

IICA

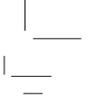
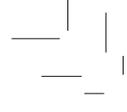
SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A nova cara da Pobreza Rural

Desafios para as políticas públicas



Volume 16



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A Nova Cara da Pobreza Rural: desafios para as políticas públicas

VOLUME 16

Organizadores da Série
Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Brasília – maio/2012



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2012



A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas do IICA está sob licença
de Creative Commons Atribución-
No Comercial-Compartir Igual 3.0 Unported.
Disponível em formato PDF em www.iica.int

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Copidesque: Valentina Pereira Buainain

Diagramação: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Leiaute da capa: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Foto da capa: Regina Santos

Impressão digital: Elite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas / Antonio Marcio Buainain...
[et.al] . Brasília: IICA, 2012. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16)
540 p., 15 x 23 cm

ISBN 13: 978-92-9248-388-3

1. Desenvolvimento rural 2. Pobreza 3. População rural 3. Políticas 4. Setor publico 5.
Brasil I. Buainain, Antonio Marcio C. II. IICA III. Título

AGRIS
E50

DEWEY
338.18

APRESENTAÇÃO

Em maio de 2010, o IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, iniciou a execução do projeto intitulado “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações perfil e desafios para as políticas públicas.” Teve como objetivo formular proposições de políticas para o enfrentamento de pobreza rural no Brasil com uma focalização mais apropriada e diferenciada para as ações de inclusão sócio produtiva, que tomassem em conta as especificidades e potencialidades dos diferentes segmentos da população rural em condições de pobreza.

A concepção do projeto partiu da constatação que a sociedade e economia brasileira sofreram profundas transformações nas últimas duas décadas, que incluíram mudanças nas instituições em geral, na estrutura produtiva, nos padrões tecnológicos e na dinâmica demográfica, que se associaram à redefinição dos espaços urbanos e rurais. Essas transformações conjugadas às políticas sociais de garantia de renda, que incorporaram milhões de pessoas ao mercado interno, como também as políticas de saúde, educação e eletrificação rural tiveram impactos importantes sobre as condições de vida da população rural.

Nesse contexto, análises recentes informam tanto a queda da pobreza no campo, como as mudanças em seu perfil e dinâmica reprodutiva. A importância social destes movimentos fundamentaram a necessidade de maior conhecimento dos processos de transformação no meio rural, necessário para consolidar as políticas existentes e para a construção de novas políticas capazes de reforçar, de maneira positiva, o processo de transformação social no campo.

Essas tendências e seus impactos orientaram a elaboração dos estudos e a formulação das proposições do projeto, que na sua execução focalizou três dimensões principais: (i) a dimensão metodológica para refletir e analisar as principais metodologias utilizadas para conceituar e quantificar a pobreza no Brasil; (ii) a dimensão empírica para realização de análises sobre as características, perfil e diferenciação regional da pobreza rural; e (iii) a dimensão das políticas públicas, objetivando analisar a suficiência e adequação das políticas atuais, assim como as implicações sobre o quadro político-institucionais relacionado com a gestão das ações de enfrentamento da pobreza rural.

Os conteúdos dos estudos e proposições do projeto estão consubstanciados nos volumes 16 e 17 da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, publicada pelo IICA.

Os textos contidos no volume 16 estão organizados em cinco blocos temáticos, a saber: dimensionamento e caracterização da pobreza rural, a heterogeneidade da pobreza rural, determinantes da pobreza rural, avaliação das políticas públicas que incidem sobre a pobreza rural e, finalmente, elementos para uma agenda de políticas de enfrentamento da pobreza. Enquanto que os ensaios apresentados no volume 17 foram estruturados observando as seguintes temáticas regionais : as características regionais da pobreza rural no Brasil , dinâmica agrária na Amazônia e pobreza, dinâmica agrícolas e rural no Nordeste, em especial no Semiárido, especificidades regionais e socioculturais da pobreza rural no Sudeste e Centro Oeste.

Finalmente é importante ressaltar que o projeto é fruto de uma parceria celebrada entre o IICA, os Ministério do Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e da Educação e do IPEA. Contando para sua formulação e execução com a orientação técnica e acadêmica do IICA, UNICAMP e UFU.

Carlos Miranda e Breno Tiburcio
Organizadores da Série DRS

PREFÁCIO

A sociedade e economia brasileira sofreram profundas transformações sociais e econômicas na última década, que mudaram a cara presente e o futuro do país. Embora seja possível mencionar muitas transformações notáveis, como a recuperação da economia, que voltou a crescer e hoje ocupa lugar de destaque e liderança no cenário internacional; ou a recuperação da autoestima da população brasileira e os avanços na área nas áreas estratégicas da Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, para mencionar apenas alguns exemplos, a mudança mais importante foi sem dúvida a redução da pobreza em geral, a inclusão de quase 50 milhões de brasileiros à cidadania e a redução da desigualdade sociais - promovidas em grande medida pelas políticas adotadas durante a administração do presidente Lula.

Entre 2003 e 2010 aproximadamente 25 milhões de pessoas deixaram a pobreza e outros 25 milhões passaram a integrar uma nova classe média que já mostrou sua importância estratégica no período recente, quando a crise internacional abateu a economia mundial e o Brasil pode sustentar o crescimento com base na força do mercado doméstico, que deixou de ser composto pela minoria da população e do qual hoje participam praticamente toda a população. Ainda assim, em 2010 em torno de 28 milhões de pessoas viviam em condições de pobreza, dos quais 16,2 em situação inaceitável de miséria, levando a Presidente Dilma a definir, antes mesmo de assumir o cargo, que a eliminação da miséria seria prioridade do seu governo, com uma meta ambiciosa e clara de fazê-lo até 2014.

O Brasil é um país urbano com uma população rural maior do que a população total da maioria dos países da América Latina. De fato, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE de 2008, o país tinha uma população de 10,5 milhões de pessoas ocupadas na agricultura e 27,8 milhões com domicílio rural para uma população total de 186,9 milhões de pessoas. Destaca-se que de um total de 7,3 milhões de famílias com domicílio rural, 2,9 milhões se encontravam em situação de pobreza, ou seja, de uma população rural de 26,2 milhões de pessoas, 12,2 milhões pertenciam a famílias em condição de pobreza em 2008.

O tamanho da população rural e ainda elevada proporção de pobres vivendo no meio rural, que foi historicamente marginalizada por um modelo de desenvolvimento com forte viés urbano, revela a necessidade de atenção especial e de políticas públicas ativas para resgatar o passivo de pobreza e reduzir as disparidades rural urbano que são responsáveis pelo esvaziamento do meio rural observado em várias partes do país e pelas migrações, em especial de jovens, que encontram nas cidades melhores condições para construir suas vidas. As políticas públicas sociais de garantia de renda, as políticas de saúde, eletrificação e educação tiveram impactos importantes sobre as condições de vida da população rural, mas há ainda muito o que fazer.

É no contexto destas preocupações e da decisão do governo federal de priorizar a redução da pobreza e eliminação da miséria que se insere o projeto A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil, iniciativa do IICA, com o apoio e parceria dos Ministérios de Desenvolvimento Social e do Núcleo de Estudos e Desenvolvimento Agrário – NEAD, vinculado ao MDA, Ministério da Educação e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e contando como apoio acadêmico da UNICAMP e da UFU.

A série de estudos, cujos resultados principais apresentamos nestes dois volumes, confirmam tanto a queda da pobreza como da redução da desigualdade econômica no campo. Indicam, também, que além da redução, a pobreza rural está mudando de cara e de dinâmica reprodutiva: em grande medida a pobreza já não se revela apenas na insuficiência de renda, ou na falta de moradia e luz elétrica —bens e serviços cuja provisão melhorou de forma notável no período recente—, mas na precariedade da educação rural, em problemas de acesso à saúde, nas condições de trabalho precário e em carências localizadas. Neste sentido os estudos revelam que as condições de vida dos pobres rurais se aproxima da situação dos não pobres e que os principais déficits são associados à pobreza geral do meio rural, historicamente marginalizado pelas políticas públicas. Mas os estudos revelam também a resistência da pobreza “velha”, que aparece com todas as suas faces conhecidas da fome, do analfabetismo, da falta de acesso a água e energia elétrica. O desafio da sociedade brasileira é erradicar, nos próximos anos, esta pobreza.

Os estudos, sob responsabilidade de um grupo de pesquisadores de prestigiadas universidades das 5 regiões do país e técnicos de vários ministérios, foram conduzidos com o objetivo explícito de aportar conhecimento dos processos de transformação no meio rural e de revelar a dinâmica e faces da pobreza rural para apoiar a consolidação das políticas existentes e para a construção das novas políticas necessárias para reforçar o movimento positivo e recente de transformação social no campo. Os estudos consideraram a diversidade regional e sociocultural do meio rural, buscando revelar as especificidades abre a possibilidade que as ações públicas de enfrentamento da pobreza rural tenham uma focalização mais adequada e uma diversidade de instrumentos compatíveis com as necessidades e as potencialidades sócio-econômicas de cada um dos segmentos mencionados.

Esta publicação reafirma o compromisso do IICA, por meio do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável - Fórum DRS de trabalhar em prol do fortalecimento das instituições brasileiras visando melhorar as condições de vida de todas as famílias que moram no espaço rural.

Manuel Rodolfo Otero

Representante do IICA no Brasil

RESUMO

Em maio de 2010, o IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, iniciou a execução do projeto intitulado “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas.” O objetivo foi *formular proposições de políticas para o enfrentamento de pobreza rural no Brasil com uma focalização mais apropriada e diferenciada para as ações de inclusão sócio produtiva, que tomassem em conta as especificidades e potencialidades das diferentes segmentos da população rural em condições de pobreza.*

Os resultados dos estudos e proposições desse Projeto estão consubstanciados e publicados em dois volumes, 16 e 17 da Serie de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O volume 16 está organizado em cinco blocos temáticos, a saber: pobreza rural e desenvolvimento; dimensões do rural e o debate da pobreza; determinantes e dimensões da pobreza no Brasil; pobreza rural e políticas públicas no Brasil; e pontos para agenda de políticas. Enquanto que os ensaios apresentados no volume 17 estão estruturado observando as seguintes temáticas regionais: as características regionais da pobreza rural no Brasil, dinâmica agrária na *Amazônia* e pobreza, dinâmica agrícolas e rural no Nordeste, em especial no *Semiarido*, especificidades regionais e socioculturais da pobreza rural no *Sudeste, e Centro Oeste.*

RESUMEN

En mayo de 2010, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA inició la ejecución del proyecto titulado “La Nueva Cara de la Pobreza Rural en Brasil: transformaciones, perfil y desafíos para las políticas públicas.” El objetivo fue *formular proposiciones de políticas para hacer frente a la pobreza rural en Brasil con un enfoque más apropiado y diferenciado para las acciones de inclusión socio-productivas que lleven en cuenta las especificidades y potencialidades de los diversos segmentos de la población rural en condiciones de pobreza.*

Los resultados de los estudios y proposiciones de dicho Proyecto están resumidos y publicados en dos volúmenes: 16 y 17 de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible.

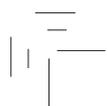
El volumen 16 está organizado en cinco bloques temáticos, que son: pobreza rural y desarrollo; dimensiones de la ruralidad y debate de la pobreza; factores y dimensiones de la pobreza en Brasil; pobreza rural y políticas públicas en Brasil y temas para la agenda de políticas. En el volumen 17 los ensayos presentados están estructurados en observancia a las siguientes temáticas regionales: características regionales de la pobreza rural en Brasil, dinámica agraria en la *Amazonía* y pobreza, dinámica agrícola y rural en el Noreste de Brasil, especialmente en el *Semiárido*, especificidades regionales y socio-culturales de la pobreza rural en el *Sureste* y *Centro Oeste*.

ABSTRACT

In May 2010, the Inter American Institute for Cooperation on Agriculture – IICA began the execution of the project entitled “The New Face of the Rural Poverty in Brazil: transformations, profile and challenges for public policies.” The objective was to *formulate proposals for policies tackling rural poverty in Brazil with a more appropriate focus and differentiated actions of socio-productive inclusion, considering the specifications and potentialities of several segments of the rural population under poverty conditions.*

The results of the studies and proposals of that Project are summarized and published in two volumes: 16 and 17 of the Series of Sustainable Rural Development.

Volume 16 is divided in five thematic groups, as follows: rural poverty and development; rural dimensions and discussions about poverty; factors and poverty areas in Brazil; rural poverty and public policies in Brazil and themes for policies program. Volume 17 includes essays that were submitted and structured in accordance with the following regional themes: regional characteristics of the rural poverty in Brazil; agrarian management in the Amazon and its poverty; agricultural and rural management in the Northeastern Region, particularly in the semi-arid, with regional and socio-cultural specifications of the rural poverty in the Southeast and Middle West.



SUMÁRIO

PARTE 1 - POBREZA RURAL E DESENVOLVIMENTO 17

CAPÍTULO I - UMA ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA RURAL SEGUNDO A PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA 17

(Cláudio Dedecca, Antônio Buainain , Henrique Neder e Cassiano Trovão)

1. Introdução..... 17
2. A nova centralidade da pobreza na política pública18
3. Monetização, incentivo, multidimensionalidade.....22
4. A elaboração de indicadores multidimensionais de pobreza27
5. Os indicadores de multidimensionais de pobreza31
6. Perspectivas da população rural na dinâmica demográfica37
7. Tendências gerais da pobreza segundo o critério básico de renda corrente39
8. A pobreza rural segundo um enfoque multidimensional43
9. Observações gerais.....45

CAPÍTULO II - AS DIFERENTES FORMAS DE DEFINIR O RURAL BRASILEIRO E ALGUMAS TENDÊNCIAS RECENTES – IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E COMBATE À POBREZA.....55

(Arlson Favareto e Paulo Seifer)

- Introdução.....55
1. O que considerar rural e urbano na virada para o século XXI56
 - 1.1 As definições e dimensões do rural e do urbano nos países do capitalismo avançado58
 - 1.2 A longa evolução das relações rural-urbano.....64
 - 1.3 Implicações para o desenvolvimento67
2. Relações rural-urbano no Brasil: situação atual e possibilidades de futuro.....71
 - 2.1 As dimensões do rural e do urbano no Brasil71
 - 2.2 Para além das mudanças demográficas: o debate brasileiro sobre desenvolvimento rural na virada do milênio77
3. Políticas públicas e investimentos na promoção do desenvolvimento rural e no combate à pobreza.....86
 - 3.1 Uma década de experimentações.....86
 - 3.2 Condições para a definição de uma estratégia de futuro.....91

3.3 Uma nova agenda para o desenvolvimento rural	94
4. Conclusão	98
CAPÍTULO III - CONTRIBUIÇÕES PARA A AGENDA DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA RURAL.....	107
(Cláudio Dedecca)	
1. Ponto de partida do projeto	107
2. Contribuições para o desenvolvimento da política pública de combate à pobreza..	111
CAPÍTULO IV - DETERMINANTES DA POBREZA RURAL E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	121
(Steven Helfand e Vanessa Pereira)	
1. Introdução.....	121
2. Determinantes da Pobreza Rural.....	123
2.1 Um quadro conceitual para a geração de renda	123
2.2 Tipologia das saídas da pobreza rural	127
3. A pobreza rural no Brasil e no mundo.....	129
3.1 Como o Brasil se compara a outros países?	129
3.2 A pobreza rural no Brasil.....	131
4. Principais determinantes da pobreza rural	133
4.1 Introdução	133
4.2. Os determinantes da pobreza entre os produtores agrícolas: terra versus produtividade?.....	134
4.3 Ativos dos produtores agrícolas	140
4.4 O capital humano no Brasil rural: o déficit educacional.....	142
4.5 Obstáculos para o sucesso da agricultura familiar: custos de transação e participação no mercado	149
4.6 Emprego rural não-agrícola (ERNA) e pobreza	152
5. Conclusões.....	154
CAPÍTULO V - A POBREZA NA AMÉRICA LATINA E SEU COMBATE NO MEIO RURAL BRASILEIRO.....	161
(Pierre Salama)	
1. Introdução.....	161
2. A redução da pobreza depende relativamente pouco das políticas de assistências..	165
3. As despesas sociais em progresso, mas nem sempre bem direcionadas.	183
4. Conclusão	192

PARTE 2 - DIMENSÕES DO RURAL E O DEBATE DA POBREZA 205

CAPÍTULO I - SIGNIFICADOS DA POBREZA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA..... 205
(Fernanda Calasans Lacerda)

1. Introdução..... 205
2. Os conceitos de pobreza 207
3. O estudo da pobreza no Brasil..... 220
4. Políticas públicas de combate à pobreza 225
5. Considerações Finais..... 233

CAPÍTULO II - POBREZA: CONCEITOS E MENSURAÇÃO 241
(Regis Oliveira, Antônio Buainain e Henrique Neder)

1. O que é Pobreza? 241
2. Mensurando a pobreza 246
 - 2.1 Fontes de Informações sobre a pobreza no Brasil 246
 - 2.2 Medidas de Pobreza 248
 - 2.3 As medidas das Nações Unidas 250
 - 2.4 Abordagem multidimensional 252
3. Considerações finais 255

CAPÍTULO III - A QUESTÃO AGRÁRIA E A POBREZA RURAL NO BRASIL 259
(Alexandre Valadares, Antônio Filho, Brancolina Ferreira e Fábio Alves)

1. Raízes da pobreza do Brasil rural: o velho e o novo x a questão fundiária 259
2. A Reforma agrária - atualidade 260
3. A Reforma agrária e a política de assentamentos rurais 262
4. Quadro geral da estrutura fundiária brasileira – acesso à terra e demanda potencial por reforma agrária 266
5. A pobreza rural a partir das concepções e dados do Banco Mundial 268
6. Pobrezas absolutas, terras ocultadas: Brasil e América Latina em perspectiva 276
7. Considerações finais 284

PARTE 3 - DETERMINANTES E DIMENSÕES DA POBREZA NO BRASIL..... 287

CAPÍTULO I - EMPREGO NA AGRICULTURA BRASILEIRA: NOTAS DE SUBSÍDIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA..... 287
(Otávio Balsadi)

1. Introdução..... 287
2. Um olhar sobre a população ocupada, com foco no rural..... 288

3. Fazendo um recorte para o mercado de trabalho assalariado.....	291
4. Avanços e dilemas no mercado de trabalho assalariado rural e agrícola no período recente	296
4.1. O quê ainda merece atenção?.....	301
5. Políticas públicas integradas de erradicação da pobreza com foco nos assalariados rurais e agrícolas	304
6. Considerações finais	316
 CAPÍTULO II - POBREZA E EXTERMA POBREZA NO BRASIL RURAL.....	319
(Mauro Del Grossi)	
1. Introdução.....	319
2. As informações do Censo Agropecuário 2006.....	319
3. As informações das Pnads entre 2001 a 2009.....	322
4. A extrema pobreza rural em 2009.....	327
5. Considerações finais	334
 CAPÍTULO III - DISTRIBUIÇÃO DE RENDIMENTOS E QUALIDADE DE VIDA DOS DOMICÍLIOS RURAIS BRASILEIROS	335
(Alexandre Gori)	
1. Introdução.....	335
2. Políticas públicas, pobreza e desigualdade	337
3. Indicadores subjetivos da qualidade de vida.....	339
4. Dinâmica da distribuição de rendimentos	342
4.1 Dinâmica da pobreza e das fontes de rendimento	342
4.2 Distribuição das fontes de rendimento	345
4.3 Distribuição regional das fontes de rendimento	348
5. Dinâmica da qualidade de vida	350
5.1 Percepções sobre a qualidade de vida.....	350
5.2 Diferenças de renda da percepção de qualidade de vida.....	353
5.3 Diferenças regionais da percepção de qualidade de vida	356
6. Padrões de associação entre a dinâmica dos rendimentos e da qualidade de vida ...	359
7. Comentários finais.....	361
 PARTE 4 - POBREZA RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	367
 CAPÍTULO I - ALCANCE E LIMITE DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA O COMBATE À POBREZA: DESAFIOS DO MUNDO RURAL	367
(Lena Lavinas e Barbara Cobo)	

1. Evolução recente da pobreza e cobertura dos programas de renda.....	371
2. Atividade e Trabalho Infantil	378
3. A prevenção contra riscos e a pobreza	383
4. Pobreza não-monetária: acessibilidade e bem-estar da população rural	386
5. A cobertura de saúde.....	391
6. Pontos de uma agenda para erradicação da miséria	393

CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO E AS PERSPECTIVAS DE CONTRIBUIÇÃO PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL399
(Eliane Dayse Furtado e José Ribamar Furtado)

1. Introdução.....	399
2. Sumário da situação histórica, sociocultural e econômica da população rural ...	403
3. Características gerais do sistema de educação do país.....	406
4. Políticas públicas na educação do campo.....	412
4.1 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera	413
4.2 Escola Ativa.....	418
4.3 Programa nacional de educação de jovens agricultores (as) familiares integrada à qualificação social e profissional (ProJovem campo – saberes da terra).....	425
4.4 Programa de apoio à formação superior em licenciatura em educação do campo (Procampo)	428
4.5 Quadro síntese das políticas	429
5. Alcance e possibilidades das políticas para a superação da pobreza rural	432

CAPÍTULO III - AS ATUAIS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL 441
(Brenda Braga)

Apresentação	441
1. Introdução.....	442
2. Políticas e programas federais de desenvolvimento rural selecionados	444
2.1 Crédito Rural - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.....	444
2.2 Seguro agrícola	447
2.3 Comercialização	449
2.4 Reforma agrária	452
2.5 Assistência técnica	458

2.6 Energia renovável	459
2.7 Desenvolvimento territorial	461
2.8 Articulação de políticas para enfrentamento da pobreza rural	462
3. Análise das políticas e programas federais de desenvolvimento rural selecionados.....	473
3.1 Crédito rural	475
3.2 Seguro agrícola.....	478
3.3 Comercialização.....	480
3.4 Reforma agrária.....	484
3.5 Assistência técnica	486
3.6 Energia renovável	487
3.7 Articulação de políticas para enfrentamento da pobreza rural.....	488
3.8 Programa territórios da cidadania.....	491
4. Síntese dos desafios à coordenação e alcance das políticas de desenvolvimento rural.....	497
5. Sugestão de agenda prioritária	498

PARTE 5 - POBREZA RURAL: PONTOS PARA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS 505

(Antônio Buainain, Cláudio Dedecca e Henrique Neder)

PARTE 1

POBREZA RURAL E DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

UMA ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA RURAL SEGUNDO A PERSPECTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA¹

■ **Cláudio Salvadori Dedecca**

Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp.

Antônio Márcio Buainain

Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador senior do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

Henrique Dantas Neder

Professor adjunto do Instituto de Economia da UFU.

Cassiano José Bezerra Marques

Trovão

Doutorando do IE/Unicamp

1. Introdução

O objetivo do projeto foi enfrentar o desafio de conhecimento da pobreza rural, visando organizar conhecimento estruturado e adequado para as políticas públicas. Neste sentido, esteve sistematicamente presente a necessidade de se analisar a pobreza em uma perspectiva multidimensional, que alargasse o enfoque centrado na visão monetária do problema, isto é, da relação estreita entre necessidade básica de renda e pobreza.

As razões dessa preocupação decorrem do fato da situação de pobreza não apresentar um caráter absoluto, mas dinâmico, pois sua identificação depende do grau de desenvolvimento socioeconômico e dos valores coletivos morais e éticos considerados relevantes pela sociedade. Em outras palavras, não se pode considerar os critérios para definição de pobreza que eram adotados no início ou em meados

¹ Este ensaio contou com o apoio do Professor Alexandre Gori Maia (IE/Unicamp).

do Século passado. O país se desenvolveu, novos padrões de consumo foram estabelecidos, novo arcabouço de proteção social foi adotado e novas expectativas sobre níveis mínimos de bem-estar foram inscritas na sociedade. Portanto, faz-se necessário entender o desafio de combate à pobreza levando-se em conta estas diversas questões, ou melhor, dimensões do desenvolvimento socioeconômico.

Esta análise desenvolve os argumentos e metodologia de um enfoque multidimensional da pobreza, orientados para o quadro institucional de políticas sociais presente hoje no Brasil. Em termos analíticos, são apresentados resultados agregados propiciados pela metodologia construída. Entretanto, é explicitado o potencial que ela carrega para informar os investimentos, gestão e estruturação das políticas sociais.

2. A nova centralidade da pobreza na política pública

Desde os anos 80, o tema da pobreza tem se apresentado como uma recorrência nas agendas dos governos e das instituições multilaterais de desenvolvimento. O fim do ciclo de expansão do pós-guerra explicitou, ao menos, dois aspectos difíceis do processo de desenvolvimento realizado.

O primeiro, associado aos desafios colocados para os países desenvolvidos do ocidente em face da situação de esgotamento de uma fase longa de desenvolvimento, referia-se aos riscos de emergência da pobreza nestas nações, os quais demandavam novas alocações de recursos para a política social que se faziam conflitantes com as diretrizes de austeridade fiscal que começavam a ser adotadas. O aumento do desemprego prolongado associado à reestruturação produtiva ampliava os riscos de emergência da pobreza nos países desenvolvidos, pois havia indícios que uma parcela não desprezível da população demandaria, por tempo prolongado, de proteção social com escopo mais amplo. Isto é, a manutenção das condições de vida da população de menor renda, com maior probabilidade de ser afetada negativamente pela crise e a reorganização econômica, dependia do aprofundamento do Estado de Bem-Estar Social, via ampliação das políticas e programas existentes, estabelecendo a necessidade de aumentar o gasto público com a política social. A elevada participação da população de mais de 60 anos indicava, por outro, uma fonte de pressão autônoma por maior despesa pública com os regimes nacionais de previdência social. A pressão por austeridade fiscal constrangia a adoção da solução de simples aumento do gasto com a política social. A busca de inovações na política social que não acarretassem aumento do financiamento se transformou em regra comum dos governos nacionais. Mudanças na gestão e na configuração das políticas e programas passaram a ocupar a agenda

pública. A solução para a pobreza existente não poderia passar pela incorporação ao mercado de trabalho, considerando a ausência de crescimento e o acesso crescente a novos programas da política social. A reorganização da política social passava a ser encaminhada, aparecendo o tema da pobreza como uma questão a ser enfrentada com instrumentos específicos de política pública.

O segundo aspecto relacionava-se aos países não desenvolvidos. Apesar das amplas diferenças econômicas e sociais que marcavam seus processos de desenvolvimento, um elemento comum era identificado. Constatava-se que, mesmo para aqueles que haviam conseguido alcançar estágios mais avançados, o processo de desenvolvimento não havia permitido resolver adequadamente o problema da pobreza. Ao contrário, o processo de industrialização e urbanização havia amplificado o problema em vários países, tendo como uma das referências importantes a experiência brasileira. O esgotamento da expansão do pós-guerra interrompia o modelo de financiamento externo que havia viabilizado a industrialização de parte dos países em desenvolvimento, pondo em xeque a própria sustentação das condições econômicas e sociais alcançadas. Rompia-se, deste modo, as possibilidades destas nações equacionarem o problema da pobreza através de trajetória semelhante percorrida pelos países desenvolvidos no pós-guerra. O combate à pobreza via ampliação do gasto da política social se colocava em uma situação de impasse, havendo riscos crescentes de regressão da proteção social, seja em razão da crise financeira dos estados nacionais, como da maior demanda associada com a crise dos mercados nacionais de trabalho.

No final do Século passado, a questão da pobreza voltava a rondar as nações, independentemente do grau de desenvolvimento econômico e social alcançado por cada uma delas, sendo que as restrições à execução de políticas de combate pelo aumento do gasto social passavam a se apresentar quase como intransponíveis. A fragilidade da situação fiscal dos estados nacionais em um contexto político adverso, onde posições políticas conservadoras passaram a ter prevalência na definição das políticas públicas, bloqueava possíveis aumentos do gasto público, ao mesmo tempo em que emergia proposições de aumento da eficiência desse gasto na área social pela reorganização dos programas. As noções de focalização, contrapartida e meta na definição dos programas foram se tornando progressivamente termos comuns na gestão das políticas sociais.

Em vários países desenvolvidos, os programas de seguro-desemprego se constituíram em balão de ensaio para a introdução de mudanças visando à reorganização das políticas sociais. A redução de tempo de vigência do auxílio associada a restrições à recusa pelo desempregado de uma oferta de emprego foi

uma característica que, em maior ou menor intensidade, esteve presente nas reformas dos programas de seguro-desemprego.

As alterações introduzidas neste programa foram dando o norte para a mudança em outros programas sociais, que inclusive ampliaram a vinculação do benefício recebido à iniciativa da população adulta de busca ativa de emprego. A organização e gestão dos programas sociais foram progressivamente incorporando a noção de proteção associada ao trabalho (*Workfare*), enfraquecendo paulatinamente aquela associada à proteção universal (*Welfare*)². Os argumentos em favor desta transição da orientação da proteção social foram que, em um ambiente de elevado e recorrente desemprego, era fundamental que houvesse pressão e indução em favor da inserção no mercado de trabalho, mesmo que as possibilidades ocupacionais pudessem ser mais desfavoráveis que as vigentes na situação anterior de emprego. Havia a expectativa que esta orientação impediria a acomodação da população desempregada ou com dificuldades de inserção inicial, como os jovens, na política social.

Abria-se, portanto, um movimento de reorientação dos sistemas nacionais de proteção social, marcado pela maior presença de exigências e contrapartidas pela população demandante. A questão da eficiência alocativa dos programas foi ganhando força dentre os gestores das políticas públicas e a representação política dos governos. Durante o crescimento do pós-guerra, a visão predominante entendia que a proteção social, exclusive as aposentadorias, não deveria estar condicionada a mecanismos de incentivo, pois as carências sociais da população decorriam de problemas de funcionamento da sociedade capitalista. A partir dos anos 90, foi se introduzindo a perspectiva que tais carências tinham relação com a ausência de iniciativa da população em contribuir e se esforçar para a sua superação. As implicações desse processo foram precocemente esmiuçadas em meados da década de 90 por Thurow (1996), que entendia serem elas um ameaça para a estabilidade e o desenvolvimento futuro do capitalismo.

É importante explicitar que estas duas perspectivas sempre estiveram presentes na discussão sobre a proteção social no processo de desenvolvimento capitalista. No processo pioneiro de formação da sociedade, trilhado pela Inglaterra, prevalecia a perspectiva que hoje tem maior expressão. Somente a partir do final do Século XIX, durante a era vitoriana, começou a emergir a visão da política social de natureza mais universal e com baixas condicionalidades, movimento que ganhou força ao longo dos anos 30 e se consolidou a partir de meados da década de 40 do Século passado. A disputa entre elas é uma recorrência na história do capitalismo, afetando também o grau de universalização e de mercantilização da política social ao longo do tempo.

2 Uma análise abrangente da transição do modelo de proteção social do *Welfare* para o *Workfare* é encontrada nos ensaios reunidos por Mead et al (1997).

A orientação de se estabelecer maior restrição ao acesso ao seguro-desemprego acabou transbordando para as outras políticas sociais, exclusive aquela de educação para a população entre 6 e 18 anos, em vários países desenvolvidos. Mecanismos de restrição ao acesso foram sendo paulatinamente adotados nas políticas de saúde, garantia de renda, habitação e aposentadoria. Nos países em desenvolvimento, este movimento foi mais intenso, tendo sido introduzidas alterações profundas na organização da política social, como observado na Argentina e Chile.

O maior risco de aumento da pobreza, em um contexto de ausência de crescimento econômico, isto é, de crise de emprego, e de recuo do grau de proteção da política social, exigia maior atenção em relação ao problema por parte dos estados nacionais, desenvolvidos ou não.

Por outro lado, as instituições internacionais passaram a buscar alternativas para suas ações, seja em razão da menor disponibilidade de recursos que passaram a dispor, seja por causa da explosão da demanda por financiamentos por parte dos países em desenvolvimento. As orientações para as políticas de combate à pobreza foram também se modificando progressivamente, processo marcado até por uma perda de articulação entre os programas com fins específicos e os demais programas da política social. Ao mesmo tempo em que tanto a questão do incentivo como a monetização do problema foi ganhando expressão nas orientações para os programas nacionais de combate à pobreza.

Segundo tipologia proposta por Esping-Andersen (1990), amplamente conhecida nos ambientes acadêmico e dos gestores da política pública, é possível indicar três modelos de regulação e proteção social presentes no desenvolvimento capitalista das nações, consolidados ao longo do Século XX:

Liberal - caracterizado pela maior expressão de programas focalizados, com baixa incidência das transferências ou de proteções universais. Nestes modelos, os regimes de aposentadoria por capitalização e de saúde via convênios privados, individuais ou coletivos, tendem a ser predominantes. Uma maior monetização e mercantilização das políticas sociais é característica fundamental. A experiência americana é a mais representativa;

Conservador – com origens na pressão dos interesses da igreja e dos partidos conservadores, é caracterizado por uma ponderável regulação estatal, tendo na família sua referência de estruturação. Segmentado e hierarquizado socialmente, teve na inserção produtiva dos homens a vinculação da proteção social. O mercado de trabalho teve papel determinante para a estruturação da proteção social. Dominante na Europa Ocidental, ele tem as experiências da França e Alemanha como as mais representativas;

Socialdemocrata – estruturado a partir das demandas organizadas dos trabalhadores, transitou da proteção ao trabalho para a política social de natureza mais universal. Os benefícios sociais tenderam ser reconhecidos como direitos, tendo havido baixa incidência de condicionalidades em seu acesso. Os países nórdicos são apontados como as experiências mais importantes.

Mesmo considerando os problemas existentes nesta tipologia³, que estabelece um forte enquadramento de uma ampla diversidade de experiências de sistemas nacionais de proteção social, é inegável que ela explicita a tensão dessas perspectivas, a liberal e a socialdemocrata, que em grande medida foram apontadas como relevantes para a redefinição das referências básicas da política social, nestes últimos 30 anos, até mesmo daquela de combate à pobreza.

É possível argumentar que ao mesmo tempo em que a política de combate à pobreza ampliou sua importância na política social, novas orientações foram lhe sendo imprimidas, alterando seus objetivos e suas características de modo ponderável.

3. Monetização, incentivo, multidimensionalidade

Os novos termos propostos para as políticas de combate à pobreza, nos anos 80 e 90, foram estreitamente marcados pelas noções de monetização e de incentivo. A associação do problema à renda e à necessidade de ampliar os instrumentos de transferência direta em substituição àqueles de natureza indireta tiveram proeminência nos documentos de formulação de políticas de combate à pobreza das instituições internacionais, em especial do Banco Mundial. A experiência americana do *"foodstamp"* era indicada como a mais eficiente em termos de alocação de recursos e de redução da pobreza. Entendia-se que a existência de um cadastramento criterioso das famílias em situação de pobreza e a transferência direta de renda para aquelas em situação reconhecida de risco social se constituía na estratégia de maior eficiência. A orientação incorporava a necessidade de incentivar a população pobre a buscar saídas próprias, aceitando a educação fundamental como a única política sem condicionalidade de acesso.

Para justificar a importância do incentivo para que a população buscasse saídas próprias, ampla importância foi dada à experiência do Grameen Bank em Bangladesh, criado pelo Professor Muhammad Yunus em 1976⁴. A iniciativa buscou reduzir a pobreza por meio de pequenos financiamentos para a organização de negócios

3 Ver Ferrera (1998) e Moreno (2001).

4 Ver <<http://www.grameen.com>>.

próprios pelas famílias, visando reduzir sua dependência em relação às possíveis iniciativas da política estatal.

A associação da condição de pobreza a um nível básico de renda monetária ganhou proeminência, afinal o enfoque na transferência direta de renda encontrava-se dependente de uma referência. Mesmo considerando outras carências sociais e econômicas vividas pelas famílias pobres, a renda auferida era a referência básica. Ademais, em uma situação de crise de emprego, a ausência de renda, em uma sociedade na qual o consumo é viabilizado especialmente pelo acesso à moeda por meio do trabalho, coloca a sobrevivência imediata em situação de risco explícito.

Um dos indicadores elaborados pelo Banco Mundial, que acabou recebendo ampla visibilidade da mídia, derivou a condição de pobreza extrema da situação de renda familiar *per capita* inferior a US\$ 1,25. O indicador acabou sendo reconhecido como uma linha de pobreza representativa. A adoção de algum critério monetário básico equivalente ganhou força nas orientações das instituições internacionais para financiamento dos programas de combate à pobreza, que era acrescida da defesa da focalização das demais políticas sociais, bem como da redução da presença do Estado na execução das ações. Esta função deveria ser repassada para instituições não governamentais, pois se considerava que estas teriam mais agilidade e menor custo quando comparados aos incorridos pela gestão estatal.

A nova orientação realizava uma forte crítica à perspectiva dos programas de combate à pobreza até então conduzidos pelo Estado. A primeira se dirigia a uma possível ineficiência de gestão, relacionada a gastos administrativos excessivos decorrentes da complexidade e diversidade das ações de transferência indireta de renda. A segunda apontava que os programas não tinham focalização na pobreza. Isto é, imputava à gestão e ao foco dos programas a responsabilidade da reiteração da pobreza no processo de desenvolvimento, em especial para os países não desenvolvidos. Neste sentido, ela considerava que estes países não deveriam buscar reproduzir os sistemas amplos de proteção social estabelecidos por vários países desenvolvidos, mas focar e discriminar a proteção para a população efetivamente pobre. Ou melhor, transitar de um modelo de proteção social ampla para um restrito à população pobre. A experiência americana influenciava diretamente a nova orientação, em detrimento de uma perspectiva mais associada a dos países da Europa Ocidental. Ademais, a nova orientação era convergente com o ambiente de restrição e austeridade fiscal defendido pelas instituições internacionais.

Em um contexto de debilidade das condições de financiamento das políticas públicas, esta perspectiva encontrou um ambiente favorável para sua legitimação, levando que prosperassem os programas de combate à pobreza com maior foco na

transferência direta de renda com menor presença do Estado, na gestão e na oferta de políticas públicas de proteção social. A desarticulação da política de combate à pobreza com as demais políticas sociais foi uma das consequências produzidas pela nova orientação. Se do ponto de vista da renda, a diretriz atenuava uma dimensão da pobreza, se observou poucos avanços nos demais indicadores política social. Ademais, não se constatou a ocorrência de resultados positivos e generalizados dos mecanismos de incentivo. De tal modo, que a dependência das famílias da transferência de renda não assumiu um caráter transitório, mas permanente.

Em termos objetivos, se procedeu a uma ampliação do enfoque monetário da política de combate à pobreza, bem como lhe foi dada uma maior proeminência na política pública. Levando até mesmo a proposição de condicionar o processo de crescimento e desenvolvimento aos seus objetivos, sugerindo-se implicitamente que os termos do crescimento anterior eram insuficientes para um combate adequado da pobreza. No esteio desta perspectiva se concebeu o termo de crescimento pró-pobre. Isto é, as novas diretrizes para os programas de combate à pobreza seriam base para um modelo de crescimento e desenvolvimento, que deteria as condições adequadas para configurá-lo, de fato, em um processo capaz de superar a pobreza, mas também a desigualdade social prevalente nas sociedades não desenvolvidas.

A centralidade de uma visão econômica para a reorganização da política de combate à pobreza acabou por se constituir em um ponto de partida de um processo maior de reflexão, em direção a uma nova abordagem mais abrangente do problema, mas com características distintas daquelas encontradas na gestão da política social do pós-guerra.

A retomada de uma abordagem mais abrangente foi caracterizada pelo reconhecimento da necessidade de se adotar objetivos explícitos de combate à pobreza na gestão da política social. Segundo as Nações Unidas, observa-se

...que en todo el mundo hay un aumento de la prosperidad de algunos, acompañado lamentablemente de un aumento de la pobreza extrema de otros. Esta contradicción evidente es inaceptable y se ha de remediar con medidas urgentes. La globalización, que es consecuencia del aumento de la movilidad humana, del progreso de las comunicaciones, del gran aumento del comercio y las corrientes de capital y de los avances tecnológicos, abre nuevas oportunidades para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo. La globalización permite asimismo que los países compartan experiencias y extraigan enseñanzas de los logros y dificultades de los demás, y fomenta el enriquecimiento mutuo de sus ideales, valores culturales y aspiraciones. Al mismo tiempo, el rápido proceso de cambio y ajuste se ha visto acompañado de un aumento de la pobreza, el desempleo y la desintegración social.

También se han globalizado ciertas amenazas al bienestar del ser humano, como los riesgos ambientales. Además, las transformaciones globales de la economía mundial están modificando profundamente los parámetros del desarrollo social en todos los países. El desafío actual consiste en encontrar la forma de controlar esos procesos y amenazas para que aumenten sus beneficios y se atenúen sus efectos negativos sobre las personas (Pag. 7)... Orientaremos nuestros esfuerzos y nuestras políticas a la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza y atender a las necesidades básicas de todos. Estos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la malnutrición; el establecimiento de la seguridad alimentaria, y el suministro de educación, empleo y medios de vida, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva, agua potable y saneamiento, vivienda adecuada y oportunidades de participación en la vida social y cultural. Se concederá prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños, que suelen soportar la mayor carga de la pobreza, y a las necesidades de las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos (pág. 15).

Nesta perspectiva, Oyen (2005) argumenta que a “*poverty is an extremely complex phenomenon that cannot be described or understood through a limited set of variables or a fixed context*” (pag. 2)⁵.

A evolução do indicador de pobreza da Organização das Nações Unidas, observado nestes últimos 20 anos, reflete a tendência de progressivo alargamento da abordagem do problema. Como parte da construção do IDH foi elaborado o Indicador de Pobreza Humana (IPH), que além da linha de limiar da pobreza de US\$ 1,25 adotou alguns indicadores sintéticos de educação, de expectativa de vida de acesso à saúde, água potável e nutrição.

Recentemente, o IPH foi substituído pelo Indicador de Pobreza Multidimensional (IPM). O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 (PNUD 2010) introduziu o IPM.

Tal como o desenvolvimento, a pobreza é multidimensional – mas isto é habitualmente ignorado pelos números que surgem nos cabeçalhos. [O IPM] complementa as medidas baseadas no dinheiro ao tomar em consideração diversas privações e respectiva sobreposição. O índice identifica privações nas mesmas três dimensões que compõem o IDH e mostra o número de pessoas que são pobres (que sofrem um dado número de privações) e o número de privações com as quais as famílias pobres normalmente se debatem. Pode ser decomposto por região, etnia e outros grupos, bem como por dimensão, o que faz dele uma ferramenta válida para os formuladores de políticas. Algumas conclusões: i.

5 Uma rica análise abrangente das perspectivas analíticas e metodológicas sobre a pobreza é encontrada em Pantaziset et al. (2006). No Capítulo 2, *The concept and measurement of poverty*, elaborado por David Gordon (2006), é encontrada uma apresentação das diversas vertentes analíticas, com abordagem especial das visões de Sem e Townsend, dois dos maiores estudiosos do tema.

Cerca de 1,75 mil milhões de pessoas dos 104 países cobertos pelo IPM (um terço da sua população) vive em estado de pobreza multidimensional – ou seja, com pelo menos um terço dos indicadores a refletir privação grave na saúde, na educação ou no padrão de vida. Isto excede a estimativa de 1,44 mil milhões de pessoas desses países que vivem com um máximo de USD 1,25 por dia (embora esteja abaixo da proporção que vive com USD 2 ou menos). Os padrões da privação também diferem dos da pobreza de rendimento em aspectos importantes; ii. a África Subsaariana tem a mais elevada incidência de pobreza multidimensional. O nível varia entre um mínimo de 3% na África do Sul e uns enormes 93% na Nigéria; a proporção média de privações varia entre os 45% (no Gabão, no Lesoto e na Suazilândia) e os 69% (na Nigéria). Contudo, metade dos multidimensionalmente pobres de todo o mundo vive no Sul da Ásia (51% ou 844 milhões de pessoas) e mais de ¼ vive na África (28% ou 458 milhões de pessoas). Estas novas medidas proporcionam muitos outros resultados (e perspectivas) até agora desconhecidos, que podem orientar os debates e o desenho das políticas de desenvolvimento. As perdas grandes no IDH em razão da desigualdade indicam que a sociedade tem muito a ganhar se concentrar os seus esforços em reformas para melhoramento da igualdade. E um Índice Multidimensional de Pobreza elevado que coincida com uma baixa pobreza de rendimento sugere que há muito a ganhar com o melhoramento da prestação de serviços públicos básicos. As medidas abrem novas e entusiasmantes possibilidades de investigação, o que nos permite lidar com questões vitais (pags. 8 e 9).

É possível encontrar uma crítica, mesmo que rápida ou velada, da abordagem monetária do problema da pobreza e o reconhecimento explícito da impossibilidade de combatê-la sem incorporar o tema da desigualdade e de acesso amplo e adequado aos bens públicos, propiciados particularmente pela política social. Também, o enfoque proposto ataca diretamente a visão utilitarista e individualista da perspectiva monetária da condição de pobreza, que na maioria das vezes domina a abordagem de natureza econômica. Propõe-se o rompimento da perspectiva que vinha relacionando a superação da situação de pobreza à capacidade individual das famílias de alocarem adequadamente a renda auferida. São reconhecidos os determinantes sociais e coletivos do problema da pobreza. Em termos objetivos, atenua-se fortemente a possibilidade de logro da condição de pobreza a partir de uma perspectiva individual, retomando-se aquela que reconhece a importância das estratégias das famílias, mas considera que esta somente poderá ser exitosa se bens e serviços públicos coletivos lhe estiverem adequadamente disponibilizados.

Como aponta Larrañaga (2007), o enfoque da pobreza em uma perspectiva multidimensional permite superar o equívoco da associação do problema à capacidade das famílias em estabelecerem estratégias adequadas, as quais dependem da liberdade individual que elas acedem e que decorre da menor presença dos

mecanismos estatais de regulação das políticas sociais⁶. Como aponta o autor, o enfoque multidimensional requer a superação do marco teórico proposto por Rawls (1971), amplamente adotado na reorganização das políticas públicas a partir dos anos 70, que tem na liberdade individual sua referência básica.

Retomando a proposta do PNUD sobre o Índice de Pobreza Multidimensional, pode-se dizer que, se do ponto de vista quantitativo, a iniciativa tem potencial de dar uma contribuição original para ampliar o conhecimento da política pública de combate à pobreza, não se pode dizer o mesmo em relação a sua contribuição teórica ou metodológica. As proposições de uma abordagem multidimensional da pobreza podem ser encontradas desde os anos 30 na discussão sobre política social na Europa e mesmo nos Estados Unidos⁷. Do ponto de vista da evolução estrita da pobreza nos países desenvolvidos, sua regressão foi parte das transformações políticas, expressas na consolidação dos regimes democráticos, que se traduziu na construção progressiva de um amplo leque de políticas públicas entre o final do Século XX e os anos imediatos do após Segunda Guerra (Polanyi, 1957).

4. A elaboração de indicadores multidimensionais de pobreza⁸

Um aspecto relevante a ser destacado sobre a abordagem multidimensional diz respeito às maiores condições dela ser hoje adotada, em razão do intenso desenvolvimento das bases de informação socioeconômicas propiciado pelas rápidas transformações realizadas pela tecnologia da informação nestas últimas décadas. Apesar do amplo reconhecimento das implicações do acesso aos bens e serviços públicos para a determinação da condição de pobreza, sua melhor caracterização encontrava restrições na disponibilidade reduzida de dados adequados e atualizados. Mesmo nos países desenvolvidos, o Censo Demográfico era a principal, e em muitos casos a única, fonte de informação disponível e acessível, muitas vezes em um prazo bastante defasado, até a década de 1970.

A divulgação dos resultados do Censo Demográfico brasileiro pode ser tomada como um exemplo representativo. Ainda no final do Século XX, o total da população, que se constitui no primeiro dado divulgado por qualquer Censo Demográfico, era feito dois ou três anos após a conclusão dos trabalhos de campo. O levantamento

6 Ver também Nolan *et al* (1996).

7 Uma pequena retrospectiva do debate pode ser encontrada nos ensaios elaborados por professores da London School of Economics nas primeiras décadas do Século passado. Ver Desai (1995). Merece também referência do ensaio clássico de Titmuss (1962).

8 A metodologia para a elaboração dos indicadores de pobreza segue a elaborada por Dedecca (2009) para análise multidimensional da desigualdade no Brasil.

brasileiro de 2010 teve este resultado divulgado no próprio ano, bem como os demais resultados deverão estar disponíveis ainda em 2011. O acesso mais diversificado e rápido às informações socioeconômicas, bem como ao seu processamento, ampliam a possibilidade da elaboração de indicadores multidimensionais de pobreza, bem como permitem o acesso em um curto prazo de tempo dos indicadores pela política pública.

É possível ainda indicar o grande potencial que as bases de informação administrativas abrem para a produção de indicadores multidimensionais para a condução e gestão da política pública. No Brasil, temos uma ampla gama de sistemas de informação administrativa, que possuem a possibilidade de razoável integração via o número de Cadastro Nacional de Informações Sociais. Informações sobre transferência de renda, previdência, saúde e trabalho podem ser obtidas e consolidadas a partir dos sistemas setoriais de informações de cada uma das políticas.

Existe ainda a perspectiva de agregar as informações oriundas das bases de informação administrativa àquelas disponibilizadas pelas bases de dados domiciliares, adotando-se algum procedimento estatístico. A definição de grupamentos homogêneos de famílias nas bases de dados pode permitir cruzar suas informações.

No âmbito do projeto, foi realizado o esforço de abordar a pobreza rural na perspectiva multidimensional. Portanto, o principal desafio colocado não foi determinado pela necessidade de se mensurar, mas de estabelecer a mais ampla caracterização da população em situação de pobreza, exigindo a seleção de dimensões econômicas e sociais relevantes para a configuração da condição social das famílias, de modo a explicitar a(s) privação(ões) associadas ao estado de pobreza⁹.

Também, o projeto não privilegiou o debate e a definição da linha de pobreza, em razão de seus resultados serem destinados à gestão das políticas sociais. Neste sentido, foram adotados os critérios de acesso aos programas sociais do Governo Federal, isto é, renda familiar inferior a $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*. Foi dado destaque ao primeiro critério, por ser ele a referência básica para o Programa Bolsa Família.

Cabe esclarecer que a adoção destes critérios não implica considerá-los enquanto possíveis linhas representativas de pobreza. O projeto não tratou desta questão, reconhecendo a inegável importância da definição de uma linha de pobreza monetária que seja amplamente reconhecida. Ao adotar as referências consideradas pela política social, entende-se que a população potencial para os programas é considerada pobre e a caracterização desta população, em um enfoque multidimensional, permitiria

9 Com esta mesma perspectiva metodológica, ver Tsakloglou *et al.* (2002).

instrumentalizar a política pública com informações relevantes sobre seu público alvo. Em suma, o projeto teve como preocupação informar a política pública sobre dimensões das condições sociais da população pobre, mesmo que a dimensão populacional indicada possa não expressar a totalidade da população em situação de pobreza. Entretanto, acredita-se que a população pobre, que pode ser enquadrada nos critérios da política social, constitui-se na maior e mais expressiva parcela da população em situação de pobreza.

Ao apresentar estas observações, explicita-se que o projeto adotou a renda corrente como critério básico para a definição da população pobre. Esta conduta é incontornável e não enfraquece os argumentos anteriores. Em uma sociedade onde o consumo corrente da população se faz predominantemente via relações de troca estabelecidas por meio da moeda, não se justifica desconsiderar a renda monetária como um critério relevante para a mensuração da população pobre. Mesmo em uma perspectiva multidimensional, é quase impossível, metodologicamente, não se adotar a renda como primeiro critério para a definição da situação de pobreza.

É prática dentre os estudiosos do tema, estabelecer um valor monetário correspondente a um padrão de consumo mínimo satisfatório, referenciado, por exemplo, nas necessidades básicas de consumo para a sobrevivência adequada de uma família (Cepal, 2010, e Rocha, 2003). O projeto poderia ter adotado este critério, construindo até uma referência própria a partir dos resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE. Porém, em razão dos objetivos propostos, foram assumidos os parâmetros da política social conduzida pelo Governo Federal.

Definida a população potencial segundo os critérios de habilitação para a política social, se trabalhou a definição das dimensões relevantes (eixos) para a caracterização das condições socioeconômicas. Foram estabelecidas seis dimensões: inserção no mercado de trabalho, renda familiar corrente, acesso à terra, acesso à educação, perfil demográfico das famílias e condições de vida.

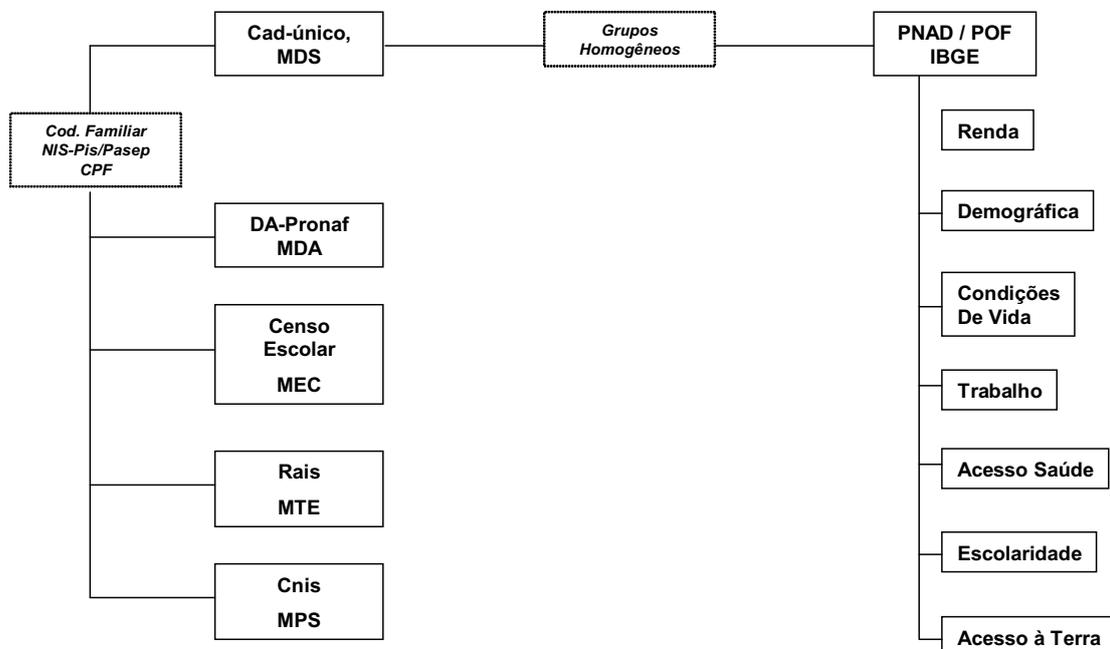
Apesar da importância e do interesse no acesso aos serviços de atendimento à saúde em uma caracterização multidimensional da condição de pobreza, não foi possível construir indicadores de acesso a partir das duas fontes de dados adotadas, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad e a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, ambas produzidas pelo IBGE.

Ainda no âmbito das atividades desenvolvidas, visando ampliar a contribuição do projeto para a gestão das políticas públicas de combate à pobreza, foi realizado esforço de articulação entre as bases de dados socioeconômicas de origem domiciliar com algumas bases produzidas pelos sistemas de informação administrativa do

Governo Federal (ver esquema abaixo). O objetivo de incorporar às informações adicionais àquelas encontradas no CAD-Único. Infelizmente, o recebimento tardio dos dados do Cad-Único permitiu somente construir os grupos homogêneos de famílias, procedimento necessário para a articulação das bases de dados administrativas e domiciliares. A incorporação de indicadores produzidos a partir da Pnad ou POF ao Cad-Único não foi possível de ser realizada, em razão da falta de tempo compatível e adequado para o tratamento da base desta última base de dados.

A caracterização multidimensional da população pobre, reconhecida pela política pública, se restringiu, portanto, às possibilidades dadas pela Pnad e POF. O trabalho realizado indicou a possibilidade de articulação adequada dos sistemas de informação, procedimento que poderá ser ampliado quando da disponibilização dos resultados do Censo Demográfico 2010 pelo IBGE, em razão desta base permitir estabelecer uma caracterização multidimensional da pobreza com um maior detalhamento espacial, que pode chegar, em alguns casos, a desagregação regional dos grandes municípios brasileiros.

Figura 1 - Esquema de articulação de bases de dados administrativas e domiciliar para análise das dimensões de insegurança da condição de pobreza no meio rural



Como apontado anteriormente, foram construídos indicadores para seis das sete dimensões inicialmente consideradas pelo projeto. A partir da análise das variáveis encontradas na Pnad e na POF, foram definidas aquelas de interesse para a construção dos diversos indicadores presentes em cada uma das dimensões consideradas. Foram incorporadas algumas informações da POF à Pnad, utilizando a construção de agrupamentos homogêneos de famílias, pelo instrumental estatístico de análise multivariada (ver anexo 1). Esse procedimento também foi realizado com o Cad-único, permitindo que agrupamentos homogêneos de famílias pudessem ser identificados e que permitissem se transformar em chaves de identificação para articulação das informações das diversas bases de dados.

Realizado os procedimentos básicos de estruturação das bases de dados, de elaboração de variáveis padronizadas e de definição dos agrupamentos homogêneos de famílias, foi desenvolvida a atividade de elaboração dos indicadores de cada uma das dimensões consideradas, tendo havido uma seleção de temas considerados mais relevantes em cada uma delas.

5. Os indicadores de multidimensionais de pobreza

Como apontado anteriormente, o enfoque multidimensional da pobreza não pode ser visto como um procedimento inédito, tanto no campo da análise acadêmica quanto da gestão da política pública. A re-emergência do enfoque no período recente não pode ser desvinculada da exacerbada valorização dada à dimensão monetária à condição de pobreza. Este estreitamento de enfoque se traduziu em reorientação da política pública de combate à pobreza, perspectiva que não atendeu às expectativas quanto à superação estrutural do problema. Apesar do reconhecimento do sucesso de algumas experiências, é no mínimo estranho que o novo século tenha se iniciado revelando um estado alarmante de pobreza em partes extensas do mundo, como reconhece o Pnud (2010).

A importância da adoção deste tipo de enfoque para as ações de combate à pobreza se justifica, ao menos, por dois motivos. Primeiro, na ampla literatura sobre pobreza que reconhece sua associação à carência de bens e serviços públicos e na experiência europeia do pós-guerra conseguiu transformar, garantindo este acesso de forma universal para toda a população, a pobreza enquanto um problema residual. Segundo, por causa da complexa estrutura institucional de políticas sociais presente hoje no Brasil. Em comparação com a maioria dos países desenvolvidos, pode-se dizer que somente dois pilares não se encontram presentes nesta estrutura: os subsídios à habitação e ao transporte público. É possível discutir a debilidade da cobertura de vários dos programas, mas não se pode desconsiderar que o país congrega um escopo abrangente de políticas sociais, que o diferencia de outras nações em

desenvolvimento e mesmo de algumas desenvolvidas, como os Estados Unidos. A implementação da transferência de renda aportou ao país a instituição de referência para a estruturação das diversas ações de política sociais dirigidas ao combate à pobreza.

É inegável, portanto, a necessidade do país passar a contar com uma estratégia de combate à pobreza de natureza multidimensional, que procure estimular a articulação, e mesmo a integração, dos programas e das ações das políticas sociais, ampliando suas complementaridades e superando o estado atual de fragmentação que marca sua estrutura e sua gestão.

É com esta preocupação que se buscou construir indicadores de insuficiência ou desvantagem de acesso a bens ou serviços públicos, de inserção no mercado de trabalho e associados às características demográficas ou de condições de vida das famílias.

Em termos objetivos, foi aceito o critério do Programa Bolsa Família para a definição da população pobre de referência, dedicando-se esforços para analisar as insuficiências ou desvantagens que ela possui em termos econômicos e sociais. Deste modo, procura-se explicitar dimensões da pobreza que podem ser úteis para identificar possíveis elos com as demais políticas sociais, bem como para avaliar como a redução da pobreza de natureza monetária se processa em comparação às demais dimensões que caracteriza as condições de vida da população foco do programa social.

Fica evidente, portanto, que o desenvolvimento metodológico extrapola tanto a análise monetária da pobreza como uma perspectiva restrita à população rural, que a isola do conjunto que fornece os parâmetros válidos de comparação da situação de bem-estar. O instrumental metodológico tem um escopo mais amplo, permitindo que sejam explicitadas as particularidades da pobreza rural que podem não ser comuns à população urbana, sem, no entanto, perder de referência o quadro mais geral.

Aceito o critério de renda do Programa Bolsa Família¹⁰, se identificou a população alvo do programa. Indicadores de insuficiência ou fragilidade foram construídos tanto para essa população, considerada focal para a política de combate à pobreza, como para a população total.

10 Este procedimento não foi realizado de modo estrito, pois não se considerou o valor preciso adotado pelo programa para a habilitação das famílias a cada ano. Foi adotada a referência de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita* de renda familiar, que não obrigatoriamente coincide com os valores exercidos pelo programa.

As dimensões e os indicadores adotados são apresentados a seguir.

A) Inserção no mercado de trabalho

1. Razão de Dependência – Relação entre o número de dependentes (pessoas com idade menor que 14 e maior que 65 anos) e o total da população economicamente ativa (pessoas com idade superior a 14 e inferior a 65 anos). Variável utilizada V8005;
2. Trabalho infantil – Relação entre o total de crianças de 9 a 14 anos que exerceram algum tipo de ocupação e o total de crianças nessa faixa de idade. Variáveis utilizadas: V8005, V0701, V0702, V0703, V0602, V4714;
3. Trabalho infantil não remunerado – Relação entre o total de crianças de 9 a 14 anos que exerceram algum tipo de ocupação sem remuneração e o total de crianças nessa faixa de idade. Variáveis utilizadas: V8005, V0708, V4715, V0701, V0702, V0703, V0602, V4714;
4. Contribuição para a Previdência – Relação entre o total de ocupados com declaração de contribuição à Previdência Social e a População Economicamente Ativa (ocupados e desempregados). Variáveis utilizadas: V4706 e V4711, V4805;
5. Trabalho por conta-própria – Relação entre o total de ocupados por conta-própria e a População Economicamente Ativa. Variáveis utilizadas: V4706 e V4711, V4805;
6. Taxa de Ocupação – Relação entre o total de ocupados e a População Economicamente Ativa. Variáveis utilizadas: V4706, V4805.

B) Renda familiar

1. Rendimento de Políticas Públicas – Relação entre o rendimento médio oriundo das políticas públicas (aposentadorias e pensões - V1251, V1252, V1254, V1255, V1257, V1258, V1260, V1261) e o rendimento médio de todas as fontes (V4720) da população brasileira;
2. Rendimento do Trabalho – Relação entre o rendimento médio oriundo de alguma forma de trabalho (V4719) e o rendimento médio de todas as fontes (V4720) da população brasileira;
3. Peso do Rendimento Monetário – Relação entre a massa de rendimentos monetários (REND_MONET da Pesquisa de Orçamento Familiar - POF) e o total dos rendimentos (REND_TOTAL da POF);

4. Peso do Rendimento Não Monetário – Relação entre a massa de rendimentos não monetários (REND_N_MONET da POF) e o total dos rendimentos da POF.

C) Acesso à terra

1. Propriedade da terra – Relação entre o total de domicílios agrícolas com propriedade da terra (chefes de família empregadores ou conta-própria com idade inferior a 60 anos e que possuem declaração da existência da 1ª parcela da terra) e o total de domicílios agrícolas. Variáveis utilizadas: V0401, V8005, V9151, V9201.

D) Acesso à educação

1. Analfabetismo – Relação entre o total de analfabetos com idade maior que 14 anos e o total da População em Idade Ativa. Variáveis utilizadas: V8005, V0601;
2. Escolarização – Relação entre o total de crianças e adolescente de 7 a 14 anos que freqüentam a escola e o total de pessoas nessa faixa de idade. Variáveis utilizadas: V8005 e V0602;
3. Defasagem escolar – Relação entre o total de crianças e adolescentes de 7 a 14 com nível de escolaridade incompatível com a sua idade e o total de pessoas nessa faixa de idade. Variáveis utilizadas: V8005 e V0605.

E) Perfil Demográfico

1. Chefia feminina – Relação entre o número de domicílios chefiados por uma pessoa do sexo feminino e o total de domicílios. Variáveis utilizadas: V0302 e V0401;
2. Chefia de não brancos – Relação entre o número de domicílios chefiados por uma pessoa não branca e o total de domicílios. Variáveis utilizadas: V0302 e V0404;
3. Taxa de mortalidade perinatal – Relação entre o número de filhos nascidos mortos e o total de nascimentos em mil pessoas. Variáveis utilizadas: V1111, V1112, V1141, V1142.

F) Condições de vida

1. Parede apropriada – Proporção de domicílios sem parede apropriada, isto é, construção diferente de alvenaria. Variável utilizada: V0203;

2. Telhado apropriado – Proporção de domicílios sem telhado apropriado, ou seja, cobertura diferente de telha, laje de concreto ou madeira aparelhada. Variável utilizada: V0204;
3. Banheiro exclusivo – Proporção de domicílios sem banheiro exclusivo ao domicílio. Variáveis utilizadas: V0215 e V0216;
4. Densidade por dormitório – Relação entre o número de moradores do domicílio e o total de dormitório do mesmo domicílio. Variáveis utilizadas: V0206 e V0105;
5. Água encanada – Proporção de domicílios sem abastecimento de água apropriado (água canalizada no domicílio). Variável utilizada: V0211;
6. Coleta de lixo – Proporção de domicílios sem coleta de lixo alguma. Variável utilizada: V0218;
7. Energia elétrica – Proporção de domicílios sem energia elétrica. Variável utilizada: V0219;
8. Geladeira ou freezer – Proporção de domicílios sem qualquer equipamento de refrigeração de alimentos (geladeira ou freezer). Variáveis utilizadas: V0228, V0229;
9. Esgotamento sanitário – Proporção de domicílios sem rede coletora de esgoto ou fossa séptica. Variável utilizada: V0217.

Estabelecidas as dimensões e os indicadores, se procurou definir algum procedimento que pudesse dar uma referência relativa da posição de insuficiências ou fragilidades que gravam a população pobre. Com este objetivo, foi realizada a padronização dos indicadores, visando que a métrica de cada um deles se estabelecesse em uma mesma escala e que pude permitir relacionar o indicador da população pobre com aquele conhecido para a média da população brasileira.

Esta conduta permite avaliar se a debilidade apresentada para a população pobre lhe é específica ou se ela é comum à média da população brasileira. O posicionamento do indicador na primeira situação sinaliza que o acesso a uma política pública, por exemplo, é mais frágil para a população pobre. Quando observado o posicionamento do indicador na segunda situação, pode-se considerar que a situação de fragilidade não pode ser tomada como particular ou específica da população pobre, mas da maioria da população. Neste caso, o resultado sinaliza que o problema de acesso à política não é uma especificidade da população pobre, devendo ser relacionado a restrições mais amplas de cobertura de uma determinada política social.

A padronização dos indicadores visou situá-lo na amplitude de zero a dois, sendo a posição “zero” correspondente da situação limite de completa insuficiência, a “um” representando a situação média da população brasileira e “dois” aquela que expressa a situação limite de melhor posição do indicador. O procedimento adotado para estabelecer indicadores entre zero e dois foi o seguinte:

A) Se o aumento do indicador expressar maior grau de insuficiência ou fragilidade, o cálculo do indicador padronizado segue o procedimento seguinte:

$$IP = 1 + (IMBR - IPA) / (IMAX - IMIN)$$

B) Se a redução do indicador expressar maior grau de insuficiência ou fragilidade, o cálculo do indicador padronizado segue o procedimento seguinte:

$$IP = 1 + (IPA - IMBR) / (IMAX - IMIN)$$

sendo, IP o Indicador padronizado; IMBR é o indicador médio para o Brasil; IPA é o indicador da população alvo; IMAX é o indicador máximo observado entre todos os estados brasileiros e entre todas as situações dos domicílios para pobres e não-pobres; e IMIN é o indicador mínimo observado entre todos os estados brasileiros e entre todas as situações dos domicílios para pobres e não-pobres.

