Pela distribuição espacial desse grupo, nota-se que a pobreza extrema no Brasil é um fenômeno socioeconômico presente com mais intensidade no meio rural. A Figura 3 demonstra tal afirmação inequivocamente: dos 1.113 municípios que compõem esse primeiro quintil, 934 encontram-se no Brasil rural – sendo 763 no rural adjacente a centros urbanos e 171 no rural remoto. Em outros termos, 84% dos municípios mais atingidos pela pobreza extrema estão no Brasil rural.

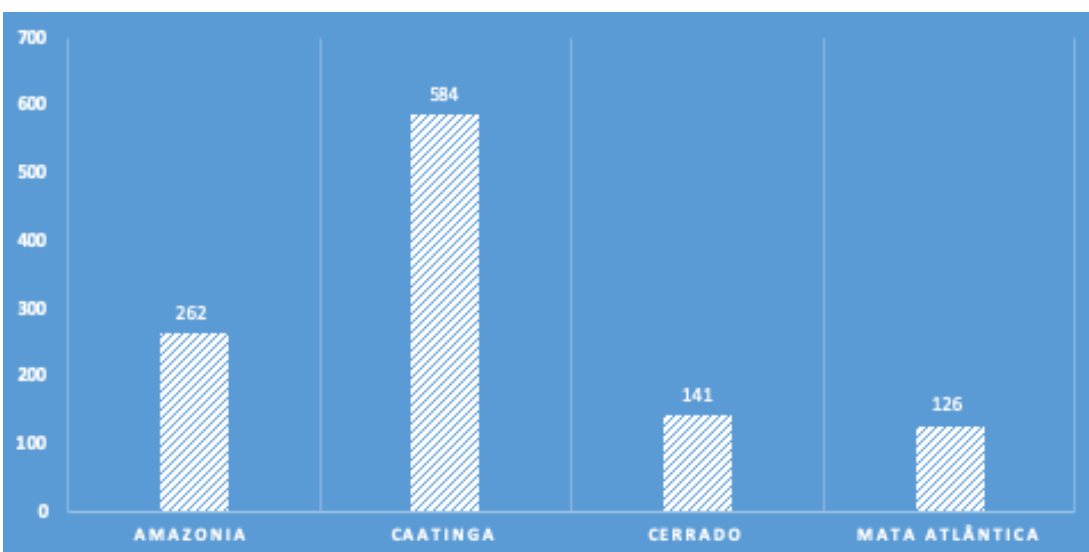
**Figura 3 – Municípios por tipologia rural urbano no quintil de pior desempenho em pobreza, medida por US\$ 3,20 PPC**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

Sob o ângulo dos biomas brasileiros, os resultados evidenciam uma predominância das taxas de extrema pobreza nos municípios da Amazônia e na Caatinga. São 584 (52,5%) municípios no bioma Caatinga e 262 (23,5%) municípios no bioma Amazônia que se enquadram num contexto de maior gravidade no que diz respeito às suas taxas de pobreza. Nada menos do que 3/4 dos municípios mais distantes das metas estão nesses dois biomas.

**Figura 4 – Municípios por biomas no quintil de pior desempenho em pobreza, medida por US\$ 3,32 PPC**



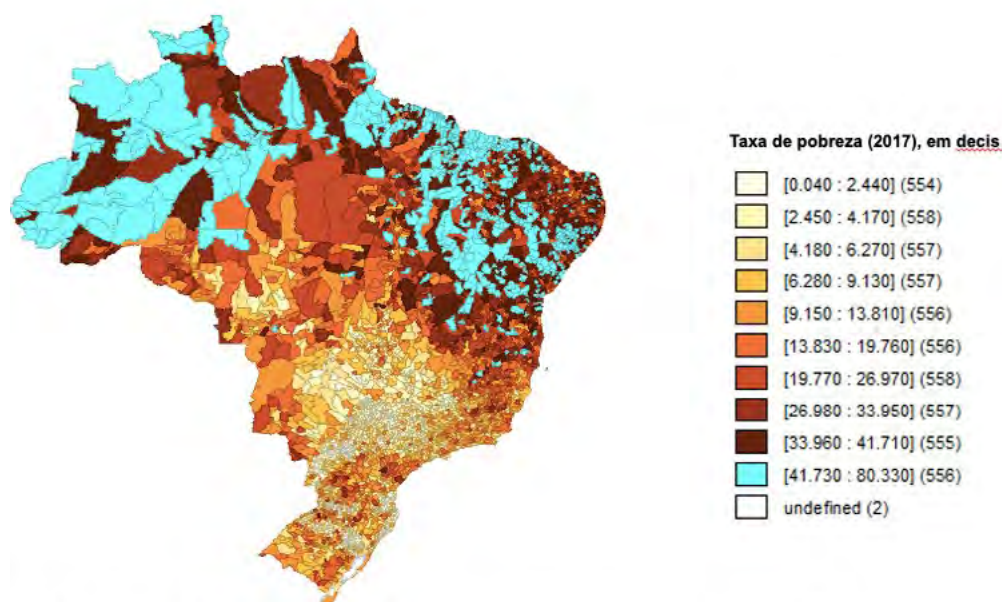
Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).



Tomando em conta as distinções rural-urbano, nota-se que as áreas rurais e intermediárias apresentam taxas de pobreza superiores em relação às áreas urbanas e à média do Brasil. Nas áreas remotas, essa diferença, em relação às taxas de pobreza urbanas, é quase três vezes maior. Considerando os demais biomas, no Cerrado, a taxa de pobreza é muito próxima da média do Brasil, porém o seu patamar se situou acima dos biomas Mata Atlântica, Pantanal e Pampa.

Nesse cenário, nota-se ainda que a redução da pobreza, especialmente na Amazônia, Caatinga e Cerrado, foi mais intensa ao longo do período na comparação com os demais biomas. Todavia, grande parte dos seus municípios são os que ainda apresentam a maior distância da erradicação da pobreza (Mapa 14).

**Mapa 14 – Percentual de população em condição de pobreza, renda abaixo de US\$ 3,2 PPC 2011/dia, estimativas para 2017**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua (PNAD-C), tabulações especiais.

Modelos de georreferenciamento e mapas produzidos a partir do software GeoDA (University of Chicago)

Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

## 4.2 Fome zero e agricultura sustentável

A meta 2.1 dos ODS abrange não somente o acesso à alimentação de qualidade, nutritiva e produzida de acordo com normas de saúde e segurança, como também o acesso à alimentação de qualidade por grupos vulneráveis e de faixas etárias estratégicas, incluindo idosos e crianças. Apesar dos esforços levados a cabo pelos sistemas estatísticos nacional e global no sentido de produzir indicadores

adequados, a mensuração dos progressos dessa meta ainda é um desafio a ser superado pelos agentes envolvidos na implementação das metas ODS (IPEA, 2018). Por outro lado, os indicadores propostos em caráter preliminar pelo grupo formado em âmbito governamental capturam somente a segurança alimentar relacionada ao uso de agroquímicos na produção alimentar – ou seja, os indicadores preliminares oferecidos pelo governo brasileiro não tratam da dimensão nutricional propriamente dita (IPEA, 2018, p. 53).

Neste trabalho, adotou-se uma linha alternativa, ao privilegiar a dimensão nutricional. De todo modo, esse caminho também se revelou incompleto, tendo em vista que o indicador de prevalência de subalimentação (crianças desnutridas), disponível no Datasus, abarca somente a faixa populacional até a idade de dois anos. Esse indicador foi adotado, então, como *proxy* de uma rotina alimentar minimamente adequada nos municípios brasileiros – ainda que, como já apontado, essa opção metodológica seja alternativa aos caminhos em curso na construção de indicadores nacionais concernentes à meta 2.1 dos ODS. Vale lembrar que, segundo os dados da FAO (2014, 2016), o Brasil havia virtualmente erradicado a fome no início desta década, algo que se encontra em reversão com a volta do crescimento da pobreza e, com ela, potencial privação de acesso a alimentos. Os dados publicados pelo IBGE (2020) indicam que 116,8 milhões de pessoas no Brasil estão em situação de insegurança alimentar e que 19 milhões passam fome. Infelizmente esses dados não estão disponíveis em base municipal.

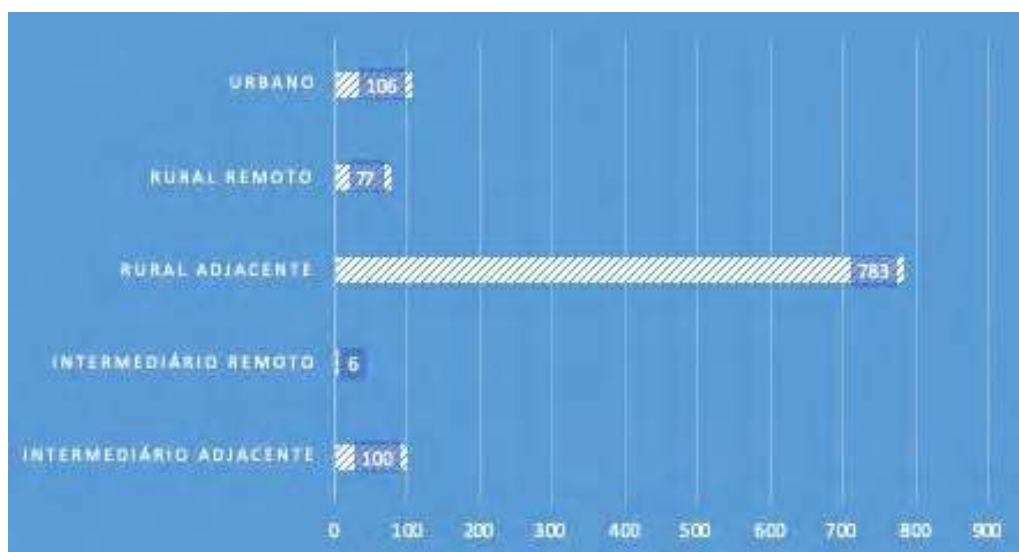
Assim, trataremos como mais próximos do atingimento da meta 2.1 dos ODS aqueles municípios que apresentarem os melhores resultados no indicador relativo à prevalência de subalimentação. Cabe ressaltar, desde logo, que, em razão de questões da disponibilidade dos dados por parte do Sistema de Informação Atenção Básica - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Siab-Datasus), os resultados dessa análise foram organizados a partir do último ano disponível do dado relativo à subalimentação na faixa etária de 0 a 2 anos. Assim, a construção de uma série histórica relativa a esse tema restou prejudicada por conta da insuficiência de uma base confiável entre 2010 e 2015. A base utilizada é de 5.357 municípios, tendo em vista que, para 207 municípios, não havia informações.

No primeiro quintil da análise, encontram-se 1.072 municípios com índices de prevalência de subalimentação que variam de 5,56 a 100 por 100 nascidos vivos. A amplitude desse primeiro quintil demonstra que a severidade da subalimentação atinge um conjunto reduzido de municípios brasileiros – por exemplo, somente 64 municípios apresentam prevalência de subalimentação superior a 20 crianças por 100 nascidos vivos. Nessa amostra mais reduzida de 64 municípios, notamos

maior severidade da subalimentação nos biomas Caatinga e Mata Atlântica, principalmente no meio rural.

Dos 1.072 municípios que compõem o quintil mais severo em termos de desnutrição na faixa etária até dois anos, 860 estão localizados no meio rural, de acordo com a tipologia urbano-rural elaborada pelo IBGE (Figura 5).

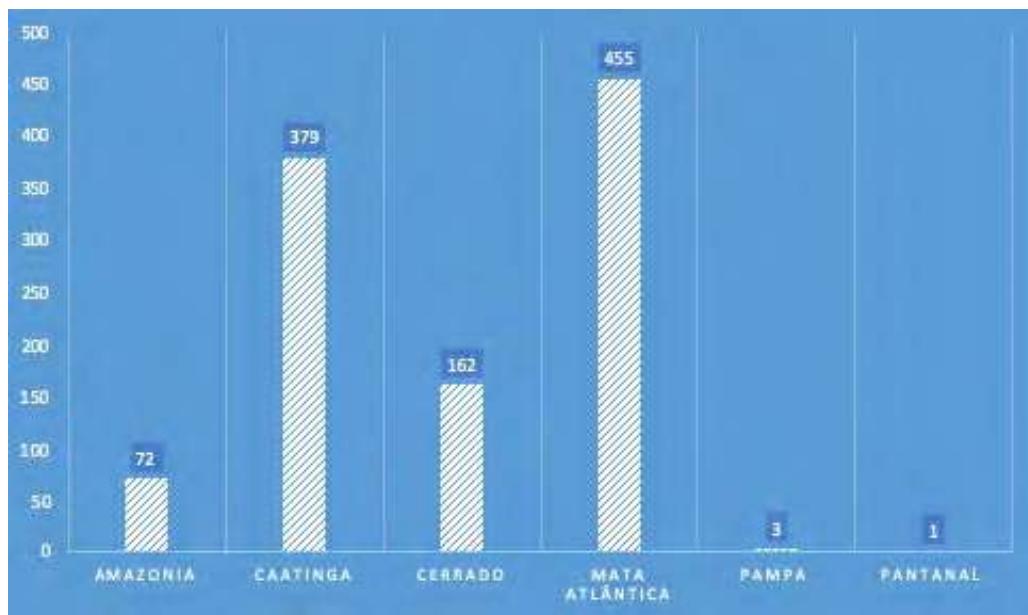
**Figura 5 – Municípios por tipologia rural-urbano de pior desempenho em subalimentação**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

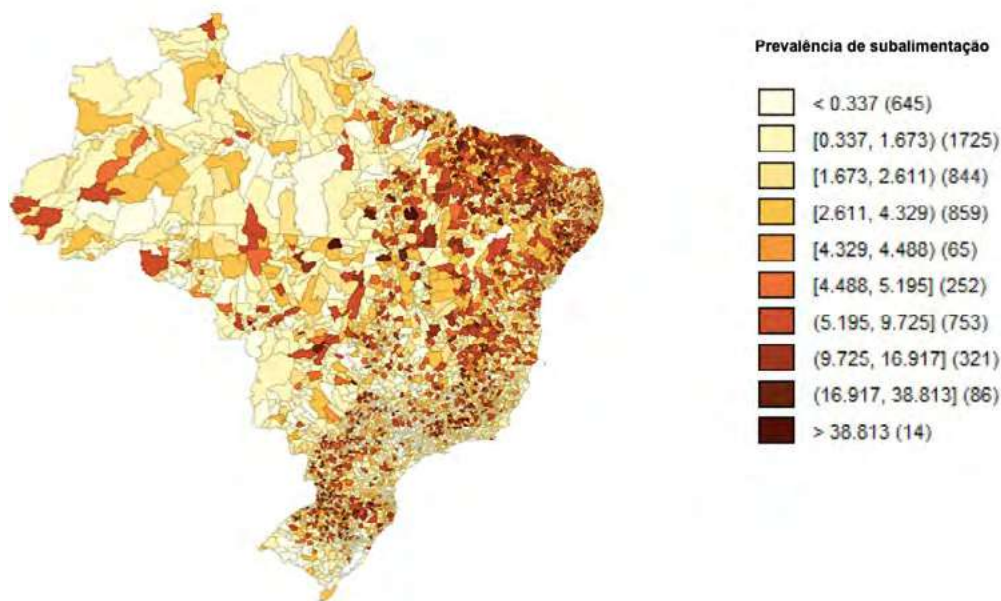
Do ponto de vista dos biomas brasileiros, a prevalência de subalimentação, no primeiro quintil, é mais recorrente nos municípios da Mata Atlântica – que perfazem 42,4% dos municípios mais afetados pela subalimentação no Brasil. Na dinâmica interna do bioma, nota-se que 16% de seus municípios encontram-se entre os mais afligidos pela subalimentação na faixa etária de 0 a 2 anos (Figura 6). No caso do bioma Caatinga, observa-se que 379 municípios estão no primeiro quintil da subalimentação – ou seja, 31% dos municípios desse bioma estão entre os atingidos com maior severidade pela subalimentação infantil. Os 162 municípios do bioma Cerrado no primeiro quintil da subalimentação representam 20% dos municípios do bioma.

**Figura 6 – Municípios por bioma de pior desempenho em subalimentação**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

**Mapa 15 – Municípios brasileiros, desempenho em subalimentação, 2015**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

### 4.3 Saúde e bem-estar

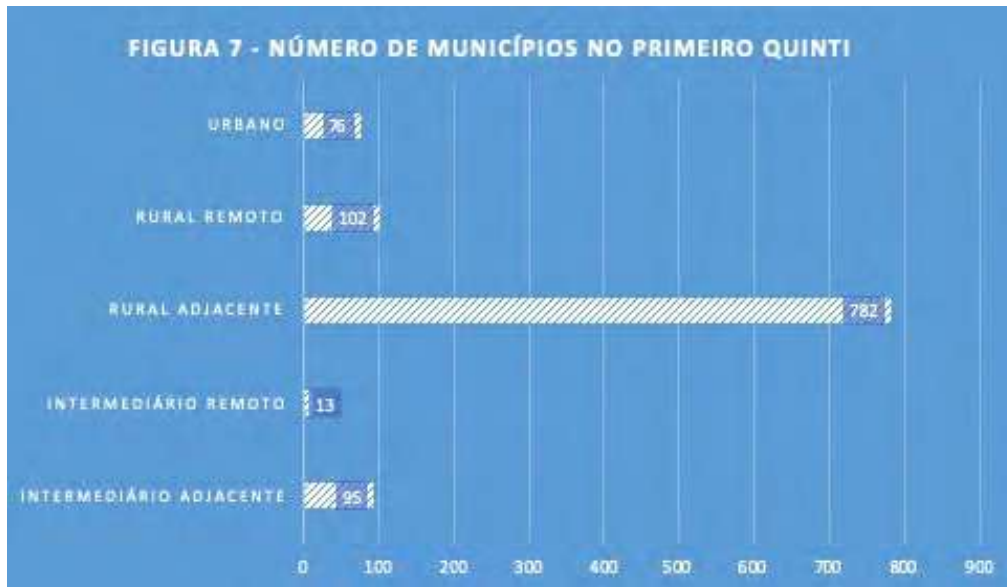
A meta ODS 3.2 envolve aferição da qualidade e do acesso das populações mais carentes a serviços básicos de saúde, traduzindo-se em esforços globais orientados à redução da mortalidade neonatal e infantil. Tendo em vista que a meta 3.2 possui expressão quantitativa clara e objetiva, este trabalho centrou seus esforços na coleta, tratamento e análise dos indicadores que tratam dessa meta no Datasus. Os indicadores disponíveis diferenciam, inclusive, populações vulneráveis, como indígenas e quilombolas. Além disso, o grupo de trabalho criado pelo governo brasileiro sugeriu o aperfeiçoamento da meta 3.2 (IPEA, 2018), porque o país já atingiu a meta global sugerida pelas Nações Unidas: reduzir a mortalidade neonatal para menos de 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para menos de 25 por 1.000 nascidos vivos.

Dessa forma, a reformulação da meta 3.2 para índices mais compatíveis com a realidade nacional é assim justificada pelo grupo de trabalho governamental: para a taxa de mortalidade neonatal (menos de 28 dias de nascimento), foi estimada uma redução de 43,7%, que aponta para uma taxa de mortalidade de 5,3 por 1.000 nascidos vivos (redução anual de 3,8%); no caso da taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos de idade) foi estimada uma redução de 47,4%, que aponta para uma taxa de mortalidade de 8,3 por 1.000 nascidos vivos (redução anual de 4,2%) (IPEA, 2018, p. 82). Em linha com a meta ODS reformulada pelo grupo de trabalho interministerial, adota-se aqui o parâmetro de 8 mortes por 1.000 nascidos vivos na faixa etária de 0 a 4, para classificar o grau de aderência dos municípios à meta ODS.

A amostra de dados relativos à mortalidade infantil ao nível municipal contém 5.340 municípios – em 226 municípios os dados se revelaram inexistentes ou inconsistentes. Assim, o primeiro quintil dos dados de mortalidade infantil, o qual abarca os 1.068 municípios mais distantes do cumprimento da meta ODS, apresenta taxas de mortalidade infantil de 0 a 4 anos que variam de 29,6 a 285,7 mortes por 1.000 nascidos vivos.

Nesse primeiro quintil da amostra, observa-se que os municípios do meio rural são os mais afetados por elevadas taxas de mortalidade infantil: 884 municípios – ou seja, 83% dos municípios no quintil mais grave no quadro de mortalidade infantil estão localizados no meio rural. São 26% dos municípios rurais posicionados nesse primeiro quintil dos dados. Comparativamente, observamos que 5,2% dos municípios classificados como urbanos encontram-se nesse primeiro quintil.

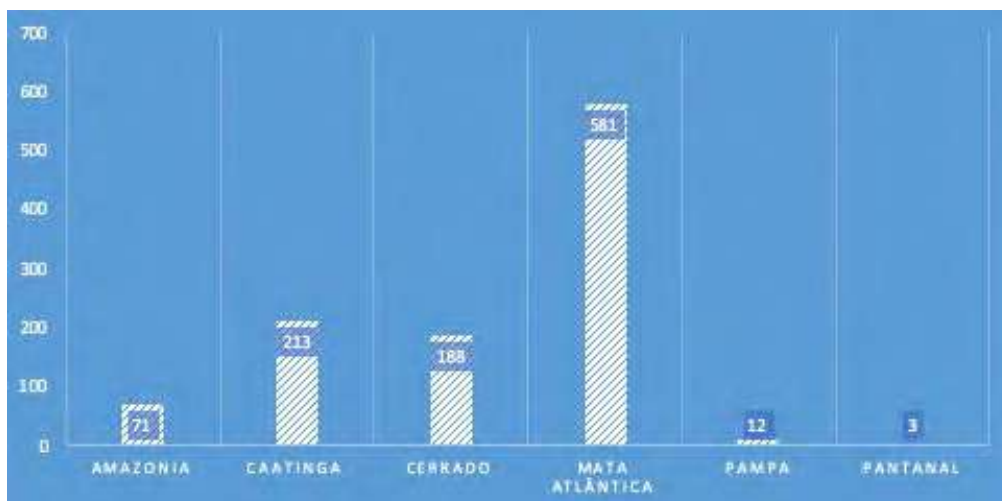
**Figura 7 – Municípios brasileiros tipologia rural/urbano de pior desempenho em mortalidade infantil (0 a 4 anos)**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

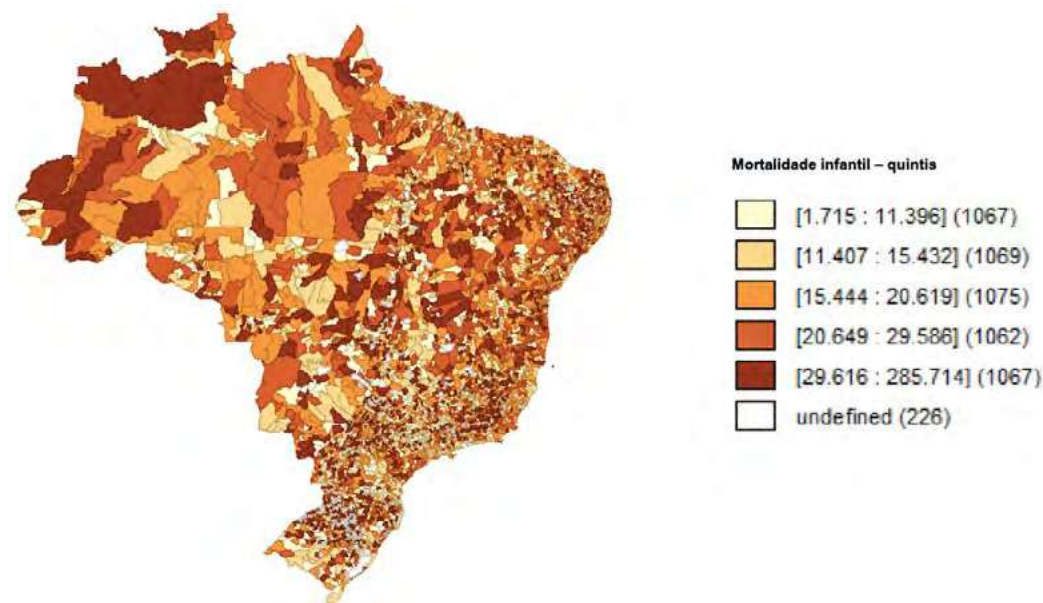
Considerando os biomas brasileiros, observa-se que 581 municípios que compõem esse quintil localizam-se no bioma Mata Atlântica, ou seja, aproximadamente 20% enquadram-se no contexto mais grave de mortalidade infantil no Brasil. No caso do bioma Caatinga, o primeiro quintil dos dados revela que 17,5% dos municípios encontram-se entre os mais distantes do cumprimento da meta ODS. No bioma Cerrado, os 188 municípios que se encontram no primeiro quintil da taxa de mortalidade infantil perfazem 23,3% dos municípios, superando, em termos comparativos, Caatinga a Mata Atlântica. Por fim, o bioma Amazônia apresenta 12,8% dos municípios no primeiro quintil da mortalidade infantil.