Como se notará, o procedimento metodológico não se traduziu na elaboração de um indicador sintético, que pudesse expressar a totalidade das dimensões consideradas. É inegável que a existência deste indicador tem relevância para a análise acadêmica e mesmo para uma comparação internacional, por exemplo. Entretanto não parece ser justificável quando se propõe uma caracterização da pobreza para orientação da política pública. É fundamental que a abordagem permita informar a situação da população pobre quanto ao acesso da política social e, se possível, aos programas que cada uma delas conduz. Também, não parece ser consistente buscar eleger a dimensão que pode ter maior contribuição, caso fosse adotado, para a melhoria do indicador sintético. Avaliar diferenças de contribuição da educação ou do mercado de trabalho para a redução da pobreza leva muitas vezes a adotar uma visão estática e imprecisa do papel de cada uma das dimensões, bem como possíveis articulações existentes entre elas e que podem se traduzir em comportamento diferenciado de cada uma delas.

Ao desenvolver a abordagem multidimensional, o esforço teve por objetivo informar a evolução de cada uma das dimensões nas condições de vida da população pobre. Do ponto de vista do gestor público, os indicadores possibilitam a leitura

sobre quais dimensões tem contribuído mais ou menos para a redução da pobreza e, portanto, quais são as políticas que devem ser reforçadas para que se reduza a situação de desigualdade de acesso às políticas públicas pela população pobre.

6. Perspectivas da população rural na dinâmica demográfica

O esforço de debater e caracterizar a pobreza no meio rural encontra como primeira justificativa a importância presente e futura que este segmento da população tem e continuará tendo na dinâmica demográfica brasileira.

Ao contrário das expectativas encontradas no debate sobre a população rural durante os anos de crescimento acelerado da economia brasileira nas décadas de 60 e 70, quando se considerava que o segmento populacional assumiria uma posição residual na configuração da estrutura demográfica brasileira, constata-se a recorrência e reprodução de uma população rural expressiva.

A projeção populacional elaborada pela Cepal apresenta evidências rápidas sobre este processo na primeira metade do Século. De acordo com a instituição, a população rural brasileira ficará praticamente estável, em termos absolutos, de 2010 a 2050. Ao redor de 30 milhões de pessoas continuarão a residir na zona rural, cifra esta que poderia ser ampliada se considerada a parcela da população urbana residente nos pequenos municípios¹¹. Entre 2030 e 2050, a população rural brasileira conhecerá uma taxa de crescimento zero, contra uma taxa de -0,3% a.a. para o conjunto da América Latina.

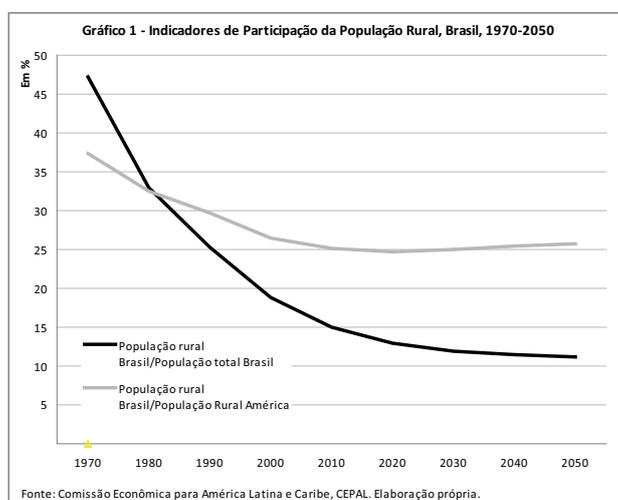
11 De acordo com as Nações Unidas, deve-se incorporar à população rural a parcela de população urbana residente nos pequenos municípios, em razão da inegável dependência econômica que eles possuem da atividade agrícola. É reconhecido que a renda urbana destes municípios é dependente da atividade agrícola. Não é possível adotar este procedimento quando se utiliza os dados da Pnad, em razão deles não serem desagregados para a malha municipal brasileira. Somente com o Censo Demográfico seria possível avaliar a dimensão da população rural em uma perspectiva mais ampla, isto é, incorporando a população urbana dos municípios com até 20 mil habitantes. Entretanto, ainda não se encontram disponíveis os resultados do Censo Demográfico 2010, fato que impede uma avaliação socioeconômica do país na primeira década do Século.

Tabela 1 - Estimativas de população segundo situação básica de domicílio América Latina e Brasil, 1990/2050

	1990	2010	2030	2050
Valores Absolutos				
Brasil	149.689.806	199.991.561	238.326.479	238.326.479
Urbana	111.847.452	170.017.429	209.871.881	227.640.937
Rural	37.842.354	29.974.132	209.871.881	28.518.722
Rural/Total	25,3	15,0	12,0	11,1
América Latina	433.594.916	582.417.247	701.822.556	762.041.106
Urbana	306.222.673	463.152.062	588.010.440	651.519.246
Rural	127.372.243	119.265.185	113.812.116	110.521.860
Rural/Total	29,4	20,5	16,2	14,5
Taxas Anuais de Crescimento (%)				
Brasil		2,9	1,8	0,7
Urbana		4,3	2,1	0,8
Rural		-2,3	-0,5	0,0
América Latina		3,0	1,9	0,8
Urbana		4,2	2,4	1,0
Rural		-0,7	-0,5	-0,3

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, CEPAL. Elaboração própria.

Enquanto se observará uma tendência de queda da participação relativa da população rural no total da população brasileira, estará se observando uma situação de estabilidade da participação da população rural brasileira no total da população rural latino-americana.



Contata-se, portanto, que a situação brasileira deverá destoar em relação ao comportamento da média dos países latino-americanos, que deverá continuar a reduzir suas populações rurais. Enquanto os dados revelam que a participação da população rural na população brasileira caiu, aproximadamente, de 25% para 15% entre 1990 e 2010, nota-se que este movimento será de somente 4 pontos percentuais entre 2010 e 2050.

Explicita-se, deste modo, a impossibilidade de não se estabelecer orientações específicas para a população rural, seja em termos de política econômica como de política social. É necessário abandonar completamente possíveis resquícios do enfoque residual sobre os problemas sociais e econômicos da população rural.

7. Tendências gerais da pobreza segundo o critério básico de renda corrente

Como apontado anteriormente, a renda corrente auferida por uma família é considerada como referência básica para mensuração e análise da população em situação de pobreza, mesmo em uma perspectiva analítica multidimensional. Estando os acessos aos alimentos, às roupas e à moradia estritamente associados à renda disponível das famílias, é incontornável que ela seja adotada como critério básico para reconhecimento da situação de pobreza de uma família.

No Brasil, não temos uma linha oficial de pobreza. As referências existentes têm sido elaboradas no meio acadêmico. Neste projeto, se adota a referência de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de renda familiar per capita para caracterização da população pobre. Ao adotar esta conduta não está se afirmando que a referência equivale a uma linha de pobreza. Somente se considera que a referência de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo permite conhecer as condições de pobreza da população foco do Programa Bolsa Família.

A mensuração monetária da abrangência da pobreza na sociedade brasileira pode ser considerada a partir da linha de pobreza estimada pela Cepal para o Brasil. Por representar um esforço visando estabelecer referências para os países latino-americanos e que se adequa às orientações das Nações Unidas de associar a linha de pobreza às necessidades básicas de uma família, parece ser recomendável que se considere a linha de pobreza da Cepal como referência básica, enquanto o Governo Federal não define uma linha própria para o país.

Quando se considera a avaliação sobre a situação atual de pobreza latino-americana realizada pela Cepal, é possível argumentar que a existência de uma estrutura institucional abrangente de políticas sociais no Brasil tem permitido ao país avançar relativamente mais na redução da pobreza. Segundo a instituição, a participação do Brasil na população pobre latino-americana caiu, aproximadamente,

de 34% para 26% entre 1990 e 2009. Dentre a população rural, esta queda foi de 32% para 19% durante o período, sinalizando uma redução da pobreza relativamente maior que aquela encontrada para a população urbana. Diversos ensaios reconhecem que este movimento no meio rural foi fruto da difusão do Benefício de Prestação Continuada conjugada, e no período mais recente, com aquelas do Bolsa Família e do Salário Mínimo.

**Tabela 2 - Evolução da Pobreza segundo situação de domicílio (1).
 Brasil e América Latina, 1990/2009**

	1990	1999	2005	2009
Valores Absolutos				
Brasil	71.851.107	65.519.634	68.286.723	49.797.899
Urbana	46.081.150	46.664.467	51.472.159	37.573.852
Rural	26.716.702	18.183.602	16.603.246	11.779.834
América Latina	209.426.344	224.613.257	217.525.712	192.780.109
Urbana	126.776.187	144.164.220	145.053.993	128.756.273
Rural	83.301.447	79.057.614	71.247.218	62.972.018
Total	34,3	29,2	31,4	25,8
Urbana	36,3	32,4	35,5	29,2
Rural	32,1	23,0	23,3	18,7

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, CEPAL. Elaboração própria.

(1) População em situação de pobreza segundo critério definido pela CEPAL.

Na Tabela 3, pode-se encontrar uma síntese da situação da pobreza segundo os critérios da Cepal e do Programa Bolsa Família para o ano de 2008, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios¹². Os resultados mostram que somente 34% da população pobre pode ser classificada por ambos os critérios. Considerando a situação de domicílios, o resultado corresponde a 47% para a zona rural e 29% para a urbana. O resultado revela que a situação de pobreza associada à renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo apresenta maior densidade no setor rural, ao mesmo tempo em que um padrão de necessidades básicas mais complexas se estabelece no setor urbano, levando a um maior distanciamento entre os dois critérios e, portanto, uma menor expressão da população com renda inferior a ¼ de salário mínimo em situação de pobreza.

12 Não é possível auferir as diferenças entre os resultados obtidos no processamento direto dos dados da Pnad e aquele divulgado pela Cepal. A consistência da diferença exigiria um esforço específico com o envolvimento da instituição, iniciativa que fugiria dos objetivos do projeto. A utilização dos dados da Cepal teve por preocupação, como apontado, ter uma linha de pobreza de referência de natureza institucional, que permitisse situar a inserção da política pública brasileira no combate à pobreza.

**Tabela 3 - Mensuração da população em situação de pobreza segundo critérios da Cepal e do Programa Bolsa Família
 Brasil, 2008**

		Urbana	Rural	Total
1/4 SM (A)	Norte	1.321.135	813.018	2.134.153
	Nordeste	5.771.958	5.506.096	11.278.054
	Sudeste	2.453.236	808.986	3.262.222
	Sul	622.735	404.150	1.026.885
	Centro-Oeste	581.207	159.182	740.389
	Total	10.750.271	7.691.432	18.441.703
CEPAL (B)	Norte	5.096.892	2.030.381	7.127.273
	Nordeste	17.241.969	10.202.304	27.444.273
	Sudeste	9.535.140	2.161.127	11.696.267
	Sul	3.480.296	1.472.780	4.953.076
	Centro-Oeste	1.764.265	511.269	2.275.534
	Total	37.118.562	16.377.861	53.496.423
Número de pessoas com renda familiar igual a zero	Norte	242.125	84.997	327.122
	Nordeste	772.247	333.441	1.105.688
	Sudeste	1.074.244	103.576	1.177.820
	Sul	239.104	46.397	285.501
	Centro-Oeste	226.647	24.231	250.878
	Total	2.554.367	592.642	3.147.009
(A) / (B)	Norte	25,9	40,0	29,9
	Nordeste	33,5	54,0	41,1
	Sudeste	25,7	37,4	27,9
	Sul	17,9	27,4	20,7
	Centro-Oeste	32,9	31,1	32,5
	Total	29,0	47,0	34,5

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Pnad-IBGE. Microdados. Elaboração própria.

Aproximando do enfoque proposto pelo projeto, de caracterizar a pobreza segundo a referência básica da política social de transferência de renda, é possível observar a tendência de redução da pobreza ao longo da década como aponta os resultados da Cepal. Os dados da Pnad evidenciam uma tendência de redução da pobreza quando se considera sua densidade segundo estratos de renda familiar *per capita*. Em 2008, a pobreza, segundo o critério de renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo,

estava concentrada entre as famílias 15% mais pobres do país. A tendência de queda da pobreza de natureza monetária vem ocorrendo, entretanto, mais acentuadamente no meio urbano, fato evidenciado pela elevação da participação dos domicílios rurais no total das famílias pobres. O resultado sugere uma maior persistência da pobreza no meio rural quando se considera exclusivamente o acesso à renda.

A pergunta que este resultado levanta é sobre a razão da recorrência desta situação de pobreza dentre as famílias com renda per capita inferior a ¼ de salário mínimo, quando o Programa Bolsa Família sinaliza ter atingido a cobertura da população alvo. Duas hipóteses podem ser levantadas.

Tabela 4 - Densidade de famílias pobres segundo critério de 1/4 de Salário Mínimo de Renda Familiar *per capita* por estratos de renda

Brasil, 2003/2008

Estratos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Participação das famílias pobres no total da população do estrato de renda						
5% mais pobre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15%	100,0	100,0	100,0	100,0	90,0	96,7
20%	-	25,9	32,3	25,0	-	-
...	-	-	-	-	-	-
5% mais rico	-	-	-	-	-	-
Total	12,8	13,1	13,0	13,1	11,0	11,2
Porcentagem de famílias com domicílio rural no total da população pobre						
5% mais pobre	20,8	15,5	19,0	18,5	26,8	29,5
10%	36,4	39,0	40,8	42,5	40,2	41,1
15%	30,0	36,8	38,6	34,8	31,4	31,3
	-	28,9	24,4	26,9	-	-
...	-	-	-	-	-	-
5% mais rico	-	-	-	-	-	-
Total	28,1	27,9	29,9	29,8	32,1	33,3

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD-IBGE. Microdados. Elaboração própria.

A primeira refere-se à cobertura do cadastro. Apesar do amplo esforço realizado pelo Governo Federal, é provável que o cadastramento completo da população pobre

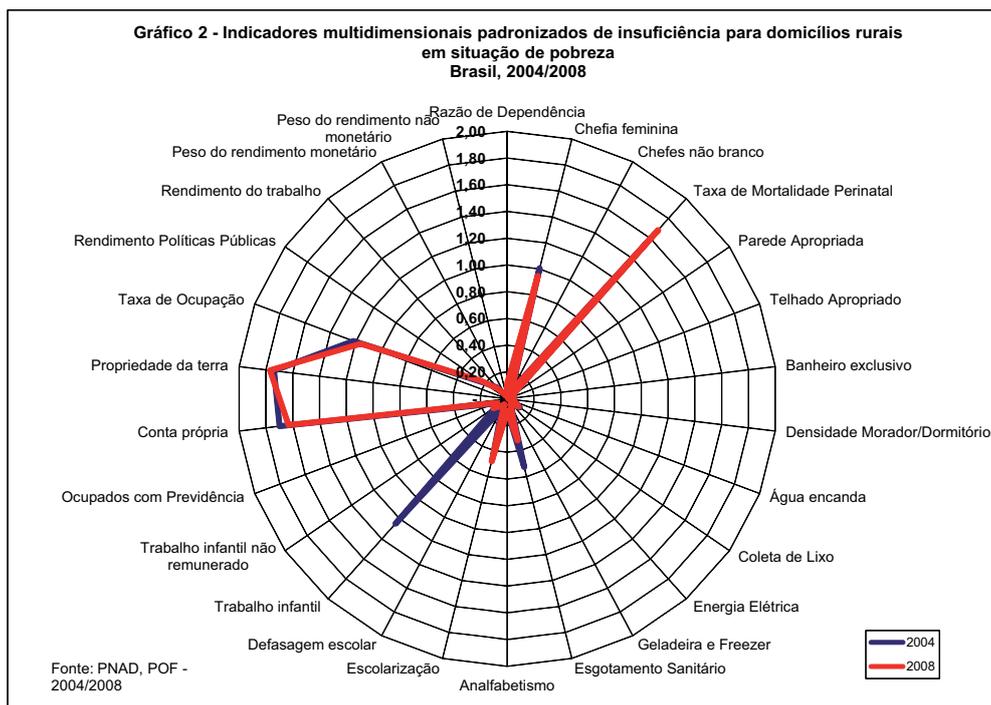
ainda necessite de algum tempo para alcançar adequadamente a complexidade da malha de municípios brasileiros. A segunda razão relaciona-se aos critérios do Programa Bolsa Família, que cobre famílias com filhos até 15 anos de idade. Esta restrição não foi adotada para mensurar a pobreza das famílias com renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, pois o foco do projeto volta-se para a caracterização da pobreza, que deve ser objeto da política pública, mas que não se restringe diretamente aos seus objetivos imediatos. Portanto, se buscou identificar a parcela de população pobre caso a política pública visasse superar o estado de fragilidade das famílias com renda inferior a ¼ de salário mínimo, independentemente das características socioeconômicas de cada uma delas. Ao adotar este critério continua se constatar a existência de 1,3 milhões de famílias com renda zero, em 2008, contra 1,8 milhões em 2003.

8. A pobreza rural segundo um enfoque multidimensional¹³

Considerando a perspectiva apontada, a pergunta que se apresenta remete-se às características da pobreza que não sejam de natureza monetária, isto é, associadas às outras dimensões que marcam o perfil socioeconômico das famílias.

O gráfico 2 apresenta os indicadores padronizados para as famílias pobres rurais segundo as dimensões definidas para os anos de 2004 e 2008. O resultado mostra que as famílias rurais pobres apresentam apenas um indicador próximo aos observados para a média da população brasileira, isto é, a presença de chefa feminina. Em relação aos demais indicadores, observa-se que os domicílios pobres rurais apresentam ampla desvantagem.

¹³ Os resultados detalhados encontram-se organizados em arquivos complementares. Ver *Indicadores Multidimensionais Padronizados, 2004 e 2008*, arquivo no formato Excel.

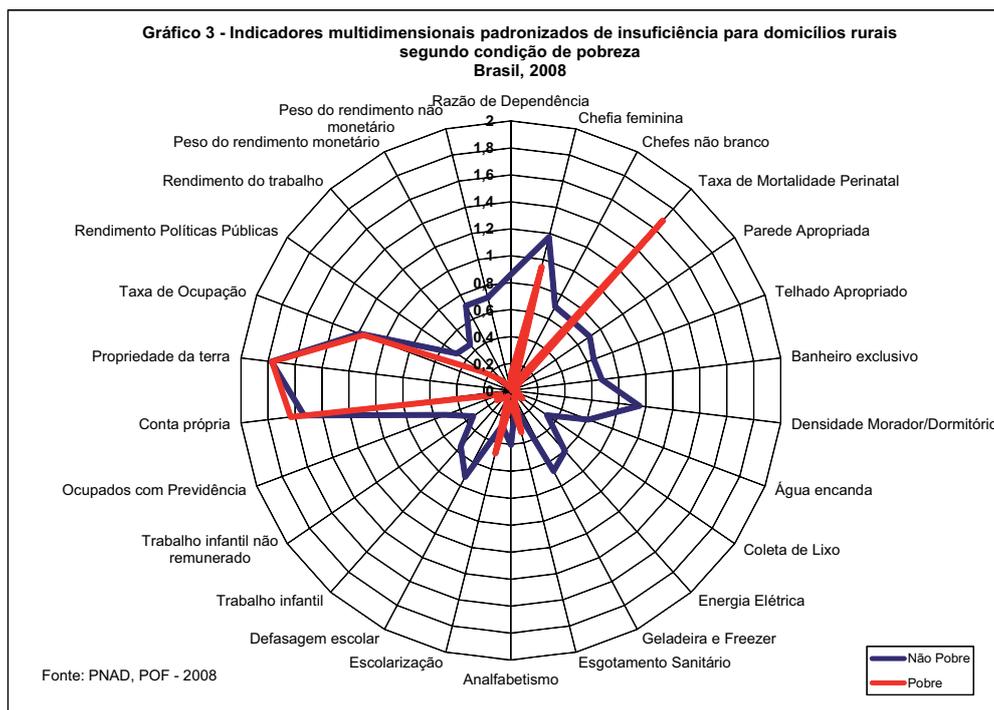


Quando se analisa o movimento 2004-2008, constata-se a melhora para os indicadores de taxa de ocupação, nível de escolarização, participação do trabalho por conta-própria, esgotamento sanitário e chefia feminina e uma redução muito acentuada da incidência do trabalho infantil.

O resultado para o conjunto do país evidencia prontamente a situação de desvantagem dos domicílios pobres em termos de condições socioeconômicas, bem como a maior dificuldade de modificar estas condições, quando considerado o recuo da pobreza em termos de renda corrente monetária.

A situação de desvantagem dos domicílios pobres rurais é ainda melhor explicitada quando se apresenta seus indicadores de insuficiência ou desvantagem socioeconômica junto com aqueles encontrados para a população não-pobre rural. Na maioria dos indicadores é encontrada uma situação de desvantagem para os domicílios pobres rurais. Mesmo quando estes possuem indicadores próximos aos dos domicílios não-pobres, o resultado revela uma situação de desvantagem comum aos dois segmentos¹⁴.

14 Os resultados para as regiões geográficas estão disponíveis no anexo 2.



9. Observações gerais

A proposta do projeto era analisar a nova da pobreza rural. Ao longo do seu desenvolvimento, esta pergunta foi objeto de constante discussão. Muito se perguntou sobre a possibilidade de se falar sobre a existência de uma nova pobreza rural.

A análise aqui desenvolvida procurou ampliar o horizonte da discussão, apresentando argumentos sobre a importância de romper o enfoque monetário que dominou as análises e as políticas relacionadas à pobreza nos últimos 20 anos do Século XX. A proposta apresentada buscou estabelecer um enfoque multidimensional da pobreza, com a preocupação de subsidiar as políticas sociais.

Os resultados agregados que foram apresentados revelam a situação de ampla desvantagem socioeconômica da população pobre rural em relação à média da população brasileira e mais acentuadamente quando se compara com a situação da população não-pobre.

Se ao longo desta década foi possível estabelecer um movimento estável de redução da pobreza a partir da transferência de renda, não se pode fazer afirmação equivalente quanto se analisa outras dimensões relacionadas ao acesso de bens e serviços públicos, ao perfil demográfico das famílias e à inserção no mercado de trabalho. Um grande esforço de ampliação das políticas sociais é necessário para que

uma redução da desigualdade dos indicadores socioeconômicos entre pobres e não-pobres rurais seja alcançada.

Considerando o tamanho e a complexidade deste desafio, pode-se dizer que existe uma nova pobreza rural, cujo enfrentamento exige uma estratégia ampla de articulação das políticas sociais. Algumas iniciativas se encontram em curso, como a articulação entre as políticas de transferência de renda e de educação fundamental e o programa Territórios da Cidadania. Mas o desafio exige um investimento mais expressivo das políticas públicas, tanto na ampliação de sua cobertura, quanto na articulação das suas ações.

O esforço na articulação fica explícito quando se analisa a matriz institucional de políticas e programas sociais para as atividades agrícolas e populações rurais. Uma gama importante de iniciativas é encontrada, mas a gestão articulada dos diversos instrumentos é ainda limitada (Braga, 2011). As dificuldades de articulação esbarram tanto na segmentação institucional das políticas e programas, em geral imposta pela gestão do orçamento do Governo Federal, como na ausência de objetivos comuns entre áreas do próprio governo.

A eficiência mostrada pela política de transferência de renda transforma este instrumento de política pública em um potencial eixo estruturante para as ações das outras políticas sociais e mesmo de iniciativas presentes nas políticas setoriais.

A construção do enfoque multidimensional aqui realizada traz evidências, mas também poderá ser utilizado diretamente na gestão das diversas políticas. É possível elaborar boa parte dos indicadores a partir dos sistemas administrativos de informação do Governo Federal, sendo que eles podem ser apresentados para os municípios, e mesmo de modo desagregado para os grandes municípios.

A adoção dessa estratégia permitiria conhecer e acompanhar a evolução das políticas sociais na esfera municipal, estadual e regional, bem como decisões de investimento, gasto e institucionalidade das diversas políticas.

Fica explícita, portanto, a necessidade de se ampliar a análise e as políticas sociais em uma perspectiva multidimensional da pobreza, bem como a possibilidade de se construir informação estruturada e adequadas ao processo. Portanto, pode-se afirmar que o país tem possibilidade de enfrentar a nova pobreza rural, isto é aquela associada às desvantagens e fragilidades socioeconômicas da população pobre.

Referências

BRAGA, B. (2011) **As atuais políticas de desenvolvimento rural no Brasil**, mimeo, Projeto A Nova Cara da Pobreza Rural No Brasil, Brasília: IICA/MDS/MDA/NEAD.

Cepal (2010) **Panorama Social da América Latina 2010**, Santiago de Chile: Cepal.

Dedecca, C. S. (2010) **As Desigualdades enquanto processo, perspectiva metodológica multidimensional**, Relatório de Pesquisa, Financiamento CAPES, Campinas: IE/Unicamp.

Desai, M., Org. (1995) **LSE On equity, London: Transaction Publishers.**

Esping-Andersen, G. (1990), **Three Worlds of Welfare Capitalism.** Princeton: Princeton University Press.

Ferrera, M. (1998) **Le trappole del welfare**, Bologna.

Gordon, D. (2006) **The concept and measurement of poverty**, in Pantazis, C., Gordon, D. and Levitas, R., *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol: The Policy Press.

Khandker, S. R.; Chowdhury, O. H. (1996) **Targeted Credit Programs and Rural Poverty in Bangladesh**, Washington, DC: World Bank.

Larrañaga, O. (2007) **La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso**, estudios estadísticos y prospectivos 58, Santiago de Chile: Cepal.

Mead, L.; Deacon, A. (1997) **From Welfare to Work: Lessons from America** (Choice in Welfare), London: Civitas - Institute for the Study of Civil Society.

Moreno, L. (2001) **La "vía media" española del Modelo de Bienestar Mediterráneo**, Revista de Sociología, 63-64, Barcelona: Universidade Autònoma de Barcelona.

Nolan, B; Whelan, C.T. (1996) **Measuring Poverty Using Income and Deprivation Indicators: Alternative Approaches**, Journal of European Social Policy, 6(3), London: Sage.

Pantazis, C., Gordon, D. and Levitas, R. (2006) **Poverty and Social Exclusion in Britain**, Bristol: The Policy Press.

Polanyi, K. (1957) **The great transformation**, Boston: Beacon Press. Edição adotada de 2001.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD (2010) **Relatório de Desenvolvimento Humano**, Washington DC: Nações Unidas.

Oyen., E (2005) **The polyscopic of poverty research** – “State of the art” in International Poverty Research, an overview and 6 in-depth studies, Report prepared for the Research Council of Norway, Oslo: Research Council of Norway.

Rawls, J. (1971), **Theory of Justice**, Cambridge: Harvard University Press.

Rocha, S. (2003) **Pobreza no Brasil**, Rio de Janeiro: FGV.

Titmuss, R. (1962) **Income Distribution and Social Change**, London: George Allen & Unwin.

Tsakoglou, P.; Papadopoulos, F. (2002) **Poverty, material deprivation and multi-dimensional disadvantage during four life stages: evidence from the ECHP**, in M. Barnes, C. Heady, S. Middleton, J. Millar, F. Papadopoulos, G. Room, and P. Tsakoglou (eds) *Poverty and social exclusion in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.

United Nation (1995). **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**, Copenhagen: UN.

Thurow, L.C. (1996). **The future of capitalismo** - how today’s economic forces shape tomorrow’s world, New York: William Morrow and Co.

Wolf, E.N. (2009) **Poverty and Income Distribution**, Oxford: Wiley-Blackwell.

Anexo 1 - Metodologia de pareamento dos dados da PNAD e POF¹⁵

Para permitir o uso integrado de informações da PNAD e da POF, foi realizado um pareamento de microdados das bases da PNAD de 2008 e da POF de 2008. A estratégia consistiu em identificar uma chave de pareamento que permitisse a associação de cada registro domiciliar da PNAD aos valores médios observados em domicílios da POF com uma chave equivalente.

O critério de pareamento considerou a combinação das informações referentes à unidade da federação (UF), local de moradia (urbano ou rural), vigésimo de renda domiciliar per capita e número de moradores no domicílio. O quadro abaixo descreve as categorias utilizadas e as respectivas variáveis da PNAD e POF utilizadas na composição da chave de pareamento:

15 O procedimento de pareamento foi realizado por Alexandre Gori Maia e Cassiano Bezerra Trovão, respectivamente, professor e doutorando do Instituto de Economia da Unicamp.

Variável	PNAD	POF	Categorias
Unidade da Federação	UF	COD_UF	11=Rondônia 12=Acre 13=Amazonas 14=Roraima 15=Pará 16=Amapá 17=Tocantins 21=Maranhão 22=Piauí 23=Ceará 24=Rio Grande do Norte 25=Paraíba 26=Pernambuco 27=Alagoas 28=Sergipe 29=Bahia 31=Minas Gerais 32=Espírito Santo 33=Rio de Janeiro 35=São Paulo 41=Paraná 42=Santa Catarina 43=Rio Grande do Sul 50=Mato Grosso do Sul 51=Mato Grosso 52=Goiás 53=Distrito Federal
Local de moradia	V4105	COD_UF e NUM_EXT_RENDA	0=Urbano 1=Rural
Vigésimo de renda domiciliar per capita	V4621	RENDA_BRUTA_MONETARIA / QTD_MORADOR_DOMC	01..20
Número de moradores	V4105	QTD_MORADOR_DOMC	1=1 morador 2=2 moradores 3=3 moradores 4=4 moradores 5=5 moradores 6=6 ou mais

A partir das especificações acima apresentadas, a chave compunha-se de 6 caracteres numéricos, permitindo um número máximo de 6.480 combinações (27×2×20×6). Entretanto, nem todas as combinações estavam presentes na PNAD e

na POF e, mesmo presentes, poderiam não existir simultaneamente nas duas bases. Assim, foi necessário adotar uma estratégia que considerasse tanto a equiparação exata das chaves (pares perfeitos) como uma equiparação aproximada para aqueles registros sem pares perfeitos.

Primeiramente, obtiveram-se todos as combinações existentes em cada base de dados. Entre os 118.138 domicílios presentes na PNAD de 2008, foram identificadas 5.851 chaves diferentes. Por sua vez, entre os 55.970 domicílios presentes na POF de 2008, também foram identificadas 5.891 chaves diferentes.

Das 5.851 chaves presentes na PNAD de 2008, 5.503 (94%) apresentavam equiparação exata, ao menos para um registro da POF. Ou seja, 348 chaves correspondentes 4.332 domicílios da amostra não apresentavam equiparação exata e precisaram ser pareados segundo um critério alternativo. Esse critério consistiu na equiparação exata das três primeiras variáveis da chave (UF, local de moradia e vigésimo de renda per capita) e na aproximação do número de moradores ao valor mais próximo encontrado na POF. Por esse critério, todos os registros da PNAD passaram a apresentar pelo menos um registro equivalente na POF.

Anexo 2 – A pobreza rural nas regiões geográficas segundo o enfoque multidimensional



Gráfico A2 - Indicadores multidimensionais padronizados de insuficiência para domicílios rurais segundo condição de pobreza Nordeste, 2008

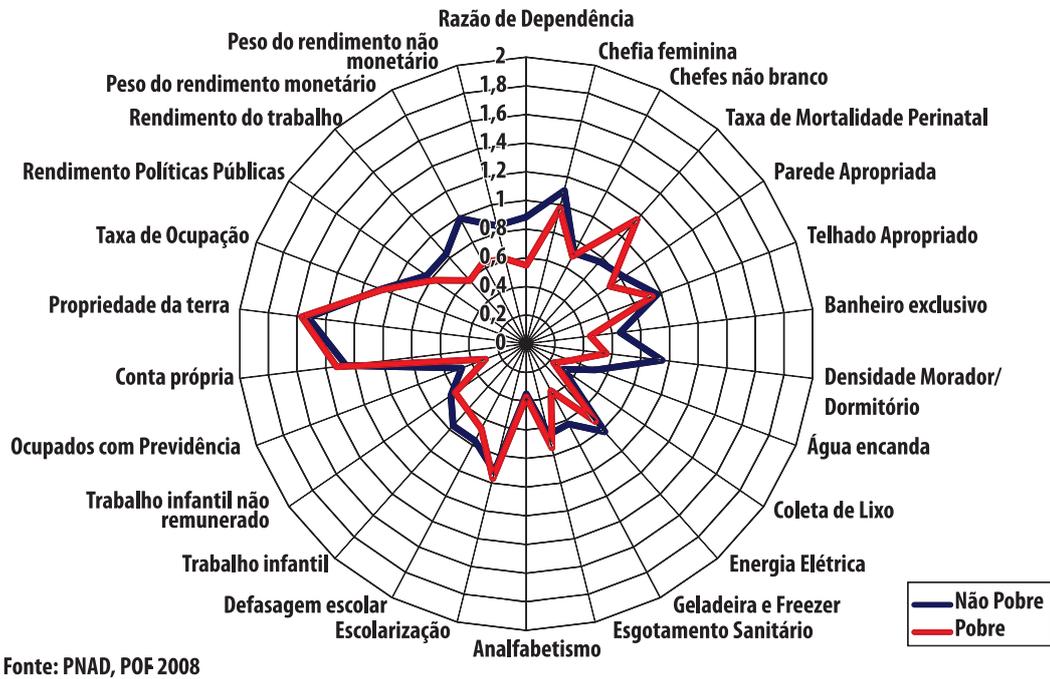
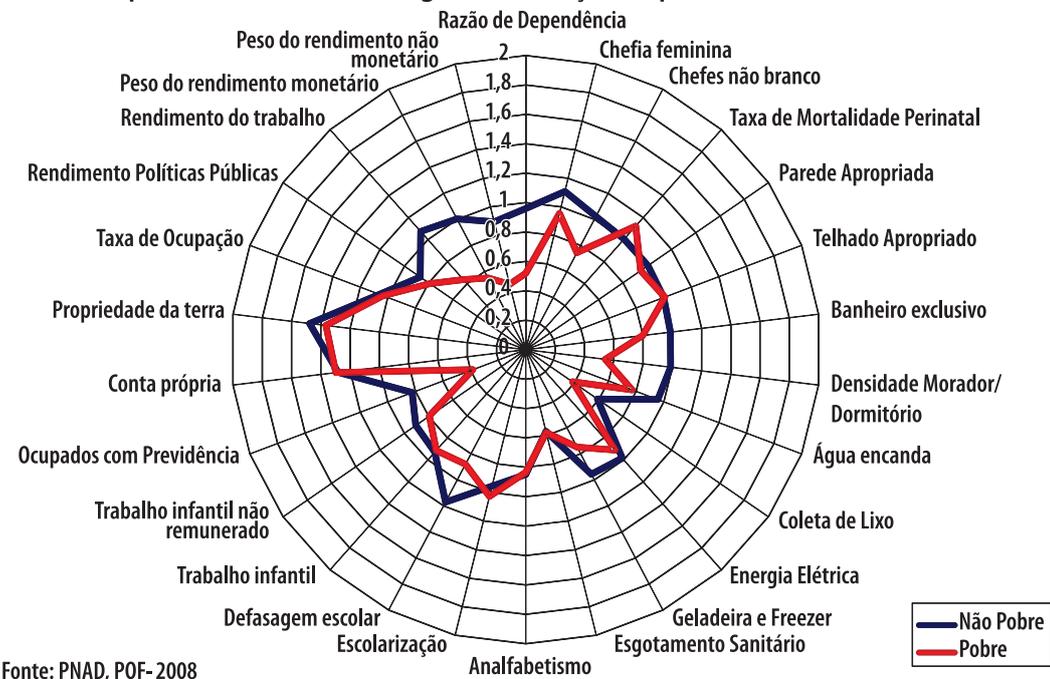
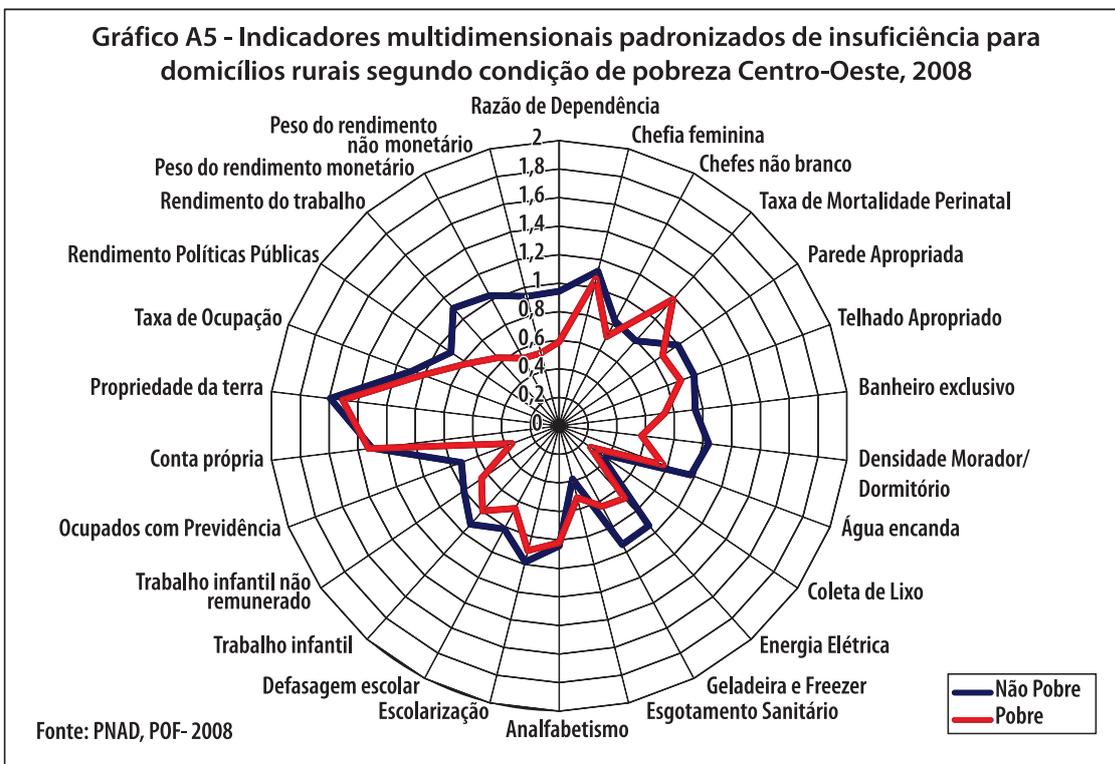
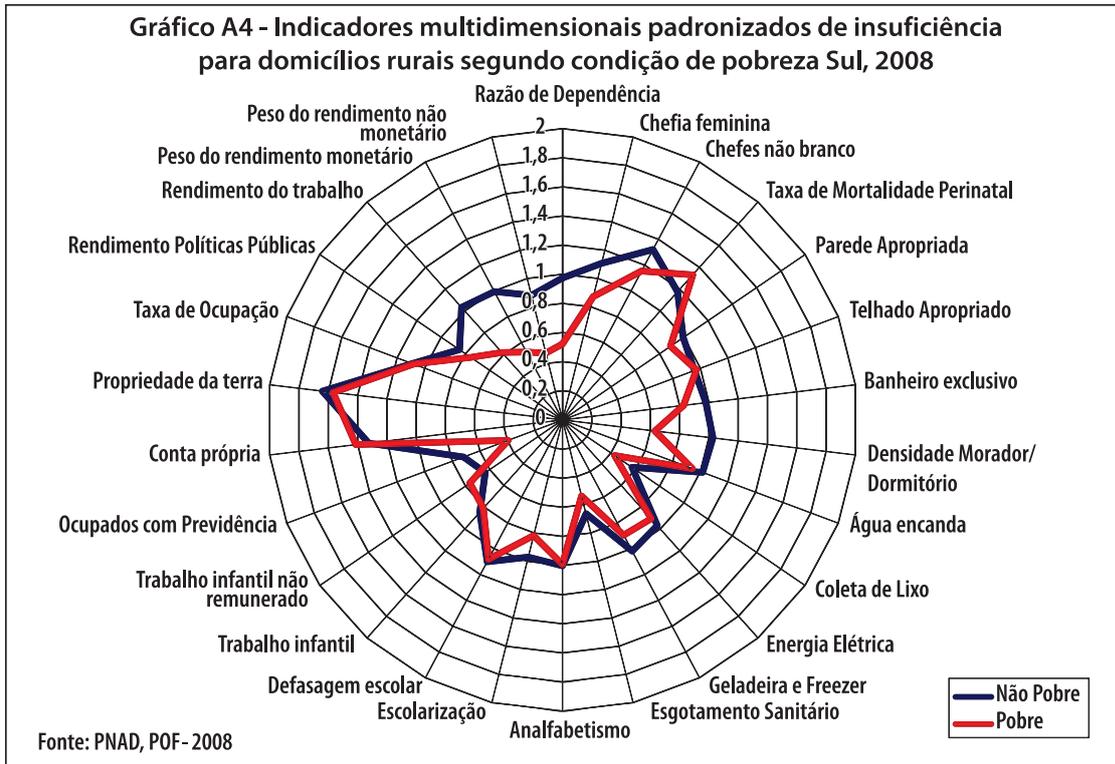


Gráfico A3 - Indicadores multidimensionais padronizados de insuficiência para domicílios rurais segundo condição de pobreza Sudeste, 2008





CAPÍTULO II

AS DIFERENTES FORMAS DE DEFINIR O RURAL BRASILEIRO E ALGUMAS TENDÊNCIAS RECENTES – IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E COMBATE À POBREZA

■ **Arilson Favareto**

Sociólogo, Professor da UFABC e Pesquisador do Cebrap

■ **Paulo Seifer**

Engenheiro, Pós-Graduando na UFABC

Introdução

Tendem a soar como bizantinas as discussões e polêmicas que às vezes se travam em torno das diferentes maneiras de definir unidades espaciais ou a esfera de atuação de programas e políticas públicas. Mas as próximas páginas pretendem mostrar que se trata justamente do contrário: sem atentar para o que está por trás de cada definição e sem um exercício permanente de atualização destas categorias de definição não há como captar a verdadeira configuração destas unidades do mundo real, nem tampouco se pode identificar tendências em curso. Sem isso, para usar um conceito de Amable & Palombarini (2003), políticas e investimentos públicos perdem *aderência* ao objeto de intervenção e têm sua eficácia ser fortemente restringida. Esta afirmação de caráter geral é particularmente válida quando se trata de pensar quais as implicações das diferentes formas de definir o que é o rural brasileiro para efeitos de desenho e implementação de políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza. Responder a esta questão é o principal objetivo das próximas páginas.

A ideia central que se pretende demonstrar pode ser adiantada desde já. As últimas décadas do século passado foram palco de transformações qualitativas na essência da ruralidade. São mudanças que atingem as três dimensões fundamentais que permitem definir o rural: as relações de proximidade entre as pessoas que ali vivem, as formas de uso social dos recursos naturais, e as interdependências entre os campos e as cidades. As mudanças ocorridas nestas três dimensões levaram a nada menos do que uma erosão das bases daquilo que se poderia chamar de paradigma agrário e que sustentou as visões científicas e normativas sobre o mundo rural ao longo de todo o Século XX. Em seu lugar, os tempos atuais representam um momento

de transição entre a velha ruralidade – na qual o futuro destes espaços dependia fundamentalmente da promoção das atividades primárias realizadas no seu interior e das maneiras de fazê-lo – e uma nova ruralidade – cujo conteúdo exige a superação de dicotomias que não mais se sustentam, como a oposição estanque entre o rural e o urbano. Com a emergência desta nova ruralidade, emerge também a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Contudo, não se trata ainda da emergência de um novo paradigma, naquele sentido dado por Thomas Kuhn, de uma *visão partilhada* sobre o que é o rural. Diferente disso, coexistem hoje duas visões, em certa medida antagônicas sobre o que é o rural e sobre como promover o desenvolvimento destes espaços. No campo das instituições e políticas, isso se materializa sob a forma de um discurso inovador, mas também na permanência de instrumentos e prioridades ainda condizentes com o estatuto da velha ruralidade. Daí a importância em analisar as tendências em curso no rural brasileiro, os problemas de definição contidos nestas tendências, e quais as implicações deste novo momento para pensar as políticas públicas.

Para desenvolver e sustentar esta ideia central o trabalho está organizado em três partes principais. Na primeira seção o objetivo é elucidar o que é o rural na virada do Século XXI, abordando tendências gerais e sua repercussão para as formas de definição do rural nos países do capitalismo avançado. Na segunda seção, a ênfase se desloca para a realidade brasileira no intuito de mostrar como, também aqui, estão em curso processos sociais com características similares e que ensejam a necessidade de novas definições. A seção termina com um exercício de cenários e o apontamento de desafios para uma nova geração de políticas públicas. A terceira e última seção se volta totalmente ao campo das políticas. Aqui o tom analítico das partes anteriores se mistura a um viés normativo, à medida que o texto arrisca algumas proposições sobre caminhos possíveis para se promover uma mudança institucional compatível com a retórica do desenvolvimento territorial¹.

1. O que considerar rural e urbano na virada para o século XXI

As ideias de rural ou de urbano são similares a tantas outras que só existem em relação direta com seu par oposto, tal como acontece com o masculino e o feminino, com o sagrado e o profano, com a pobreza e a riqueza. Para pensar os termos da relação entre os dois polos, a primeira dificuldade que se impõe é justamente sua própria delimitação.

Na economia rural, a tradição sempre foi pensar seu objeto como algo relacionado à produção primária, incluindo assim, além da agricultura, a exploração florestal e

¹ Este texto traz partes inéditas, mas também uma reedição de trechos anteriormente publicados em vários trabalhos: Favareto (2007; 2010-a; 2010-b; 2010-c), Favareto & Veiga (2006), Favareto & Abramovay (2011).

outras atividades extrativas, mas tendo sempre por universo as famílias ou empresas ligadas a este setor. É evidente que isto teve, durante determinado período, uma base histórica, uma correspondência no real que lhe sustentava, mesmo que como visão distorcida ou parcial: o peso determinante da agropecuária e do extrativismo na vida rural. Na sociologia, a própria criação do ramo dedicado ao rural veio apoiada na oposição comunidade-sociedade, restringindo seu objeto ao estudo das várias dimensões da vida social dos pequenos lugares, também com forte presença da agricultura na determinação dos rumos dos indivíduos ou das economias locais, e sempre pensando esta esfera com uma relativa autonomia e em aberto contraste com a sociedade envolvente. A clássica definição de Sorokin elenca os seguintes traços marcantes: as diferenças ocupacionais entre os dois espaços, com maior peso das atividades primárias no caso dos espaços rurais; as diferenças ambientais, com maior dependência da natureza no rural; o tamanho da população; a densidade demográfica; o grau de diferenciação social e de complexidade; as características de mobilidade social; e as diferenças de sentido da migração. São traços que claramente falam mais da condição rural nos anos 30 do século XX, quando tal definição foi formulada, do que exatamente de caracteres fundamentais da ruralidade contemporânea.

O estudo da história urbana, da história das cidades, por sua vez, rendeu periodizações e tipologias interessantes, que partem de alguma definição do que pode ser considerado, em perspectiva de evolução temporal, uma cidade. Paul Bairoch, num livro clássico sobre o tema – *De Jerico a México: villes et économie dans l’histoire* (Bairoch, *apud* Bairoch, 1992) – elenca alguns critérios mais comuns para se considerar um assentamento humano determinado como uma cidade. De todos, a presença do artesanato é o mais importante, por sua relação com a especialização e o que ela implicou para a divisão do trabalho e a necessidade e possibilidade da troca. Esta conceituação sustenta uma cronologia de longa duração da relação entre campos e cidades. Nesta sua história econômica o autor estabelece uma periodização estruturada em quatro etapas: os primórdios da urbanização (5000 a.C.); as sociedades tradicionais (de 2700 a.C. à Revolução Industrial); a Revolução Industrial (da Revolução Industrial ao Pós-guerra) e finalmente o período mais recente e marcado por aquilo que ele chama de “inflação urbana no Terceiro Mundo”. Já Max Weber, em *A dominação não legítima (Tipologia das cidades)*, havia adotado critérios de definição e classificação das cidades que aliam aos critérios por ele mesmo definidos como “estritamente econômicos” e “político-administrativos”, outros de ordem “associativa” (Weber, 1998: 408-409).

Um diálogo entre estas definições sugere que uma abordagem da história das **relações entre campo e cidade** deveria **combinar a composição de critérios estruturais e funcionais com critérios relacionais**, por meio de um tratamento da longa duração da contradição (da unidade contraditória) entre os dois polos. É isso o que faz Georges Duby (1973) analisando a situação europeia e francesa em

particular, até chegar a uma tipologia da interação destes espaços. Ou Fernand Braudel (1979/1995; 1985) que em sua obra clássica confere às cidades – sempre tomadas em relação com os campos – o mesmo estatuto dado à moeda na evolução histórica da *Civilização material e capitalismo*: ambos são fundamentais para a ampliação das trocas. E, como diz Braudel, “*sans échange, pas de société*”. Não se trata, pois, de isolar ou eliminar um dos dois polos, mas de analisar a evolução de suas contradições e interdependências, mesmo no auge da urbanização, como nos tempos atuais.

1.1 As definições e dimensões do rural e do urbano nos países do capitalismo avançado

Importantes trabalhos publicados nos últimos anos já trataram do problema que envolve as definições sobre o que pode ser considerado rural na Europa e EUA (Wanderley, 2000; Abramovay, 2003; Veiga, 2004). Por isso, o intuito aqui não é produzir uma reconstituição exaustiva das formas de classificação disponíveis, mas apenas sublinhar os critérios que vêm sendo mais utilizados nos tempos atuais e delinear as dimensões atuais do rural contemporâneo nestes países onde a urbanização foi mais longe.

Na Europa são utilizadas definições diferentes em cada país, muitas vezes combinando vários critérios (Mathieu *apud* Wanderley 2000). O mais comum deles é a demografia, e em dois sentidos: o tamanho da população e a densidade populacional. Outro bastante presente é a utilização do solo. Na Irlanda, por exemplo, as zonas com densidade populacional inferior a 100 habitantes por quilômetro quadrado são consideradas rurais. Na Grécia, o teto que separa as áreas rurais das urbanas é dado pela densidade populacional de 30 habitantes por quilômetro quadrado. O mesmo vale para o limite de 200 habitações ou dez mil pessoas, na Dinamarca. Na Holanda e na Inglaterra, o principal definidor são as formas predominantes de utilização do solo. Na Alemanha é adotada uma tipologia que combina aspectos econômicos, demográficos e a utilização do solo. E na Itália, por sua vez, o limite de dez mil habitantes é acompanhado de uma lista de 13 critérios funcionais.

Muitas dessas definições são já bastante antigas e, em vários países, elas têm passado por tentativas de reclassificação, mais condizentes com as dinâmicas socioeconômicas e ambientais contemporâneas. Uma das principais inovações foi elaborada por instituições de pesquisa francesas. Ali, o critério clássico, de tamanho populacional, neste caso de duas mil pessoas, tem nada menos do que um século e meio de existência. O aumento da mobilidade e a crescente integração entre estas pequenas aglomerações e centros urbanos maiores ou com localidades vizinhas, tornou necessário aprofundar a combinação entre critérios estruturais e funcionais visando dar conta da nova dinâmica. Foi assim que, ainda nos anos 60, o INSEE (*Institute*

National de la Statistique et des Études Économiques) formulou a noção de ZPIU – Zonas de Povoamento Industrial ou Urbano –, que se apoia na proporção de trabalhadores de uma determinada comuna que tem empregos fora de seu lugar de moradia, e na parcela de domicílios dependentes da agricultura.

Com base neste critério, as comunas rurais foram divididas entre aquelas situadas dentro das ZPIU e o rural profundo. A simples classificação de acordo com o critério populacional permitiu identificar o tamanho dos espaços rurais franceses como algo em torno de um quarto da população no início dos anos 90. Mas os contrastes entre diferentes tipos de espaços rurais, como aqueles situados nas adjacências de áreas intensamente urbanizadas e povoadas e os localizados em áreas mais remotas, ficavam sem possibilidade de apreensão pelas estatísticas e classificações oficiais. Por isso, em 1996 foi introduzida uma nova definição: o Zoneamento em Áreas Urbanas (ZAU). Com ela, os espaços urbanos passaram a ser categorizados em dois grupos: os “polos urbanos”, onde há uma oferta de pelo menos cinco mil empregos; a “coroa periurbana”, formada pelas comunas nas quais ao menos 40% da população ativa trabalha nos polos urbanos ou nas comunas sob sua influência. Juntas, estas duas categorias formam o espaço predominantemente urbano, o que no caso francês significava três quartos da população à época. De outro lado, também os espaços rurais tiveram sua delimitação mais refinada, sendo agora dividido em quatro categorias: O “rural sob fraca influência urbana”, formada por comunas onde pelo menos 20% da população ativa trabalha num centro urbano próximo; os “polos rurais”, pequenas localidades que oferecem entre dois e cinco mil empregos e que, portanto, comportam mais postos de trabalho do que habitantes, revelando-se um local de atração; a “periferia dos polos rurais”, com as comunas nas quais pelo menos 20% da população trabalha nos polos; e finalmente, o “rural isolado”, que no caso francês representa 10% da população total ou aproximadamente um terço do território (INRA/INSEE, 1998).

Nos Estados Unidos, por sua vez, coexistem duas classificações oficiais: a do *U.S. Census Bureau* e a do *Office of Management and Budget* (OMB). A classificação do *U.S. Census Bureau* lida com dados decenais e tem um caráter censitário. Nela as áreas urbanas são as mais adensadas, mas não correspondem a divisões político-administrativas e podem ser de dois tipos: áreas urbanizadas ou “clusters urbanos”. Numa área urbanizada deve haver mais de 50.000 pessoas, mesmo que não haja cidade com esse número de habitantes, e um núcleo com densidade superior a 386 habitantes por quilômetro quadrado, podendo haver uma zona adjacente com um mínimo da metade dessa densidade. Por sua vez os “clusters urbanos” são localidades com população entre 2.500 e 50.000 pessoas, mas que atinjam os mesmos níveis de densidade demográfica. A população rural é definida com sendo aquela que está fora tanto das áreas urbanizadas quanto dos “clusters urbanos”. Em 2000, 68% da população

americana vivia em 452 áreas urbanizadas, 11% em “clusters urbanos”, e 21% nas áreas rurais (Veiga, 2004-a).

Já a classificação da OMB baseia-se em dados anuais de população, emprego e renda e tem um caráter político-administrativo. Nela são separados essencialmente condados metropolitanos (*metro*) e não metropolitanos (*nonmetro*). Um condado é considerado economicamente ligado a uma aglomeração metropolitana se 25% dos trabalhadores residentes estiverem ocupados nos condados centrais, ou se 25% de seus empregados fizerem o “movimento pendular inverso”. Além disso, os condados “*nonmetro*” são subdivididos em duas categorias: as “*micropolitan areas*” (centradas em núcleos urbanos com mais de dez mil habitantes) e “*noncore*” para o restante dos condados (Veiga, 2004-a).

Outra classificação que merece destaque é aquela oferecida pela OCDE. Após análise de estatísticas referentes a 50.000 comunidades das duas mil microrregiões existentes nos países membros, a equipe de seu Serviço de Desenvolvimento Territorial passou a distinguir dois níveis analíticos. No nível local são classificadas como urbanas ou rurais as menores unidades administrativas, ou as menores unidades estatísticas. No nível microrregional as agregações funcionais são classificadas como mais urbanas, mais rurais ou intermediárias. Rurais são aquelas localidades cuja densidade populacional é inferior a 150 habitantes por quilômetro quadrado, à exceção do Japão, onde este número sobe para 350. Assim, as microrregiões consideradas “predominantemente rurais” são aquelas em que a participação da população residente em localidades rurais excede 50%; as microrregiões “significativamente rurais”, por sua vez, são aquelas em que a participação das localidades rurais fica entre 15 e 50%; e as “predominantemente urbanas”, por fim, aquelas onde as localidades rurais representam menos de 15% da população. Essa tipologia proposta pela OCDE é menos refinada do que outras existentes, mas tem a grande vantagem de cobrir um número expressivo de países e, com isso, oferecer possibilidades de comparação entre eles, como mostra a Tabela 1 a seguir. É importante notar na Tabela 2, como a esta classificação não corresponde um alinhamento setorial, o que se observa pela distribuição dos empregos nos três grupos.

Tabela 1 - População rural nos países da OCDE, 1990

	População em comunidades rurais (*)	População por tipo de região (**)		
		Predominantemente Rural	Significativamente Rural	Predominantemente Urbana
	% da População Nacional	% da População Nacional		
Noruega	59	51	38	11
Suécia	43	49	32	19
Finlândia	55	43	37	20
Dinamarca	42	40	38	22
Áustria	42	40	39	22
EUA	44	36	34	30
Canadá	40	33	23	44
Austrália	30	23	22	55
N. Zelândia	49	47	25	28
Islândia	39	35	8	57
Irlanda	43	47	15	38
Grécia	37	42	24	34
Portugal	36	35	22	43
Rep. Tcheca	29	15	57	28
França	37	30	41	29
Espanha	30	17	46	37
Itália	22	9	44	47
Japão	27	22	35	43
Suíça	19	13	25	62
Alemanha	21	8	26	66
Reino Unido	13	1	27	72
Luxemburgo	30	-	100	-
Bélgica	9	2	18	80
Holanda	8	-	15	85

Notas:

- Não se aplica.

... Não disponível.

(*) População em comunidades locais com densidade inferior a 150 hab./Km² (e 500 no caso do Japão).

(**) Tipologia das regiões conforme a participação da população rural (+ de 50%, entre 50% e 15%, e menos de 15%).

Fonte: OCDE (1996), Reproduzido de Veiga (2004-a)

Tabela 2 - Distribuição do emprego por setores econômicos nas regiões rurais dos países da OCDE, 1990

	REGIÕES PREDOMINANTEMENTE RURAIS (*)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
	% do emprego total		
Noruega	8	33	59
Suécia	5	32	63
Finlândia	16	30	54
Dinamarca	10	30	61
Áustria	13	37	49
EUA	6	26	68
Canadá	11	23	66
Austrália	15	20	65
Nova Zelândia	17	24	59
Islândia	37	21	42
Irlanda	22	29	50
Grécia	37	24	39
Portugal	23	31	47
República Tcheca	22	41	88
França	11	32	57
Espanha	25	25	50
Itália	...	...	...
Japão	14	31	55
Suíça	10	33	57
Alemanha	2	52	46
Reino Unido	10	28	62
Luxemburgo	3	31	66
Bélgica	11	21	69
Holanda	10	34	56

Notas:

... Não disponível.

(*) Tipologia das regiões conforme a participação da população rural: + de 50%.

Fonte: OCDE (1996), Reproduzido de Veiga (2004-a)

O primeiro destaque derivado da apresentação destas formas de classificação tem sido bastante sublinhado nos trabalhos que tratam do problema: o tamanho do rural mesmo no auge da urbanização. Como se pode observar na Tabela 1, no conjunto dos países da OCDE, a população vivendo em comunidades rurais varia de um mínimo de 8% na Holanda até um máximo de 59% na Noruega, e na maior parte dos países este percentual fica entre 20 e 45%. Quando se trata de adotar a classificação por regiões rurais, observa-se que há uma grande heterogeneidade, mas nenhuma situação onde seja desprezível a proporção da população vivendo nas áreas predominantemente ou significativamente rurais.

O segundo destaque não é tão evidente, e diz respeito ao significado destas formas de classificação. Fundamentalmente, o que há de comum nas novas tentativas empreendidas seja pela OCDE, pelo INSEE ou pela OMB, é a tentativa de ultrapassar as definições *substantivistas* do rural, passíveis de serem expressas em um único critério ou dimensão, para formas onde seja possível vislumbrar seu conteúdo *relacional* ao urbano e às dinâmicas sociais e econômicas que lhe envolvem. Trata-se de tarefa incontornável diante da mobilidade e da integração crescente entre os espaços. Algo que permite, para usar os termos do INSEE (1998), falar dos “campos e suas cidades”. E para isso, torna-se necessário utilizar combinações de critérios estruturais e funcionais, e cobrir aspectos relativos às dimensões econômica, social, ambiental e demográfica. O **principal significado** destes movimentos nos quadros cognitivos de apreensão e classificação é o **crecente esvaziamento de sentido do rural como sinônimo de agrícola e de agrário. Em seu lugar, tem-se a emergência de uma visão territorial**, o que implica no reconhecimento de uma **lógica econômica cada vez mais intersetorial**, e em uma **escala geográfica de ocorrência de tais processos que remete à ideia de região**.

Recentemente, a União Europeia por meio do *European Spatial Planning Observatory Network* (Espo) propôs uma definição e uma tipologia das relações rural-urbano baseada em duas dimensões principais: o grau de influência urbana, e o grau de intervenção humana. A influência urbana é determinada pela densidade populacional e pelo estatuto do centro urbano principal de cada zona. A intervenção humana é, por sua vez, medida pela ocupação do solo: áreas mais artificializadas, zonas agrícolas e ocupações residuais. A partir destes critérios foram definidas duas classes de influência urbana e três classes de influência humana, que, combinadas, oferecem uma tipologia de seis situações. A divisão principal – influência urbana forte ou fraca – exprime caracteres funcionais e estruturais (estatuto do centro urbano e especialização funcional, densidade populacional e zonas construídas). Também a divisão em três classes derivadas dos tipos de ocupação do solo – intervenção humana forte, fraca ou média – expressa caracteres funcionais e estruturais (tipos de ocupação do solo, consequências para os recursos naturais).

O tipo regional 1 (forte influência urbana, forte intervenção humana) cobre apenas 19% da área, mas responde por 60% da população e 72% do PIB total. As cifras correspondentes para a soma dos três tipos de forte influência urbana são de 27% (área), 69% (população) e 78% (PIB). Isso significa que quase 4/5 do PIB europeu é produzido em apenas 1/4 do território, sob forte influência urbana. Os tipos regionais 5 e 6, fraca influência urbana e intervenção humana média ou fraca representam 53% do território, mas somente 20% da população e 18% do PIB. Há nesta tipologia uma outra constatação marcante: a chamada “Europa dos 15” representa 95% do PIB, enquanto os novos Estados membros não somam 5% (Espon, 2003). São constatações que têm levado a União Europeia a buscar uma **estratégia policêntrica de desenvolvimento**, que seja capaz de **umentar, a um só tempo, a competitividade e a coesão social** nestas regiões menos privilegiadas em termos de dinamismo econômico.

1.2 A longa evolução das relações rural-urbano

Os dados e informações acima mostram claramente a permanência do fenômeno rural no mundo contemporâneo e o caráter nada desprezível de suas dimensões, mesmo no momento e nos países em que a urbanização foi mais longe. Mas a condição do rural contemporâneo não é a mesma de épocas passadas. Dependendo do país, já há algumas décadas emerge uma nova etapa na longa evolução das relações rural-urbano.

De acordo com a teoria social (Abramovay, 2003), três são as dimensões definidoras fundamentais da ruralidade: a proximidade com a natureza, a ligação com as cidades, e as relações interpessoais derivadas da baixa densidade populacional e do tamanho reduzido de suas populações. O que muda na nova etapa é o conteúdo social e a qualidade da articulação entre estas instâncias.

No que diz respeito à **proximidade com a natureza**, os recursos naturais, antes voltados para a produção de bens primários, são agora crescentemente objeto de novas formas de uso social, com destaque para a conservação da biodiversidade, o aproveitamento do potencial paisagístico disto derivado, e a busca de fontes renováveis de energia. Quanto à **relação com as cidades**, os espaços rurais têm deixado de ser meros exportadores de bens primários para dar lugar a uma maior diversificação e integração intersetorial de suas economias, com isso arrefecendo, e em alguns casos mesmo invertendo, o sentido demográfico e de transferência de rendas que vigorava no momento anterior. As **relações interpessoais**, por fim, deixam de apoiar-se numa relativa homogeneidade e isolamento. Elas passam a se estruturar a partir de uma crescente ‘individualização’ e ‘heterogeneização’. Um movimento compatível com a maior mobilidade física, com o novo perfil populacional, e com a crescente integração entre mercados que antes eram mais claramente autônomos no rural e no urbano

- mercados de bens e serviços, mas também o mercado de trabalho e o mercado de bens simbólicos (Favareto, 2007). Essa mudança qualitativa pode ser melhor compreendida mediante rápida exposição, tendo por base exemplos da experiência internacional.

Um dos principais livros sobre o desenvolvimento rural no mundo contemporâneo é justamente consagrado à análise da realidade dos EUA – *Rural Development in the United States*, de Galston & Baehler (1995). Nele, os autores destacam como, ao longo da história americana, foram mudando as vantagens comparativas das áreas rurais. Numa primeira longa etapa da formação do território americano, a grande vantagem comparativa estava situada na disponibilidade de produtos primários: madeira, carvão, minerais, produtos agrícolas. A busca por estes recursos orientou a ocupação do espaço e foi, por bom tempo, a principal fonte de trabalho e riqueza.

Obviamente, com o passar do tempo a importância desta produção foi decrescendo, tanto em termos de pessoal ocupado como de riqueza gerada. As inovações tecnológicas e a consolidação de cidades deram lugar a uma diversificação da base produtiva, com o desenvolvimento crescente de atividades de transformação e serviços. Nesta etapa, os espaços rurais passam a ter, como fatores de atração de indústrias e investimentos, seus terrenos e mão de obra mais baratos, e aspectos como menor fiscalização e sindicalização. A principal vantagem passa a ser a localização, já que o aproveitamento desses fatores menos onerosos nas áreas rurais só eram viáveis em razão de certa distância dos centros mais dinâmicos, compensando custos de transporte. Mas, da mesma maneira que o avanço tecnológico permite uma diminuição de custos de produção e a introdução de técnicas poupadoras de mão de obra na agricultura, na atividade manufatureira acontece o mesmo. Com isso, o dinamismo passa a se concentrar no setor terciário. Nas duas últimas décadas do século passado, foram os condados que mais ofereceram serviços ligados ao aproveitamento de amenidades rurais – paisagens naturais ou cultivadas, ar puro, água limpa, atrativos culturais - aqueles que apresentaram maior crescimento. Constituem exceção lugares que contaram com tipos muito especiais de investimentos como cassinos, prisões ou centrais de distribuição dos correios. Mas trata-se de um tipo de investimento que, por motivos óbvios, não pode ser a base de uma estratégia a ser preconizada para as áreas rurais.

No caso da Itália, apresentado em Veiga (2006), é evidente o contraste entre áreas rurais que dependem essencialmente das rendas obtidas por meio da exportação de bens primários, eventualmente industrializados, e outras onde a economia está assentada nos deslocamentos de rendas geradas e obtidas nas cidades. Uma divisão que encontra certa correspondência em características naturais, como o relevo. Planícies e planaltos, no primeiro caso, proximidade de colinas e montanhas, no segundo. Esta divisão parece ter sido influenciada diretamente pela evolução de

todo um leque de fenômenos relacionados ao turismo, por sua vez estreitamente determinado pelo aumento do tempo livre e da renda, e, por consequência, também do aumento das atividades de lazer de crescentes estratos e camadas sociais. Além da conservação do patrimônio natural, que está na raiz deste tipo de fenômeno, e da exploração econômica das decorrentes amenidades, cuja maior expressão é a atividade turística, o mesmo estudo mostra também que há um terceiro vetor de valorização da ruralidade: a exploração de novas fontes de energia.

Claro que **a agricultura de *commodities* continua tendo um peso enorme na conformação dos espaços rurais e, igualmente, que atividades terciárias sempre existiram neste meio.** O que destacam Galston & Baehler (1995) e Veiga (2006) é **a ênfase crescente neste segundo conjunto, tanto em termos de pessoas ocupadas, como de riqueza gerada, mas, principalmente, pelo que ele traz de novo para as instituições voltadas ao desenvolvimento rural: a importância crescente da natureza e dos valores não diretamente monetizáveis.**

Neste quadro de mudança de vantagens comparativas, uma constatação incontornável é que nem todas as localidades rurais têm as mesmas condições de experimentar um processo de desenvolvimento baseado na exploração de suas amenidades. A baixa densidade populacional, característica básica destes espaços, é um complicador para a diversificação econômica. O perfil demográfico e as características do tecido social, marcadamente das áreas rurais estagnadas ou daquelas que perdem população é outro: há uma fragilidade dos laços sociais externos, carência de oportunidades locais, baixa expectativa quanto às possibilidades de mobilidade social e de ampliação das interações. Distância de centros urbanos também pode se converter em desvantagem pelo aumento nos custos de informação e transporte.