**Figura 8 – Municípios brasileiros por bioma de pior desempenho em mortalidade infantil (0 a 4 anos)**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

## Mapa 16 – Municípios brasileiros, desempenho em mortalidade infantil (0 a 4 anos)



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

### 4.4 Educação de qualidade

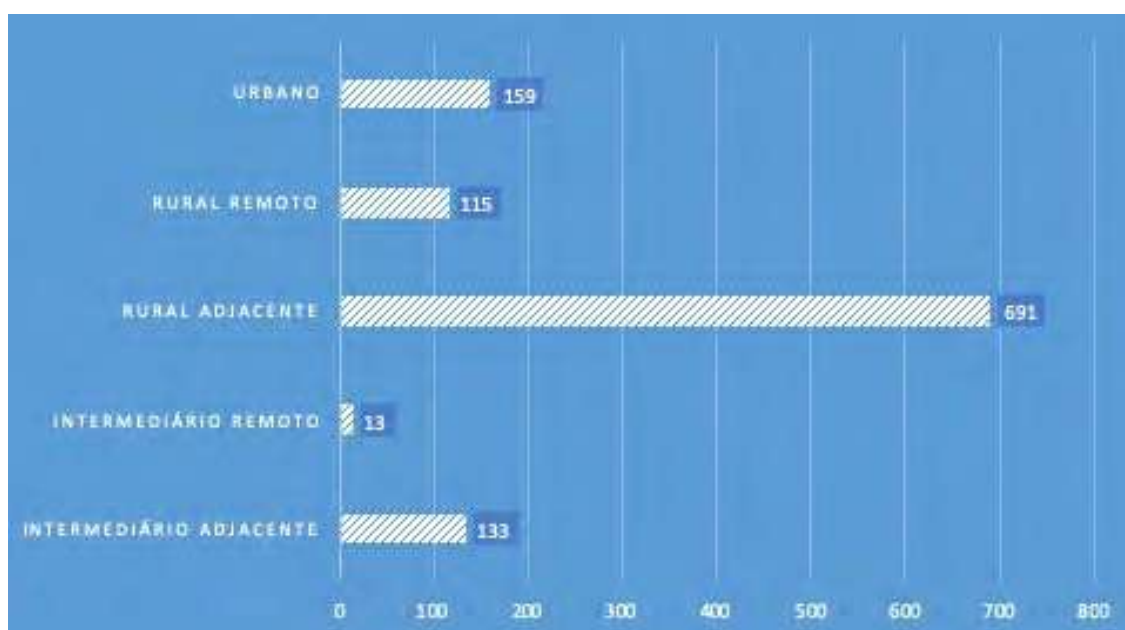
O ODS 4 definido pelas Nações Unidas menciona não somente a universalização do acesso à educação, mas também a qualidade do aprendizado ao longo da vida escolar num ambiente de inclusão social, cidadania e inovação. De acordo com o documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) acerca das ODS, as metas de acesso à educação e qualidade do aprendizado estão indicadas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que serviu, inclusive, de base para a contextualização da meta 4.1 à realidade nacional. De acordo com o texto do documento:

A alteração da meta levou em consideração a obrigatoriedade do ensino na faixa etária de 4 a 17 anos introduzida na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009. Porém, sua implementação se daria de forma progressiva até 2016, mas, segundo o último relatório de monitoramento do PNE 2014-2024, elaborado pelo Inep, esse dispositivo legal ainda não foi cumprido de forma plena. Como a legislação brasileira considera adequadas as faixas etárias de 6 a 14 anos, para frequentar o ensino fundamental, e de 15 a 17, para cursar o ensino médio, introduziu-se na redação da meta brasileira a expressão “na idade adequada”. Ademais, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estabeleceu metas de universalização do acesso a esses dois níveis de ensino, bem como a meta de 95% de conclusão do ensino fundamental na idade recomendada. Por fim, foi introduzida a expressão “assegurando a oferta gratuita na rede pública”, no intuito de reiterar o preceito constitucional que ampliou a obrigatoriedade e a conseqüente gratuidade do ensino na faixa etária de 4 a 17 anos (IPEA, 2018, p. 111).

Para fins de análise do cumprimento da meta ODS relativa à universalização do acesso aos níveis de ensino básico, este trabalho usou dados de acesso ao ensino médio, compilados através do Censo Escolar 2018, porque os níveis de acesso ao ensino fundamental encontram-se mais próximos da universalização. Desse modo, o indicador de acesso ao ensino médio representa mais adequadamente os desafios da educação de longo prazo enfrentados pelos municípios brasileiros. Este trabalho produziu uma base de dados que contempla o acesso ao ensino médio na faixa etária de 15 a 17 anos – considerada a idade adequada de acesso a esse nível de ensino – para 5.554 municípios brasileiros, com base nos microdados do Censo Escolar de 2018. Tendo em vista que a meta de universalização do acesso ao ensino médio na idade adequada é a diretriz de cumprimento da meta ODS adotada no documento produzido pelo grupo de trabalho interministerial reunido pelo Ipea (2018), esse será o parâmetro aqui adotado.

Os 1.111 municípios que compõem o primeiro quintil dos dados possuem taxas de acesso ao ensino médio na idade adequada que variam de 4,97% a 35,08%. Sob o enfoque da tipologia urbano-rural alternativa adotada pelo IBGE, a maioria dos municípios pertencentes ao quintil de menor acesso ao ensino médio – e, portanto, de maior distância em relação à meta ODS – encontra-se no meio rural: 806 municípios são rurais, 72% dos municípios desse quintil. Observa-se que 24% dos municípios brasileiros classificados como rurais estão nesse quintil dos dados. No caso dos municípios classificados como urbanos, 11% dos municípios enquadram-se no primeiro quintil dos dados.

**Figura 9 – Municípios brasileiros por tipologia rural/urbano de pior desempenho em acesso ao ensino médio**

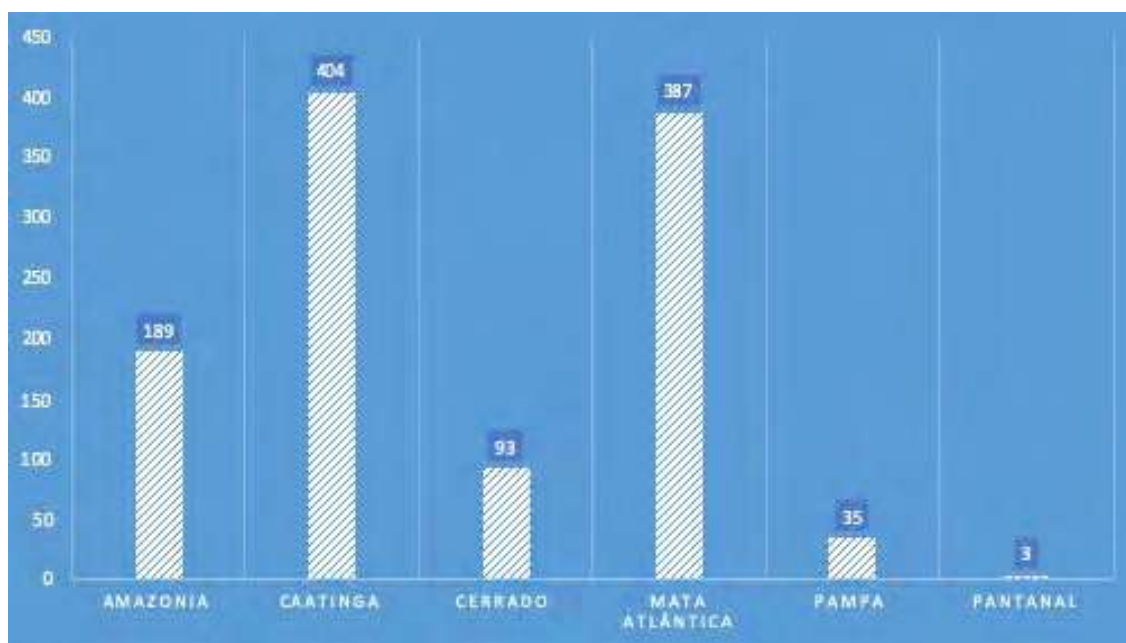


Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).



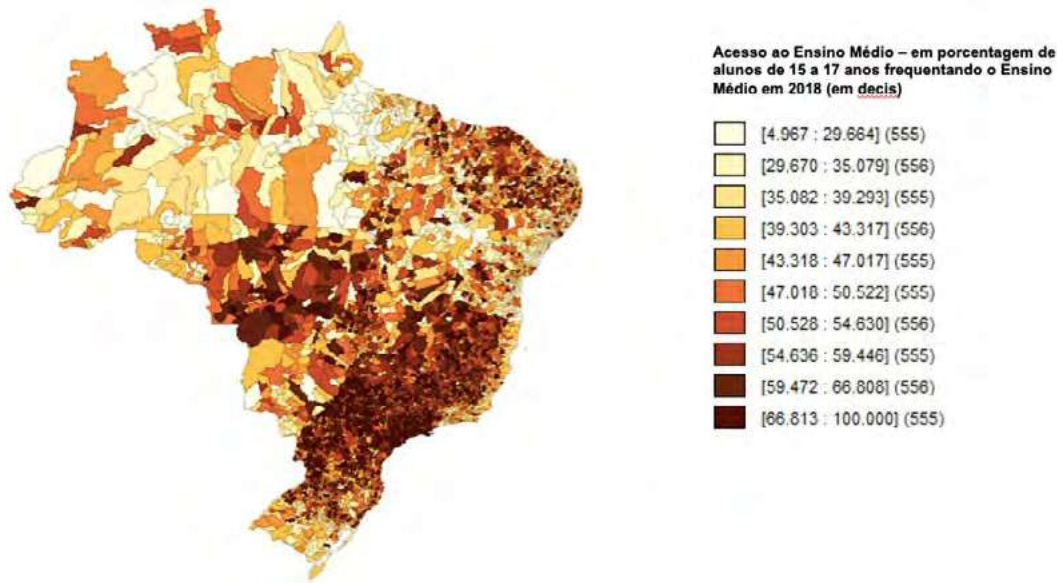
Do ponto de vista dos biomas brasileiros, a questão do acesso ao ensino médio é mais grave na Caatinga, na Mata Atlântica e na Amazônia. Os municípios do bioma Caatinga são predominantes no primeiro quintil dos dados de acesso ao ensino médio, perfazendo 404 municípios inseridos nesse quintil – ou 33,2% de todos os municípios do bioma. O bioma Amazônia apresenta situação igualmente alarmante no que tange ao acesso ao ensino médio na idade adequada: os 189 municípios desse bioma presentes no quintil mais precário da taxa de acesso ao ensino médio representam 34% da totalidade de municípios no bioma. No caso do bioma Mata Atlântica, os 387 municípios que fazem parte do primeiro quintil de acesso ao ensino médio perfazem 13,5% dos municípios nesse bioma. No Cerrado, os dados levantados mostram que 11,5% de seus municípios fazem parte do quintil mais distante da meta ODS.

**Figura 10 – Municípios brasileiros por bioma com pior desempenho em acesso ao ensino médio**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

### Mapa 17 – Municípios brasileiros, acesso ao ensino médio - 2018



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

#### 4.5 Igualdade de gênero

A igualdade de gênero envolve interdependências com vários dos outros ODS. É sabido, por exemplo, que existe significativa disparidade em remuneração salarial entre homens e mulheres com mesma escolaridade e função. É reconhecido que o machismo limita oportunidades e liberdades em situações cotidianas de mais difícil mensuração. Um dos caminhos para superar essas desigualdades – nem de longe o único, que fique bem claro, pois se trata de uma situação que deveria ser responsabilidade do conjunto da sociedade e não só das mulheres – envolve ampliar e reforçar a plena e efetiva participação da mulher nas esferas públicas de decisão. Essa preocupação está no cerne da meta 5.5. Nesse contexto, para essa meta 5.5, a proposta de reformulação está assim indicada:

Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas (IPEA, 2018, 145).

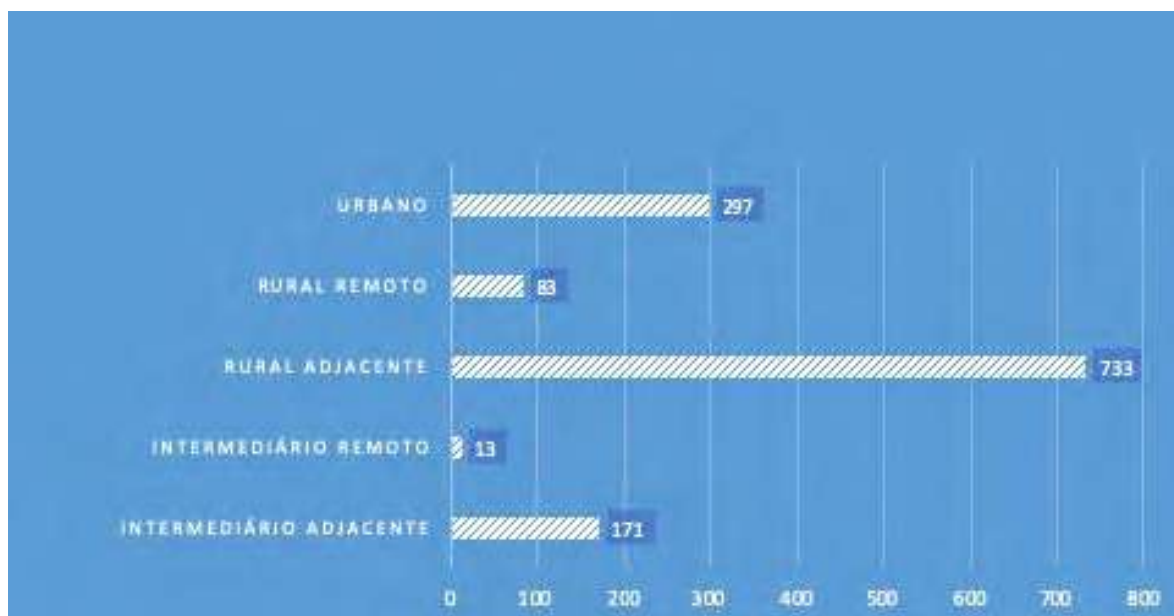
Neste trabalho, adota-se o indicador de participação de mulheres nas câmaras municipais nas eleições de 2008, 2012 e 2016. Esse indicador é sugerido pelo grupo interministerial do governo como mecanismo de acompanhamento da participação

das mulheres na vida política local (IPEA, 2018). Assim, não obstante a inexistência de uma meta quantitativa objetiva para esse indicador, aqui se identifica a proporção da participação feminina nas câmaras de vereadores em quintis, visando obter padrões empíricos que nos permitam identificar municípios de destaque positivo e negativo na participação política.

Os dados sobre participação da mulher em câmaras municipais, obtidos através de compilação dos resultados eleitorais municipais em 2016, revelam que aproximadamente um quarto dos municípios brasileiros (23,3%) não possuíam sequer uma representante mulher em seus quadros de vereadores. Ou seja, em 1.297 municípios do Brasil, as câmaras municipais são formadas exclusivamente por representantes populares do sexo masculino.

Ainda que exista uma predominância dos municípios classificados como rurais nesse quadro de ausência de participação de mulheres na vida política local – como mostra a Figura 15, são 816 municípios rurais sem participação de mulheres na Câmara Municipal –, destaca-se que a ausência de participação feminina afeta fortemente também o meio urbano brasileiro; os 297 municípios classificados como urbanos e que não contam com qualquer participação da mulher em assentos da Câmara Municipal representam 20,3% dos municípios nessa classificação. No meio rural, observa-se que 24,3% dos municípios não contavam com representantes do sexo feminino na Câmara Municipal em 2016.

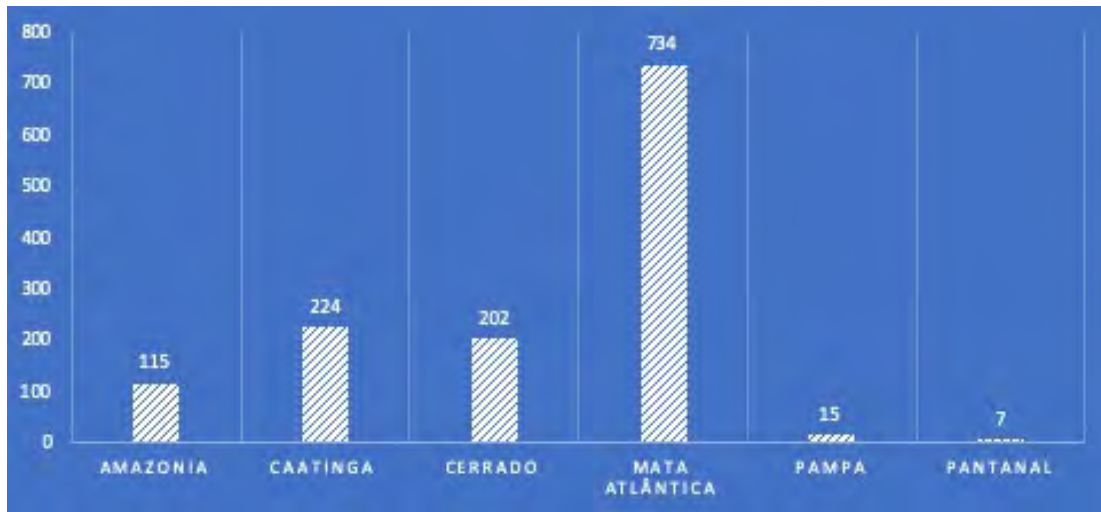
**Figura 11 – Municípios brasileiros por tipologia rural/urbano – presença de mulheres no Legislativo municipal**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

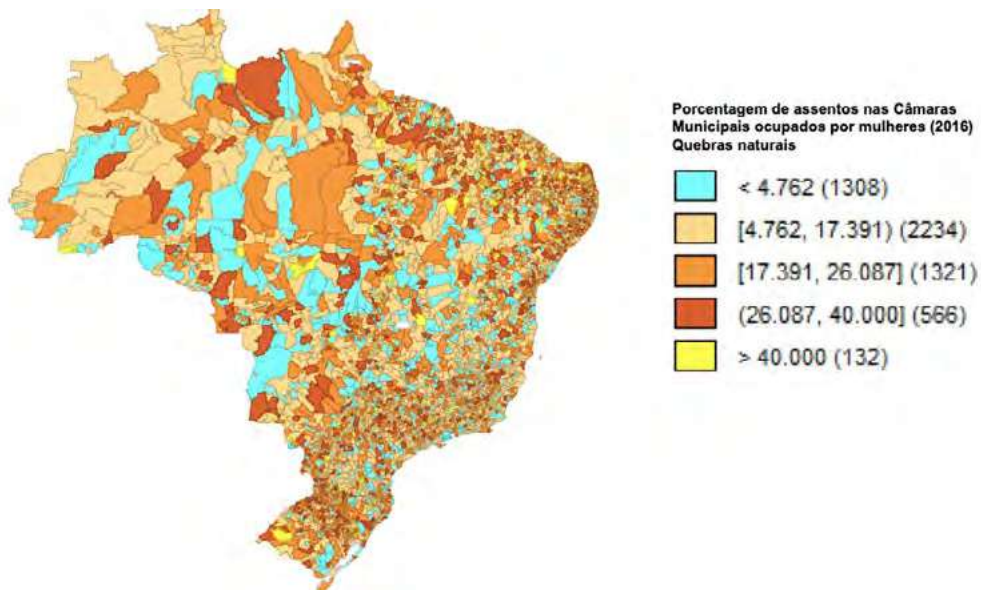
Do ponto de vista dos biomas brasileiros, os municípios da Mata Atlântica predominam em termos da ausência de participação de mulheres na Câmara Municipal. Esse bioma concentra 734 municípios onde não há assentos ocupados por mulheres, perfazendo 25,5% dos municípios nesse bioma. No bioma Cerrado, são 202 municípios sem assentos ocupados por mulheres, o que abrange 25% dos municípios nesse bioma. No caso da Amazônia, os 115 municípios sem participação feminina na Câmara Municipal representam 20,8% dos municípios no bioma. Por fim, os 224 municípios do bioma Caatinga sem qualquer assento ocupado por mulheres representam 18,4% dos municípios do bioma.

**Figura 12 – Municípios brasileiros por bioma com pior desempenho em presença de mulheres no Legislativo municipal – 2016**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

**Mapa 18 – Municípios brasileiros, presença de mulheres no Legislativo municipal – 2016**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

## 4.6 Água potável e saneamento

A meta 6.1 trata da água como um direito humano básico, não somente no que tange ao acesso à água para consumo da população, mas também no que diz respeito ao acesso a fontes de água próprias para o consumo humano. No contexto brasileiro, o grupo interministerial voltado à adaptação dessa meta para o país viu a necessidade de conciliar a meta 6.1 com os ditames da Portaria MS nº 2.914/2011, que foi elaborada pelo Ministério da Saúde com os critérios de adequação da água para consumo humano:

O termo “água potável” foi substituído por “água para consumo humano” em razão de haver norma específica neste sentido no Brasil – Portaria MS nº 2.914/2011, consolidada na Portaria MS nº 5, anexo 20. A definição proposta também responde à necessidade de maior precisão na definição dos termos que são utilizados para os parâmetros de água segura, que facilitam a posterior definição de indicadores nacionais (IPEA, 2018, p. 161).

À luz desses parâmetros, a meta 6.1 será tratada, no Brasil, a partir de três eixos conceituais estruturantes, conforme orientações do grupo de trabalho interministerial do governo brasileiro. Num primeiro eixo, que se refere à água segura, a sugestão de adequação da meta 6.1 segue os ditames das Nações Unidas, tratando, assim, o acesso à água de qualidade como um direito humano:

“É a água que tem parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radioativos e respectivos limites que asseguram que o seu consumo não oferece riscos à saúde”, de acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CDESC). A água para consumo pessoal ou doméstico deve ser livre de micro-organismos, substâncias químicas e riscos radiológicos que constituam uma ameaça à saúde da pessoa. Além disso, deve ser de cor, odor e gosto aceitáveis (IPEA, 2018, p. 161).

Num segundo eixo, água acessível para todos, a proposta de adequação da meta 6.1 levada a cabo pelo grupo de trabalho interministerial aponta para a necessidade de garantir o acesso pleno à água às populações vulneráveis, independentemente do pagamento pelos serviços de abastecimento, no sentido de garantir a qualidade de vida e o atendimento das necessidades vitais básicas (IPEA, 2018, p. 161).