Por isso, junto à ênfase nos atributos específicos destes territórios, a literatura disponível chama igualmente atenção para a forma de inserção destas localidades no espaço extra-local (Jacobs, 1984; Veltz, 2003), ou, como preferem alguns autores, para a relação das regiões rurais com as cidades ou com outras partes do mundo. Nesta visão, **é a economia da cidade que molda a economia das regiões rurais.** E isto acontece pela exportação de produtos primários, pela atração de atividades de transformação, ou pela captação da renda de setores urbanos, como aposentados ou profissionais liberais, estes em busca de segunda residência, ou via atividades turísticas. O fato é que, **quanto mais estreitas forem estas relações, mais chance de prosperidade elas têm.**

Sobre as áreas que estão fora desta proximidade, não há fatalismo. **É possível criar uma articulação entre regiões rurais e uma rede de cidades, ou a constituição de uma rede de cidades numa região rural.** Isto pode ser feito por intermédio de investimentos em comunicação e transporte, diminuindo distâncias, por uma

espécie de divisão territorial do trabalho entre pequenas localidades, tentando suprir necessidades que teriam que ser satisfeitas em centros urbanos. Ou, ainda, por meio da geração dos próprios polos de crescimento, com a formação de cidades que venham a suprir estas necessidades. Em qualquer uma destas possibilidades **a palavra-chave é diversificação**. É isto que garante o suprimento da população local, que cria as condições para a introdução de inovações e a adaptação destes territórios às pressões e contingências advindas das mudanças econômicas mais gerais.

1.3 Implicações para o desenvolvimento

Estas mudanças, que já estavam em curso desde o último quarto do século XX nos países do capitalismo avançado, foram percebidas pelos organismos multilaterais e órgãos de governo e transformadas em reorientações para o desenho de políticas. O desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial começa a surgir nos meados dos anos 80 e abre espaço para uma série de reformas e debates sobre *O futuro do mundo rural*, não por acaso título do Comunicado da Comissão Europeia ao Parlamento, em 1988. Um marco inegável nesta mudança de visão foi a criação do *Programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais* -, em 1991, e ainda hoje a principal referência de programas territoriais de desenvolvimento rural. Mas as melhores sínteses da percepção dos organismos de planejamento sobre tais mudanças foram expressas em dois momentos, no meio da década de 90: a conhecida *Declaração de Cork*, que teve origem na conferência *A Europa Rural – Perspectivas de Futuro* e o *workshop Post-Industrial Rural Development: The Role of Natural Resources and the Environment*. Nestes eventos surgiu o consenso básico sobre a ruralidade avançada, sintetizado no Quadro 1 a seguir.

Com isso, teve início uma transição progressiva no desenho e no lugar institucional das políticas de desenvolvimento rural. Elas começam a passar de uma visão basicamente setorial para aquilo que se convencionou chamar por abordagem territorial do desenvolvimento rural. Uma abordagem que pretende superar a separação rígida entre rural e urbano e se apoiar justamente nas complementaridades entre estes dois espaços (Veiga, 2000; Abramovay, 2003; Favareto, 2006). Como decorrência, a ênfase nas políticas agrícolas passa a dar lugar a uma crescente aproximação com as políticas de desenvolvimento regional.

Já na virada para a presente década, um *Workshop* realizado pelo Banco Mundial reuniu um seleto grupo de especialistas e sintetizou os *links* entre as novas abordagens do desenvolvimento rural e urbano expressos em dois de seus mais influentes documentos nessas áreas - *Rural Development: From Vision to Action* e *A Strategic View of Urban and Local Government Issues*. Os passos sugeridos para aprofundar e tornar mais profícuos os investimentos a partir desta visão baseada nos *rural-urban linkages* e na necessidade de uma política regional para tanto estão reproduzidos no Quadro 2.

Quadro 1 - Consenso básico, de meados dos anos 1990, sobre a ruralidade avançada

1. As zonas rurais, que englobam os locais de residência de um quarto da população europeia e de mais de um quinto da americana, e mais de 80% dos dois territórios, caracterizam-se por tecidos culturais, econômicos e sociais singulares, um extraordinário mosaico de atividades e uma grande variedade de paisagens (florestas e terras agrícolas, sítios naturais incólumes, aldeias e pequenas cidades, centros regionais, pequenas indústrias etc.);
2. As zonas rurais, bem como os seus habitantes, formam uma autêntica riqueza para suas regiões e países e podem ser bem competitivas;
3. As maiores partes dos espaços rurais europeus e norte-americanos são constituídas por terras agrícolas e florestas que influenciam fortemente o caráter das paisagens;
4. Dado que a agricultura certamente permanecerá como importantíssima interface entre sociedade e ambiente, os agricultores deverão cada vez mais desempenhar funções de gestores de muitos dos recursos naturais dos territórios rurais;
5. Mas a agricultura e as florestas deixaram de desempenhar papel predominante nas economias nacionais. Com o declínio de seus pesos econômicos relativos, o desenvolvimento rural mais do que nunca deve envolver todos os setores socioeconômicos das zonas rurais;
6. Como os cidadãos europeus e norte-americanos dão cada vez mais importância à qualidade de vida em geral, e em particular a questões relativas à saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer, as regiões rurais ocuparão posições privilegiadas para satisfazer tais interesses, oferecendo amplas possibilidades de um autêntico desenvolvimento, moderno e de qualidade;
7. As políticas agrícolas deverão se adaptar às novas realidades e desafios colocados, tanto pelos desejos e preferências dos consumidores, quanto pela evolução do comércio internacional. Principalmente uma adaptação que impulse a transição de um regime de sustentação de preços para um regime de apoios diretos;
8. Os subsídios estabelecidos pelas respectivas políticas agrícolas serão crescentemente contestados. E já é ampla a aceitação de que apoios financeiros públicos devam ser cada vez mais condicionados a uma adequada gestão dos recursos naturais, e à manutenção e reforço da biodiversidade e das paisagens culturais;
9. As reformas das políticas agrícolas da primeira metade da década de 1990 conservaram inconsistências, duplicações e alta complexidade jurídica, apesar de inegáveis avanços em termos de transparência e eficácia;
10. Torna-se absolutamente necessário promover a capacidade local de desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e, nomeadamente, iniciativas privadas e comunitárias bem integradas a mercados globais.

Fonte: Reproduzido de: Veiga (2004-a)

Quadro 2 - Consenso básico sobre as relações rural-urbano e sua vinculação com o desenvolvimento regional

A. Develop knowledge of local (sub-national regional) economies, recognizing the “regional economy” as a reality irrespective of administrative boundaries.

This regional knowledge should be demand-driven as local authorities recognize shared interests and constraints. The political impetus for this may be the democratic decentralization process that is one new feature distinguishing regional planning today from the top-down/ technocratic variety of yesterday. Knowledge should include long-term perspectives (e.g. population shifts), and incorporate information on dynamic trends not readily available from existing data but known to the practitioners on the ground (such as shifting comparative advantage and economic opportunities) -therefore, information needs to be developed through dialogue and partnership between public and private stakeholders. Further conclusion from such knowledge would be to support local resource mobilization based on actual and potential economic activity, therefore empowering local authorities.

B. Practical cooperation and knowledge-sharing should be fostered among small towns/secondary cities in networks not dominated by the major city.

Trade development, especially with international markets, can bypass smaller towns/cities if they are not strengthened and well-connected. This emphasizes need for municipal strengthening and supporting planning/informational activities of these smaller towns/cities working together.

C. Identify where growth and organic development of networks of cities/towns and related rural areas are already taking place and determine what marginal measures, policy or investment, can support them

The growth and organic development of networks of cities/towns and related rural areas is happening in many places, e.g. in corridors such as Red River Delta of Vietnam. These corridor and “growth pole” developments can be very beneficial for the rural and urban populations but are difficult to predetermine or to catalyze deliberately, such as with major infrastructure investments, since the effects are long-term and mistakes can be very costly. Research into how to make investment projects that purport to stimulate future regional development more economically/financially attractive may be worth doing (e.g. by looking at project evaluation criteria), but not certain that easy lessons/techniques will be forthcoming. The public sector may need to take the risks of major inter-regional infrastructure investment if this is to be done, but has a bad record of picking winners and poor countries can't afford such mistakes.; also, the literature on long-term growth convergence shows that many poor regions will remain poor no matter what. Caution is needed here--can't expect major solutions.

D. Enhance understanding of the effects of migration (including rural-rural, rural-urban, regional, international, temporary, long term, circular and generational), and of factors stimulating and constraining it.

Work should include educating politicians on the facts of migration and its many differentiations. Obstacles to labor mobility certainly harm the poor more than they are likely to be effective for any general good. Policies should generally support the ability of households to determine how they will allocate their labor and savings to rural and/or urban activities. This also means that improving labor markets generally, e.g. helping small holders to become wage laborers if they wish, and supporting information channels such as migrants associations (if they are pro-competitive) would be helpful. The importance of education in rural areas is emphasized as a means to enable choice and enhance mobility (including intergenerational).

E. Policies that support the primary-secondary-tertiary sector transition in economic production are helpful when they permit (or don't obstruct) free locational choices of investors.

Investors in manufacturing and services activities should be able to locate in smaller towns/cities if economic for them, but they are often deterred by absence of infrastructure or need to remain close to sources of regulatory advantage. Providing special incentives for such investment can lead to costly mistakes, however. It should be recognized that agricultural investment in areas with highest economic returns, e.g. high value food production in locations with good access to urban markets, is a rational choice as long as these returns are based on real prices. In short, it is important that investment locates according to real signals of highest returns and this is good for growth—population will thereby shift eventually from areas of low returns to areas of higher returns. This is inevitable and may be seen as a phase of development, even if leaving some regions with permanently lower income. Regional analysis taking a long term perspective can be helpful to policy makers in the consideration of trade-offs between short term, palliative approaches

(e.g. subsidizing regions with low economic potential but existing poor population) versus more sustainable approaches (e.g. directing resources to higher-potential areas and permitting labor mobility).

F. Development of efficient, competitive markets generally, including domestic markets for exchanges of agricultural products and urban products consumed by rural residents, benefits both rural and urban populations.

Infrastructure helps but is not sufficient—market development may also be helped by better information/telecommunications made cheaper and widely available, support to competitive practices, support to SMEs who are the main domestic traders, etc.

G. Development of SMEs generally is also mutually beneficial to both rural and urban, since SME activity is the main source of employment in both areas.

The policy agenda here is basically that supported by the PSD and SME work, but the rural and urban contexts and linkages with the informal sector could be better understood.

Fonte: Reproduzido de World Bank (2003).

Como se pode perceber neste breve painel de definições e orientações, a rígida separação campo-cidade, que tanto influencia o senso comum, mas também o repertório de planejadores de políticas, se desloca para a complementaridade rural-urbano, ainda que preservando as contradições típicas desta relação. Enquanto a primeira situação dizia respeito ao contraste entre espaços, sendo os campos o lugar de realização de atividades predominantemente primárias, destacadamente a agricultura, na segunda o estatuto fundante da distinção desloca-se para o grau de artificialização dos ecossistemas e seus impactos para os modos de vida, exigindo assim uma abordagem capaz de combinar critérios ecológicos com outros de caráter social e econômico. É por isso, e não somente por uma questão de concentração dos empregos, que o rural mostra-se não mais uma categoria passível de ser apreendida em termos setoriais, e sim territoriais. Algo cujo significado maior é a erosão do paradigma agrário que sustentou as visões predominantes sobre o rural ao longo de todo o último século (Favareto, 2007) e a fragilização das bases do discurso da *agriculture-led development strategy*, ainda predominante no desenho das políticas de desenvolvimento rural.

Tal situação sugere uma mudança no perfil dos gastos e investimentos públicos, num sentido capaz de dar o suporte necessário a uma verdadeira estratégia, condizente com esse novo estatuto das relações rural-urbano. Seus principais eixos deveriam ser: i) a adoção da escala regional como prioritária para intervenções e apoios destinados à promoção do desenvolvimento; ii) a passagem de uma lógica baseada na promoção das atividades primárias para uma ênfase na diversificação das economias microrregionais; e iii) uma prioridade à expansão das capacidades humanas e à criação de habilidades locais de inserção social e econômica, capazes de se apoiar nas principais vantagens comparativas que emergem deste contexto.

A próxima seção está organizada de maneira a identificar os cenários futuros para a realidade brasileira e os obstáculos a que se aproveitem da melhor forma as possibilidades aqui anunciadas.

2. Relações rural-urbano no Brasil: situação atual e possibilidades de futuro

2.1 As dimensões do rural e do urbano no Brasil

Trabalhos recentes (Veiga *et al.*, 2001; Veiga, 2004-b) têm insistido que o entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra única no mundo, segundo a qual é considerada urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), independente de suas características estruturais ou funcionais. E chega a citar como exemplo extremo o município gaúcho de União da Serra, uma

“cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil. Todas elas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído às regiões metropolitanas ou a destacados centros urbanos regionais. Surge desta clara distorção ou conveniência de critério o grau de urbanização do país, na casa dos 81,2% em 2000.

Muitos estudiosos sugeriram outra regra, procurando maior fidelidade ao que se poderia, de fato, chamar por urbano: não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios com menos de 20 mil habitantes. Somente essa mudança de critério já faria com que se considerasse rural a população de 4.024 municípios brasileiros que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000, o que alteraria o grau de urbanização para 70%. O complicador aqui está no fato de que há vários municípios com menos de 20 mil habitantes e que apresentam altas densidades demográficas, invalidando assim um dos critérios que o tamanho diminuto da população tenta espelhar, que é o grau de interconhecimento entre a população local. Uma parte desses municípios estão mesmo localizados em regiões metropolitanas e outras aglomerações. Dois indicadores que caracterizam tipicamente o fenômeno urbano.

Para ser mais fiel à necessidade de combinar critérios estruturais e funcionais seria preciso envolver, no mínimo, o tamanho populacional do município, sua densidade demográfica e sua localização. Para isso, na tipologia proposta em Veiga (2004b) foram considerados como eminentemente urbanos os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas e nos 77 centros urbanos identificados na pesquisa Ipea/IBGE/Unicamp-Nesur (1999/2002). Nessa teia urbana, formada pelos 455 municípios dos três tipos, estavam 57% da população em 2000.

Para distinguir entre os restantes 5.052 municípios existentes em 2000 aqueles que não poderiam ser considerados urbanos dos que se encontravam em situação ambivalente, o critério decisivo foi a densidade demográfica, por ser considerada a mais próxima de expressar as modificações do meio natural que resultam de atividades humanas: nada pode ser mais rural do que as áreas de natureza praticamente inalterada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. Para definir o critério de corte, foram realizados vários testes estatísticos, até que se considerasse sólida a proposição de definir como de pequeno porte os municípios que têm simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./km², e de médio porte os que têm população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere 80 hab./km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. Com esse critério, considera-se que 13% dos habitantes, que vivem em 10% dos municípios, não pertencem ao Brasil indiscutivelmente urbano,

nem ao Brasil essencialmente rural. E que o Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, nos quais residem 30% dos habitantes (Veiga, 2004b).

Essa tipologia sugere ainda que só há cidades propriamente ditas nos 455 municípios do Brasil urbano. As sedes dos 4.485 municípios do Brasil rural são, na verdade, vilarejos, e as sedes dos 567 municípios intermédios são vilas, das quais apenas uma parte se transformará em novas cidades.

Estes mesmos estudos permitiram enxergar também uma tendência pouco conhecida. Mesmo que se acrescente ao Brasil urbano todos os municípios intermédios, considerando-os como vilas de tipo ambivalente que poderão se transformar em centros urbanos, tem-se um total de 1.022 municípios, nos quais residiam em 2000 quase 118 milhões de pessoas. Nesse grupo, o aumento populacional entre 1991 e 2000 foi próximo de 20%, com destaque para as aglomerações não-metropolitanas e para os centros urbanos. Em ambos houve crescimento demográfico um pouco superior. Mas não se deve deduzir daí, como se faz com extrema frequência, que todos os outros municípios - de pequeno porte e características rurais - tenham perdido população. Isto ocorreu em metade desses municípios, mas em um quarto deles houve um aumento de 31,3%, bem superior ao que ocorreu no Brasil urbano, e mais do que o dobro do crescimento populacional do país no período em questão.

Essa tipologia de municípios foi aperfeiçoada pelo autor em um trabalho posterior, desta vez baseado na hierarquia das microrregiões brasileiras. Nela, se considera que as 12 aglomerações metropolitanas afetam diretamente 22 microrregiões, que as 37 outras aglomerações afetam diretamente 41 microrregiões, e que os 77 centros urbanos estão localizados no interior de 75 microrregiões. Restam, sem fortes referências urbanas, outras 420, isto é, de 75% das microrregiões. Para hierarquizá-las, recorreu-se novamente à densidade demográfica como critério. Na tabela a seguir é usado o mesmo critério de 80 habitantes por quilômetro quadrado - para separar essas microrregiões que não contêm sequer um centro urbano. Isto é, diferenciar as 420 microrregiões distantes de aglomerações e de centros urbanos em duas categorias separadas por esse corte de densidade demográfica.

Tabela 3 - Tipologia das microrregiões do Brasil e crescimento populacional 1991-2000

Tipos de MRG	Número	População 1991 (milhões)	População 2000 (milhões)	Variação %
Metropolitanas	22	48,1	57,0	18,5
Não-metropolitanas	41	21,7	26,1	19,9
C/Centros Urbanos	75	23,5	27,7	18,0
Mais de 80 hab./km ²	32	5,6	6,4	14,8
Menos de 80 hab./km ²	388	47,9	52,4	9,3
TOTAL	558	146,8	169,6	15,5

Fonte dos dados brutos: Censos demográficos, IBGE; Reproduzido de: Veiga (2004b)

Como o comportamento populacional do grupo formado por microrregiões que não têm centros urbanos, mas que têm mais de 80 habitantes por quilômetro quadrado é mais próximo do constatado para os anteriores, onde há centros urbanos e aglomerações, optou-se por agrupar esses cinco tipos em três categorias: microrregiões com aglomeração (metropolitana ou não); microrregiões significativamente urbanizadas (com centro urbano ou com alta densidade populacional); e microrregiões rurais (sem aglomeração, sem centro urbano e com baixa densidade populacional). A tabela 4 resume os resultados desse exercício, mostrando que o peso populacional relativo do Brasil rural estava, em 2010, em torno de 30%, de maneira similar ao que havia indicado a abordagem anterior de caráter municipal.

Tabela 4 - Configuração territorial básica do Brasil (2010)

Tipos de MRG	Número	População 2000 (milhões)	População 2010 (milhões)	Variação 2000-2010 (%)	Peso relativo em 2010
Marcadas por aglomerações	63	83,2	94,3	13,4	49,5
Significativamente urbanizadas	107	34,1	38,9	14	20,4
Predominantemente rurais	388	52,4	57,4	9,5	30,1
TOTAL	558	169,7	190,7	12,3	100,0

Fonte dos dados brutos: Censos demográficos, IBGE. Elaborado pelos autores.

Como se pode observar, 30% da população seria, segundo esta tipologia, considerada rural. Algo próximo do dobro em relação às estatísticas oficiais. Mais, a redução nesse percentual no intervalo de uma década foi residual, de apenas 0,8%. E trata-se de uma redução em termos de participação relativa, pois em termos absolutos houve um crescimento de 9,5% da população vivendo em regiões rurais no período. Em termos gerais, a divisão populacional nestes três espaços manteve-se praticamente estável. São dados que apontam para duas constatações importantes: o peso do rural no Brasil contemporâneo não é nada desprezível, e nada leva a crer que sua importância relativa diminuirá no horizonte de médio prazo; logo, qualquer estratégia de desenvolvimento para o Brasil precisa, necessariamente, levar em conta a especificidade destes espaços.

Os mesmos dados do Censo Demográfico revelam ainda outras tendências importantes quando são analisados, tanto a evolução do crescimento populacional por estratos de tamanho dos municípios, como a distribuição espacial deste crescimento populacional. Embora as diferenças sejam pequenas em termos de evolução percentual, os tipos de municípios que mais ganharam participação relativa na população total são as aglomerações urbanas não-metropolitanas e os municípios com mais de 100 mil habitantes.

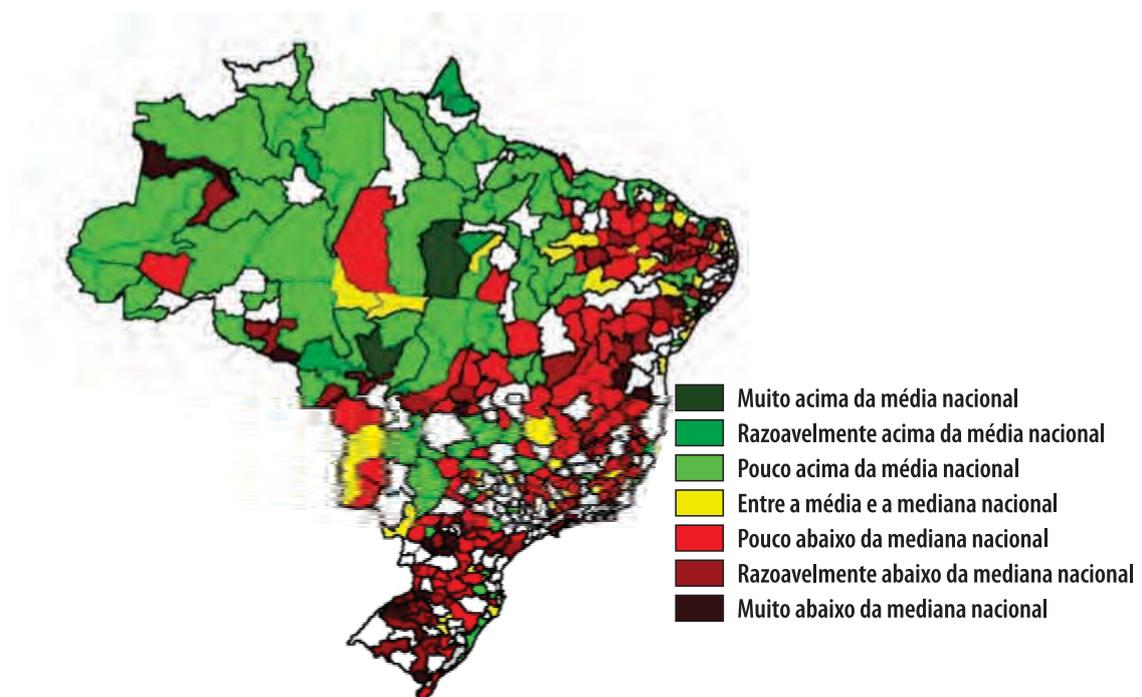
Ao contrário do que se viu em décadas anteriores e confirmando uma tendência já esboçada desde os anos 90, as grandes metrópoles vêm perdendo a capacidade de atração populacional. Esse crescimento do que se poderia chamar de cidades médias, ainda que de maneira um pouco imprecisa, pode ser um trunfo para a interiorização do desenvolvimento. Isto porque, nos marcos da mudança de vantagens comparativas das regiões rurais, tal como indicado na seção anterior, é fato que nem todas as localidades rurais têm as mesmas condições de experimentar um processo de desenvolvimento baseado em novas formas de uso social dos recursos naturais para além da produção de bens primários. A baixa densidade populacional, característica básica destes espaços, é um complicador para a diversificação econômica. O perfil demográfico e as características do tecido social, marcadamente das áreas rurais estagnadas ou daquelas que perdem população é outro: há uma fragilidade dos laços sociais externos, carência de oportunidades locais, baixa expectativa quanto às possibilidades de mobilidade social e de ampliação das interações. Distância de centros urbanos também pode se converter em desvantagem pelo aumento nos custos de informação e transporte.

Por isso, junto à ênfase nos atributos específicos destes territórios, a literatura disponível tem sublinhado igualmente a forma de inserção destas localidades no espaço extra-local (Jacobs, 1984; Veltz, 2003), ou, como preferem alguns autores, para a relação das regiões rurais com as cidades ou com outras partes do mundo.

Nesta visão, é a economia da cidade que molda a economia das regiões rurais. E isto acontece pela exportação de produtos primários, pela atração de atividades de transformação, ou, como acontece de maneira crescente, como se destacou nas páginas anteriores, pela captação da renda de setores urbanos, como aposentados ou profissionais liberais, estes em busca de segunda residência, via atividades turísticas, ou mesmo sob a forma de transferências de renda via políticas sociais. O fato é que, quanto mais estreitas forem estas relações entre as regiões rurais e suas cidades, mais chance de prosperidade elas têm. Este crescimento destas cidades médias no interior do país pode favorecer enormemente esses vínculos.

Já uma outra tendência contrasta fortemente com este potencial aberto pela nova configuração demográfica do Brasil deste início de século, e pode ser claramente visualizada no mapa a seguir, onde se apresenta a evolução do crescimento populacional nas regiões rurais e sua distribuição espacial.

Mapa 1 - Crescimento populacional das regiões rurais brasileiras – 2000 -2010



Fonte: IBGE (2010) Elaboração dos autores.

Aqui se vê claramente uma divisão nas tendências demográficas, com, de um lado, uma grande mancha que vai dos Pampas gaúchos ao Semiárido e aos Cerrados nordestinos, passando pelo Sudeste, na qual há uma perda de participação relativa

destas regiões rurais na população total do país. E, de outro lado, um adensamento populacional, ainda que suave, nas bordas e no interior da Amazônia. No caso do Centro-Oeste, o mapa indica uma dinâmica mais heterogênea na qual coexistem regiões em adensamento, estáveis e em rarefação.

Talvez a grande novidade neste mapa seja o fato de que a perda relativa de população rural não é mais uma realidade típica das regiões Norte e Nordeste. No caso do Nordeste esta tendência se mantém, mas isto é algo que agora atinge também a porção Sul do país em proporções muito significativas.

O que isso significa? Duas hipóteses podem ser cogitadas. A primeira é que as possibilidades abertas com a expansão das cidades médias não têm sido devidamente aproveitadas pelas regiões rurais. Diferente disso, elas têm se constituído como novos enclaves, repetindo o que já havia ocorrido desde os anos 70 com os chamados polos dinâmicos das economias regionais. Os mesmos dados sugerem ainda que, mesmo com o importante e significativo aumento da renda dos mais pobres, operado ao longo da última década por meio das transferências – com destaque para a Previdência Social e Bolsa Família – pode não estar ocorrendo uma dinamização da estrutura produtiva e da vida social destas regiões interioranas, caso típico do interior do Nordeste, e que se traduza num dinamismo populacional. A outra hipótese é que as áreas interioranas de mais antiga modernização agrícola alavancaram durante algumas décadas seus indicadores econômicos e sociais, mesmo que, frequentemente, ao custo de forte desigualdade. Mas hoje este estilo de desenvolvimento parece não ser o suficiente para vitalizar a estrutura social destas regiões a ponto de torná-las atrativas. Isso explicaria a perda relativa em áreas do Centro-Sul. Se esta hipótese estiver correta, não seria errado imaginar que o mesmo fenômeno se observará no Centro-Oeste, onde vem ocorrendo a expansão da moderna agricultura de grãos, em médio prazo.

Estas hipóteses só podem ser testadas quando forem divulgados os dados completos do novo Censo de 2010. Mas, a consequência da ideia nelas contida é clara e coerente com as tendências apresentadas nas páginas anteriores: é preciso urgentemente inaugurar uma nova fase nas políticas econômicas, sociais e de desenvolvimento regional, aproximando-as.

2.2 Para além das mudanças demográficas: o debate brasileiro sobre desenvolvimento rural na virada do milênio

Se as dimensões do mundo rural brasileiro não são nada desprezíveis, se não há mais tendências unívocas e que permitam predizer qual é o futuro dos espaços rurais, e se há novas tendências em curso, mas que se manifestam de maneira diferenciada, caberia perguntar então como o debate público vem considerando esta nova condição do rural e das relações rural-urbano nesta virada de milênio.

De partida, dois importantes projetos de pesquisa merecem ser mencionados, tanto por seus resultados como pelo impacto que tiveram em programas posteriores: um estudo realizado para organizações sindicais de representação da agricultura familiar (Projeto CUT/Contag, 1998) e o Projeto Rurbano (Graziano da Silva, 1999).

Entre 1996 e 1998, uma pesquisa cobrindo todo o território nacional, realizada a pedido das organizações sindicais de representação da agricultura familiar e patrocinada com recursos de instituições europeias de cooperação tentou mapear as dinâmicas, àquele momento qualificadas como mesorregionais, de desenvolvimento existentes no Brasil. O intuito inicial era identificar a dispersão geográfica das formas familiares e patronais, a maior ou menor incidência de certos produtos agropecuários e, com isso, subsidiar minimamente a atuação destes organismos sindicais (Projeto CUT/Contag, 1998).

Esta pesquisa não só atingiu este intento inicial como avançou uma hipótese bastante inovadora à época: **as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura**; um desenho que permitia aos espaços urbanos e rurais destas regiões, de um lado, abrigar o trabalho excedente que deixa a atividade agrícola e, de outro, inversamente, absorver nas unidades familiares o trabalho que é descartado nas cidades em decorrência do avanço tecnológico e do correspondente desemprego característico dos anos 90. A tipologia gerada com este estudo é apresentada no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3- Tipologia das dinâmicas territoriais de desenvolvimento no Brasil

Tipo 1 - Situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno socioeconômico. Nesse caso, a gradual redução de necessidades de trabalho na agricultura tende a ser compensada pela criação local de oportunidades de trabalho não-agrícolas (tanto rurais quanto urbanas).

Tipo 2 - Situações regionais que tendem a combinar a afirmação de uma agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão de obra, isto é, gerador de oportunidades de trabalho não-agrícola (rurais e urbanas). Neste caso, uma franja periférica da agricultura sobrevive essencialmente mediante a venda de braços dentro e fora da agricultura.

Tipo 3 - Situações regionais que tendem a combinar o marasmo da agricultura (familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais.

Tipo 4 - Situações de esvaziamento populacional que tendem a combinar sistemas produtivos bem extensivos (em geral pecuária) com um entorno socioeconômico rígido e poupador de mão de obra.

Tipo 5 - Situações nas quais a ocupação territorial é tão recente e a precariedade ou insipiência do entorno socioeconômico é tão grande que ainda não estão definidas as chances de viabilização de um dos quatro padrões anteriores.

Tipo 6 - Situações de tanta fragilidade – dos ecossistemas e do entorno – que impedem a intensificação das práticas agrícolas, bloqueando ao mesmo tempo a geração de oportunidades de trabalho não-agrícola.

Fonte: Projeto CUT/Contag (1998)

Esta pesquisa mostrou um campo novo de preocupações que viria a se delinear melhor, no Brasil, na virada para a década atual: a necessidade de se entender as articulações entre formas de produção, características morfológicas dos tecidos sociais locais, e dinâmicas territoriais de desenvolvimento; ou, na mesma direção, as articulações entre os espaços considerados rurais e urbanos. Mais do que nas injunções setoriais, o que se sugeria é que nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar esta denominação – é que se poderia encontrar as respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento.

Pouco depois de terminada a pesquisa CUT/Contag, inicia-se outro estudo com grande repercussão: o Projeto Rurbano. O Projeto envolveu duas fases. Na primeira foram consideradas como unidade de análise a População Economicamente Ativa, já que a ênfase repousava sobre a ocupação agrícola e não-agrícola. A principal conclusão desta fase foi a queda sistemática do emprego agrícola desde meados dos anos 80, porém, com um crescimento da população rural ocupada (PEA rural) no mesmo período. Na segunda fase o interesse maior era a pluriatividade das famílias residentes nas áreas consideradas rurais e das famílias agrícolas residentes no meio urbano. O estudo mostrou que 35% do conjunto de famílias ligadas às atividades agropecuárias no Brasil eram pluriativas. Outro resultado desta fase foi a constatação de que, com o crescimento dos desempregados e aposentados residentes nas áreas consideradas rurais, esse meio não poderia mais (se é que pôde um dia) ser considerado somente um local de trabalho. Nem tampouco se poderia automaticamente inferir que as pessoas ali residentes estão ocupadas em atividades agrícolas (Graziano da Silva, 1999; Graziano da Silva & Campanhola, 2000).

Mas a principal contribuição do Projeto Rurbano foi, sem dúvida, a reafirmação da ideia de que já **não se pode caracterizar mais o meio rural brasileiro como estritamente agrário e nem mesmo agrícola**. Para os coordenadores do projeto, o meio rural ganhou novas funções e “novos” tipos de ocupações: atividades de lazer em feriados e fins de semana, moradia a um segmento crescente da classe média alta, atividades de preservação e conservação da natureza, o abrigo de um conjunto de profissões antes tipicamente urbanas. Ou, nos termos de Wanderley (2007), o rural é espaço de trabalho, espaço de vida, e espaço de moradia. E uma das implicações desse diagnóstico está no fato de que o desenvolvimento rural poderia ser alcançado pelo estímulo de um conjunto relativamente amplo dessas pequenas atividades não-agrícolas no meio rural.

Os anos 90 terminam, com o debate público e acadêmico sobre desenvolvimento rural fortemente marcado pelos impactos destes programas de pesquisa: a identificação das dinâmicas territoriais como unidade de análise relevante para a compreensão dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento, e a ênfase no dinamismo dos espaços urbanos e seus desdobramentos na formação das rendas das famílias de agricultores. Estes programas, juntamente com os textos de Abramovay (2003), em particular aqueles que deram visibilidade à utilização da noção de “capital social”, contribuíram para que o debate envolvendo territorialidade e desenvolvimento rural inaugurasse uma nova onda de trabalhos dedicados ao tema.

Estes trabalhos mais recentes têm abordado aspectos compatíveis com os novos temas relacionados à nova ruralidade. Tomando como exemplo os artigos apresentados em alguns dos mais importantes congressos científicos da área,² há um peso crescente de estudos envolvendo aspectos das relações entre áreas rurais e pequenas cidades, impactos e condicionantes de novas formas de uso social dos recursos naturais como a produção de energia, mudanças no perfil populacional e suas consequências para o tecido social de regiões rurais. Mas não seria exagero dizer que pouco se avançou, em termos explicativos, em torno da seguinte questão: o quê faz com que uma determinada região rural possa aproveitar as novas possibilidades abertas pelos atuais contornos das relações entre o rural e o urbano?

Esta questão está justamente no centro das preocupações de um amplo projeto de pesquisa, o Programa *Dinámicas Territoriales Rurales*, que vem sendo conduzido pelo Rimisp – Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural em onze países da América Latina, analisando 19 territórios de características rurais. No Brasil,

² Como os Encontros Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, os Congressos da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, os Congressos da Associação Latino-americana de Sociologia Rural e seus respectivos grupos de trabalho dedicados a temas rurais.

três regiões estão sendo objeto de estudo (Quan, 2010; Cerdan; 2010; Favareto & Abramovay, 2011). A síntese provisória deste programa de estudos (Berdegué et al., 2010) indicava que os territórios onde houve, nos anos recentes, uma melhoria da renda, acompanhada de redução da pobreza e da desigualdade – aspectos insuficientes, mas importantes na retórica do desenvolvimento – era algo que se podia explicar pela presença de cinco características destes territórios: uma **estrutura agrária e de acesso a recursos naturais desconcentrada**, vínculos duradouros com **mercados dinâmicos**, uma **estrutura produtiva diversificada e descentralizada**, a presença de **idades médias** no interior destes territórios e com as quais as áreas rurais mantêm relações de mútua dependência e complementaridade, tudo isso como condições para a ocorrência da última característica que é a existência de **coalizões amplas de atores que valorizam os recursos do território** e que buscam fazê-lo numa direção capaz de gerar maior coesão social e o acesso menos desigual aos resultados do dinamismo econômico ali experimentado. Uma vez mais, **não são as áreas de modernas lavouras nem aquelas dotadas de melhor infraestrutura onde os indicadores têm evoluído de forma convergente e positiva.**

Em Berdegué et al. (2010) estes cinco elementos são apresentados em seu encadeamento, numa explicação na qual, mais do que destacar a presença isolada destes caracteres estruturais, se enfatiza o fato de que a história dos territórios importa. Isto é, as diferentes *performances* dos territórios, mesmo quando estes são submetidos a um mesmo contexto e a um mesmo rol de tendências, como aquelas que vêm sendo destacadas aqui, é algo que depende da formação de ativos e de habilidades sociais cujos contornos são o resultado de uma trajetória de muito longo prazo. Isto explica porque, tantas vezes, apesar de pesados esforços e investimentos, as mudanças são pouco significativas ou não se estabelecem de maneira duradoura em regiões mais pobres: tais esforços incidem sobre um terreno marcado pelo peso histórico de estruturas sociais sedimentadas há tempos e cuja inércia bloqueia os efeitos desejados.

Os resultados parciais do Programa *Dinámicas Territoriales Rurales* são cruciais porque permitem que se coloque ao menos um grão de sal na euforia com os resultados observados no Brasil da primeira década deste século. Como apontam importantes trabalhos (Néri, 2006; Paes de Barros, 2008), existe uma forte convergência entre os mais importantes economistas brasileiros de que o país experimentou, nesses últimos anos, um expressivo processo de redução da pobreza e da desigualdade. A literatura sobre o tema destaca também que tem havido um aumento da renda do trabalho. Contudo, é preciso lembrar que pouco se sabe até o momento sobre a manifestação espacial desses indicadores. Embora se trate de uma tendência geral a redução da pobreza e da desigualdade e o crescimento econômico, é muito provável que

em algumas regiões isto se faça acompanhar de uma dinamização das economias locais, enquanto em muitas outras isso pode não estar ocorrendo. Ademais, estes indicadores não permitem inferir se as assimetrias entre as regiões rurais e urbanas estão efetivamente diminuindo.

Sob o ângulo das assimetrias, é verdade, como mostram Favareto & Abramovay (2009), que os indicadores de renda, pobreza monetária e desigualdade de renda vinham melhorando de maneira mais acelerada nas regiões rurais comparativamente às urbanas nos anos 90. E também é verdade que houve uma significativa redução da pobreza monetária e da desigualdade de renda nas famílias rurais após 2003, como aponta recente estudo de Neri (2010). Mas outros estudos (Abramovay & Morello, 2010), mostram também que isso não se exprime necessariamente em outras formas decisivas de desigualdade. Por exemplo, o acesso à educação básica se generalizou, mas há um abismo impressionante entre a qualidade da educação dos ricos e dos pobres que permanece inalterada. Metade dos domicílios brasileiros não tem acesso ao saneamento básico, o que conduz a doenças infantis que não deveriam existir no Século XXI num país com este grau de riqueza.

E especificamente sob o ângulo dos efeitos da redução da pobreza e da desigualdade de renda nas economias locais, de maneira exploratória o estudo de Favareto & Abramovay (2010) em uma região do Semiárido nordestino, o Cariri paraibano, mostra que, ao menos quando se considera a economia formal, a geração de novos empregos é pequena e se concentra no comércio e nos serviços, destacadamente nos setores de alimentação, eletrodomésticos e construção civil. Ora, estes produtos são, em geral, importados por estes territórios de outras regiões produtoras, portanto, embora exista um aquecimento do comércio local, isto não necessariamente repercute em modalidades de atividade econômica que permitam endogeneizar o impulso dado pela entrada de recursos. Não há dúvida de que a trajetória recente da região representa uma **incontestável melhoria das condições de vida** de suas populações. Mas é preocupante o fato de que, em simplesmente todos os municípios que a compõem a participação do setor público na formação do PIB era superior aos demais setores, ocupando o lugar que pertencera ao setor agropecuário nos anos 70, agora francamente minoritário e em declínio. Mesmo quando as transferências vêm acompanhadas de outras políticas com impactos em atividades produtivas – no Cariri, esse é o caso do mercado de leite de cabra, impulsionado pelos programas de compras públicas – nota-se que o número de agricultores envolvidos é relativamente pequeno. A intenção de que estas atividades pudessem sinalizar um caminho promissor que viesse a ser reforçado por investimentos privados – o que contribuiria para ampliar o número de pessoas envolvidas e para diversificar as atividades correlatas e diminuir o peso da especialização e seus riscos, - simplesmente não se concretiza, tanto porque

são frágeis as bases locais de investimento como porque a maioria dos agentes locais não vê problemas no fato de que a única atividade nova, responsável pelo incremento da participação de produtores locais no mercado dependa exclusivamente do Estado.

O que o caso do Cariri paraibano exemplifica é a dificuldade que muitas regiões rurais enfrentam em superar décadas, e às vezes séculos, de dependência e de inserção externa. Ou seja, não é simples criar as condições destacadas por Berdegue *et al.* (2010): estão longe de ser maioria as regiões rurais brasileiras (e latino-americanas) que têm entre suas características marcantes estruturas agrárias desconcentradas, vínculos com mercados dinâmicos, cidades médias, estruturas produtivas diversificadas e descentralizadas e coalizões dominantes amplas e que valorizem o território.

Claro que não há fatalismo nisso. Claro que o exemplo dado aqui diz respeito a somente um dos tipos de regiões rurais existentes no Brasil. Como ressaltou o já citado relatório CUT/Contag (1998), há outras regiões rurais cuja tessitura econômica e social certamente resultam em outro tipo de *performance* quando nela chegam os recursos vindos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) ou os recursos do Bolsa Família. E não se trata de fazer destas ponderações uma crítica às transferências de renda via políticas sociais. Como bem demonstra Davezies (2008), é muito provável que várias destas regiões continuem sendo objeto de maciças transferências, porque há, não só no Brasil ou em países pobres, mas em todos os países do capitalismo avançado, uma dissociação entre regiões de produção e regiões de consumo. Isto é, a produção tem sido cada vez mais concentrada e não seria razoável imaginar que a industrialização atingiria o conjunto de regiões interioranas. Mas outra coisa muito diferente é tomar esta dissociação como algo natural e incontornável. Muitas das **regiões rurais mais pobres podem e devem aproveitar essa injeção de recursos para dinamizar suas economias locais, diminuindo sua dependência de transferências**. Toda a questão, portanto, é saber como criar, nos territórios, condições mais favoráveis para que o novo contexto possa ser melhor aproveitado, diminuindo a dependência.

Diante disso, quando se pensa numa agenda de políticas para a década, os cenários possíveis podem ser pensados a partir de dois extremos. De um lado, uma situação marcada predominantemente pela continuidade das tendências em curso desde a última década, na qual o destino do Brasil rural tem sido moldado a reboque da frágil e completa urbanização brasileira, da expansão das políticas sociais e da ampliação do crédito para agricultura familiar, concomitantemente a uma forte expansão da agricultura de *commodities*. De outro lado, pode-se ter uma situação diferente, que venha a ser marcada pela adoção de uma vigorosa política especificamente voltada ao desenvolvimento das regiões rurais. Este segundo cenário é aquele que poderia potencializar as novas tendências em curso e dar um passo a mais além daquilo que se experimentou na última década.

Cenário 1 – O Brasil rural a reboque da frágil e incompleta urbanização e da expansão das políticas sociais e da agricultura patronal de *commodities*

No primeiro cenário o Brasil rural assume contornos definidos a reboque da precária urbanização brasileira, da manutenção das políticas sociais e do crédito para a agricultura familiar e dos efeitos ambíguos da expansão da agricultura patronal de *commodities*. Nele as assimetrias entre regiões rurais e urbanas aumentam, ao custo de um esgarçamento do tecido social das primeiras e de uma pressão ainda maior sobre o emprego e a infraestrutura das cidades. Estes efeitos deletérios sobre os espaços rurais são atenuados por políticas de combate à pobreza, investimentos na agricultura familiar e, com menor peso, no programa de assentamentos, e pela expansão gradativa dos serviços de educação e saúde e de programas de transferência de renda.

Nestes limites, algumas poucas regiões com tecido social mais desconcentrado e diversificado conseguem melhorar seus indicadores de desenvolvimento. Isto seria possível porque estas regiões já estariam dotadas de razoável desempenho nos indicadores econômicos e sociais, com um padrão demográfico relativamente estável, aproveitamento e conservação das amenidades naturais, relativamente baixos índices de desigualdade social. Na região Sul este padrão poderia ocorrer no Vale do Itajaí e na região das Serras no entorno da Região Metropolitana de Porto Alegre. Na região Sudeste, há bases para que isto ocorra, por exemplo, em partes do sul de Minas Gerais e na região das serras do Rio de Janeiro e na porção serrana e centro-sul do Espírito Santo. Todas elas marcadas por uma agricultura familiar já consolidada, uma produção diversificada (na agricultura e entre os diferentes setores da economia) e uma rede de cidades relativamente densa.

Aquelas regiões baseadas numa agricultura de base familiar, mas com economia especializada, ou sem inserção numa rede de cidades densa e próxima, simplesmente tendem a experimentar estagnação ou declínio, ainda que com produção de riquezas, como por exemplo no Oeste Catarinense. Ou mesmo sem produção expressiva de riquezas, como no Semiárido ou na Amazônia. Nestas regiões, uma característica marcante é o esvaziamento populacional pela falta de oportunidades locais. No Alto Uruguai, por exemplo, num grupo de dezoito municípios nada menos do que dezessete perderam população na década passada. E não deve ser coincidência na imagem revelada pelo mapa da evolução demográfica da década passada, que mostra uma grande mancha que perde participação relativa na população do país e que envolve quase todas estas áreas, algumas inclusive (no Sul do país) com perda absoluta (decréscimo) de população.

E um terceiro grupo finalmente alcança dinamismo econômico derivado da agricultura patronal, mas com concentração de renda, descarte de mão de obra, e

pressão sobre os recursos naturais, como é o caso das regiões interioranas de São Paulo, ou da frente de expansão do agronegócio no Centro-Oeste e nas franjas da Amazônia. Nestas regiões, a principal característica é, em médio e longo prazo, a concentração dos serviços e da renda em municípios polo.

Cenário 2 – O Brasil rural como *locus* de uma estratégia de desenvolvimento

No segundo cenário, uma mudança no perfil dos investimentos e no contorno das instituições e políticas levaria a uma diminuição efetiva e duradoura das assimetrias entre regiões rurais e urbanas, com impactos positivos para a coesão do tecido social em ambas, o que se revelaria em indicadores demográficos, sociais, econômicos e ambientais. Esta mudança passa pela manutenção das políticas sociais e do crédito à agricultura familiar e compreende a manutenção da importância econômica da produção brasileira de *commodities*. Mas junto a isso, preconiza que se pusesse em marcha o enfrentamento a três desafios de articulação territorial, algo hoje inexistente, ou feito com enorme fragilidade.

O primeiro desafio é a **desconcentração da atividade econômica**. É necessário **criar lugares intermediários** capazes de gerar novas formas de inserção destas regiões rurais ou interioranas nos fluxos nacionais e mesmo internacionais, seja por meio da exploração de vantagens comparativas locais, seja pela indução à formação de capacidades locais para criação de novas habilidades. Para isso é necessário identificar áreas de dinamismo embrionário, capazes de, sob certas formas de estímulo e impulso, tornarem-se referências geográficas para as áreas próximas, por mais incipientes que sejam na atualidade. Isso exige aproximar as políticas de desenvolvimento rural das políticas de desenvolvimento regional e das políticas para as cidades.

O segundo desafio é a **conexão entre áreas dinâmicas e as de dinamismo embrionário**. Os grandes eixos de integração de transportes e obras de infraestrutura estão orientados para atingir os gargalos de escoamento das regiões de grande produção, sobretudo para exportação, mas pouco auxiliam na integração das regiões mais pobres aos centros dinâmicos dentro de uma grande região. Um exemplo é o Estado da Bahia, onde as regiões Extremo Sul, Baixo Médio São Francisco e o Oeste vêm experimentando algum dinamismo, mas sem nenhuma estratégia para se integrar o Semiárido, que corresponde à maior parte do território desta Unidade da Federação e onde estão os municípios mais pobres, a estes subespaços estaduais. Isso exige um planejamento voltado a aproximar as políticas mencionadas no parágrafo anterior dos investimentos que vêm sendo feitos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.

O terceiro desafio é a **valorização** daquilo que se poderia chamar de “**economia da nova ruralidade**”. Parte deste potencial está baseado no aproveitamento das

amenidades naturais largamente disponíveis em boa parte do país, por intermédio, sobretudo, da atividade turística ou da atração de novas populações. Outro segmento de enorme importância é o aproveitamento do potencial produtivo da biodiversidade e da biomassa, seja pela produção de biocombustíveis (em bases diferentes daquela verificada na experiência recente do etanol e mais robustas do que aquela presente na experiência do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel), por exemplo, seja por meio da exploração industrial de produtos químicos, fármacos ou cosméticos (que apesar de seu enorme potencial ainda tem efeitos praticamente nulos para as populações que vivem em áreas ricas em biodiversidade). E um terceiro segmento está relacionado à exploração de nichos de mercado, como marcas de qualidade ou produtos típicos, todos eles de apelo crescente nos mercados mais dinâmicos (mas sobre os quais o país não dispõe de qualquer estratégia consistente).

Os reflexos de uma estratégia baseada no enfrentamento destes três desafios tende a ser maior justamente em áreas sensíveis como nas Grandes Regiões Norte e Nordeste do país, e em áreas como as franjas do Centro-Oeste ou a porção norte de Minas Gerais. No restante do país já há um padrão de relação rural-urbano relativamente consolidado, que certamente pode ser melhorado, mas não com a mesma magnitude do grupo anterior.

3. Políticas públicas e investimentos na promoção do desenvolvimento rural e no combate à pobreza

Se são estes os cenários – ou se os cenários reais serão uma situação intermediária entre estes dois extremos aqui esboçados –, cabe perguntar qual tem sido o comportamento das políticas: elas estariam se delineando numa direção compatível com o cenário aqui indicado como o mais desejado?

3.1 Uma década de experimentações

Ainda nos últimos meses do Governo Fernando Henrique Cardoso foram introduzidas mudanças que tentavam dialogar com resultados das pesquisas e estudos sobre o rural brasileiro. A mais significativa delas foi a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura para projetos com caráter intermunicipal, tentando, assim, introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir esta linha do Pronaf: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). A expectativa era que estes investimentos complementassem os investimentos em crédito, fortalecendo a estrutura produtiva das regiões e das famílias rurais.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso, modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais.

Duas questões podem ser elencadas a título de avaliação do funcionamento da política de desenvolvimento territorial, a partir das quais se poderia avaliar em que medida elas incorporaram as avaliações apontadas nos estudos sobre desenvolvimento rural da virada da década: os colegiados e a articulação que eles representam envolveram estritamente o público-alvo do MDA, ou eles lograram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios para além de parte da agricultura familiar e do poder público local?; os investimentos feitos conseguiram articular uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos e projetos vinculados ao Pronaf/Infraestrutura, ou foram mais uma vez um espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos de um programa?

Estas perguntas foram a base de levantamento do próprio MDA e sistematizado em relatório elaborado por Dias & Favareto (2007), cujos principais pontos são reproduzidos sumariamente a seguir.

No que diz respeito à análise da composição dos colegiados viu-se claramente a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente por intermédio de seus sindicatos, mas também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Mais que isso, observou-se que, com nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais reconheciam e participavam destas articulações, o que era altamente positivo. Porém, observações de campo sugeriam que os movimentos e organizações presentes representavam os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para se falar em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos de envolver, tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção, como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados.

A primeira ressalva ficava por conta dos segmentos que conformam o público prioritário do MDA, mas que não alcançam a mesma visibilidade dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra, caso específico dos indígenas e quilombolas. Mesmo nas regiões onde estes segmentos tem expressão numérica eles estavam ausentes das articulações territoriais e, por decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali. A segunda ressalva negativa

dizia respeito à ausência de organizações de jovens agricultores ou da participação individual de agricultores com estas características nos colegiados territoriais. Isto é particularmente importante quando se pensa que a principal missão destas instâncias é projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e instrumentos capazes de levar a ela. Sem dar voz às expectativas deste segmento que responderá pela ocupação dos principais postos de direção das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto a leitura dos anseios da população local como a capacidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas.

Já quando se trata de saber se esses colegiados conseguem envolver as forças sociais mais influentes dos territórios a resposta foi francamente negativa. O número de organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do agro era, no meio da década, absolutamente inexpressivo. E a necessidade de se alcançar tais setores não é mero elogio à diversidade. Ela se faz necessária por duas razões complementares. Primeiro, com a tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão de obra na agricultura, o futuro das regiões rurais demanda a diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente por meio dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território. A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo 'territorial' a tais investimentos.

Pode-se dizer, portanto, que com os colegiados e os investimentos territoriais houve duas mudanças em relação ao período anterior das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do Executivo Municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersectorialidade, praticamente inexistente nos colegiados territoriais. E isto, repita-se, limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores.

Quando se trata de saber se os colegiados teriam uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos de um programa, novamente aqui a resposta não foi positiva. A larga maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais era pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf,

substituto do Pronaf/Infraestrutura. E mesmo a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural não era, ali, o principal item.

Como foi destacado anteriormente, pode-se atribuir tal dificuldade ao caráter embrionário desta iniciativa. No entanto, é razoável supor que sem uma mudança nos mecanismos e nas formas de incentivo aos agentes locais dificilmente se conseguiria superar os limites apontados. Tal suposição deriva de que as regras atuais estão bem orientadas para ampliar a participação da sociedade civil, mas não há nada que sinalize verdadeiramente na direção de influenciar de maneira consistente e decisiva as dinâmicas territoriais. O que há é a expectativa, já presente desde a experiência dos CMDR, de que, com maior participação, melhor a eficiência na alocação dos recursos. Esta expectativa, como já foi dito, tem sido fortemente contrariada em um amplo rol de estudos que se dedicaram a entender a relação entre participação e desenvolvimento. Daí a constatação de que seria preciso, urgentemente, passar em revisão as regras das políticas territoriais e aprimorar seus instrumentos³.

Em síntese, os dados e análises disponíveis no meio da década sugeriam que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural haviam conseguido nos anos 90. Quando se olha para o que apontavam vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, vê-se que pelo menos dois limites ali apontados foram superados: aquilo que alguns chamavam por 'prefeiturização' dos CMDR foi, se não eliminado, ao menos minimizado; a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal. No entanto, ao menos outros dois aspectos destacados neste mesmo rol de estudos continuam ausentes das preocupações e das ações práticas destes colegiados: a ideia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, sobre o quê há pouco entendimento e diálogo nas articulações em curso; e a estrutura de governança posta em prática nestes colegiados estava longe de sinalizar um sistema de incentivos capaz de engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais.

3 Vale dizer que este não é um problema restrito à política da SDT/MDA ou mesmo do governo federal brasileiro, como bem o demonstra o estudo de Veiga (2005) sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ou o trabalho comparativo de Coelho et al. (2005) sobre o Consad e o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos do Vale do Ribeira paulista; ou ainda os vários estudos levados adiante em diferentes países da América Latina no âmbito do Projeto Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, promovido pelo Rimisp. Mesmo para a realidade européia, que inspira fortemente a iniciativa brasileira, o entusiasmo inicial com ações como aquelas previstas no Programa Leader, vêm gradativamente dando lugar a avaliações que enfatizam uma espécie de efeitos não previstos dos processos de participação, como se pode constatar, por exemplo, nos trabalhos de Ray (2000, 2002).

Por tudo isso é possível dizer que o grande mérito destes colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas é forçoso reconhecer que o caminho para que eles possam se impor como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria preciso proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial.

Em 2008 o Governo Federal anunciou a criação de um novo programa, o Territórios da Cidadania. Congregando ações de 19 ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal, o programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade.

Até o momento não veio a público um bom estudo sobre este programa e que permita uma avaliação ou um balanço mesmo que provisório. Mas relatos de lideranças locais e o próprio desenho institucional da iniciativa permitem inferir que os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos. Não mais que isso. Neste programa, as ações são selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem cabe definir prioridades dentro desse cardápio. Sob esse prisma, o Territórios da Cidadania revela-se, até o momento, mais uma inovação parcial. Inovação importante, porque abriu uma possibilidade inédita de que se reconheça o Brasil rural, o Brasil interiorano, o Brasil profundo como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais debilitados. Mas inovação parcial porque reproduziu uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres.

Para uma incorporação a contento da chamada abordagem territorial, tal como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso no mínimo superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infraestrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe de ser o bastante para promover o desenvolvimento territorial. Como explicar, por exemplo, a ausência no âmbito do programa dos Ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estão na alçada desses ministérios? O mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas. Este é, ou deveria ser ao menos, o verdadeiro pomo da discórdia. Mostrar quais serão os

caminhos da verdadeira integração das políticas, e não sua mera concentração em um ministério, é o grande desafio para que futuras iniciativas representem, de fato, uma mudança institucional significativa.

3.2 Condições para a definição de uma estratégia de futuro

As seções anteriores mostram que houve uma importante inovação no repertório das políticas sobre desenvolvimento rural no Brasil. A abordagem territorial e a ideia de nova ruralidade passaram a frequentar definitivamente o discurso dos planejadores de políticas e deram origem a importantes inovações, ainda que muito parciais. Dentre elas, a mais importante é a ampliação da escala dos investimentos públicos em desenvolvimento rural, passando do âmbito municipal para o âmbito intermunicipal. Contudo, essa inovação parcial não se fez acompanhar de mudanças institucionais correlatas que pudessem dar um novo conteúdo a esses investimentos. Com isso, embora as políticas tenham se aproximado dos requisitos trazidos com a retórica do desenvolvimento territorial, seus efeitos ainda estão longe de representar um aporte sólido para que as regiões rurais consigam vislumbrar projetos estratégicos de longo prazo capazes de melhorar suas formas de inserção externa e de organização local.

Para completar essa transição é preciso, portanto, promover estas **mudanças institucionais**. Por isto, a partir daqui o texto se move do campo analítico para adentrar ao terreno normativo. O que se busca é oferecer exemplos de por onde se poderia avançar na transição de paradigmas nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Menos do que formular receitas ou propostas bem acabadas e delineadas, o intuito é sinalizar quais são os campos de intervenção que se encontram maduros como resultado da experiência recente e que poderiam materializar uma mudança qualitativa à luz de tudo o que foi exposto até aqui.

Várias questões incidem sobre as possibilidades de se construir uma estratégia de futuro condizente com o cenário desejado aqui exposto. Há dificuldades financeiras, como a pouca disponibilidade de recursos públicos para investimento. Há dificuldades institucionais, como a ausência de uma estrutura de governo dotada de capacidade instalada para atuar na esfera intermunicipal, que é a escala prioritária das intervenções aqui propostas. Mas as principais talvez sejam ainda de outra ordem: cognitiva e política.

Sob o ângulo cognitivo, não há nenhuma dúvida de que no imaginário de planejadores de política – salvo alguns dos que são especificamente da área –, de movimentos sociais, ou de mandatários de cargos públicos, existe uma **associação direta entre as regiões interioranas e a agricultura**. Por certo a agricultura e, sobretudo, a agricultura de *commodities*, tem uma larga importância para a economia

nacional. O que está em questão é sua capacidade de gerar uma dinâmica econômica e possibilidades de interação capazes de fortalecer a competitividade dessas regiões interioranas e sua coesão social. A tendência declinante da renda e da demanda por mão de obra nesta atividade são, por si, um indicador de que não há associação imediata entre o dinamismo derivado do agronegócio e desenvolvimento. A manifestação dos indicadores de desenvolvimento em regiões típicas da agricultura comercial também mostra claramente como seus benefícios são concentrados. E o crescimento da pobreza nas regiões metropolitanas é um inegável indício, por fim, de que é necessário ter uma verdadeira estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural. Não uma estratégia baseada nos modelos agraristas ou camponeses do século passado, mas sim, como se tem enfatizado aqui, que explore a “economia da nova ruralidade” e os vínculos com o mundo urbano nela contidos.

Sob o ângulo político, a dificuldade é a excessiva pulverização de interesses e de investimentos que se dá sob a lógica do atendimento às demandas de municípios. Muitos deles são unidades demasiado frágeis, seja para definir projetos de futuro, seja para conseguir alavancar efeitos multiplicadores na economia regional. Obviamente não se trata de negar a importância dos municípios como unidades federativas constituídas, nem muito menos questionar o poder e legitimidade de governantes eleitos nesta que é a esfera administrativa mais próxima da população. Mas é inegável, por tudo o que foi exposto nas seções anteriores desta Nota, que a escala intermunicipal é aquela que deve ser tomada como unidade de planejamento do desenvolvimento, de uma maneira a gerar as funcionalidades necessárias à diversificação da economia local e sua inserção em fluxos externos mais favoráveis.

Uma vez superadas estas dificuldades, ou ao menos minimizadas, seria relativamente fácil designar os recursos e as competências institucionais necessárias para tanto. Os recursos financeiros precisariam, obviamente, ser maiores do que os hoje disponíveis. Mas o mero rearranjo dos gastos e investimentos que hoje já se faz, na direção aqui apontada, seria suficiente para se alcançarem resultados mais expressivos e para sinalizar aos agentes públicos e privados uma direção mais profícua para esforços futuros. Os recursos de conhecimento também poderiam ser mobilizados valendo-se de instrumentos hoje disponíveis, como as universidades e centros de pesquisa existentes em todas as regiões, ou ainda de novos instrumentos como a Lei de Inovação.

Primeira dimensão de inércia institucional – o viés setorial em oposição a uma verdadeira visão territorial

A emergência da abordagem do desenvolvimento territorial está assentada em pelo menos três vetores, como destacado nas páginas anteriores: i) a valorização das

novas vantagens comparativas, expressas naquilo que se vem chamando por 'novo rural': a exploração do potencial paisagístico e produtivo da biodiversidade, os nichos de mercado voltados para segmentos promissores do consumo urbano, e a exploração de aspectos singulares e não passíveis de serem expostos à 'comoditização'; ii) a intersectorialidade, expressa na tentativa de passar da valorização das atividades primárias para uma articulação entre os diferentes setores das economias locais; iii) a intermunicipalidade, ampliando a escala das intervenções do âmbito comunitário para uma ênfase na relação entre os espaços rurais e as cidades, ou, em outros termos, para se pensar as regiões como escala de planejamento.

Contudo, o viés das políticas, apesar da emergência de uma retórica territorial, ainda é eminentemente setorial. Isso pode ser verificado pelas contradições e ambiguidades contidas nos documentos de referência de órgãos de governo e de agências multilaterais e de cooperação, pelo perfil dos investimentos realizados, e também pelo lugar que estas políticas territoriais ocupam nas estruturas governamentais: elas são, em geral, subordinadas a ministérios setoriais, sem poder, portanto, mobilizar os fundos públicos e as complementaridades necessárias a uma verdadeira estratégia territorial de desenvolvimento. Em suma, uma limitação derivada de uma tripla inércia institucional que se manifesta em bases cognitivas, nos agentes envolvidos, e no desenho das estruturas governamentais.

Segunda dimensão de inércia institucional - descentralização e participação

A reorientação das políticas de desenvolvimento rural ao longo dos últimos anos tem apostado em processos combinados de descentralização e participação social. Há uma dupla origem neste movimento. De um lado, a diminuição dos custos de transação e de obtenção de informação, que seria propiciada pela maior proximidade com a população alvo destas políticas e o que isto implica em termos de uma maior focalização dos investimentos e gastos naquilo que é considerado mais necessário por estes agentes locais. De outro, o controle social destas mesmas populações em relação aos investimentos e gastos públicos, coibindo desvios e contribuindo assim para a maior legitimidade das políticas e programas. Como consequência, descentralização e participação seriam uma condição capaz de gerar maior responsividade e eficiência (Gaventa, 2003, Avritzer, 2003).

No entanto, estudos mais recentes têm destacado uma série de problemas que dificultam que este ideal contido na associação entre descentralização, participação e eficiência ocorra conforme previsto: i) a ausência de mecanismos de *enforcement* das diretrizes que se pretende executar com a descentralização: descentralizam-se as atribuições mas não os recursos e competências em igual proporção, nem tampouco se instituem mecanismos de contratualidade entre níveis e esferas de governo

capazes de levar a tanto (Ray, 2002); ii) se é verdade que as políticas de tipo *top down* apresentam problemas relativos à racionalidade limitada dos planejadores de políticas, é igualmente verdade que o desenho do tipo *bottom up* ou as *community-led strategies* apresentam problemas similares: os agentes locais possuem também eles um viés de leitura sobre onde e como fazer aplicações e investimentos, que não necessariamente são guiados pelas possibilidades de melhor aplicação de recursos; iii) embora a transferência à escala local de poder para definir prioridades seja mais democrática e contribua para o próprio empoderamento das forças sociais ali situadas, há uma tendência a que a esfera participativa reproduza a estrutura da esfera política local, levando à captura destes espaços por agentes mais tradicionais e mais bem providos de recursos para tanto (Coelho & Favareto, 2006).

Terceira dimensão de inércia institucional - a ênfase no combate à pobreza

A ênfase que vem sendo conferida ao combate à pobreza no desenho de estratégias e políticas de desenvolvimento rural encontra, por certo, um correspondente na base social e econômica dos países da América Latina (Cepal/FAO/Rimisp, 2003). Com isso, não há dúvida de que se alcança muitas vezes uma maior focalização, com ganhos para a eficiência na aplicação de recursos. E com isso se toca também numa preocupação fundamental das estratégias de desenvolvimento, que consiste em promover mínimos necessários visando aplacar as tensões sociais.

Mas há um outro lado da moeda nesta opção, que se revela perverso para as possibilidades de desenvolvimento a médio prazo destas áreas: i) cria-se uma falsa contradição entre políticas sociais e políticas produtivas, ignorando os ganhos potenciais (produtivos e econômicos mesmo) da eficiência distributiva; e ii) cria-se um efeito perigoso, no qual a apropriação pelos pobres do discurso contra a pobreza amplia suas possibilidades de acesso a recursos que antes não existiam ou não lhes eram acessíveis, mas ao mesmo tempo restringem-se as possibilidades e os instrumentos a eles direcionados, com impactos igualmente restritivos no campo de recursos que teriam que ser mobilizados para, de fato, afastar definitivamente a pobreza e substituí-la por alternativas de inserção econômica mais promissoras.

3.3 Uma nova agenda para o desenvolvimento rural

Por tudo aquilo que se disse até aqui, seria altamente desejável que as políticas para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento rural no Brasil conformassem uma nova agenda. Não se trata de promover inovações meramente incrementais mas de selar um conjunto de acordos no desenho e implementação de políticas que seja capaz de expressar uma mudança institucional compatível com o momento atual da evolução entre os espaços rurais e urbanos.

Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil

O futuro do país depende da solução que será encontrada para o Brasil rural, seja pelo fato de que as regiões rurais ocupam a maior área do espaço brasileiro e justamente onde se encontram os ecossistemas mais sensíveis, seja pelo fato de que aproximadamente um terço da população brasileira vive nas regiões com estas características.

Embora no último período tenha ocorrido uma redução da desigualdade e da pobreza, a assimetria entre regiões rurais e urbanas ainda é enorme. Exatamente por isso, a tendência generalizada de êxodo rural vem sendo gradativamente substituída por uma dinâmica demográfica heterogênea: algumas regiões continuam expulsando pessoas, enquanto outras passam a atrair população. As regiões que continuam perdendo população são justamente aquelas mais distantes de centros urbanos, aquelas cujos habitantes para ter acesso a bens e equipamentos sociais básicos precisam migrar.

Já é tempo de se fazer um pacto, na sociedade brasileira, em torno da paridade entre as regiões rurais e as regiões urbanas. A ideia central aqui é que um cidadão tenha garantido o direito a certos bens e serviços independente de viver no rural ou no urbano. É evidente que determinados bens e serviços, como serviços de saúde de alta complexidade, por exemplo, não podem ser instalados em todo o país e em áreas remotas ou de muito baixa densidade populacional. Não é disso que se trata. Trata-se de estabelecer uma meta para que, num horizonte de uma geração, algo em torno de vinte ou trinta anos seja possível garantir às regiões rurais o acesso à educação em qualidade similar àquela encontrada na média das regiões urbanas, o acesso à saúde básica e com grau intermediário de complexidade, a oportunidades de trabalho e renda, a conectividade física e virtual. E com base nesse pacto, orientar a alocação de recursos para, progressivamente, atingir metas nesse sentido.