Por fim, o terceiro eixo, acesso universal e equitativo à água, busca imprimir um conceito de acesso à água como um direito humano básico e essencial para a plena realização de todos os direitos humanos. Nos termos do grupo de trabalho interministerial:

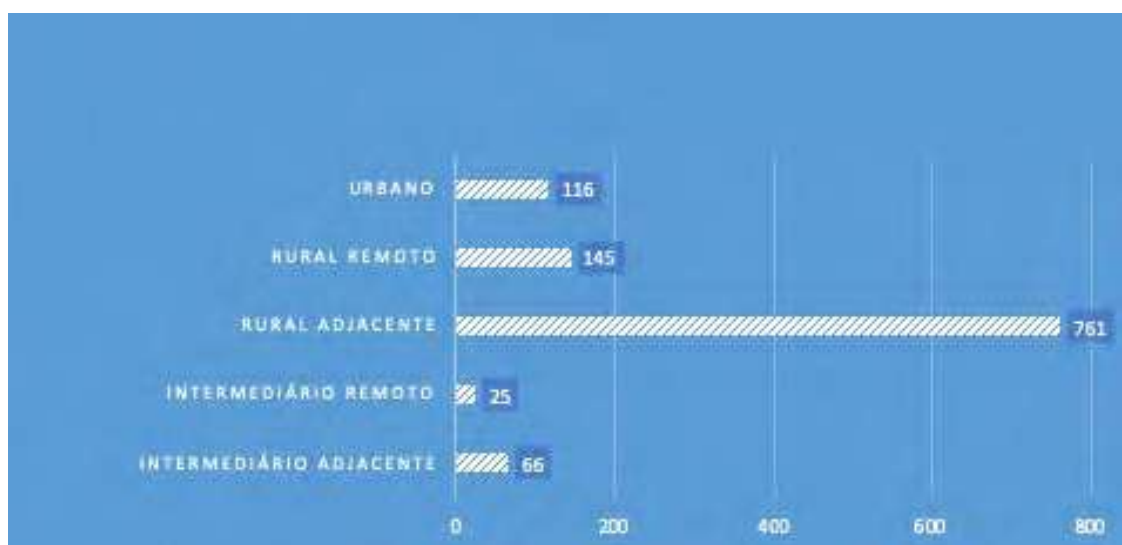
Trata-se de assegurar que o acesso à água seja fornecido para todas e todos, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural, de gênero ou etnia. Este conceito está alinhado com a noção do acesso à água como um direito humano.

Em 28 de julho de 2010, por meio da Resolução 64/292, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu explicitamente o direito humano à água e ao saneamento, bem como reconheceu que a água potável e o saneamento são essenciais para a realização de todos os direitos humanos (IPEA, 2018, pp. 161-162).

Sob a perspectiva do atingimento da meta 6.1 em nível municipal, este trabalho valeu-se do indicador de acesso a fontes seguras de abastecimento de água presente nas bases de dados municipais do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Na medida em que a meta 6.1 estabelece a universalização como parâmetro para o seu atingimento, entenderemos, neste trabalho, que os municípios mais próximos à universalização do acesso à água de qualidade estarão, obviamente, mais propensos ao atingimento da meta 6.1 até 2030.

No quintil que abriga os 1.113 municípios mais distantes da universalização do acesso à água – ou seja, aqueles municípios com menor porcentagem da população com acesso a fontes seguras de abastecimento –, a porcentagem da população com acesso a fontes seguras de abastecimento varia de 0% a 37,3%. Nesse quintil dos dados, a maior parte dos municípios está localizada no meio rural, seguindo a metodologia de classificação do IBGE – sendo que 145 municípios são tipificados na categoria de rural remoto, ao passo que 761 municípios são classificados como pertencentes à categoria rural adjacente. Destaca-se que 27% dos municípios do meio rural brasileiro encontram-se no quintil que abriga os municípios mais distantes do cumprimento da meta ODS concernente ao acesso à água. No caso do meio urbano, o número de municípios nesse quintil (115) perfaz aproximadamente 8% do total de municípios assim tipificados de acordo com a classificação proposta pelo IBGE. Nota-se, portanto, uma clara divisão urbano/rural no que diz respeito ao cumprimento das necessidades mais básicas no acesso à água, principalmente entre os municípios em condições de maior carência no abastecimento por fontes seguras. Sob a ótica do acesso à água como um direito fundamental, o fato de que quase um terço dos municípios rurais no Brasil não abasteça mais do que 37% de suas populações revela-se um dado de notória gravidade.

**Figura 13 – Municípios brasileiros por tipologia rural/urbano com pior desempenho em acesso à água**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

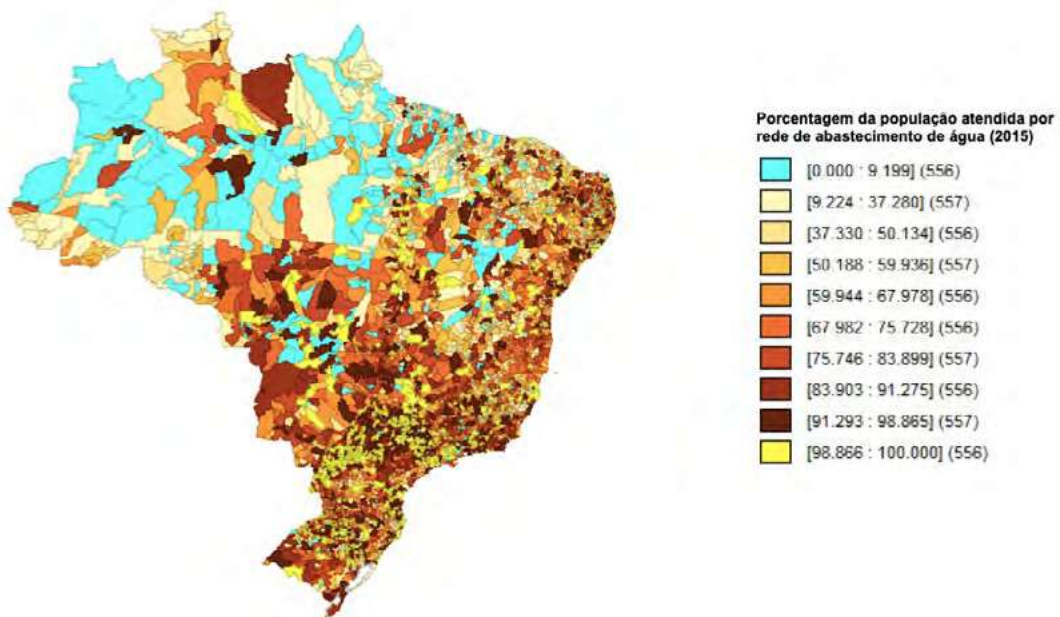
Na análise dos dados de acesso à água por biomas brasileiros, salta aos olhos o estado crítico do abastecimento de água por fontes seguras no bioma Amazônia. Dos 307 municípios do bioma abrangidos pelo primeiro quintil dos dados, observa-se que 135 não contam com abastecimento de água por fontes seguras – ou seja, nenhum cidadão nesses municípios é atendido por redes de abastecimento de água advindas de fontes seguras. Nota-se, ainda, que 55,5% dos municípios do bioma Amazônia encontram-se entre os mais distantes do cumprimento das metas ODS relativas ao acesso à água (Figura 14). No bioma Caatinga, observa-se que 24,6% dos municípios estão no primeiro quintil dos dados, ao passo que 11,7% dos municípios no bioma Mata Atlântica enquadram-se nesse mesmo quintil.

**Figura 14 – Municípios brasileiros por bioma com pior desempenho em acesso à água**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

**Mapa 19 – Municípios brasileiros, acesso à água – 2015**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).



## 4.7 Trabalho decente e crescimento econômico

A promoção do crescimento econômico sustentado e com viés de longo prazo constitui-se no eixo central da meta 8.1. Essa meta é, em linhas gerais, expressão dos esforços de políticas macroeconômicas e microeconômicas para impulsionar o dinamismo e a inclusão produtiva por meio de geração de emprego e renda. Em linha com as publicações do governo brasileiro acerca do comportamento do PIB até 2030, faz-se necessário ressaltar que a meta 8.1 – que preconiza um crescimento anual de, ao menos, 7% do PIB até 2030 – não é mais realista. O grupo interministerial que se debruçava sobre a proposta de readequação da meta 8.1 já adotava, antes do recrudescimento da crise, níveis de crescimento ideal do PIB bem menores do que os 7% anuais propostos na meta global (IPEA, 2018). O cenário básico, “que pressupõe estabilidade macroeconômica com reformas que viabilizariam o equilíbrio fiscal de longo prazo”, levaria, naquelas projeções, a um crescimento de 1,8% ao ano para o PIB *per capita* entre 2019 e 2030. Já o cenário transformador, “com reformas que elevam o potencial de crescimento da economia brasileira”, possibilitaria um crescimento de 3,3% ao ano. A meta proposta, de 2,55% de crescimento econômico *per capita* ao ano, representa a média do crescimento possível nesses dois cenários e pressupõe a realização das reformas macroeconômicas e de parte das reformas microeconômicas propostas na Estratégia Nacional. Um crescimento de 2,55% ao ano para o PIB *per capita* representa também a média do crescimento verificado nos períodos 2003-2013 e 1970-1980, os dois melhores períodos de crescimento do último meio século (IPEA, 2018, p. 197).

Nesse contexto, um cenário mais otimista ou “transformador” – baseado em reformas macroeconômicas e incentivos microeconômicos, principalmente no que diz respeito à formação de capital humano indutor de inovação tecnológica e produtividade – projetava um crescimento do PIB *per capita* anual, em média, de 3,3% anuais até 2030. Por outro lado, o cenário denominado “básico” adotado pelo governo brasileiro à época pressupunha reformas orientadas ao equilíbrio fiscal de longo prazo, sem o impulso microeconômico à inovação e produtividade desenhado no cenário mais otimista. Nesse cenário “básico”, o governo brasileiro projetava um crescimento anual do PIB *per capita* da ordem de 1,8% ao ano (BRASIL, 2018, p. 106). Não cabe aqui discutir a validade dos cenários, mas apenas apontar que, diante dessas projeções, o grupo interministerial do governo brasileiro propôs uma reformulação da meta 8.1 nos seguintes termos: “Registrar um crescimento econômico *per capita* anual médio de 1,6% entre 2016 e 2018; e de 2,55% entre 2019 e 2030” (IPEA, 2018, p. 197). Note-se que o crescimento proposto na meta 8.1 entre 2019 e 2030 consiste na média dos dois cenários propostos pelo governo brasileiro para o período (BRASIL, 2018, p. 106).

Neste trabalho, tendo em vista que a meta reformulada traz indicadores quantitativos objetivos para o crescimento anual do PIB real *per capita*, consideramos os municípios com crescimento médio anual igual ou superior a 1,6% entre 2010 e 2016 como potencialmente aderentes à meta 8.1 dos ODS. Para o cálculo do deflator do PIB, utilizamos o índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) mensurado pelo IBGE. Além disso, algumas questões de natureza metodológica precisam ser sublinhadas. Em primeiro lugar, não existe um deflator implícito de preços ao nível municipal que reflita as dinâmicas locais diversas da economia brasileira. Em segundo lugar, os ciclos de negócio da economia podem refletir-se diretamente no comportamento cíclico do PIB *per capita* em nível municipal – por exemplo, municípios especializados em setores que apresentem elevados níveis de crescimento em determinado período por estarem associados a ciclos econômicos dinâmicos (por exemplo, comércio internacional de *commodities*) podem distorcer os índices de crescimento do PIB municipal em períodos específicos. Ao mesmo tempo, ciclos de negócio marcados por riscos de quebras de safra e choques de preço podem apresentar a mesma instabilidade. Em suma, como os 5.564 municípios de nossa amostra estão inseridos em diferentes ciclos de negócios ao mesmo tempo, essas distorções comparativas na análise do PIB municipal são inevitáveis.

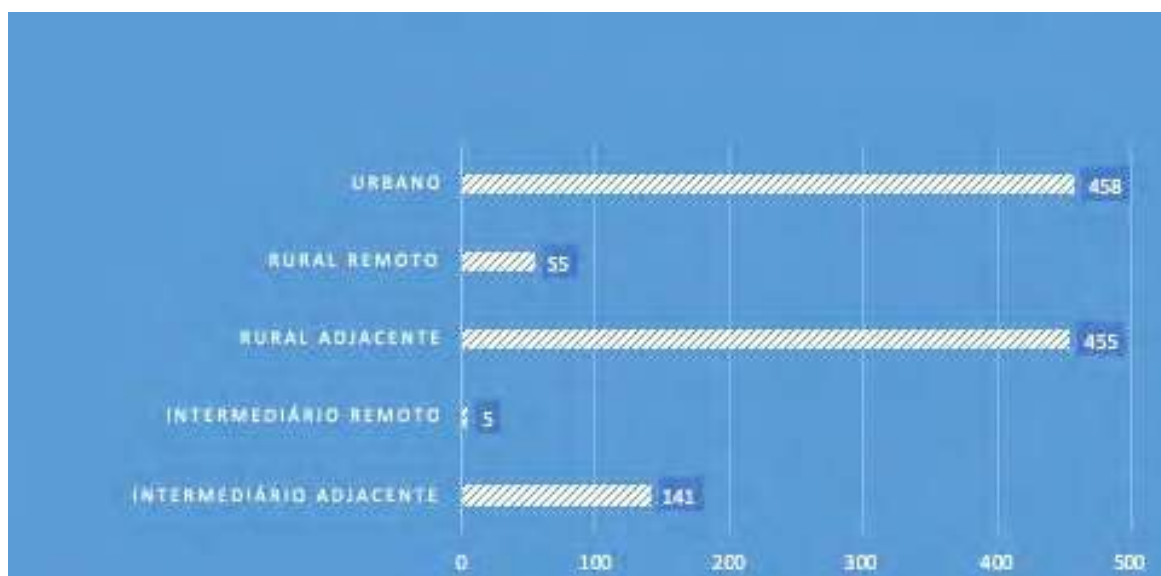
Já a meta 8.2 tem como objetivo acompanhar a evolução da produtividade dos arranjos econômicos nacionais através do crescimento do **PIB real por pessoa ocupada**. Nesse sentido, o foco da meta global trazida pelas Nações Unidas nesse indicador diz respeito à maior agregação de valor aos produtos e serviços pelos trabalhadores dedicados à sua produção (IPEA, 2018, p. 199).

No primeiro quintil dos dados, que abriga os municípios mais distantes do cumprimento da meta ODS, observamos taxas de crescimento médio anual do PIB *per capita* que variam de -0,13% a -32,9%. Nesse quintil, encontram-se, certamente, os municípios mais afetados pela crise econômica que se abateu sobre o Brasil a partir de 2014. Conforme se infere da análise da Figura 21, a crise econômica que se abateu sobre o país desde 2014 afetou muito fortemente os municípios tipificados como urbanos pelo IBGE. Nesse quintil, os 458 municípios que nele se encontram representam 31,5% dos municípios urbanos no país. Em linhas gerais, depreende-se preliminarmente desses resultados que os municípios caracterizados por maior complexidade socioeconômica e que abrigam setores mais voltados à dinâmica da renda das famílias (indústria, serviços e comércio) sofreram mais intensamente com a crise econômica, em um primeiro momento. Não foi possível neste trabalho, por conta dos dados disponíveis no momento de coleta e tabulação, avançar a análise

para os anos mais recentes. É possível que haja alguma mudança nesse perfil já que, com a redução do gasto público, tanto em função da crise econômica como da adoção do teto de gastos, os municípios cuja economia depende mais diretamente de transferências públicas e políticas sociais devem estar sendo severamente afetados.

O fato de que apenas 13,5% dos municípios do meio rural brasileiro (510 municípios) concentram-se nesse quintil dos dados com pior desempenho pode ser explicado por fatores aparentemente antagônicos: em parte pela dinâmica do agronegócio, conectado com o mercado global de *commodities* – menos exposto aos impactos da crise econômica por vincular-se ao mercado externo –; e em parte pela rede de proteção social que responde pela economia dos municípios mais pobres – nesse momento da análise ainda menos afetados pelos efeitos da mudança no padrão dos gastos governamentais ocorrida a partir de 2016.

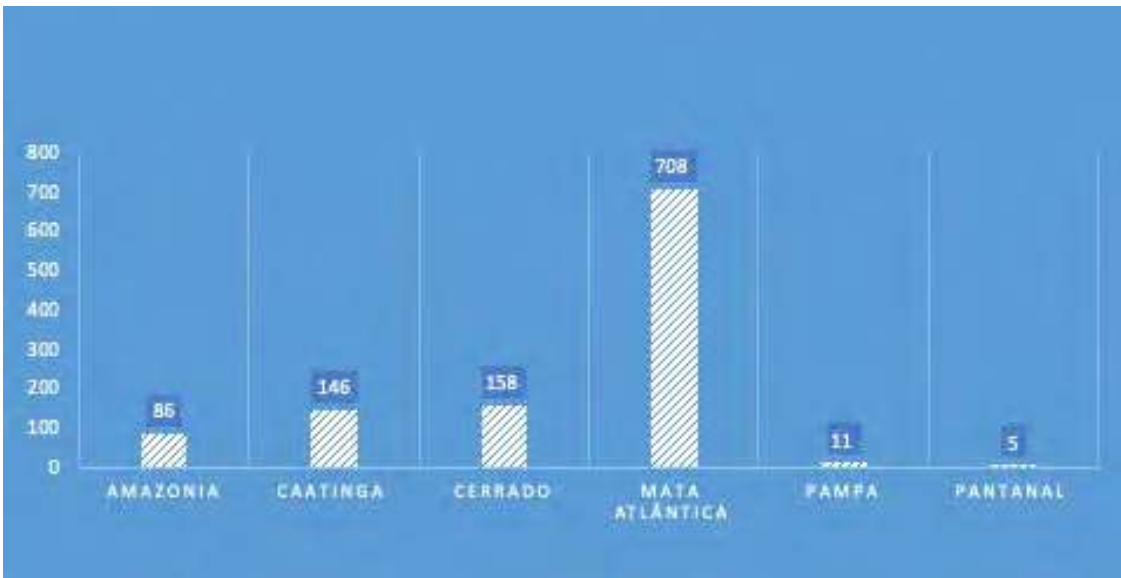
**Figura 15 – Municípios brasileiros por tipologia rural/urbano, de pior desempenho em crescimento do PIB *per capita* – 2010-2016**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

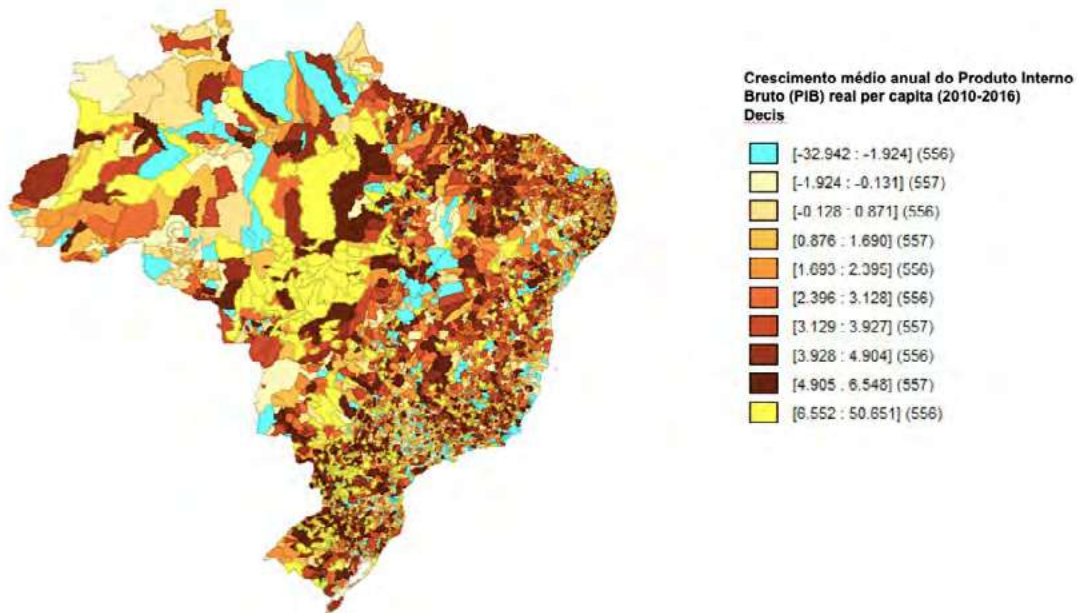
Quanto aos biomas brasileiros, há uma predominância do bioma Mata Atlântica na concentração de municípios no primeiro quintil de crescimento do PIB *per capita*. Esse bioma concentra 708 municípios no primeiro quintil dos dados, ou seja, 64% dos municípios nesse quintil de pior desempenho.

**Figura 16 – Municípios brasileiros por bioma, de pior desempenho em crescimento do PIB per capita – 2010-2016**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

**Mapa 20 – Municípios brasileiros, crescimento do PIB per capita 2010-2016**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

## 4.8 Paz, justiça e instituições

A meta 16.1 envolve os esforços para reduzir as taxas de violência mediante grave ameaça, bem como mortes violentas – principalmente entre os grupos sociais considerados mais vulneráveis, como mulheres, crianças, jovens, negros, indígenas e grupos LGBT. De acordo com os dados do Atlas da Violência 2018, que compila dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM-Datasus), os 62.517 homicídios ocorridos no país em 2016 conduziram, pela primeira vez na história, a uma taxa de homicídios de 30,3 mortes por 100 mil habitantes (IPEA; FBSP, 2018, p. 20). Os impactos sociais associados à violência podem ser exemplificados pela elevada taxa de mortalidade por causas violentas entre jovens de 15 a 29 anos, conforme o recente relato do Atlas da Violência 2018:

Essa tragédia traz implicações na saúde, na dinâmica demográfica e, por conseguinte, no processo de desenvolvimento econômico e social. Um dado emblemático que caracteriza bem a questão é a participação do homicídio como causa de mortalidade da juventude masculina (15 a 29 anos), que, em 2016, correspondeu a 50,3% do total de óbitos. Se considerados apenas os homens entre 15 e 19 anos, esse indicador atinge a incrível marca dos 56,5% (IPEA; FBSP, 2018, p. 21).

Entre 2006 e 2016, o número de casos de vitimização de jovens por mortes violentas saltou 23,3% (IPEA; FBSP, 2018, p. 32). Além dos elevados índices de violência entre jovens, observa-se que os níveis de mortes violentas no Brasil atingem com mais força a população negra (pretos e pardos) – evidenciando, assim, as dramáticas desigualdades raciais no Brasil.

Nesse sentido, o Atlas da Violência 2018 aponta que

uma das principais facetas da desigualdade racial no Brasil é a forte concentração de homicídios na população negra. Quando calculadas dentro de grupos populacionais de negros (pretos e pardos) e não negros (brancos, amarelos e indígenas), as taxas de homicídio revelam a magnitude da desigualdade. É como se, em relação à violência letal, negros e não negros vivessem em países completamente distintos. Em 2016, por exemplo, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (16,0% contra 40,2%). Em um período de uma década, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1%. No mesmo período, a taxa entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Cabe também comentar que a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% superior à de mulheres não negras (IPEA; FBSP, 2018, p. 40).

À luz desse quadro, o grupo interministerial do governo brasileiro propôs uma adequação da meta 16.1 estabelecida globalmente no sentido de incorporar os elevados níveis de violência entre grupos vulneráveis no Brasil. Dessa forma, a meta 16.1, em sua versão reformulada no contexto brasileiro, assume a seguinte redação:

“Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas, em todos os lugares, inclusive com a redução de 1/3 das taxas de feminicídio e de homicídios de crianças, adolescentes, jovens, negros, indígenas, mulheres e LGBT” (IPEA, 2018, p. 414).

Tendo em vista os dados disponíveis no SIM-Datasus, adota-se a mesma metodologia de desagregação proposta pelo Atlas da Violência 2018, que permite acessar dados por faixa etária, sexo e cor (IPEA; FBSP, 2018). O atual estágio da coleta de dados do SIM-Datasus não permitiu apreender, de maneira confiável, fenômenos de violência para certos casos, como os de feminicídio e LGBTs em escala municipal.

No que concerne aos dados de violência em nível municipal, consideram-se aqui, em consonância com a proposta do grupo de trabalho interministerial, como mais propensos a atingir a meta de redução de 1/3 na taxa de homicídios até 2030, aqueles municípios que atingirem as maiores reduções do número de mortes violentas por 100 mil habitantes, observando-se, principalmente, os grupos vulneráveis para os quais há dados disponíveis no SIM-Datasus (faixa etária, sexo e cor) (IPEA, 2018; IPEA; FBSP, 2018).

A amostra de dados extraída da base de dados do Datasus permitiu a construção de uma base contendo 5.087 municípios para os quais foi possível coletar informações sobre homicídios intencionais para 2017 – ou algum ano anterior que não antecederesse 2010 (para a maioria dos municípios na amostra, os índices de violência estão disponíveis entre 2015 e 2017). São 1.017 municípios os que se encontram em situação mais crítica em termos de violência, considerando a meta de 20,5 homicídios por 100 mil habitantes. Esses municípios apresentam taxas de homicídio por 100 mil habitantes que variam de 46,6 a 222,63.

Sob a perspectiva da tipologia urbano/rural alternativa do IBGE, observa-se que 16,4% dos municípios classificados como rurais fazem parte do quintil mais distante do cumprimento da meta ODS. Por sua vez, os municípios tipificados como urbanos nesse quintil perfazem 21% dos municípios assim tipificados.

**Figura 17 – Municípios brasileiros por tipologia rural/urbano, de pior desempenho em taxa de homicídios intencionais, 2017**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

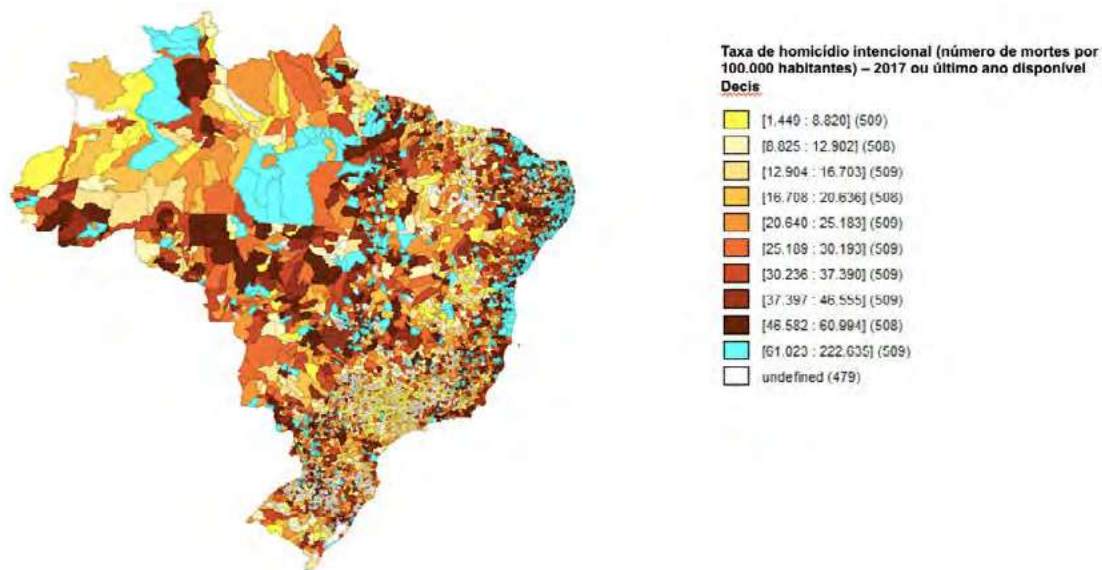
Analisados sob o ângulo dos biomas brasileiros, os dados revelam que, no bioma Amazônia, 24,2% dos municípios estão no quintil que apresenta a maior gravidade em termos da distância do cumprimento da meta ODS. No caso do bioma Caatinga, os municípios no primeiro quintil dos dados perfazem 23% da totalidade de municípios do bioma. Os 130 municípios do bioma Cerrado perfazem 16% dos municípios localizados no bioma, mesma proporção verificada no bioma Mata Atlântica.

**Figura 18 – Municípios brasileiros por biomas, de pior desempenho em taxa de homicídios intencionais, 2017**



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

## Mapa 21 – Municípios brasileiros, taxa de homicídios intencionais, 2017



Fonte: reproduzido de Novais, Acca e Favareto (2019).

Os dados apresentados nestas páginas mostram claramente que o slogan “não deixar ninguém para trás”, associado à Agenda 2030 e aos ODS, demanda uma agenda de políticas que trate afirmativamente essas desigualdades territoriais. A seção seguinte lança um olhar crítico sobre as políticas públicas adotadas no país, buscando apontar alguns erros e acertos que podem ser úteis para se pensar uma nova geração de iniciativas, coerente com as necessidades e também com as restrições dos tempos atuais.





# 5.

Uma nova  
geração de  
políticas para  
o Brasil não  
metropolitano

---



---

## **5. Uma nova geração de políticas para o Brasil não metropolitano**

As três mensagens principais expostas ao longo das seções anteriores podem ser assim resumidos: i) os ODS representam uma oportunidade, mas sua consecução depende de novas estratégias de desenvolvimento e de organização dos investimentos públicos e privados, e não somente de monitoramento ou melhoria incremental das metas em cada dimensão isoladamente; ii) boa parte da população brasileira ainda vive no Brasil rural e interiorano e nele estão recursos estratégicos em um contexto de crescente valorização da biodiversidade e de mudanças climáticas, o que exige um olhar e uma estratégia específica para esse tipo de subespaço nacional; iii) por fim, a situação das metas ODS nessa porção do país apenas reforça ainda mais essa necessidade. A quarta mensagem decorre das anteriores: é preciso uma nova geração de políticas para isso.

O Brasil rural e interiorano passou por grandes transformações nas décadas recentes. A Constituição de 1988 é um marco, porque criou as condições para a expansão de direitos. A estruturação de grandes sistemas nacionais de políticas públicas – dos quais o Sistema Único de Saúde talvez seja o melhor exemplo – elevou investimentos e permitiu o acesso

a equipamentos sociais nas áreas interioranas. Posteriormente, a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais nos anos 1990 teve também um impacto decisivo. Políticas como o Pronaf, e principalmente a enorme ampliação e diversificação de programas para a agricultura familiar no ciclo dos governos do Partido dos Trabalhadores, somada com o fortalecimento das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, foram, somados, fatores que alteraram muito o panorama dos pequenos municípios interioranos e as condições de vida de famílias rurais.

Isso têm levado lideranças e às vezes também parte da intelectualidade dedicada ao estudo da vida rural no Brasil a reivindicar, não sem razão, a reedição daquele conjunto de políticas e programas. Isso já seria algo significativo, sem dúvida. Mas é preciso reconhecer também que possivelmente seria algo insuficiente perante os desafios aqui apontados. Porque o contexto é outro, mais difícil do que aquele da primeira década deste século. E, também, porque a geração anterior de políticas e programas não pôde, nem poderia resolver todos os problemas. Cabe mencionar, a título de exemplo, algumas dificuldades que precisam ser enfrentadas: a baixa cobertura de programas muito importantes como as compras públicas ou a assistência técnica para a agricultura familiar; a dificuldade de fazer com que os programas de apoio produtivo, destacadamente o Pronaf, cheguem aos agricultores mais pobres; a enorme descoordenação entre programas; a dificuldade de transformar a paisagem produtiva das regiões rurais, integrando melhor políticas sociais e políticas de dinamização econômica dos territórios. Para enfrentá-las, é preciso uma nova geração de iniciativas. Isso exige reeditar o grande esforço de inovação que marcou a emergência do ciclo anterior.

Em outros trabalhos (BERDEGUÉ; FAVARETO, 2019; FAVARETO, 2020; FAVARETO; AQUINO, 2021; VALENCIA *et al.*, 2019), algumas ideias sobre o que poderia ser esse novo ciclo vêm sendo esboçadas. Pelos limites deste texto, basta aqui apenas mencionar cinco vetores possíveis de inovação. : i) estabelecer um pacto em torno da paridade entre o Brasil rural e o Brasil urbano; ii) melhorar os instrumentos de ordenamento territorial; iii) adotar uma estratégia de gestão antecipada de conflitos sociais e ambientais; iv) aperfeiçoar e melhor coordenar um conjunto de programas já existentes ou já experimentados; e iv) promover uma transição na base produtiva do país aproximando-a dos requisitos associados à retórica da sustentabilidade.

Antes de expor o conteúdo desses cinco vetores, entretanto, é preciso apontar os limites da geração atual de políticas, pois é a partir deles que se podem identificar as bases concretas para novas proposições.

## 5.1 Os limites das narrativas dominantes sobre a agenda de políticas públicas

A afirmação de que uma nova geração de políticas é necessária está longe de ser consensual nos debates acadêmicos e políticos do Brasil atual. De um lado, estão os que se esforçam por enfatizar que a geração de políticas experimentada até a emergência da crise atual estava errada e é, em certa medida, responsável pelas restrições do momento atual. O problema dessa retórica é que ela praticamente ignora um conjunto muito expressivo de resultados positivos alcançados no período, especialmente para o Brasil rural e interiorano. Já foi dito como os indicadores econômicos e sociais melhoraram em quase todas as dimensões durante todo um ciclo. Essa retórica de crítica ao modelo experimentado na primeira década e meia deste século tem levado a que sejam descontinuados ou reformulados alguns dos programas experimentados. Além disso, a política de austeridade implementada a partir de 2016 trouxe consigo uma diminuição do gasto social, com o fim da política de reajuste do salário mínimo acima da inflação e outros aspectos que, obviamente, repercutem sobre o poder de compra e sobre as condições de vida da população de mais baixa renda. De outro lado, estão os que consideram que os resultados positivos deixaram de ocorrer, ou por mero reflexo da crise internacional que se manifestou em 2007/2008, ou por conta da crise política que levou às mudanças na orientação do governo federal no meio do último decênio. Segundo essa segunda retórica, não haveria problemas a serem corrigidos na agenda experimentada até 2015, em si, e sim esses problemas contextuais. Sob o ângulo programático, portanto, superadas a crise internacional e a crise política, estariam recompostas as condições que permitiram o êxito da primeira década do século 21. Ocorre, porém, que a repetição daquelas condições é, antes de mais nada, pouco provável. E ainda que ocorra, dificilmente será suficiente para restabelecer a agenda dos anos 2000. Vale a pena ver as duas questões mais de perto, reproduzindo ideias já apresentadas em Favareto (2019).

A influência positiva da alta das *commodities* no mercado internacional não tem sido suficiente para sustentar um crescimento econômico duradouro, nem a melhoria de indicadores sociais no país. É certo que o crescimento mundial seguirá sendo impulsionado pelos países asiáticos, China à frente, e que isso significa certa demanda garantida para as *commodities* brasileiras. Entretanto, em uma perspectiva de médio prazo, é preciso considerar que o ritmo do crescimento desses países não deve ser mais tão exuberante quanto aquele visto uma década atrás. Especificamente no caso chinês, há uma reorientação no estilo de crescimento adotado. A expansão econômica na casa dos dois dígitos ao ano vem dando lugar a um planejamento governamental que trabalha com projeções

mais modestas, ainda que vultuosas – não mais um crescimento acima de 10% ao ano, mas “apenas” algo em torno dos 7%. Isso porque o crescimento muito acelerado, embora tenha reduzido significativamente a pobreza e permitido uma industrialização relativamente rápida, se fez acompanhar de forte desigualdade. E alta desigualdade entre grupos sociais pode abalar a coesão interna do regime, permitindo a emergência de conflitos e questionamentos. Além disso, a China vem dando sinais de que pretende diversificar mais suas compras, o que pode significar menor demanda para a soja brasileira dentro de algum tempo.

O caráter não desejável da especialização das exportações brasileiras nas *commodities*, por sua vez, repousa em vários argumentos já bastante conhecidos e que se podem mencionar de forma sumária: historicamente os bens primários apresentam uma tendência de queda em comparação aos preços relativos de bens manufaturados e de maior valor agregado, o que faz com que se tenha que exportar cada vez mais bens primários para importar a mesma quantidade de bens manufaturados com alta tecnologia incorporada, resultando em desequilíbrio permanente; não há qualquer controle local sobre os preços das *commodities*, que são determinados pelos mercados internacionais e pela concorrência com outros países produtores; há maior suscetibilidade a crises nos países compradores, repercutindo em restrições internas nos exportadores, como o Brasil; e, finalmente, mas talvez mais importante, uma economia que se especializa na exportação de bens primários deixa de se sofisticar, deixa de organizar atividades de transformação e de suporte significativas, com tudo o que isso implica para a internalização das rendas e dos investimentos e para a emergência de outros setores sociais e de organizações representativas desses segmentos, algo fundamental para diminuir o peso político e econômico dos produtores de bens primários, como mostram os trabalhos de economistas como Paulo Gala (2017) ou Bresser Pereira (2015) e em consonância com as mais recentes contribuições da economia do desenvolvimento, como os livros de Acemoglu e Robinson (2012) ou de Douglass North *et al.* (2009), para os quais a desconcentração da riqueza e do poder está na base de ciclos duradouros de crescimento econômico com expansão do bem-estar, justamente porque impedem a captura dos incentivos do Estado e da alocação do fundo público. As consequências indesejadas da especialização em exportação de *commodities* envolvem, portanto, aspectos produtivos e aspectos relativos à estrutura das classes sociais. Envolvem não só a forma de inserção internacional, mas também as condições de construção de uma economia sólida, complexa e resiliente. É certo que há países ricos campeões em exportação de bens primários, mas naqueles casos isso se faz acompanhar, historicamente, do fortalecimento de uma economia local diversificada e de alta complexidade, algo que não vem ocorrendo no Brasil.

O contexto internacional ainda traz outros agravantes. O espaço da inserção internacional que o Brasil buscou no século passado, via industrialização, desde Vargas, depois com Juscelino Kubitschek, posteriormente com os militares, e que seria buscado também sob Lula, vem sendo ocupado justamente pelos países asiáticos, destacadamente chineses e coreanos. As economias americana e europeia se voltam ao setor terciário avançado, alguns setores de alta tecnologia, e à financeirização de suas economias. Os países asiáticos ocupam o espaço da produção de bens de consumo, por exemplo com a indústria automobilística ou eletroeletrônica, além de outros manufaturados. E os países latino-americanos passam por um processo de desindustrialização precoce (RODRIG, 2015), apesar de todo aquele esforço desenvolvimentista empreendido nos últimos 80 ou 90 anos. Essa reprimarização das exportações, acompanhada de uma terciarização da economia doméstica, gera empregos e renda sobretudo no setor de comércio e serviços. Porém, não um setor de comércio e serviços avançado, ligado aos setores produtivos industriais, como na Europa e EUA ou, no caso brasileiro, em regiões específicas como aquelas que concentraram a industrialização. No Brasil interiorano, mas também em parte das regiões metropolitanas, não é um setor de serviços que se cria após o amadurecimento da industrialização, mas sim um setor terciário movimentado por serviços pouco intensivos em tecnologias, que não se fez anteceder ou acompanhar de ampla industrialização. Nesse quadro, como continuar financiando a política social e a expansão dos investimentos em equipamentos públicos e em infraestrutura que marcaram o auge do progressismo latino-americano? Esse setor terciário, embora intensivo em mão de obra, não se sustenta sozinho justamente porque, em vez de ser impulsionado pelos outros setores produtivos (agricultura e indústria), é puxado sobretudo pela expansão do gasto social do Estado, agora abalado pela crise fiscal decorrente da nova condição de preços das *commodities*.

Outros elementos do contexto internacional – estes de mais longo prazo – também trazem desafios para os países latino-americanos em geral, e para o Brasil em particular. No que diz respeito à dimensão ambiental, uma das grandes apostas de tendências tecnológicas futuras é a transição para uma economia de baixo carbono. Não se trata de mera promessa futura e abstrata, basta lembrar que a China, país que vem puxando o crescimento mundial recente, tem investido pesadamente em mudanças na sua matriz energética, com grandes investimentos em energia solar, e tem adquirido empresas internacionais de biotecnologia. É um exemplo representativo do movimento geral que implica a substituição crescente de fontes fósseis de energia e materiais em direção a uma nova base, possivelmente mais diversificada, em escala planetária. Sinais similares podem ser encontrados

no crescente apelo de narrativas como Green New Deal, retomada verde pós-pandemia, *big push ambiental* (GRAMKOW, 2019; CHOCHAN, 2019).

Num tal quadro, a demanda por materiais apoiados na tríade biodiversidade, biomassa e bioenergia – os três “b” de que falava Ignacy Sachs (2007) décadas atrás nos seus trabalhos sobre as estratégias de transição para o século 21 – tende a aumentar. Isso, somado à demanda por produtos agropecuários e à projetada escassez de água, fazem da base de recursos naturais dos países latino-americanos, Brasil em especial, um fator absolutamente atrativo. Não é por outra razão que ocorre expansão dos investimentos chineses no continente africano e na América Latina, ou que fundos de pensão norte-americanos e canadenses estão também investindo em áreas que permitam o controle de recursos naturais no Brasil, num processo que a literatura chama de *land grabbing*, algo que vem sendo objeto de crescente atenção entre pesquisadores internacionais e brasileiros, entre os quais cabe mencionar os estudos de Sauer e Leite (2012). Isto é, já está em curso um processo de estrangeirização dos recursos naturais, que ameaça o que poderia ser a base material de uma promissora nova porta de entrada para o Brasil na divisão internacional da economia – uma matriz produtiva de alta tecnologia baseada em novas formas de uso dos recursos naturais, para além das *commodities*.

Ainda nas questões de caráter mais estrutural do contexto internacional é crescente a preocupação nos países mais ricos do mundo sobre como reequacionar sua coesão social interna. Como mostram os estudos de Thomas Piketty (2014), no livro *O capital no século XXI*, após mais de meio século de redução de desigualdades alcançada com o chamado Estado de bem-estar social europeu, os últimos 20 ou 30 anos foram palco de rápida reversão desses ganhos, com os patamares de desigualdade retornando rapidamente ao ponto em que estavam no período anterior às grandes guerras mundiais. Isso decorre principalmente das novas condições do capitalismo internacional: com a revolução da microeletrônica se produz cada vez mais com menos gente, e o setor financeiro tornou-se o polo dinâmico da acumulação; um setor que, por sua vez, emprega pouco e contribui pouco com a produção de bens materiais voltados ao bem-estar. O resultado é uma exclusão estrutural, que se manifesta nos altos índices de desemprego – na Espanha quase um quarto da população e quase 50% dos jovens estão sem trabalho, por exemplo – e na dificuldade em seguir financiando as políticas sociais que garantiram a redução da desigualdade e o bem-estar dos chamados trinta anos gloriosos ou dourados do capitalismo mundial no período pós-guerra.

Por tudo isso, o mesmo Ignacy Sachs mencionado acima dizia que o mundo contemporâneo apresenta temas e questões de natureza bastante diferente

daqueles experimentados no decorrer do século 20 (SACHS, 2007). Justamente por isso, dizia ele, as grandes narrativas ou projetos de organização social que representaram as principais utopias do século 20 não se sustentam mais. Em suas palavras, estamos sentados sobre os escombros de três modelos de organização social que a sociedade criou nos últimos cem anos. A experiência do socialismo real, se bem logrou elevar o patamar de bem-estar das populações dos países onde foi aplicado, revelou-se um modelo pouco afeito à democracia política e à pluralidade. Além disso, embora tenha promovido saltos de produtividade e competitividade econômica fantásticos, não se mostrou capaz de sustentar esse crescimento em longo prazo. No outro extremo, a experiência do liberalismo tampouco oferece boas respostas para as questões ambiental, social e mesmo para o crescimento econômico de longo prazo. Onde foi implantado, o liberalismo logrou conviver com regimes democráticos e muitas vezes permitiu algum equilíbrio de contas públicas, mas, na maior parte dos casos, contribuiu para aumentar a desigualdade, em vez de diminuí-la, pouco fez pela ampliação do bem-estar social e não levou a ciclos econômicos virtuosos duradouros. Após alguns anos, seus custos sociais aparecem e as populações clamam por mudanças. Por fim, a experiência da social democracia talvez seja a que conseguiu melhor equilibrar aspectos dos dois modelos anteriores: resultou num conjunto de políticas aplicadas em regimes democráticos, que ensejaram um crescimento duradouro e uma ampliação do bem-estar. Contudo, a própria concretização de seus êxitos solapou as bases de sua manutenção. As inovações tecnológicas tornaram o emprego relativamente descartável e a exclusão estrutural erodiu os mecanismos que permitiam a expansão e a sustentação desse modelo de organização da economia e da vida política. O que deu relativamente certo durante trinta anos, deixou de funcionar.

Se quiserem dar conta dos desafios do século 21, as sociedades talvez tenham que buscar a constituição de novas narrativas e modelos de organização social condizentes com o novo contexto. Há embriões de novas narrativas. Não é mero acaso que, quando surgem os sinais claros de crise daquelas três narrativas tradicionais, é justamente quando ocorre a ascensão da retórica do desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 e os ODS são o ponto alto de uma busca por novos caminhos que possam reconciliar as sociedades do presente com melhores expectativas de futuro. E, como se tem sublinhado ao longo deste texto, não será possível alcançar tal propósito repetindo velhas fórmulas de políticas. Uma nova geração é absolutamente necessária.

Uma contraposição que pode ser feita a essa constatação está associada às condições para estruturar uma nova agenda de políticas. Muitos argumentam que,



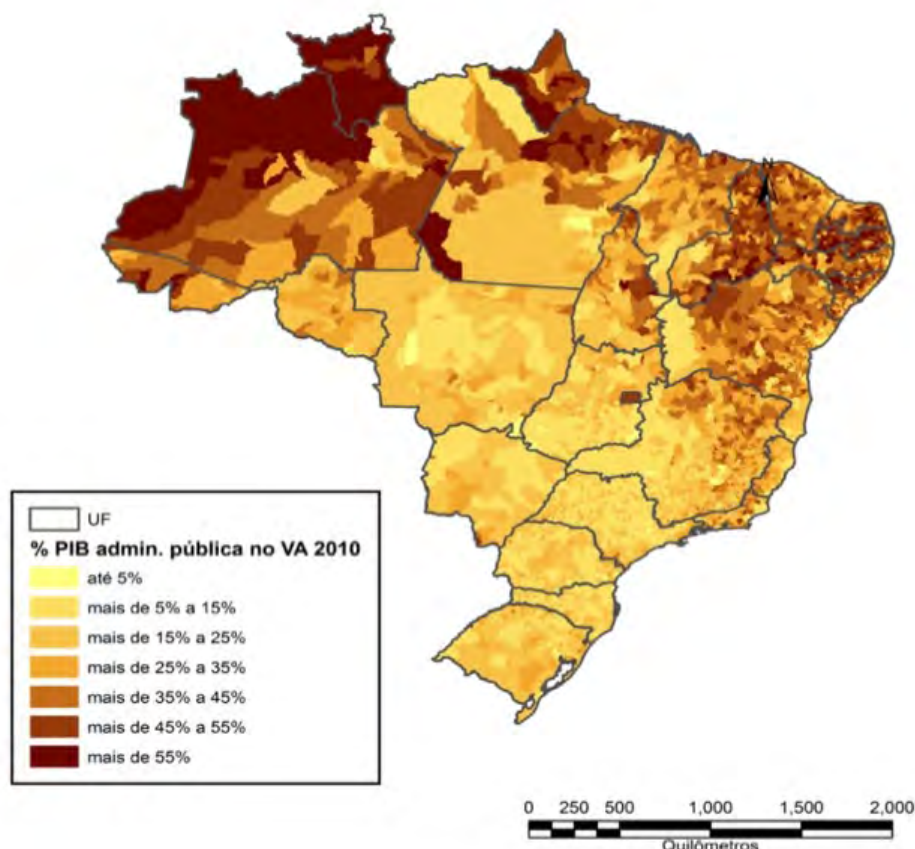
diante do baixo crescimento econômico experimentado, algo assim só seria possível mais adiante, quando estiverem recompostas as condições para uma retomada vigorosa do investimento público e privado. O argumento que pretende se expor aqui vai na direção contrária: uma nova geração de políticas é necessária justamente como vetor de crescimento econômico e, mais que isso, de um crescimento econômico que possa, ele mesmo, dar-se de maneira a gerar maior inclusão social e sustentabilidade ambiental. Não se trata, portanto, de repetir a velha forma de primeiro deixar o bolo crescer para depois pensar em formas de distribuição da riqueza gerada, e sim de gerar riqueza de forma distribuída e sob novos padrões de relação entre sociedade e natureza, algo condizente com a estratégia que deveria estar subjacente ao convite feito pela Agenda 2030 e pelos ODS.