Hoje simplesmente não há planejamento de longo prazo. E pior, as regiões rurais são preteridas em muitos investimentos pela concentração nas áreas densamente povoadas, as grandes metrópoles. Exemplo disso pode ser encontrado no Ministério das Cidades, que deveria se chamar ministério das metrópoles, pela absoluta ausência de estratégias para as pequenas cidades que compõem o universo das regiões rurais.

Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas – que, repita-se, não envolveria obviamente todos os indicadores, mas sim aqueles que traduzissem a ideia de que se pode ser cidadão igualmente nos dois espaços – seria, assim, um instrumento simbólico e normativo.

Uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável

Com base no pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas o país deveria criar uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável - LDRS. Não somente para figurar como mais uma lei, mas sim para consolidar alguns elementos fundamentais necessários a garantir continuidade e cumulatividade nas políticas e investimentos públicos.

Uma LDRS deveria, em primeiro lugar, transformar o pacto pela paridade em um compromisso público, a ser atingido num determinado horizonte de tempo e com metas progressivas. Deveria, em segundo lugar, mudar a definição do que é o rural no Brasil, passando da definição residual atual para uma definição mais substantiva, estabelecendo que unidade de planejamento é essa e quais são as competências ministeriais que precisam ser mobilizadas para organizar os investimentos públicos necessários ao seu desenvolvimento sustentável. E, finalmente, uma LDRS deveria definir o que cabe ao governo federal, aos estados e aos municípios, já que hoje qualquer um desses três níveis de governo pode fazer qualquer tipo de investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiariedade entre os entes federativos.

Uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

A LDRS deveria se desdobrar num instrumento mais operativo. Mas uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS, não poderia ser somente uma declaração de diretrizes e intenções. Ela precisaria se estruturar em quatro eixos, condizentes com o conteúdo da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O primeiro eixo é o **fortalecimento da produção agropecuária**. Apesar de sua tendência declinante na ocupação de trabalho e na formação das rendas das famílias, é claro que a produção agropecuária continuará a ter importância nestas regiões rurais. Por isso, continuar com os esforços que vem sendo feitos, por exemplo por meio do Pronaf é um vetor importante para o desenvolvimento rural.

O segundo eixo é a **promoção da qualidade de vida nas regiões rurais**. O rural não é só espaço de produção. Para que estas regiões não se transformem em vazios demográficos é fundamental prover serviços e equipamentos sociais ou infraestruturas capazes de ampliar as oportunidades das pessoas, suas liberdades como diria Amartya Sen, ali onde elas vivem.

O terceiro eixo é a **inserção competitiva com diversificação das economias regionais**, explorando suas novas vantagens comparativas. As mudanças demográficas e econômicas tem levado a uma tendência de diversificação das economias rurais. Isto é importante porque permite a estas regiões compensar a perda de postos de trabalho na atividade agrícola. Estimular essa diversificação e orientá-la na direção de

aproveitar novos mercados ou de promover novas formas de uso social dos recursos naturais é crucial para um futuro sustentável. Para isso três vetores precisam ser operados: **desconcentração da atividade econômica com a criação de lugares intermediários** capazes de gerar novas formas de inserção destas regiões rurais ou interioranas; a **conexão entre áreas dinâmicas e as de dinamismo embrionário**; e a **valorização** daquilo que se poderia chamar de “**economia da nova ruralidade**”.

O quarto eixo é aquilo que Ignacy Sachs chamaria de discriminação positiva e participação social. A isso se deveria acrescentar outra palavra-chave: a diversificação dos atores envolvidos na gestão social do desenvolvimento. Nos espaços de gestão social de políticas públicas, pode-se imaginar que lideranças comunitárias ou segmentos menos favorecidos não terão a mesma capacidade de influência que políticos tradicionais ou setores empresariais. Isso, no entanto, não é motivo para vetar a presença de um desses atores nas ações de concertação. Ao contrário, o que se precisa fazer é criar instrumentos mais sofisticados que permitam, a um só tempo, mobilizar o conjunto das forças vivas dos territórios, e diminuir a assimetria de poder na influência sobre os rumos do desenvolvimento regional e sua gestão.

Tudo isso demanda uma forte mudança nas formas de planejamento. O formato de dotação de recursos fixos para cada território, financiando projetos pouco inovativos e com baixa escala, precisa dar lugar à adoção de uma tipologia de regiões rurais e à definição de instrumentos e formas de apoio condizentes com cada situação: há lugares que já tem uma boa articulação e lhes falta construir um horizonte de futuro, há outros em que é preciso formar capital social e conhecimento sobre a realidade local, e há outros ainda que já contam com importantes iniciativas que precisam ser fortalecidas. **Reformar as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável.**

Para que tudo isso ocorra, finalmente, será preciso reformar profundamente as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável. Hoje a maior parte das instituições e órgãos que atuam no meio rural tem décadas de existência e não vem atualizando adequadamente seu modelo de atuação. Nos anos mais recentes se avançou um pouco na recuperação da capacidade de órgãos de assistência técnica, mas a qualidade dos serviços prestados ainda está longe do ideal. No campo da pesquisa, os órgãos públicos, apesar de sua excelência, têm pouca sinergia e complementaridade com as universidades e escolas técnicas. E mesmo o papel do Incra deveria ser repensado num processo de reformulação como esse.

Mas não se trata somente disso, é preciso também inovar nas formas de incentivo e nos mecanismos jurídicos de promoção do desenvolvimento rural. Hoje ainda há

poucos consórcios intermunicipais e, quando há, em geral são somente formados pelo poder público municipal. Parte dos serviços e investimentos poderiam ser feitos por meio de consórcios que envolvessem também organizações da sociedade civil. Ou num outro exemplo, boa parte dos investimentos são contratados anualmente, gerando descontinuidade e um ciclo burocrático que consome boa parte dos meses do ano, quando se poderia fazer contratos de concessão de serviços que garantissem um horizonte de planejamento mais alargado. Ou ainda, hoje não se exige contrapartidas do poder público estadual para investimentos federais, nem se premia situações onde investimentos privados podem ser mobilizados, fortalecendo uma cultura dos investimentos não reembolsáveis (antes chamados de “a fundo perdido”), que não contribui para criar uma cultura de compromisso, de contratualidade e de complementaridade.

São quatro ideias, como se pode ver, que exemplificam caminhos por onde as instituições poderiam ser reformadas, fortalecendo a opção feita no início deste século em torno da abordagem territorial do desenvolvimento das regiões rurais. O que se tentou demonstrar nas páginas anteriores é uma espécie de “movimento das contradições” na experimentação da ideia de desenvolvimento territorial. Viu-se que o processo de mudança nessa direção tem sido incremental, com ajustes periféricos, é verdade, mas que não podem ser desprezados. Hoje a retórica do desenvolvimento territorial abrange um conjunto de agentes, ainda que com compreensões variadas e tantas vezes incompletas. Mas criou-se um campo cognitivo a partir do qual se pode tentar tornar esses avanços mais rápidos e consistentes.

Para isso, no entanto, não basta fazer mais do mesmo nos anos que virão. É preciso identificar alguns dos principais desafios nessa transição de paradigma e promover a atualização dos dispositivos institucionais numa direção coerente. Aqui tentou-se oferecer uma leitura de que desafios seriam esses, e exemplificar mudanças que poderiam ser fomentadas. Se são estes ou não os desafios e propostas, isto é algo que cabe ao debate científico e social resolver. O fundamental é que o futuro das regiões rurais possa ser pensado em novas bases de relação entre sociedade, natureza e economia. A abordagem territorial do desenvolvimento abre uma porta interessante para transformar o ideal normativo contido na ideia de desenvolvimento sustentável algo operativo por meio de políticas públicas. Completar a transição iniciada uma década atrás com a adoção desta retórica é a tarefa sobre a qual deveriam se concentrar todos os esforços no próximo período.

4. Conclusão

Pobreza não é algo que se mede pela quantidade de dinheiro que uma família dispõe num dado momento. Pobreza é, sobretudo, privação de oportunidades. Toda

a obra de Amartya Sen e os esforços que vêm sendo feitos em vários países para enfrentar este problema concordam neste diagnóstico. Logo, os dois maiores riscos que o Brasil corre ao tentar definir uma estratégia sobre este tema são tomá-los em apenas uma de suas dimensões definidoras – a dimensão monetária –, e junto disso, estabelecer metas únicas (um mesmo valor para estabelecer a linha de pobreza) para as diferentes regiões do país. Diferente disso, ao longo das páginas anteriores tentou se demonstrar que as políticas de combate à pobreza não podem se dissociar de outros esforços voltados à qualidade de vida e à dinamização das economias das regiões interioranas. E que, para tanto, é preciso desenhar estratégias que tomem em conta as novas feições do rural e que deram origem aos discursos da ‘nova ruralidade’ ou da ‘abordagem territorial do desenvolvimento rural’. Mais do que mero discurso, é preciso fazer desta retórica a base de uma reorientação do tipo de investimentos que vêm sendo feitos no rural brasileiro ao longo das últimas décadas. Nisto a ampliação das políticas sociais e dos recursos para a agricultura familiar são importantes, mas trata-se, sobretudo, de valorizar novas vantagens comparativas, ou mesmo de promover as atividades primárias porém sob bases inovadoras, aproximando as políticas sociais das políticas de desenvolvimento rural e ambas das políticas de desenvolvimento regional.

Durante muito tempo se imaginou que a industrialização resolveria por si os impasses de nossa formação como nação. Hoje, só o desconhecimento ou a ideologia urbana servem como justificativa para se negar a importância de retomar a expressão “interiorização do desenvolvimento”. Não no sentido de levar ao Brasil profundo o mesmo estilo de políticas e de investimentos experimentados nos polos dinâmicos da economia nacional, ou de resgatar fórmulas camponesas do século passado. Mas sim daquilo que Osvaldo Sunkel chamava de *‘desarrollo desde dentro’*. É impossível imaginar que o país encontrará o caminho do dinamismo com coesão social e conservação ambiental sem encontrar uma solução para o Brasil rural.

A nova qualidade das relações rural-urbano, tal como se procurou aqui evidenciar, apresenta uma oportunidade ímpar para que o país transforme algumas de suas principais vantagens comparativas em vantagens competitivas. Para que isso ocorra é preciso, antes de tudo, superar a visão agrária ou aquela que associa o interior do país à pobreza e ao atraso. E em seguida, criar as instituições necessárias a combinar esses trunfos com as oportunidades hoje abertas nesta janela de oportunidade histórica. Tudo isso de maneira a elevar a competitividade destas regiões, fortalecer a coesão social em seu interior, e conservar a natureza visando manter o potencial nela contido e que é uma das chaves para inaugurar um novo ciclo de desenvolvimento.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo (2003). **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

ABRAMOVAY, Ricardo (2005). "Representatividade e inovação". *Paper* apresentado no **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. CNDRS, Brasília/DF.

AMABLE, Bruno & PALOMBARINI, Stefano (2005). **L'économie n'est pas une science morale**. Paris: Raisons d'Agir.

AVRITZER, L. (2003), **Democracy and the Public Space in Latin America**, Princeton: Princeton University Press.

BACKHAUS, Jurgen G. & MEIJER, Gerrit (2001). "City and country – lessons from european economic thought". IN: **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 60, N. 1. January/2001.

BAIROCH, Paul (1992). "Cinq milénaires de croissance urbaine". In: SACHS, Ignacy (org). **Quelles villes pour quel developpement**. Paris: Seuil.

BASILE, Elisabetta & CECCHI, Claudio Cecchi (1997) . "Beyond the sectors: an analysis of economic differentiation in rural economy". **Working paper** n. 29, Dipartimento di economia pubblica – Università di Roma «LaSapienza», Roma , pp. 27.

BEDUSCHI, L.C. & ABRAMOVAY, R. (2004). "Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais". In: **Nova Economia**, n. 14(3)p. 35-70, set-dez/2004. Belo Horizonte.

BOURDIEU, Pierre (1990). Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en ouvre des règlements. In: **Actes de la recherche en sciences Sociales**, n. 81-82, mars 1990, pages 96-96. Paris.

BRAUDEL, Fernand (1985). **La dynamique du capitalisme**. Paris: Flammarion.

BRAUDEL, Fernand (1979/1995). **Civilização material, economia e capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 3 Vol.

BRYDEN, John et al. (2000). "Differential economic performance in rural areas". Paper presented at the **International Conference on European Rural Policy at the Crossroads**. University of Aberdeen, Kings College: The Arkleton Centre for Rural Development Research. June, 29-July, 1 2000.

BRYDEN, John & HART, Keith (2001). **Dynamics of rural areas (DORA) – the international comparison**. The Arkleton Centre for Rural Development Research. November, 2001.

CECCATO, Vânia & PERSON, Lars O. "Dynamics of rural areas: an assessment of clusters of employment in Sweden." *Journal of Rural Studies*, vol 18 (2002), pp. 49-63

CEPAL (2006). México: crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo. Indicadores Estadísticos y Agropecuarios.

CEPAL; FAO; RIMISP (2003). "La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas". *Série Seminários e Conferências*, n. 27. Santiago de Chile.

COELHO, Vera Schattan.; FAVARETO, A.; GALVANEZZI, C.; MENINO, F. (2005). **Barragem de Tijuco Alto – território, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira**. Relatório de Pesquisa Cebrap/Rimisp.

CORREA, Edelmira P. & SUMPISI, José Maria – coords. (2001). **Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea**. Madrid: AECI/Fodepal.

CORTEZ, Ivan C. (2006). "Descentralización y desarrollo rural en México". Ponencia en **Seminario Internacional Desarrollo Rural y del Sector Agroalimentario: Estrategias de Futuro**. Mexico.

COULOMB, Pierre (1991). "Du secteur au territoire – vers un nouveau modèle socio-politique". *Pour*, 130/131: 21-28, Paris.

DAVIS, Mike (2006). **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Ed.

DE JANVRY, Alain et al. (2001) El desarrollo territorial con una visión territorial. Consultado em: <<http://www.indigenas.bioetica.org/NOTAS/PDF/de%20Janvry.pdf>>.

DE JANVRY, Alain & SADOULET, E. (2001). "Income strategies among rural households in México: the role of off-farm activities", *World Development*, Vol. 29 (3), pp.468-480.

DIRVEN, Martine (2004). **Alcanzando las metas del milênio – uma mirada hacia la pobreza rural y agrícola**. Serie Desarrollo Productivo, n. 146. Cepal. Santiago de Chile.

DUBY, Georges (1973). "L'urbanisation dans l'histoire". In: *Études Rurales*, n. 49-50, Janvier-Juin. pp. 10-14.

ECHEVERRIA, Ruben – Ed. (2001). **Development of rural economies**. BID, Washington, D.C.

ESCOBAL, Javier (2002). **Nuevas instituciones para el desarrollo agrícola y rural en America Latina y Caribe**. CUREMIS II. FAO.

FAVARETO, Arilson (2007). **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp/Edusp.

FAVARETO, Arilson (2010-a). **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. In: BACELAR, Tania (org.). *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA

FAVARETO, Arilson (2010-b). Desafios da expansão produtiva em regiões rurais. Há um dilema entre crescimento econômico, coesão social e conservação ambiental? In: GASQUES et al. Orgs. **A agricultura brasileira – desempenho recente, desafios e perspectiva**. Brasília: Ipea/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

FAVARETO, Arilson & VEIGA, José Eli (2006). **A nova qualidade das relações rural-urbano – implicações para o planejamento territorial do desenvolvimento**. Relatório de Pesquisa. São Paulo/Brasília: Unicamp/CGEE.

FAVARETO, Arilson & SCHRODER, Monica (2006). Do território como “ator” ao território como “campo” – Uma análise a partir do Vale do Ribeira (SP) e da Serra do Brigadeiro (MG). Relatório de Pesquisa. FIPE-SDT/Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo/Brasília.

FAVARETO, Arilson & ABRAMOVAY, Ricardo (2010). **O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos noventa**. Série Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp.

FAVARETO, Arilson & ABRAMOVAY, Ricardo (2011). **Desenvolvimento territorial em uma região do Semiárido do Nordeste brasileiro – para além das transferências de renda**. Relatório de Pesquisa. São Paulo/Santiago do Chile: Fipe/USP-Rimisp.

FROUWS, J. “The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands”. *Sociologia Ruralis*, April 1998, vol. 38, n. 1, pp. 54-68.

GALSTON, William A. & BAEHLER, Karen J. (1995). **Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities**. Washington-DC/Covelo-California: Island Press.

GAVENTA, J. (2004), ‘Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities’, in S. Hickey and G. Mohan, (eds), *From Tyranny to Transformation*, London: Zed Books.

GRAZIANO DA SILVA, José (1999). **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp/IE. Coleção Pesquisas, n. 1.

GRAZIANO DA SILVA, José & CAMPANHOLA, C. - Coords. (2000). **O novo rural brasileiro – uma análise nacional e regional**. Embrapa/IE-Unicamp, Jaguariúna/Campinas.

HALFACREE, Keith (2002). "Re-thinking 'rurality'. Paper prepared for the conference '**New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the Twenty-first Century**', organized by the IUSSP Working Group on Urbanization and held at the Rockefeller Foundation's Study and Conference Center in Bellagio, Italy, 11-15 March 2002.

HARRINGTON V. & O'DONOGHUE D. (1998) "Rurality in England and Wales 1991: A Replication and Extension of the 1981 Rurality Index." **Sociologia Ruralis**, August 1998, vol. 38, n. 2, pp. 178-203

INSEE/INRA (1998). **Les campagnes et leurs villes – contours et caractères**. Paris.

IBGE/Ipea/Nesur-IE/Unicamp (1999). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: IE/Unicamp. 2 vol.

JACOBS, Jane (1984). **Cities and the wealth of nations**. London: Penguin Books.

JEAN, Bruno (1997). **Territoires d'avenir – pour une sociologie de la ruralité**. PUQ.

JOLLIVET, M. & EIZNER, N. – dir. (1996). **L'Europe et ses campagnes**. Paris: Presses de Sciences Po.

KAYSER, Bernard (1990). **La renaissance rurale – sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin.

KAYSER, Bernard (1993). **Naissance de nouvelles campagnes**. Paris: Datar/Ed. De l'Aube.

MANZURI, G. & RAO, V. (2004). *Community-based and driven development: a critical review*. World Bank Policy Research Working Paper 3209.

MARSDEN, Terry (1998). "New rural territories: regulating the differentiated rural spaces". **Journal of Rural Studies**, vol. 14, n. 1, 1998, pp. 107-117.

MARSDEN, Terry (1999). "Rural Futures: The Consumption Countryside and its Regulation" **Sociologia Ruralis**, October 1999, vol. 39, no. 4, pp. 501-526.

McGRANAHAN, David (1999). **Natural amenities drive rural population change. Agricultural Economic Report 781**. USDA-ERS, Washington D.C.

OCDE (1993). **What future for our countryside ? A rural development policy.** Paris: OCDE.

OCDE (1995). **Creating employment for rural development – new policy approaches.** Paris; OCDE.

OCDE (1996). **Indicateurs territoriaux de l'emploi – le point sur le développement rural.** Paris: OCDE.

OCDE (2003). **The future of rural policy – from sectoral to place-based policies in rural areas.** Paris: OCDE.

PROJETO CUT/CONTAG (1998). **Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil.** São Paulo/Brasília.

RAY, Christopher (2000). "The EU Leader Programme – rural development laboratory". In: **Sociologia Ruralis**, Vol. 40, N. 2, April/2000.

RAY, Christopher (2002). "A mode of production for fragile rural economies: the territorial accumulation of forms of capital." – Guest Editorial – **Journal of Rural Studies**, vo. 18 (2002), pp.225-231

SARACENO, Elena (1997). 'Urban-rural linkages, internal diversification and external integration – a European experience'. **Revista Política Agrícola**, 1997.

SCHEJTMAN, Alexander & BERDEGUÉ, Julio (2003). "Desarrollo territorial rural". In: ECHEVERIA, R. – Ed. . **Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales.**BID. Washington, D.C.

TERLUIN, Ida J. (2003). "Differences in economic development in rural regions of advanced countries – an overview and critical analysis of theories". In: **Journal of rural studies**, 19, p. 327-344.

TERLUIN, Ida J. & Jaap H. Post (2003). "Differences in economic development in rural regions of advanced countries: a review of theories". Paper for the International Conference of the Regional Studies Association '**Reinventing regions in the global economy**', Pisa, April 12-15, 2003.

THE WORLD BANK (1997). **Rural well-being – From vision to action. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development.** Washington, DC.

THE WORLD BANK (2001-a). **Plan de Acción para el Desarrollo Rural en America Latina y el Caribe – un insumo para la Revisión de la Visión a la Acción.** Resumen del Informe. Marzo, 2001.

THE WORLD BANK (2001-b). **Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean Region.** Vol. 1. Main Report. 2001.

THE WORLD BANK (2003). **Rural-urban linkages and interactions – synthesis of issues, conclusions and priority opportunities.** Consultado em <<http://wbln0018.worldbank.org/External/Urban/UrbanDev.nsf/Urban+Rual+Linkages>>

THE WORLD BANK (2005). Beyond the city – the rural contribution to development. Report. Consultado em <www.worldbank.org> .

VEIGA, José Eli (2000). **A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura.** Porto Alegre: Ed. UFRGS.

VEIGA, JOSÉ Eli e colaboradores (2001). "O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento". **Texto para Discussão** n. 1. Brasília: Nead.

VEIGA, José Eli (2004-a). "Destinos da ruralidade no processo de globalização". **Estudos Avançados**, n. 51, maio-agosto 2004, p. 51-67.

VEIGA, José Eli (2004-b). "A dimensão rural do Brasil". In. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 22. Abril/2004.

VEIGA, José Eli (2005). "Perspectivas e desafios do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. *Paper* apresentado no **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**, CNDRS, Brasília/DF.

VEIGA, José Eli (2006). "Nascimento de outra ruralidade". **Revista Estudos Avançados**, 20(57), 2006.

VELTZ, P. (2003). **Des lieux et des liens.** Paris: Ed. de l'aube.

YRUELA, Manuel P. et al. (2000). **La nueva concepción del desarrollo rural – estudio de casos.** CSIC/Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. Córdoba: 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (2000). "A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas; o "rural" como espaço singular e ator coletivo". **Estudos sociedade e agricultura**, n. 15, outubro. pp.87-145.

WEBER, Max (1998/2000). **Economia e sociedade.** Brasília: Ed. UnB. 2 vol.

CAPÍTULO III

CONTRIBUIÇÕES PARA A AGENDA DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA RURAL

- **Cláudio Salvadori Dedecca**
Professor Titular do Instituto de Economia da
Unicamp.

1. Ponto de partida do projeto

O desenvolvimento do projeto considerou alguns pontos de partida para o enquadramento das discussões sobre pobreza rural no contexto atual do desenvolvimento brasileiro. Durante o longo período de transformações socioeconômicas, entre 1930-1980, foi dominante a tese de progressiva homogeneização das estruturas produtivas e sociais com predominância das áreas urbanas, processo que seria caracterizado por um adensamento dos espaços metropolitanos. Nesta perspectiva, considerando as experiências dos países desenvolvidos, havia a expectativa de que os problemas sociais no campo fossem transitórios, e que poderiam ser enfrentados basicamente com medidas de distribuição de terras e de regulação do mercado de trabalho setorial. Ao longo dos últimos anos 30, boa parte marcados por um crise econômica e social de grande gravidade, a sociedade brasileira conviveu com um ponderável população rural, próxima a 30 milhões de pessoas, cuja parte dominante sofre carências econômicas e sociais de diversas ordens, expressa pela situação de pobreza.

A configuração atual da pobreza deve ser entendida como parte das **transformações estruturais na atividade agrícola com efeitos sociais diferenciados no território nacional**. Deste os anos 1970, o país tem conhecido um processo de interiorização da atividade produtiva, rompendo a elevada concentração nas áreas próximas ao Atlântico. A ocupação do Centro-Oeste e o maior adensamento da Região Amazônica foram marcas importantes das transformações ocorridas. Concomitantemente, alterações econômicas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul se realizaram, tornando suas estruturas produtivas mais complexas e menos concentradas nas regiões metropolitanas e capitais. A progressiva concentração da propriedade da terra e de escala de produção foram marcas importantes nos estados da Região Sul e em São Paulo. O adensamento das cidades de porte pequeno e médio marcou o processo, bem como a criação de regiões metropolitanas em vários Estados. Alterações importantes foram também observadas em Minas Gerais, Bahia e Semiárido, onde

áreas agrícolas de ocupação tradicional passaram por fortes transformações, como o esvaziamento da zona leiteira de Minas, o reordenamento produtivo da zona cacauzeira, a quebra do sistema policultura gado-algodão-alimento e a emergência do polo irrigado do Vale do São Francisco. O triângulo mineiro e os estados do Centro-Oeste foram progressivamente ocupados pela produção de *commodities* em grande escala. A produção de gado se expandiu, tanto no Centro-Oeste como em certos estados da Região Norte, em particular no Pará. Ao mesmo tempo, áreas deprimidas economicamente foram reproduzidas, como a região do semiárido no Nordeste, o Vale do Jequitinhonha em Minas e a região do Vale da Ribeira em São Paulo; e uma ocupação desordenada foi se processando na Região Norte.

Em suma, as transformações econômicas das atividades agropecuárias foram produzindo espaços territoriais dominados por estruturas produtivas modernas, ao mesmo tempo em que foram reiterando espaços historicamente ocupados por formas de produção arcaicas, algumas associadas ao latifúndio e outras caracterizadas por pequenos estabelecimentos em regiões dominadas por terra de baixa qualidade. Neste sentido, a emergência do novo se fez em conjunto com a reprodução do velho, estabelecendo-se uma maior heterogeneidade e complexidade da estrutura produtiva agrícola, seja inter e intrarregiões e estados. As transformações econômicas, ao invés de resultarem em homogeneização da estrutura produtiva agrícola, produziram uma malha marcada por grandes diferenciais de produtividade e incorporação do progresso técnico, traduzida em uma heterogeneidade equivalente da estrutura social e das formas de inserção produtiva no meio rural.

A primeira consequência deste processo é a **recorrência de uma população rural expressiva que deverá se manter, nas próximas décadas**, próxima a 30 milhões de pessoas. Segundo estimativas esta cifra deverá permanecer estável ao menos até 2050. Apesar da queda da taxa de crescimento vegetativo da população rural, a estabilidade da sua dimensão encontra-se associada à desaceleração do processo migratório em direção às cidades. Sem dúvida, uma nova dinâmica demográfica se estabeleceu na zona rural, caracterizada pela maior capacidade de retenção populacional. Neste sentido, um possível esvaziamento do campo não parece ser a válvula de escape para os problemas sociais que hoje marcam o meio rural brasileiro. Ao contrário, a reiteração de uma população de 30 milhões de pessoas tende a ser, *per se*, fonte de agravamento destes problemas.

Neste sentido, é fundamental que se adote outro enfoque para enfrentamento dos problemas de trabalho e sociais no campo. O desenho específico de políticas é uma necessidade incontornável para equacionamento dos mesmos. A estruturação dos programas e ações deve abranger articuladamente as políticas econômicas e sociais orientadas tanto para o meio rural como para a atividade agrícola.

Esta perspectiva se constituiu em ponto importante de partida da reflexão levada a cabo no contexto do Projeto Novas Caras da Pobreza Rural, ao considerar como parte estável e recorrente a parcela de população residindo e trabalhando no campo. Ao longo dos próximos 40 anos, a população rural brasileira será superior à de muitos países latino-americanos, estabelecendo uma configuração demográfica distinta daquela alcançada pelos países desenvolvidos durante a II Revolução Industrial.

Caso não se desenhe políticas econômica e social adequadas o país corre o risco de manter uma **elevada proporção de população em situação de pobreza no meio rural**. Atualmente, mais de 50% da população se encontra nesta situação, sendo que uma parte adicional e ponderável se encontra muito próxima a ela. Mesmo que em termos absolutos a população pobre rural seja inferior à encontrada no meio urbano, ela apresenta uma densidade mais elevada. Ademais, parte dominante da pobreza rural encontra-se localizada na Região Nordeste, podendo ser tomada como expressão do desenvolvimento regional desequilibrado do período 1930-1980, o qual foi reiterado, nas últimas décadas, pela situação de crise e pelas transformações produtivas recentes ocorridas no campo.

A prevalência da elevada pobreza no campo encontra-se associada às transformações econômicas ocorridas no campo ao longo do Século XX, problema que não apresenta extensão mais expressiva em razão das políticas de proteção social adotadas pelo país a partir da Constituição Federal de 1988. Como apontado anteriormente, as transformações econômicas recentes produziram uma estrutura produtiva de maior complexidade, mas também com maior heterogeneidade, processo que, articulado com os resultados do desenvolvimento econômico 1930-1980, se associou a uma configuração social semelhante.

Complexidade e heterogeneidade econômica e social são características indissociáveis do problema da pobreza rural hoje. Tais características são resultados tanto das transformações recentes como históricas da economia brasileira. Esta configuração impõe um esforço de redefinição do conceito de pobreza, que seja abrangente para expressar a complexidade e heterogeneidade que ela, portanto, carrega.

O projeto Novas Caras não tomou como fundamental a construção de uma linha de pobreza e nem privilegiou a mensuração do tamanho da pobreza. Considerando a matriz abrangente de políticas sociais que o país possui, o projeto adotou as referências adotadas nos programas sociais. Isto é, aquelas correspondentes a $\frac{1}{4}$ e a $\frac{1}{2}$ salário mínimo de renda familiar *per capita*.

A justificativa para a adoção das referências é objetiva. Considerando que institucionalmente o país utiliza tais referências para habilitar benefícios da política

social, entendeu-se que elas são representativas e válidas para uma abordagem que pretende contribuir e dialogar com a política pública de combate à pobreza. Afinal, se devidamente conhecida a pobreza rural associada às duas referências e se adequadamente informados os programas e ações orientados para sua superação, pode-se afirmar que o projeto cumpriu seus objetivos.

Mesmo considerando que tais referências podem não expressar a extensão da pobreza relacionada aos problemas de acesso à renda corrente, é inquestionável que a superação da pobreza, considerados tais parâmetros, significará uma primeira vitória social da sociedade brasileira.

O procedimento inicial adotado pelo projeto enquadra-se imediatamente no quadro institucional da política social brasileira, ao buscar estabelecer um conhecimento da pobreza rural dentro dos marcos por ela proposta para a proteção da população com deficiências ou insuficiências de condições básicas de vida.

Neste sentido, a princípio ficou definida uma abordagem da pobreza que toma a renda como referência inicial, mas considera o problema em uma perspectiva mais abrangente. Isto é, a construção do conhecimento da pobreza em uma **perspectiva multidimensional** que pudesse dar informações relevantes para as diversas políticas de proteção social existentes no país.

Partindo das determinações do quadro institucional, se considerou, portanto, o **acesso à renda corrente como restrição básica da situação de pobreza**. A definição deste ponto de partida foi de dupla ordem. De um lado, a centralidade da renda corrente é evidente em uma economia onde o acesso ao consumo básico se realiza por intermédio do mercado, ou melhor, do dinheiro. A ausência de renda estabelece, ao menos, o risco imediato da fome e de outras carências. De outro, como já apontado, ele é o critério básico institucional para acesso aos programas sociais de renda, como o bolsa família e o benefício de prestação continuada. Portanto, encontram-se duas razões robustas para justificar o acesso à renda como primeiro critério para identificação da situação de pobreza.

A adoção deste critério se constituiu em uma porta de entrada para uma análise mais abrangente da situação de pobreza rural, desdobrada dentro dos marcos institucionais da política social brasileira. Em termos gerais, o país conta com instrumentos de proteção pública social nas modalidades das políticas agrária, alimentação, assistência social, educação, habitação, previdência, saúde, trabalho e transferência de renda. É observada uma lacuna quanto a programas de subsídio ao transporte, existente somente para os trabalhadores assalariados registrados. É inegável que problemas de cobertura e qualidade caracterizam a proteção social brasileira. Entretanto, é impossível negar que o país estabeleceu os principais pilares de políticas de proteção social.

Neste sentido, o projeto tomou a diretriz de explorar **dimensões da pobreza relacionada aos problemas de acesso a bens e serviços da política pública**. Isto é, quais são as deficiências ou insuficiências de bens ou serviços sociais da população com renda de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*. A abordagem mais abrangente da situação de pobreza foi desenvolvida a partir de seis dimensões socioeconômicas que podem ser consideradas como as mais relevantes. Foram elas: (a) *inserção no mercado de trabalho*, entendendo que este acesso se constitui na principal referência para acesso à renda corrente; (b) *composição da renda corrente familiar*, com o objetivo de entender a situação de fragilidade associada ao acesso ao mercado de trabalho ou a benefícios da proteção social; (c) *acesso à terra*, entendendo que a restrição a uma melhor condição de vida para uma parcela da população rural pode estar relacionada à falta de condições de produção; (d) *acesso à educação*, como indicador relevante para a capacitação social e econômica da população considerado o grau de desenvolvimento atual; (e) *perfil demográfico da família*, com o objetivo de analisar a presença de filhos pequenos e chefia feminina como aspectos potenciais para a situação pobreza; e (f) *condições de vida*, isto é, fragilidades das condições de habitação. Cada uma destas dimensões encontra-se estabelecida a partir de um rol de indicadores.

A associação entre o critério básico de renda como referência inicial e as dimensões que caracterizem as fragilidades sociais pode ser entendida enquanto uma estratégia de abordagem do problema diretamente orientada para *a produção de informação para a política pública de combate à pobreza rural*. Neste sentido, o projeto não tomou como ponto de partida, nem durante seu desenvolvimento, o tema da definição da linha de pobreza. Ele procurou produzir um conhecimento da pobreza que pudesse ser imediatamente incorporado à matriz atual da política pública existente no país, com foco privilegiado em questões estritamente associadas ao combate à pobreza rural.

A estratégia adotada não desconhece a importância de um esforço quanto à definição de uma linha de pobreza absoluta ou relativa para o país. Esta perspectiva não ganhou proeminência no projeto, por ele considerar que seus resultados deveriam atender à demanda das instituições do Governo Federal envolvidas na iniciativa e que haviam se interessado pela proposta por causa da necessidade de estabelecer conhecimento nos marcos da institucionalidade atual das políticas sociais.

2. Contribuições para o desenvolvimento da política pública de combate à pobreza

Apesar de não estarem presentes no momento da formulação do projeto, constata-se que o **escopo metodológico e os resultados alcançados apresentam convergência abrangente com os objetivos do Programa Brasil sem Miséria**.

Estabelecida uma primeira etapa da política pública de combate à pobreza com a consolidação do Programa Bolsa Família, o Governo Federal atual deu prioridade ao desenvolvimento de uma nova iniciativa que propõe um alargamento do enfoque da política. Enquanto no Bolsa Família foram estabelecidas algumas condicionalidades visando atender às carências sociais da população pobre em termos de saúde e educação, o Programa Brasil Sem Miséria estabelece uma abordagem do problema da pobreza associadas às carências sociais de natureza mais complexa.

Pode-se afirmar que o **programa atual incorpora uma visão multidimensional da pobreza**, entendendo que ela só poderá ser superada se for garantido o acesso a uma cesta ou conjunto de bens e serviços públicos. Ainda assim o Programa reconhece a centralidade do problema de acesso à renda, e busca precisamente criar e ou reforçar as condições de vida que incidem diretamente sobre a capacidade de gerar renda, além de intervir diretamente no fortalecimento da capacidade produtiva dos mais pobres. É por este motivo que se pode considerar o Programa Brasil Sem Miséria como uma nova etapa da política pública de combate à pobreza.

A metodologia adotada no projeto Novas Caras é convergente com o Programa Brasil sem Miséria, seja para informar e orientar suas ações como para auxiliar a gestão e acompanhamento das suas ações.

Antes de indicar as principais contribuições para a política pública de combate à pobreza, é fundamental explicitar um resultado mais abrangente alcançado pelo projeto e que parametriza suas demais contribuições.

Como apontado anteriormente, a metodologia do projeto procurou se enquadrar na matriz institucional da política social atualmente vigente no país, por entender que ela se constitui no canal principal de uma política de combate à pobreza. Para que este objetivo fosse alcançado, foi realizado um **mapeamento da matriz de políticas sociais** orientadas para o meio rural, detalhando programas e ações atualmente conduzidas. Dois resultados emergiram prontamente deste esforço.

O primeiro diz respeito ao reconhecimento da existência de uma matriz institucional abrangente, capaz de conduzir programas e ações de uma política multidimensional de combate à pobreza. Este resultado é importante, pois ele sinaliza que a recorrência do problema não pode ser associada à ausência de instrumentos de política social. Como já apontado, pode-se argumentar que o Brasil possui os principais pilares de um sistema de proteção social, situação que até destoa do quadro institucional encontrado em outros países em desenvolvimento. As políticas agrária, de alimentação, assistência social, educação, habitação, previdência, saúde, trabalho e renda compõem a política social brasileira.

O outro resultado obtido diz respeito aos problemas de cobertura e qualidades de cada uma das políticas. Parte deles decorre da limitação de recursos financeiros, como o próprio Governo Federal reconheceu no momento de divulgação do Brasil Sem Miséria, ao indicar que a iniciativa necessita e é parte de um processo de crescimento econômico. Ou seja, é fundamental que sejam ampliados os recursos para a política social, que, apesar de expressivos, são ainda insuficientes quando consideradas as diversas carências de condições de vida da população pobre brasileira.

Entretanto, o mapeamento da **matriz de políticas sociais aponta uma situação de fragmentação e desarticulação** entre elas, impedindo que os programas e ações sejam conduzidos segundo um objetivo único. A matriz institucional é caracterizada por um sistema de políticas verticalizado, onde cada uma estabelece seu(s) objetivo(s). É mesmo comum que programas e ações de uma mesma política não dialoguem entre si. A ausência de mecanismos que permitam a articulação horizontal e a coordenação segundo o objetivo comum de um grupo determinado de políticas se constitui em obstáculo importante para a execução de um programa de combate à pobreza de natureza multidimensional.

Os problemas criados pela ausência de articulação das políticas sociais têm sido reconhecidos pelo próprio Governo Federal. Ao constatar a recorrência da situação de pobreza nos assentamentos rurais, foi formatada a iniciativa dos Territórios da Cidadania, que representa o atendimento integral de uma determinada população pelos diversos programas sociais. Ao analisar a configuração institucional dos Territórios da Cidadania se constata que ao redor de 180 ações de políticas públicas podem ser mobilizadas, o que sinaliza, de um lado, o esforço de atacar de modo mais abrangente a pobreza e, de outro, uma multiplicidade de instrumentos de políticas públicas que expressa o grau de fragmentação da matriz institucional.

Ainda em relação à situação de fragmentação das políticas sociais deve-se ressaltar as dificuldades da sua gestão quando se consideram as responsabilidades dos diversos entes de governo. Por estar estabelecida em um arranjo federativo que não apresenta uma divisão de responsabilidades adequada e tampouco a obrigação da cooperação entre níveis de governos, a execução da política social encontra dificuldades mesmo quando considerada uma de suas modalidades, ou mesmo um programa ou ação que uma destas instâncias executa. São conhecidos os percalços que as políticas de saúde e educação encontram com a falta de articulação entre níveis de governos quando adotam a gestão descentralizada.

Os resultados do projeto dão amplas evidências de que a definição da agenda da política para combate à pobreza não decorre da ausência de instrumentos de política social, mas de problemas na formatação, articulação e coordenação dos

programas e ações existentes. Neste contexto, adotar como estratégia a criação de novos programas ou ações, considerando a dinâmica atual da matriz institucional das políticas, deverá somente reiterar o quadro de fragmentação e desarticulação que lhe caracteriza. O grande esforço, portanto, de uma agenda para a política de combate à pobreza rural deve ser promover a racionalidade das e entre as políticas sociais, estabelecendo articulações e coordenações de natureza vertical, nos moldes instituídos nos Territórios da Cidadania, porém com maior abrangência e capacidade política.

Este é o desafio que se coloca para o Programa Brasil Sem Miséria. A iniciativa propõe fazer atendimento integral da população com renda *per capita* familiar de até R\$ 70,00, em perspectiva semelhante à explorada pelo projeto Novas Caras. O programa amplia o escopo da política de combate à pobreza, ao considerá-la como problema multideterminado. Isto é, somente será superada se forem estabelecidas condições de acesso permanente a bens e serviços públicos e à atividade produtiva, seja via mercado de trabalho seja como produtor ou trabalhador independente.

O programa Brasil sem Miséria é uma iniciativa, portanto, que aborda a pobreza em uma perspectiva multidimensional, associando o problema a diversas políticas sociais e exigindo destas a articulação horizontal de programas e ações.

Pode-se dar um exemplo simples da importância da adoção desta perspectiva. É comum falar sobre a necessidade de dar educação à população, em especial à parcela mais pobre. Quando analisamos os indicadores de escolaridade para esta população, encontramos uma situação de analfabetismo relativamente baixa, no momento presente, mas uma defasagem escolar superior a 60% para os jovens pobres presentes na escola. É inegável que o problema decorre da qualidade da educação fornecida. Entretanto, é preciso reconhecer que, muitas vezes, as condições sociais da família não contribuem para um melhor desempenho. Dados da Pnad mostram que as famílias pobres apresentam uma média superior a quatro membros por cômodo. Pergunta-se: como pode uma criança estudar nestas condições habitacionais?

A adoção pelo projeto da perspectiva multidimensional da pobreza ganha expressão quando considerado que seu foco foi a zona rural, onde o problema é mais intenso. Duas são as razões apontadas pelo projeto. A primeira decorre da maior dificuldade de fornecimento de bens e serviços públicos à população rural como um todo, decorrente da sua **natural dispersão em um país de dimensão continental**. A outra se vincula à **formatação dos programas e ações**, em geral mais aderentes à zona urbana.

O problema da dispersão apresenta-se de modo mais intenso na Região Norte, onde pequenas populações rurais estão situadas a grandes distâncias e com localização de

difícil acesso. A possibilidade de escala de atendimento existente no meio urbano não é encontrada no meio rural da Região Norte, dificuldade que aparece em menor grau em outras regiões brasileiras. Esta restrição é rapidamente identificada nas políticas educacional e de saúde. No caso da primeira, pela dificuldade de reproduzir o modelo de escola do meio urbano, bem como o projeto pedagógico, para pequenas populações em situação de razoável isolamento. Quanto à segunda, a baixa escala de atendimento do Programa Saúde da Família para populações nesta situação.

A identificação destas dificuldades para duas políticas sociais atenderem a população rural reitera a importância de **atendimento integral das famílias por uma política de combate à pobreza**. É fundamental que cada **atendimento incorpore mais de um programa ou ação e mais de uma política social**. Seria fundamental, por exemplo, que as equipes do Programa Saúde da Família encaminhassem, por exemplo, as ações de assistência social, segurança alimentar e inserção produtiva.

Neste sentido, é decisivo que os **programas e ações de política de combate à pobreza sejam desenhados considerando as especificidades do meio rural**, com atenção para com a diversidade regional. Visando ampliar o rendimento da política social, o projeto identificou a necessidade de **alargamento do conceito de área rural**.

Seguindo os passos adotados em muitos países desenvolvidos, o projeto propõe que sejam incorporadas as populações dos pequenos municípios, com 5 mil ou 10 mil pessoas, como totalmente vinculados ao meio rural. Justifica esta iniciativa o fato dos pequenos municípios terem sua atividade dependente, fundamentalmente, da renda propiciada pela atividade agrícola, acrescida das transferências governamentais e dos benefícios da política social. Em termos da dinâmica da atividade econômica, estes municípios não possuem base produtiva específica do meio urbano. Ademais, dada a vinculação destes municípios com o meio rural ou com a atividade agrícola, é provável que a pobreza urbana pouco se diferencie da rural, com a qual deve estar relacionada.

Explorando os resultados do projeto quanto aos aspectos particulares da pobreza rural propriamente dita, o primeiro a ser apontado diz respeito às dificuldades de **inserção produtiva** da população em idade ativa. Elas decorrem, de um lado, da inexistência ou fragilidade da estrutura produtiva local, que oferece pouca ou nenhuma possibilidade de inserção ocupacional e, de outro, das condições sociais precárias das famílias e de seus membros.

Quanto à fragilidade ou inexistência de condições produtivas ou de estrutura produtiva local, duas situações vinculadas à pobreza são observadas.

O **acesso à terra** aparece como uma delas, apesar de não se apresentar de modo generalizado para toda a população pobre e para todo o país. O problema aparece

de maneira mais candente no semiárido da Região Nordeste, onde a qualidade e o tamanho da terra são insuficientes. Claramente, estabelecer o acesso à terra de modo adequado para esta população é decisivo para alterar suas condições de vida rumo à superação da situação de pobreza. Também se identifica a existência do problema para o resto do país, apesar de não se apresentar na intensidade encontrada na Região Nordeste.

A outra situação encontrada diz respeito às **famílias pobres que produzem para próprio consumo**. Estas, apesar de possuírem terras, não conseguem um rendimento satisfatório em razão da dimensão inadequada da terra, da ausência de apoio técnico e financeiro ou da ausência de mercado local. Assim, a produção para consumo próprio aparece como um fator de atenuação da situação de pobreza, ao invés de ser canal para a geração de renda e superação do estado de fragilidade social da família. A atenção específica a este grupo de famílias pelas políticas de apoio à pequena produção poderia oferecer uma possibilidade de viabilizar a inserção produtiva e a superação situação de pobreza das mesmas, desde que elas estejam localizadas em terras de qualidade e com acesso aos mercados consumidores.

Ainda em relação à **inserção produtiva**, existe a pobreza associada à incorporação ao mercado de trabalho na forma do assalariamento ou do trabalho independente subordinado. Esta situação encontra-se mais presente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, sendo que uma parte desta população reside no meio urbano das pequenas cidades, justificando-se mais uma vez a necessidade de ampliação da concepção sobre a abrangência do rural. Também, muitas vezes esta população é exposta ao processo de migração pendular, associando a busca temporal de renda no mercado de destino com a produção de familiar para consumo próprio no local de origem.

Na última década, o Ministério Público do Trabalho, a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho têm atuado, em conjunto ou isoladamente, com o objetivo de ampliar a proteção ao trabalho, via registro do contrato de trabalho. As iniciativas têm se traduzido em uma elevação do grau de formalidade dos contratos de trabalho na atividade agrícola, mas ainda em intensidade insuficiente para alterar a extensão da falta de proteção ao trabalho assalariado ou independente subordinado. A continuidade destas ações é de fundamental importância, sendo que **obrigações contratuais de formalização do contrato de trabalho e de condições de trabalho deveriam ser incorporadas aos contratos de financiamento agrícola** realizados pelas diversas instituições governamentais, visando fortalecer o processo de formalização da mão de obra rural e suas condições de inserção no mercado de trabalho. Também, **os programas de acesso à terra e de apoio à pequena produção** são importantes para reter parte da população exposta ao assalariamento precário.

Outra questão importante relacionada à **inserção produtiva** diz respeito à modificação das condições de **educação e formação profissional**, que apesar de uma debilidade comum a todo o mercado de trabalho brasileiro apresenta especificidade na atividade agrícola. Seja na grande como na pequena produção, nota-se que as transformações produtivas vêm exigindo conhecimento mais elevado no trabalho. É fundamental ampliar a qualidade da educação no campo, como apontam os resultados do projeto, e também a qualificação profissional. Contudo, é fundamental que ambas as iniciativas dialoguem com as políticas setoriais (agrícola e industrial), bem como com as políticas de emprego, trabalho e renda. Novamente fica explícita a necessidade de articulação e coordenação entre políticas.

Se, do ponto de vistas de acesso à condição de cidadania, a generalização da educação de qualidade *per se* é um imperativo incontornável, ela é insuficiente para resolver os problemas de inserção produtiva da população pobre, especialmente daquela residente na zona rural. É necessário articular educação e formação profissional às demais políticas públicas orientadas à produção e ao trabalho.

Os programas de **educação e formação profissional devem inclusive incorporar a articulação com outros programas sociais, como de alimentação, saúde e habitação**. Afinal, o rendimento dos programas de educação e formação profissional tende a ser comprometido por situações familiares nas quais a fome, a doença e a sub-habitação afetam cotidianamente os membros jovens.

Esta articulação é mesmo decisiva para o enfrentamento do problema do **trabalho infantil**, que além da dimensão ética e moral condenável tende a comprometer os resultados do processo educacional. Neste sentido, mesmo com a transferência de renda, é fundamental que se ataque as razões que induzem à inserção precoce de membros mais jovens das famílias pobres ao mercado de trabalho.

A este respeito, a incorporação da **Agenda Nacional do Trabalho Decente** à política de combate à pobreza assume importância inquestionável, em especial quando se analisam as condições sociais de inserção produtiva da população pobre rural. Para esta, a atividade produtiva encontra-se eivada dos riscos associados à violência física, informalidade, saúde, trabalho infantil, dentre outros. Uma vez mais se explicita a importância da articulação das políticas sociais e também setoriais.

Uma última questão a ser destacada dos resultados do projeto diz respeito à necessidade de identificação de algumas **áreas críticas em termos de pobreza**, como o semiárido do Nordeste, a região do Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais e Bahia, o Vale da Ribeira em São Paulo e algumas ocupadas por povos indígenas e quilombolas. Nos moldes da iniciativa dos Territórios da Cidadania, seria importante a

ação territorializada e articulada de um conjunto de políticas sociais também setoriais em áreas críticas de incidência da situação de pobreza, que demandam alterações mais substantivas tanto sociais como econômicas para que o problema possa vir a ser superado.

Neste sentido, é exemplo candente a região do Vale do Jequitinhonha, reconhecido bolsão de pobreza extrema. Dominado pela produção para próprio consumo, o Vale necessita de uma transformação da base produtiva, sem a qual o quadro de pobreza generalizada de sua população não poderá ser estruturalmente superado. O mesmo ocorre no semiárido, onde a remoção das restrições existentes demanda estratégia mais complexa que vai além da execução, mesmo que de modo articulado e coordenado, das políticas sociais.

Transitando para outra dimensão dos resultados do projeto, merece menção o mapeamento das insuficiências de acesso a bens e serviços públicos, de acesso ao mercado de trabalho e das restrições de renda que gravam a população pobre rural. O mapeamento apresenta duas contribuições importantes para a definição e gestão das políticas de combate à pobreza.

Considerando a abordagem multidimensional da pobreza realizada pelo projeto, o mapeamento permite um conhecimento abrangente da pobreza orientado para a matriz institucional das políticas sociais. Como já apontado, os resultados mostram que o combate à pobreza no Brasil não requer a adoção de novas políticas, mas ajustes nos objetivos das políticas já existentes e articulação entre elas. Neste sentido, o mapeamento das carências ou insuficiências propicia informação direta, com alguma desagregação espacial, para as políticas sociais. A metodologia elaborada pode ser replicada, em boa medida, para o Censo Demográfico 2010, de modo a fornecer informações para os municípios ou microrregiões.

A outra contribuição metodológica presente no projeto diz respeito a indicadores métricos das carências e insuficiências. Estes indicadores permitem a comparação da situação dos pobres em relação aos não-pobres e à média da população brasileira. Esta comparação permite observar se a situação social dos pobres se constitui em desvantagem que lhe é específica, ou se ela é comum a média da população brasileira ou semelhante à observada para os não pobres. Neste sentido, o indicador permite informar à política social se a situação de carência ou fragilidade é específica aos pobres ou se ela se constitui em um problema a ser resolvido para toda a sociedade brasileira. Também, os indicadores são, em grande medida, passíveis de elaboração para municípios e microrregiões a partir dos dados do Censo Demográfico 2010.

Além disso, a metodologia pode ser adaptada para as bases de informações administrativas do Governo Federal, por articulação do Censo Escolar, Cadastro

Nacional de Informações Sociais e do Datasus com o Cadastro Único do Bolsa Família. A produção dos indicadores a partir destas bases possibilitaria informar anualmente, em nível municipal, a gestão da política de combate à pobreza.

Em conclusão, pode-se afirmar que apesar do projeto ser anterior a decisão do Governo Federal de empreender o Programa Brasil Sem Miséria, seus resultados e metodologia são totalmente convergentes com a preocupação e o escopo da iniciativa, podendo tanto serem imediatamente apropriados na sua construção, como contribuir para a gestão na sua condução.

CAPÍTULO IV

DETERMINANTES DA POBREZA RURAL E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

- **Steven M. Helfand**
University of California, Riverside
- **Vanessa da Fonseca Pereira**
Universidade Federal de Viçosa

1. Introdução

A pobreza rural no Brasil diminuiu consideravelmente nas últimas duas décadas, mas continua a ser um problema sério e um foco importante das políticas públicas. Grande parte do declínio é atribuído a inovações das políticas de seguridade social e de transferências condicionais de renda. Sem dúvida ambas as políticas tiveram um impacto significativo sobre a pobreza em suas fases iniciais. O Plano Real, lançado em 1994, foi outro fator importante para a redução da pobreza. Após a pobreza rural ter atingido um patamar novo e mais baixo, a questão que se coloca é como manter essa trajetória de redução? Como e quais as principais formas de as políticas públicas contribuirão para este processo?

Em nossa opinião o aumento da renda gerada e auferida pelas famílias não acompanhou o crescimento de outras fontes de renda, e sem um crescimento robusto da renda gerada pelas famílias pobres será difícil sustentar uma queda continuada do nível da pobreza rural no futuro. Helfand *et al.* (2009) mostram que entre 1992 e 2005 a participação do rendimento do trabalho na renda total das famílias rurais caiu de 81% para 72%¹. Ao mesmo tempo, os rendimentos recebidos da previdência social aumentaram 6,8 pontos percentuais (de 16% para 23% da renda total), e os recebidos de outras fontes — em grande parte atribuídos ao Bolsa Família — aumentaram 2,5 pontos percentuais (de 1,8% para 4,3% do total da renda). Embora tanto a cobertura do Programa Bolsa Família como a renda da previdência social tenham crescido desde 2005, é difícil imaginar esses dois programas sustentando o crescimento da renda

¹ Neder *et al.* (2011) mostram que em 2009 o rendimento do trabalho representava apenas cerca de 69% da renda total dos pobres e extremamente pobres em áreas rurais.

rural no futuro às taxas registradas nas duas últimas décadas. Assim, de que forma as políticas podem contribuir para aumentar o crescimento do rendimento do trabalho nas zonas rurais, tornando-o mais pró-pobre²?

Tendo em mente o papel das políticas públicas, este trabalho apresenta um quadro conceitual da geração de renda entre os domicílios rurais, o qual leva à discussão de quatro principais “caminhos para sair da pobreza”. O primeiro é o caminho da agricultura, que depende do aumento da renda proveniente de fontes agrícolas. A renda agrícola pode ser gerada ou por produção própria ou pela participação no mercado de trabalho. Enfocaremos no potencial de produção própria para tirar os agricultores pobres da pobreza.³ Isso nos permite abordar as questões de acesso à terra e reforma agrária, os empecilhos e desafios para o crescimento da renda dos agricultores familiares e os determinantes da produtividade na agricultura. O crescimento da renda não-agrícola é um segundo caminho. Discutiremos algumas das principais conclusões de uma ampla e crescente literatura internacional sobre o tema. Algumas famílias optam por deixar as zonas rurais, o que coloca a migração como o terceiro caminho para a saída da pobreza rural. Para aquelas famílias sem potencial de gerar renda suficiente, as transferências oferecem o quarto caminho possível. A expansão da seguridade social nas zonas rurais após a Constituição de 1988 e do Bolsa Família desde 2003 são os dois exemplos mais importantes de transferências no contexto do Brasil rural.

A educação é um fator chave que amarra todos os quatro caminhos de saída da pobreza. A educação e o capital humano de forma mais ampla têm os seguintes papéis: a) contribuem para elevar a produtividade agrícola via adoção de novas tecnologias e uso mais eficiente de tecnologias e insumos utilizados pelos agricultores; b) são identificados como fatores determinantes para o acesso a empregos não-agrícolas que pagam melhores salários para as famílias que continuam a viver nas zonas rurais; c) podem fazer a diferença entre a migração como um caminho para sair da pobreza *versus* a migração como realocação das famílias pobres das zonas rurais nos centros urbanos; e d) são componentes importantes dos programas de transferência de renda condicionada em todo o mundo, que procuram quebrar a reprodução da pobreza entre gerações. A educação, portanto, está relacionada a todos os quatro caminhos de superação da pobreza rural e é uma área que merece mais atenção dos

2 Reconhecemos que, ao focalizarmos na “pobreza de renda” estamos ignorando outras dimensões da pobreza, que são importantes para o desenvolvimento humano e que são muito influenciadas pelas políticas públicas. Fizemos esta opção por acreditar que o crescimento da renda é uma condição necessária (mas certamente não suficiente) para o desenvolvimento humano, por causa das restrições de tamanho deste trabalho e porque nosso artigo é complementado por outros neste projeto que analisam a pobreza em uma perspectiva multidimensional.

3 Ver Buainain e Dedecca (2009) para uma discussão dos mercados de trabalho rural e pobreza.

formuladores de políticas e dos pesquisadores. Ao mesmo tempo, a educação no meio rural mantém-se defasada tanto em quantidade como em qualidade em relação ao meio urbano. Por essas razões, dedicaremos atenção especial a este tema.

Neste trabalho identificamos os principais determinantes da pobreza rural e algumas das políticas mais importantes que os influenciam. Exploramos as lições de experiências brasileiras e internacionais que possam contribuir para a formulação de políticas públicas que lidam com essas questões no Brasil.

O trabalho está organizado da seguinte forma: primeiro examina os determinantes da pobreza rural, começando com uma estrutura conceitual para a geração de renda. Dentro deste contexto, discute-se uma tipologia das alternativas de saída da pobreza. Depois coloca a pobreza rural no Brasil em um contexto global e, em seguida, discute brevemente fatos importantes sobre a pobreza no meio rural brasileiro. Em seguida examina uma série de temas específicos que são de particular importância para a geração de renda no Brasil rural. Em primeiro lugar, exploramos as questões relacionadas à terra, à produtividade, ao capital físico e ao capital humano no contexto da geração de renda agrícola pela agricultura familiar. Em seguida, discutimos a crescente literatura internacional sobre pequenos agricultores que identifica os empecilhos à participação nos mercados gerados pelos custos de transação. Assim, abordamos alguns dos importantes elos entre as áreas urbanas e rurais, e as atividades agrícolas e não-agrícolas. Por último apresenta as conclusões e recomendações de políticas.

2. Determinantes da pobreza rural

O item 2.1 apresenta um quadro conceitual para a geração de renda, e a seguinte discute uma tipologia dos caminhos para a saída da pobreza. Essas duas seções ajudam a identificar as variáveis-chave e as relações entre elas que podem ser influenciadas pelas políticas.

2.1 Um quadro conceitual para a geração de renda

As famílias têm dotações de capital (físico e humano) e de trabalho, que podem ser alocadas em diferentes atividades de geração de renda (agrícola, rural não-agrícola, diversificada, migração etc.). As atividades estão condicionadas por contextos diferentes e também são influenciadas por choques exógenos (covariantes ou idiossincráticos). A combinação de dotações, estratégias, contextos e choques contribuem para a determinação da renda. As famílias atualizam suas estratégias ao longo do tempo em resposta aos retornos observados, aos choques, ao aprendizado e às mudanças na composição do núcleo familiar, conforme mostra a Figura 1⁴.

⁴ O quadro conceitual apresentado nesta parte é derivado da discussão em Baulch e Hoddinott (2000).

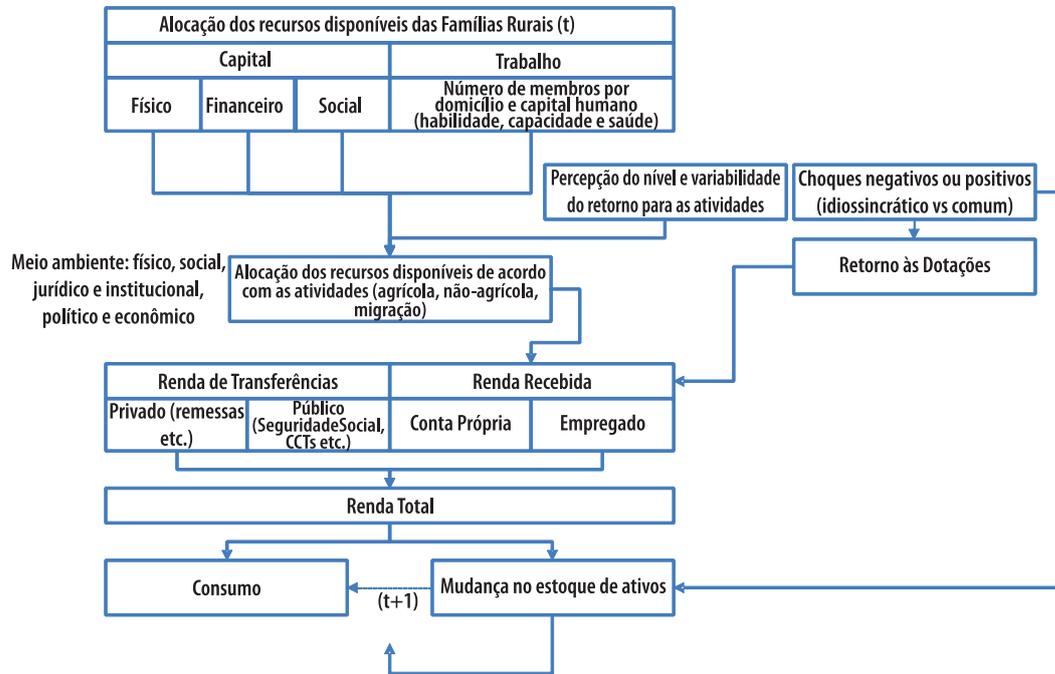
As famílias rurais estão inseridas em vários ambientes: físico, social, jurídico e institucional, político e econômico. O ambiente físico refere-se aos fenômenos naturais, tais como o nível e a variabilidade da precipitação pluviométrica, a fertilidade natural dos solos, a altitude e a inacessibilidade. O cenário social captura fatores como a existência de capital social, a mobilidade entre as classes, os determinantes do *status* e a existência de certas normas de comportamento. A configuração jurídica e institucional pode ser pensada como as “regras gerais do jogo” onde as trocas ocorrem. Essas regras, por sua vez, são em parte uma função do cenário político que capta os mecanismos pelos quais essas normas são definidas. O cenário econômico inclui fatores como a competitividade dos mercados e as políticas que afetam o nível, os retornos e a variabilidade dos retornos dos ativos. Essas configurações podem variar entre os níveis local, regional e nacional. O ambiente geral é importante para a definição das estratégias do núcleo familiar e uso dos ativos.

Nesses ambientes, as famílias têm dotações de capital e trabalho. O capital inclui o capital físico (terra, máquinas, implementos agrícolas), o capital financeiro (ativos que são utilizados como reserva de riqueza) e o capital social (características da organização social, como redes, regras e confiança social, que facilitam a coordenação e a cooperação para benefício mútuo). As dotações de trabalho são compostas do número de membros do núcleo familiar e seus conhecimentos, habilidades e saúde, que contribuem para a capacidade da família para trabalhar de forma produtiva em proveito próprio ou para empregadores externos.

Em uma família recém-formada, estas dotações podem ser consideradas como exógenas. Elas refletem a transmissão intergeracional de certos ativos: os investimentos em saúde e educação, a provisão de dotes ou doações intervivos, assim como as atividades realizadas por membros da família antes da formação deste núcleo familiar.

Com o objetivo de gerar renda, as famílias alocam seus recursos em um conjunto de atividades que incluem a agricultura (agropecuária em geral), atividades não-agrícolas ou a migração. Essas atividades podem ser combinadas de diversas formas e gerar várias possibilidades de estratégias, que vão desde a especialização até a diversificação. A alocação depende de como os membros da família percebem o nível e a variabilidade dos retornos de cada uma destas atividades. Depois que as famílias definem as estratégias e alocam seus recursos, elas também podem ser afetadas por choques, que podem comprometer todas as famílias de uma determinada localidade – um choque comum – ou podem atingir apenas um domicílio – um choque idiossincrático. Este último tende a refletir a influência de diversos fatores difíceis de prever.

Figura 1 - Determinantes da Renda/Consumo das Famílias Rurais



Portanto, a renda auferida é influenciada pela alocação dos recursos disponíveis entre as atividades e pelos retornos das dotações. A renda recebida pode ter sua origem no trabalho como conta-própria ou no trabalho como assalariado, e essas duas fontes podem ser agrícolas ou não-agrícolas. A renda agrícola pode ser majorada pelo crescimento da produtividade, pelo aumento na participação do mercado de trabalho agrícola ou pela elevação de salário. A renda não-agrícola recebe influências semelhantes e é afetada por determinantes individuais e geográficos de acesso ao emprego não-agrícola. As transferências são outra fonte de renda. Uma família pode receber transferências privadas, como remessas e presentes, ou transferências públicas, como seguridade social e transferências condicionais de renda em dinheiro.

A renda total é a soma da renda de transferências e dos rendimentos obtidos. Parte da renda total é alocada para o consumo, enquanto outra parte pode ser destinada aos investimentos em ativos. O estoque de ativos aumenta quando a renda é direcionada para comprá-los e quando estes se valorizam, mas diminuem em decorrência de choques ou outros fatores. Os choques negativos, por exemplo, podem destruir os bens ou levar a uma penosa venda de ativos. O estoque de ativos pode ser vendido para fins de consumo como parte natural do ciclo de vida. O nível de ativos no final do período terá um impacto sobre o período subsequente, quando as famílias poderão novamente realocarem sua carteira de ativos entre as várias atividades.

As políticas influenciam o processo de geração de renda de diversas maneiras. Os formuladores de políticas precisam decidir onde alocar os escassos recursos orçamentários e humanos com base na eficiência relativa e nos custos das políticas alternativas. Para que as decisões sejam baseadas em informações sobre a efetividade e os custos, são necessárias pesquisas de alta qualidade que avaliem o impacto das políticas e estimem valores para seus benefícios e custos. Discutimos aqui vários exemplos de como o processo de geração de renda pode ser afetado pelas políticas. Alguns deles são desenvolvidos mais plenamente no restante deste trabalho.

São muitas as políticas que podem contribuir para reforçar a carteira de ativos (portfólio) que as famílias utilizam em suas estratégias de geração de renda. As políticas que visam aumentar o acesso a ativos físicos para a produção agrícola incluem, entre outras, a reforma agrária redistributiva (Incra), a reforma agrária assistida pelo mercado (Crédito Fundiário) e o crédito de investimento (Pronaf)⁵. Considerando que o Brasil já tem políticas bem estabelecidas em cada uma dessas áreas, é natural perguntar como funcionam essas políticas e a que custo. É importante que a pesquisa vá além da mera contagem do número de beneficiários em cada tipo de programa e se empenhe em demonstrar, por meio de provas sólidas, de que forma e a que custo esses programas contribuem efetivamente para o aumento da renda dos beneficiários. Também é importante reconhecer que o sucesso das políticas que objetivam construir o patrimônio dos pobres depende de diversos “determinantes”, descritos na Figura 1, tais como estabilidade macroeconômica ou infraestrutura física, assim como do nível tecnológico e de insumos complementares utilizados na produção. Como veremos no item 4, no Brasil, o nível de renda gerada por um percentual elevado de pequenos agricultores é baixo, não só por serem pequenos mas também por terem baixos níveis de produtividade.

O capital humano é um dos mais importantes determinantes dos rendimentos auferidos pelas famílias. Felizmente, muitas políticas podem ajudar a construir o capital humano dos pobres, entre as quais se incluem os investimentos na quantidade e qualidade da educação e saúde nas zonas rurais e os programas que oferecem treinamento em determinadas habilidades que são relevantes para o emprego agrícola ou não-agrícola. Como a prestação de serviços de educação e saúde é, em grande parte, responsabilidade do setor público, as questões relacionadas ao capital humano são de particular importância para a política. Infelizmente, a quantidade e a qualidade destes serviços são surpreendentemente baixas nas zonas rurais, questão que será mais detalhada adiante.