No que diz respeito ao Brasil rural e interiorano, tal agenda precisa ser pensada em duas dimensões: há de se buscar um conjunto de vetores que não são propriamente políticas de desenvolvimento rural ou regional, mas que têm repercussão territorial sobre áreas e biomas sensíveis – isto é, trata-se de superar o caráter territorialmente cego de um conjunto de políticas setoriais, aumentando sua coordenação e sua contribuição para a coesão social; e trata-se de buscar melhores resultados com um conjunto de iniciativas já em curso ou anteriormente experimentadas, mas corrigindo equívocos e insuficiências, de maneira a gerar melhores resultados sem uma necessária ampliação gigantesca de recursos. O ponto de partida para isso é superar a dicotomia que marca a tomada de posição de boa parte dos agentes públicos e privados: aquela que separa regiões de produção e regiões objeto de políticas sociais. Sem superar esse viés, dificilmente o país conseguirá reverter o aprofundamento crescente na conformação de perfis espaciais que só farão intensificar as desigualdades territoriais.

Não há dúvida de que a valorização do salário mínimo e a expansão das políticas sociais aumentaram o bem-estar das populações mais pobres. Algumas pesquisas mostravam, anos atrás, que os recursos do Bolsa Família, por exemplo, eram investidos, predominantemente, em cinco tipos de itens: alimentação, vestuário, material escolar, material de construção e eletrodomésticos. Todos itens relacionados ao bem-estar. E somente por isso o gasto público já se justificaria. Porém, é preciso lembrar que essa cesta de itens raramente é produzida nas regiões interioranas do Nordeste ou do Norte do país. Uma exceção parcial é a produção de alimentos. Mas outras pesquisas mostram também que há uma mudança no padrão de consumo alimentar, com peso crescente dos produtos processados. Resultado (expresso de maneira bem esquemática): os recursos redistribuídos desde o Estado chegam nas regiões interioranas, melhoram a vida das pessoas e saem novamente

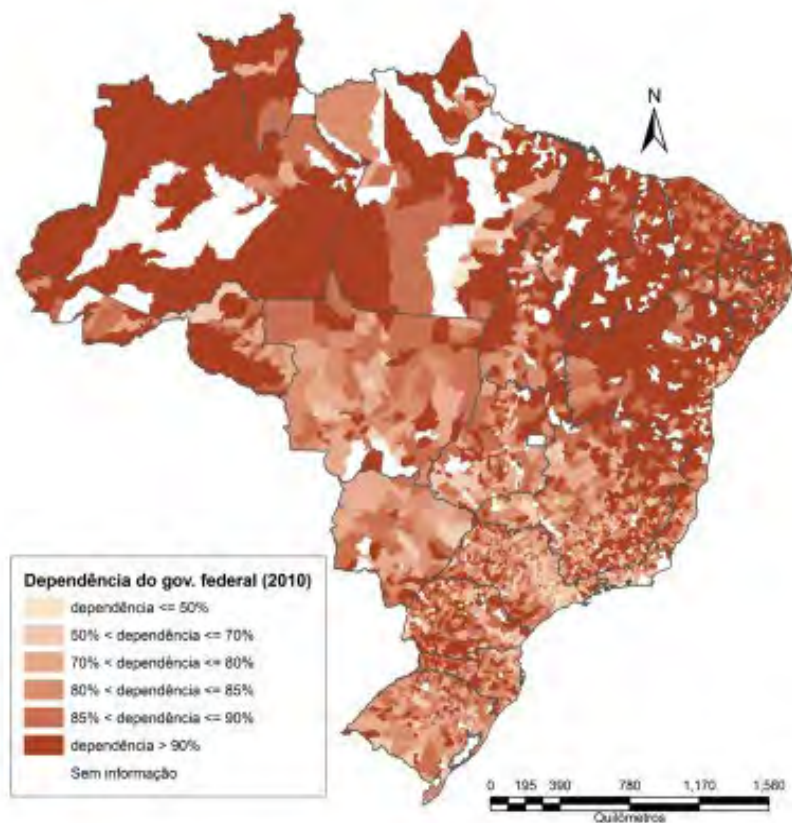
sob a forma de importação dos bens de consumo desde as regiões produtoras; sem, portanto, alterar o perfil produtivo regional, exceto pela dinamização do setor de comércio e serviços. Uma consequência lógica de tudo isso é que a continuidade da melhoria desses indicadores depende de que se continue aumentando o fluxo redistributivo; havendo uma estabilização desse fluxo, a tendência é que ocorra igual estabilização, ou mesmo regressão, dos indicadores. Em certa medida é o que se viu nos anos recentes. Esse risco fica ainda mais evidente quando se observam os Mapas 22 e 23, a seguir. O Mapa 22 mostra a participação do setor público na formação do PIB dos municípios. E o mapa 23 mostra a taxa de dependência dos municípios em relação a recursos da União.

### Mapa 22 - Participação da administração pública no valor adicionado dos municípios - 2010



Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2011).

## Mapa 23 – Taxa de dependência de recursos repassados pelo governo federal no orçamento dos municípios – 2010



Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2011).

### 5.2 Limites das políticas experimentadas

Ao evidenciar que parte expressiva das economias interioranas ou não metropolitanas do país depende fortemente de repasses constitucionais ou de transferências governamentais, nem de longe se está sugerindo que há “excesso de Estado” nessas regiões. É evidente que há um processo histórico que tornou tais regiões periféricas e que alimentou a concentração nas regiões mais dinâmicas e, por isso, compensações sob a forma de transferências e afins são mais do que compreensíveis, são necessárias. Além disso, é da dinâmica do capitalismo contemporâneo a exclusão estrutural, gerando descarte de trabalho por conta da modernização tecnológica e, com isso, alimentando permanentemente a geração de pobreza e desigualdade. Por isso, a atenção para com as regiões menos dinâmicas sob o ângulo produtivo não é algo transitório. Programas de combate à pobreza sempre precisarão existir. O que os mapas anteriores sugerem é que, junto

dessas transferências, é preciso inaugurar uma nova fase, que favoreça mudanças substantivas e processos de reestruturação das economias locais, aproveitando o impulso dado pelas transferências e repasses. Isso permitiria endogeneizar os circuitos econômicos hoje ativados com tais recursos e, por aí, diminuir a vulnerabilidade da dependência apontada diante de eventuais mudanças na orientação do governo federal no futuro.

Um exemplo claro disso é o que acontece hoje com as compras públicas – para uns elas são um horizonte de inserção produtiva, uma condição suficiente; para outros, uma plataforma para incentivar a retomada ou a estabilização da produção por pequenos agricultores pobres, a partir do quê seria possível acessar outros mercados, sobretudo os não governamentais. É verdade que, para muitos agricultores, restrições de terra, trabalho e tecnologia boqueiam a possibilidade de alcançarem volume de produção e regularidade suficientes para acessar mercados privados. Para estes, as oportunidades criadas com as compras públicas, como o Pnae e o PAA, já bastam para gerar alguma renda complementar à produção para consumo próprio. Outros, no entanto, têm, no teto de aquisição (justificável) desses programas, um limite para uma inserção produtiva mais autônoma. Nesses casos, a alternativa seria complementar essas formas de comercialização com o acesso aos mercados mais dinâmicos. Não há, porém, uma política para favorecer isso. A experiência do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel tentou estabelecer incentivos nessa direção, favorecendo que o setor se estruturasse adquirindo matéria prima predominantemente da agricultura familiar mais pobre. Análises realizadas mostraram que a agricultura familiar foi efetivamente beneficiada, embora parte significativa da matéria prima seja fornecida por agricultores que não poderiam ser classificados como pobres: a soja impôs-se como a matéria prima viável, em vez da mamona, inicialmente tentada (FLEXOR, 2010; KAWAMURA; ABRAMOVAY; FAVARETO, 2013; DINIZ; FAVARETO, 2012). De toda forma, o programa gerou um aprendizado que poderia ser mais bem aproveitado na constituição de novos mercados para a agricultura familiar. E há todo um processo de mudanças nas regiões interioranas que poderia ser usado como trunfo para novas formas de inserção econômica desses agricultores: as novas formas de produção de energia (não só com os biocombustíveis, mas, por exemplo, com a expansão da fonte eólica); a expansão de cadeias de supermercados que poderiam articular redes de fornecedores da agricultura familiar; o crescimento de um grande número de cidades de porte médio e seus potenciais consumidores (BACELAR; FAVARETO, 2020).

Sob o ângulo das políticas especificamente rurais, estudos disponíveis mostram claramente onde estão os limites da geração anterior (GRISA; PREIS, 2019; CASSOL;

NIEDERLE, 2019; FAVARETO, 2017). Limites que precisam ser observados não para descartar tais experiências. Ao contrário, a tônica das avaliações chama a atenção justamente para o alto grau de sucesso alcançado por elas. Mas indicam também caminhos para as aproximar ainda mais do propósito de melhorar as condições de vida dos mais pobres e, simultaneamente, dinamizar as economias dessas regiões rurais de uma forma mais próxima da ideia de sustentabilidade.

Quanto ao Pronaf, por exemplo, trata-se de uma das mais bem sucedidas políticas públicas brasileiras. Basta lembrar que o programa atravessou até aqui nada menos do que oito mandatos presidenciais (integrais ou interinos). Na década passada, os recursos canalizados via esse programa foram multiplicados por dez. Ainda assim, há um grande potencial de expansão. Mas há também três limites duros a serem superados para isso (GRISA; WESZ; BUCHWEITZ, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2014). Primeiro, as capacidades e interesses dos agentes financeiros, que apresentam dificuldades em trabalhar com o público dos agricultores mais pobres e, por facilidades operacionais, preferem concentrar seus recursos nos segmentos mais estáveis. Segundo, o relativo descasamento e descontinuidade das ações de assistência técnica e extensão rural, vitais para a qualidade e a capilaridade dos investimentos em crédito. E o terceiro limite, em certa medida consequência dos dois anteriores, é a tendência geral de concentração espacial (no Sul e Sudeste) e setorial (nos segmentos mais capitalizados) do Pronaf nos últimos anos.

Outro vetor importante são as políticas de compras públicas. Destacadamente, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar são sempre mencionados como uma alternativa de inclusão produtiva, mas na verdade ainda apresentam muito baixa adesão dos mais pobres e, principalmente, baixa integração com outras possibilidades de compras públicas. Aproximadamente 50% dos beneficiados pelo PAA eram produtores de baixa renda. Mas, em termos de valores, o percentual é bem mais modesto. No caso do PAA, em particular, um dos problemas destacados diz respeito à relativamente alta complexidade dos mecanismos de implementação, que poderiam ser significativamente simplificados. Em parte por isso, muitas prefeituras municipais consideram os custos de transação do programa excessivos e acabam não operando com essa modalidade de compras. Além dos problemas de cobertura, é preciso considerar que as compras públicas representam um horizonte limitado de inclusão produtiva, tanto pelo teto de aquisição por produtor, como pelos riscos inerentes à dependência de um único mercado.

A assistência técnica e a extensão rural são cruciais em qualquer estratégia de desenvolvimento rural. Porém, mesmo com as tentativas de melhoramento nos

marcos institucionais, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), ainda são fortes as restrições quantitativas (técnicos disponíveis e regularidade da oferta) e qualitativas (perfil dos profissionais e problemas de execução que afetam a qualidade dos serviços). Nesse componente há um grande contraste entre o potencial para inovação, sobretudo a partir dos novos marcos, e as restrições estruturais que pesam sobre a oferta dos serviços.

E seria importante ainda mencionar políticas que buscam remunerar os produtores pela conservação ambiental, como foi o caso do Bolsa Verde. Nos marcos desse programa, foram beneficiadas 70 mil famílias, tendo como contrapartida a adoção de formas de produção compatíveis com a conservação ambiental. O problema tem cobertura bastante modesta, mas foi de extrema importância para as condições de muitas regiões onde predomina a pobreza rural, marcadamente no interior da Amazônia. Desse contingente, 39 mil famílias recebiam assistência técnica.

### **5.3 Limites dos arranjos institucionais de coordenação de políticas**

Assim como há aspectos que podem ser melhorados no desenho de políticas e programas setoriais, isoladamente, o mesmo se pode dizer da forma como eles são combinados, pois há um pressuposto de que tais iniciativas deveriam ser complementares. No entanto, muitas vezes os arranjos institucionais por detrás de sua execução não contribuem para essa integração, ao contrário, até. Em estudos anteriores (LOTTA; FAVARETO, 2016; LOTTA *et al.*, 2019), foi apresentado o argumento de que os arranjos institucionais de políticas públicas deveriam observar quatro domínios nos quais formas explícitas de coordenação deveriam ser experimentadas: a dimensão horizontal, envolvendo diferentes áreas de governo; a dimensão vertical, envolvendo níveis federativos de governo; a dimensão territorial, na qual aspectos da especificidade dos territórios deveriam ser objeto de diálogo substantivo no desenho das políticas ou dos arranjos de execução; e, finalmente, a dimensão das formas de coordenação envolvendo Estado, sociedade e mercado, já que processos de desenvolvimento nunca poderão ser exclusivamente objeto da ação governamental, sendo necessária a complementaridade com recursos, habilidades e esforços daqueles outros dois setores. É esse exercício de coordenação que pode fazer com que, gastando os mesmos recursos, as políticas cheguem a resultados expressivos e superiores em relação ao que já vinha sendo feito de maneira isolada e fragmentada. Aplicando esse mesmo quadro de análise a políticas cruciais para o desenvolvimento de áreas rurais, Lotta *et al.* (2019) chegam às conclusões expostas a seguir.

Com relação ao **Pronaf**, os autores identificam não ter havido mudanças substantivas ao longo do tempo em relação à sua intersectorialidade. A origem do programa é setorial, voltada a um público específico – a agricultura familiar. Quanto à dimensão federativa, o Pronaf apresenta forte centralização no regramento e na forma de financiamento, embora a implementação seja descentralizada com suporte de estados e municípios, especialmente estes últimos, uma vez que são os agentes financeiros, em especial os bancos públicos, quem operam as linhas de crédito, sendo as agências locais dos bancos um agente especialmente importante na concretização dos contratos. Por vezes, nos municípios, a atuação do poder público municipal influencia a maior ou menor disposição do agente financeiro em firmar contratos. Há, portanto, algum grau de coordenação federativa, mas trata-se de programa eminentemente conduzido pelo Poder Executivo federal, no qual a adesão fica condicionada a certas regras e procedimentos padronizados. Na temática da participação de atores não estatais, as origens do programa remontam a uma alta participação de atores não estatais no desenho, com destaque para movimentos sociais rurais e organismos de cooperação internacional. Atualmente o programa tem características típicas de uma lógica de coprodução, com diversos atores sendo envolvidos em etapas e decisões diferentes para seu funcionamento – a área financeira do governo, movimentos sociais que negociam certas condições, os agentes financeiros responsáveis pela operacionalização. Tal participação e coprodução é restrita a atores com maior acesso a recursos e informações, o que ao menos em parte explica a dificuldade de que chegue ao segmento dos agricultores mais vulneráveis. Finalmente, sobre a dimensão territorial, também podem ser apontadas mudanças ao longo do tempo. Em sua origem, no governo FHC, o programa era apenas municipal. No último ano do segundo mandato de Cardoso, há um ensaio de reestruturação, com a criação de uma linha de apoio à infraestrutura intermunicipal, que estaria na base dos programas territoriais dos anos seguintes. Durante o Governo Lula, organizam-se esses programas territoriais – o Territórios de Identidade e, posteriormente, o Territórios da Cidadania –, através dos quais deveriam ocorrer justamente a coordenação e articulação desse programa, o Pronaf, com um conjunto de outras iniciativas importantes para as regiões de características rurais, o que, todavia, não aconteceu ou aconteceu de maneira muito frágil.

O **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, também segundo Lotta *et al.* (2019), promoveu avanços em relação à dimensão intersectorial. O primeiro aspecto relevante envolveu a mudança de regras de outras áreas e programas, como a legislação sanitária e as leis e processos de compras públicas. A criação de um comitê intersectorial para gestão do programa também é mencionada como relevante na

tentativa de promover maior articulação. Para isso, dizem os autores, o fato de o PAA estar incluído na estrutura de programas que compunham o Programa Brasil Sem Miséria foi algo que facilitou bastante essas tentativas, pois estava envolvido em uma iniciativa vista por todos os agentes públicos como prioritária para o governo da época. Havia, portanto, mecanismos de coordenação hierárquica e incentivos para que a implementação funcionasse nesses termos. No entanto, a intersectorialidade se revelou frágil na maneira de se conceber o programa e, acima de tudo, no tratamento dos problemas que ele enfrentou. As soluções propostas tiveram caráter pontual e não foram suficientes para resolver integralmente problemas mais estruturais, como a ausência de suporte para a construção de capacidades estatais nos municípios e que melhorassem o desempenho do programa. Sobre a dimensão federativa, o governo federal foi francamente preponderante em todas as etapas, de formulação, regulamentação e financiamento do programa, adotando uma lógica de incentivos e induções. Nela, municípios e estados puderam optar pela adesão desde que seguindo as regras federais e se responsabilizando pela execução de determinadas etapas do programa. Também não há instâncias de pactuação de necessidades municipais e estaduais adicionais ao programa. Com relação à participação de atores não estatais, o PAA também contou com ampla participação de atores sociais. Sua implementação também obedeceu a uma lógica de coprodução, com entidades que se responsabilizaram por diferentes momentos da execução do programa. Várias instituições participativas foram envolvidas de diferentes maneiras, embora o controle social fosse relativamente fraco. Sobre a dimensão territorial, houve modalidades específicas de compras, o que permitiu certa adaptação das regras gerais a demandas e características locais. No entanto, faltou à política federal um investimento na especialização da implementação do programa e no fortalecimento de territórios que precisariam de suporte adicional para operar o programa a contento.

Com o **Programa Nacional de Alimentação Escolar** se deu uma lógica bastante similar ao PAA, pois são programas de naturezas parecidas. De partida, apontam Lotta *et al.* (2019), há uma articulação intersectorial à medida que a iniciativa envolve a interseção entre educação e políticas para a agricultura familiar. Porém, a execução é muito mais caracterizada pelo protagonismo da área de educação, tanto em termos das regras de funcionamento como do monitoramento. A intersectorialidade poderia ser mais forte no que diz respeito à formação de capacidades municipais que poderiam fortalecer a infraestrutura local, impactando positivamente a execução do programa. Ainda de forma similar ao PAA, a entrada do Pnae na estrutura do PBSM facilitou o monitoramento intersectorial. Com relação à dimensão federativa, coube ao governo federal regulamentar, financiar e monitorar;



e aos estados e municípios a execução, seguindo, mais uma vez, a típica lógica de incentivos e induções que carecem de maior contratualização com os demais entes federativos. Quanto à participação de atores não estatais, também aqui houve participação de entidades não governamentais e movimentos sociais no desenho do programa. Sua implementação previu a formação de instâncias de participação específicas, mas sem integração com outras instâncias participativas. A dimensão territorial existiu parcialmente, uma vez que a lógica de implementação privilegia as chamadas cadeias curtas de produção e comercialização. Por ser uma política de compras públicas, no entanto, há baixa articulação com outras iniciativas que poderiam fortalecer capacidades nos territórios.

A **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)** também foi objeto de maior coordenação horizontal por ser parte do Programa Brasil Sem Miséria. Mas essa articulação ficou bastante limitada ao monitoramento, pois a execução seguiu sendo eminentemente setorial. O número de famílias atendidas por Ater no PBSM foi relativamente baixo. Sobre a dimensão federativa, também houve mudanças, mas permaneceram problemas de implementação. Por ser uma política de longa história, ainda que sob outras denominações, houve diferentes arranjos envolvendo as responsabilidades entre os entes federativos. Um grande número de entidades governamentais e não governamentais teve influência sobre o processo de gestão e de implementação. Com relação à participação de atores não estatais, a formulação contou com um espaço de diálogo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf), em âmbito nacional. Em nível local, as instâncias de coordenação foram bem mais frágeis. A lógica de coprodução restou dependente de múltiplas entidades, com características muito variadas e pouca articulação efetiva. Essas dificuldades se traduzem numa débil territorialização do desenho da política. Há abertura para adaptação local, mas pouca operacionalização de dispositivos que tratem substantivamente essa heterogeneidade, funcionando o mesmo desenho para territórios com características muito distintas entre si.

O **Programa Bolsa Verde** não teve muitas mudanças ao longo do tempo. Em sua origem, representou a tentativa de conceber uma solução para um problema de natureza multidimensional e que requer, portanto, uma articulação intersetorial, envolvendo aspectos ambientais, produtivos e sociais. Sua concepção e execução estiveram a cargo de uma estrutura setorial, vinculada à área ambiental do governo federal. O monitoramento também se deu a cargo dessa área, mas, assim como outros citados anteriormente, foi beneficiado por instrumentos interssetoriais ao estar incluído na estrutura do PBSM. Lotta *et al.* (2019) apontam que se

tratou de uma solução de adaptação de uma política social a uma necessidade ambiental, dando forma a um arranjo parcialmente intersetorial. Sobre a dimensão federativa, o programa foi regulamentado e financiado pelo governo federal. Sua implementação também dependeu do governo federal, mas seu desenho previu envolvimento municipal na execução, com cadastramento de beneficiários potenciais e acompanhamento das condicionalidades. Há forte inspiração do Bolsa Família. Nessa lógica, o CadÚnico se transformou no grande instrumento de relações federativas. Quanto à participação de atores não estatais, não havia instâncias específicas para participação de atores em sua implementação. A territorialização, finalmente, também foi parcial: ela se deu na medida em que o público beneficiário apresentava certas características associadas à necessidade de conservação ambiental, mas não existiu, na implementação do programa, adaptação do desenho à diversidade territorial para além de ser prioritariamente realizado na Amazônia, região que, como se sabe, comporta alta diversidade interna.

O programa **Territórios da Identidade** nasceu justamente para integrar as várias dimensões aqui analisadas, mas apresentou muitas dificuldades. A principal delas está relacionada ao fato de ser um programa com ambição de facilitar a coordenação de um conjunto de políticas, mas sob responsabilidade de um ministério setorial e periférico na hierarquia das pastas do Executivo federal: o então Ministério do Desenvolvimento Agrário. A intersetorialidade, portanto, aparece no desenho do programa como sua justificativa, buscando territorializar um conjunto de investimentos e iniciativas públicas. O mesmo acontecia com a dimensão federativa, que deveria ser acionada a partir das demandas territoriais e articulada em instâncias de diálogo específicas: os colegiados territoriais que deveriam ter representantes tanto dos próprios territórios como dos demais entes federativos. Esses colegiados permitiriam, a um só tempo, avançar na dimensão federativa, na dimensão intersetorial e na integração de atores não estatais. Raramente isso ocorreu, havendo uma prevalência de debates e da gestão de iniciativas sob comando do Ministério do Desenvolvimento Agrário (FAVARETO, 2015). Sobre a participação de atores não estatais, também aqui se esperava uma lógica de coprodução, com alguns atores se responsabilizando pela implementação do programa em seus territórios. Mas, mais uma vez, o viés setorial prevaleceu, com participação restrita dos atores sociais ligados ao setor primário e, em especial, da agricultura familiar.

A tentativa de superar parte desses limites deu origem ao programa **Territórios da Cidadania**. Nele, a intersetorialidade se transformou da busca de atendimento a demandas territoriais em oferta de um portfólio de investimentos por parte dos

vários ministérios envolvidos. Esse cardápio de ações era multissetorial, mas as políticas não eram formuladas ou implementadas de maneira coordenada, intersetorial. O mesmo acontecia com a dimensão federativa, também ela parcial, pois dependia de como cada governo estadual ou municipal se comportava diante dessa oferta. Dependia também do grau de estruturação federativa de cada uma das políticas setoriais. Lotta *et al.* (2019) apontam, por exemplo, que, quando as políticas tinham integração federativa (como aquelas vinculadas ao Sistema Único de Saúde, por exemplo), havia de fato relações bem desenhadas. Já quando a política era centralizada originalmente, não houve modificações substantivas em sua lógica de implementação, mesmo quando incluídas no Territórios da Cidadania. Sobre a participação de atores não estatais, ela permaneceu forte e intensa, seguindo a tradição do Territórios de Identidade, mas também seus limites continuaram os mesmos, marcadamente a restrição a um tipo de ator, de corte setorial, a agricultura familiar. Os colegiados territoriais, espaços participativos de abrangência intermunicipal, permaneceram como instâncias de participação. Por fim, e como consequência, pode-se dizer que a territorialização foi meramente parcial, apesar dos intuitos gerais do programa. Isso porque, dizem os autores, o diagnóstico era territorial, a participação era setorial, e as políticas apresentadas no portfólio não eram desenhadas a partir dos territórios, e sim em Brasília.

O **Programa Brasil Sem Miséria**, finalmente, talvez seja o melhor exemplo de coordenação entre as políticas que tiveram forte incidência sobre o Brasil rural, ao lado do PAC. O PBSM tinha características bem diferentes dos demais programas acima mencionados. Primeiro, não se tratava de um programa em si, mas de um amplo arranjo de articulação de outros programas, a maior parte deles preexistente. Era um plano voltado a um público específico e prioritário, a população em extrema pobreza, de forma a garantir coordenação e focalização de iniciativas. A intersetorialidade se expressava na escolha de políticas para esse público e ao processo de monitoramento. Não havia exatamente o desenho de políticas coordenadas ou sua articulação interna para entrega, e sim o monitoramento das metas de cada uma delas, apostando em uma espécie de complementaridade inerente ao escopo de cada uma. Também com a dimensão federativa impunha-se a lógica preexistente de cada política, com maior ou menor grau de coordenação. Em especial naquelas ações que contavam com sistemas nacionais bem estruturados, como a saúde e a assistência social, a coordenação ocorria muito bem. O mesmo se deu com a participação de atores não estatais. Não se criaram instâncias novas e específicas do PBSM, de forma que a participação acontecia nas instâncias preexistentes em cada política, quando havia. Por fim, por essas características mesmo, a política pouco inovou na dimensão territorial, que

não era prioridade do plano. Mello (2018) mostra claramente como, embora tenha alcançado uma grande cobertura, o PBSM foi frágil em termos de articulação entre as ações de alívio à pobreza e aquelas voltadas para inclusão produtiva: apenas muito raramente um mesmo beneficiário do Bolsa Família era atendido por outros programas, que compunham, por exemplo, a estratégia de inclusão produtiva rural. O êxito, portanto, se deu sobretudo pelo alívio da pobreza, alcançado em larga medida, cumprindo as metas estabelecidas.

Essa análise comparativa levou Lotta *et al.* (2019) a traçarem algumas conclusões sobre avanços e limites dos arranjos institucionais nas políticas para o Brasil rural. Uma primeira conclusão: as políticas têm sido pensadas ainda de forma bastante experimental, com modificações incrementais e com baixa integração. As políticas carregam legados, sendo fortemente marcadas pela herança setorial, tanto na racionalização do problema como na justificação das soluções. Modificações introduzidas foram sempre parciais e incrementais. E as tentativas de coordenação predominantemente ficaram orientadas a arranjos de monitoramento e avaliação, como nos casos mais eloquentes do PAC e do PBSM. Olhando para cada uma das dimensões, é possível observar nuances e aprofundar algo acerca desse diagnóstico. Com relação à intersectorialidade, houve mudanças ao longo do tempo. Políticas mais antigas, que nasceram de forma setorial, em algum momento, submetem-se a arranjos intersectoriais, o que afetou positivamente seus resultados, pois passam a ser objeto de monitoramento mais sólido – caso do Pronaf, Luz para Todos e Pnater, por exemplo. Políticas mais novas, em geral, já nasceram com alguns traços intersectoriais para identificar o problema e a solução, caso do Bolsa Verde, Pnae e PAA, por exemplo. Em todos os casos, a intersectorialidade ainda é parcial, pois restrita a poucos setores e à fase de monitoramento. As soluções, nessa dimensão, deveriam ser pensadas sob a ótica da integração do olhar para os problemas e construção de soluções, na articulação de pastas para entrega dessas soluções, na articulação entre atores estatais importantes para a consecução dessas soluções conjuntas, na articulação entre instâncias participativas e na aderência territorial. As salas de situação, instrumento privilegiado no PAC e no PBSM para fazer integração, não tinham essa característica, apenas a intenção de desatar nós para a implementação setorial de cada um dos programas.

As relações federativas também têm sido estruturadas de maneira limitada. Durante o governo FHC, prevaleceram políticas mais centralizadas e com pouca articulação com entes subnacionais. Num segundo momento, sob o governo Lula, há um deslocamento para políticas construídas com mais diálogo com entes subnacionais, configurando relações mais integradas e a tentativa de construção de um processo

mais sistêmico. Num terceiro momento, durante o governo Dilma, ocorre nova centralização das políticas, com o governo federal voltando a desempenhar papel preponderante na regulamentação, financiamento e, por vezes, implementação das políticas. Mesmo os arranjos sob essa fase, como aqueles experimentados no PAC e PBSM, pouco avançaram nesse sentido, pois, como já foi dito, havia prevalência dos desenhos setoriais, com integração concentrada no monitoramento.

Quanto às relações com atores não estatais, Lotta *et al.* (2019) apontam que elas variaram muito entre as políticas. Algumas foram fortemente baseadas na participação social clássica, com instâncias participativas em nível federal, estadual, municipal e, por vezes, territorial. Nas novas políticas, criadas no Governo Dilma, não houve investimentos na criação de novas instituições participativas. Também houve significativa variação na coprodução, ou seja, envolvimento de atores não estatais na formulação ou implementação das políticas. Esta foi a dimensão que mais variou entre as políticas, havendo bastante espaço para inovações, seja aperfeiçoando os mecanismos de participação e fortalecendo os arranjos de gestão democrática já existentes, ou criando arranjos de coprodução melhores.

Finalmente, a dimensão territorial revelou-se a mais frágil entre as analisadas. Em primeiro lugar, porque em algumas políticas ela é totalmente ausente: o território é pensado como espaço de intervenção, de implementação de políticas e investimentos, algo passivo e, muitas vezes, sem dar lugar à diferenciação de estratégias e prioridades dos programas. Em segundo lugar, porque, mesmo onde o território aparece no desenho da política, em geral restringe-se à fase da execução. Não há uma verdadeira leitura do tecido territorial ou a mobilização das forças vivas que perfazem a dinâmica local. O que se passa com a dimensão territorial no desenho das iniciativas é, ao mesmo tempo, consequência e causa dos problemas vistos nas demais dimensões, porque a territorialização efetiva das políticas permitiria, ou mesmo obrigaria, uma verdadeira coordenação intersetorial, pois são multidimensionais os problemas locais; também facilitaria a integração vertical, pois são distintas as responsabilidades dos entes federativos.

Apesar de tudo, nota-se que houve uma curva de aprendizagem sobre os problemas de coordenação, que poderia estar sendo mais bem aproveitada. É verdade que há certa dependência de caminho que tende a reproduzir as lógicas setoriais e de fragmentação nos vários níveis e dimensões elencados. Mas também é verdadeiro que, quando houve tentativas de integração, mesmo parcialmente bem-sucedidas, os resultados alcançados foram claros. Isso é especialmente importante para pensar em arranjos que possam levar à aceleração das metas dos ODS e a uma nova geração de políticas para o Brasil rural e interiorano.

## 5.4 Um esboço de agenda

Agendas de propostas de intervenção social e econômica são construções inseparavelmente políticas e técnicas. Gomide e Pires (2014) já destacaram a importância do bom equilíbrio entre as duas dimensões quando se trata da construção de arranjos de implementação de políticas públicas. Quando se mobilizam somente as capacidades técnicas, podem surgir proposições inovadoras, mas, sem capacidades políticas condizentes, elas se tornaram limitadas a certos nichos de inovação, sem capacidade de massificação e, portanto, de alterar substantivamente a realidade. Na situação contrária, quando se mobilizam somente as capacidades políticas, em geral há condições de promover ações de grande alcance, mas, sem capacidades técnicas equivalentes, prevalece um tom pouco inovador.

Além desse equilíbrio sempre imperfeito, mas que precisa ser buscado, nestas páginas se considera também que as agendas não são sempre formalizadas. Muitas vezes elas se consolidam em compromissos informais, mas nos quais resta bem claro o sentido das intervenções e o que é prioritário ou não na alocação dos recursos e na pactuação de esforços em um determinado momento. A agenda da estabilidade nos anos 1990 foi assim. A tentativa de conciliar a estabilidade com a retomada do crescimento e a prioridade à questão social estiveram na base de um certo compromisso de forças sociais nos anos 2000. Assim como a busca da austeridade passou a ocupar um lugar importante na retórica das reformas que vinham dominando a agenda do Estado na segunda metade do último decênio, até o advento da pandemia.

A proposição lançada a seguir se estrutura justamente a partir desse referencial. Há, nela, um conteúdo técnico e um conteúdo político que precisa ser explicitado. O conteúdo técnico reside na tentativa de apresentar ideias que sejam compatíveis com as análises feitas até aqui – tanto no que diz respeito à importância do Brasil rural, quanto à constatação de que a inércia do movimento atual não levará à consecução das metas da Agenda 2030, ou ainda no que diz respeito à identificação dos limites das políticas e dos arranjos institucionais experimentados nos ciclos passados. O conteúdo político reside na aposta, apoiada em evidências e não puramente ideológica, de que as agendas disponíveis – seja aquela identificada com o social desenvolvimentismo, já experimentado, seja aquela identificada com o liberalismo, que representa a narrativa antagônica à anterior – serão capazes de, sozinhas, corrigir os rumos, permitindo colocar o país no caminho de um estilo de desenvolvimento que se possa chamar de sustentável. Por outro lado, se reconhece que há algo dessas duas agendas que precisa ser preservado: a centralidade

da questão social, no caso da primeira; a preocupação com o financiamento do crescimento econômico e da garantia de direitos, no caso da segunda. Já quanto às soluções, os dados mostram que ambas enfrentaram limites em traduzir esses referentes em respostas eficientes.

Por tudo isso, o horizonte das proposições a seguir é bem claro e, em certo sentido, ambicioso: é preciso encontrar uma nova narrativa para o desenvolvimento brasileiro, algo que pode ter na busca por atingir as metas dos ODS e da Agenda 2030 um norte capaz de mobilizar setores importantes da sociedade. Claro que, em uma proposta assim, há setores que perdem. Eles serão mencionados a seguir e estão identificados sobretudo com as práticas predatórias em termos ambientais e com a acentuação da desigualdade em termos socioeconômicos. Não é, portanto, uma clivagem setorial, pois se acredita que o país precisará, no futuro das próximas décadas, de seu setor agropecuário empresarial, por exemplo. Mas há uma aposta em que é preciso, dentro de cada setor, como o próprio agronegócio, separar o joio do trigo. E, principalmente, é preciso dar espaço para a emergência de novos atores, mais coerentes com o que se espera de uma economia do século 21.

Cinco são os vetores de políticas, inicialmente apresentados em Favareto (2019c) e que são aqui ampliados e reformulados com o intuito acima anunciado. Não se trata de um pacote de medidas, mas de exemplos de ações que poderiam ser tomadas e que seriam capazes de sinalizar um caminho e um desenho novos no arranjo de forças sociais capazes de lhe dar suporte.

### **Paridade entre regiões rurais e urbanas**

Um primeiro vetor deve ser o compromisso em torno da paridade entre regiões rurais e regiões urbanas em um conjunto determinado de indicadores econômicos e sociais. Não é aceitável que, em pleno século 21, um cidadão seja condenado a ter menos anos de estudo ou menor expectativa de vida apenas por conta da região onde nasceu e vive. Obviamente sempre haverá diferenças, por exemplo nos patamares salariais ou nos níveis mais elevados de qualificação da força de trabalho em regiões que concentram atividades econômicas mais complexas. Mas não se pode dizer o mesmo da mortalidade infantil, do acesso à educação nos níveis fundamental e médio ou de outras dimensões básicas do bem-estar. O mapeamento da situação atual do cumprimento das metas ODS mostra claramente a necessidade de agendas especificamente voltadas para territórios com certas características, destacadamente a Amazônia e a Caatinga, mas não só. A criação de um fundo ODS, a exemplo do que está sendo esboçado no Estado do Piauí, e as políticas com metas territoriais explícitas são iniciativas que podem e devem,

no intervalo de uma geração, garantir aos moradores do Brasil rural as mesmas condições dos moradores do Brasil urbano nessas dimensões básicas do bem-estar. Não se trata de necessariamente gastar mais, mas de melhor direcionar esforços, de criar mecanismos de coordenação e monitoramento em torno dessas metas e de garantir um mínimo de igualdade de direitos entre cidadãos de um mesmo país.

### **Estratégia de ordenamento territorial**

É simplesmente impossível coordenar uma agenda de desenvolvimento numa perspectiva de transição sustentável sem uma robusta estratégia de ordenamento territorial. É inadmissível que o Brasil não tenha algo assim de fato, para além de uma política ou programa com esse nome, quando se pensa em sua complexidade, dimensões continentais e no caráter absolutamente estratégico de suas fronteiras e de sua base de recursos. Uma tal estratégia implica em nada mais que a harmonização de um conjunto de peças hoje organizadas setorialmente, mas que dependem de uma ação centralizada do governo federal para que exista alguma convergência. O resultado é que, diante de eventuais mudanças de governo, esse esforço de coordenação cai por terra, porque está ancorado em vontade política do governante e não numa arquitetura institucional sólida. Hoje, a moldagem territorial do desenvolvimento brasileiro acaba obedecendo muito mais aos ditames de políticas setoriais de infraestrutura e de setores econômicos como o agronegócio, com muito mais força do que as formas de regulação espacial disponíveis.

Uma estratégia de ordenamento territorial deveria reger e comandar planos setoriais, como os planos decenais ou duodecenais de energia, mineração, entre outros. Deveria também atualizar, integrar e harmonizar instrumentos de ordenamento territorial já existentes, como o Estatuto da Cidade, a legislação sobre o parcelamento do solo urbano, o gerenciamento costeiro e o Estatuto da Terra e a legislação fundiária, incluindo aí o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Esse tipo de ação, além de submeter interesses setoriais a uma lógica de coesão social e territorial, permitiria equacionar um conjunto de tensões hoje existentes: definindo de melhor forma a complementaridade entre espaços de participação e gestão social e as atribuições de veto, comando e controle do Poder Executivo; tornando mais eficientes, mas não menos robustos, os instrumentos de licenciamento ambiental, entre outros aspectos; enfrentando problemas novos como a internacionalização e a financeirização do mercado de terras (o chamado *land grabbing*).



## **Aperfeiçoamento de programas e políticas existentes ou já experimentadas**

Desde a Constituição de 1988 e, mais acentuadamente, durante a primeira década do século 21, houve a criação de vários programas que poderiam ser fortalecidos, ampliados e melhorados numa tal lógica. O Programa Bolsa Verde é um exemplo: foi uma importante inovação, mas de alcance relativamente restrito e apenas parcialmente articulado com outras iniciativas. A Estratégia de Inclusão Produtiva do Programa Brasil Sem Miséria, *idem*. O Imposto Territorial Rural (ITR) é um claro caso de algo ineficiente e sobre o qual a sociedade brasileira tem um nível de conhecimento baixíssimo. Num quadro de restrição fiscal, seria fundamental introduzir uma legislação que permita onerar pesadamente o setor especulativo que gera impactos ambientais e sociais negativos, que poderia até ser neutra num primeiro momento para os setores mais produtivos, e regressiva de forma a beneficiar produtores que façam um uso mais eficiente, tanto sob o ângulo social como ambiental, dos recursos naturais. O mesmo vale para os vários fundos públicos de financiamento existentes, e diversos outros programas e políticas poderiam ser aqui citados. O importante é o sentido dos ajustes, de forma a colocá-los em consonância com os requisitos de uma transição para a sustentabilidade.

De forma esquemática, e apenas a título de exemplo, é possível elencar aqui oito programas ou políticas-chave e o sentido dos aprimoramentos a serem introduzidos:

- a. ITR – o ITR, com base no avanço da implementação do Cadastro Ambiental Rural, deveria se tornar uma verdadeira peça de imposto progressivo. Os setores produtivos que seguem a legislação e não têm passivos poderiam restar neutros em uma eventual reforma. Os setores que adotam práticas ambientais para além do exigido pela legislação poderiam ter desconto ou isenção. Por outro lado, setores improdutivos ou com persistência em passivos ambientais deveriam ser duramente penalizados. O objetivo da pactuação de novos mecanismos e alíquotas seria tanto induzir boas práticas como aumentar a arrecadação desse imposto, que é, claramente, subdimensionado, como mostram os dados de recente estudo promovido pelo Instituto Escolhas (2019). Claro está que, para isso, seria preciso também mexer em um dispositivo sobre o qual há grande controvérsia: a atualização dos índices de produtividade da agropecuária brasileira, hoje obsoletos, apesar de todo o progresso tecnológico vivenciado ano após ano.
- b. Estratégia de inclusão produtiva e transferências de renda para alívio da pobreza – nos marcos do capitalismo contemporâneo, é ilusório pensar que um

dia será desnecessário um programa de transferência condicionada de renda para as famílias pobres. Na agricultura ou na indústria, a lógica dos próximos anos é de redução contínua e gradual dos empregos, por conta da modernização tecnológica. Especialistas apontam que aquilo que aconteceu nesses dois setores deve, a partir de agora, se passar também no setor terciário, com uma onda de automação e de integração de processos com forte repercussão para a poupança de trabalho. Em tal contexto, a reivindicação de parte da sociedade de que os programas sociais devem ter uma “porta de saída” precisa ser mais bem colocada: deve, sim, haver uma rota que preveja a reinserção no mundo do trabalho, mas, por conta das inovações tecnológicas, essa porta será sempre uma porta giratória, com pessoas que entrarão no mercado de trabalho, enquanto outras simultaneamente serão expulsas, gerando uma demanda permanente pelas políticas compensatórias. Se, por um lado, portanto, as políticas de proteção social como as de transferência condicionada de renda precisarão ser cada vez mais vistas como um direito permanente; por outro lado, não se deve condenar pessoas e regiões a viver exclusivamente dessa alternativa. Por isso, as estratégias de inclusão produtiva precisam ser repensadas. Em Favareto (2019b), há uma discussão a esse respeito e são duas as proposições ali apresentadas: rever a forma como se faz a distinção entre a estratégia de inclusão produtiva rural (baseada em políticas de apoio à agricultura familiar somente) e a de inclusão produtiva urbana (baseada em requalificação profissional e intermediação de mão de obra), dando forma a uma outra tipologia, mais assentada sobre as características dos territórios onde vivem as pessoas (territórios com ou sem dinamismo empresarial, com ou sem agricultura familiar e mercados etc.); além disso, há a proposição de aproximar mais a estratégia de inclusão produtiva de investimentos ao provimento de serviços sociais (a exemplo do que se fez com os agentes de saúde e com a identificação de serviços que poderiam ser prestados pelos beneficiários das transferências de renda, como aliás chega a sugerir Amartya Sen em um de seus mais famosos livros), bem como à estruturação de políticas ambientais (melhorando o que se tentou fazer com o Bolsa Verde, por exemplo). Em trabalhos publicados recentemente pela Fundação Arymax (2019) e pelo Banco Mundial (2021), há sugestões de aprimoramento baseadas na experiência internacional e que contribuiriam para um enfoque sistêmico do problema.

c. Pronaf – já foi dito que esse é um dos programas mais bem sucedidos no rol das iniciativas de desenvolvimento rural no Brasil, tanto pela sua longevidade como pelos resultados alcançados, sobretudo nos segmentos mais

estruturados da agricultura familiar brasileira. Dois aperfeiçoamentos seriam necessários, ao lado da manutenção ou eventual elevação dos montantes hoje investidos. Primeiro, repensar o instrumento para os segmentos mais precarizados da agricultura familiar. Metade da agricultura familiar brasileira compõe os segmentos que não têm sido beneficiados com o atual desenho das linhas de investimento e custeio do programa, caso sobretudo dos produtores familiares da Caatinga e da Amazônia. É preciso urgentemente um debate sobre a necessidade ou não de um outro tipo de crédito para esse grupo e sob que condições isso deveria se dar. Vale lembrar que a própria classificação de agricultura familiar atual pode estar simplesmente excluindo uma parte desses agricultores, por conta dos níveis muito rígidos adotados para o cálculo da renda não monetária ou pelas rendas obtidas fora do estabelecimento. Se é cada vez mais frequente a busca por trabalho e renda fora do estabelecimento, é preciso integrar essa dinâmica aos critérios de definição, em vez de usá-la para tirar esses agricultores do escopo de implementação das políticas para a agricultura familiar. Segundo, no caso dos agricultores do sul do país, é preciso aumentar as condicionalidades ambientais para fazer com que o instrumento de crédito seja também um incentivo para práticas ambientalmente mais desejáveis. Hoje esse tipo de mecanismo é praticamente inexistente ou residual na arquitetura do programa.

d. PAA/Pnae – no caso desses dois programas, também são três as iniciativas preconizadas. Primeiro, fazer uma profunda reformulação nas regras dos programas, de forma a tornar os procedimentos de adesão e de operação mais fáceis, sobretudo para prefeituras de pequenos municípios. Há muitos relatos de não adesão ou de utilização abaixo do potencial de contratação por conta de problemas dessa natureza. Segundo, aproximar mais esses programas de outros que podem significar o fortalecimento de capacidades locais para sua implementação. É o caso destacado da assistência técnica, mas também poderia ser o caso de projetos específicos envolvendo os setores de pesquisa, na Embrapa ou nas universidades. Terceiro, por fim, as compras públicas hoje são vistas como o único mercado para amplos segmentos da agricultura familiar. Mas há um teto nesse tipo de iniciativa. Programas como o PAA e o Pnae deveriam servir como um primeiro incentivo e impulso para uma estruturação mínima da produção de agricultores familiares sem canais garantidos de comercialização. Mas, num segundo momento, seria preciso acessar outras formas. Aqui, especificamente, formas de coordenação com o setor privado seriam necessárias. Seja sob a lógica das cadeias curtas ou da inserção em cadeias produtivas mais alongadas, é possível apoiar-se na experiência

parcialmente bem-sucedida de programas como o PNPB e outros para criar incentivos à inclusão desses agricultores familiares como fornecedores. Isso ampliaria mercados e fecharia circuitos potencializando economias territoriais localizadas. Vale lembrar, por exemplo, que a maior parte dos municípios com concentração de pobreza estão no chamado rural adjacente a centros urbanos importantes. Isto é, há um mercado próximo potencial que pode e precisa ser mais bem acessado.

e. Política de desenvolvimento territorial – a descontinuidade do Programa Territórios da Cidadania deixou um vazio que precisa ser novamente preenchido. Não existe possibilidade de se alcançar um desenvolvimento próximo da ideia de sustentabilidade sem uma estratégia territorial e sem uma política territorial. Na experiência internacional, a adoção de políticas territoriais foi a tônica das inovações introduzidas nas iniciativas de desenvolvimento rural, não só na realidade europeia, mas também latino-americana, como mostram Berdegué e Favareto (2019), Valencia *et al.* (2019), entre outros. Nesses trabalhos, também começa a surgir algo que se poderia chamar de um novo consenso sobre essas iniciativas: elas precisariam ocupar um lugar central, e não periférico, no rol de programas governamentais, justamente porque devem ser um instrumento de coordenação de esforços setoriais; seria preciso ir além da lógica recente de elaboração de planos meramente formais e avançar na geração de verdadeiros pactos territoriais em torno de uma visão de futuro transformadora. No âmbito internacional, há inovações que poderiam inspirar uma retomada dos programas brasileiros, como a adoção dos Contratos Territoriais, tal como experimentada na Colômbia e, ainda antes, na França. E no âmbito nacional também há tentativas de inovação, como a proposta, ainda em discussão, de criação de um Fundo ODS para financiar iniciativas territoriais no Estado do Piauí. O que importa é recriar, e de uma maneira nova, uma política de desenvolvimento territorial vigorosa, apoiada nos aprendizados do passado e de outras experiências para além do Territórios da Cidadania. E que ela se combine com uma verdadeira estratégia territorial para o desenvolvimento brasileiro, rompendo a dicotomia com outras frentes, como as políticas setoriais de produção de *commodities*, por exemplo.

f. Política de regularização fundiária – o passivo fundiário no Brasil é um problema mais do que conhecido. Ele está na base de um conjunto de outros problemas que afetam desmatamento, conflitos com populações indígenas e comunidades tradicionais, exploração ilegal de recursos naturais. Deveria ser uma absoluta prioridade em qualquer agenda governamental, inclusive para

dar segurança jurídica a produtores verdadeiramente comprometidos em fazer negócios em condições de normalidade. A implementação do CAR deveria estar criando as condições para uma política forte de regularização fundiária. A experiência do Programa Terra Legal deixou aprendizados que deveriam ser aproveitados em um plano estratégico sobre esse tema. Nele, deveria ser dada prioridade a áreas estratégicas, situadas nas franjas de expansão da agropecuária, da mineração, e de grandes obras de infraestrutura. Isso contribuiria enormemente para melhorar o ambiente de negócios e para dirimir práticas nocivas ao meio ambiente e à paz e à justiça social, como preconizado em um dos ODS.

g. Políticas de energia limpa e de usos econômicos da biodiversidade – as áreas com maior concentração em biodiversidade e em potencial de geração de energia eólica e solar são, justamente, aquelas onde há maior concentração da pobreza e problemas ambientais agravados pelas mudanças climáticas: Amazônia e Caatinga. Apesar disso, não existe nenhuma política ou arranjo institucional para fazer desses trunfos territoriais a base para formas de inclusão da população mais pobres nas atividades econômicas de exploração sustentável desses recursos. É certo que, na economia do século 21, esses recursos serão cada vez mais valorizados. Eles podem dar origem a negócios que concentrem ainda mais a riqueza, ou podem se estruturar de forma a beneficiar ao menos parcialmente a população local. Nobre (2019) tem enfatizado bastante os ganhos potenciais de uma cadeia como a do açaí, comparativamente a outras como a pecuária extensiva. No caso da energia, é claro que os investimentos iniciais e mesmo o modelo de exploração, como no caso da eólica, impedem que isso seja feito por pequenos empreendedores. Mas pode haver incentivos à localização de empresas em áreas que beneficiem produtores rurais com pagamento de royalties, ou a constituição de fundos com ganhos derivados dessas atividades e reinvestidos na diversificação da economia local. O fundamental é que se supere a apartação entre investimentos setoriais e seus impactos territoriais, tal como hoje acontece. No caso da Amazônia, como mostra o recente livro de Abramovay (2019), uma economia do conhecimento da natureza pode estar na base de todo um novo ciclo de industrialização capaz de, a um só tempo, gerar crescimento econômico, inclusão social e conservação da floresta em pé.

h. Políticas de mercados para agricultura familiar – até hoje as políticas para agricultura familiar se concentram principalmente em fortalecer a produção. O lado da demanda, dos mercados, sempre foi preterido no desenho das políticas

públicas. Algo mudou com os programas de compras públicas, mas o horizonte de inserção ainda assim permaneceu bastante restrito. Apesar disso, é muito promissor o movimento geral dos mercados que valorizam crescentemente produtos com denominação de origem, com repercussão inclusive sobre os preços praticados quando essas denominações são comprovadas. Arranjos de mercado, processos de certificação, estruturação de cadeias produtivas, circuitos curtos, mercados diferenciados, tudo isso são denominações por detrás das quais há um conjunto de oportunidades ainda mal aproveitadas e que só tendem a crescer no futuro. Isso pode ser favorecido tanto com iniciativas junto aos próprios agricultores, mas também junto a redes de supermercados e indústrias processadoras por meio de incentivos e condicionantes a serem operados pelo poder público ou por agentes financeiros.