5 Existem outras políticas que podem facilitar o acesso à terra, incluindo programas que reduzem os custos de transações nos mercados de arrendamento de terras e aumentam a aplicabilidade dos contratos de aluguel. Mercados de arrendamento de terras são muito mais ativos em outras partes do mundo quando comparados ao Brasil e outros países latino-americanos. Veja de Janvry *et al.* (2001) para uma discussão sobre essas questões.

Voltando à Figura 1, existe uma série de políticas que pode melhoraras “percepções” sobre os rendimentos e potencialidades das várias atividades, fornecendo informações sobre oportunidades de mercado, preços e volatilidade. Há outras políticas que podem reduzir o impacto da volatilidade e de choques negativos, tais como as de preços mínimos ou de seguros. Novamente, a questão é: que políticas podem gerar maiores benefícios ao menor custo?

2.2 Tipologia das saídas da pobreza rural

As famílias pobres normalmente têm um conjunto de fontes de renda bastante limitado: agrícola e não-agrícola (como conta-própria ou trabalho assalariado), remessas e transferências governamentais. Existe uma literatura internacional crescente sobre os caminhos de superação da pobreza, que têm a ver com as diferentes estratégias adotadas pelos diversos domicílios, como por exemplo, a intensificação agrícola, a diversificação para atividades não-agrícolas, a migração temporária ou permanente etc. As políticas podem ser estruturadas de forma a aumentar a probabilidade de sucesso dessas estratégias. Alan de Janvry e Sadoulet (2000) apresentam uma discussão do caminho de saída da pobreza para as famílias rurais da América Latina, e o *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2008* do Banco Mundial aplica o quadro analítico para os países em desenvolvimento em todo o mundo. Comentaremos brevemente sobre algumas das principais conclusões desta pesquisa.

Alan de Janvry e Sadoulet (2000) mostram que a migração foi o fator mais importante para explicar a redução na proporção de pobres rurais em relação aos pobres urbanos na América Latina no período 1970-1997. Mas um número considerável de pessoas pobres rurais que se transferiu para as áreas urbanas permaneceu pobre. Por isto, é preciso que a política se concentre em transformar a migração em uma estratégia de saída da pobreza bem sucedida, e não apenas em uma realocação dos pobres da zona rural para a urbana. Considerando apenas a pobreza em áreas rurais, o *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2008* concluiu que a migração não foi a principal razão para a queda da pobreza nas áreas rurais dos países em desenvolvimento: entre 1993 e 2002 apenas cerca de 20% da redução da taxa de pobreza rural se deveu à migração. Quando se exclui a China, a participação atribuída à migração sobe para 33%⁶. Helfand e Levine (2005) estimam que cerca de metade da queda na taxa de pobreza rural no Brasil, entre 1991 e 2000, deve-se à migração. Portanto, a migração é, sem dúvida, relevante, mas o crescimento da renda nas áreas rurais também é um componente importante na explicação da redução da pobreza.

A migração pode ter um impacto ainda maior sobre a pobreza rural ao gerar um fluxo constante de remessas para os familiares que não migraram. Este é o caso do

6 *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2008*, pp 47-48.

México e de vários países da América Central que contam com um grande número de migrantes, com acesso ao mercado de trabalho dos EUA, onde os salários são muito superiores aos países de origem. No México, as remessas são a segunda maior fonte de divisas (depois do petróleo) e, em alguns países da América Central, cerca de 25% das famílias recebem remessas. Existem comunidades no Brasil, como no norte de Minas Gerais ou no Nordeste, onde as remessas também são significativas. A literatura internacional demonstra que as remessas são fundamentais não só para manter o consumo corrente, mas também como fonte de receita para investimento em habitação, terra ou para iniciar um pequeno negócio.

O caminho agrícola para sair da pobreza não demanda somente terras suficientes, mas também níveis adequados de produtividade. Desta maneira, os programas de reforma agrária precisam ser acompanhados de outras reformas institucionais que contribuam para a competitividade dos beneficiários. Da mesma forma, a política precisa contribuir para reduzir os elevados custos operacionais dos pequenos agricultores em geral, fornecendo bens públicos, facilitando seu acesso aos mercados de insumos e de produtos e a tecnologias que possam ajudar a aumentar a produtividade (de Janvry e Sadoulet, 2000). As tecnologias acessíveis aos pequenos produtores são, algumas vezes, fornecidas por indústrias a jusante, como nos casos da avicultura e suinocultura, e o acesso aos mercados de alto valor é, em geral, resultado de ligações diretas com os supermercados. Frequentemente é difícil para os pequenos produtores, sem essas vinculações, serem competitivos em termos de custos, qualidade e outros atributos. A literatura internacional apresenta cada vez mais evidências de que o caminho agrícola que busca viabilizar uma unidade familiar com base principalmente na produção agrícola não é uma condição necessária para sair da pobreza; pode ser, sim, um caminho de sucesso, mas apenas para uma minoria dos pobres rurais.

Na última década, o caminho da pluriatividade para a saída da pobreza tem conquistado cada vez mais atenção. Um número especial da revista *World Development* de 2001, por exemplo, focou no emprego rural e renda não-agrícola na América Latina. Nesta edição especial, Reardon, Berdegue & Escobar (2001) mostraram que a renda não-agrícola representou em média entre 35% e 45% da renda rural na África, Ásia e América Latina⁷ Jonasson e Helfand (2010) relataram que cerca de 30% da força de trabalho do Brasil rural teve como atividade principal as atividades não-agrícolas.

São muitos os tipos de emprego não-agrícolas disponíveis para os residentes rurais; o setor dinâmico que pode liderar o crescimento do emprego em uma determinada zona depende fortemente do contexto local. Jonasson e Helfand (2010) apontam a proximidade aos centros populacionais como um fator chave para o aumento da

7 *Winters et al.* (2009) relatam números semelhantes para uma amostra de 15 países.

probabilidade de uma família rural encontrar um emprego não-agrícola, que pode ser na construção civil, comércio, manufatura em pequena escala ou serviço doméstico. No entanto, existem muitas alavancas possíveis de crescimento. Em algumas regiões, a agricultura pode engendrar relações em cadeia. A agricultura irrigada, por exemplo, pode criar oportunidades de empregos não-agrícolas no processamento de frutas e vegetais; em outros locais com elevada produção animal pode criar oportunidades em matadouros. O setor dinâmico não precisa ser ligado à agricultura. Algumas famílias rurais têm a “sorte geográfica” de estarem localizadas em áreas de grande demanda turística, como perto das praias do Nordeste brasileiro. Outras podem viver perto de um porto ou de uma refinaria de petróleo que aumentam a demanda por trabalho.

Duas conclusões importantes podem ser tiradas desse conjunto de pesquisa: (a) não é necessário ser um agricultor familiar “viável”, contando unicamente com o rendimento agrícola, para escapar da pobreza rural. A participação nos mercados de trabalho agrícolas e não-agrícolas pode ser tão importante quanto a atividade agropecuária; (b) a diversidade de possibilidades de crescimento e emprego leva naturalmente ao foco no desenvolvimento territorial. Para construir alternativas à migração é necessário encontrar ou criar setores dinâmicos que tenham potencial de gerar emprego nos territórios locais, onde vivem os pobres rurais. Não é essencial que estes setores sejam apoiados na agricultura, o que importa é que criem oportunidades que sejam acessíveis à população pobre rural (e urbana).

3. A pobreza rural no Brasil e no mundo

3.1 Como o Brasil se compara a outros países?

O *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2008: Agricultura para o Desenvolvimento* fornece uma categorização útil que permite comparar o Brasil com outros países em desenvolvimento no que diz respeito à pobreza rural e ao papel da agricultura. Este relatório divide os países em três grupos com base na importância relativa da agricultura para o crescimento nacional e no percentual da pobreza rural na pobreza total. Os países são classificados como: 1) países baseados na agricultura; 2) países em transformação; 3) países urbanizados, grupo ao qual pertence o Brasil.

- Os países baseados na agricultura são bastante pobres, com um PIB *per capita* médio de US\$379 em 2005. Cerca de 70% das pessoas pobres desses países vivem em áreas rurais e metade da população rural é pobre (usando uma linha de pobreza de US\$1,08 por dia em dólares PPP de 1993). Muitos desses países estão na África Subsaariana. Nesses países o crescimento agrícola foi mais dinâmico do que o não-agrícola entre 1993 e 2005.
- Os países em transformação têm uma parcela ainda maior de pobres vivendo em áreas rurais (82%), o que se explica pela redução mais rápida da pobreza

urbana por causa do crescimento da renda nas cidades. A renda *per capita* é significativamente maior do que no primeiro grupo de países (US\$1.068), e o crescimento do PIB, entre 1993 e 2005, foi muito mais rápido no setor não-agrícola do que no agrícola (7,0% a.a. *versus* 2,9%). Este grupo de países teve uma incidência de pobreza rural muito menor (28%) do que os países baseados na agricultura. O grupo inclui China, Índia e Indonésia.

- O grupo de países urbanizados inclui a maioria dos países latino-americanos. Neste grupo, o PIB *per capita* girou em torno de US\$3,500, e em 2005 a agricultura representava apenas 6% do PIB. No entanto, a agricultura combinada com o agronegócio e as indústrias alimentícias representaram cerca de um terço do PIB. O crescimento foi mais equilibrado em todos os setores (2,2% a.a. para a agricultura e 2,7% para não-agrícolas), mas a pobreza continuou sendo um problema importante nas áreas rurais, e aproximadamente 45% das pessoas pobres desses países vivia em áreas rurais.

Ao contrário dos países apoiados na agricultura, onde este setor pode ser o mais importante, nos países urbanizados, como o Brasil, o *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial* afirma que a agricultura pode contribuir para a redução da pobreza de diversas maneiras, que incluem: (a) integrar a agricultura familiar aos mercados modernos de alimentos (alto valor); (b) garantir que a agricultura e a agroindústria criem bons empregos; (c) introduzir mercados para os serviços ambientais. Várias propostas mais específicas decorrem destas recomendações gerais.

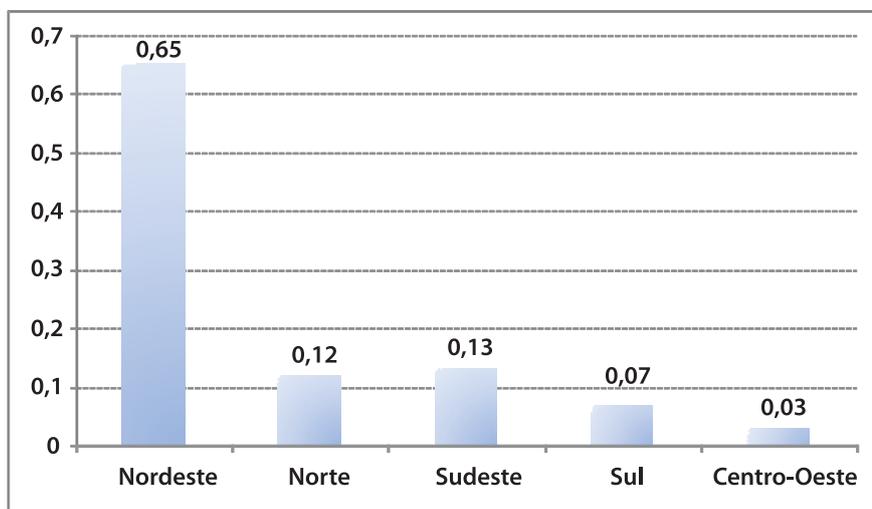
Em muitos aspectos o Brasil é um país típico no grupo “urbanizados”, mas apresenta uma série de vantagens que pode ser usada em seu benefício. Como é comum neste grupo, a agricultura, por si só, representa um pequeno percentual do PIB, a população é predominantemente urbana, a proporção de pobres rural é inferior à metade e a incidência da pobreza nas zonas rurais é consideravelmente mais alta do que nas áreas urbanas. No Brasil, como em muitos desses países, a pobreza rural está concentrada em uma “região atrasada”. Cerca de dois terços dos pobres rurais no Brasil vivem no Nordeste. Mas, diferentemente de muitos dos países deste grupo, no Brasil os setores agrícola e agroindustrial são extremamente dinâmicos e competitivos, têm um grande mercado interno e um estado bastante ativo na tentativa de ajudar os pobres rurais por meio de políticas como a de reforma agrária, crédito rural e transferências. Por esta razão, o Brasil encontra-se em posição favorável para a análise de como as políticas públicas podem ser aperfeiçoadas e melhoradas visando: (a) aumentar a renda dos agricultores familiares; (b) melhorar o acesso, a qualidade e o rendimento dos empregos não-agrícolas; (c) desenvolver outras estratégias que contribuam para uma redução a longo prazo da pobreza rural.

3.2 A pobreza rural no Brasil

A pobreza rural no Brasil diminuiu significativamente nas últimas duas décadas, revertendo o crescimento registrado nos anos 80. Entre 1992 e 2005 a proporção da população rural pobre caiu de 0,62 para 0,48 (usando uma linha de pobreza de ½ salário mínimo de agosto de 2000). Estimativa de Del Grossi (2010), com base em linha de pobreza semelhante, mostra que a incidência da pobreza rural caiu para menos de 0,35 em 2009. Helfand *et al.* (2009) decompõem a evolução da pobreza em componentes explicados pelo crescimento e pelas mudanças na desigualdade. Os autores concluem que o crescimento da renda explicou toda a redução da pobreza entre 1992 e 1998, e que o crescimento da renda e a redução da desigualdade foram ambos importantes entre 1998 e 2005.

A pobreza rural no Brasil é extremamente heterogênea entre regiões e tipos de famílias. Usando a mesma linha de pobreza anterior, Helfand e Del Grossi (2009) fornecem informações sobre a distribuição da pobreza rural nas macro regiões administrativas do país. Mostram que em 2006, 65% dos pobres rurais estavam no Nordeste e 12% na região Norte (Gráfico 1). Desagregando as famílias rurais de acordo com a ocupação do chefe de família e usando a despesa de consumo da POF 2002-03 para medir a pobreza, Figueiredo *et al.* (2007) acrescentam evidências adicionais de heterogeneidade da pobreza rural. Como pode ser visto na Tabela 1, quando a pobreza é medida pela despesa de consumo, a incidência da pobreza rural no Nordeste é quatro vezes maior do que no Sul (57% versus 14%). Observa-se também que domicílios cujos chefes da família trabalham na agricultura têm muito maiores chances de serem pobres do que os domicílios chefiados por indivíduos que exercem trabalhos não-agrícolas (46% versus 30%). Dentro da agricultura, a incidência de pobreza dentre os empregados é muito maior do que entre os empregadores e os conta-própria (53%, 17% e 41%, respectivamente). Finalmente, esses autores mostram que algumas famílias de conta-própria trabalhando na agricultura são extremamente pobres, enquanto outras são relativamente afluentes. No item 4, exploramos até que ponto estas diferenças podem ser explicadas por ativos, produtividade ou outros fatores.

**Gráfico 1 - Participação da Pobreza Rural Nacional, por Região, 2006
(13,5 milhões de pessoas)**



Fonte: Cálculos de Helfand e Del Grossi (2009).

**Tabela 1 - Pobreza medida pela renda e pelo consumo,
de acordo com a ocupação do chefe da família**

Subgrupos	Renda		Consumo		Diferença (%)		
	Média	Headcount	Média	Headcount	Média	Headcount	
Agricultura	132,46	0,626	152,30	0,458	14,98	-0,168	
Não-agrícola	188,14	0,466	200,43	0,300	6,53	-0,145	
Sem Emprego	152,60	0,429	209,34	0,331	37,18	-0,098	
Outros ¹	141,37	0,414	156,43	0,408	10,65	-0,006	
Agricultura	Empregado	94,08	0,697	126,64	0,527	34,60	-0,170
	Empregador	533,30	0,234	337,67	0,173	-36,68	-0,061
	Subsistência	82,63	0,713	123,40	0,551	49,34	-0,163
	Conta própria	143,47	0,590	163,48	0,413	13,95	-0,177
Conta própria	1º Quartil	23,46	1,000	79,04	0,769	236,86	-0,231
	2º Quartil	64,18	1,000	125,31	0,445	95,27	-0,555
	3º Quartil	137,95	0,036	196,55	0,174	42,47	0,138
	4º Quartil	471,80	0,000	323,66	0,057	-31,40	0,057

Fonte: Calculado pelos autores com base em micro dados da POF 2002/03.

¹ Este grupo inclui os domicílios onde pelo menos 1 pessoa que não seja o cabeça é empregado.

Fonte: Figueiredo *et al.* (2007).

4. Principais determinantes da pobreza rural

4.1 Introdução

Uma questão importante no Brasil é a reforma agrária, que tem o potencial para enfrentar a desigualdade na distribuição de terras (um ativo essencial) e que poderia contribuir para reduzir a pobreza. Apesar disto, os registros ao redor do mundo em relação a alcançar estes objetivos por intermédio da reforma agrária são contraditórios. A história da América Latina está cheia de exemplos de programas de reforma agrária que não corresponderam às expectativas de redução da pobreza e da desigualdade (de Janvry, Sadoulet e Wolford, 2001). Também não está claro qual é, de fato, o progresso da experiência recente da reforma agrária brasileira em termos de redução da pobreza e desigualdade⁸. Embora não sejamos capazes de responder a essas perguntas neste trabalho, o que podemos fazer é explorar em que medida a insuficiência de terra é uma explicação importante para a pobreza entre os produtores agrícolas no Brasil. Faremos isso no item 4.2.

A viabilidade da agricultura familiar é também uma questão importante no Brasil, tanto em termos de pesquisa como para as políticas públicas. Existe uma vasta literatura internacional sobre esta questão que trata do tamanho dos estabelecimentos e da produtividade, da integração com os mercados e/ou indústrias, da relação com os supermercados e do futuro da agricultura familiar. A revista *World Development*, por exemplo, publicou recentemente uma edição especial (outubro de 2010), sobre "O Futuro das Pequenas Propriedades." A questão fundamental nesta discussão é como explorar políticas que contribuam para apoiar uma agricultura familiar dinâmica que tire seus membros da pobreza. Estas políticas não existem em muitos países em desenvolvimento e, frequentemente, a agricultura familiar acaba sendo um refúgio para os pobres e populações marginalizadas.

O Brasil tem um conjunto de políticas de apoio à agricultura familiar muito mais favorável do que a maioria dos países, mas as evidências sobre a evolução da agricultura familiar brasileira entre 1995-1996 e 2006 são contraditórias. Considerando apenas este segmento, Guanzioli *et al.* (2010) relatam que cerca de 8% dos estabelecimentos familiares produziam metade de toda a produção agrícola no período 1995/96; em 2006, os 8% dos estabelecimentos familiares responderam por dois terços da produção agrícola deste grupo. Claramente, este foi um subgrupo de agricultores

8 Hoffmann e Ney, por exemplo, oferecem evidências de que a desigualdade na distribuição da terra manteve-se notavelmente estável nos últimos 30 anos. Com base em dados dos Censos Agropecuários de 1975, 1980, 1985, 1995/96, e 2006, o índice de Gini da distribuição da terra manteve-se constante em 0,85 (aparecendo alterações somente na terceira casa decimal). Isso não significa que a reforma agrária não tenha reduzido a desigualdade, porque há outras forças que poderiam tê-la aumentado. Mas isso significa que a reforma agrária não teve força suficiente para se contrapor a essas outras forças e produzir uma redução significativa na desigualdade. As evidências do impacto da reforma agrária sobre a pobreza são escassas.

familiares dinâmico. No entanto, outro subgrupo, representando cerca de metade de todos os estabelecimentos familiares, não gerou produção suficiente sequer para cobrir metade do custo de oportunidade de um trabalhador rural. Em média, esse grupo gerou receita líquida de pouco mais de R\$ 250,00 por ano, enquanto o primeiro grupo gerou uma média superior a R\$ 50.000,00. Os autores registram dois grupos intermediários, que estavam encolhendo em termos de tamanho, das proporções dos estabelecimentos e da produção total, e também em termos de rendimento médio anual produzido⁹.

Uma das percepções chaves da literatura internacional é que a produção agrícola é uma condição necessária para o sucesso da agricultura familiar, mas não é suficiente. Alguns dos maiores obstáculos enfrentados pelos produtores familiares encontram-se fora da propriedade agrícola e relacionam-se aos custos de transação que os pequenos produtores enfrentam para acessar os mercados de insumos e de produtos, crédito e tecnologia.

O item 4.2 examina até que ponto a insuficiência de terra, ou a baixa produtividade, explicam as diferenças na pobreza entre os produtores agrícolas. Concluímos que tanto terra insuficiente, como baixos níveis de produtividade, são importantes explicações para a pobreza entre os produtores agrícolas. Considerando esses resultados, o item 4.3 analisa os dados de ativos do Censo Agropecuário 2006. Pretendemos quantificar em que medida os ativos produtivos – ou a falta deles – contribuem para explicar os baixos níveis de renda dos produtores agrícolas. O item 4.4 discute a insuficiência de capital humano, em particular, de educação, entre os residentes das áreas rurais no Brasil. O item 4.5 explora os obstáculos ao sucesso dos agricultores familiares. Por fim, o item 4.6 examina questões cruciais relacionadas ao emprego rural não-agrícola e pobreza.

4.2 Os determinantes da pobreza entre os produtores agrícolas: terra versus produtividade?

Moreira *et al.* (2010) usam o Censo Agropecuário de 1995-1996 para estudar em que medida a insuficiência de terra, os baixos níveis de produtividade, ou ambos, explicam as diferenças da pobreza entre os produtores agrícolas no Brasil. O Censo Agropecuário, como fonte de dados para o estudo da pobreza, tem vantagens e desvantagens. Primeiro, o Censo não cobre o Brasil rural e sua utilização exige uma mudança de foco; com o censo só é possível analisar os produtores agrícolas que são empregadores ou conta-própria; desta forma, tanto os residentes rurais ocupados em atividades não-agrícolas como os trabalhadores assalariados agrícolas são excluídos

9 Ver as tabelas 17 a 20 em Guanziroli *et al.* (2010).

da análise. Em segundo lugar, o Censo Agropecuário capta o rendimento agrícola de forma mais completa do que a Pnad ou o Censo Demográfico, que só medem a renda monetária. Esta é uma vantagem significativa do Censo Agropecuário, porque o autoconsumo da produção agrícola, ou seja, a renda não-monetária, pode ter um peso considerável para a agricultura familiar. Em terceiro lugar, o Censo Agropecuário capta somente a renda agrícola, enquanto a Pnad capta todas as fontes de renda. Esta é uma limitação do Censo, que pode ser contornada reformulando-se a questão para até que ponto a “renda agrícola”, ao invés de todas as fontes de renda, pode tirar os produtores agrícolas da pobreza. Em quarto lugar, a unidade de análise no Censo Agropecuário é o estabelecimento, enquanto a Pnad e o Censo Demográfico tratam do domicílio. Esta é outra limitação para estudar a pobreza, uma vez que não é possível medir com precisão o número de membros pertencentes àquele domicílio. Isso também pode ser superado mudando um pouco o foco da análise. Ao invés de estudar a pobreza entre os domicílios agrícolas, pode-se estudar os baixos níveis de remuneração dos membros dos domicílios empregados no estabelecimento. Dadas essas limitações, os autores investigam em que medida apenas a renda agrícola pode gerar $\frac{1}{2}$ salário mínimo por membro familiar equivalente em tempo integral na produção agrícola.

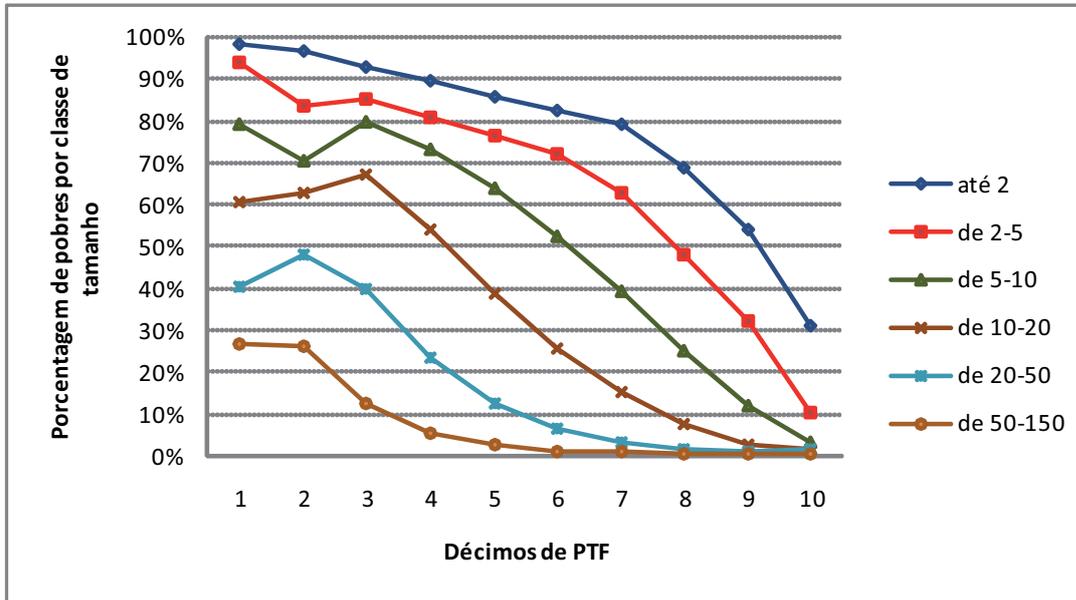
Moreira *et al.* (2010) começam sua análise afirmando que o Censo Agropecuário é uma fonte de informações válida para o estudo da pobreza rural. Eles mostram que o grau de correlação entre os resultados baseados no Censo Agropecuário e os embasados no Censo Demográfico de 2000 é elevado. As duas fontes indicam uma correlação de 0,8 entre as medidas municipais do nível de pobreza, apontando também um grau de coerência elevado entre as macro regiões: o Censo Demográfico de 2000 calcula a incidência da pobreza rural no Brasil em 0,61 e o Censo Agropecuário estima em 0,53. Ambas as fontes mostram que a maior incidência da pobreza está no Nordeste (0,77 e 0,76, respectivamente), e a menor na região Sul (0,35 e 0,32). Os autores concluem que, embora o conteúdo informativo do Censo Agropecuário seja um pouco diferente do da Pnad e do Censo Demográfico, ele contém uma quantidade significativa de informações relevantes para o estudo da pobreza entre os produtores agrícolas no Brasil.

A metodologia utilizada por Moreira *et al.* (2010) compreende: (1) uma estimativa de uma função de produção média, de modo a calcular a produtividade total dos fatores para todos os estabelecimentos. Estas estimativas são usadas de forma descritiva para estudar a relação entre o tamanho da propriedade, a produtividade e a pobreza; (2) a estimativa de uma função fronteira estocástica de lucro para calcular a eficiência de cada estabelecimento; 3) o uso de simulações contrafactuais semiparamétricas que analisam o impacto sobre a distribuição de renda e pobreza

de diferenças entre os grupos na distribuição de algumas variáveis. Estas variáveis incluem a terra, o número de familiares ocupados na propriedade, a eficiência e seus determinantes revelados pelos coeficientes da função fronteira estocástica de lucro. Os grupos analisados foram os pobres/não-pobres, as macros regiões, os familiares/não-familiares etc. As simulações contrafactuais tentam responder à pergunta: o que aconteceria com a distribuição de renda entre os agricultores do grupo A (o Nordeste, por exemplo) se tivessem a distribuição de terras (ou a distribuição de eficiência, ou a distribuição do insumo x) observada entre os agricultores do grupo B (do Sul, por exemplo). Resumiremos alguns dos principais resultados a seguir.

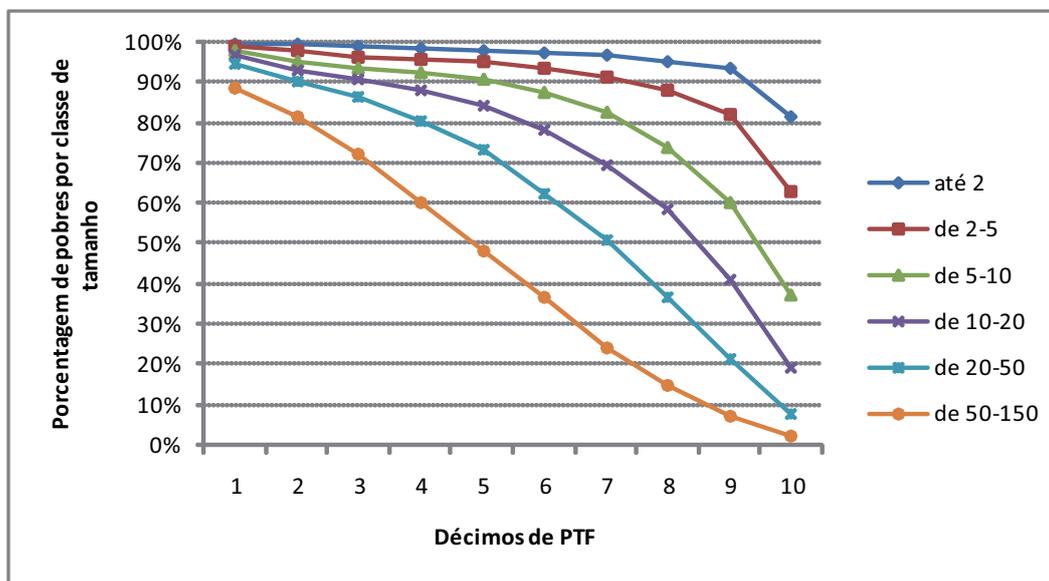
O Gráfico 2 mostra a relação entre o tamanho do estabelecimento, a produtividade total dos fatores (PTF) e a pobreza no Sul do Brasil, cuja incidência é medida pelo percentual de estabelecimentos que não gerou $\frac{1}{2}$ salário mínimo de agosto de 2000 por membro da família trabalhando em período integral no estabelecimento. O gráfico mostra que cerca de 65% dos estabelecimentos são pobres, têm entre 5 e 10 hectares, e a produtividade total dos fatores se encontra no 5º décimo da distribuição da PTF. A pobreza poderia ser reduzida aumentando o tamanho do estabelecimento e mantendo constante a PTF, ou aumentando a PTF e mantendo constante o tamanho do estabelecimento, ou ainda por uma combinação dos dois. Por exemplo, a incidência de pobreza cai para cerca de 40% no grupo de estabelecimentos que tem entre 10 e 20 hectares, mantendo a PTF constante no 5º décimo. A pobreza também cai para cerca dos mesmos 40% para os estabelecimentos onde a distribuição da PTF está no 7º décimo, mantendo constante o tamanho dos estabelecimentos entre 5 e 10 hectares. Assim, parece que no Sul do Brasil o aumento tanto do tamanho do estabelecimento como da produtividade poderia ter impacto significativo sobre a pobreza entre os agricultores.

Gráfico 2 - Incidência da pobreza por tamanho do estabelecimento e décimo da PTF: Região Sul



A situação no Nordeste do Brasil é muito mais complicada. O Gráfico 3 mostra a mesma relação entre o tamanho, a PTF e a pobreza no Nordeste do Brasil. Ao contrário do que ocorre no sul do país, cerca de 90% dos estabelecimentos entre 5 e 10 hectares no 5º décimo da PTF são pobres. A incidência da pobreza cai para 85% dobrando-se a disponibilidade de terra e mantendo o mesmo nível da PTF. Da mesma forma, a pobreza continua acima de 80% para os estabelecimentos com 5 a 10 hectares, no 7º décimo da PTF. Para esses estabelecimentos seria necessário estar no 10º décimo da PTF para que a incidência da pobreza caísse abaixo de 40%. Para que o impacto sobre a pobreza entre os agricultores do Nordeste seja grande seria necessário um aumento substancial de terra ou uma elevação da PTF significativamente maior do que no Sul. O potencial para provocar um impacto significativo sobre a pobreza por meio apenas da renda agrícola parece ser muito menor do que no Sul.

**Gráfico 3 - Incidência da pobreza por tamanho do estabelecimento e décimo da PTF:
Região Nordeste**



A Tabela 2 mostra os resultados de simulações contrafactuais entre as regiões; mostra também o que aconteceria com a taxa de pobreza em cada região se ela tivesse a distribuição da terra, o trabalho familiar, ou a lucratividade (um conceito intimamente relacionado à produtividade) de outra região, mantendo-se todo o resto constante. A primeira linha da tabela demonstra a diferença de pobreza entre cada região do país. A pobreza entre os produtores no Nordeste era entre 28 e 54 pontos percentuais mais alta que nas outras quatro regiões. Se os produtores na região Nordeste tivessem a mesma distribuição de terras de qualquer outra região, a pobreza cairia entre 31 e 51 pontos. Implica que a distribuição da terra é um fator muito importante para explicar por que as taxas de pobreza no Nordeste são tão elevadas. Mesmo em comparação ao Sul, que é uma região com forte presença da agricultura familiar, a pobreza seria 36 pontos percentuais mais baixa no Nordeste se tivesse a mesma distribuição de terra da região Sul.

Tabela 2 - Simulações contrafactuais dos efeitos sobre a pobreza substituindo cada componente entre as regiões

Componentes	Regiões Comparadas									
	NE/N	NE/SE	NE/S	NE/CO	N/SE	N/S	N/CO	SE/S	SE/CO	CO/S
Diferença de Pobreza	-0,28	-0,44	-0,54	-0,41	-0,16	-0,26	-0,23	-0,10	-0,07	-0,03
Tamanho do Estabelecimento	-0,31	-0,42	-0,36	-0,51	-0,1	-0,03	-0,19	0,10	-0,06	0,23
Trabalho Familiar	0,00	-0,06	-0,03	-0,06	-0,08	-0,03	-0,09	0,04	-0,01	0,04
Lucratividade	-0,22	-0,16	-0,28	-0,17	0,00	-0,15	-0,01	-0,14	0,00	-0,11

Fonte: Moreira *et al.* (2010).

A Tabela 2 mostra que a lucratividade também é um componente importante para explicar as taxas de pobreza mais elevadas no Nordeste. Se os produtores na região tivessem a mesma distribuição de lucro do Sul, por exemplo, a pobreza cairia 28 pontos percentuais (*ceteris paribus*). Embora as diferenças de lucratividade entre o Nordeste e as demais regiões sejam importantes, as diversidades na distribuição da terra têm um maior impacto nas taxas de pobreza.

A Tabela 3, também tirada de Moreira *et al.* (2010), mostra os resultados das simulações contra factuais entre os produtores pobres e os não-pobres dentro de cada região. Contrastando com a Tabela 2, o efeito das diferenças na distribuição de lucro entre os pobres e os não-pobres dentro de cada região é sempre maior que o efeito das diferenças na distribuição de terras. Na maioria dos casos, no entanto, os dois efeitos são de magnitude semelhante. No Nordeste, por exemplo, a pobreza cairia em 40 pontos percentuais se os produtores pobres tivessem a distribuição de terras dos não-pobres, da mesma forma que cairia 44 pontos percentuais se os produtores pobres tivessem a distribuição da lucratividade dos não-pobres. Os autores concluem que tanto a insuficiência de terra como os baixos níveis de produtividade entre os pobres são razões importantes para explicar a pobreza em cada região.

Tabela 3 - Simulações contrafactuais dos efeitos sobre a pobreza substituindo cada componente entre os pobres e não-pobres dentro de cada região

Componentes	Regiões				
	N	NE	SE	S	CO
Incidência da Pobreza	0,48	0,76	0,32	0,22	0,25
Tamanho do Estabelecimento	-0,19	-0,40	-0,12	-0,12	-0,17
Trabalho Familiar	-0,11	-0,12	-0,06	-0,06	-0,07
Lucratividade	-0,34	-0,44	-0,18	-0,18	-0,19
-Ineficiência	-0,15	-0,09	-0,19	-0,10	-0,13
-Fatores de Produção	-0,13	-0,13	-0,04	-0,04	-0,06

Fonte: Moreira *et al.* (2010).

4.3 Ativos dos produtores agrícolas

À luz da conclusão de que a insuficiência de terra e os baixos níveis de produtividade são razões importantes da pobreza entre os agricultores no Brasil, perguntamos em que medida a insuficiência de outros ativos além da terra pode representar um obstáculo para a geração de renda pelos pequenos produtores agrícolas. A ideia subjacente é que os ativos, quer sob a forma de terra ou outras formas de capital físico, são necessários para elevar a produtividade marginal do trabalho e, portanto, o rendimento do trabalho familiar no estabelecimento. A produtividade pode ser aumentada como resultado do aumento da quantidade de capital físico, mantendo a tecnologia constante, ou aumentando o nível de tecnologia incorporada ao capital. Neste item vamos abstrair dessas diferenças e examinar apenas o valor dos ativos não fundiários dos pequenos produtores.

A Tabela 4 mostra o valor dos ativos nos estabelecimentos brasileiros de acordo com o Censo Agropecuário 2006. As duas primeiras linhas se referem ao total dos estabelecimentos no Brasil e aos estabelecimentos com área total entre 0 e 10 hectares que, em 2006, era de 49%. As linhas restantes contêm a mesma informação para os estados selecionados. Estes 2,48 milhões de estabelecimentos no Brasil detinham 7% de todos os ativos registrados no Censo Agropecuário. O valor da terra dos pequenos agricultores representou 56% dos seus ativos. A terra foi excluída da análise porque queríamos focar nos investimentos em capital físico que contribuem para aumentar a produtividade do trabalho familiar. Sem considerar o valor das terras, o valor médio dos ativos dos pequenos produtores era de R\$ 15.523 por estabelecimento.

Tabela 4 - Valor dos ativos nos estabelecimentos agropecuários (2006)

		Estabelecimentos		Valor dos Ativos		Valor da Terra	Valor da Terra/ Valor dos Ativos	Ativos/ Estab. (sem terra)	Renda mensal p.c. (10% ROR, família de 4)
			%	R\$ 1.000,00	%	R\$ 1.000,00	%	R\$	R\$
Brasil	Total	5.090.960		1.238.572.593		874.206.542	71	71.571	149
	0-10 ha	2.477.071	49	86.737.919	7	48.286.078	56	15.523	32
Santa Catarina	Total	192.795		59.452.816		34.325.077	58	130.334	272
	0-10 ha	84.298	36	7.059.189	12	3.793.130	54	47.068	98
São Paulo	Total	227.024		191.774.691		148.568.403	77	190.316	396
	0-10 ha	84.298	37	11.956.097	6	7.700.777	64	50.479	105
Mato Grosso do Sul	Total	64.764		90.983.839		67.454.336	74	363.311	757
	0-10 ha	13.396	21	781.003	1	507.844	65	20.391	42
Pernambuco	Total	300.211		11.588.374		6.377.153	55	17.359	36
	0-10 ha	208.110	69	3.234.560	28	1.668.507	52	7.525	16
Alagoas	Total	121.271		12.970.929		10.823.045	83	17.711	37
	0-10 ha	95.791	79	1.894.151	15	1.425.889	75	4.888	10

Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Este valor superestima o capital produtivo dos pequenos agricultores porque inclui o valor da casa e de outros itens, dos quais apenas uma parte deveria ser considerada como capital produtivo. Um exemplo é o rebanho¹⁰. Tomando como referência uma taxa de retorno de 10% sobre esses ativos e uma família de quatro pessoas, os ativos dos pequenos agricultores geraram, em 2006, um fluxo de renda equivalente a cerca de R\$ 32 *per capita*. A linha de pobreza de ½ salário mínimo *per capita* de agosto de 2000 foi de R\$ 122,72 quando convertido em valores de dezembro de 2006, período em que os bens foram avaliados pelo Censo. Assim, os pequenos estabelecimentos tinham, em média, capital suficiente para gerar cerca de ¼ da renda necessária para elevá-los até a linha de pobreza.

A situação estava longe de ser análoga em todos os estados. Em Santa Catarina e São Paulo, os estabelecimentos agrícolas de até 10 hectares representavam apenas cerca de um terço do total e eram suficientemente capitalizados (em média) para gerar cerca de R\$100 de renda *per capita*, ou mais de 80% da linha de pobreza. Em Pernambuco e Alagoas, os estabelecimentos com esse mesmo tamanho representaram 69% e 79%

10 No caso dos bovinos, por exemplo, as vacas leiteiras e as utilizadas para a reprodução deveriam ser consideradas como capital, enquanto que os animais criados para a carne não.

do total, sendo que os produtores só tinham ativos suficientes para gerar R\$ 16 e R\$ 10 *per capita*, respectivamente. Assim, no Nordeste, além da insuficiência de terra, os pequenos estabelecimentos têm capital produtivo insuficiente, e isso poderia explicar em parte a produtividade ser tão baixa em relação às outras regiões do país.

4.4 O capital humano no Brasil rural: o déficit educacional

A formação de capital humano é extremamente importante por diversas razões. No entanto, a oferta e a qualidade do ensino nas zonas rurais são geralmente inferiores ao que é oferecido nas áreas urbanas, especialmente nos países em desenvolvimento, o que sugere que a educação para as famílias rurais merece uma atenção especial a fim de reduzir essa lacuna. Neste item, primeiro destacaremos algumas lições da literatura internacional sobre a educação nas zonas rurais, para em seguida, fornecermos informações sobre os baixos níveis de educação para adultos no Brasil rural, realidade essa que cria obstáculos para a geração atual de renda. Por fim, apresentaremos alguns dados sobre os níveis de ensino e os recursos e resultados educacionais para as crianças da zona rural de hoje, situação que afetará os rendimentos no futuro e a transmissão da pobreza entre as gerações.

Educação nas áreas rurais

A educação nas áreas rurais pode ser oferecida por meio de canais formais e não-formais, bem como por meio de treinamento¹¹. A educação formal se dá por meio do sistema que inclui escolas, faculdades, universidades e outras instituições formais educativas, que normalmente constituem uma “escada” contínua de educação em tempo integral, que em geral começa na idade de 5-7 e se estende até os 18 anos ou mais. Por outro lado, a educação não-formal pode ser organizada e sustentada por qualquer atividade educacional que não corresponda à definição de educação formal, podendo, portanto, acontecer dentro e fora das instituições educacionais e atender pessoas de todas as idades. Em geral, é (ou deveria ser) concebida para complementar à educação formal. Por último, o treinamento é, na maior parte das vezes, ofertado como uma forma para melhorar a produtividade e a geração de renda. Os programas de treinamento auxiliam na aquisição de habilidades específicas relacionadas às atividades agrícolas, podendo também fornecer conhecimentos e técnicas úteis para o desempenho das atividades não-agrícolas.

Muitos estudos têm analisado o efeito da educação e da exposição a serviços de extensão sobre a produtividade nos países de baixa renda. Em geral esses estudos confirmam que os níveis mais elevados de educação formal aumentam a eficiência dos agricultores. A exposição à extensão e a outras experiências educativas não-formais também tem um efeito positivo na produção agrícola, embora os resultados

11 As definições de educação formal e não-formal são de Atchoarena e Gasperini (2003).

não sejam tão robustos. É provável que exista uma relação de complementaridade entre a educação formal e a não-formal (Lockheed *et al.*, 1980).

Geralmente, o retorno econômico da educação é estimado como sendo alto (tanto em termos privados como sociais), diminuindo de acordo com o nível de renda *per capita* do país. As taxas de retorno de investimentos em educação também variam com o nível educacional dentro de cada país. Considerando os três principais níveis de educação, o ensino primário é o que tem a maior rentabilidade social e, portanto, deveria ser investimento prioritário nos países em desenvolvimento. Da mesma forma, o currículo acadêmico do secundário é um investimento melhor do que os cursos técnicos ou profissionalizantes (Psacharopoulos, 1994).

Os investimentos na formação de capital humano podem contribuir para a saída da pobreza por meio de uma gama de canais. A relação entre o nível educacional da força de trabalho agrícola e a produtividade pode assumir várias formas: aumentando a eficiência técnica e, assim, permitindo que os agricultores produzam mais com seu estoque disponível de fatores de produção; aumentando a eficiência alocativa, possibilitando melhores decisões considerando o *mix* de insumos utilizados na produção; e também aumentando a probabilidade de adoção de novas tecnologias. Ao mesmo tempo, os agricultores que têm no mínimo educação básica estão mais bem preparados para tomar decisões tanto para as suas vidas como para suas comunidades, assim como para participar ativamente na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural (Atchoarena e Sedel 2003). A educação aumenta a probabilidade de encontrar emprego (especialmente em atividades rurais não-agrícolas) e pode contribuir para o sucesso da migração (para que a pobreza não se desloque das zonas rurais para as zonas urbanas).

Os benefícios da escolaridade podem ir além dos indivíduos que recebem a educação e alcançarem também suas famílias e comunidades. Ao considerar os benefícios externos, Weir e Knight (2000) sugeriram dois canais. Primeiro, a educação pode gerar externalidades se as pessoas instruídas aumentarem a produtividade dos outros, por exemplo, os primeiros a adotarem inovações podem ser os agricultores educados que demonstram o valor de novos insumos e técnicas para as pessoas menos instruídas. Em segundo lugar, a educação, especialmente das meninas, pode ser associada à melhoria da saúde e da nutrição e à redução da fertilidade. Finalmente, a educação é transmitida de uma geração para outra, diminuindo, assim, a probabilidade de propagação da pobreza entre as gerações.

A literatura internacional evidencia um conjunto de aspectos que pode contribuir para que esses benefícios sejam alcançados em países em desenvolvimento. É importante a cooperação ativa das comunidades locais na definição das

necessidades essenciais de aprendizagem de seus membros e na criação e na manutenção de programas educacionais básicos e atividades educacionais. Muitas vezes, as comunidades rurais dispõem de recursos humanos, materiais e intelectuais significativos. Uma vez mobilizados esses recursos e definidos o apoio e o direcionamento adequado, essas comunidades e seus membros podem se tornar agentes importantes na oferta de educação básica e na transformação do espaço rural. O envolvimento das comunidades locais pode ampliar e melhorar o leque de oportunidades educacionais básicas nas áreas rurais, e, ao mesmo tempo, pode contribuir para outros objetivos de desenvolvimento rural (Lakin e Gasperini, 2003).

A literatura internacional também destaca algumas experiências positivas com a educação e com o treinamento ao redor do mundo. O caso do Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), criado em 1991 pelo Governo Federal do Brasil, é apontado como uma experiência muito bem sucedida na educação profissionalizante e treinamento nas áreas rurais. A flexibilidade e a articulação entre a gerência descentralizada e o nível de governança central são consideradas uma das vantagens competitivas do Senar; a redução dos custos fixos é outra característica relevante das atividades deste órgão. Outro elemento fundamental é o foco no desempenho econômico das pequenas unidades produtivas, o que é apropriado para o contexto agrícola brasileiro, pois os pequenos e médios estabelecimentos geram relativamente mais empregos do que um grande negócio. Além disso, a integração do treinamento profissionalizante e da promoção social dos trabalhadores rurais é uma das características mais bem sucedidas da experiência do Senar. (Gomes, 2003).

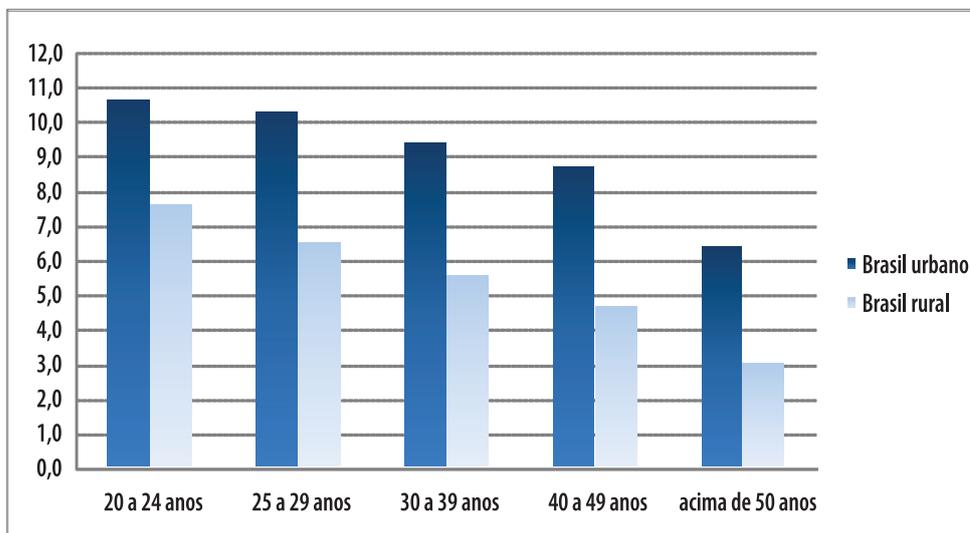
Apesar do amplo consenso sobre seus benefícios, a quantidade e a qualidade da educação é um problema da maioria dos países em desenvolvimento, e é quase sempre pior na área rural do que na urbana. Em muitos casos, diariamente as crianças rurais têm que andar grandes distâncias para chegar à escola; também é comum o deslocamento para cidades vizinhas para continuar os estudos além de certo nível (4ª série em alguns locais e 8ª série em outros). Embora os níveis educacionais venham crescendo nas zonas rurais do Brasil, é importante investigar em que medida o hiato rural-urbano está aumentando ou diminuindo. Este é um aspecto chave para que os residentes que estudaram em áreas rurais possam competir por empregos rurais não-agrícolas e nos mercados de trabalho urbano.

Níveis de educação para adultos no Brasil Rural: o legado do passado

O Gráfico 4 mostra os anos de escolaridade dos residentes urbanos e rurais, por grupo etário, em 2006. Os moradores das áreas urbanas com mais de 50 anos tinham 6,4 anos de escolaridade, enquanto os que residiam em áreas rurais tinham 3, uma diferença de 3,4 anos de estudo. A diferença de anos de escolaridade aumentou

para 4,1 anos dentre as pessoas de 40 a 49 anos de idade, porque as oportunidades educacionais nas áreas urbanas aumentaram mais rapidamente do que nas zonas rurais, quando este grupo etário tinha idade escolar. Para o conjunto de pessoas com idade entre 30 e 39 anos em 2006 (nascidos entre 1967 e 1976), essa diferença caiu para 3,8 anos de estudo e permaneceu neste patamar para os que tinham entre 25 e 29 anos de idade. Apenas nos anos 80, com a redemocratização do Brasil que atingiu as pessoas que tinham 20-24 anos em 2006, o atraso escolar finalmente caiu abaixo do nível observado para as pessoas com 50 anos a mais. Ainda assim, esse hiato de três anos de escolaridade representa um déficit considerável para os residentes rurais. A eliminação desse déficit contribuiria para melhorar a capacidade de geração de renda dos moradores das zonas rurais.

Gráfico 4 - Média de anos de estudo por grupo etário, Urbano e Rural (2006)

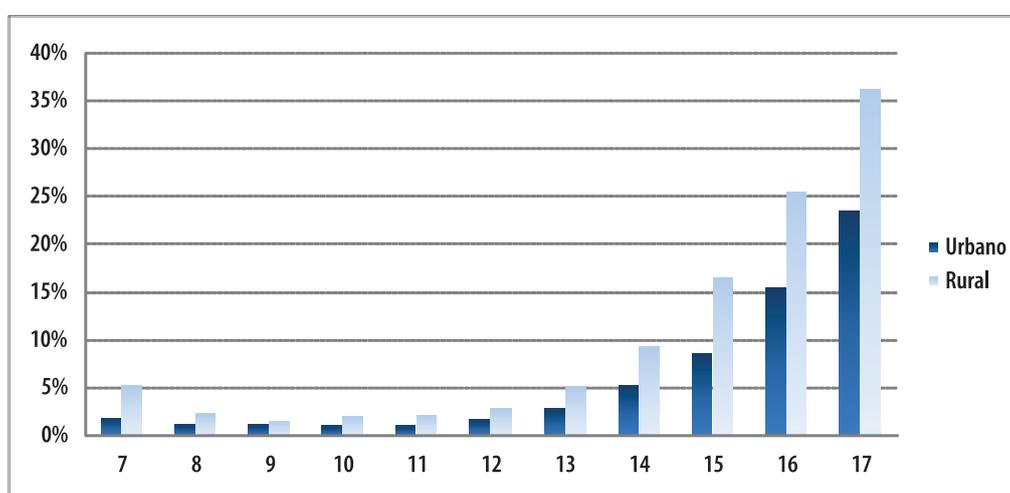


Educação para a juventude rural: presente e futuro

Neste item, analisaremos os dados recentes sobre os níveis de educação no Brasil rural. Os dados apresentados a seguir revelam que: a) o acesso à educação não é o maior obstáculo na escola primária, mas um problema no ensino médio; b) repetição e atraso são questões sérias para os residentes rurais em quaisquer níveis de educação; c) a qualidade da educação e os resultados da aprendizagem são deficientes em relação às escolas em áreas urbanas (que também padecem de baixa qualidade); e d) a evidência internacional sugere que os pobres começam a se atrasar em relação aos não-pobres mesmo antes de frequentar a escola. Assim, a educação e a nutrição entre 0-6 anos de idade também precisam entrar no debate político, porque ambas têm impactos de longo prazo sobre o desenvolvimento das crianças.

O Gráfico 5 mostra o percentual de crianças em idade escolar que não frequentava a escola. Constata-se que cerca de 3% das crianças rurais parece começar a escola um ano mais tarde do que as de áreas urbanas e que 95% das crianças da zona rural estavam na escola aos 7 anos. Mais de 97% das crianças entre 8 e 12 anos de idade frequentavam a escola, sugerindo que o acesso à escola para as crianças desta faixa etária não era um grande problema em 2006. O gráfico revela que a diferença urbano-rural cresce rapidamente a partir dos 13 anos de idade, chegando a 10 pontos percentuais entre os jovens de 16 anos.

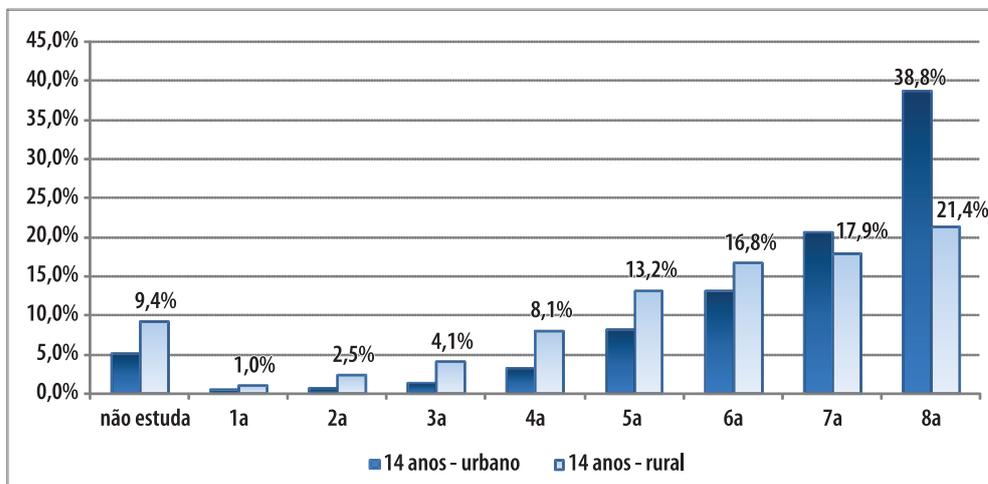
Gráfico 5 - Percentual de crianças que não frequentava a escola por Idade, Urbano e Rural (2006)



O Gráfico 6 enfoca a questão do atraso escolar entre os jovens de 14 anos, mostrando o percentual dessa população, urbana e rural, em cada série escolar¹². O Gráfico 6 revela que aproximadamente 60% dos jovens urbanos de 14 anos estavam na 7ª ou 8ª série em 2006, enquanto esse percentual para os jovens de áreas rurais era de apenas 39%, diferença de 21 pontos percentuais no grau de progressão até essa idade. 55% da população rural de 14 anos estavam na escola em uma série inferior a 7ª ou não frequentavam a escola. Os dados sugerem que a diferença em anos de estudos completos dos adolescentes não se refere apenas às crianças que abandonam a escola rural após 14 anos de idade (Gráfico 5), mas também é um reflexo do avanço da progressão escolar mais lenta das crianças da zona rural. Assim, enquanto a política tem sido bem sucedida mantendo a esmagadora maioria das crianças até 14 anos de idade na escola, o atraso escolar continua a ser um desafio significativo.

12 Quando entrevistado pela Pnad, um jovem com 14 anos de idade, dependendo do seu mês de nascimento, deveria estar frequentando a 7ª ou a 8ª série. Note-se que estamos considerando oito anos de ensino fundamental obrigatório em 2006. O sistema brasileiro mudou para 9 anos, pouco depois de 2006.

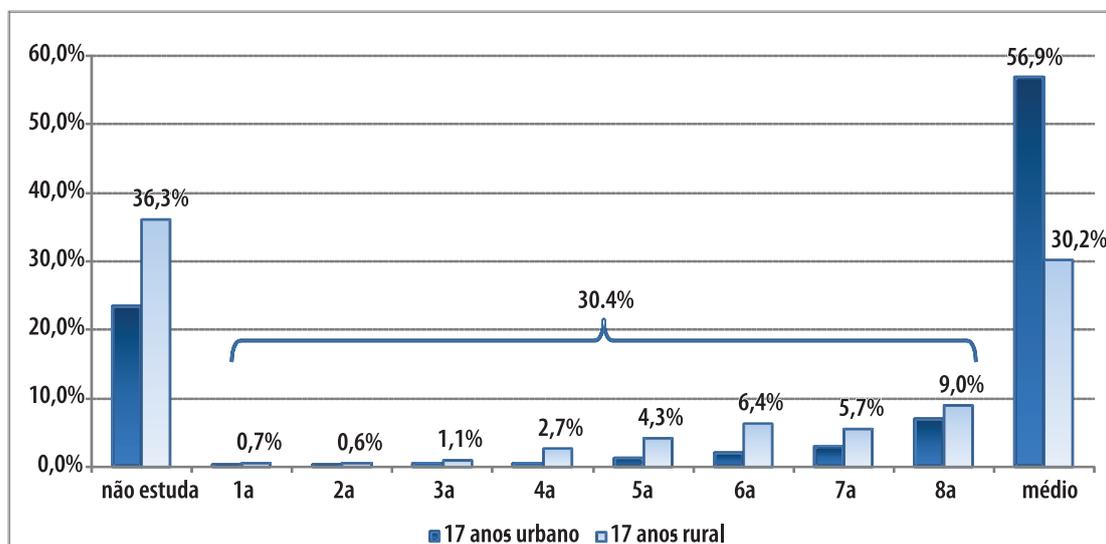
Gráfico 6 - Percentual de crianças com 14 anos de idade matriculadas em cada ano, Urbano e Rural (2006)



O Gráfico 7 mostra as mesmas informações que o Gráfico 6, mas para as crianças de 17 anos de idade. Quando os jovens rurais atingem a idade de 17 anos, apenas 30% deles ainda cursavam o ensino médio, outros 30% continuavam a frequentar a escola primária e 36% tinham abandonado sua educação.

Os jovens urbanos, ao contrário, tinham quase duas vezes mais chances de ainda frequentar a escola secundária, e a probabilidade de estar fora da escola era 13 pontos percentuais menor. Esses números são alarmantes porque refletem as desvantagens significativas que as crianças rurais enfrentam quando pretendem entrar no mercado de trabalho. Jonasson e Helfand (2010), por exemplo, mostram que a probabilidade dos residentes rurais com 9 a 11 anos de estudo encontrar emprego não-agrícola é 18 pontos percentuais maior que a dos com apenas 5 a 8 anos de escolaridade. Da mesma forma, a remuneração no mercado de trabalho não-agrícola é 23 pontos percentuais maior para os residentes rurais com 9-11 anos de escolaridade em comparação aos que têm apenas entre 5 e 8 anos de estudos. Este déficit de escolaridade se traduzirá em lacunas no rendimento que se acumulará ao longo de suas vidas.

Gráfico 7 - Percentual de crianças com 17 anos de idade matriculadas em cada ano, Urbano e Rural (2006)



Até agora, focalizamos o abandono e o atraso escolar. Passemos agora, brevemente, a considerar as condições e recursos insuficientes vigentes nas escolas rurais e as diferenças no desempenho dos estudantes das áreas rurais e urbanas. Os dados apresentados pelo Banco Mundial (2003) mostraram que em 1998 apenas 7% das escolas rurais de primeiro grau (da 1ª a 4ª série) tinham bibliotecas, 2% delas tinham computadores e 25% possuíam equipamento audiovisual. Os valores correspondentes a esse mesmo nível de ensino nas escolas urbanas eram 58%, 39% e 90%. A falta de infraestrutura pedagógica adequada é um fator que pode contribuir para o abandono e o atraso escolar. Algum progresso foi feito na década seguinte, mas a situação ainda era crítica. Os dados apresentados por Montenegro (2010), no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial mostraram que em 2009 69% das escolas rurais ainda não tinham biblioteca, 85% não tinham acesso à internet e 77% não tinham laboratório de informática.

Há amplas evidências de que também o aprendizado e a qualidade das escolas públicas nas áreas rurais ainda estão muito aquém das urbanas. O mesmo estudo do Banco Mundial (2003) sobre a pobreza rural mostrou os resultados dos testes de português e matemática do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para a 4ª série em escolas rural e urbana. O percentual de crianças que atingiu os níveis essenciais de proficiência em português (notas de 100, 175 e 250) nas áreas urbanas foi de 87%, 43% e 9%, enquanto nas áreas rurais foi de apenas 76%, 25% e 4%. O percentual de crianças urbanas que atingiram 175 e 250 no teste de matemática foi de 57% e 11%, enquanto nas áreas rurais foi de apenas 39% e 4%. Em 2005, havia ainda uma defasagem significativa no desempenho entre as escolas primárias rurais

e urbanas (Ministério da Educação, 2007). As crianças que frequentavam as escolas públicas urbanas (excetuando as escolas federais) tiveram pontuações médias em português e matemática de 175,5 e 185,7, enquanto o resultado das zonas rurais foi de 148,3 e 157,8. Assim, considerando as crianças na mesma série, os estudantes rurais tinham adquirido menos conhecimento em relação aos urbanos. Os efeitos cumulativos do abandono, do atraso, da infraestrutura insuficiente e da má qualidade do ensino contribuem para levantar obstáculos enormes para as crianças criadas em zonas rurais.

As deficiências educacionais discutidas acima são ainda mais preocupantes em função da baixa qualidade média do ensino no Brasil. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), da OCDE 2009, classificou o Brasil em 13º lugar (a partir do último) em um grupo de 75 países/economias (OCDE, 2010). O grupo incluiu 34 países da OCDE e 41 outros. Embora tenha pontuado acima da Argentina, o Brasil teve o mesmo nível da Colômbia e ficou atrás do México, Uruguai e Chile em leitura, matemática e ciências. Assim, as zonas rurais estão atrasadas em relação às urbanas, e o Brasil como um todo está atrás de muitos países com nível de desenvolvimento semelhante.

Finalmente, o que acontece antes do início da escola primária também é muito importante. Há evidências consideráveis de que a ingestão nutricional durante os três primeiros anos de vida pode ter um efeito a longo prazo na aquisição de capital humano ao longo de toda a vida¹³. O ambiente educativo em casa e a frequência à pré-escola também podem significar muito. Um estudo realizado por Paxon e Schady (2007) sobre o desenvolvimento cognitivo no Equador, mostrou, por exemplo, pequena diferença nos resultados de testes padrões aplicados a crianças de 3 anos dos quatro décimos mais baixos da distribuição de riqueza. Com a idade de 6, no entanto, as crianças nos dois décimos inferiores alcançaram pontuação de cerca de 65% da média nacional, enquanto as crianças no 3º e 4º décimos mais pobres estiveram perto da média nacional. Portanto, a pobreza tende a se reproduzir, e isso já é aparente por volta dos 6 anos de idade.

4.5 Obstáculos para o sucesso da agricultura familiar: custos de transação e participação no mercado

Desde os anos 1990, tornou-se comum no Brasil falar em “agricultura familiar” no lugar de “pequenos agricultores¹⁴”. O livro de Guanziroli *et al.* (2001) foi fundamental

13 Ver Maluccio *et al.* (2009).

14 A distinção em inglês é entre o “*family farm*” e o “*small farm*”.

neste contexto¹⁵, e o conceito de Agricultura Familiar foi inclusive transformado em lei (Lei n.º. 11.326 de 2006). Com base na definição legal, o Censo Agropecuário 2006 contou 4.367.000 de agricultores familiares, ou seja, 84% do total. Em termos de tamanho dos estabelecimentos, 25% têm menos de 2 hectares, 53% menos de 10, e 67% têm menos de 20 hectares.

No Brasil os estabelecimentos agropecuários tendem a ser muito maiores do que em outros países. Em grande parte do mundo em desenvolvimento, a maioria dos agricultores familiares é pequena e a maioria dos pequenos agricultores é familiar, e ambos os tipos – agricultores familiares e pequenos agricultores – tendem a ser pobres. Em uma recente publicação especial da revista *World Development*, Wiggins *et al.* (2010) afirmam: “*Dos três bilhões de pessoas rurais no mundo em desenvolvimento, mais de dois terços residem em pequenos estabelecimentos agrícolas de menos de dois hectares são perto de 500 milhões de pequenos agricultores. Neste número está incluída a metade das pessoas subnutridas do mundo, três quartos de crianças desnutridas da África, e a maioria das pessoas que vivem na pobreza absoluta*”. Da mesma forma, ao discutir “*os instrumentos eficazes no uso da agricultura para a promoção do desenvolvimento*”, o *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2008* destaca a importância de tornar a “*agricultura dos pequenos produtores*” mais produtiva e sustentável (p.10). Por acreditarmos que no Brasil muitos “*agricultores familiares*” encontram os mesmos obstáculos que os “*pequenos agricultores*” em outros países em desenvolvimento, usaremos esses termos como sinônimos.

Muitos dos obstáculos que os pequenos agricultores enfrentam provêm dos altos custos de transação no acesso aos mercados de insumos e produtos finais. Esses custos tendem a ser mais altos para esses agricultores em razão do tamanho médio de suas operações ser pequeno e da sua dispersão geográfica. Ao analisar as vantagens dos custos de transação de pequenas e grandes fazendas, Poulton *et al.* (2010) concluem que os únicos aspectos em que as pequenas têm custos de transação menores referem-se à motivação, supervisão do trabalho familiar não-qualificado e ao melhor conhecimento das condições locais. Em contrapartida, a lista de vantagens dos custos de transação para as grandes explorações agrícolas é grande e inclui conhecimento de mercado, conhecimentos técnicos, compras de insumos, financiamento e capital, vendas de produtos, rastreabilidade do produto, garantia de qualidade e gestão de riscos. A pobreza, a disponibilidade limitada de garantias para conseguir financiamentos e os baixos níveis educacionais integram a lista de desvantagens dos pequenos agricultores.

15 Os autores citam Abramovay (1981) como um dos primeiros a introduzir o conceito no Brasil.

Os altos custos de transação no acesso aos mercados aumentam a probabilidade de observar a agricultura de subsistência de baixa produtividade. Uma indicação da importância destes obstáculos pode ser encontrada no Censo Agropecuário 2006. Segundo essa fonte, apenas 18% dos estabelecimentos agrícolas utilizam crédito e apenas 33% fazem uso de fertilizantes. Guanziroli *et al.* (2010) mostram que em 2006, metade dos agricultores familiares era do que eles chamam de “tipo D”, aqueles que nem sequer produzem o suficiente para cobrir metade dos custos de oportunidade de um trabalhador local.

Superar estes obstáculos representados pelos custos de transação para a inserção nos mercados representa a essência do desafio de fazer “a agricultura familiar mais produtiva e sustentável.” Os obstáculos variam de acordo com o tipo de produto (exportações tradicionais, alimentos básicos, *commodities* de alto valor), estruturas agrárias e de mercado. Quando os supermercados encontram produção local de estabelecimentos de médio e grande porte, como em muitas partes da América Latina, as oportunidades disponíveis para os agricultores familiares tendem a ser menores. Na China, onde a estrutura agrária é muito mais igualitária, o crescimento dos supermercados foi acompanhado por inovações institucionais que permitiram incorporar os agricultores familiares (Poulton *et al.*, 2010). Encontrar maneiras de aumentar a participação dos pequenos nos mercados de alto valor é extremamente importante. Como o Relatório *de Desenvolvimento Mundial 2008* mostra, 43% das exportações agrícolas e de alimentos dos países em desenvolvimento vêm das exportações não-tradicionais, como peixes, frutas e verduras, carne, nozes, flores e especiarias.