### **Gestão antecipada dos conflitos socioambientais**

Experiências como a BR163 e a Usina Hidrelétrica de Belo Monte trouxeram, na primeira década do século, a tentativa de associar a mitigação e compensação pelos impactos dessas obras a planos e investimentos mais estruturais relacionados ao desenvolvimento do seu entorno, de forma a proteger ou beneficiar as populações ali residentes. Os resultados, no entanto, foram no mínimo controversos. Parte disso se deve ao fato de que é muito difícil manejar as dinâmicas desencadeadas com os enormes fluxos demográficos e de recursos mobilizados com essas obras. Parte se deve ao fato de que há pouco pensamento estratégico para o desenvolvimento das regiões em conflito. No mais das vezes, há listas de investimentos que são extremamente importantes, mas de caráter imediato e voltados a compensar o déficit estrutural acumulado em equipamentos públicos e serviços sociais. Não precisaria ser assim. Os planos de expansão futura dos investimentos do setor agropecuário, da mineração e do setor de energia permitem projetar no tempo um mapa potencial de conflitos socioambientais que devem ocorrer nos próximos vinte anos. A criação de unidades de conservação em posições estratégicas para conter ou arrefecer o avanço da frente de expansão da agropecuária foi um passo importante desse tipo de ação. Mas é preciso mais: um plano especial para essas áreas onde esses investimentos ainda irão chegar, de forma a prepará-las para uma transição no estilo de organização territorial, fortalecendo seus laços sociais e econômicos e criando novas oportunidades à altura dos desafios que virão. Em outras situações é mesmo o caso de se evitar essas novas obras e atividades, como, por exemplo, novas grandes hidrelétricas na Amazônia, que deveriam ser substituídas por novas fontes de energia, que vão se tornando cada vez mais viáveis com a redução dos custos das tecnologias a elas associadas, como bem o demonstra a expansão da energia eólica no Brasil ou da solar em outros países.

## Nova matriz produtiva

Esse é um aspecto central. Os setores hoje mais dinâmicos da economia brasileira precisariam ser submetidos a maiores condicionalidades e a melhores incentivos ambientais. Os setores ainda incipientes e mais condizentes com uma economia do século 21 precisariam ser emulados de maneira mais significativa, menos tímida e pontual, para ganharem escala e deixarem de ser meros nichos de inovação. Isso envolve uma **arquitetura legal, fiscal e de financiamento**, que permita onerar os setores intensivos em recursos naturais e geradores de alto impacto ambiental, e financiar os setores emergentes e mais eficientes sob critérios sociais e ambientais. Isso envolve também uma **política científica e tecnológica** capaz de gerar as inovações necessárias, enfrentar gargalos de soluções, diminuir custos de produção. Isso envolve, ainda, a **construção de mercados** para essas inovações e novas formas de uso dos recursos naturais. A obra da economista Mariana Mazzucato (2014) tem enfatizado bastante o papel do Estado, sem substituir o setor privado, na alavancagem de ciclos de inovação. O Brasil já fez isso meio século atrás com a agropecuária. Precisaria fazer novamente agora, abrindo nova etapa capaz de lastrear novas décadas de crescimento continuado, sustentado por outra base produtiva mais coerente com os requisitos do novo século.

Quatro conglomerados de setores precisariam receber atenção e diretrizes especiais: agropecuária e alimentação, energia e mineração, transportes e indústria automobilística, química e biotecnologias. Em todos eles, é possível e necessário introduzir modificações nas formas de uso de materiais e energia, no modelo tecnológico adotado, nas formas de tributação e incentivo, no acesso e organização de mercados. Apenas um exemplo: é reconhecido o enorme potencial brasileiro em energia solar e eólica; boa parte desse potencial está em áreas de baixa dinâmica econômica e com concentração de populações pobres; no entanto, pouco há de conexão entre essas três dimensões na arquitetura institucional direcionada a esse setor. Outro exemplo: o Brasil criou dezenas de novas universidades, boa parte delas nas regiões interioranas do país; centenas de institutos de tecnologia também foram criados nas mesmas áreas; mas qual é a relação entre essas universidades, institutos de tecnologia e a rede de ensino fundamental e médio nessas regiões? Ou qual é a relação entre essa base científica e tecnológica e a geração de projetos estratégicos apoiados e articulados ao tecido social e econômico da rede de cidades médias do interior do Brasil e seu entorno? Um último exemplo: o transporte no Brasil, urbano ou de cargas, é um problema crucial. Seguiremos apostando nos mesmos caminhos do século 20? Ou novos sistemas, novas formas de combustíveis, novos modais poderão surgir como respostas? A experiência da indústria naval (ainda que

organizada em torno de outros objetivos) gerou lições que podem ser traduzidas em formas de articular provimento de bens e serviços com estímulos a mudanças na base produtiva. A experiência do programa de biodiesel, *idem*.

No plano internacional, o melhor exemplo é o da Coreia, onde houve forte conexão entre distribuição de ativos, uma nova base científica e tecnológica e uma perspectiva de transição industrial planejada. A Coreia fez a transição de um capitalismo apoiado na produção de bens de consumo de massas para o contexto de um capitalismo apoiado na microeletrônica. Saiu da condição de um país da periferia para a de uma potência industrial e tecnológica. O Brasil precisará fazer algum tipo de transição similar, mas agora no contexto de um capitalismo pós-industrial para uma sociedade capaz de colocar o enfrentamento da desigualdade e dos problemas ambientais no centro de suas estratégias de transição, e não como preocupações a serem tratadas *a posteriori* ou meramente por meio de mecanismos redistributivos – é preciso desconcentrar e tornar ambientalmente mais eficiente a própria produção de riquezas, bens e serviços para o bem-estar.

Uma vez mais é preciso destacar que esses vetores aqui elencados são apenas exemplos, cujo intuito é materializar o sentido das mudanças que precisam ser introduzidas, indicar algumas formas de dialogar com os problemas levantados pela literatura sobre as experiências passadas ou em curso, e mostrar como é necessário identificar setores a serem priorizados e outros a serem preteridos com esse conjunto de possíveis inovações. Deve ter ficado claro também que não há, nesse conjunto de proposições, qualquer forma de sectarismo ingênuo – estão ali o agronegócio, as indústrias, o setor extrativista, mas também estão os agricultores familiares, indígenas e comunidades tradicionais. Não são os grandes setores, mas o tipo de práticas o que precisa ser incentivado ou controlado. A próxima seção desloca a ênfase agora para as condições e os caminhos para fazer transições como esta, aqui apontada.



# 6.

Coalizões de  
forças sociais,  
mudanças  
institucionais  
e transição  
de alguns  
paradigmas

---



---

## **6. Coalizões de forças sociais, mudanças institucionais e transição de paradigmas**

Na seção anterior, foi dito que inovações e transições em políticas e programas que possam levar a uma aceleração no cumprimento das metas dos ODS no Brasil rural e interiorano não são um mero exercício técnico, e sim o resultado de um contrato, de um acordo, de uma narrativa partilhada sobre como enfrentar os problemas. Mas narrativas não existem soltas no tempo e no espaço. Para serem válidas e aplicáveis, essas agendas e as narrativas nelas expressas requerem o suporte de uma coalizão de forças sociais capazes de sustentá-las ao longo do tempo, certamente por um prazo superior ao mandato de um governo. Isso exige formas de articulação entre Estado, sociedade e mercado, orientadas por uma perspectiva estratégica e que permita superar dicotomias hoje tão restritivas às formas de ação coletiva que possam colocar o país no caminho de um desenvolvimento que se possa chamar de sustentável. Esta é a quinta e última mensagem deste estudo. E o que diz a literatura e as evidências empíricas a respeito dos condicionantes para que emergam agendas e coalizões com essas características?

## **O manejo estratégico de nichos de inovação**

Um primeiro campo de proposições é formado pelas confluências entre as teorias da transição e as teorias sobre manejo estratégico de nichos (LOORBACH; RACK, 2016). Essas teorias partem justamente da constatação de que, a partir da existência de um conjunto de experiências localizadas de inovação, é possível identificar aspectos a serem ampliados ou potencializados, bloqueios a serem desarmados, e aperfeiçoamentos no ambiente institucional disponível que podem ser desencadeados de forma a permitir saltos qualitativos. Esse seria justamente o caso brasileiro, que, ao longo das décadas recentes, foi palco de um conjunto significativo de inovações, inclusive com repercussão para a agenda política de países vizinhos (SABOURIN; GRISA, 2018).

Numa variante desse campo teórico, a abordagem específica do manejo estratégico de nichos (SNM) busca entender processos sociais que estão na base da conformação das inovações econômicas, tanto de produtos quanto nos processos produtivos. A SNM é uma abordagem elaborada no campo da governança e das políticas públicas que guarda raízes teóricas originárias dos enfoques evolucionários. Nela se busca especificamente compreender experiências de mercados, de processos produtivos, mas também se pode estender sua aplicação para outros tipos de organizações e embriões de experiências econômicas ou de articulação social que se baseiam nos valores da sustentabilidade. Essa abordagem entende que o desenvolvimento de técnicas, produtos e formas de cooperação sustentáveis requer mudanças técnicas e sociais de maneira inter-relacionada (LOORBACH; RAAK, 2016; GEELS, 2011). A SNM aborda processos que Geels (2011) vai chamar de “transições tecnológicas”. Dentro dessa perspectiva, considera-se que os processos de mudanças e inovações são precedidos pela existência de nichos. Os nichos são experimentos socioeconômicos que operam protegidos das “condições normais” do mercado, procurando viabilizar a expansão de novas tecnologias ou processos produtivos diferenciados. Os processos de transições têm caráter lento – condicionados a contextos institucionais, econômicos, sociais – e incremental, tendo que ser analisados a partir de vários níveis, sendo o nicho o nível micro de análise.

A literatura sobre SNM considera três aspectos centrais para a consolidação dos nichos: 1) convergência de expectativas entre os participantes dos nichos; 2) construção de redes sociais; e 3) processo de aprendizagem em múltiplos níveis (aspectos técnicos, estratégias de mercados etc.). Considerando esses aspectos, a consolidação ou derrocada dos nichos estão relacionadas a contextos socioeconômicos mais amplos, que interagem em diferentes níveis (KEMP; SCHOT; HOOGMA, 1998).

Cassol e Niederle (2019), ao falar das inovações nos sistemas agroalimentares e nos mercados agroalimentares no Brasil, vão um pouco além. Os autores apontam a emergência desses novos mercados de maneira coerente com o que é destacado na literatura dos nichos de inovação e também com vários dos ODS, ligados diretamente à agricultura e ao rural, como a erradicação da fome, ou a questões mais amplas como o trabalho decente e a diminuição das desigualdades de gênero. Assinalam ainda que nesses novos tipos de mercado há uma diversidade de estratégias, acordos, arranjos coletivos e mecanismos de governança sendo desenvolvidos para consolidar tais processos de reestruturação. Com diferenças, os mercados de proximidade, mercados territoriais e mercados institucionais atestam o crescente interesse e a viabilidade (econômica, social e cultural) de novas práticas e processos de produção e consumo para promover a sustentabilidade. Mas encontram uma série de entraves de distintas ordens: produtivos (relativos a escala e escopo, informalidade, dificuldade de adequação a padrões de qualidade); acesso e infraestrutura dos mercados (como normas e regras mais claras e aderentes à realidade desses grupos, acesso à população mais pobre, custos de transporte e logística, desarticulação dos compradores); políticas públicas (mecanismos de governança participativa, articulação entre atores estatais e sociedade civil, programas de compras públicas, extensão rural, financiamento). E terminam sublinhando a importância das formas de governança para que tais entraves sejam superados, destacando a relevância de políticas públicas que possam favorecê-las, seja em âmbito nacional, seja no âmbito dos governos estaduais e municipais. Há, portanto, a identificação das inovações, mas uma boa dose de ênfase nos entraves.

Mais um grão de sal é adicionado ao campo amplo das teorias da transição por Favarão (2019), que, em significativa revisão da literatura, aponta que as pesquisas realizadas têm priorizado processos de mudanças com ênfase na dinâmica interna de setores específicos, analisando fatores como interações entre agentes, processos de aprendizagem, formação de redes, governança, superação de gargalos que ocorrem no âmbito dos nichos de inovação. Destaca o autor que pouco se mobiliza de conhecimentos e análises para além desse domínio localizado em um setor. Wojciechowski (2019) vai ainda mais longe e chama a atenção para a necessidade de se observarem as articulações entre essas condições de governança e estruturas sociais e de poder que muitas vezes bloqueiam a disseminação dessas inovações em uma escala mais ampla, mantendo-as insuladas.

Passando dos sistemas agroalimentares e mercados sustentáveis para o tema das formas de gestão e uso dos recursos naturais, Drigo (2019), analisando as inovações recentes nas formas de governança, aponta que instrumentos regulatórios que

organizaram ações de comando e controle foram priorizados no passado recente, em detrimento de ações pensadas para estruturar cadeias produtivas sustentáveis que, uma vez implementadas, poderiam fazer diferença no modelo de desenvolvimento aplicado nas regiões rurais nos biomas do Brasil central e setentrional. Menciona que os eixos voltados à estruturação econômico-produtiva do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e Plano de Combate ao Desmatamento e Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e Plano de Ação para a Caatinga (PPCaatinga) pouco, ou quase nada, se articularam com os planos de nível superior e outras instâncias do governo federal, como os Planos Plurianuais e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Lembra a autora que o mesmo pode ser dito a respeito de iniciativas como o Plano para a Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), exemplo de política ancorada no crédito que não decolou nas regiões foco do problema, tendo concentrado suas operações mais nos agricultores do Sudeste-Centro-Oeste do que naqueles no Norte e Nordeste (OBSERVATÓRIO DO PLANO ABC, 2017).

Drigo (2019) menciona ainda que, na outra ponta, das inovações puxadas por atores e não por políticas públicas, permanece a dificuldade em dar escala aos nichos. Onde aconteceram, os projetos inovadores ficaram limitados a agricultores com mais recursos ou inseridos em redes que lhes permitem acessar projetos e recursos. Cita Piketty *et al.* (2015) para dar o exemplo de Paragominas, primeiro Município Verde do Pará e seu relativo sucesso, alertando, porém, para o fato de que a contenção do desmatamento e o registro de propriedade rural (CAR) se concentraram em fazendas de grande e média escala. A diversificação e a intensificação ficaram limitadas a propriedades e áreas com o melhor solo e condições logísticas, com os riscos de exclusão social dos pequenos agricultores.

Tudo isso leva ao tema da relação entre coalizões e instituições. Permanece, nos vários casos citados, a dificuldade em passar dos nichos de inovação a mudanças no regime de uso dos recursos naturais. Drigo (2019) corrobora a crescente aposta que vem sendo feita, não só na literatura (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; NORTH *et al.*, 2009; BERDEGUÉ *et al.*, 2015), mas também no mundo das práticas sociais, em torno da necessidade de formar coalizões amplas e heterogêneas. Tal aposta se fundamenta na ideia de que somente com ações desse tipo se pode mobilizar os recursos necessários para transições ecológicas ou para a sustentabilidade, que estão, por definição, dispersos entre um conjunto de agentes. Porém, é justamente a heterogeneidade o que bloqueia ou, no mínimo, dificulta a constituição de ações com esse teor. Lembra a autora que há uma tensão permanente entre diferentes segmentos do movimento ambientalista, alguns mais vinculados a uma agenda

centrada na implementação do Código Florestal, outros mais orientados pela busca de soluções de mercado como certificações, pagamento por serviços ecossistêmicos, entre outros. Favareto *et al.* (2019b), analisando as tendências recentes da expansão da agropecuária na região do Matopiba, também assinalam uma diversidade, agora entre segmentos empresariais, identificados em três grupos: os que se pautam por um discurso antiambientalista, para os quais qualquer pauta com esse teor é rechaçada em função das diferenças ideológicas com seus opositores; os inovadores, para quem a adoção de critérios socioambientais é uma realidade do mercado e será crescentemente adotada como um requisito de competitividade e de legitimidade do setor; os céticos, para os quais ações mais ousadas no campo da conservação podem ser adotadas, desde que economicamente viáveis no curto prazo. E Pompeia (2021) oferece o mais bem acabado retrato da diversidade de interesses e de narrativas que se abrigam no conjunto das organizações de representação patronal no Brasil.

Drigo (2019) também cita Viola (1987) para sublinhar como o movimento ecológico enfrenta, no chamado Sul global, uma ainda maior dificuldade em construir pautas amplas: porque nessa parte do planeta há uma explosiva combinação de problemas econômicos de competitividade, de degradação ambiental, e de injustiça social. Há, não só a dificuldade em combinar os distintos tons do discurso verde, como também limites difíceis de transpor em associar a pauta ambiental às lutas sociais, e ambas com inovações que contem com a aderência de parte expressiva do empresariado.

Justamente por conta dessas dificuldades, ações como a Coalizão pelo Clima, Florestas e Agricultura – fundada em 2014 e que reúne cerca de 200 membros, entre organizações do setor agropecuário e florestal, ONGs ambientalistas, pesquisadores, institutos de pesquisa e consultores – ou as formas de governança não estatal retratadas por Nakagawa, Favareto e Ospes (2014) ou Sawyer (2011) são tão importantes. Esse é o caso da Roudtable da Soja, da Rede Cerrado, do Cerrativo, entre outras. Mas sobre elas ainda existe pouco conhecimento acumulado e o fato é que ainda se está muito longe de um consenso mínimo a respeito do que funciona e de como funciona. O momento é de uma aposta nessas formas de ação e na montagem de coalizões amplas e heterogêneas, embora não se saiba ao certo por que caminhos superar os entraves existentes. Os arranjos institucionais deveriam, portanto, buscar formas de se apoiar e de fortalecer essas coalizões e seus espaços de governança, apostando em mais e melhores formas de coordenação entre Estado, sociedade e mercado.

## As dinâmicas territoriais inclusivas

### Teorias de médio alcance sobre dinâmicas territoriais

A tríade coalizões, ativos e instituições também está na base de um outro campo da literatura, agora voltada não diretamente às políticas públicas, mas à análise de dinâmicas territoriais que lograram alcançar dinamismo econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Os achados desse campo estão bem sistematizados na teoria de médio alcance sobre dinâmicas territoriais rurais formulada por Berdegué *et al.* (2015), segundo a qual as feições das regiões rurais são o resultado direto da forma como se constituem, nesses territórios, a articulação entre os atores nele presentes, os ativos de que dispõem para levar adiante seus projetos sobre os usos do território, e as coalizões de forças sociais que se formam a partir daí. Essas coalizões podem sustentar instituições inclusiva ou extrativas, a depender da sua composição e da forma com concebem a maneira de utilizar os recursos naturais disponíveis. Essa tríade, por sua vez, é tributária da maneira como, ao largo do tempo, se comportam cinco domínios críticos da história local: a estrutura de acesso e uso dos recursos naturais, a relação com as cidades, as características das estruturas produtivas locais, o acesso a mercados e as políticas públicas.

Os argumentos envolvendo coalizões e instituições inclusivas e extrativas já estava presentes em trabalhos consagrados como os de North *et al.* (2009) ou de Acemoglu e Robinson (2012). A novidade trazida pelos estudos sintetizados por Berdegué *et al.* (2015) foi identificar aquelas cinco instâncias empíricas fundamentais, típicas de regiões rurais ou interioranas, cujas diferentes combinações podem facilitar a emergência de coalizões mais favoráveis a engendrar trajetórias de desenvolvimento marcadas por maior ou menor possibilidade de crescimento com coesão social; e que, por sua vez, são também afetadas por essas coalizões num processo de *path dependence*. Esses temas ou instâncias empíricas podem ser esquematicamente assim apresentados.

a. **Estrutura de acesso e uso de recursos naturais** – naqueles territórios onde há formas abertas, vale dizer menos concentradas, de acesso a esses recursos, há maior probabilidade de que os níveis de desigualdade sejam menores. Mas esta não é uma condição para que haja crescimento econômico. O que ocorre é que esse crescimento econômico tende a ser mais incluyente ali onde o acesso à terra, à água e aos recursos florestais seja menos concentrado. O acesso a esses recursos funciona como uma dotação inicial de ativos que permitem a participação de atores locais em mercados ou, antes disso, a satisfação de algumas de suas necessidades mais elementares. Na ausência desse acesso

aberto, a maior parte da população local viverá sob privação básica ou aceitará participar de mercados de trabalho sob remuneração baixa ou em níveis de subsistência. Daí seu papel de condicionante do estilo de desenvolvimento que prevalecerá ao longo do tempo: se mais, ou menos desigual.

**b. Acesso a mercados:** acessar mercados dinâmicos que garantam renda para um território é condição para seu crescimento e prosperidade. Se não houver acesso a mercados dinâmicos, um território não tem como captar rendas externas e superar a pobreza. Mas também sobre esse domínio é importante observar que não se trata de condição suficiente. Se esse acesso a mercados se dá em um território no qual o item anterior, acesso a recursos naturais, é limitado, o resultado será um dinamismo e um crescimento econômico acompanhado de significativa desigualdade, porque não foram distribuídos os trunfos para que uma quantidade maior de pessoas e produtores possam acessar esses mercados. Por outro lado, se esse acesso a mercados se dá em territórios com acesso aberto à terra e recursos naturais, ele tende a beneficiar maior número de pessoas e, com isso, o crescimento econômico será mais distribuído, contribuindo para gerar níveis mais baixos de desigualdade.