Existem diversas formas de coordenação (vertical, horizontal, complementar e focal) que podem facilitar tanto a participação no mercado como a prestação de serviços para a agricultura familiar. Realizar transações repetidas ao longo de uma cadeia de abastecimento é, muitas vezes, suficiente para reduzir os custos de transação associados à qualidade do produto ou ao risco de inadimplência. O termo “coordenação focal” é usado por Poulton *et al.* (2010, p. 1415) para descrever uma situação, “quando um único prestador de serviços (mais comumente uma agroindústria) fornece um pacote completo de serviços pré e pós-colheita aos agricultores familiares.” No Brasil é comum nos casos da produção de aves e suínos, e em contratos agrícolas para outros produtos. Embora estas modalidades ajudem aos agricultores familiares a entrar nesses mercados, eles, muitas vezes, têm pouca influência sobre os termos dos contratos. Uma ação coletiva dos agricultores familiares, seja por intermédio de cooperativas, associações ou organizações locais pode se constituir em um caminho para alcançar maior escala, elevar o poder de negociação e reduzir os custos de transação, aumentando, assim, a competitividade.

Seja por meio da integração, de outros tipos de contratos, da ação coletiva ou com a assistência do Estado, os agricultores familiares precisam de ajuda para superar os obstáculos criados pelos custos de transação. Sem uma maior participação nos mercados de insumos e produtos, eles provavelmente retrocederão para a agricultura de subsistência de baixa produtividade. Embora isso possa ser uma estratégia de sobrevivência racional, é improvável que seja um caminho de sucesso para superar a pobreza.

4.6 Emprego rural não-agrícola (ERNA) e pobreza

Com o desenvolvimento econômico, há uma transição natural das sociedades rurais agrícolas para as sociedades urbanas, onde a indústria e os serviços desempenham um papel muito mais importante. O crescimento do emprego não-agrícola no processo de desenvolvimento pode acontecer de várias formas: famílias rurais podem migrar para áreas urbanas em busca de emprego não-agrícola; áreas urbanas podem se expandir e incorporar áreas rurais através de suburbanização; polos não-agrícolas de emprego – como o turismo, petróleo ou atividade mineira, abatedouros ou processamento de frutas – podem ser criados em localidades acessíveis para as famílias rurais; ou emprego não-agrícola pode ser criado dentro das fazendas (transformação de produtos agrícolas, artesanato etc.). Muitos autores sustentam que a criação do emprego rural não agrícola é um caminho recomendável para diminuir a migração para as grandes áreas metropolitanas. Assim, a política pode desempenhar um papel de auxiliar o crescimento do emprego nas pequenas e médias cidades e em locais que sejam acessíveis à população rural. Estas políticas devem adotar uma abordagem territorial de desenvolvimento, devendo ter como objetivo beneficiar os pobres rurais, mas não só por meio do desenvolvimento agrícola.

Na maioria dos países, a pobreza é menor entre os domicílios que têm familiares com trabalho não-agrícola. Por esta razão, a maioria dos autores acredita que o acesso ao emprego não-agrícola pode contribuir para a redução da pobreza. No entanto, a maioria dos estudos é baseada em dados transversais (*cross sectional*), que apenas apontam para uma correlação negativa entre o ERNA e a pobreza. Poucos são capazes de separar a auto-seleção de ERNA de um efeito causal do ERNA sobre a pobreza. Jonasson e Helfand (2010), por exemplo, mostram que a riqueza, a educação e a proximidade aos grandes centros populacionais estão positivamente relacionadas com a probabilidade de um residente rural ter um emprego não-agrícola. Os pobres rurais, no entanto, não têm riqueza, têm baixos níveis de educação e tendem a viver em locais mais distantes. Então, eles são pobres porque não têm acesso ao emprego não-agrícola ou não têm acesso ao emprego não-agrícola porque são pobres?

Vários trabalhos recentes têm utilizado dados em painel para examinar a questão. McCulloch *et al.* (2007) analisam os dados em painel da Indonésia para 1993 e 2000.

Eles concluíram que, neste período, houve muitos caminhos para as famílias agrícolas saírem da pobreza rural. Cerca de 80% dos indivíduos que trabalhavam em atividades rurais agrícolas em 1993 continuaram nessas atividades em 2000, mas quase metade dos domicílios tinha saído da pobreza. O crescimento da produtividade na agricultura foi fundamental para este grupo. Mudar do emprego agrícola para o não-agrícola, como esperado, tende a aumentar a renda e diminuir a probabilidade de estar em situação de pobreza. A migração, embora muitas vezes exitosa, teve um papel pequeno como caminho de saída da pobreza rural neste período. Os autores sugerem que pode ter sido em razão da crise financeira asiática que começou em 1997. Em termos de implicações para as políticas públicas, os autores concluem que os investimentos em educação continuam entre as prioridades mais importantes. Quanto mais alto o nível de educação, maior a probabilidade de acesso ao emprego de maior produtividade, seja agrícola, não-agrícola rural ou em áreas urbanas.

Um artigo de Hung *et al.* (2010) usa dados em painel do Vietnã para analisar a mesma pergunta: será que o emprego não-agrícola pode ser um caminho para os pobres rurais saírem da pobreza? Eles usam quatro rodadas de dados em painel cobrindo o período 1993-2006. Este foi um período de rápido crescimento, durante o qual a pobreza nacional caiu de 58% para 16%. O emprego rural não-agrícola mais do que dobrou, passando de 23% a 56% da força de trabalho rural. As estimativas econométricas dos modelos de mínimos quadrados em dois estágios e de escore de propensão (*propensity score*) indicam que a participação no setor não-agrícola aumenta significativamente os gastos *per capita*. As melhorias, no entanto, foram maiores para os não-pobres do que para os pobres. Este resultado, juntamente com outra constatação sobre os determinantes do acesso ao emprego não-agrícola, leva os autores a concluir que o crescimento do emprego não-agrícola é essencial para a redução da pobreza rural, e por isto a política deve priorizar a promoção do acesso dos pobres aos empregos não-agrícolas para que eles possam participar mais plenamente dos benefícios do crescimento.

Várias lições podem ser tiradas da discussão acima¹⁶. Primeiro, não há dúvida de que o emprego não-agrícola - urbano e rural - crescerá com o processo de desenvolvimento. Um dos principais desafios para a população rural reside em conseguir ter acesso a este emprego. A participação depende das características individuais, familiares e locais que tendem a favorecer os não-pobres, como a educação, a riqueza e a localização. Mesmo que a população pobre rural só tenha acesso aos empregos não-agrícolas com remuneração mais baixa, isso pode ser extremamente importante tanto pelos rendimentos que proporciona como por ser um mecanismo para a diversificação do risco pela obtenção de uma fonte mais

16 A discussão neste parágrafo se baseia em Lanjouw (2007, pp 62-64).

estável de renda. Em segundo lugar, o emprego não-agrícola pode servir como uma rede de segurança para a população pobre rural quando são expulsos da agricultura pela seca, por exemplo. Em terceiro lugar, Lanjouw (2007) identifica uma série de canais indiretos pelos quais o crescimento não-agrícola pode beneficiar a população pobre rural. Os canais podem funcionar aumentando a demanda por produtos que os agricultores pobres produzem, incrementando assim seus rendimentos; elevando a demanda por trabalho local que, por sua vez, eleva os salários não-agrícolas e agrícolas, ou o investimento na agricultura (financiados pela renda não-agrícola) que fomenta a demanda para o trabalho agrícola. Finalmente, é provável que muitas das mesmas políticas beneficiem tanto o desenvolvimento agrícola como o crescimento do emprego não-agrícola. Conforme o *World Development Report 2008* sugere, uma economia rural dinâmica - agrícola e não-agrícola - requer um bom clima de investimento, infraestrutura que possa reduzir os custos de transações no fluxo de mercadorias e de informação e uma população cada vez mais qualificada.

5. Conclusões

Argumentamos neste trabalho que existem múltiplos caminhos para sair da pobreza rural. As políticas públicas podem contribuir para torná-los mais acessíveis, aumentando a probabilidade de sucesso. Os mais importantes incluem: a) uma via agrícola que requer o aumento da renda dos estabelecimentos familiares e dos trabalhadores rurais no mercado de trabalho agrícola; b) uma via não-agrícola (ou pluriativa), que depende do acesso das famílias rurais a empregos não-agrícolas; c) uma via de migração que implique em sair da zona rural; e d) uma via baseada nas transferências do governo, que podem ser permanentes (aposentadoria) ou vinculados à aquisição de capital humano (como transferências condicionais de renda). Há uma forte heterogeneidade na disponibilidade e dotação de ativos entre as famílias rurais e contextos locais das zonas rurais. Assim, não existe uma única receita, ou um conjunto de políticas, que possam ser aplicadas uniformemente em todos os domicílios e territórios. A participação dos atores locais é essencial para que as políticas sejam suficientemente flexíveis e possam considerar toda essa diversidade.

Comparado a muitos países com nível de desenvolvimento semelhante - o grupo dos países "urbanizados", de acordo com o *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2008* - o Brasil já tem um conjunto de políticas em vigor bastante extenso que visa a reduzir a pobreza rural. Entre outros, o Brasil tem um Ministério do Desenvolvimento Agrário dedicado a resolver os problemas da agricultura familiar, diversos programas ativos de reforma agrária, um programa de crédito para a agricultura familiar (Pronaf), um programa de desenvolvimento territorial focado nas áreas com menor índice de desenvolvimento humano e um grande programa de transferência condicional de renda (Bolsa Família). O Brasil pode ser considerado líder nesse sentido, por ter

identificado muitos problemas fundamentais enfrentados pela população pobre rural, e por tentar resolvê-los por meio de políticas públicas.

Contudo, em termos de realização de estudos rigorosos de avaliação de impacto para determinar quais as melhores políticas de trabalho, o Brasil está em descompasso com outros países. No século XXI, já não é suficiente medir o sucesso comparando o número de beneficiários de um programa com outro. O sucesso não depende apenas da magnitude dos programas, mas também da sua eficácia. É também importante analisar o benefício/custo dentre o conjunto de políticas que funcionam a fim de determinar quais podem alcançar os melhores resultados por unidade de despesa. Assim, uma recomendação importante para a política é priorizar o estudo dos impactos da política e a relação custo-efetividade das políticas alternativas.

Em relação ao caminho para sair da pobreza agrícola, apresentamos provas de que um elevado percentual de estabelecimentos agrícolas no Brasil tem terra, capital físico e capital humano insuficientes para gerar o nível de renda agrícola necessário para tirar da pobreza os membros da família ocupados no estabelecimento. Discutimos que, para que esses estabelecimentos consigam sair da pobreza com base no rendimento agrícola, seria necessário mais terra e mais capital físico e humano para viabilizar o aumento da produtividade. A questão da insuficiência de terra é particularmente grave no Nordeste do Brasil, onde nem a terra, nem a produtividade sozinhas poderiam eliminar a pobreza na maioria dos estabelecimentos, o que implica dizer que o caminho agrícola só conseguirá ser bem sucedido para um subconjunto de agricultores na região. Para esse grupo, a política precisa priorizar o acesso à tecnologia, aos insumos e serviços que possam contribuir para reforçar a produtividade.

O sucesso da agricultura familiar não depende apenas do seu nível de produtividade agrícola. Os pequenos agricultores enfrentam grandes obstáculos para participarem dos mercados de insumos e produtos em razão dos custos de transações elevados. A inserção e sucesso em cadeias de produtos de alto valor, por exemplo, dependem em parte da produtividade e dos custos, mas também da qualidade e homogeneidade do produto, confiabilidade, rastreamento e outros fatores. As políticas públicas podem desempenhar um papel direto na redução dos custos de transações, investindo em infraestrutura física e de comunicação que reduz o custo de acesso aos mercados e à informação. Em alguns casos, como da integração e da agricultura de contrato, as indústrias a jusante podem oferecer pacotes de tecnologia, insumos e serviços que permitam aos pequenos agricultores superar esses obstáculos. Em outros casos, a ação coletiva sob a forma de cooperativas e associações pode contribuir para aumentar o poder de barganha e reduzir os custos de transação para os agricultores familiares. Em todos esses casos, as políticas públicas podem desempenhar um papel de apoio.

Para muitos moradores rurais, é pouco provável que a agricultura possa ser a via principal para a superação da pobreza. Muitas pesquisas recentes demonstram que não é necessário ser um agricultor familiar "viável", apoiando-se unicamente na renda agrícola, para escapar da pobreza; a participação nos mercados de trabalho agrícolas e não-agrícolas pode ser um caminho igualmente importante. Para construir alternativas para a migração, os territórios locais devem encontrar ou criar setores dinâmicos que tenham potencial de gerar emprego acessível aos pobres rurais. Existem muitas fontes possíveis de criação de emprego, como, por exemplo, o processamento de frutas e vegetais, abatedouros, turismo, refinaria de petróleo, portos ou a procura de serviços em uma cidade próxima. Em todos esses casos, os territórios locais podem desempenhar um papel na formação de setores dinâmicos e a política pública tem funções relacionadas à educação, à treinamento e à prestação de assistência à população rural no sentido de promover o acesso a oportunidades de emprego.

Melhorar a quantidade e a qualidade da educação para os jovens que vivem em áreas rurais deveria estar entre as principais prioridades para as políticas públicas no Brasil. Esta talvez seja a única política que contribua positivamente para todos os caminhos de saída da pobreza rural. A educação está associada a um maior rendimento agrícola, como resultado da sua relação com a eficiência produtiva, adoção tecnológica e a possibilidade de participar nos mercados de insumos e produtos. Está associada também a uma renda não-agrícola mais alta, porque aumenta a probabilidade de encontrar emprego, e aumenta os rendimentos dos indivíduos uma vez empregados. É um fator importante que contribui para um maior sucesso das histórias de migração. Finalmente, em todo o mundo a educação é fundamental nos programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família. Apesar desses benefícios, evidenciamos o abandono escolar, o atraso, e a baixa qualidade do ensino como problemas mais significativos nas zonas rurais do que nas escolas urbanas. O déficit educacional nas áreas rurais, comparado às urbanas, é ainda mais preocupante em função da baixa qualidade média da educação brasileira em relação a outros países. A literatura internacional tem mostrado, de forma convincente, que o retorno social dos investimentos em educação, especialmente no nível primário, é bastante elevado. A fim de aproveitar ao máximo os benefícios de longo prazo do Bolsa Família e proporcionar um futuro mais promissor para a juventude rural, o Brasil precisa melhorar a qualidade das escolas para a população rural.

Referências

- Abramovay, R. **"Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão"**. Hucitec, USP. São Paulo, 1982.
- Atchoarena, David, and Lavinia Gasperini (eds.), **"Education for Rural Development: Towards New Policy Responses"**, Rome: FAO and UNESCO, 2003.
- Atchoarena, David, and Charlotte Sedel. **"Education and rural development: setting the framework."** In *Education for Rural Development: Towards New Policy Responses*, edited by David Atchoarena and Lavinia Gasperini, Rome: FAO and UNESCO, 35-76, 2003.
- Baulch, Bob and John Hoddinott, **"Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries,"** *Journal of Development Studies*, 36(6): 1-24, 2000.
- Buainain, A.M., and C. S. Dedecca, **Emprego e Trabalho na Agricultura Brasileira**. 1. ed. Brasília/DF: IICA, 2009. v. 9. 509 p, 2009.
- de Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet, **"Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths,"** *Food Policy*, 25: 389-409, 2000.
- de Janvry, Alain, Gustavo Gordillo, Jean-Philippe Platteau, and Elisabeth Sadoulet, **"Access to Land, Rural Poverty, and Public Action,"** New York: Oxford University Press, 2001.
- de Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet, and Wendy Wolford, "The Changing Role of the State in Latin American Land Reforms," Chapter 11 in **Access to Land, Rural Poverty, and Public Action**, New York: Oxford University Press, 2001.
- Del Grossi, M. **"Questão Agrária, Agricultura Familiar e Pobreza Rural no Brasil,"** Apresentação em *PowerPoint* no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, Recife, Novembro, 2010.
- Figueiredo, Francisco, Steven Helfand, and Edward Levine, **"Income versus Consumption Measures of Rural Poverty and Inequality in Brazil,"** mimeo, 2007.
- Gomes, Candido "Towards demand driven responses to training needs in rural areas: the Brazilian experience." In **Education for Rural Development: towards New Policy Responses**, edited by David Atchoarena and Lavinia Gasperini, Rome: FAO and UNESCO, 289-302, 2003.
- Guanziroli, C., A. Romeiro, A. M. Buainain, A. Di Sabbato, e G. Bittencourt, **"Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI,"** Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda., 2001.
- Guanziroli, Carlos E., Alberto Di Sabbato, e Antônio M. Buainain, **"Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006),"** paper apresentado na SOBER, 2010.

Helfand, S. M. and E. Levine, "**Changes in Brazilian Rural Poverty and Inequality from 1991 to 2000: The Role of Migration**". Paper presented at SOBER, 2005.

Helfand, S.M., R. Rocha, e H. Vinhais, "**Pobreza e Desigualdade no Brasil Rural: Uma Análise da Queda Recente,**" *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 39(1): 67-88, 2009. 41

Helfand, S. M.; del Grossi, "**El Boom Agrícola e la Pobreza Rural en Brasil: 1995-2006**" in *Boom Agrícola e Persistencia de la Pobreza Rural en América Latina*, edited by J. Graziano da Silva, S. Gomez, and R. Castañeda, Santiago, Chile: UN Food and Agriculture Organization (FAO), 2009.

Hoffmann, Rodolfo, e Marlon G. Ney, "**Estrutura Fundiária e Propriedade Agrícola no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**", Brasília: MDA, 2010.

Hung, P.T., B.A. Tuan, and D.L. Thanh, "**Is Nonfarm Diversification a Way Out of Poverty for Rural Households? Evidence from Vietnam in 1993-2006,**" Poverty and Economic Policy Research Network, PMMA Working Paper, 2010-17, Sept. 2010.

Jonasson, Erik, and Steven Helfand, "How Important are Locational Characteristics for Rural Non-Agricultural Employment? Lessons from Brazil," *World Development*, 38(5), 727-741, 2010.

Lanjouw, P., "Does the Rural Nonfarm Economy Contribute to Poverty Reduction?" In S. Haggblade, P. Hazell & T. Reardon (Eds.), **Transforming the Rural Nonfarm Economy: Opportunities and Threats in the Developing World**. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2007.

Lakin, Michael, and Lavinia Gasperini. "Basic education in rural areas: status, issues and prospects." **In Education for Rural Development: Towards New Policy Responses**, edited by David Atchoarena and Lavinia Gasperini, Rome: FAO and UNESCO, 77-174, 2003.

Lockheed, M.E., D.T. Jamison, and L.J. Lau. "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey," *Economic Development and Cultural Change*, 29(1): 37-76, 1980.

Maluccio, John A., John Hoddinott, Jere R. Behrman, Reynaldo Martorell, Agnes R. Quisumbing, and Aryeh D. Stein, "The Impact of Improving Nutrition During Early Childhood on Education Among Guatemalan Adults," *Economic Journal*, 119 (April), 734-763, 2009.

McCulloch, N., J. Weisbrod, and C.P. Timmer, "**Pathways out of Poverty During an Economic Crisis: An Empirical Assessment of Rural Indonesia,**" World Bank Policy Research Working Paper 4173, March 2007.

Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, "SAEB – 2005, **Primeiros Resultados: Médias de Desempenho do SAEB/2005 em Perspectiva Comparada**," Fevereiro, 2007.

Montenegro, J. L. A., "**Educação Rural: Avanços e Desafios para o Combate a Pobreza**," Apresentação em *Powerpoint* no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, Recife, Novembro, 2010.

Moreira, A. R. B., S. Helfand, e A.M.R. Figueiredo. "**Explicando as diferenças de Pobreza entre os Produtores Agrícola no Brasil**." Paper apresentado na SOBER, 2010. 42

Neder, H.D., A.M. Buianain, e C.S. Dedecca, "**Características Regionais da Pobreza Rural no Brasil: Algumas Implicações para Políticas Públicas**," mimeo, 2011.

OECD, "PISA 2009. **Results: Executive Summary**," 12/2010.

Paxson, C., and N. Schady, "**Cognitive Development among Young Children in Ecuador**," *J. Human Resources*, 42(1), 49-84, 2010.

Poulton, C., A. Dorward, and J. Kydd, "The Future of Small Farms; New Directions for Services, Institutions, and Intermediation," **World Development**, 38(10): 1413-28, 2010.

Psacharopoulos, G., "Returns to Investment in Education: A Global Update," **World Development**, 22(9): 1325-43, 1994.

Reardon, Thomas, Julio Berdegue, and German Escobar, "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications," **World Development**, 29(3): 395-409, 2001.

Weir, Sharada, and John Knight, "Externality Effects of Education: Dynamics of the Adoption and Diffusion of an Innovation in Rural Ethiopia," **Economic Development and Cultural Change**, 53(1): 93-113, 2004.

Wiggins, S, J. Kirsten, and L. Llambi, "The Future of Small Farms," **World Development**, 38(10): 1341-1348, 2010.

Winters, P., Davis, B., Carletto, G., Covarrubias, K., Quinones, E., Zezza, A., *et al.* "Assets, Activities and Rural Income Generation: Evidence from a Multicountry Analysis," **World Development**, 37(9), 1435-1452, 2009.

World Bank, *The World Development Report 2008: Agriculture for Development*, Washington D.C.: World Bank, 2007.

World Bank, **Rural Poverty Alleviation in Brazil: Toward an Integrated Strategy**, Washington D.C.: World Bank, 2003.

CAPÍTULO V

A POBREZA NA AMÉRICA LATINA E SEU COMBATE NO MEIO RURAL BRASILEIRO

■ **Pierre Salama**

Professor emérito da Université de Paris XIII

1. Introdução

Adotando-se o critério de renda corrente, a intensidade atual da pobreza no Brasil é inferior à observada no início da década passada. Uma particularidade da pobreza no Brasil é sua significativa expressão nas áreas rurais e entre a população negra. Ademais, a pobreza rural não vem diminuindo na mesma intensidade observada para aquela da área urbana. Como determinante da reiteração da pobreza rural tem-se a maior capacidade de retenção de população nestas áreas, expressa na menor migração para a região Sudeste do país. Com bases nestas observações iniciais, o ensaio faz uma reflexão sobre a situação atual e as perspectivas da pobreza rural no Brasil.

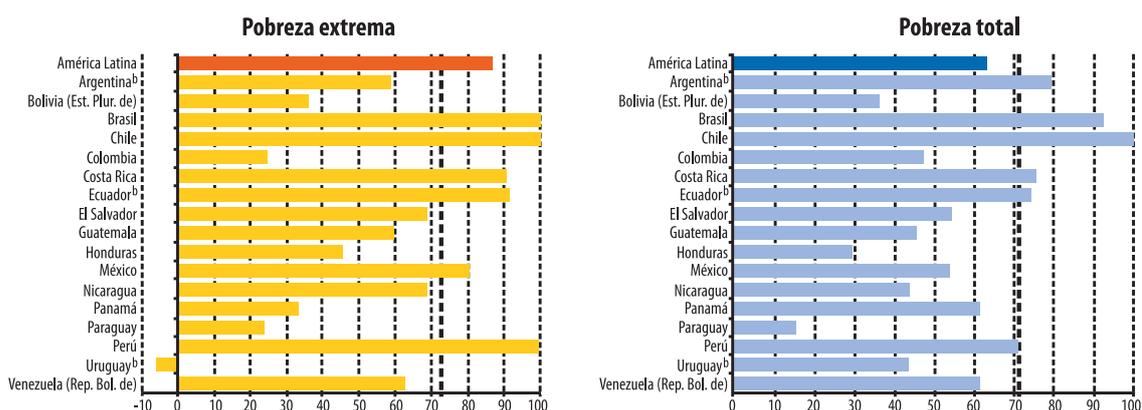
A crise dos anos oitenta na América Latina se traduziu em um aumento sensível da pobreza, bem como da situação da desigualdade socioeconômica na região¹. Somente com a superação da situação de endividamento externo e o rompimento

1 Nas economias em desenvolvimento se adota, em geral, um critério monetário e absoluto de pobreza. Lembrando que, segundo essa definição, uma pessoa ou um domicílio é pobre quando a renda não lhe permite cobrir suas necessidades básicas de reprodução física (medida por uma quantidade mínima de calorias), de moradia, vestimentas e locomoção. Se a renda mensal não permite ao indivíduo (ou domicílio) adquirir os bens necessários à sua reprodução física, dizemos que ele (o domicílio) é indigente, ou então que sofre de uma pobreza extrema. Estabelecemos assim dois limites monetários definidos por dois níveis de renda e que definem duas linhas pobreza: um de pobreza extrema e o outro de pobreza global. A porcentagem de indivíduos (ou de domicílios) situados abaixo de uma dessas linhas, em relação ao total de indivíduos (ou domicílios) de uma nação, mede a dimensão, ou ainda a incidência, da pobreza extrema ou da pobreza global. A renda fixa dos indivíduos pobres (ou dos domicílios) é mais ou menos afastada da linha da pobreza. Com a ajuda de um indicador medimos então a intensidade, ou ainda a intensidade, também chamada lacuna (poverty gap), da pobreza. Os pobres são desiguais entre eles. Um terceiro indicador (FGT) mede essas desigualdades. A pobreza absoluta pode desaparecer. É o que podemos observar em alguns países asiáticos, uma vez que só é necessário que a renda dos pobres ultrapasse a linha da pobreza.

Uma outra definição da pobreza é usada nos países desenvolvidos para analisar a pobreza monetária entre os cidadãos. Esta se mede de maneira relativa. É considerado pobre, neste caso, o indivíduo (ou o domicílio) que recebe uma renda inferior a 50% (ou inferior a 40 ou 60%, dependendo das definições) da renda média. Três observações emergem desta definição: a pobreza não pode desaparecer, a não ser em caso de igualdade perfeita das rendas recebidas por cada indivíduo (ou domicílio); não podemos comparar a dimensão da pobreza em um país em desenvolvimento com a pobreza de um país desenvolvido, já que as definições não são as mesmas; enfim, um pobre de um país desenvolvido pode se beneficiar de um nível de renda que, em um outro país desenvolvido, não o levaria a ser classificado como pobre. Finalmente, podemos analisar a dimensão, a intensidade e as desigualdades entre os pobres, uma vez que o princípio é o mesmo da pobreza absoluta, já que as duas dependem da construção das linhas de pobreza. A abordagem em termos de pobreza monetária, absoluta ou relativa, é insuficiente e pode conduzir a interpretações errôneas, como as que veremos. A pobreza não é apenas monetária, ela possui várias dimensões e existem outras maneiras de medi-la e que permitem ter uma noção melhor das necessidades. É por isso que, além das medidas em termos de absoluta ou relativa, é necessário construir instrumentos que considerem os aspectos não-monetários.

da hiperinflação, em um a contexto de maior dinamismo da economia internacional, os países da região conseguiram, mesmo de modo modesto, retomar o crescimento, o que possibilitou a diminuição da pobreza. Entre 1990 e 2008 a pobreza e a pobreza extrema diminuíram em quase todos os países da América Latina, sendo que em alguns países a redução foi bastante acentuada. No Brasil a pobreza, adotando-se um critério monetário, atingia 35% da população em 1999 e 35,6% em 2003, tendo sido reduzida para 26,9% em 2006 e 25,1% em 2007, de acordo coma a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. É incontestável a redução da pobreza e que o movimento ocorreu, em sua maior parte, durante os governos do Presidente Lula. Esta redução é importante mesmo quando se considera que a proporção atual de pobres é ainda elevada, sobretudo nas regiões de menor desenvolvimento do país. Ela atingia 39% da população da Região Norte em 2007.

Gráfico 1 - América Latina (17 países): progresso na redução da pobreza extrema e da pobreza total, entre 1990 e 2008^a (em percentagens)



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

- a El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o el aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el periodo por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado hasta 2008 (72%). Las cifras reflejan una proyección a 2008 para los países cuya encuesta más reciente es anterior a dicho año.
- b Áreas urbanas

Tabela 1 - Evolução da dimensão da pobreza absoluta no Brasil e no Nordeste do Brasil

	1997	2007
Brasil	34,1%	25,1%
Brasil excluindo o Nordeste	26,4%	19,6%
Nordeste	52,9%	39%

Fonte: Pnads de 1997 e 2007 (tabulações especiais), tirado de Cavalcanti de Albuquerque R. e Rocha S. (2009)

Um aspecto particular da pobreza no Brasil é sua elevada intensidade na população negra. Esta situação não pode ser explicada apenas por causas estritamente econômicas, pois sua origem está enraizada na história e na maneira como os negros foram incorporados ao país. Visando conhecer comparativamente as situações do Brasil, os Estados Unidos e a África do Sul, Gradin (2010) mediu a pobreza em cada país, tomando como linha de referência a pessoa com renda inferior a 60% do rendimento mediano.

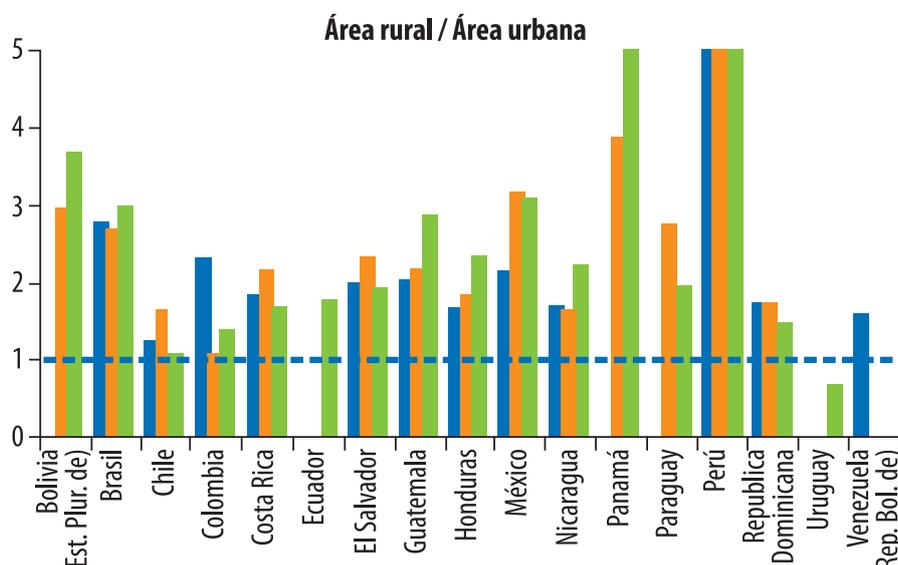
De acordo com o estudo, a população negra representa 54% da população total do Brasil. Seu rendimento médio é 41,5% inferior ao dos brancos em 2006. Em comparação, os negros norte-americanos são vítimas de discriminação, aparentemente menor do que no Brasil, pois sua renda média é de 38,1% inferior ao dos brancos, mas o percentual de negros pobres é maior: 41% dos negros nos Estados Unidos são pobres, 37% no Brasil e 35% na África do Sul contra respectivamente 17%, 18% e 1% de brancos em cada um desses países. Ao considerar todos os pobres, negros e brancos juntos, mais de dois terços dos pobres no Brasil são negros, contra, respectivamente, 22,5% nos EUA e pouco mais de 99% na África do Sul (Idem, p. 9). Ponderada pelo peso da participação dos negros na população total (há certamente muitos mais negros na África do Sul do que nos Estados Unidos), a contribuição dos negros na pobreza é de 67 a 68% no Brasil, 22 a 24% nos EUA e 99% na África do Sul.

A relação entre pobreza e desigualdade é muito superior entre os negros do que entre os brancos. As rendas dos negros pobres são, em média, duas vezes e meia mais afastadas da linha da pobreza que as dos brancos, nos EUA e no Brasil. A desigualdade entre os negros pobres é um pouco mais de duas vezes a observada entre os brancos pobres (Idem, p.11).

Estes dados conduzem ao questionamento da eficácia das políticas sociais realizadas no passado. No Brasil, a probabilidade de um negro ser pobre, ou muito pobre, é significativamente maior do que a de um branco. Isso com certeza se explica pela formação socioeconômica do país, mas também por políticas sociais inadequadas em relação a eles, principalmente em termos da educação primária e da saúde, como veremos mais adiante.

A outra particularidade da situação de pobreza no Brasil refere-se à sua intensidade no meio rural, onde sua manifestação é muito superior à observada para o meio urbano. Embora a redução da pobreza extrema venha ocorrendo mais ou menos no mesmo ritmo nos dois setores, não existe convergência dos níveis de pobreza extrema entre os meios rural e urbano.

Gráfico 2 - Proporção entre a taxa de pobreza extrema rural e taxa de pobreza extrema urbana em 1990, 2002, 2008



Fonte Cepal : Objetivo de desarrollo del milenio 2010

A taxa de pobreza extrema rural continua bem acima do observado em áreas urbanas. A falta de convergência entre os níveis põe em discussão a política de redução da pobreza. Logicamente, seria de se esperar que a meta de redução da pobreza se concentrasse nas áreas rurais, simplesmente porque ela deveria ter prioridade dada a gravidade da situação. O período de 2002 a 2008 corresponde a implementação em uma escala ampla da política de transferência de renda no Brasil e no México. No entanto, durante o período, a pobreza extrema em áreas rurais diminuiu menos rapidamente do que em áreas urbanas no Brasil e a relação de pobreza extrema rural/pobreza extrema urbana aumentou ligeiramente. A evolução é diferente no México. Durante o mesmo período a taxa diminuiu ligeiramente, porém o movimento não pode ser tomado como significativo. Esta é a terceira observação inicial que podemos fazer. O fato da ausência ou da pouca convergência entre os níveis de pobreza rural e áreas urbanas, ao longo do período, sinaliza insuficiência das iniciativas de combate à pobreza na área rural.

A quarta e última observação inicial refere-se as modificações nos movimentos migratórios: do campo para a cidade, das zonas de menor desenvolvimento para aquelas mais desenvolvidas. O Nordeste do Brasil, assim como o Norte, têm uma renda per capita muito inferior à renda média per capita do Brasil. As zonas rurais possuem também uma renda per capita inferior a das cidades. Estas são diferenças que estimulam a migração do campo para as cidades e das regiões pobres para as mais ricas. Porém, observamos há alguns anos uma mudança dos movimentos migratórios.

O saldo migratório entre as regiões do Nordeste e do Sudeste é muito negativo até 1999: o Norte perde uma parte substancial da sua população para o Sudeste. A partir de 1999 esse processo conhece uma forte diminuição e entre 2002 e meados de 2007 é invertido: o Nordeste vira uma região de migração líquida. Este movimento é então interrompido e o saldo migratório volta a ser ligeiramente negativo (ver Comunicado do Ipea, 2010, nº62). Em números absolutos, a população nordestina aumenta um pouco, passando de 47,7 milhões de pessoas em 2000 para 51,3 milhões em 2005 e finalmente 55 milhões em 2010 (ver Barbieri et alii, 2010); em termos relativos a população diminuiu ligeiramente (29%, 28% e 27,5% para as mesmas datas). O aumento da população nordestina se explica, em parte, por fatores demográficos, e em parte pela reversão/atenuação do fluxo migratório. A renda média dos que saem do Nordeste é inferior à renda média dos que imigram para lá, mas a diferença não é muito sensível, segundo o Ipea. Enfim, enquanto em 1995 a migração nordestina correspondia a 32,1% do total das migrações inter e intraregionais no Brasil (ver anexo 1), em 2008 representa apenas 29,4%, com destino principal para o Sudeste.

Por que essas mudanças? Talvez possamos considerar que a maior parte da retenção da população nas regiões pobres se explique pelos azares da política de transferência em relação aos pobres, ou até pelas intenções perversas: a pobreza “nutrindo” a pobreza e a mantendo. O Bolsa Família e uma aposentadoria equivalente a um salário mínimo de camponeses pobres que não contribuíram para o sistema de aposentadoria explicam a estagnação relativa dessas populações nestas regiões, que ontem migravam?

Considerando estas observações, vamos procurar entender a eficácia das políticas de redução da pobreza nos principais países latino-americanos, com um olhar específico sobre o Brasil. Isto implica em abordar as causas da evolução da pobreza rural e urbana. Estudaremos os fatores que podem levar a uma redução da pobreza: na primeira parte são explorados os que podem influenciar no curto prazo e na segunda são analisados aspectos de natureza estrutural (as despesas sociais fora das transferências monetárias) que se realizados poderão, mesmo que em prazo mais longo, alterar sua situação efetivamente.

2. A redução da pobreza depende relativamente pouco das políticas de assistências

Três fatores podem aumentar ou diminuir a dimensão e a intensidade da pobreza: o nível e a evolução da desigualdade econômica e a taxa de crescimento do PIB. Esses três fatores caracterizam o que se pode chamar de «o triângulo da pobreza», segundo a expressão de Bourguignon.

As desigualdades de rendas produzidas pelo mercado necessitam ser reduzidas pelas políticas fiscais. É o que observamos na Europa e o que não ocorre na América Latina, apesar das novas políticas de transferência condicionadas de renda, implementadas a partir do começo dos anos 2000².

O « Triângulo das Bermudas » na América Latina.

Analisemos os efeitos dos três fatores mencionados³. Para uma dada taxa de crescimento e uma estabilidade da distribuição da renda monetária, quanto mais elevado o nível das desigualdades mais difícil será reduzir a pobreza. Na realidade, quanto mais elevada a desigualdade, maior é a distância entre a renda média dos pobres e a linha da pobreza, portanto, mais longo o caminho para atingir e ultrapassar esta linha e diminuir a taxa de pobreza. Por outro lado, quanto mais elevada e regular a taxa de crescimento, se todos os outros aspectos estiverem iguais (nível de desigualdade estável), menor a dimensão e a intensidade da pobreza. Na prática, a superação da linha de pobreza é alcançada mais rapidamente com a elevação do crescimento, com a condição de que essa taxa de crescimento seja sustentada⁴. Quanto mais diminuem as desigualdades, se todos os outros aspectos estiverem iguais, mais a distância entre a renda média dos pobres e a linha da pobreza tende a diminuir, e vice-versa. Essa diminuição das desigualdades pode ser ao mesmo tempo o provocada por um aumento do salário mínimo mais elevado que a taxa de crescimento, de uma diminuição dos empregos informais, de uma política de transferências de rendas e ou, finalmente, da natureza do regime de crescimento.

O aumento da taxa de crescimento, a redução da sua volatilidade de 2002-2003 a 2008 e a diminuição modesta das desigualdades explicam a queda recente da pobreza de natureza monetária constatada nas principais economias latino-americanas.

2 São as políticas de transferências de rendas (presença na escola, vacinação) que foram executadas nos anos 2000: Bolsa Família no Brasil, AUH na Argentina, Oportunidades no México etc. (Valencia Lomelli, 2008; Lautier, 2010; LoVuolo, 2010; Rocha 2009; Salama, 2010).

3 Nós analisamos detalhadamente a influência desses três fatores em nosso livro: O desafio das desigualdades, uma comparação econômica Ásia/América Latina (2006),

4 A regularidade do crescimento é uma condição importante. Uma taxa de crescimento média regular do PIB pode ter uma eficácia mais elevada sobre a redução da pobreza do que uma taxa de crescimento média do PIB mais elevada, porém irregular. De fato, a volatilidade do crescimento tem efeitos distributivos. Por exemplo, em caso de crise, as desigualdades aumentam em geral, e esse aumento é negativo sobre a pobreza. Observamos também um atraso entre o ciclo do PIB e o ciclo das rendas dos trabalhadores e das camadas pobres da população (com exceção político-econômica contrária da parte do governo, como observamos na maioria dos países latino-americanos durante a crise de 2008-2009) e esse atraso retarda as recuperações do nível de vida dessas camadas na hora da retomada. Salama, in Lautier, Marques Pereira, Salama, 2004 nota que o aumento das desigualdades dura muito tempo.

No entanto, a taxa de crescimento e a variação das desigualdades não são independentes uma da outra: existem regimes de crescimento que tendem a aumentar as desigualdades e outros que tendem a diminuí-las, ou seja, o crescimento nunca é neutro do ponto de vista distributivo.⁵ O regime de crescimento dominante no Brasil nos anos 2000 contribuiu para reduzir ligeiramente estas desigualdades. Desde então, a queda relativa das desigualdades e a taxa de crescimento positiva convergem em favor da diminuição da pobreza.

Dois fatores favoráveis: a redução das desigualdades e o aumento da taxa de crescimento explicam a redução da pobreza no Brasil

O Brasil é um dos países com maior nível de desigualdade no mundo. O coeficiente de Gini, que mede as desigualdades⁶, mostra uma taxa muito alta: por volta de 0,55 contra 0,30 na Coreia do Sul.

As desigualdades diminuíram. A relação do rendimento do trabalho de 5% da população mais rica sobre 50% da população mais pobre passou de 14,3 em 1993 para 14,1 em 2003, e para 13,5 em 2008; a relação dos 5% sobre os 25% mais pobres evoluiu de 23,6 para 21,6 e 18,6 nas mesmas datas (ver Dedecca, *op. cit.*, p.16). O coeficiente de Gini, antes das transferências sociais (Bolsa Família, ajuda aos deficientes e, sobretudo a aposentadoria), era de 0,631 em 1998, passando para 0,598 depois das transferências. Esses dois coeficientes revelam uma redução clara, mesmo permanecendo altos: o Gini antes das transferências era de 0,598 e depois 0,543. Em 2008, a renda *per capita* de 22,6% do total da população (incluindo crianças e idosos) era

5 Na Argentina, os 10% mais ricos ganhavam oito vezes o que ganhavam os 10% mais pobres em 1974 e, com a expansão do liberalismo durante a ditadura (redução dos salários reais, execução de uma fiscalização bastante regressiva) e na época do Plano de Convertibilidade, este número aumentou fortemente, passando de 16 em 1990 para 33 em 2002-2003. Esse número baixou em seguida para atingir 25 em 2006 (Gaggero, 2008, p.20). Segundo Lozano, usando os dados do Indec, esse número teria em seguida aumentado até alcançar 28,2% em 2009 (Lozano C in *Apertura* n°198, abril 2010); segundo Agis *et alii* (2010), este mesmo parâmetro seria de 24,8 em 2009.

6 Essa medida é imperfeita, pois não obtemos as rendas dos que são extremamente ricos, assim como a dos que são extremamente pobres. É por isso que alguns economistas, como Siscu (Ipea), indicam que falta completar esta abordagem pessoal das rendas com uma análise da distribuição funcional das rendas (Folha de São Paulo, 13/10/2008). A dificuldade de obter as rendas do capital (juros, dividendos etc.) torna quase impossível saber com precisão e no longo prazo o peso efetivo das rendas dos 1%, dos 0,1% e dos 0,01% mais ricos. (ver Alvaredo, 2010 in Atkinson e Piketty). Além das dificuldades para obter o total das rendas, medir as desigualdades com o Gini também encontra outros limites: como ele é muito global, também é difícil de decompor. É por isso que outros existem indicadores que não podemos apresentar aqui.

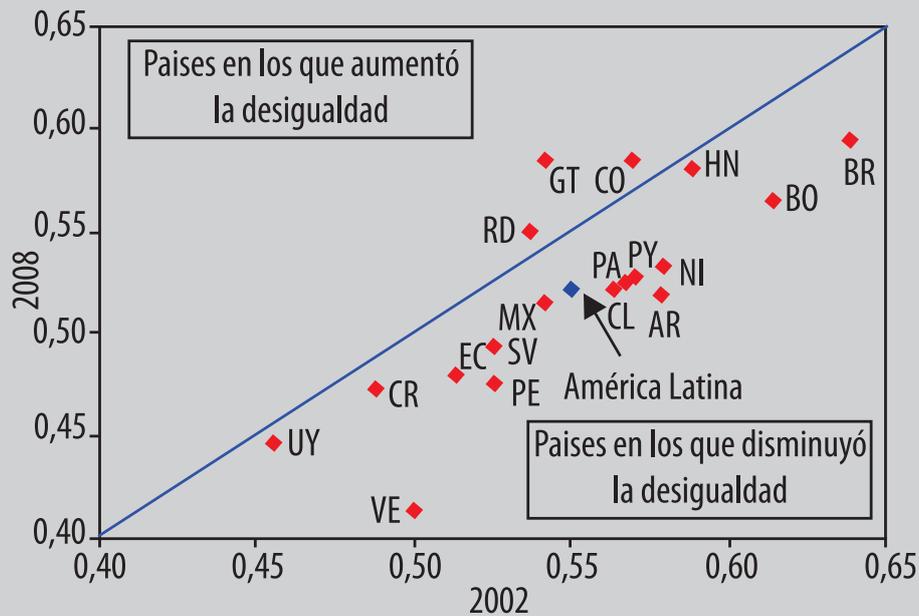
inferior a $\frac{1}{4}$ do equivalente do salário mínimo⁷ antes das transferências sociais, contra 29,47% em 1998, e 10,46 depois das transferências contra 20,13% em 1998. Em 2008, a renda *per capita* de 3,3% da população era superior a cinco salários mínimos antes das transferências monetárias, contra 4,7% em 1998, e depois das transferências monetárias de 4,2% contra 3,8% em 1998 (fonte IBGE e Pnad, in Comunicado do Ipea n°59, 2010). No total, observamos então uma redução das desigualdades, porém, um aumento relativo do número de pessoas recebendo mais de cinco salários mínimos depois das transferências, causado pelos efeitos pouco distributivos do sistema de aposentadoria. Assim como nós notamos (ver nota 7), é difícil conhecer por completo as rendas dos mais ricos, que representa 1% da população, assim como essa queda das desigualdades deve ser reconsiderada, o que não fazem os economistas brasileiros.

O crescimento não é neutro na distribuição das rendas. Ele gera uma distribuição das rendas mais ou menos desigual dependendo da natureza dos empregos qualificados e não-qualificados que cria e da dinâmica dos setores (industrial, financeiro, serviços e agrícola) que sustentam o crescimento⁸. As relações complexas entre crescimento e desigualdade e suas consequências sobre a pobreza foram analisadas por Kakwani e outros (Kakwani *et alii*, 2004, 2010). A idéia básica destes autores consiste em definir uma taxa de crescimento hipotética do PIB (*poverty equivalent growth rate*, ou PEGR) que corresponde a um crescimento neutro do ponto de vista distributivo: se essa taxa ultrapassar o que foi observado, o crescimento é *pro poor*, pois ela vem acompanhada de uma diminuição das desigualdades; se ela é inferior, mas continua positiva, ela é do tipo *trickle down* (o índice da pobreza cai, mas as desigualdades aumentam); e por fim, se ela é negativa e inferior à taxa observada, estamos diante de um crescimento que empobrece.

7 No dia 01/04/2003, pouco tempo após a posse de Lula, o salário mínimo era de R\$ 250,00, e no dia 01/01/2010 era de R\$ 510,00, por volta de US\$ 260 dólares americanos. É útil lembrar, porém, que uma fração importante dos trabalhadores no Brasil recebe uma quantia bem inferior ao salário mínimo. A linha de pobreza está por volta de R\$ 200,00 por mês, muito abaixo do salário mínimo, e a porcentagem de pobres é de $\frac{1}{4}$ da população, aproximadamente. Lembremos enfim que estamos falando de renda per capita. O que significa dizer que, se um domicílio com quatro pessoas recebe o equivalente a um salário mínimo, eles estão recebendo $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita, da mesma maneira que um domicílio com 4 pessoas que recebem $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita estaria recebendo 2 salários mínimos no total.

8 Em Salama (2008) analisamos as implicações dos regimes de crescimento e natureza dos empregos para o caso do Brasil.

Entre 2002 e 2008, o crescimento produziu menos desigualdades na maior parte dos países da América Latina e no Brasil em específico⁹. No total, as desigualdades entre as rendas caíram ligeiramente em vários países entre 2002 e 2008 (Cepal, 2009; Lopez-Calva e Lustig, 2009; Hopenhayn, 2009; para o Brasil: Dedecca, 2010, para a Argentina: Gagerro, 2008 e Agis, Canete e Panigo, 2010), com exceção de três países, entre eles a Colômbia (ver gráfico abaixo).



Fonte Cepal

A taxa de crescimento aumentou na média nos dois mandatos do presidente Lula em relação ao seu antecessor, mas a volatilidade do crescimento continuou alta: 1,2% em 2003, 5,7% em 2004, 3,2% em 2005, 4% em 2006, 6,1% em 2007, 5,1% em 2008, 0% em 2009 e 6% previsto para 2010. O aumento do salário mínimo, a redução das desigualdades, as facilidades de crédito para a compra da casa própria ou de outros bens duráveis estimularam a demanda de bens de consumo. No total, o aumento do salário mínimo, seguido pelos aumentos menos significativos do salário médio, e a expansão do crédito, deram ao mercado doméstico um novo dinamismo. A contribuição ao crescimento do consumo das famílias para a evolução do PIB aumentou e explica quase 80% do crescimento do PIB em 2005 e 2008 (de Paula, 2010) e, sobretudo, está na base da aceleração do crescimento.

⁹ Ver Cepal (2009), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*; Lopez-Calva e Lustig, (2009), Dedecca (2010).

É grande a determinação do regime de crescimento dominante

Os regimes de crescimento são influenciados pelos modos de inserção na economia mundial. Não é porque há uma abertura crescente das economias na economia mundial que todas vão se inserir da mesma maneira. Em alguns países a abertura é rápida, em outros é mais lenta. A abertura não se dá sobre os mesmos produtos. Sabemos que as economias latino-americanas aumentaram pouco o peso de suas exportações na economia mundial, diferente das economias asiáticas e à exceção do México e de alguns países da América Central, e que, de maneira inversa, a globalização financeira foi mais impactante na América Latina do que na Ásia (Salama 2010, Kliass e Salama, 2008).¹⁰

Não existe uma relação unívoca entre grau de abertura na economia mundial e a taxa de crescimento. A dimensão do crescimento depende de como se dá a inserção (quais são os produtos exportados, quais são seus níveis de tecnologia, qual é o valor adicionado produzido localmente, se o valor agregado diminui ou não? qual é a política de reforma adotada?), ou seja, o crescimento depende mais da maneira de praticar a abertura do que da abertura em si mesma. A abertura comercial crescente não é sinônimo de crescimento forte, pois ele que depende de outras condições que não são automáticas nos processos de maior exposição à concorrência externa. A globalização comercial impõe restrições de custos mais ou menos altos de acordo com os níveis do custo unitário do trabalho (combinação do salário real em dólar e da produtividade), tendo este apresentado tendência de redução nos anos 90 devido ao comportamento desfavorável dos salários em relação à produtividade. Porém, essa evolução não é inevitável, ela depende de muitas outras variáveis, tais como da política de mudança, do funcionamento do mercado de trabalho, da política industrial, etc. (Anexo 2)¹¹.

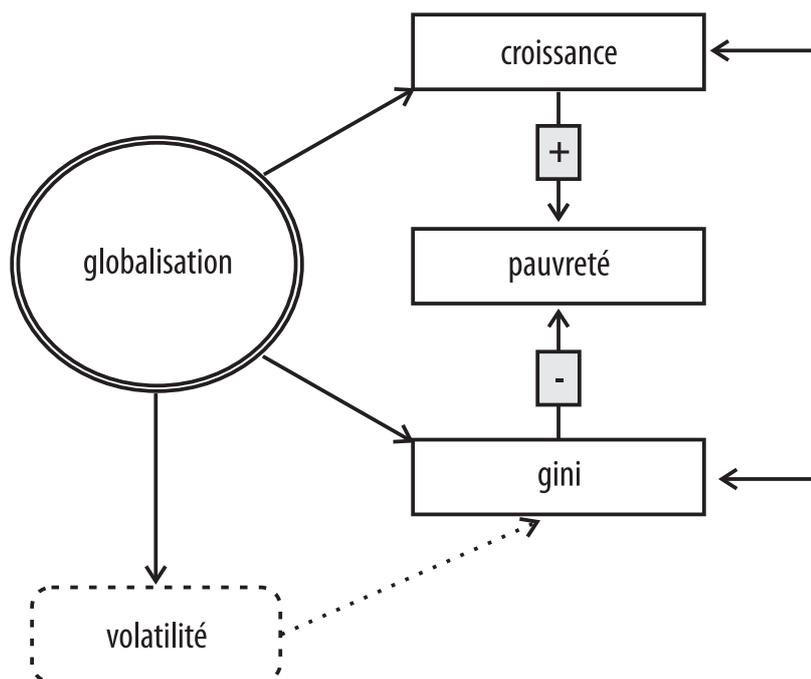
A mundialização comercial e financeira introduz um fator de instabilidade suplementar ao crescimento, uma vez que o mercado age quase sem nenhum

10 A globalização financeira desencadeia um processo de financiamento que pode se traduzir em uma baixa dos salários no valor adicionado ao lucro, sobretudo ao lucro financeiro no setor produtivo. Essa baixa relativa freia o aumento, em termos absolutos, dos salários reais. A divisão do valor adicionado em prejuízo dos assalariados pode não acontecer (ver anexo 1) e, nesse caso, a parte crescente dos lucros financeiros se dá prejudicando o investimento via o autofinanciamento e reduzindo a taxa de formação bruta de capital. No entanto, os pobres, incluindo os assalariados que não trabalham nas grandes empresas, não seriam afetados por estes possíveis movimentos de repartição do valor adicionado.

11 Devemos notar que estamos falando de uma média, e que é importante analisar a dispersão dos salários em volta desta média. Podemos considerar que a lógica do liberalismo conduz a uma dispersão maior, com o aumento do salário real médio escondendo então uma dificuldade maior para os pobres de ultrapassar a linha da pobreza. Porém, de outro lado, a política que visa o aumento do salário mínimo, assim como a mudança da relação entre trabalhadores qualificados e trabalhadores não-qualificados, aumenta a probabilidade de ultrapassagem da linha de pobreza por número de pobres.

controle, como foi o caso da Argentina dos anos 1990, ou também no México, e de maneira menos caricatural no Brasil. O crescimento não é regular (ver o quadro abaixo). Esta irregularidade tem efeitos distributivos que agem negativamente sobre a pobreza. Com este argumento, podemos retomar o diagrama proposto por Nissanke e Thorbecke (2010), completando-o com a adição da volatilidade. Dois caminhos levam ao crescimento. A abertura aumenta a volatilidade do crescimento se políticas econômicas específicas não forem adotadas, e essa volatilidade age sobre o crescimento e dificulta a manutenção de uma alta taxa média de longo prazo (Cepal, 2010, documento de referência; Fanelli J.M.e Jimenez J.P, 2010; Fanelli 2009). Ela também aumenta as desigualdades. A abertura, sob um contexto de volatilidade, pode gerar efeitos negativos na distribuição de renda. O crescimento tampouco é neutro de um ponto de vista distributivo. Tudo depende do regime de crescimento dominante, alguns tendem a aumentar a desigualdade econômica e também social, outros a diminuí-las.

Diagrama



De um ponto de vista macroeconômico, a conclusão é simples: as condições para a redução durável da pobreza requerem, ao mesmo tempo, uma diminuição da desigualdade, um aumento da taxa de crescimento e um crescimento pouco volátil. A diminuição das desigualdades foi relativamente fraca nos anos 2000, a taxa de crescimento aumentou ligeiramente, mas a volatilidade do crescimento

foi relativamente alta. Entre os maiores países, o Brasil e a Argentina parecem estar comprometidos com um novo regime de crescimento, dando maior peso ao mercado doméstico e maior preferência ao consumo do segmento pobre da população, graças ao aumento do salário mínimo, dos gastos sociais e do crédito pessoal. A crise de 2009 impulsionou, paradoxalmente, um reforço dessa tendência.

Do ponto de vista político, a condição é menos evidente: o caminho da institucionalização de um novo regime de crescimento que priorize a diminuição da pobreza encontra obstáculos de ordem social e política. Os conflitos entre e intra grupos sociais tendem a criar obstáculos, abrindo caminho para o conservadorismo ganhar espaço. A diminuição da pobreza, de maneira durável, passa por um questionamento profundo dos regimes de crescimento que permitiram a sua reprodução.

A dimensão e intensidade da pobreza e suas relações com a desigualdade depende também do sistema fiscal em vigor e das transferências monetárias efetuadas. O sistema fiscal pode ser progressivo, e neste caso ele favorece uma diminuição das desigualdades, ou, ao contrário, ser regressivo. O aumento da desigualdade, seja ele o produto da volatilidade ou do regime de crescimento, pode ser impedido por políticas públicas redistributivas. Existem tipos diferentes de transferências monetárias: as transferências monetárias condicionadas, como a ajuda direta aos domicílios pobres e muito pobres, aos que têm membros com incapacidades, e as aposentadorias que beneficiam os idosos que contribuíram durante o período de atividade e aqueles que não contribuíram. As transferências monetárias deveriam diminuir as desigualdades, e mesmo a dimensão e a intensidade da pobreza.

Um imposto regressivo torna difícil aumentar as transferências sociais na magnitude exigida pelo desafio

O imposto, no sentido geral (impostos, contribuições sociais), modifica a distribuição das rendas. Ele pode ser progressivo, quando diminui as desigualdades, e regressivo quando aumenta a desigualdade. Ele é progressivo nos países industrializados,¹² e em geral regressivo nos países latino-americanos. As receitas orçamentárias, *via* despesas sociais, também tiveram um efeito distributivo. Este é alto nos países industrializados (Unrisd, 2010, p.14), e mais fraco nos países latino-americanos.

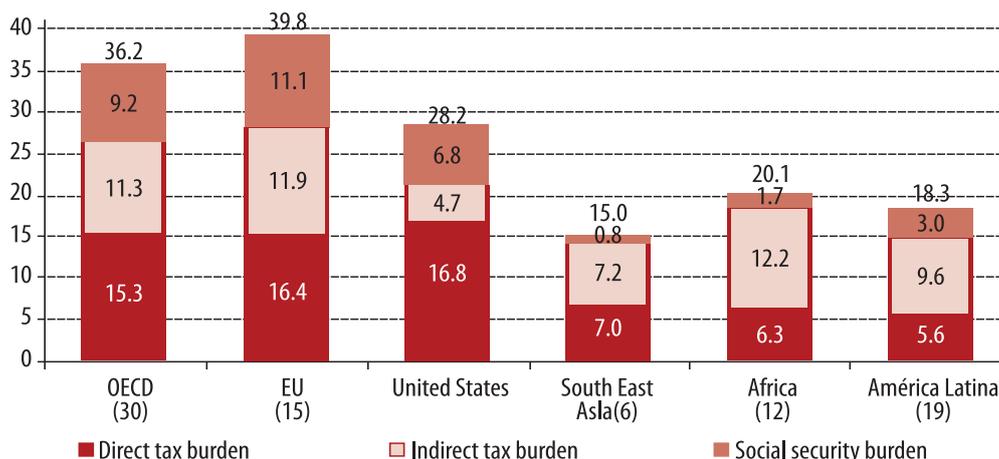
12 Nos países europeus, nos anos 2000 os impostos têm tendido a se tornar menos progressivos do que no passado. Na França, por exemplo, o imposto sobre a renda contribuía para 36,9% da redução das desigualdades em 1996 e para 26,2% em 2007, segundo os dados do INSEE, retirados dos cadernos franceses n°351 em 2009.

Um imposto regressivo

Para avaliar a progressividade (ou a regressividade) do sistema fiscal, temos que analisar a sua estrutura de impostos. Existem três tipos de impostos: aqueles sobre o comércio exterior (bens e capitais), os diretos e os indiretos. Com a liberalização do comércio exterior, os direitos aduaneiros foram fortemente reduzidos, mas em alguns países o imposto sobre os produtos exportados foram ampliados, é o caso da Argentina. Os impostos diretos são progressivos quando: i) o pagamento é realizado a partir de certo limite de renda, isentando assim os pobres e às categorias de renda mais baixa; ii) as taxas de imposição variam em função dos estratos de renda, sendo os superiores submetidos a taxas mais altas que as impostas aos de renda mais baixa. Os impostos indiretos são pagos por todos os consumidores, incluindo os pobres. Uma progressividade pode ser introduzida uma vez que as taxas são diferentes segundo a natureza dos bens (taxas baixas para os produtos básicos e altas para alguns bens duráveis de valor elevado).

Os sistemas fiscais latino-americanos são regressivos em termos distributivos, ao contrário do observado nos países desenvolvidos, onde eles são progressivos¹³. Na verdade, os sistemas fiscais latino-americanos se caracterizam: i) pela importância dos impostos indiretos; ii) pela baixa progressividade das taxas de imposição segundo os estratos de renda; iii) por um peso muito baixo dos impostos diretos na estrutura de impostos e iv) finalmente, por uma taxa de evasão fiscal muito elevada, como mostram as três figuras a seguir.

Gráfico 3 - Comparação internacional do nível e estrutura da carga fiscal



Fonte: ECLAC, OECD and IMF

Note: the average for Latin America covers the central government, except for Argentina, Brazil, Bolivia (Plurinational State of), Chile and Costa Rica, where it refers to the general government.

13 Ver Marques Pereira *et al* (2010) e Bruno (2010).

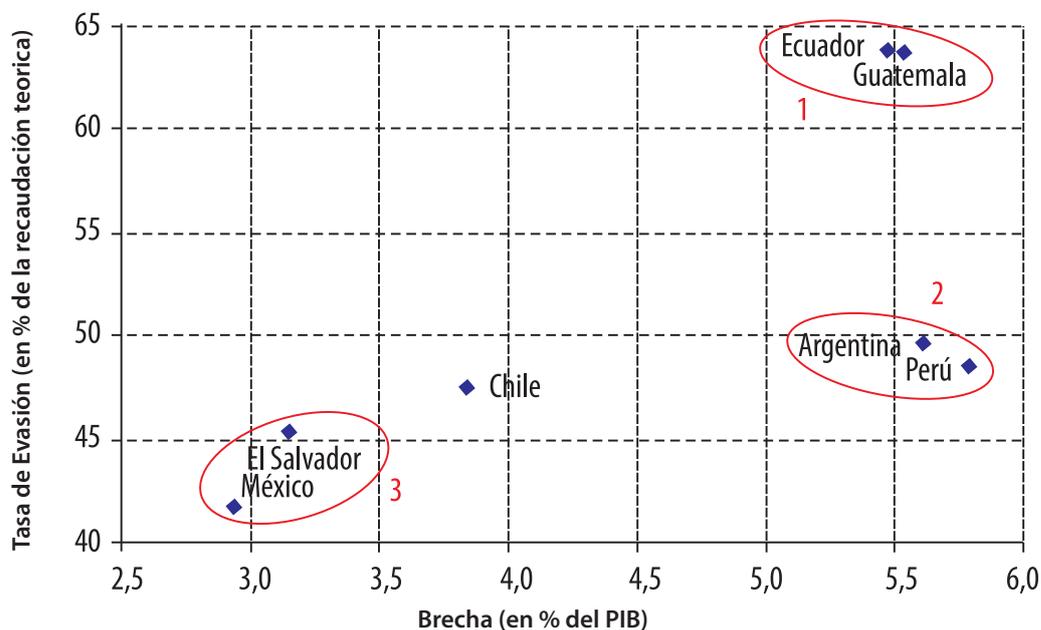
Assim como podemos ver no gráfico acima, os impostos (contribuição à seguridade social) são substancialmente menores na América Latina em comparação com a União Europeia, EUA e países da OCDE (5,6% na América Latina e 16,4% do PIB na Europa). Os impostos indiretos representam 52% dos impostos na América Latina, sendo que pesam 30% na Europa dos 15. Na média, os impostos diretos pagos pelos particulares representam 30% do total dos impostos diretos na América Latina, contra 70% para os países da OCDE em 2006, como podemos ver na tabela seguinte.

**Tabela 2 - América Latina e Caribe: a receita do imposto de renda por país
(em porcentagens)**

Country (year)	Companies	Individuals	Total	Companies / Individuals	Income / Consumption
	(% of GDP)	(% of GDP)	(% of GDP)	(%)	(%)
Argentina (2007)	3.6	1.6	5.4	2.3	0.4
Bolivia (Plurinational State of) (2007)	3.0	0.2	3.3	14.4	0.3
Brazil (2007)	5.1	2.6	7.7	2.0	0.5
Chile (2007)	7.3	1.2	8.4	6.3	0.9
Ecuador (2006)	2.3	0.8	3.1	3.1	0.5
El Salvador (2007)	2.7	1.9	4.6	1.4	0.6
Guatemala (2007)	2.9	0.3	3.4	8.5	0.5
Honduras (2004)	3.7	1.6	5.3	2.3	0.5
Haiti (2006)	1.0	1.1	2.1	0.9	0.6
México (2005)	2.4	2.2	4.6	1.1	1.2
Nicaragua (2001)	3.1	2.0	5.1	1.6	0.5
Panama (2006)	2.9	2.0	5.0	1.5	1.8
Peru (2007)	5.9	1.4	7.2	4.2	1.0
Dominican Republic (2002)	1.3	1.8	3.1	0.7	0.4
Latin America (14)	3.4	1.5	4.9	2.3	0.7
OECD (2006)	3.9	9.2	13.0	0.4	1.2
USA	3.3	10.2	13.5	0.3	2.9

Fonte: compiled by the author on the basis of data from ECLAC, the OECD, J. Roca (2009) for Ecuador, M. Cabrera (2009), for El Salvador and Guatemala, D. Álvarez (2009) for México and Cetrángolo and Gómez Sabaini (2007) for Honduras, Nicaragua and the Dominican Republic.

Figura 1 - Evasão global do imposto da renda (em porcentagens)



Fonte: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009).

- Notas: a La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.
b La brecha de recaudación consiste en la recaudación teórica menos la recaudación efectiva, sobre el PIB

O sistema fiscal brasileiro, apesar de ser menos regressivo que o da Argentina e do México, contribui significativamente para as desigualdades. No Brasil, as receitas fiscais (fora as contribuições sociais) aumentaram 29,2% entre 2002 e 2009. As taxas de imposição das parcelas diferentes de renda são muito pouco progressivas e fracas¹⁴ quando comparadas àquelas de países industrializados. No caso dos impostos indiretos, os impostos pagos pela indústria alimentícia aumentaram 85% em termos reais, 51% na indústria têxtil e 79% nas telecomunicações sem fio, onde o uso do celular virou um bem de necessidade primária. Globalmente, segundo os dados da Ipea, as famílias que ganham menos de dois salários mínimos tiveram um peso fiscal muito superior, relativo às suas rendas, do que das famílias que ganham mais de trinta salários mínimos. Mais precisamente, até dois salários mínimos, a carga fiscal total (impostos diretos e indiretos obrigatórios) é de 48,9%, entre 3 a 5 salários mínimos a

14 O pagamento do imposto direto diz respeito às pessoas que ganham mais de R\$ 1.500,00; os pobres e as camadas de baixa renda são isentas desse imposto. Mas a progressividade é fraca, as taxas vão de 7,5% à 27,5% segundo o nível de renda, mas aquele que ganha R\$ 5.000,00 tem que pagar a mesma taxa que aquele que ganha R\$ 100.000,00 referente aos R\$ 5.000,00. Lembramos que os pobres pagam pouco imposto de renda, assim como as contribuições sociais, já que eles se concentram nas atividades informais.

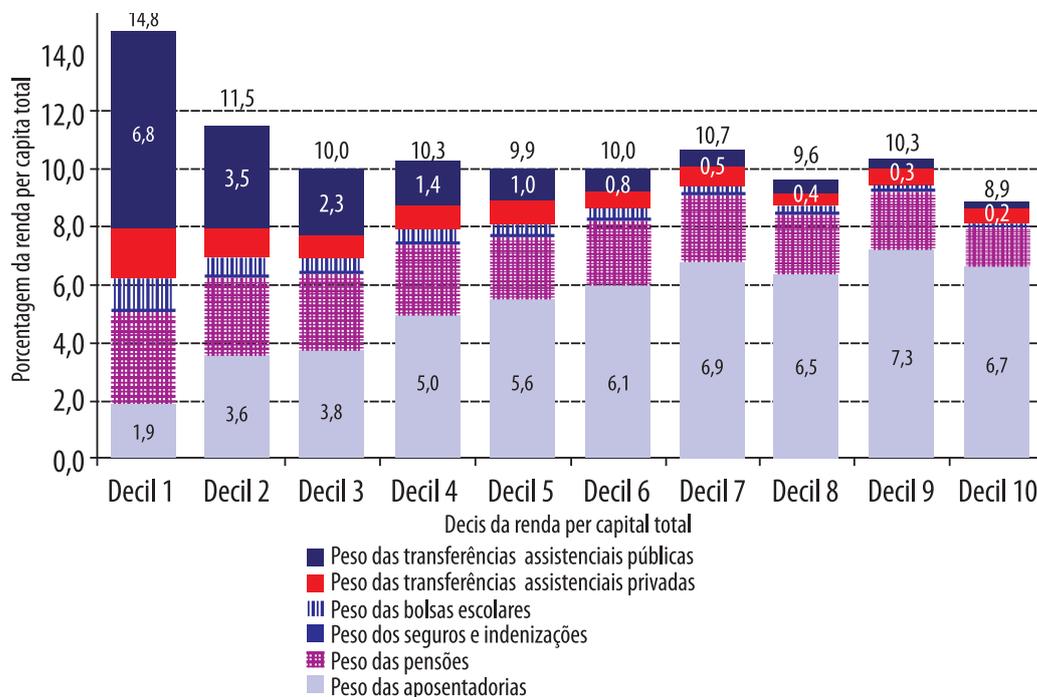
carga fiscal cai para 35,9, de 5 a 10 é de 31,8%, de 10 a 20 fica em 28,5%, de 20 a 30 mantém-se em 28,7%, e acima de 30 salários mínimos cai para o nível mais baixo de 26,3%, ou seja, para os mais pobres (menos de dois salários mínimos) a punção fiscal equivale a 197 dias de trabalho, e para os mais ricos a 106 dias. (Comunicado do Ipea, 2010, n°38 e 2009, n°22).

Transferências monetárias insuficientes

As transferências monetárias incluem ao mesmo tempo as transferências condicionadas, que beneficiam os pobres, que têm o nível de renda abaixo da linha da pobreza, e as aposentadorias do Estado. Estamos falando, então, de instrumentos heterogêneos de políticas públicas, que não incluem somente a ajuda aos pobres. As transferências monetárias podem afetar mais ou menos intensamente a distribuição de renda, mas na América Latina elas têm afetado relativamente pouco. Elas também afetam a dimensão e a intensidade da pobreza e sua relação com a desigualdade, em diferentes níveis segundo o tipo de transferência realizada.

1. Os dados disponíveis sobre o peso das transferências monetárias, incluindo as aposentadorias, em relação à renda disponível na América Latina (18 países) revelam dois traços salientes: a) o peso das transferências é mais alto nos dois primeiros décimos da população, aqueles onde estão concentrados os pobres, e se mantém relativamente estável nos demais, com exceção dos 8° e 10° décimos, onde ele muda ligeiramente; b) o peso de cada um dos componentes é diferente segundo os décimos. As transferências monetárias criadas para a assistência são particularmente importantes para os primeiros décimos: 6,8% da renda disponível para o primeiro décimo, e 3,5% para o segundo. O peso das transferências cai para os décimos seguintes e se torna insignificante a partir do 6° décimo. Ao contrário, o peso relativo das aposentadorias e outras pensões não é insignificante nos primeiros décimos e cresce bastante nos décimos seguintes (ver gráfico seguinte)).

Gráfico 4 - América Latina (18 países): peso das diferentes transferências dentro da renda *per capita* da família, em torno de 2008 (em porcentagens)



Fonte: Cepal

As transferências são muito mais altas no Brasil do que no resto da América Latina. Mais precisamente, os pobres no meio rural, os que sofrem deficiências em algumas condições, e os idosos que não contribuíram durante o período ativo, que têm direito ao pagamento de uma aposentadoria equivalente a um salário mínimo (ver supra). Como o salário mínimo aumentou muito desde 2005, o total das aposentadorias, mas também os pagamentos da Bolsa Família (em relação ao salário mínimo) cresceram em termos absolutos e em relação ao PIB. Segundo o Ipea(2010), em 1998 o total das transferências monetárias (transferências condicionadas, aposentadorias) representava 8,5% do total das rendas *per capita* para o primeiro décimo, e as rendas dos empregos representavam 85,2%, 14,6% para o segundo décimo, 18,7% para o terceiro e 15,5% para o 10º décimo. Em 2008, podemos observar uma mudança da tendência, com a forte progressão das transferências para as categorias mais pobres: 24,9% para o 1º décimo, 21% para o 2º, 22,7% para o 3º e 19,3% para o 10º.

Tabela 3 - Parte do total das transferências monetárias de todas as rendas *per capita*, no Brasil.

	1998	2008
1º décimo	8,5%	24,9%
2º décimo	14,6%	21%
3º décimo	18,7%	22,7%
10º décimo	15,5%	19,3%

Fonte: Ipea, Comunicado do Ipea, nº 59, 2010

Segundo o Ipea (mesma fonte), o número de pessoas que tem a renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo no Brasil era de 44,5 milhões, em 1998, fora as transferências, e de 30,4 milhões quando foi recontado, ou seja, uma queda de 14,2 milhões de pessoas. Em 2008, os números são os seguintes: 40,5 milhões e 18,7 milhões, uma queda de 21,7 milhões de pessoas. Vemos um movimento de redução duplo, sendo o segundo mais destacado que o primeiro. Graças às transferências o número de pessoas recebendo uma renda equivalente a menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo passou de 30,4 milhões para 18,7 milhões entre 1998 e 2008¹⁵. Em dez anos, o número de pessoas que tinham uma renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo antes das transferências monetárias caiu em quatro milhões (10%), e depois das transferências em 11,7 milhões (38%). O que mostra a importância das transferências para a melhoria das rendas desta categoria da população, que é por definição pobre, pois recebe em média 60 dólares por mês.

2. No Brasil existem vários instrumentos de redistribuição de renda que beneficiam os pobres. Um deles é o Bolsa Família (ver o quadro). O segundo instrumento de redistribuição, menos conhecido, visa às pessoas deficientes com mais de 65 anos de idade que têm renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e lhes garante uma aposentadoria igual a um salário mínimo, ou seja, R\$ 510,00 (no dia 01/01/2010), sendo um valor superior àquele recebido pelos beneficiários do Bolsa Família. Um terceiro instrumento de redistribuição beneficia os a população idosa rural pobre. Ela tem o direito à aposentadoria de um salário mínimo. Esta política contribuiu de maneira importante para a redução do nível de pobreza rural (ver quadro-resumo abaixo). Apesar

15 A pesquisa feita pela IE/UFRJ, no fim de 2008, na cidade de Recife (Nordeste do Brasil), leva a conclusões parecidas. Essa pesquisa foi feita com famílias que ganham menos de R\$ 60,00 *per capita* e com aquelas que recebem menos de R\$ 120,00 *per capita*. A indigência (pobreza extrema) e a pobreza diminuem; a intensidade da pobreza diminui ainda mais e as desigualdades entre os pobres mais ainda, nos dois casos. A situação das famílias pobres que se beneficiam do Bolsa Família se aproxima daquela que não a recebe (ver Lavinias, 2010, p.142 a 145).

do Bolsa Família afetar a intensidade da pobreza, os instrumentos que beneficiam os deficientes e pobres no meio rural afetam especialmente a dimensão da pobreza no meio rural.

Figura 2 - América Latina (15 países): efeitos na redução da pobreza das distintas transferências, em torno de 2008

Países	Apo-senta-dorias	Pen-sões	Segu-ros e Indeni-zações	Bolsas escola-res	Transferências assistenciais privadas	Transferências assistenciais públicas	Total transfe-rências	Pontos porcen-tuais de redução	Porcen-tagem de redução
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15,8	52
Bolívia (Estado Plurinacional da 2007)	+	=	=	+	3,0	6
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	++	+++	14,2	42
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11,2	50
Colômbia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3,9	10
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9,7	40
Equador 2008	+	+	+	++	7,2	16
El Salvador 2007	+	=	=	=	+	1,5	5
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1,7	4
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1,0	2
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4,1	13
Nicarágua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1,2	2
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7,8	27
Paraguai 2008	+	=	+	2,8	5
Peru 2008	=	=	=	...	=	=	=	0,3	1
Rep. Dominicana 2008	+	=	+	2,0	5
Uruguai 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14,0	62
Venezuela (República Bolivariana da) 2008	+	=	...	=	...	=	+	2,1	8

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

Legenda: símbolo "=" e cor vermelha: menos de 2% de redução; símbolo "+" e cor amarela: menos de 10% de redução; símbolo "++" e cor verde: menos de 30% de redução; símbolo "+++ e cor celeste: 30% ou mais de redução.

Mostramos que no Brasil as transferências monetárias que não são pagamento de aposentadorias não permitem, por si só, uma redução importante da pobreza. A redução tem também outras origens, incluindo principalmente a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho (mais empregos, aumento das remunerações), mas às vezes as transferências podem reduzir sensivelmente a intensidade da pobreza. Assim, segundo Sonia Rocha¹⁶, os programas sociais alvo (Bolsa Família, ver quadro, e ajuda a pessoas deficientes¹⁷) só diminuíram 6,4% o número de pobres no Brasil em 2007. A intensidade da pobreza diminuiu e com ela a porcentagem de indigentes (pobreza extrema), e, por conseguinte a situação dos pobres melhorou. Ao contrário, o pagamento das aposentadorias aos camponeses pobres (menos de 8 milhões de pessoas em 2007) permitiu uma redução considerável da dimensão da pobreza. Albuquerque e Rocha (2009) calcularam que, sem o pagamento dessas aposentadorias, a pobreza teria aumentado em 47% e o número de pobres teria se elevado a 68 milhões ao invés dos 46 milhões observados, e a taxa de pobreza passaria de 25% para 37%. Ou seja, o pagamento das aposentadorias, independente de os beneficiados terem ou não contribuído, impactou em 12 pontos de diferença na evolução da pobreza.

Alguns programas sociais de transferência condicionada de renda (*Conditional Cash Transfers Programs - CCTP*)¹⁸

No México, um programa de ajuda foi executado nas zonas rurais (Progresá) desde o fim dos anos 1990, e foi estendido às cidades em 2002 (Oportunidades). O custo deste programa não é muito alto e representa 0,43% do PIB. São transferências monetárias condicionadas ao acompanhamento escolar e médico das crianças. O benefício é pago para as mulheres, que são consideradas mais responsáveis que os homens para a gestão desta ajuda monetária. Este programa parece ter sido eficaz, especialmente no nível da educação primária.

O Bolsa Família brasileiro ficou conhecido internacionalmente. Atinge por volta de doze milhões de lares, perto de uma pessoa a cada quatro. O governo Lula, em 2003, estendeu a sua aplicação e simplificou seus procedimentos. Os

16 Sobre os efeitos da totalidade das transferências sociais sobre o nível de pobreza, ver Rocha S, 2009. Podemos citar também a referência da pesquisa feita por Boletim Brasil (2010, nº2).

17 A ajuda aos deficientes diz respeito a 3,3 milhões de indivíduos, aproximadamente, que têm uma renda domiciliar de menos de ¼ do salário mínimo.

18 Para uma apresentação da totalidade, ver Lautier B.(2010), Valencia Lomeli E. (2008), LoVuolo (2009, 2010 para os relatórios *Pour les rapports entretenus par ces programmes avec la « renda basica », c'est-à-dire le revenu minimum universel sans conditions*).

beneficiados são as famílias com renda inferior a R\$ 60,00 *per capita*, por mês (por volta de 30,00 dólares). Elas recebem então R\$ 60,00 e mais R\$ 18,00 por cada criança com menos de 15 anos para as três primeiras crianças. As famílias que ganham entre R\$ 61,00 e R\$ 120,00 *per capita* só recebem ajuda se tiverem crianças. No total, as despesas do Bolsa Família ficaram em torno de 0,40% do PIB em 2008, ou seja, de doze a quinze vezes menos que o valor destinado a cobrir a dívida interna.

Com a AUH «Atribuição Domiciliar Universal» na Argentina, lançado em 2009, as desigualdades de rendas deveriam cair muito. Seu custo, apesar de modesto, é mais alto que o do Bolsa Família no Brasil ou do Oportunidades no México (0,43% do PIB): 0,58% do PIB.

Na Argentina, o programa de ajuda executado, em 2009, pode estar apresentando efeitos mais positivos sobre a dimensão da pobreza do que aqueles aplicados no Brasil. Sendo recente, ainda não são disponíveis avaliações diretas. No entanto, se seguirmos uma lógica regressiva no tempo, como fazem Agis *et alii* (2010), os efeitos deste plano serão importantes para as famílias com rendas baixas. Se este plano tivesse sido executado seis meses mais cedo, a diferença de renda entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres teria diminuído em 33,5% se os indivíduos pudessem manter os benefícios dos outros planos sociais, e em 24,2% se eles tivessem que escolher (p.30, *op.cit.*). A pobreza absoluta teria diminuído também, independente da estimativa de preços utilizada, considerando que o indicador oficial é fortemente contestado e muitas vezes não utilizado pelo próprio governo.

No México, os estudos de Cortes *et alii* (2007) e de HuescaReynoso (2010) mostram que o programa *Oportunidades* diminuiu pouco a pobreza. Especificamente em 2008, a dimensão da pobreza passou de 20,34%, antes da implementação do programa *Oportunidades*, para 18,80% depois da sua adoção. A dimensão da pobreza relacionada ao consumo alimentar foi proporcionalmente mais afetada pelo programa, tendo reduzido de 7,57% para 6,33%. A análise de Cortes *et alii*, mais detalhada, mostra que a extensão do programa *Progres*a nas cidades não permitiu uma redução significativa da pobreza no meio urbano. Ao contrário, a diminuição da pobreza, em suas três dimensões (dimensão, intensidade e desigualdade), é mais concentrada nas zonas rurais. Sem a adoção do programa *Oportunidades* na zona rural, a pobreza relacionada ao consumo alimentar teria se elevado, em 2002, 2,7 pontos e em 2005 em 2,1 pontos (pag. 21).

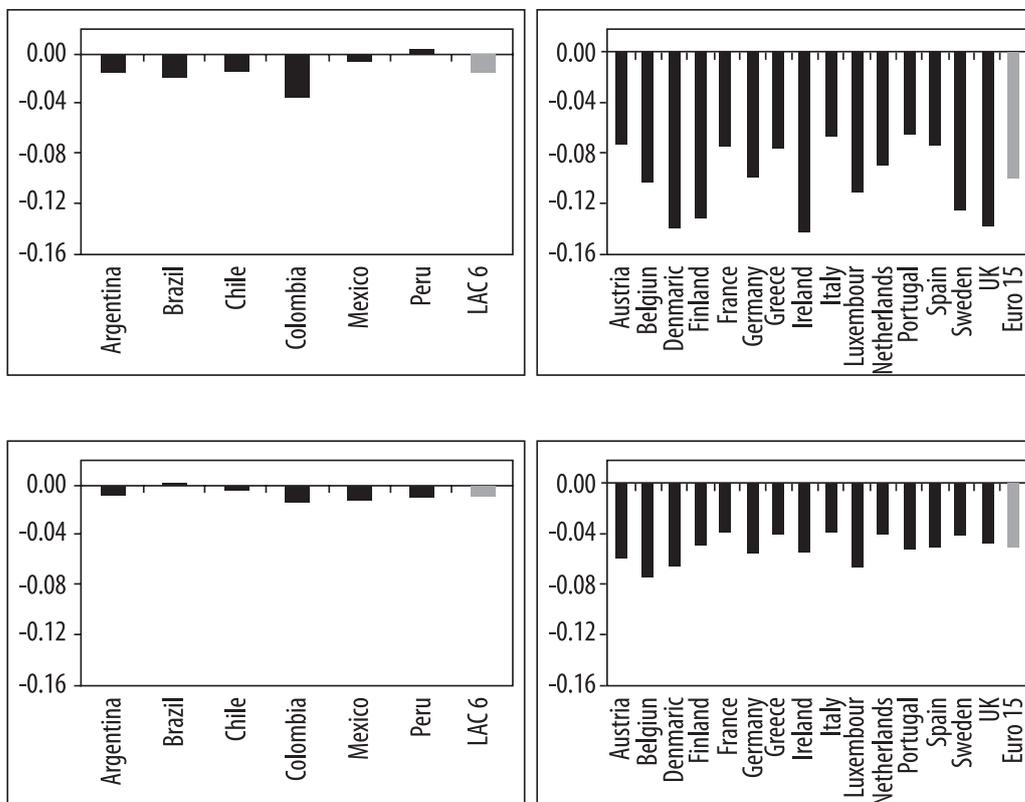
Os efeitos do programa *Oportunidades* são mais importantes sobre a intensidade da pobreza extrema e das desigualdades entre os indigentes do que na dimensão

da pobreza extrema. Cortes *et alii* mostram que é a mesma coisa para a pobreza de «capacidade» (parecida com a pobreza global), principalmente na zona rural. No entanto, apesar destes avanços positivos, a diminuição da pobreza depende, sobretudo, da evolução do mercado de trabalho e, portanto, da condição de acesso ao trabalho e remuneração, da redução dos preços dos alimentos e, provavelmente, das remessas dos trabalhadores estrangeiros (Uthoff, 2010 e para uma avaliação diferente, ver de la Fuente, 2010).

3. O sistema tributário tem pouca influência nas desigualdades na América Latina, pelo menos em 2008. Os trabalhos da OCDE (2008) e os de Goni, Humberto-Lopez e Serven (2008) mostram isso claramente. Goni *et alii* comparam os efeitos das transferências monetárias e da fiscalidade referente aos impostos diretos na América Latina e na Europa sobre os coeficientes de Gini, usando três medidas da renda: a renda bruta monetária que provém da atividade produtiva, a renda bruta mas as transferências sociais e a renda disponível, que corresponde à renda bruta menos os impostos diretos. Os dois primeiros gráficos abaixo mostram que depois das transferências há uma redução importante da desigualdade na Europa, mas que é muito pequena na América Latina. A diminuição da desigualdade é de 10 pontos em média (em uma escala de 0 à 100 para o coeficiente de Gini) na Comunidade Europeia, conformada pelos 15 principais países, e inferior a 2 pontos na América Latina. A redução das desigualdades é ainda mais fraca depois dos impostos diretos¹⁹.

19 Esta diferença seria provavelmente ainda mais fraca se estes trabalhos tivessem incluído os impostos indiretos, mais importantes na América Latina do que na Europa (Cepal, 2009; Gomez Sabainietalii, 2008)). Os impostos indiretos são, de fato, em geral mais regressivos que os diretos, já que todos os indivíduos os pagam, ao contrário da tributação direta. Para a Argentina, ver Gaggero (2008).

Figura 3 - O papel das taxas e das transferências na América Latina e na Europa



Fonte: Goni et alii.

Com uma metodologia ligeiramente diferente, a OCDE chega a resultados parecidos: a diferença entre os coeficientes de Gini das rendas monetárias e das rendas líquidas das transferências e dos impostos diretos em 2006 é de 2 pontos na América Latina e no Brasil, contra 15 a 20 pontos na Europa²⁰.

3. As despesas sociais em progresso, mas nem sempre bem direcionadas

Para diminuir de maneira sustentada a pobreza é necessária a execução de uma política econômica e social que tenha capacidade de produzir efeitos distributivos mais amplos. Faz-se necessário ampliar as despesas sociais com saúde e educação,

20 O estudo de Dedecain BIT (2010) mostra que no Brasil, em 2003, a relação entre o total das rendas brutas monetárias, (ou seja, àquelas que provêm do trabalho, dos domicílios, dos dividendos e juros, das aposentadorias e das transferências monetárias como o Bolsa Família e a ajuda aos deficientes), das famílias do 1º e do 10º décimo, continua o mesmo após o pagamento do imposto sobre as rendas. A mesma coisa acontece quando comparamos o 2º décimo em relação ao 10º (p.25 e 26).

despesas consagradas à infraestrutura, à energia, ao acesso à água potável e ao saneamento básico, à eletricidade, à assistência domiciliar, mas também realizar uma reforma do sistema tributário que propicie uma maior mobilidade social, traduzida em uma maior capacidade dos pobres ultrapassarem a linha da pobreza. As formas de gasto público, com exceção das destinadas às transferências, são na realidade um investimento para o futuro, pois fornecem aos pobres os instrumentos para melhorar o nível de vida e ultrapassar a linha da pobreza absoluta.

Encontramos, assim, um antigo debate sobre como ajudar os pobres. As transferências monetárias são um *dever* «moral» de solidariedade, que ajudam no presente, e as despesas sociais com saúde e educação são um *direito* dos pobres, que os preparam para o futuro. As despesas sociais sozinhas não são suficientes em países onde os empregos informais são numerosos e pouco produtivos. Um funcionamento diferente do mercado de trabalho é necessário: menos empregos informais relativos aos empregos formais, o que aumenta a proteção social e atua no sentido de reduzir a diferença entre o salário mínimo e o salário médio graças ao respeito das leis trabalhistas, com o conseqüente aumento dos salários baixos. Isso deve ser estimulado pelos governos. Ademais, para fazer retroceder a pobreza de maneira significativa e para reduzir as diferenças entre a pobreza rural e a urbana também é necessário, além de elevar as despesas sociais, ajustá-las para que sejam mais bem adaptadas aos contextos e de qualidade mais elevada.

As despesas sociais em alta, com uma exceção

As despesas sociais incluem as despesas públicas na educação, na saúde, na assistência domiciliar e as transferências monetárias (assistência e aposentadorias).

Para um sistema fiscal dado, o volume das receitas depende da situação da economia e da importância das possibilidades de evasão fiscal. Se o crescimento for volátil as receitas também o serão. Segundo o *Washington Consensus*, as despesas públicas devem se adaptar ao ciclo das receitas, e, portanto cair uma vez que as receitas baixam. Nesta lógica, as despesas sociais se tornam, essencialmente, a variável do ajuste ao ciclo. Durante o período de crise de 1980-1990, as despesas com o serviço da dívida não podem ser reduzidas e os investimentos públicos se tornaram pouco importantes. As despesas sociais foram fortemente reduzidas nos anos 1990. A partir de um estudo realizado em sete países (Argentina, Chile, Bolívia, Costa Rica, México, Panamá e República Dominicana), Hicks e Wodon (2001) observam que a elasticidade das despesas sociais em relação ao PIB é superior durante as fases de crescimento, e que, ao contrário, a elasticidade destas despesas é inferior durante as fases de recessão. Isto é, as despesas sociais crescem mais rapidamente que o PIB durante a fase de crescimento do PIB, mas por outro lado, caem mais acentuadamente durante

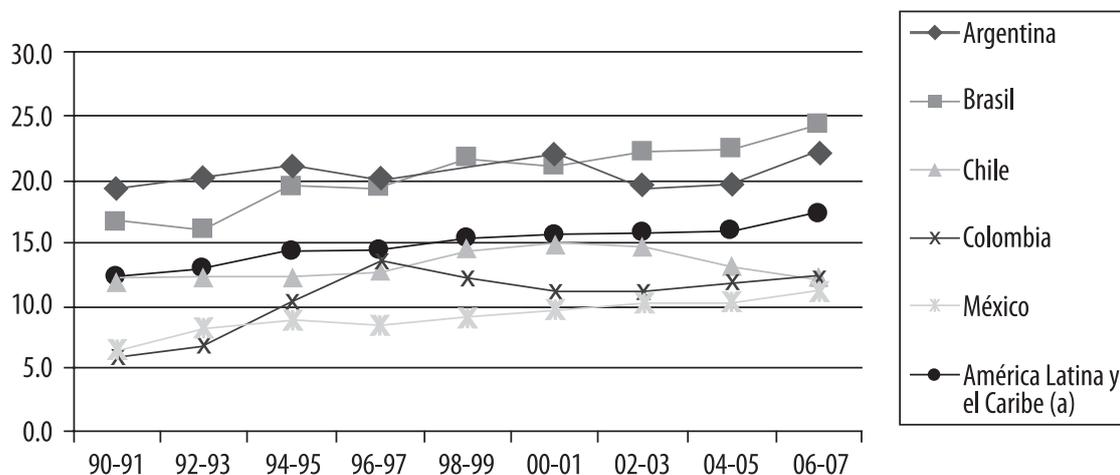
a crise, quando a proteção social se faz mais necessária devido a maior probabilidade de aumento do número de pobres aumenta.

As medidas econômicas adotadas nos anos 1990, com a crise, acentuaram os efeitos negativos da volatilidade sobre as populações de baixa renda. Felizmente, essa política de redução das despesas sociais foi abandonada no começo dos anos 2000. Com exceção de alguns países, incluindo o Chile, observa-se uma tendência de crescimento das despesas sociais, que, em geral, não foi revertida durante a crise de 2008-2009. No Brasil e na Argentina as despesas sociais começam a caminhar em direção ao padrão dos países industrializados. O que não é o caso do México ou do Chile²¹, onde o gasto social continua em um nível muito baixo, como evidencia o gráfico a seguir.

Entre 1985 e 1990 somente três países (incluindo a Argentina) destinavam mais de 13% do PIB às despesas sociais; em 2006/2007 esse número passou a 8 (incluindo o Brasil e a Argentina). Em média, em 2006/2007, a Argentina destinava US\$ 2.002 dólares *per capita* às despesas sociais, e o Brasil US\$ 1.019 dólares, ou seja, menos que a Argentina, e o México US\$ 782 dólares, menos que o Brasil (ver anexo 3, fonte Afonso e Dain, 2010 a partir dos dados da Cepal). A Argentina tem os níveis mais elevados de gasto *per capita* com educação e saúde. No Brasil, as despesas com educação continuam relativamente baixas (4,54% do PIB), em especial no ensino fundamental e secundário. Também são baixas as despesas com saúde, que aumentaram em 2006 para 3,55% do PIB segundo os dados consolidados por Alonso e Dain.

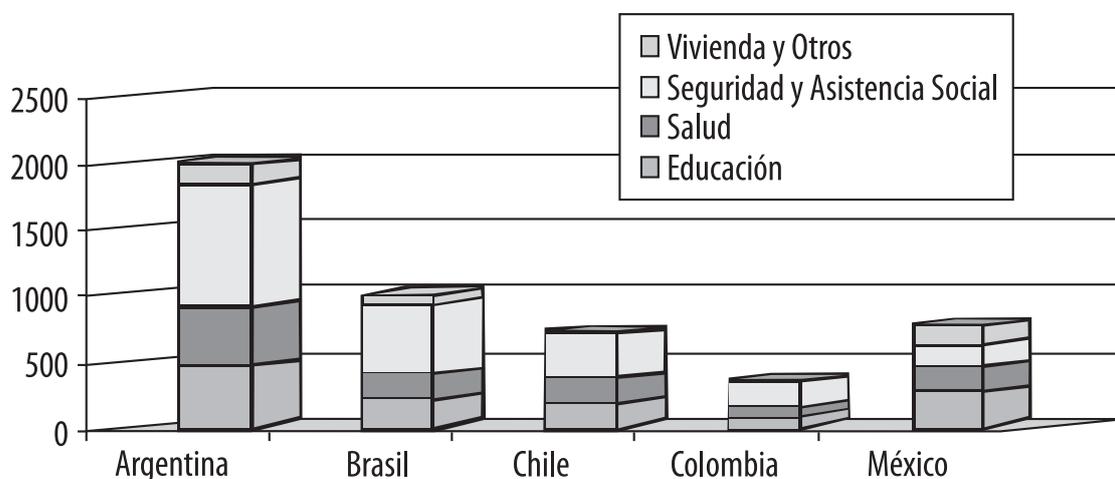
21 O Chile e o México adotaram sistemas de aposentadoria por capitalização privada. As aposentadorias não fazem, então, parte das despesas públicas, a não ser em programas especiais para os pobres que não contribuíram para um fundo de aposentadoria. O Brasil possui um sistema por repartição segmentada com um regime para os funcionários e outro para os trabalhadores do setor privado. Foram introduzindo reformas paramétricas (duração da contribuição alongada, contribuições em alta, e prestações em baixa) que estimularam a inscrição de regimes complementários privados. A Argentina havia aberto a possibilidade de ficar em um sistema público por repartição ou de adotar um sistema privado por capitalização, mas em outubro de 2008 voltou para um sistema público por repartição.

**Gráfico 5 - América Latina – Países selecionados y média regional:
 gasto público social como percentual do PIB**



Fonte : Afonso e Dain à partir dos dados da Cepal

**Gráfico 6 - América Latina – Países selecionados: gasto público social *per capita* em
 2006/2007 por setor (em dólares de 2000)**



Fonte : Afonso e Dain a partir dos dados da Cepal.

O impacto das despesas sociais na evolução da pobreza

Poucos estudos têm sido feitos para analisar o impacto dos diferentes componentes das despesas sociais na evolução da pobreza. Analisamos o impacto das transferências monetárias condicionadas e notamos que teve uma influência relativamente pequena sobre a extensão da pobreza e mais importância sobre a

intensidade da pobreza e das desigualdades entre os pobres. Sua influência, no entanto, é maior nas áreas rurais que nas zonas urbanas, simplesmente porque a proporção de pobres é maior e as despesas destinadas a estas áreas mais concentradas. Vimos que as transferências monetárias referentes às aposentadorias tiveram um impacto maior sobre a pobreza, especialmente nas áreas rurais, do que as transferências monetárias condicionadas, mesmo porque o gasto com aposentadoria é mais elevado. O pagamento de um salário mínimo aos pobres portadores de deficiência aos agricultores pobres que não contribuíram para a seguridade social atua sobre a amplitude e a intensidade da pobreza.

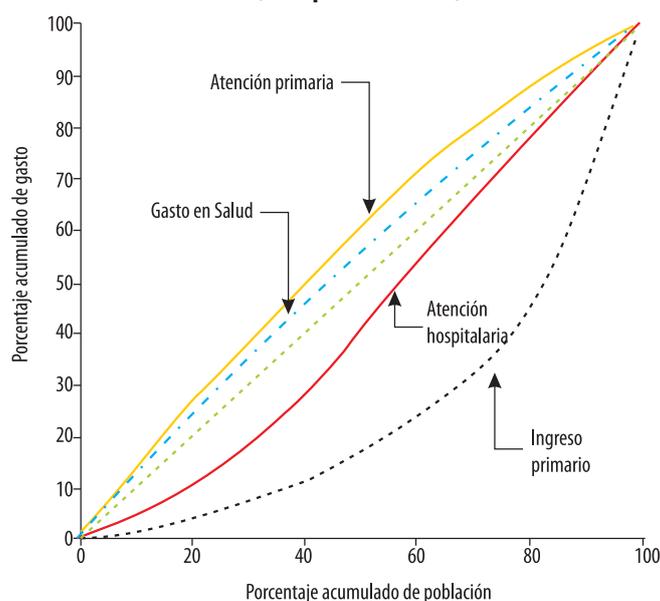
Porém, pobres rurais idosos não são os maiores beneficiários da aposentadoria universal. O aumento do peso das aposentadorias em relação ao PIB na década de 2000 (11,5% do PIB em 2006 é mais do que o dobro que as despesas consagradas à educação) confirma que este gasto não beneficia apenas os pobres: as aposentadorias correspondem a 5,2% da renda disponível do 1º décimo e a 8% da renda disponível do 10º décimo²².

As outras despesas sociais, educação, saúde etc., têm impacto sobre a pobreza no médio e longo prazo. Sabemos que o impacto pode ser importante pelos estudos da pobreza que mostram uma forte correlação entre um nível baixo de instrução e a pobreza, uma saúde ruim e a pobreza, um lar precário e a pobreza. Assim, o aumento das despesas públicas com educação, saúde e assistência domiciliar deveria aumentar as possibilidades das famílias superarem a linha da pobreza. O gráfico seguinte confronta a distribuição da renda monetária, nomeada curva de Lorenz, e a distribuição das despesas públicas com saúde. As despesas públicas com saúde beneficiam principalmente a população de renda mais baixa, em comparação com as de rendas altas. Como é possível ver no gráfico, as duas curvas, a de Lorenz e a das despesas com saúde se situam de um lado e do outro da diagonal. Isso quer dizer que os pobres são privilegiados em relação aos ricos? Mesmo que esteja aumentando, as despesas de saúde não são suficientes para melhorar sensivelmente a situação social dos pobres, sobretudo na área rural. Ademais, se os estratos superiores parecem se beneficiar menos que os pobres do sistema de saúde pública, é porque eles têm acesso ao sistema de saúde privado, sendo, ao final, melhor cuidados do que os mais pobres, que dependem exclusivamente do serviço público.

22 Segundo os trabalhos de Cavalcanti de Albuquerque e de Rocha (2009), reutilizando os cálculos efetuados por Hoffmann (2009), o sistema das aposentadorias é regressivo no Brasil, as desigualdades são maiores uma vez que as aposentadorias são pagas. Os sistemas de aposentadorias contribuem quase 20% das desigualdades medidas pelo coeficiente de Gini, e as rendas do trabalho 77% (p.19). No entanto, a distribuição das rendas segundo os décimos reduz a pobreza dos pobres que, sobretudo em áreas rurais, podem se beneficiar desta aposentadoria sem ter contribuído.

A adesão a sistemas de saúde privados lhes permite beneficiar com mais frequência de isenções fiscais, e as contribuições e pagamentos são em parte ou totalmente deduzidos dos impostos devidos. Poderíamos fazer a mesma análise para o sistema educacional. Na maioria dos países em desenvolvimento, o ensino primário e secundário público «beneficiam», sobretudo os mais pobres. A qualidade do ensino não está à altura do que poderia esperar, e apesar dos esforços feitos nos últimos anos, a qualidade do ensino raramente permite aos alunos seguir seus estudos no ensino público superior. A dificuldade é ainda maior para os alunos das áreas rurais, onde a qualidade do ensino público é pior do que a média dos centros urbanos. Os alunos que pertencem às camadas médio-superiores e às camadas superiores frequentam escolas primárias e secundárias privadas cujo pagamento enseja de redução do imposto, e para muitos garante o acesso ao ensino superior público, em geral, de boa qualidade.

Gráfico 7 - América Latina e Caribe (16 países^a): distribuição do gasto público com saúde e atenção primária e hospitalar^b, segundo quintis de renda básica, 1997-2004 (em percentual)



Fonte: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales.

- a Promedio ponderado por la significación del gasto en salud en ingreso primario
- b Promedio simples de cuatro países

Sem uma elevação consistente das despesas sociais, o crescimento econômico pode reforçar a exclusão social dos pobres. Se as despesas estagnarem ou crescerem devagar, a mobilidade social pode ser freada. A oferta de emprego dos salarizados poderá não responder a uma demanda de trabalho mais qualificado e os trabalhadores pobres, mais frequentemente não qualificados, não encontrarão

espaço para contratação no mercado de trabalho, a não ser em empregos muito precários e muitas vezes informais.

Melhorar a qualificação dos trabalhadores já é meio caminho andado para permitir aos pobres ultrapassar a linha da pobreza, pois poderão conquistar empregos melhores, com remuneração mais elevada desde que o país modifique a demanda do trabalho (ver quadro abaixo).

Mercado do trabalho e pobreza

É conveniente introduzir algumas noções à argumentação desenvolvida sobre as relações entre despesas com educação e a evolução da pobreza. Elas são, na realidade, mais complexas e dependem, em parte, do tipo de regime de crescimento. Dois casos podem se apresentar. O governo não fazer nenhum esforço específico em matéria de educação e os pobres fornecerem contingentes de trabalhadores não-qualificados, incapazes de responder às demandas por trabalhadores mais qualificados. A distribuição salarial torna-se mais desigual e a oferta de emprego não qualificado desequilibrada pressionam os salários para baixo; por sua vez como a oferta de trabalho qualificado é insuficiente em relação à demanda, os salários dos trabalhadores qualificados aumentam relativamente ao dos demais, aumentando assim a desigualdade segundo o nível de qualificação. O segundo caso é menos clássico e corresponde mais ou menos ao exemplo brasileiro. As despesas com educação aumentam, mas ainda são insuficientes, e o nível de qualificação aumenta. O regime de crescimento não favorece uma inserção positiva do país na divisão internacional do trabalho: o peso relativo dos produtos fabricados de alta e média tecnologia cai e as importações destes produtos aumentam e o país vai se especializando na exportação de produtos fabricados de médio-baixa tecnologia. A demanda de trabalho qualificado, por parte dos contratantes, cresce pouco e não corresponde à oferta de trabalho qualificado, que se expande mais rapidamente por causa da melhoria no nível educacional. Por outro lado, a demanda de trabalho menos qualificado aumenta fortemente. As rendas dos trabalhadores menos qualificados aumentam e um número importante de assalariados que se situava abaixo da linha da pobreza logra superá-la; já as rendas dos trabalhadores qualificados crescem menos e muitas vezes estes são absorvidos em empregos que não correspondem a suas qualificações e sofrem uma «degradação» muito prejudicial. A redução dos diferenciais de níveis de remuneração favorece uma redução da pobreza, sobretudo se ela for acompanhada de um aumento sensível do salário mínimo. O funcionamento do mercado de trabalho é, então, o principal responsável pela redução da pobreza e o paradoxo é que isso se dá apesar de uma inserção pouco positiva na divisão internacional do trabalho (para mais detalhes, ver Salama, 2007).

O objetivo não é simplesmente aumentar as despesas públicas com saúde e educação, mas também, e, sobretudo, melhorar sua eficácia e adaptá-las ao contexto geográfico a fim de limitar ao máximo os efeitos de guetos. É preciso, por exemplo, abrir a porta da educação no meio rural desenvolvendo serviços de ônibus escolares. Uma vez que as populações pobres são concentradas geograficamente, fica muito difícil para elas melhorarem suas condições de vida²³. Quando alguns segmentos conseguem, geralmente quando mudam seu bairro de residência, acabam reforçando o chamado efeito gueto. Nos bairros com maior concentração de pobres, é fundamental reforçar a totalidade dos serviços públicos, desenvolvendo ao mesmo tempo a participação dos moradores na melhoria de suas condições de vida.

Por que os resultados em matéria de redução da pobreza parecem decepcionantes?

Existem muitas maneiras de compreender a pobreza. A mais simples consiste em considerar o nível de vida: é pobre aquele que não consegue atingir certo nível de renda. Este se define como a renda que permite ao mesmo tempo adquirir bens de consumo cujo conteúdo em calorias deve permitir a reprodução física do indivíduo (ou do domicílio) e o pagamento de um certo número de serviços (aluguel, transporte etc.). O objetivo atribuído à luta contra a pobreza consiste então em elevar a renda monetária dos pobres acima da linha da pobreza. Este método que é privilegiado nos países em desenvolvimento, sejam eles emergentes ou não. Trata-se de um nível de pobreza absoluta, definida por uma renda mínima, o que é diverso de outra medida relativa, predominante nos países desenvolvidos²⁴. A pobreza relativa é igualmente uma medida monetária. Mas mesmo sendo imperfeita, ela não sofre dos mesmos defeitos que a linha de pobreza absoluta. As linhas da pobreza são diferentes entre os países, segundo o PIB *per capita* e a distribuição de renda. A medida relativa permite valorizar o grau de insatisfação, ou até de injustiça, que podem sentir as pessoas cuja renda é inferior à metade da renda média, mais precisamente por que essa medida é estabelecida a partir da distribuição das riquezas produzidas. A pobreza possui várias dimensões que não se reduzem e nem se expressam somente pelo aspecto monetário. É por isso que existem outras medidas. A pobreza estrutural é medida a partir de um número de critérios: número de metros quadrados do lar, acesso à água potável etc. Ela não permite comparações internacionais²⁵, diferente da medida em

23 Mostramos assim que a insuficiência das despesas públicas dedicadas à educação e a baixa qualidade do ensino poderiam explicar 36% da diferença de renda dos negros em relação aos brancos no Brasil, contra 14,3% nos Estados Unidos (Gradin, op.cit., p. 19).

24 Ver nota 2, Sobre a totalidade dos métodos para medir a pobreza e os problemas econométricos que cada uma propõe. Ver Dhongde S. e Minoiu C. (2010).

25 O PNUD, a partir de uma abordagem não-monetária, construiu um indicador composto de «pobreza não-monetária» que permite comparações internacionais.

termos de pobreza absoluta; mas a combinação da pobreza estrutural e da medida em termos absolutos permite sobreposições úteis para definir com mais precisão uma política de luta contra a pobreza.

Vamos voltar aos indicadores de pobreza absoluta que usamos ao longo desse estudo. Suas qualidades são importantes porque podemos medir as evoluções da extensão da pobreza, da intensidade e das desigualdades entre os pobres; podemos também fazer as comparações regionais. No entanto, estes indicadores são insuficientes para compreender a pobreza e, se limitar às conclusões e ensinamentos derivados da análise da pobreza absoluta, pode levar à subestimação de alguns problemas ligados à pobreza, ou até recomendações equivocadas de políticas sociais.

Apesar de sua complexidade (quantas calorias? qual parte da renda destinada ao domicílio, ao transporte? como avaliar as necessidades das crianças e dos idosos? como considerar a existência de preços diferentes para um mesmo bem entre países, regiões etc?), examinar a pobreza apenas pela ótica absoluta é uma abordagem reducionista e insuficiente. Reducionista porque é limitada às calorias e os médicos nutricionistas sabem o quanto é importante considerar uma totalidade de outros fatores, como a quantidade de proteínas etc. Além disso, também se sabe que a possibilidade de adquirir toda uma série de bens de consumo durável, considerados indispensáveis, intervém na percepção de se sentir pobre ou não-pobre. É também redutora porque se limita a renda monetária e não leva em conta a importância da dimensão não mercantil, espaço de múltiplas solidariedades (familiar, de vizinhança, política) e de socializações, cuja relevância foi já destacada por inúmeros sociólogos e pode ser confirmada pela simples observação e comparação entre cidades e campos²⁶. Redutora porque o sentimento de ser ou não pobre depende muitas vezes de outros fatores, como o sentimento de satisfazer ou não um número de obrigações ligadas aos códigos de valor em vigor nas comunidades onde vivem essas pessoas²⁷, como notam os antropólogos. Redutora porque, a partir de um certo nível de renda média, o que importa é considerar o grau de insatisfação mais do que a capacidade de se reproduzir fisiologicamente. É, portanto, necessário transitar de uma medida da pobreza em termos absolutos para uma medida da pobreza em

26 Por muito tempo o meio rural foi pouco monetizado em comparação com a cidade. Com a penetração do dinheiro e das relações do mercado, a desestruturação das relações de produção pré-capitalistas se elevou, a penetração capitalista coexistente se reforçou e ambos se alimentaram de modos de produção não capitalistas. Hoje, a monetarização predomina, embora seja, em média, menos importante no campo que na cidade. Medir quem é pobre e quem não é a partir de uma renda monetária não leva em consideração os mecanismos de solidariedade e, sobretudo exclui a dimensão de autoconsumo. Portanto, a pobreza rural é superestimada em meio rural muito mais do que ela poderia ser no meio urbano, já que uma parte considerável passa por caminhos não-mercantis. Mas, na medida em que a monetarização aumenta no campo, esta superestimação tende a cair.

27 É isso que leva Rhamema e Robert (2008), de certa maneira, a reconsiderar o status de pobre e a diferenciá-lo do miserável: o pobre se torna miserável quando a expansão das relações do mercado traz uma desestruturação de seus valores.

termos relativos, que considere a distribuição de renda e o número de pessoas nos domicílios, assim como é feito nos países desenvolvidos. Redutora, enfim, porque coloca no mesmo plano as necessidades da população que vive no meio rural e no meio urbano, embora se reconheça que elas não são exatamente as mesmas e que as capacidades de satisfazê-las também são diferentes (mais solidariedade, mais bens de consumo não mercantis); esta análise pode induzir a erros de diagnóstico e conduzir à aplicação das mesmas medidas de política econômica, sejam os pobres urbanos, “urbanos” ou rurais.

Medir a pobreza somente pelo aspecto monetário pode levar a políticas que privilegiem apenas o aspecto da renda monetária e a uma avaliação equivocada das causas estruturais da pobreza.

4. Conclusão

Ser pobre não é o resultado de uma escolha racional, de uma arbitragem que faria um indivíduo entre, de um lado, aumentar seu «capital humano» e o «investir» frequentando uma escola e cuidando-se bem, e de outro «gozar» o momento presente, sem pensar no futuro em um contexto de informação imperfeita²⁸. Os homens não são empresários deles mesmos, como sugere a abordagem em termos de «capital humano», explícita ou implicitamente. Não se escolhe ser pobre (fora casos excepcionais), se nasce pobre e o ambiente econômico e social pode tornar mais ou menos difícil a passagem do status de pobre para o de não-pobre. Parafraseando Marx, podemos dizer que o homem pode fazer sua história livremente, mas em condições que não são livremente determinadas por ele. Caso sejam pouco favoráveis para reduzir a pobreza, então se torna extremamente difícil escapar da pobreza, e vice-versa. Em vários aspectos as condições vigentes na área rural são diferentes daquelas que prevalecem na área urbana, seja em termos da importância dos mecanismos de solidariedade ou em termos de impactos de crises econômicas. É por isto que as políticas aplicadas aos pobres rurais e urbanos, definidas quase sempre a partir das necessidades dos pobres urbanos, não podem ter exatamente os mesmos efeitos.

A abordagem microeconômica da pobreza conserva seu interesse, mas ela não pode substituir a abordagem macroeconômica. Um exemplo: a eficácia da ajuda depende do conhecimento concreto do meio e das necessidades específicas às quais

28 Assim como é um erro considerar que os pobres não possuem informações, também o é considerar que as informações incompletas explicam a dificuldade de sair da pobreza, como adoram mostrar os economistas industriais. A falta de informação do sistema bancário, por exemplo, não está na origem de suas dificuldades, mas sim a recusa deste sistema de emprestar para os pobres. Pelo contrário, todas as pesquisas de campo revelaram uma grande capacidade dos pobres para lidar com a totalidade dos mecanismos de empréstimo: financiamento informal, microfinanciamento. Os pobres geram muito mais valor do que pensamos e do que mostram a priori seus fluxos de caixa, e revelam habilidades complexas, até sofisticadas, e na maioria das vezes inventivas. Ver Daryl et alii (2009), a revista *Tiers Monde* (2009, 2002) e principalmente nesses números os artigos de Guérin, de Morvan-Roux, de Servet.

ela se destina. A distribuição de água, a descarga da água utilizada, a construção de escolas, os transportes etc. dependem especificamente da natureza dos problemas encontradas nas regiões dadas; pode-se dizer que tem ocorrido progressos nas ações deste tipo (ver, por exemplo, 2009), mas que ainda são insuficientes

Uma diminuição durável da pobreza depende da redução da desigualdade associada a um crescimento expressivo e sustentado. A expansão da economia é uma condição necessária, mas não suficiente. A redução da pobreza exige a existência de uma ampla e eficaz proteção social baseada em instrumentos de políticas públicas com elevada capacidade distributiva. As transferências monetárias são fundamentais e devem ser ampliadas por razões éticas, considerando a magnitude das desigualdades e das dificuldades que os pobres enfrentam para sobreviver. É uma questão de solidariedade e de coesão social. O efeito imediato da assistência é diminuir a intensidade da pobreza e aliviar alguns de seus efeitos negativos; mas é forçoso observar que a ajuda, por si só, não fornece os meios para a superação sustentável da pobreza. Ela a atenua, tornando-a menos difícil de suportar; também pode ter consequências políticas, seja no sentido de legitimar grupos políticos emergentes que patrocinam as políticas de transferência ou para reforçar o clientelismo político²⁹. A política de assistência deve ser, portanto, complementar a uma política pública de despesas sociais. A redução das desigualdades econômicas deve ser acompanhada por uma redução das desigualdades sociais, o que requer elevar as despesas com educação, saúde, assistência social e torná-las mais consistentes com estes objetivos e dimensão dos desafios. Estas são como uma aposta para o futuro, um investimento. A eficácia destas políticas depende do reconhecimento das necessidades específicas dos pobres, diferentes em meio rural e urbano, diferentes dependendo da inserção no mercado de trabalho, se formal ou informal. O aumento das despesas sociais é uma condição igualmente necessária, mas não é suficiente. Estas despesas devem ser financiadas pelo imposto. É difícil conceber a possibilidade de aumentar as despesas sem repensar o sistema fiscal para que ele seja mais distributivo. Compreendemos, então, o quanto uma política de redução radical da pobreza é, antes de tudo, um problema político.

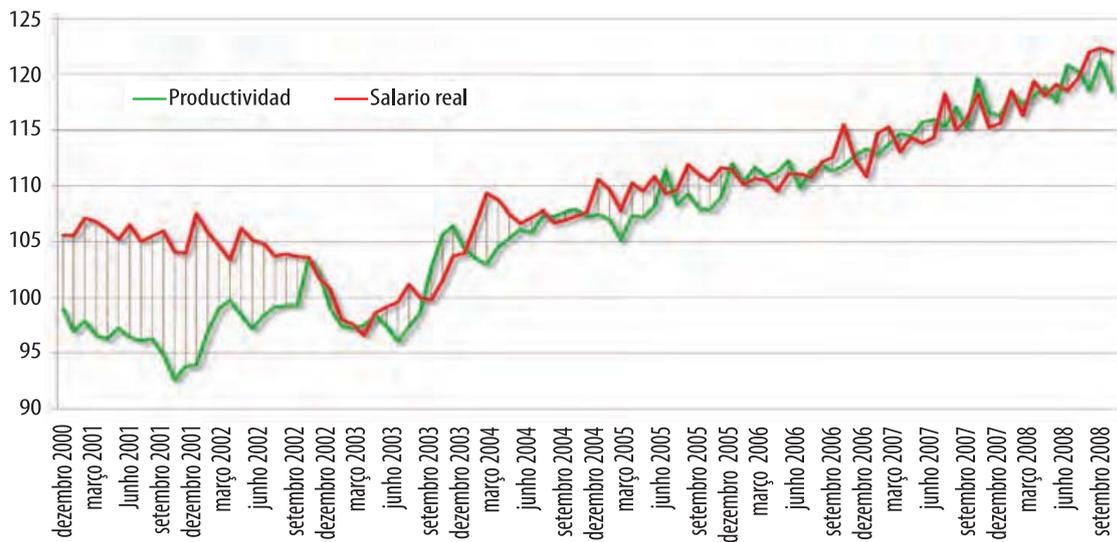
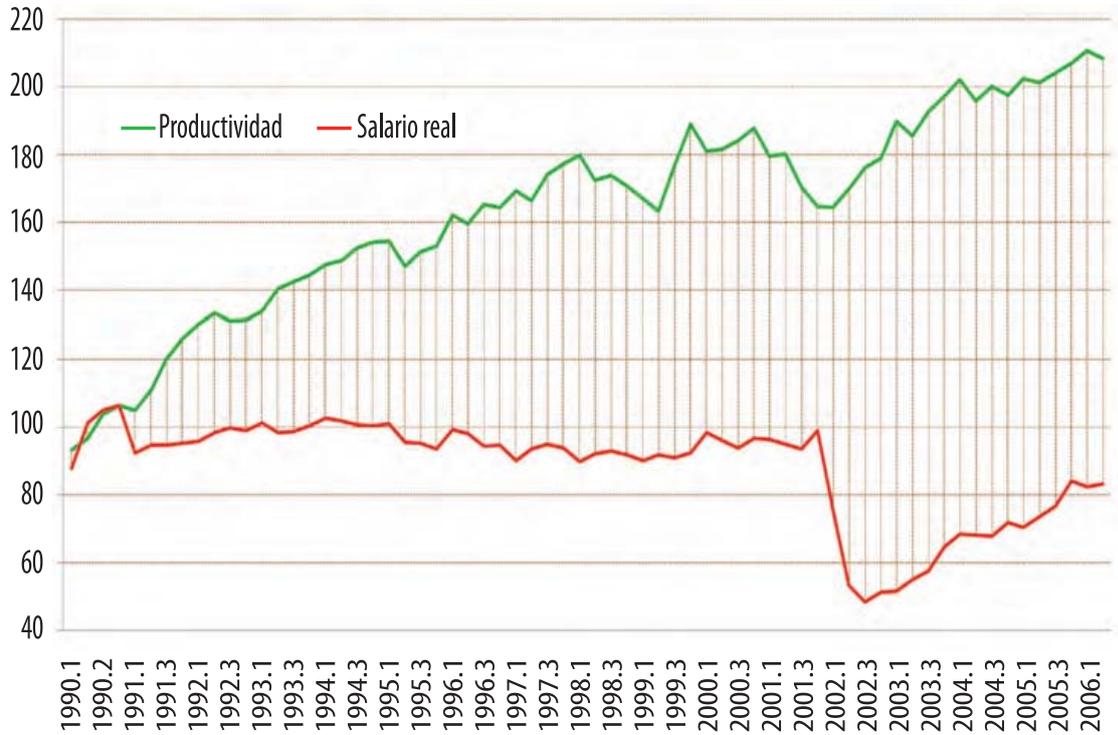
29 Seja no México sob Salinas de Gotari no fim dos anos 1980 e no começo dos anos 1990 onde esta prática era flagrante, na Argentina dos anos 2000 ou até no Brasil em alguns casos.

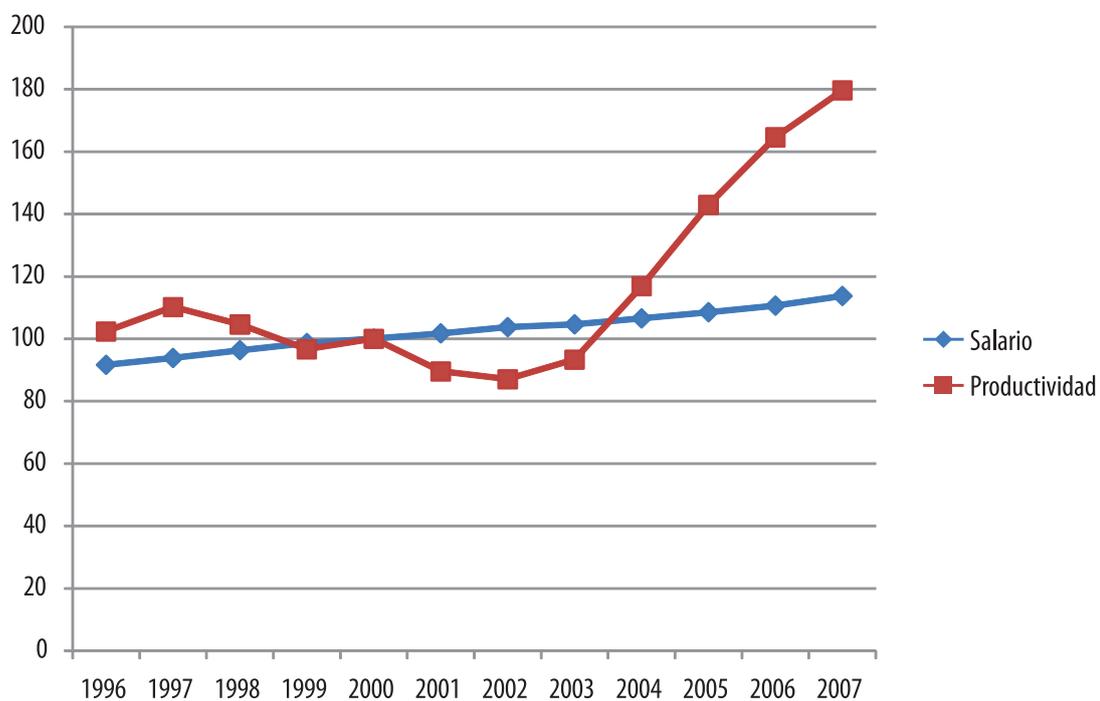
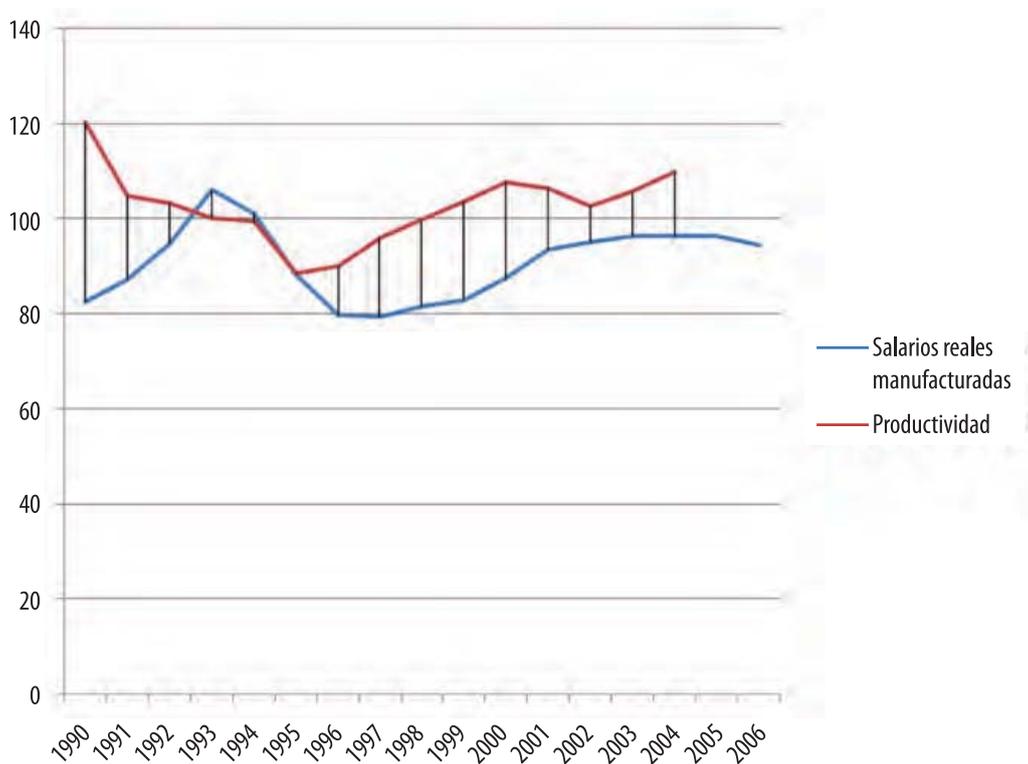
**Anexo1 - Matrizes de fluxos migratórios interestaduais por grandes regiões
brasileiras. 1995, 2001, 2005 e 2008. Valores relativos**

1995						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Emigrantes
Norte	3,4%	2,1%	1,2%	0,4%	2,3%	9,5%
Nordeste	3,5%	9,0%	15,0%	0,7%	4,0%	32,1%
Sudeste	1,0%	7,8%	14,9%	5,0%	3,7%	32,3%
Sul	0,5%	0,3%	5,4%	6,0%	1,8%	14,0%
Centro-oeste	1,7%	1,6%	3,0%	1,4%	4,4%	12,1%
Imigrantes	10,0%	20,9%	39,6%	13,4%	16,1%	100%
2001						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Emigrantes
Norte	3,2%	2,9%	1,4%	0,4%	2,3%	10,2%
Nordeste	2,6%	8,4%	14,0%	0,4%	3,8%	29,2%
Sudeste	1,1%	11,5%	14,0%	4,1%	4,1%	34,7%
Sul	0,3%	0,3%	3,9%	6,4%	1,7%	12,6%
Centro-oeste	1,3%	2,0%	3,6%	1,1%	5,3%	13,2%
Imigrantes	8,5%	25,0%	36,9%	12,4%	17,2%	100%
2005						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Emigrantes
Norte	4,2%	2,2%	1,2%	0,6%	2,2%	10,4%
Nordeste	3,8%	8,4%	13,4%	5,4%	4,1%	27,7%
Sudeste	1,4%	13,6%	13,4%	5,4%	4,2%	38,0%
Sul	0,6%	0,6%	2,9%	6,3%	1,8%	12,2%
Centro-oeste	1,5%	2,3%	2,8%	1,0%	4,2%	11,7%
Imigrantes	11,4%	27,1%	31,1%	13,9%	16,5%	100%
2008						
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Emigrantes
Norte	4,4%	2,1%	1,6%	0,6%	2,0%	10,8%
Nordeste	3,1%	7,9%	13,9%	0,5%	4,0%	29,4%
Sudeste	1,2%	11,6%	14,0%	4,4%	3,2%	34,4%
Sul	0,4%	0,5%	3,7%	5,7%	1,5%	11,8%
Centro-oeste	1,6%	2,2%	3,5%	1,8%	4,6%	13,6%
Imigrantes	10,6%	24,4%	36,6%	13,0%	15,4%	100,0%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração NINSOC.

Anexo 2 - Salários reais e produtividade na Argentina, no Brasil, no México e no Chile





Fonte: a partir dos dados oficiais de cada país, in Bizberg (2010).

Anexo 3 - Gasto social por países

Clasificación según prioridad macro	GPS periodo post reforma (1985-1990) (en porcentaje del PIB)	Periodo actual 2006-2007	GPS 2006-2007	GPS per capita 2006-2007 (US\$2000)
Gasto social alto (mayor que 13%)	Argentina Chile Costa Rica	Argentina	22,1	2.002
		Estado Plurinacional de Bolivia	16,2	178
		Brasil	24,4	1.019
		Colombia	14,3	411
		Costa Rica	17,2	855
		Cuba	34,5	1.395
		Uruguay	21,2	1.542
		Rep. Bolivariana de Venezuela	13,4	722
		Promedio grupo	16,8	20,4	1.015
Gasto social medio (entre 9 e 13%)	Brasil Colombia Jamaica	Chile	12,2	733
		El Salvador	11,3	291
		Honduras	11,4	156
		México	11,2	782
		Nicaragua	11,4	100
		Panamá	9,3	460
		Paraguay	11,3	162
		Promedio grupo	10,8	11,1	383
Gasto social bajo (menor que 9%)	Estado Plurinacional de Bolivia México Perú	Jamaica	8,6	309
		Ecuador	6,4	104
		Guatemala	7,5	124
		Perú	8,2	214
		Rep. Dominicana	8,0	276
		Trinidad y Tobago	8,7	904
		Promedio Grupo	5,9	7,9	322

Fonte: CEPAL, base de datos sobre gasto social y Mostajo, Rossana (2000), gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de America Latina y el Caribe, Serie Reformas Económicas, n. 69, Santiago de Chile.

Anexo 4 - El nivel de incumplimiento del impuesto

	Tasa de evasión				Evasión en % del PIB			
	Año	Personas Físicas	Personas Jurídicas	Total	Personas Físicas	Personas Jurídicas	Evasión Total	Evasión PJ/ Evasión PF
Argentina	2005	...	...	49.7%	...	...	5.6	...
Chile	2003	46.0%	48.0%	47.4%	1.5	2.3	3.8	1.5
Ecuador	2005	58.1%	65.3%	63.7%	1.1	4.4	5.5	4.0
El Salvador	2005	36.3%	53.65	46.9%	1.0	2.3	3.3	2.3
Guatemala	2006	71.1%	62.3%	63.5%	0.8	4.6	5.4	5.5
México	2004	38.0%	40.0%	39.1%	1.4	1.3	2.7	0.9
Perú	2006	12.3%	40.7%	36.0%	0.2	3.1	3.3	16.7

Fonte: Jimenez JP, Gomez Sabaini JC, Podesta A (sob a direção de) (2010).

Anexo 5 - Síntese da estrutura de intervenção social do Estado brasileiro

Áreas	Principais Programas/Ações	Beneficiários/Resultados em 2008
1. Previdência Social Geral Prev. Social	Aposentadorias e Pensões - área Rural Aposentadorias e Pensões - área Urbana Auxílio-Doença, Auxílio-Maternidade e outros Auxílios - área Urbana e Rural	7,8 milhões de benefícios na área rural 15,2 milhões de benefícios na área urbana 1,7 milhão de benefícios
Previdência do Servidor Público (Regimes Próprios Prev. Social)	Pagamento de Aposentadorias e Pensões Executivo, Legislativo e Judiciário	União: 530 mil servidores inativos e 448 mil pensionistas; Estados: 1,1 milhão de servidores inativos e 384 mil pensionistas; Municípios: 401 mil inativos e 151 mil pensionistas
2. Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego Abono Pis-Pasep	6,9 milhões de trabalhadores 8,4 milhões de trabalhadores com renda até SM (em 2007)
3. Desenvolvimento Agrário	Pronaf	2,2 milhões de contrato
4. Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Pró-Jovem Programa Bolsa Família	1,6 milhão 1,8 milhão 400 mil jovens 11,6 milhões de famílias
5. Saúde	Atenção Básica em Saúde Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	23 mil equipes de saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações; Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) já conta com cerca de 2,5 mil veículos, cobrindo 1.163 municípios e 100 milhões de pessoas; cobertura vacinal para doenças infantis acima de 90% em 25 das 27 UFs, aproximando-se de 100% em 14 UFs
6. Educação	Brasil alfabetizado e Educação de Jovem e Adultos Brasil Escolarizado Qualidade na Escola Distribuição de Livros Didáticos Complementação da União para o Fundel Programa nacional de Alimentação Escolar Brasil Universitário	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública 40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública: 4,9 milhões na educação infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio 40 milhões de estudantes atendidos 615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)

Fonte: INEP/MEC; MDS; MPS; Boletim do Servidor/SIAPE; MTE; MDA, AEPS/MPS e IBGE.

Quadro 1 - Brasil - principais programas e ações sociais do Governo Federal

Áreas	Principais Programas/Ações	Despesas em R\$ bilhões correntes 2008	Beneficiários/ Resultados em 2008	% do PIB	Dias do Contribuinte	
Previdência Social	Aposentadorias e Pensões - área rural	40,4	7,8 milhões de benefícios na área rural	1,40	5,1	
	Aposentadorias e Pensões - área urbana	130,9	15,2 milhões de benefícios na área urbana	4,53	16,5	
	Auxílio doença, auxílio maternidade e outros auxílios - área urbana e rural	17,7	1,7 milhão de beneficiários	0,61	2,2	
Benefícios a Servidores Público Federais	Pagamento de aposentadorias e pensões - Executivo, Legislativo e Judiciário	54,4	550 mil servidores inativos e pensionistas	1,88	6,9	
	Assistência Médica a Servidores e outros auxílios	5,6	1,1 milhão de servidores ativos e Inativos	0,19	0,7	
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-Desemprego	14,7	6,9 milhões de trabalhadores	0,51	1,9	
Desenvolvimento Agrário	Abono Pis-Pasep	6	8,4 milhões (em 2007)	0,21	0,8	
	Pronaf	1,3	2,2 milhões de contratos	0,05	0,2	
Assistência Social	BPC - LOAS - Pessoa Idosa	6,7	1,6 milhão	0,23	0,8	
	BPC - LOAS - Pessoa com Deficiência	7,1	1,8 milhão	0,25	0,9	
	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0,8	400 mil jovens	0,03	0,1	
	Programa Bolsa Família	11,1	11,6 milhões de famílias	0,38	1,4	
Saúde	Atenção Básica em Saúde	8,4	23 mil equipes de Saúde da Família; 50% da população coberta pelo PSF; 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 mil transplantes, 215 mil cirurgias cardíacas, 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia e 11,3 milhões de internações.	0,29	1,1	
	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	25,3		0,88	3,2	
	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2,2		0,08	0,3	
	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	4,4		0,15	0,6	
Educação	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	0,3	4,1 milhões de estudantes atendidos pela rede pública	0,01	0,0	
	Brasil Escolarizado	7,5	40 milhões de estudantes atendidos pela rede pública: 4,9 milhões na educação Infantil, 28,1 milhões no ensino fundamental, 7,3 milhões no ensino médio	0,26	0,9	
	Qualidade na Escola	1,3		0,05	0,2	
	Distribuição de Livros Didáticos	0,9		0,03	0,1	
	Complementação da União para o Fundeb	3,2		0,11	0,4	
	Programa Nacional de Alimentação Escolar	1,5		40 milhões de estudantes atendidos	0,05	0,2
	Brasil Universitário	14,7		615 mil estudantes matriculados na rede pública federal (2007)	0,51	1,9

Fonte: dados orçamentários coletados à partir do SIAFI/STN em banco de dados organizado pelo Prodasen e disponibilizado pela Câmara dos Deputados no Portal Orçamento Brasil. Dados de resultados e beneficiários: INEP/MEC; MDS, MPS, Boletim do Servidor/Siepe,TEM,MDA. IBGE, para o PIB.