**c. Estruturas produtivas locais diversificadas ou especializadas** – territórios com acesso aberto a recursos naturais e com acesso a mercados dinâmicos tendem a gerar estruturas produtivas diversificadas e desconcentradas ao longo do tempo, com maior participação de pequenas e médias empresas. Essa diversificação faz com que os postos de trabalho que se perdem com a modernização agrícola sejam compensados no próprio território, evitando o êxodo. Isso também permite que parte da riqueza produzida seja reinvestida em outros setores, tornando a economia local menos especializada e, portanto, menos vulnerável a crises. Por outro lado, nos territórios em que o acesso a recursos naturais é limitado a poucos produtores, se houver acesso a mercados dinâmicos, eles beneficiarão apenas a uma pequena elite. Essa concentração econômica tende a se traduzir em concentração setorial também da economia, pois não há mercado local forte o suficiente para sustentar uma diversificação econômica. Se houver reinvestimento de excedentes, no máximo isso gerará uma economia de enclave, capaz de garantir dinamismo econômico, mas sem beneficiar a maior parte da população, reproduzindo, portanto, desigualdades.

**d. Relações com as cidades:** os territórios que lograram constituir um importante centro urbano no seu interior têm maiores chances de diversificar sua estrutura produtiva. Isso porque esse centro urbano passa a funcionar como um local de disponibilidade de serviços e outras estruturas e amenidades



que não tornam obrigatória a migração de setores intermediários e da elite local. Com isso, esses setores fazem do próprio território um espaço onde investir seus diferentes capitais (econômico, mas também político, simbólico, cultural), em vez de direcioná-los permanentemente para fora. Onde não se constituem cidades, ou onde a relação do território se dá prioritariamente com um centro urbano localizado fora dos seus contornos, há uma constante evasão de excedentes e capitais de diferentes tipos, limitando as possibilidades de reinvestimento e, com isso, de ampliação de oportunidades no território original.

e. **As políticas públicas:** as políticas e investimentos governamentais sempre atuam nos territórios. Mas seu sentido não é unívoco. Elas podem alterar ou reforçar as dinâmicas anteriores. Portanto, trata-se de uma variável não desprezível. Por um lado, as forças sociais locais irão sempre tentar direcionar esses recursos e investimentos para fortalecer sua posição. Por isso é tão difícil gerar mudança nos territórios. Mas, se elas forem orientadas para alterar as condições anteriores com o devido suporte de forças sociais extraterritoriais, então isso pode alterar a trajetória dos territórios na direção de maior coesão social.

A maneira como esses cinco elementos vão se moldando ao longo da trajetória de um território condiciona a distribuição dos ativos necessários para que os atores locais possam participar da vida econômica e social. Em uma espécie de tipo ideal, naqueles territórios nos quais há acesso mais equitativo à terra e recursos naturais, que conseguem acessar mercados dinâmicos, que contam com ao menos um centro médio em seu interior, e que por tudo isso conseguem diversificar suas economias locais, aí estão dadas as condições para uma maior distribuição de ativos (renda, acesso à terra, a equipamentos sociais). Com isso, esses atores têm maior influência no espaço público e nas decisões sobre o futuro do território. Como corolário, seus interesses tendem a se traduzir nas regras de organização econômica e social local, nas instituições do território, enfim.

É justamente por isso que, na tipologia dos estilos de desenvolvimento apresentada em uma das seções deste estudo, é tão raro encontrar territórios inclusivos na porção setentrional do Brasil: porque ali, historicamente, não se encontram dispostas as condições estruturais (economias diversificadas, formas de acesso aberto aos recursos naturais, acesso estável a mercados para a agricultura familiar e as comunidades tradicionais) que permitiriam a distribuição dos ativos necessários a tomar parte em coalizões amplas de atores. Ali prevalece a pobreza e indicadores sociais abaixo da média, justamente por conta desses fatores.

Territórios com convergência positiva em indicadores econômicos e sociais encontram-se sobretudo em parte (e deve-se sublinhar que apenas em parte) do Brasil meridional, marcadamente naqueles territórios onde a estrutura agrária se apoiou em pequenos produtores desde a época da formação regional, com uma rede de pequenas cidades e a consequente desconcentração e diversificação da economia local. O caso típico é o Vale do Itajaí catarinense ou partes do Rio Grande do Sul. Mesmo no Sul e no Sudeste, nas áreas onde houve maior concentração da estrutura fundiária, encontram-se dinâmicas territoriais marcadas por dinamismo, mas também por forte desigualdade, restringindo o acesso de parte expressiva da população local ao bem-estar. No Brasil central, encontram-se territórios marcados por dinamismo, mas de dois tipos. Um primeiro, nas imediações das chamadas cidades do agronegócio, no Mato Grosso, onde há bons indicadores econômicos e sociais, mas com significativa perda da biodiversidade e beneficiando um contingente populacional relativamente restrito. Nesses casos, pode-se dizer que se trata de uma sociedade transplantada, pois os habitantes originais foram deslocados para outras áreas. Outra situação é aquela vista nas novas áreas de expansão, como o Matopiba, na qual os indicadores positivos se resumem a uns poucos município polo (como Balsas, no Maranhão; ou a dupla Luis Eduardo Magalhães/Barreiras, na Bahia), mas cercados por um conjunto de municípios que, embora com alta produção, apresentam indicadores sociais abaixo da média. Isso porque nesse entorno há simplesmente a extração de rendas, já que os proprietários não residem nos municípios produtores e, com isso, pouco da riqueza gerada circula irrigando o tecido econômico e social local. São, portanto, dois estilos de desenvolvimento produtores de desigualdade e concentração, apesar do forte dinamismo.

### **Mudanças em curso?**

A existência de coalizões amplas e plurais de atores são uma condição para moldar instituições (regras do jogo) que atendam aos interesses de segmentos igualmente amplos, e não restritos, de atores sociais – ou, em outros termos, são condição para gerar um desenvolvimento inclusivo. Mas, como já foi dito, essas coalizões e sua composição são sempre o resultado de dinâmicas territoriais de longo prazo nas quais, frequentemente, há mecanismos que bloqueiam uma distribuição de ativos (como terra, educação ou renda) mais equitativa, algo necessário para viabilizar a participação de setores menos favorecidos nos processos de decisão. Por essa razão é difícil, em países desiguais como o Brasil, encontrar territórios inclusivos: há uma inércia histórica que não favorece a composição de coalizões amplas; em sua ausência não se forjam instituições inclusivas; e consequentemente se reforça a trajetória que bloqueia a emergência de atores portadores dos interesses dos

mais pobres e vulneráveis. Se essa dinâmica é tão forte e rígida, o que se pode fazer a respeito? Aqui também a literatura tem algo a dizer. O aporte a respeito das mudanças de longo prazo pode ser útil para que se contorne o fatalismo a que as páginas anteriores podem induzir.

Mahoney e Thelen (2010) e Acemoglu e Robinson (2012) sustentam que há três caminhos para as mudanças que podem romper a dependência de caminho que faz com que regimes e ordens sociais se reproduzam, reforçando exclusão e desigualdade. São eles: a mudança exógena, que abala o arranjo de forças sociais preexistente, abrindo fissuras que podem resultar em mudança qualitativa endógena; a mudança incremental endógena, que ocorre quando vão se avolumando ao longo do tempo pequenas alterações na ordem social e que, num determinado momento, se transmutam em uma mudança qualitativa; e o conflito entre instituições e regras de uma determinada ordem social, que a certa altura pode resultar na supressão de certas regras e na nova prevalência de outras.

Apoiado nessas ideias, pode-se terminar estas páginas lançando uma hipótese alentadora: nesses três domínios identificados como possíveis fontes de mudança, é possível encontrar sinais de que algo similar pode estar ocorrendo no mundo, e no Brasil em particular.

Primeiro sinal: mudanças exógenas vêm forçando alterações de práticas e de comportamento dos agentes. Em especial a crise climática é um fator relativamente novo na ordem internacional que se traduz em incentivo à mudança. Atores de mercado, a chamada opinião pública internacional, consumidores, governos, enfim, vários tipos de agentes passam a adotar a variável ambiental como um condicionante das interações e trocas. Além disso, há a percepção crescente de que ajustes de práticas são necessários como forma de adaptação à mudança climática. Tudo isso abre oportunidades que podem ser mais bem aproveitadas. E, para isso, atores portadores de velhas práticas deverão perder força nas coalizões emergentes.

Segundo sinal: mudanças incrementais endógenas vêm alterando as condições de participação dos setores subalternos no jogo social. Ao menos três aspectos podem ser mencionados a esse respeito na trajetória recente do Brasil. Boa parte da população passou a ter acesso, pela primeira vez em uma perspectiva geracional, à educação formal. Boa parte do território conta, pela primeira vez desde a formação e a ocupação do Brasil interiorano, com uma rede de cidades de porte médio que podem significar oportunidades de mercado e oportunidades de acesso a equipamentos e serviços, antes só encontráveis em distantes grandes centros

urbanos. Boa parte do país passou a contar com uma interiorização das redes de educação superior, ciência e tecnologia, que podem ser convertidas em fatores de apoio à dinamização dessas regiões interioranas, mobilizando conhecimentos e expertise e tornando-se verdadeiros polos de inovação e de articulação de atores.

Terceiro sinal: conflitos entre instituições deixam o desfecho dos vetores de mudança anterior em aberto. Os dois sinais anteriores se traduzem em conflitos entre regras que operam o jogo social nos termos atuais. Há, obviamente, posições consolidadas que visam absorver de maneira gradual e sem alterações qualitativas os vetores de mudança anteriores. E isso pode, é claro, ocorrer. Mas há também pressões para que tais vetores resultem em mudanças mais profundas. Uma vez mais, isso vai depender da habilidade de que se criem novas narrativas, que possam amalgamar os interesses emergentes hoje dispersos em diferentes setores que não lograram, até o momento, armar uma agenda e uma coalizão de forças sociais forte o suficiente para inaugurar uma nova etapa nas políticas públicas, no estilo de desenvolvimento e na forma de inserção internacional do país. Deve ter ficado claro que as narrativas e coalizões do passado terão cada vez mais dificuldade para encontrar legitimidade para reproduzir-se no futuro. Resta saber quanto tempo e que custo social, econômico e ambiental será imposto até que um novo futuro se abra. Espera-se que a Agenda 2030 e os ODS possam ser parte desta nova construção, nos termos aqui expostos.



# 7.

## Conclusão

---



---

## 7. Conclusão

Ao longo dos cinco capítulos apresentados nas páginas anteriores, foram apresentadas algumas ideias chave envolvendo a consecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil rural e interiorano. No primeiro, argumentamos como a Agenda 2030 e os ODS representam uma oportunidade para mobilizar esforços convergentes em torno de uma agenda que consiga conciliar múltiplos requisitos, todos eles necessários para enfrentar as várias crises vividas no plano internacional e doméstico. Para que essa oportunidade se concretize, é necessário, contudo, superar um conjunto de bloqueios e desafios. Entre esses desafios está a necessidade de tratar afirmativamente uma diversidade de situações e contextos. Isso leva ao conteúdo do segundo capítulo, no qual se demonstrou que, embora o Brasil seja inequivocamente um país predominantemente urbano, estão longe de ser desprezíveis as dimensões do Brasil interiorano. E mesmo nesse domínio do Brasil não metropolitano, há enorme heterogeneidade. A rede de cidades assume contornos distintos no bioma Amazônia, na Caatinga ou na Mata Atlântica. A base de recursos naturais que pode servir como base para um novo ciclo de desenvolvimento também é diversa. E a estrutura econômica

é também diferente nas distintas formações espaciais. Tudo isso condiciona os termos de uma agenda voltada à consecução das metas dos ODS. Na terceira parte do texto, foi apresentada a situação de cumprimento dessas metas nos diferentes subespaços nacionais e nos diferentes biomas, concretizando o pressuposto que justificou esta pesquisa: em especial os biomas Amazônia e Caatinga estão em situação especialmente delicada, o que torna necessário o estabelecimento de diretrizes e instrumentos especificamente voltados para essas regiões. Na quarta parte, foram esboçadas uma crítica às narrativas dominantes sobre o futuro dessas regiões, uma avaliação do ciclo anterior de políticas para agricultura familiar e o desenvolvimento rural, e também foram introduzidas as bases do que poderia ser uma agenda renovada. E, por fim, a quinta e última parte abordou os condicionantes políticos e institucionais para que uma tal nova agenda possa emergir, não como exercício lógico baseado em evidências, como se fez aqui, mas como resultado de um novo compromisso social, sustentado por coalizões amplas e plurais de atores.

Mais do que a soma isolada das partes, há um argumento central que perpassa os vários capítulos: não será possível alcançar as metas dos ODS sem uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural e interiorano. O papel do conhecimento científico, nesse caso, é mobilizar evidências que ajudem a entender a magnitude desse desafio, onde estão os bloqueios para que ele seja enfrentado, e oferecer alternativas ao debate público. Esta é a ambição deste estudo.

## Bibliografia

ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. *Amazônia – por uma economia do conhecimento da natureza*. São Paulo: Ed. Elefante, 2019.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam – as origens do poder, prosperidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2012.

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

BACELAR, T.; FAVARETO, A. *O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional no Nordeste – uma homenagem a Celso Furtado*. Revista Econômica do Nordeste. v. 51, suplemento especial, p. 9-29. Fortaleza. Agosto. 2020

BANCO MUNDIAL. *Productive inclusion in Latin America – policy and operational lessons*. A Synthesis Note. Washington, D.C, 2021.

BERDEGUÉ, J. A. *et al. Conceptualizing spatial diversity in latin american rural development: structures, institutions, and coalitions*. *World Development*, v. 73, p. 1-10, set. 2015.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. *Desarrollo territorial rural en America Latina y el Caribe*. Serie 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en America Latina y el Caribe. Documento 32. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>.

BRASIL. *Indicadores brasileiros para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. 2021. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34 Letras, 2015.

CARNEIRO, M. J. *O debate sobre relações sociais de gênero e desenvolvimento rural nas Ciências Sociais brasileiras: contribuições para as políticas públicas*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

CASSOL, A.; NIEDERLE, P. *Mercados, sistemas alimentares sustentáveis e desenvolvimento rural – novas práticas à espera de novas políticas*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

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

COELHO, V. 2019. *Desigualdades em saúde e áreas rurais – olhando para os pequenos municípios do Cerrado, da Caatinga e da Amazônia*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.



CONSTANZA, R. *et al.* An overarching goal for the UN Sustainable Development Goals. *Situations*, v. 5, n. 4, 2015.

CONSTANZA, R. 2020. Ecological Economics in 2049 – getting beyond the argument culture to the world we want. *Ecological Economics*, n. 168, p. 1-5, 2020. Disponível em: [http://www.robertcostanza.com/wp-content/uploads/2020/01/2020\\_J\\_-Costanza-EcoEco-in-2049.pdf](http://www.robertcostanza.com/wp-content/uploads/2020/01/2020_J_-Costanza-EcoEco-in-2049.pdf).

DALY, H.; FARLEY, J. *Ecologia econômica – princípios e aplicações*. São Paulo: Instituto Piaget, 2004.

DASGUPTA, P. *The economics of biodiversity – the Dasgupta review*. Londres: HM Treasury, 2021.

DINIZ, J. F.; FAVARETO, A. Os desafios da inclusão da agricultura familiar no mercado de matéria-prima para o biodiesel no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, n. 1, p. 139-187, 2012.

DRIGO, I.G. *Uma revisão da literatura sobre recursos naturais, desenvolvimento rural e políticas públicas*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

ESCHER, F. *et al.* *Bilateral relations and development trajectories of Brazil and China: BRICS' agrarian issues at the centre of the contemporary 'double movement'*. Working Paper n. 7. Bicas - BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies, 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The state of food and agriculture*. Roma, 2014.  
\_\_\_\_\_. *The state of food and agriculture*. Roma, 2016.

FAVARÃO, C. *Uma revisão da literatura sobre 'sustainability transitions' em contextos rurais dos países em desenvolvimento*. Texto não publicado. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. *Raízes*, v. 37, n. 2, 2017.

\_\_\_\_\_. Transição para a sustentabilidade no Brasil e o desenvolvimento territorial nos marcos da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Parcerias Estratégicas*, v. 24, n. 49, 2019a.

\_\_\_\_\_. A Estratégia de Inclusão Produtiva Rural no Programa Brasil Sem Miséria. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019b.

\_\_\_\_\_. *As políticas públicas para o Brasil rural à luz da Agenda 2030 e dos ODS*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019c.

\_\_\_\_\_. Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado – paradoxos e transição para a sustentabilidade. In: GUIBERT, M.; SABOURIN, E. (coord.). *Resources, inégalités et développement des territoires ruraux em Amérique Latine, dans la Caraïbe et en Europe*. Paris: Institute des Amériques/Agence Française de Développement/Fondation EU-ELAC, 2020.

FAVARETO, A.; AQUINO, J. *Desafios para uma nova geração de políticas de agricultura familiar*. Brasil Debate, 2021. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/desafios-para-uma-nova-geracao-de-politicas-de-agricultura-familiar/>

FAVARETO, A. et al. *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)*. Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp, 2014.

FAVARETO, A. et al. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas do Brasil. *Revista Regis/UnB*, n. 1, p. 14-39, 2015.

FLEXOR, G. Políticas públicas, atores e regras – uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n.2,, p. 25-45, 2010.

FUNDAÇÃO ARYMAX. *Inclusão Produtiva no Brasil – evidências para impulsionar oportunidades de trabalho e renda*. São Paulo: Fundação Arymax, 2019.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1974/2005.

GALA, P. *Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. São Paulo: Ed. Contraponto, 2017.

GALVANESE, C. *Paradigmas do desenvolvimento territorial em debate – contribuições críticas a um campo científico emergente*. Santo André: EdUFABC, 2021

GEELS, Frank W. Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*, Netherlands, n. 31, p.1257-1274, 2002.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GRAMKOW, C. O Big push ambiental no Brasil: investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável. *Perspectiva*, FES, n. 20, 2019.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 1, 2014.

GRISA, C.; WESZ JR., J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 2, p. 323-346, 2014.

GRISA, C.; PREIS, P. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil – das controvérsias e limitações a uma nova agenda*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. IBGE, 2011. Disponível em: <http://ibge.gov.br>.

\_\_\_\_\_. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil*. IBGE, 2018. Disponível em: <http://ibge.gov.br>

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. IBGE, 2021. Disponível em: <http://ibge.gov.br>

INSTITUTO ESCOLHAS. *Imposto Territorial Rural – justiça tributária e incentivos ambientais*. Instituto Escolhas, 2019. Disponível em: [http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR\\_relatorio\\_final\\_FINAL.pdf](http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/05/ITR_relatorio_final_FINAL.pdf)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *ODS – Agenda 2030: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ipea, 2018.

INSTITUTODEPESQUISAECÔNOMICAAPLICADA(IPEA);FÓRUMBRASILEIRODESEGURANÇAPÚBLICA(FBSP). *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro: Ipea & FBSP, 2018.

INSTITUTODEPESQUISAECÔNOMICAAPLICADA(IPEA);PNUD;FUNDAÇÃOJOÃO PINHEIRO. *Relatório Radar IDH-M*. Brasília/Belo Horizonte: IPEA, PNUD, Fundação João Pinheiro, 2017.

KAWAMURA, Y.; ABRAMOVAY, R.; FAVARETO, A. Estruturas sociais no Semiárido e o mercado de biodiesel. *Cadernos CRH*, v. 26, n. 68, p. 347-362, 2013.

KEMP, René; SCHOT, Johan; HOOGMA, Remco. Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management. *Technology Analysis & Strategic Management*, [s.l.], v. 10, n. 2, p. 175-198, jan. 1998.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L.; ANDRADE, F. M. *Acesso à educação de qualidade no Brasil rural e interiorano*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

LOORBACH, D. A.; VAN RAAK, R. *Strategic niche management and transition management: different but complementary approaches*. *Discussion paper*, 2016. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/372447>.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G. *et al.* *Análise dos arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento rural no Brasil*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press, 2010.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor – desmascarando o mito do setor público versus setor privado*. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

MEDEIROS, M. *et al.* O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, jan./mar. 2015.

MELLO, J. *Estratégias de superação da pobreza no Brasil recente e impacto sobre o meio rural*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MORGAN, M. *Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data (2001-2015)*. Working Paper Series n. 2017/12. WID. World, 2017.

NAKAGAWA, L.; FAVARETO, A.; HOSPES, O. Revelando as concepções de controle em processos de governança privada de matérias primas para energia. In: FAVARETO, A.; MORALES, R. (eds.). *Energia, desenvolvimento e sustentabilidade*. Porto Alegre: Zouk Editoria, 2014. p. 181-198.

NERI, M. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Brasília: NEAD/FGV, 2012.

NOBRE, C. *É possível aproveitar o potencial econômico da Amazônia com tecnologia e sem desmatamento*. Entrevista para Jornal O Globo. Publicada em 07.08.2019. 2019.

NORTH, D. et al. *Violence and social orders – a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press, 2009.

NOVAIS, L. F.; ACCA, R. *Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – análise das metas ODS*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

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

NUSSBAUM, M. *Creating capabilities – the human development approach*. Belknap Press, 2013.

OBSERVATÓRIO DO PLANO ABC. *Análise dos recursos do Programa ABC*. Safra 2016/2017. Fundação Getúlio Vargas, 2017.

OLIVEIRA, C. L.; CONSTANTINO, C. A. *Política Nacional de Habitação Rural*. Texto produzido para o Projeto Transformações recentes no Brasil rural e os caminhos para uma nova geração de políticas públicas – BID/Cebrap. São Paulo, 2019.

PIKETTY, M. G. *et al.* Multi-level governance of land use changes in the Brazilian Amazon: lessons from Paragominas, state of Pará. *Forests*, v. 6, p. 1516-1536, 2015. Disponível em: <http://www.mdpi.com/journal/forests>.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. São Paulo: Ed. Intrínseca, 2014.

\_\_\_\_\_. *Capital e ideologia*. Barcelona: Ed. Planeta, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Pnud, 2019. Disponível em: - <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>.

POMPEIA, C. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Ed. Elefante, 2021.

PROGRAMA DE CÁLDULO DE DESFLORAMENTO DA AMAZÔNIA (PRODES). *Monitoramento da Amazônia por satélite*. 2019. Dados disponíveis em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

RODRIK, D. *Premature deindustrialization in the developing world*. Dani's Rodrik Weblog. 12 fev. 2015. Disponível em: [http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html)

SABOURIN, E.; GRISA, C. (orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Santa Maria: Escritos Editora, 2018.

SABOURIN, E. *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agriculture*, v. 29, n. 31, p. 2-8, 2020.

SACHS, I. *Rumo a ecossocioeconomia – teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p. 503-524, jul./set. 2012.

SAWYER, D. O Cerrado numa perspectiva eco-social. *Ateliê Geográfico*, v. 5, n. 14, p. 339-346, 2011.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SILVEIRA, F. G. *et al.* *Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo*. Brasília: IPC-IG, PN UD, FIDA, 2016.

UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. NY: UN, 2015.

VALENCIA, Mireya E. *et al.* Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina. InfoNote DTR, 2019.

VEIGA, José Eli *et al.* *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série Textos para Discussão, n. 1. Nead, ago. 2001.

---

VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

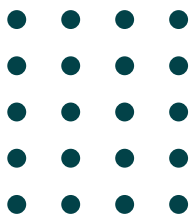
VIOLA, E. O. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecolítica. In: PÁDUA, J. A. (org.). *Ecologia & política no Brasil*. Rio de Janeiro: Luperj, Espaço & Tempo, 1987. p. 63-110.

WOJCIECHOWSKI, John. *Uma leitura territorial e escalar da transição agroecológica – estudo comparado no Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo*. Tese (Doutorado) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2019.

# ENAP

## Cadernos

nº 112



*Coleção: Cátedras 2018*