Referências

Agis E, Canete C e Panigo D (2010): **El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina**, relatório mimeo: <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>.

Arza C. (2009): **La reforma previsionam en america latina, pricipios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de politica**, *Desarrollo economico*, Vol 49, n°195.

Afonso J. R., Dain S. (2009). **Dos decadas de la descentralizacion del gasto social en Americal Latina : una evaluacion preliminar**, Working Paper, disponível no site: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>.

Afonso J.R e Pacheco de Castro (2010): **Gasto social no Brasil pos 1988 : uma analise sob a otica da descentralizacao fiscal**, *mimeo*, disponível no site: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>.

Atkinson A.B. e Piketty T. (2010): **Top incomes global perspective**, Oxford Press, ver o capítulo 6 escrito por Alvaredo F: « The rich in Argentina over the twentieth century, 1932-2004.

Baduel B. (2010); "Les systèmes de protection sociale" in **Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique latine**, miméo, Institut des Amériques.

BID et alii (2010): **Equidad fiscal en Brazil, Chile, Paraguay y Uruguay**. Voir notamment Dedecca C : «Equidad fiscal no Brasil 1, as transferencias e a distribucao da renda» e Rezende F. e Afonso JR « Equidad fiscal no Brasil 2, disponível no site : <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>.

Bizberg I (2010): **The economic crisis as a revelator of the existence of different types of capitalism in Latin America**, working paper, *El Colegio de Mexico*.

Boletin Brasil (2010, n°2). **Las politicas sociales en Brasil : el programma Bolsa familia**, editado pelo *Centro de estudios brasilenos Ortega y Grasset*.

Bruno M (2010): **Poupança ; investimento e regime monetario no Brasil**, Mimeo Caixa dos depósitos e consignações.

Cavalcanti de Albuquerque R e Rocha S.(2009): **Como gerar oportunidades para os pobres**, mimeo.

CEPAL (2010): **Impactos distributivos de la políticas publicas**, Documento de referencia DDR/1

CEPAL (2009a) **Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caraïbe.**

CEPAL (2009b) **Tributacion directa en Mexico: equidad y desafio**, *Macroeconomia del desarrollo*, n° 9.1.

Coirolo L e Lammert J (2009): **Rural poverty reduction in northeast Brazil**, Banque mondiale.

Cortes F, banegas I e Solis P (2007): **Pobres con oportunidades: Mexico 2002-2005**, *Estudios sociologicos*, XXV n°73.

DarylC, Morduch J, Rutherford S, Ruthven O (2009) : **Portofolios of the poor. How the world'spoor live on 2dollars a day?** Princeton University press.

Dedecca C.(2010): **As desigualdades na sociedade brasileira**, Working Paper, mimeo.

Dhongde S. e Minoiu C.(2010) : **Global poverty estimates : present and future**, Working paper n°181, *ECINEQ*.

Jimenez JP, Gomez Sabaini JC, Podesta A (sob a direção de) (2010): **Evasion y equidad en America Latina**, CEPAL, ver capítulo 1 dos autores: Tributacion, evasion y equidad en America Latina y Caraibe.

Gaggero J (2008): **La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravio (y los desafios del presente)**, documento de trabajo n°23, *CEFIDAR*, site na internet: <<http://www.cefid-ar.org.ar>>

Gomez Sabaini, Rossignoo D. (2008). **Argentina, analisis de la situacion tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribucion del ingreso**, Working Paper,Universidad de Buenos Aires.

Goni E., Humberto Lopez J., Serven L. (2008) **Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America**, Policy Research Working Paper,n°4487.

Gradin C (2010): **Race and income distribution : evidence from the US**, Brazil and South Africa, Working paper n°179, *ECINEQ*.

Huesca Reynoso L. (2010): **Análisis del programa Oportunidades en México: impactos en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza**, in Valencia Lomeli E.

Fanelli J.M. (2009): **Volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina**, EuROSPEAID, CEPAL.

Fanelli J.M.e Jimenez J.P. (2010): **Volatilidad macroeconómica y espacio fiscal**, CEPAL.

Kakwani A, Khandker S. e Son H. (2004): **Pro-poor growth: concepts and measurements with country case studies**. Working paper, *Poverty centre, UNDP*

Kakwani A, Neri M., Son H. (2010): **Linkage between pro-poor growth, social programs and labour markets : the recent Brazilian experience** , *World development*, n° 6, vol.38.

Kliass P., Salama P. (2008) **La globalisation au Brésil : responsable ou bouc émissaire ?**, in *Lusotopie*

Lavinas L (2010) : **Pobreza : métricas e evolução recente no Brasil e no Nordeste**, in *Cadernos de desenvolvimento*, n°7, Centro Celso Furtado

Lopez-Calva L. F., Lustig N. (2009) **The recent decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru**, Working Paper, n° 140, *ECINEQ*.

Lo Vuolo R.M. (2009): **Distribución y crecimiento, una controversia persistente**, CIEPP e CDC, ed. Mino y Davila.

Lautier B, Marques Pereira J, Salama P. (2004): **Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine : les conditions macro de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté**. Série Financiamiento del desarrollo, n°140, Cepal.

Lautier B.(2010) **Políticas de redistribución et de transferts pour lutter contre la pauvreté et les disparités**. in **Dinámicas económicas et sociales, enjeux de políticas públicas en América latina**, mimeo, Institut des Amériques,

Lo Vuolo R.M.(2010): **Las perspectivas de ingress ciudadano en America latina, una analisis en base al programa Bolsa familia de Brasil y a la Asignacion universal por hijo de Argentina**, Documento de trabajo n°75, *Ciepp*

Marques Pereira J.(2010): La politique fiscale, in **Dynamiques économiques et sociales, enjeux de politiques publiques en Amérique latine**, mimeo, Institut des Amériques,

Marques Pereira J. e Lo Vuolo R. (2010): **La dynamique macroéconomique de l'épargne en Argentine : inertie du cycle ou changement structurel** » Mimeo, *Caisse des dépôts et consignations*.

OCDE (2008) **Perspectives économiques de l'Amérique latine 2009**.

de Paula L.F. (2010): **Twenty years of economic policy under neoliberal era in Brazil**, mimeo, disponível no site : www.joserobertoafonso.ecn.br

Rahnema M e Robert J (2008) : **La puissance des pauvres**, Acte Sud

Revue Tiers Monde (2009): **La microfinance est-elle socialement responsable; (2002): Microfinance : petites sommes, grands effets ?**

Rocha S, 2009, Transferencias de renda e pobreza no Brasil, **Working paper**, em publicação na revista *Tiers Monde* (2010).

Salama P. (2010) Forces et faiblesses de l'Argentine, du Brésil, du Mexique in Hugon P. et Salama P. (dir.) **Les Suds dans la crise**, Paris, Armand Colin, disponível em português na minha página na internet: <<http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>>

Salama P. (2009) Argentine, **Brésil, Mexique face à la crise**, *Revue Tiers Monden*°197, éditions Armand Colin, publié en portugais dans *Estudos Avançados* (2009) n°65, disponível em português na minha página na internet : <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>.

Salama P. (2007): **Pauvreté, le bout du tunnel ?** *Problèmes d'Amérique latine*, n° 66/67, disponível em português na minha página na internet : <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/>.

Salama P. (2006). **Le défi des inégalités, une comparaison économique Amérique latine/Asie**, Paris, La Découverte, publicado em português no editorial *Perspectiva* (2011).

Skoufia E, Lindert K, Shapiro J (2010): **Globalization and the role of public transferts in redistributing income in Latin American d the Caribbean**, *World development*, Vol 38,nº6.

UNRISD (2010): **Combating poverty and inequality, structural change, social policy and politics**, Genève, site na internet: <<http://www.unrisd.org>>.

Valencia Lomeli E., coordinaeur (2010): **Perspectivas del universalismo en Mexico**, ed. ITESO.

Valencia Lomeli E. (2008): **La transferencias monetarias conditionas como politica social en America Latina**. Un balance: aportes, limites y debates », *Annual review of sociology*, vol 34.

Uthoff A (2010): **Les lacunes de l'Etat providence et les réformes des systèmes de retraite en Amérique latine**, *Revista CEPAL*, número fora de série.

PARTE 2

DIMENSÕES DO RURAL E O DEBATE DA POBREZA

CAPÍTULO I

SIGNIFICADOS DA POBREZA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

- **Fernanda Calasans C. Lacerda**
Professora Assistente da Universidade Estadual
da Bahia - UESB

1. Introdução

A pobreza é algo que sempre esteve presente na história da humanidade. Relatos não faltam no decorrer dessa história que possibilitam a identificação da sua ocorrência, independentemente do povo e período histórico a que nos reframos (Sachs, 2005). E a forma com que ela foi definida durante os diferentes períodos de tempo permite que se perceba a evolução que o seu conceito obteve, partindo de uma definição mais restritiva para uma definição mais abrangente e complexa.

Na Antiguidade, acreditava-se que a explicação para existência de “ricos” e “pobres” era a determinação divina, ou seja, havia pessoas predestinadas a serem ricas e outras a serem pobres, sendo essa predestinação relacionada à classe social a qual o indivíduo pertencia. Caberia a cada um aceitar a sua posição dentro da hierarquia social. Questioná-la seria um afronto às leis consideradas supremas. Durante a Idade Média, a Igreja Católica, no auge do seu poder político, fez com que tal afirmação fosse propagada, o que facilitava o seu domínio sobre as classes menos favorecidas e garantia a manutenção dos privilégios da nobreza e do clero.

Já nesses períodos a pobreza era vista como ausência de condições materiais (leia-se terras e riquezas) que permitissem ao indivíduo desfrutar de uma vida confortável, considerando-se os padrões da época. Mais do que isso, ela corroborava o domínio dos senhores sobre os servos ou vassallos – no caso da época feudal – pois as possibilidades de desempenhar outras atividades eram praticamente inexistentes para esses últimos.

Na Europa, durante o século XIV, um número crescente de pessoas se encontrava nessa situação desfavorável, sofrendo com as epidemias, desabrigo e miséria generalizada. Até então, a assistência aos “desfavorecidos” ficava a cargo da caridade cristã (mais precisamente, da caridade católica). No entanto, com esse crescimento no número de “desfavorecidos” se constatou as limitações desse tipo de auxílio, ainda mais diante das tensões sociais que estavam surgindo. Foi então que, em 1388, a monarquia britânica instituiu a Lei dos Pobres (*Poor Law Act*), considerada como uma das primeiras políticas sociais implementadas no mundo.¹

De acordo com Pereira (2008, p. 62), os pobres atendidos eram os andarilhos e o principal objetivo era inibir a “perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, ou a chamada ‘vagabundagem’” e as possíveis “consequências negativas, para a ordem prevalecente, de uma pobreza não confinada territorialmente”. Com o passar do tempo, a Lei dos Pobres foi sofrendo modificações, e os seus “benefícios” eram destinados aos incapacitados ao trabalho. Em 1601, a reedição desta Lei classificou os pobres em três grupos:

pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios); *pobres capazes para o trabalho*, ou *mendigos fortes*, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas *Workhouses*; e os *capazes ao trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo* (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção (Pereira, 2008, p.64, grifos da autora).

Na prática, essa assistência se concentrou apenas nas *Workhouses*. Quando uma nova reforma foi feita na Lei dos Pobres inglesa em 1834, a concepção de pobreza já estava influenciada pelos ideais utilitaristas e *laissezfairianos*. A nova lei assistia apenas aos completamente destituídos, surgindo assim uma distinção até hoje muito utilizada: a distinção entre pobres e indigentes. Pensadores influentes da época, como David Ricardo e Thomas Malthus, condenavam a assistência aos pobres por acreditarem que isso ocasionaria problemas ao bom funcionamento do sistema econômico (Ricardo, 1982, *passim*; Malthus, 1982, *passim*). A pobreza era geralmente associada à preguiça, à indisposição para o trabalho, à má índole do indivíduo, salvo aqueles casos de incapacidade física e/ou mental que impossibilitavam o indivíduo de trabalhar. Por isso, o auxílio aos pobres era visto como incentivo ao vício, além de livrá-los da responsabilidade de sustentar suas famílias.

¹ Vale ressaltar que essa política era muito mais punitiva do que protetora, conforme muito bem exposto por Pereira (2008, *passim*).

Para além desses argumentos, havia o interesse por parte dos empregadores de que os benefícios concedidos e o número de beneficiários fossem o menor possível, a fim de evitar uma pressão sobre os salários pagos diante da crescente necessidade de mão de obra exigida pelo processo de industrialização em curso. A ajuda consistia em alimentos (basicamente pão) e algum auxílio monetário, suficientes apenas para garantir a sobrevivência dos beneficiários. E, assim, apareceu a necessidade de determinar a quantidade nutricional mínima requerida para garantir a sobrevivência de uma pessoa. O indivíduo ou a família que não conseguisse atender aos requerimentos nutricionais mínimos necessários à sua existência era definido como pobre.

Segundo Codes (2008), trabalhos seminais foram desenvolvidos por volta do final do século XIX que tinham como objetivo estabelecer essa quantidade de nutrientes mínima, instaurando-se “um novo estágio de trabalho relativamente mais científico sobre a questão da pobreza, que veio a se prolongar pelo século XX” (*op. cit.*, p. 11). Desde então, o interesse pelos estudos sobre pobreza tem aumentado, tornando esse tema num dos mais discutidos atualmente. Talvez um dos motivos para isso seja o fato de que todos os avanços obtidos pela sociedade humana nas mais diversas áreas do conhecimento e o tão exaltado crescimento econômico alcançados no decorrer do último século não foram capazes de solucionar, em grande parte dos países, esse problema complexo.

O presente trabalho é uma tentativa de analisar a evolução do conceito de pobreza nos estudos científicos sobre o tema, destacando a importância desse conceito na formulação das políticas de combate à pobreza. A próxima seção apresenta três abordagens de estudo da pobreza: a abordagem monetária, a abordagem das necessidades básicas e a abordagem das capacitações. A justificativa para a opção por essas abordagens é exatamente identificar as transformações ocorridas na interpretação da pobreza, partindo de uma definição mais simples para uma definição mais complexa. Na terceira seção são feitas algumas reflexões sobre o estudo da pobreza no Brasil, ressaltando o predomínio da abordagem unidimensional monetária na investigação da pobreza brasileira. A inter-relação entre o conceito e as políticas de combate à pobreza é tratada na quarta seção. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, seguidas pelas referências utilizadas.

2. Os conceitos de pobreza

Os estudos sobre pobreza desenvolvidos desde o início do seu estágio científico apresentam diferenças conceituais e metodológicas importantes. Não há, ainda hoje, um consenso sobre o que é a pobreza, quais são suas causas e o seu tamanho. É dificilmente haverá, já que se trata de um amálgama que envolve questões sociais, econômicas e morais. O que se percebe, no entanto, é que há um direcionamento para uma definição mais abrangente e multidimensional da pobreza.

O trabalho de Rowntree sobre a pobreza na cidade inglesa de York, de 1901, é frequentemente citado como pioneiro no estudo científico da pobreza [Laderchi; Saith; Stewart (2003); Sen (1983); Rocha (2003); Machado (2006)]. Partindo da definição das necessidades nutricionais mínimas, Rowntree definiu famílias em pobreza primária como aquelas cujo total de rendimentos era insuficiente para satisfazer essas necessidades e garantir a “*manutenção da eficiência meramente física*” (Sen, 1983, p. 11, tradução da autora).

No período após a Segunda Guerra Mundial, a noção de subsistência incorporou outros requerimentos que não só os nutricionais. O relatório Beveridge², por exemplo, definiu um nível de subsistência que, além das necessidades nutricionais, incluía também gasto com vestuário e com combustíveis. Ainda assim, os requerimentos eram baseados nos mínimos necessários para a subsistência do indivíduo.

O entendimento da pobreza como subsistência exerceu muita influência nas políticas econômicas e sociais durante todo o século XX. De acordo com Codes (2008, p. 12), essa ideia ainda permanece balizando medidas de assistência à pobreza em vários países no mundo. No entanto, a abordagem biológica da pobreza, como também é conhecida a abordagem associada à ideia de subsistência, tem sido alvo de algumas críticas, entre elas: existência de variações significativas entre as características físicas e os hábitos do indivíduo que dificultam o estabelecimento de requerimentos nutricionais; a transformação dos requerimentos nutricionais mínimos em quantidades mínimas de alimentos depende das *commodities* escolhidas; dificuldade em se especificar os requerimentos mínimos de necessidades não alimentares (Sen, 1983, p.12).

A determinação das necessidades nutricionais mínimas estimulou o desenvolvimento daquela que seria tomada como principal base de análise da pobreza no decorrer do século XX, a saber: a abordagem monetária da pobreza. A possibilidade de estudar a pobreza por meio de uma medida quantitativa, como aquela definida pelas necessidades nutricionais, incentivou a conversão dessas necessidades em valores monetários e a utilização de critérios de discriminação entre pobres e não-pobres apoiados na renda do indivíduo ou família. A análise da pobreza sob a perspectiva da renda foi também encorajada pela intensificação das atividades capitalistas, a partir da percepção de que:

2 Elaborado por um comitê coordenado por William Beveridge e publicado em 1942, “propunha uma completa revisão do esquema de proteção social existente na Grã-Bretanha” (Pereira, 2008, p. 93), caracterizando-se por uma perspectiva universalista de política social, além de ser considerado como “uma das pedras fundamentais do *Welfare State* de pós-guerra” (*ibidem*, p. 93).

[nas] economias modernas e monetizadas, onde parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida através de trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda (Rocha, 2003, p.12).

Essa visão da pobreza encontra forte respaldo na Teoria Econômica Tradicional (ou Neoclássica) e é fundamentada no pensamento utilitarista. De acordo com esse pensamento, “a ‘utilidade’ de uma pessoa é representada por alguma medida de seu prazer ou felicidade” (Sen, 2000, p. 77), implicando numa noção de valor baseada somente na utilidade individual, definida em termos subjetivos (Sen, 2001, p. 94; 2003, p. 5). O indivíduo é considerado como um consumidor cujo comportamento visa à maximização dessa utilidade, sendo que os seus gastos em consumo refletem a utilidade que as mercadorias consumidas geram para ele. O seu bem-estar individual é definido com base na sua função consumo (Laderchi, 1997) e, por extensão, o bem-estar social é a maximização da soma das utilidades, ou a função consumo total.

É dessa forma que a renda, ou consumo, aparece como indicador exclusivo de bem-estar. A pobreza é entendida como insuficiência de renda (consumo), que impede o indivíduo de alcançar um nível mínimo de bem-estar que maximiza a utilidade total. Conforme apontado por Laderchi, Saith e Stewart (2003), a validade dessa abordagem depende, em parte, de algum desses pontos: “se a utilidade é uma definição adequada de bem-estar; se o gasto monetário é uma medida satisfatória de utilidade; se uma deficiência [*short-fall*] em utilidade engloba tudo o que entendemos por pobreza; a justificativa para uma linha de pobreza particular” (*op. cit.*, p. 7, tradução da autora)³.

A identificação dos pobres por insuficiência de renda (consumo) utiliza como critério a linha de pobreza monetária. Esta linha “pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor” (Barros, Henriques; Mendonça; 2000, p.22). Entretanto, o valor dessa linha tem sido alvo de forte debate entre os adeptos dessa abordagem, não existindo uma uniformidade de opiniões sobre o valor a ser adotado.⁴ Há os que defendem o uso de uma linha de pobreza absoluta, baseada nas necessidades mínimas de sobrevivência, bem como os que defendem a definição de uma linha de pobreza relativa, baseada nas condições de vida predominantes na sociedade a ser analisada.

3 No original: “*whether utility is an adequate definition of well-being; whether monetary expenditure is a satisfactory measure of utility; whether a short-fall in utility encompasses all we mean by poverty; the justification for a particular poverty line*”.

4 Para maiores detalhes sobre o debate acerca de definição de linhas de pobreza baseada na renda e/ou consumo, ver Rocha (2000a, 2003), Hoffmann e Kageyama (2006), Reddy (2008a, 2008b), Ravallion (2008a, 2008b), Pogge (2008a, 2008b).

Em meio ao conceito de linha de pobreza absoluta aparece também o conceito de linha de indigência, referindo-se às necessidades nutricionais mínimas que garantem as condições vitais do indivíduo. Os indivíduos cuja renda é inferior ao valor da linha de indigência encontram-se na situação de pobreza extrema. No geral, o valor da linha de pobreza absoluta monetária é um múltiplo da linha de indigência: calcula-se o gasto alimentar – a partir das necessidades nutricionais mínimas – e, então, multiplica-se o valor desse gasto por determinado multiplicador, sendo que este multiplicador pode ser definido de várias maneiras.⁵

Essas duas abordagens – a abordagem da subsistência e a abordagem monetária – analisam a pobreza sob uma perspectiva unidimensional, restringindo o estudo da pobreza a apenas um dos aspectos que a constitui. Essa simplificação da análise permitiu o desenvolvimento de medidas quantitativas da pobreza, numa tentativa de mensurá-la e estabelecer estratégias que permitissem a formulação de políticas. No entanto, ainda que se reconheça que a simplificação do objeto de estudo se constitua em característica da fase inicial do desenvolvimento científico de qualquer tema, tal fato, na análise da pobreza, impregnou-se de questões ideológicas que tentaram – e tentam – evitar a expansão do conceito de pobreza em direção à perspectiva multidimensional.

A perspectiva multidimensional da pobreza pode ser vista como um avanço para o pensamento científico da pobreza, desde que permite maior compreensão da questão, inclusive por parte dos organismos internacionais que se dedicam à promoção e ao estudo do desenvolvimento socioeconômico entre as diversas populações. Assim, nota-se que a análise da pobreza pode começar com as informações sobre renda, mas não deve terminar nelas apenas (Sen, 2000).

Reconhecendo essas limitações da análise unidimensional monetária, a abordagem das necessidades básicas surgiu como um contra-argumento à ênfase na capacidade do crescimento econômico em promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza nos países do chamado Terceiro Mundo. Constitui-se, portanto, nos primeiros questionamentos sobre o poder do crescimento econômico como medida do progresso social.

Sua origem pode ser datada em meados dos anos de 1940, mas é somente nas décadas de 1960 e 1970 que ela ganha espaço, alcançando o seu auge na segunda metade dos anos de 1970, quando passa a dominar as políticas de desenvolvimento

5 Segundo Rocha (2000a), diferentes autores atribuem valores distintos para esse multiplicador. Por exemplo, a CEPAL adota o multiplicador de 2 para o Brasil, enquanto outros trabalhos utilizam o inverso do Coeficiente de Engel (relação entre as despesas alimentares e a despesas totais) como multiplicador (ibid., p. 117).

sugeridas por algumas organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial (Stewart, 2006; Streeten *et alli*, 1981).

Em linhas gerais, de acordo com essa abordagem, o objetivo primeiro do desenvolvimento deveria ser a satisfação das necessidades humanas básicas. As políticas implantadas nos países pobres ou em desenvolvimento no período pós-Segunda Guerra elevaram, em sua maioria, as taxas de crescimento econômico desses países, mas não tiveram o mesmo efeito do ponto de vista distributivo e nem foram capazes de reduzir a pobreza. Como resultado, ocorreu uma expansão no número absoluto de pessoas pobres, aumento do desemprego e concentração de renda.

As primeiras reflexões sobre tais problemas apontaram o desemprego como a principal causa para o crescimento da pobreza, levando alguns a afirmarem que a expansão do emprego deveria ser o objetivo primordial do desenvolvimento.⁶ Contudo, logo se percebeu que o desemprego não era a principal causa para o crescimento da pobreza e o foco foi redirecionado para a renda dos pobres. O crescimento continuaria sendo estimulado, mas os resultados deveriam ser distribuídos também entre os pobres.⁷

No entanto, as condições em que se encontravam as populações pobres exigiam que medidas urgentes fossem tomadas. Muito mais do que expandir a produtividade e promover a industrialização nos países do Terceiro Mundo, era preciso dar condições básicas de sobrevivência para as suas populações. Sob o entendimento de que os pobres não necessitavam somente de renda, mas da satisfação de necessidades que dariam oportunidade de levar uma vida plena, a abordagem das necessidades básicas chamou a atenção para o que deveria ser a preocupação fundamental do desenvolvimento: os seres humanos e suas necessidades (Streeten *et alli*, 1981, p.21). Para Streeten e Burki (1978, p.412):

the evolution from growth as the principal performance criterion, via employment and redistribution, to basic needs is an evolution from abstract to concrete objectives, from a preoccupation with means to a renewed awareness of ends, and from a double negative (reducing unemployment) to a positive (meeting basic needs).

A abordagem das necessidades básicas não tem a intenção de substituir o crescimento econômico e sim de suplementá-lo, pois considera que este é

6 Esse argumento foi apresentado pela OIT em 1976 – já no segundo estágio da abordagem – que recomendou o destronamento do produto nacional bruto (PNB) como medida de desenvolvimento (*apud Stewart*, 2006).

7 Esta era a visão defendida pelo Banco Mundial em 1979 (*apud Stewart*, 2006).

essencial para geração de renda para as populações pobres e de receitas públicas que assegurem a oferta dos bens e serviços públicos (Stewart, 2006, p. 17). Entre as características principais dessa abordagem estão: o reconhecimento da limitação das medidas de renda e emprego no estudo da pobreza; a ênfase na melhoria da vida humana como objetivo do desenvolvimento; o apelo à mobilização de recursos nacionais e internacionais para satisfação das necessidades básicas; e a formulação de uma base para ação pública (Streeten *et alli*, 1981).

Segundo Stewart (1995, p. 87), a hipótese fundamental dessa abordagem é que algumas necessidades são mais importantes do que outras, porque *"the 'basic' goods are essential for minimally decent life – i.e. for conditions in which there is enough food, health is good enough and education sufficient, to permit people to enjoy the other good things of life"*.

Várias são as definições das necessidades básicas e, frequentemente, o termo é mal empregado, dificultando a sua compreensão. Streeten *et alli* (1981, p.25-26) descrevem resumidamente algumas dessas interpretações. Há os que identificam necessidades básicas como necessidades naturais, consideradas vitais ou de sobrevivência, que devem ser minimamente atendidas. Trata-se, de acordo com Pereira (2006), de uma definição limitada e muito criticada por igualar as necessidades de sobrevivência humana às necessidades animais.

Outros, como os economistas neoclássicos (e/ou neoliberais), as interpretam como preferências subjetivas dos consumidores, não admitindo intervenção do setor público na satisfação das necessidades. Não existem necessidades comuns e, portanto, não existem parâmetros para a formulação de políticas públicas.

Essa identificação das necessidades básicas com estados subjetivos e relativos de deficiências/carecimentos e a defesa do afastamento do Estado na provisão social geram consequências negativas para a elaboração das políticas sociais, entre elas: diminuição da confiança no sucesso dessas políticas; ameaças aos direitos sociais dos cidadãos; fragmentação da luta política contra as diversas formas de opressão e/ou discriminação (Doyal; Gough; 1991, p.9). Esses efeitos contribuem para a aceitação da ideia de atendimento mínimo às necessidades sociais como objetivo da política social – quando existir política social.

No outro extremo estão os que afirmam que somente à autoridade pública cabe a função de decidir sobre o atendimento das necessidades básicas e direcionar o consumo privado.

Os adeptos da abordagem moderna das necessidades humanas básicas (terceiro estágio) se distanciam dessas interpretações e enfatizam que as necessidades básicas

devem incluir aspectos materiais e não materiais que possibilitam a realização de uma vida plena, considerando o atendimento a essas necessidades como direitos humanos. É esta a definição que se tornou uma das bases da teoria do desenvolvimento humano.

Sob essa perspectiva, a identificação das necessidades básicas pode ser feita pela definição de um padrão de vida (qualidade de vida) e, posteriormente, dos bens e serviços necessários para garantir uma vida plena (*full life*). Os bens e serviços são, portanto, instrumentos para se alcançar a vida plena.

Um ponto de aparente divergência entre os adeptos da abordagem das necessidades básicas é o tipo de enfoque da pobreza que deve fundamentar a análise, se relativo ou absoluto. Segundo Streeten e Burki (1978, p. 411), a abordagem das necessidades básicas é uma estratégia de desenvolvimento voltada para a abolição da pobreza absoluta. Para Streeten *et alli* (1981, p.18), a pobreza possui um componente absoluto, determinado por critérios fisiológicos, e um componente relativo, determinado pelo contexto social e cultural ao qual o indivíduo pertence. Stewart (1989, p. 358) parece compartilhar com esse pensamento ao afirmar que alguns dos indicadores de vida plena (*full life*) são universais e devem ser os primeiros a serem perseguidos, mas existem também indicadores que são dependentes do nível de desenvolvimento.

De maneira geral, a análise relativista pura da pobreza parece não ser condizente com o conceito de necessidades básicas adotado por essa abordagem. Análises da pobreza pautadas no relativismo – e, conseqüentemente, na afirmação de que não existem necessidades universais – resultam do emprego de uma definição de necessidades básicas que se distancia do objetivo principal dessa abordagem.⁸

Doyal e Gough (1991, *passim*), autores representantes da abordagem moderna das necessidades humanas básicas, defendem um caráter universal e objetivo destas necessidades, argumentando que existem necessidades que são comuns a todos os seres humanos, independentemente do contexto econômico, social e cultural no qual eles estão inseridos.

Esses autores definem necessidades humanas básicas como as necessidades que, quando não satisfeitas, causam sérios prejuízos à vida dos homens, sejam em termos materiais ou em termos de impossibilidade de atuar como sujeito ativo na sociedade. Os sérios prejuízos resultantes da não satisfação das necessidades humanas básicas são os efeitos negativos que impedem os seres humanos de viver em condições físicas e sociais adequadas ao seu exercício participativo na sociedade. As necessidades

8 Para exemplos de algumas definições relativistas de necessidades básicas, ver Pereira (2006) e Doyal e Gough (1991).

básicas existentes agrupam-se em dois conjuntos: saúde física e autonomia, vistas como precondições para se atingir o objetivo universal da participação social (Pereira, 2006, p. 68).

Tais conjuntos estão associados a dois princípios importantes, a saber: participação e libertação. A satisfação da necessidade de saúde física permite a participação do indivíduo na sociedade com o intuito de se libertar das possíveis formas de opressão que o atinge, incluindo a pobreza. Mais ainda, saúde física é necessidade humana básica porque ela possibilita a participação do indivíduo na vida. A satisfação da necessidade de autonomia é o que garante ao homem a liberdade de tomar decisões, realizar escolhas e lutar por seus objetivos e ideais. A autonomia é que proporciona a liberdade aos indivíduos para agirem de modo a se sentir responsável por seus atos e decisões.

Ao optar-se por não atender a essas necessidades se está abrindo mão da participação e da liberdade dos indivíduos, principalmente no que se refere a sua condição de agente modificador da realidade e do seu poder de avaliar criticamente o contexto social no qual ele está inserido.

Apesar de reconhecerem a universalidade das necessidades humanas básicas, Doyal e Gough (apud Pereira, 2006) ressaltam que a satisfação dessas necessidades não é uniforme, havendo uma variedade de *satisfiers* (“satisfadores”) – bens, serviços, atividades, relações, medidas, políticas. Esses *satisfiers* dependem de aspectos próprios de cada cultura, o que pode ser entendido como um componente relativo de satisfação das necessidades e que vai ao encontro do que é defendido por outros autores da abordagem das necessidades básicas.

No que diz respeito às aplicações práticas dessa abordagem, estas focam, em sua maioria, nas necessidades materiais mensuradas por meio dos bens e serviços básicos. Isso permitiu que essa abordagem fosse acusada de cometer o “fetichismo da *commodity*” (*commodity fetishism*), principalmente no período correspondente ao segundo estágio da abordagem.

As dificuldades em se mensurar as necessidades não materiais e em estabelecer níveis satisfatórios de atendimento são justificativas para a concentração nos bens e serviços. Além disso, como já dito anteriormente, estes últimos são definidos como instrumentos (meios) para a realização de uma vida plena (fim).

A preocupação dessa abordagem é muito mais na qualificação da pobreza do que na sua quantificação. Os pobres são frequentemente identificados com base nas suas rendas e a linha de pobreza utilizada varia muito. Mas há o entendimento de que

este não é um critério suficiente. A ele deve ser somada a satisfação de necessidades básicas, tais como educação, saúde, nutrição, saneamento, moradia, acesso à água tratada, entre outros. Assim, essa abordagem introduz a multidimensionalidade nos estudos da pobreza e do desenvolvimento, sendo a sua contribuição inquestionável.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, as críticas ao enfoque unidimensional monetário da pobreza se intensificaram com os trabalhos do economista indiano Amartya Sen. Estes trabalhos resultaram em uma nova abordagem sobre o desenvolvimento, fundamentada nos princípios da liberdade e da igualdade, conhecida como Abordagem das Capacitações.

De acordo com esta abordagem, o êxito da sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades desfrutadas por seus membros. A liberdade é “o determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” (Sen, 2000, p. 33), estando relacionada ao aspecto da condição de agente (*agency aspect*) do indivíduo, entendido como sujeito ativo e capaz de provocar mudanças. Por isso, a liberdade é “o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento” (ibidem, p.52). O papel instrumental da liberdade como meio refere-se ao que contribui para a expansão da liberdade humana (direitos, oportunidades, *entitlements*). As liberdades instrumentais devem atuar em conjunto e suas conseqüências geralmente não se restringem a uma delas. Entre essas liberdades estão: liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (Sen, 2000, p. 55).

Para Salama e Destremau (1999, p.77), o pensamento de Sen se inscreve

sem ambigüidade no campo de uma reflexão sobre a justiça social, sobre a igualdade e as desigualdades, o que leva a colocar o problema da pobreza numa perspectiva que, sem negar os fatores econômicos, dá importância às conotações legais, às implicações políticas e à sua pertinência social.

Trata-se, assim, de um enfoque distinto daquele adotado pela abordagem monetária da pobreza, rejeitando o utilitarismo como medida de bem-estar e a maximização da utilidade como hipótese comportamental (Laderchi; Saith; Stewart; 2003, p.14). A riqueza é útil na medida em que ela nos fornece condições pra realizar determinados tipos de liberdades. Mas ela não é algo exclusivo que permite a realização das liberdades: “é tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação das nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita dessa relação” (Sen, 2000, p.28).

O espaço de avaliação nessa abordagem é em termos de *functionings*⁹ e capacitações (Sen, 2001). O bem-estar de um indivíduo é medido em função da qualidade do estado em que este indivíduo se encontra. Segundo Sen (op. cit., p. 79), “a asserção é de que os funcionamentos [*functionings*] são constitutivos do ‘estado’ (*being*) de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes”.

Por *functionings*, pode-se entender: “[...] *the achieved states of being and activities of an individual, e.g. being healthy, being well-sheltered, moving about freely, or being well-nourished*” (Kuklys, 2005, p.5). Ou seja, são atividades ou estados de existência de um indivíduo, relacionados à saúde, moradia, alimentação, liberdade, dentre outros.

A definição de capacitação deriva dessa noção: “*it reflects the various combinations of functionings (doings and beings) he or she can achieve*” (Sen, 2003, p. 5). Dessa forma, capacitação consiste num conjunto de vetores de *functionings*, refletindo a liberdade substantiva da pessoa para levar um tipo de vida que ela valoriza.¹⁰

A mensuração do bem-estar baseada nos conceitos de *functionings* e capacitações permite que esta abordagem não se omita quanto ao impacto de bens e serviços não-monetários sobre o bem-estar, pois a preocupação está nos resultados que caracterizam a qualidade de vida do indivíduo.

Sob a perspectiva multidimensional das capacitações, a pobreza deve ser entendida como privação das capacitações básicas. Segundo Sen (2001, p. 173), “os funcionamentos relevantes para esta análise podem variar desde os físicos elementares [...] até realizações sociais mais complexas tais como tomar parte na vida da comunidade [...]”. Nota-se que a ênfase dessa definição de pobreza é mais na adequação dos recursos – monetários ou não – para realizar certas capacitações do que na suficiência desses recursos (Laderchi; Saith; Stewart; 2003, p. 14).

Assim, a análise da pobreza por esse enfoque permite a concentração em privações intrinsecamente importantes, além do reconhecimento de outras influências sobre a privação de capacitações, que não exclusivamente a renda. Convém ressaltar que

a perspectiva da pobreza como privação de capacidades [capacitações] não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a baixa renda

9 Optou-se por utilizar o termo originalmente em inglês para evitar interpretações equivocadas quanto à definição dos *functionings*.

10 De acordo com alguns autores, esta seria uma definição mais aplicada ao conceito de *capability set* (Clark, 2006; Comim, 2001). Mas optamos por utilizar a definição mais abrangente e geral do próprio Sen para conceituar capacitação.

é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades [capacitações] de uma pessoa (Sen,2000, p.109).

Os argumentos favoráveis a essa visão de pobreza foram resumidos por Sen (2000, p.109-110) em três: concentração em privações intrinsecamente importantes, enquanto na abordagem monetária a concentração é naquilo que é importante instrumentalmente; reconhecimento de outras influências sobre a privação de capacidades e não unicamente a renda; variabilidade da relação instrumental entre baixa renda e baixa capacitação entre comunidades, famílias e indivíduos.

Esse último argumento é considerado por este autor como o mais relevante para a avaliação da ação pública. A relação renda e capacitação pode ser afetada por diversos aspectos, tais como idade, papéis sexuais e sociais, localização e outras condições sobre as quais as pessoas não possuem controle – ou este controle é limitado.

Há também a possibilidade de união de desvantagens entre privação de renda e adversidade na conversão da renda em *functionings*. Essas adversidades podem ser ocasionadas por fatores que dificultam, eliminam ou reduzem as capacidades de um indivíduo. Tais fatores – como inteligência, metabolismo, habilidade física, dentre outros – são chamados de fatores de conversão. Diante da volubilidade desses fatores entre as pessoas, “[...] a pobreza real (no que se refere à privação de capacidades) pode ser, em um sentido significativo, mais intensa do que pode parecer no espaço da renda” (Sen, 2000, p. 110-111). Além disso, a análise monetária não é capaz de capturar as diferenças na alocação interna da renda familiar.

Nota-se, com base nesses argumentos, que a adoção da perspectiva das capacidades na análise da pobreza desvia a atenção dos meios (renda) para os fins “que as pessoas têm razão para buscar e correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins” (Sen, 2000, p. 112).

Deve-se acrescentar que essas duas perspectivas da pobreza (renda e capacidades) estão vinculadas. Um aumento de capacitação pode levar a um aumento de renda, contribuindo para a redução da pobreza por renda. Por exemplo, os serviços sociais inclusivos tendem a reduzir a privação de capacidades e, conseqüentemente, a produzir efeitos positivos na diminuição da pobreza monetária.

Na abordagem das capacidades, a etapa de identificação da pobreza pode ser realizada de duas formas: descritiva ou política (*policy form*). Pela forma descritiva, a identificação é feita pelo reconhecimento da privação. Já na forma relativa às políticas, a identificação visa à recomendação de alguma política. No primeiro caso, a

recomendação de alguma política é um aspecto secundário, enquanto no segundo, a descrição da pobreza é que se torna secundária (Sen, 2001).

Essas duas maneiras de se identificar a pobreza devem ser complementares, e não excludentes. Partindo-se de um diagnóstico (descrição) da privação pode-se determinar o que precisa ser feito e escolher as políticas reais que podem ser implementadas com base nos meios de que se dispõe. Assim, “a análise descritiva da pobreza tem de ser anterior à escolha das políticas [...] importante para assegurar que a indisponibilidade de recursos públicos para auxiliar na eliminação de severas privações não nos faça redefinir a própria pobreza” (Sen, 2001, p. 171).

A análise descritiva da pobreza deve considerar a sociedade que está sendo objeto de estudo. As privações variam de sociedade para sociedade, ou seja, o que se admite por privação em uma determinada sociedade pode não ser visto como tal em outra. Isso, no entanto, não elimina o fato de que existem privações que são reconhecidas como graves, independentemente da sociedade onde elas ocorram.

Essas privações, dentro da abordagem de Sen, são denominadas *basic capabilities* (capacitações básicas) e podem ser entendidas como um aspecto absoluto da pobreza. Em razão da importância dessas *capabilities* na vida de todos os indivíduos, Sen define pobreza como deficiência de capacitações básicas (*basic capabilities*) para que se possam alcançar níveis humanamente aceitáveis de sobrevivência. O aspecto relativo da pobreza está nas *functionings* que são relevantes para a análise.

A Abordagem das Capacitações é, portanto, um *mix* de relativismo (*functionings*) e absolutismo (capacitações), pois reconhece que, diante da complexidade do objeto de estudo e da diversidade entre as pessoas, limitar a análise a apenas um enfoque a afastaria da perspectiva da pobreza como privação de capacidades humanas.

A mensuração da pobreza sob a perspectiva multidimensional seniana envolve questões que, a princípio, podem dificultar a sua aplicação prática. Uma destas questões é a definição das capacitações básicas que devem integrar a análise. Sen não especifica explicitamente em seus trabalhos uma lista de capacitações que devem ser atendidas (Laderchi; Saith; Stewart; 2003, p. 17), embora tenha sugerido que estar bem nutrido, ter capacidade de escapar da morte prematura, ter boa saúde, moradia, educação, liberdade política são capacitações importantes para as avaliações sobre pobreza.

Outra questão relevante é a mensuração das capacitações. As capacitações representam um conjunto de resultados potenciais, ou seja, de *functionings* potencialmente disponíveis para o indivíduo (Kuklys, 2005) e que são difíceis de serem

identificadas empiricamente. Por isso, grande parte das análises empíricas se concentra nos *functionings*, sendo que tais análises podem ser entendidas como avaliação de um conjunto (*functionings* potenciais) por meio de um dos seus elementos constitutivos (*functioning* realizada/alcançada) (Laderchi; Saith; Stewart; 2003).

Essas questões de definição e mensuração dos *functionings* são partes do *valuational exercise* (exercício avaliativo), que consiste na escolha dos *functionings* que realmente possuem valor na avaliação de bem-estar do indivíduo. A operacionalização desse exercício não é simples: ela leva a uma multiplicidade de variáveis e a uma pluralidade de espaços relevantes (Comim, 2001, p.4).

A disponibilidade dos dados não deve ser a única motivação para a escolha, necessitando-se que esta escolha seja guiada também pela importância que esses *functionings* possuem para a análise. Conforme apontado por Kuklys (2005, p. 21), mesmo com o reconhecimento de que na maioria dos trabalhos empíricos a seleção dos *functionings* relevantes é feita de uma maneira *ad hoc*, esta seleção deve ser a mais explícita possível, justificando-se as escolhas.

Elegidos os *functionings* e as dimensões a serem utilizadas na análise, torna-se necessário estabelecer o critério de diferenciação entre pobres e não-pobres, isto é, a "linha de pobreza" que identifica o *break* na distribuição dos *functionings*.

Por se tratar de uma abordagem multidimensional, não deve ser especificada apenas uma única linha de pobreza, mas sim uma linha de pobreza para cada capacitação ou *functioning*. Segundo Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 18), é inevitável que haja algum nível de arbitrariedade¹¹ na definição dessas linhas:

it is clear that both choice of dimensions and cut-off standards are somewhat arbitrary and are likely to be revised according to the general standards attained in the world, the region, or the country where the poverty assessments are being made.

No que diz respeito à etapa de agregação, é necessário que se tenha cautela para que *trade-offs* entre dimensões não sejam introduzidos na análise (Laderchi; Saith; Stewart; 2003). A agregação pode gerar, dependendo do nível em que ocorra, redução da multidimensionalidade ou da diversidade interpessoal. Apesar disso, ela é de grande auxílio ao planejamento das ações políticas, tornando possível a redução de um grande número de informações a proporções administráveis (Laderchi; Saith; Stewart; 2003, p. 19).

11 A arbitrariedade presente nos índices de pobreza multidimensionais também é destacada por Soares (2009). Este autor também afirma que os índices multidimensionais de pobreza não conseguem resolver o problema da unidimensionalidade e, portanto, "não fazem sentido" (Soares; 2009, p.14).

Nos últimos anos, tem se procurado avançar na formulação de medidas multidimensionais de pobreza, principalmente pelo uso de métodos de análise multivariada como análise fatorial, *fuzzy sets*, análise de correspondência múltipla, dentre outros. Um dos maiores desafios é elaborar índices que permitam o uso de variáveis categóricas e não somente variáveis contínuas (quantitativas) para analisar a pobreza. Índices de pobreza multidimensional embasados em formulações axiomáticas e postulados também estão sendo construídos, como o índice P apresentado por Bourguignon e Chakravarty (2003) e o índice M elaborado por Alkire e Foster (2007).

Mesmo que se reconheçam as limitações apresentadas pelos índices de pobreza baseados na abordagem das capacitações, é preciso salientar que a formulação de tais índices é de grande importância para a elaboração e planejamento de políticas que objetivem a redução das privações sofridas pelos indivíduos.

A adoção do conceito de pobreza como privação de capacitações, na formulação das políticas que visam à sua redução, expande o foco de análise para um conjunto de mecanismos interligados que influenciam no desenvolvimento humano dos indivíduos. A ação pública exerce um papel essencial nas iniciativas que objetivam a melhoria do bem-estar social, em especial naquelas de prevenção da fome e desnutrição que atingem determinados grupos populacionais.¹²

Dessa forma, percebe-se que a abordagem das capacitações se diferencia das outras abordagens de estudo da pobreza ao enfatizar no pensamento científico sobre o tema questões como liberdade e igualdade. Nas palavras de Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 19): *"the CA approach [Capability Approach] represents a major contribution to poverty analysis because it provides a coherent framework for defining poverty in the context of the lives people live and the freedoms they enjoy"*.

3. O estudo da pobreza no Brasil

A predominância da abordagem unidimensional monetária no pensamento científico sobre a pobreza, ressaltada na seção anterior, também pode ser observada nos estudos sobre a pobreza no Brasil. De fato, no caso brasileiro, essa predominância parece ser ainda mais forte, sendo essa abordagem pouco questionada. Estudos sobre a pobreza se baseiam frequentemente na exclusividade do critério renda – ou no consumo – para a identificação dos pobres. E este tem sido também o critério adotado pelas políticas públicas que tem por objetivo a redução da pobreza.

12 Ver Sen (2000), (1983) e Drèze e Sen (1991, cap. 13).

Ao se referir à discussão sobre desigualdade e pobreza no Brasil, Guimarães (2003, p. 89) afirma que:

[...] urge deslocar o debate para além das costumeiras análises que limitam a problemática e o foco da discussão à desigualdade de renda (mais especificamente aos diferenciais de rendimento existentes no mercado de trabalho). Essa limitação analítica (não casual) contribui para a dissimulação das raízes estruturais da pobreza e é tão reiterada que passa a nem mais chocar, limitar ou surpreender.

A abordagem monetária de análise da pobreza tem como premissas os fundamentos microeconômicos da Teoria Clássica de Bem-Estar, também conhecida como Abordagem Welfarista. As formulações multidimensionais de estudo da pobreza que contestam o enfoque exclusivista monetário direcionam suas críticas à validade desses fundamentos.

No que diz respeito ao estudo da pobreza, o interessante é que, no Brasil, as críticas direcionadas à Teoria Econômica convencional não conseguiram se libertar das premissas clássicas para a interpretação da pobreza, defendendo constantemente o crescimento econômico como condição suficiente para o desenvolvimento. Os indivíduos ainda são tratados como consumidores, maximizadores de utilidade ou preferências, que são reveladas pela sua capacidade de consumo, ou seja, pela renda monetária de que dispõe. Isso tem efeito danoso nas políticas públicas, em especial nas políticas de combate à pobreza. A renda é um importante meio de se evitar ou migrar da pobreza, mas ela não pode ser vista como o principal fim da política social, e conseqüentemente, do desenvolvimento (Sen, 2000).

Convém esclarecer que o papel do crescimento econômico na redução da pobreza deve ser reconhecido e que este é uma condição necessária para alcançar tal objetivo. O que se contesta é o argumento de que a sua ocorrência por si só ocasionaria a superação da pobreza. Tal argumento pode resultar em diversas interpretações, até certo ponto extremistas: a minimização da função das políticas sociais, que devem agir apenas de maneira focalizada; o direcionamento da ação pública para medidas pró-mercado; a submissão total do gasto social público e da sua expansão à taxa de crescimento da economia.

A primazia do enfoque monetário nos estudos sobre a pobreza no Brasil é claramente revelada em diversos trabalhos recentes sobre o tema: Barros, Henriques e Mendonça (2000); Barros, Corseuil e Leite (2000); Hoffmann (2000); Rocha (2000a, 2000b, 2003); Neri (2000); FGV (2001); PNUD, IPEA e FJP (2003); Silva, Belik e Takagi (2001). Em geral, esses trabalhos compartilham a visão de que o principal determinante para a pobreza no Brasil é a elevada desigualdade de renda. Para Bagolin e Ávila (2006, p. 2):

[...] even the Brazilian studies that conceptually accept and understand poverty as a multidimensional phenomenon end up evaluating only the income perspective. The lack of a multidimensional assessment is clear and it can be one of the reasons explaining the low efficacy of the Brazilian strategies adopted to reduce poverty.

A importância fundamental que a definição da linha de pobreza possui na análise de pobreza monetária parece não ser totalmente apreendida nas análises da pobreza no Brasil. Estabelecer, por exemplo, como critério de identificação do pobre uma linha de indigência de US\$ 1/dia ou uma linha de pobreza de US\$ 2/dia (PPC) é, no mínimo, irrealista e simplista. Mas é um critério comumente utilizado nos estudos sobre a pobreza no Brasil, até por aqueles que criticam as ações do Banco Mundial,¹³ mesmo com os crescentes questionamentos direcionados ao uso desse critério (Rocha, 2003; Delgado, 2003; Pogge, 2008a; Reddy, 2008a).

É comum também definir a linha de pobreza com base no valor do salário mínimo [(Hoffmann, 2000); (Barros; Corseuil; Leite, 2000); (PNUD; Ipea; FJP, 2003); (Hoffmann; Kageyama; 2006); (Osório; Medeiros; 2003)]. De acordo com Rocha (2003, p. 45), “[...] a popularidade do salário mínimo como linha de pobreza esteve em boa parte associada à dificuldade de acesso e uso de microdados das pesquisas domiciliares”. Além disso, a utilização do salário mínimo como valor de referência para a definição de linhas de pobreza se deve também ao fato de que se trata de um valor instituído oficialmente. A dúvida que surge quando nos atentamos para esse critério é o fato de ser o percentual do salário, que por definição já é mínimo, uma boa maneira de identificação dos pobres. Soma-se a isso a desconsideração com as diferenças regionais tão presentes no território brasileiro.

Construções mais elaboradas de linha de pobreza podem ser encontradas, baseadas em padrões de consumo e convertidas em valores monetários. Entre estas, destaque deve ser dado aos trabalhos de Sônia Rocha (2000a; 2000b; 2003; 2006) e as suas engenhosas, criativas e louváveis tentativas de incorporar as particularidades regionais de consumo no cálculo da linha de pobreza, bem como as diferenças existentes entre as áreas urbana, rural e metropolitana.

As linhas de pobreza definidas por esses métodos são associadas ao enfoque absoluto de análise da pobreza. Recentemente, elas estão sendo empregadas para defender a política social focalizada, em detrimento das políticas universalistas, principalmente no que se refere à satisfação de necessidades primárias de

13 Por exemplo, Antunes *et alli* (2007) endereçam algumas críticas à abordagem liberal conservadora adotada por alguns organismos internacionais, como o Banco Mundial, ressaltando os efeitos negativos que essa abordagem provoca na análise da pobreza. No entanto, ao mencionar dados sobre a pobreza no mundo, utiliza como critério de identificação a linha de pobreza do Banco Mundial.

sobrevivência, como a alimentação.¹⁴ Embora esta provavelmente não tenha sido a motivação inicial para a formulação de tais linhas, o fato é que a abordagem absoluta da pobreza no Brasil é alvo frequente de críticas (Pochmann, 2007; Guimarães, 2003). Na verdade, percebe-se que as críticas se aplicam muito mais à abordagem monetária do que ao enfoque absoluto em si.

Como alternativa, é possível também definir linhas de pobreza relativa. Esta linha identifica como pobres aqueles cuja renda *per capita* (familiar ou domiciliar) é inferior à renda *per capita* mediana (familiar ou domiciliar). Para Pochmann (2007), esse é o critério que deveria ser adotado amplamente no Brasil, pois ele permite que se considere a questão distributiva, não incorporada nas linhas de pobreza absoluta.

Cada um desses métodos empregados na determinação da linha de pobreza produz resultados distintos de quantificação dos pobres, ainda que eles se baseiem no mesmo critério de identificação da pobreza – o monetário. Com isso, o debate sobre a linha de pobreza é rotineiramente limitado à escolha de qual desses métodos deve ser empregado, passando incólume a fundamentação teórica na qual eles se sustentam.

Uma vantagem que a abordagem unidimensional monetária possui é a sua facilidade operacional. Essa é uma justificativa fortemente empregada nos estudos da pobreza baseados na renda ou consumo. A existência na literatura internacional de um conjunto consolidado de medidas da pobreza fundamentadas nessa abordagem é outro fator contributivo para o seu largo emprego. Esses fatores trouxeram, sem dúvida, avanços significativos para a trajetória evolutiva do pensamento científico sobre a pobreza. Por outro lado, a preocupação excessiva pela mensuração quantitativa promoveu certo reducionismo na discussão acerca da questão da pobreza no Brasil, dando a impressão de que a medida operacional (ou indicador) passou a ocupar o lugar do conceito nas análises sobre o tema. Para Guimarães (2003, p. 104), esta

[...] é uma das faces mais nefastas do debate acerca da questão da pobreza no Brasil. A medição espúria domina o centro da questão e a discussão passa a ser limitada por um inaceitável reducionismo – se o país possui “x” ou “y” milhões de pobre e/ou indigentes e, se, de um ano para o outro [...] aumentou ou diminuiu o “estoque de pobres”.

Comim e Bagolin (2002, p. 469), ao enfatizarem o predomínio da abordagem monetária nas análises sobre a pobreza, expõem algumas razões usualmente apontadas para a preferência pelo uso de medidas monetárias no estudo da pobreza:

14 Os artigos organizados por Albuquerque e Velloso (2004) são exemplos do emprego das linhas de pobreza absoluta na defesa de políticas sociais focalizadas nos mais pobres – identificados pelo critério monetário.

[...] a) grau de correlação entre a insuficiência de renda e as demais privações associadas ao “ser pobre”; b) indisponibilidade de outras estatísticas sociais; c) dificuldade de ponderação e agregação de diferentes dimensões sociais; e d) necessidade de medidas homogêneas que possibilitem a comparabilidade entre distintas regiões ou localidades.

Medidas de desigualdade de renda e medidas de pobreza são com frequência vistas como similares, fato que pode resultar em interpretações equivocadas dos indicadores. O coeficiente de Gini, por exemplo, é uma importante medida de desigualdade de renda que não raro é citada como indicador de pobreza. Ainda que se conceitue pobreza como insuficiência de renda, esse coeficiente não reflete a carência de renda, mas sim a distribuição da renda.¹⁵

Essas interpretações são compreensíveis, uma vez que o estudo da pobreza no Brasil está quase sempre ligado à questão da desigualdade de renda. Esta desigualdade se configura em uma característica da sociedade brasileira e, sem dúvida, é um aspecto que merece atenção, além de ser imprescindível o enfrentamento das suas causas estruturais. No entanto, não devemos reduzir a análise da pobreza e das desigualdades sociais à análise da desigualdade de renda.

Ao abordar o estudo da pobreza no Brasil, Bagolin e Ávila (2006, p. 2) ressaltam que:

the diversity and complexity involved in poverty analysis, is not only frequently left aside, but is also not properly understood. Very often, poverty in Brazil is seen as a derived problem from the chronic income inequality. Others times poverty issues are associated, or even reduced to the famine problem. Both, inequality and famine are important dimensions to be taken into consideration, they are, however, not sufficient to explain the complexities involved in such issue.

As duas dimensões de análise a que esses autores se referem – a desigualdade de renda e a fome – podem ser associadas, respectivamente, aos enfoques da pobreza relativa e da pobreza absoluta dentro da abordagem monetária. A centralidade dos estudos nessas dimensões impõe certo distanciamento do pensamento científico da pobreza no Brasil em relação à evolução apresentada pelo estudo da pobreza no

15 Quatro situações gerais são possíveis: 1) uma sociedade (região) pode se caracterizar como de renda baixa e apresentar um baixo valor do coeficiente de Gini, ou seja, baixa desigualdade na distribuição dessa renda; 2) ou ter renda elevada e distribuída de forma mais igualitária, sendo o valor do coeficiente de Gini baixo; 3) ou ter baixa renda e alta desigualdade na distribuição, apresentando um valor elevado para o coeficiente de Gini; 4) ou ainda apresentar renda elevada e distribuição desigual, com alto coeficiente de Gini. Ou seja, nem sempre podemos associar elevado coeficiente de Gini com pobreza.

mundo. Esta evolução está associada ao direcionamento para análise multidimensional, reconhecendo-se que a pobreza é um fenômeno complexo que deve ser estudado considerando as várias dimensões que o compõe e que contribuem para a sua manutenção e/ou aguçamento.

Felizmente, de forma destoante ao que tem caracterizado o estudo da pobreza no Brasil, alguns trabalhos adotam o enfoque multidimensional, sinalizando a possibilidade de um novo redirecionamento nas análises de pobreza [(Hoffmann; Kageyama, 2006); (Barros; Carvalho; Franco; 2006); (Lopes; Macedo; Machado; 2004); (Bagolin; Ávila; 2006); (Buainain; Neder; Lima; 2007); (Neder; Lacerda; Silva; 2009)].

Além disso, esses trabalhos reforçam a necessidade de intervenção pública por meio de políticas sociais integradas e da garantia de satisfação das necessidades humanas básicas, vistas como condição para a superação da situação de pobreza. Cabe destacar que a opção por esse enfoque não significa o abandono da renda como uma dimensão da pobreza, embora alguns trabalhos não incluam essa variável. Conforme enfatizado por Sen (2000), a renda é uma importante dimensão da pobreza, mas não pode ser considerada a única.

O reconhecimento dos múltiplos aspectos que envolvem a questão da pobreza promove importantes mudanças na identificação dos pobres e, conseqüentemente, no perfil da pobreza. Esse reconhecimento não está dissociado das transformações ocorridas nas sociedades contemporâneas. O desenvolvimento de novas tecnologias, as mudanças no mercado de trabalho, os avanços na área da saúde humana, as facilidades do chamado mundo moderno, o estabelecimento de direitos sociais e políticos, tudo isso contribuiu – e contribui – para o surgimento de novos padrões de vida e de inclusão social. Como resultado, aumentaram-se os critérios exigidos para participação ativa do indivíduo nesse novo contexto socioeconômico, afetando diretamente a caracterização da pobreza.

4. Políticas públicas de combate à pobreza

A importância do conceito de pobreza para a formulação das políticas públicas que tenham por alvo a sua superação ou redução não é difícil de ser percebida. Antecedendo a implementação, a elaboração e discussão da política se constitui em fase fundamental do processo, pois é nessa fase que serão definidos os programas e estratégias a serem desenvolvidos, assim como o público-alvo. A definição desses programas e estratégias depende diretamente do conceito de pobreza empregado e a determinação do público-alvo depende da linha de pobreza estabelecida.

Ao se entender a pobreza apenas pelo seu aspecto de carência monetária, há uma tendência a se limitar as ações políticas apenas ao escopo das transferências de

renda. Não se trata de dizer que essas são políticas que não devam ser realizadas, mas de compreender que, embora necessárias, elas não são suficientes. Para Sen (2000, p. 131),

os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social.

Os índices/indicadores que norteiam as ações de combate à pobreza realizadas por alguns organismos internacionais (Banco Mundial, por exemplo) se pautam frequentemente nesse enfoque. Tal fato pode resultar – e tem resultado – em políticas sociais de caráter mais focalizado em detrimento das políticas sociais universalistas, uma vez que se defende que essas ações devam ser direcionadas apenas para os indivíduos considerados pobres pelo critério de pobreza adotado, sendo esse critério definido geralmente em um nível baixo de renda.

A definição do critério de pobreza em patamares mínimos de renda reduz significativamente o escopo de atuação das políticas sociais. De acordo com Delgado (2003, p. 120),

[...] a linha de pobreza, como é empregada pelo Banco Mundial, insere-se numa estratégia bem precisa de política social, cuja linguagem, cujos conteúdos e recomendações servem em geral de contraponto e/ou abafamento aos critérios da política social de caráter universalista e de afirmação de direitos sociais.

A linha de pobreza adotada influencia no direcionamento da ação pública voltada à redução da pobreza. Não se trata somente de diferenciais na quantificação dos pobres, mas também da definição de qual orientação será dada às políticas públicas. A escolha por determinada linha reflete, muitas vezes, interesses políticos e opções conceituais que nem sempre estão preocupadas com as condições de vida dos que estão na pobreza.

Desconsiderar as outras dimensões da pobreza na definição das políticas e das linhas de pobreza pode gerar conclusões equivocadas sobre a real situação da população. Por exemplo, é comum afirmar que as análises de pobreza no meio rural superestimam o tamanho da pobreza, em virtude da existência da produção para o auto-consumo. Isso é verdadeiro desde que façamos uma análise da necessidade de renda para satisfação das necessidades alimentares. Porém, se considerarmos outras necessidades humanas básicas dessa população – como acesso aos serviços de saúde, educação, saneamento, meios de comunicação, etc. – é muito provável que estejamos subestimando a pobreza nessas áreas.

Não se trata de analisar o acesso das populações pobres a esses serviços, mas sim de considerar esse acesso na determinação da população pobre. Os problemas metodológicos que envolvem a especificação das linhas de pobreza são grandes e complexos, conforme exposto por Soares (2009). Mas os fundamentos teóricos dessa especificação precisam ser debatidos a fim de que soluções possam ser encontradas. A razão de ser da política não pode ser superada pela objetividade da sua ação.

As políticas de combate à pobreza no Brasil se modificaram com o passar dos anos, embora a grande maioria delas ainda hoje considere como pobre – o beneficiário da política – o indivíduo que não possui um patamar mínimo de renda. Durante as décadas de 1950 e 1960, acreditou-se fortemente no poder do crescimento econômico como fator suficiente para superação da pobreza. A efervescência econômica vivida nesse período – incluindo os anos iniciais da década de 1970 – levou muitos a acreditarem que o país caminhava para a superação, ou no mínimo para uma redução significativa, da pobreza em seu território.

O diagnóstico era de que a elevada pobreza até então presente no país estaria associada às características da economia (ainda pouco industrializada, de base agrária e com baixo nível de renda *per capita*) e da população (predominantemente rural e cuja escolaridade e produtividade eram baixas).

Dessa forma, as políticas de estímulo à industrialização e urbanização eram consideradas também, ainda que de maneira indireta, políticas de redução da pobreza. A “perspectiva modernizante-desenvolvimentista” da segunda metade do século XX teve “como base a ideia da mudança, de transição em direção a uma nova situação, na qual o perfil social e econômico do país assumiria o tão perseguido patamar de modernidade” (Theodoro, 2004, p. 16). Tal perspectiva contribuiu para associar o meio rural a um modo de vida arcaico e pobre, incentivando o intenso processo de migração campo-cidade ocorrido no Brasil.

As duas últimas décadas do século XX repercutiram a fragilidade das bases de sustentação do processo de crescimento econômico brasileiro e das suas limitações como condição suficiente para superação da pobreza. Tal fato não surpreende, pois apesar de todas as transformações econômicas, sociais e políticas vivenciadas durante esse processo, não houve mudança nas relações sociais estruturantes. Nas palavras de Furtado (2004, p. 485): “a experiência nos ensinou amplamente que, se não se atacam de frente os problemas fundamentais, o esforço de acumulação tende a reproduzir, agravado, o mau-desenvolvimento”.

Ou seja, apesar da importante contribuição que o crescimento econômico pode dar para o desenvolvimento de uma sociedade, é necessário que tal crescimento

seja acompanhado de outras ações políticas que tenham por objetivo evitar o agravamento das desigualdades sociais e econômicas e promover a melhoria das condições de vida da população como um todo. Essas ações políticas não devem ser apenas conjunturais, mas sim de caráter estrutural, direcionando o processo de crescimento para o desenvolvimento humano.

Foi a partir do final dos anos 1970 que se intensificou no Brasil o debate sobre as políticas sociais e direitos civis entre importantes segmentos organizados da sociedade civil, com a participação de estudiosos de diferentes áreas do conhecimento e correntes do pensamento social. Esses estudos visavam, principalmente, a implantação efetiva de um Estado de Bem-estar no Brasil capaz de promover melhorias significativas na vida dos cidadãos, garantindo a satisfação das suas necessidades básicas. Tal fato pode ser considerado um novo direcionamento na formulação das políticas de combate à pobreza.

Os resultados obtidos por meio desse debate repercutiram fortemente na elaboração da Constituição Federal de 1988 e foram responsáveis por importantes avanços na área social, com o reconhecimento da educação, saúde, segurança, previdência social, trabalho, moradia, lazer, proteção à maternidade e à infância como direitos sociais dos cidadãos.

Esses avanços permitiram o estabelecimento de algumas políticas que influenciaram positivamente na melhoria dos índices de pobreza no Brasil, principalmente naqueles fundamentados na abordagem monetária. A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do direito à aposentadoria por parte dos trabalhadores rurais em regime de agricultura familiar sem exigência de contribuição ao sistema previdenciário, da vinculação entre salário mínimo e piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes, foram fatores que contribuíram para elevação da renda de parcela significativa da população brasileira. Essas políticas atingem uma parcela da população que está em situação de ausência de renda por incapacidade laboral, seja esta incapacidade temporária ou permanente (Jaccoud, 2009).

Uma outra mudança ocorrida na formulação das políticas brasileiras de combate à pobreza foi a instituição do Programa Bolsa-família. Este apresenta pelo menos duas diferenças importantes em relação às demais políticas assistenciais brasileiras. A primeira delas é que, diferente das políticas estabelecidas na Constituição Federal, trata-se de uma política de governo, não havendo nenhuma garantia legal da sua permanência entre um mandato presidencial e outro. A segunda diferença é que ele acaba com o estigma de que os beneficiários de programas assistenciais deveriam ser os incapacitados ao trabalho (idosos, deficientes, crianças, mulheres com filhos).

O benefício pode ser concedido àqueles que não têm renda mínima, incluindo, portanto, aqueles que trabalham mas não conseguem garantir a sua sobrevivência (Jaccoud, 2009).

Uma vez que a pobreza no Brasil é comumente mensurada e analisada com base em linhas de pobreza monetárias, o efeito dessas políticas não poderia ser outro que não a redução da pobreza monetária. No meio rural, o efeito positivo dessas políticas é ainda mais perceptível. Com considerável percentual da população formado por idosos que trabalharam em regime de agricultura familiar, a universalização no acesso à aposentadoria para os trabalhadores da agricultura familiar permitiu a redução da volatilidade dos rendimentos das famílias nas áreas rurais.

Um outro programa que merece ser destacado quando tratamos de políticas sociais no meio rural é o acesso à energia elétrica, com efeitos positivos na redução da pobreza no meio rural. Nos últimos anos, o número de domicílios rurais que contavam com esse serviço cresceu muito, embora esse crescimento não tenha sido homogêneo entre as várias regiões do país. Essa melhoria foi ocasionada pela implantação, na segunda metade da década de 1990, do Programa Luz no Campo, que tinha por objetivo expandir o acesso à energia elétrica no meio rural. Em 2003, esse programa foi substituído pelo Programa Luz para Todos, sendo o objetivo geral preservado. A falta de acesso à energia elétrica é um tipo de privação que pode resultar em outras, como, por exemplo, dificuldade no acesso ao conhecimento e, no caso da agricultura familiar, na implantação de novas técnicas produtivas que garantam a sustentabilidade.

As áreas rurais brasileiras têm sido alvo de alguns programas específicos de combate à pobreza, haja vista a maior extensão e intensidade da pobreza nessas áreas. Independente do tipo de abordagem de análise que se utilize (unidimensional monetária ou multidimensional), os números referentes à pobreza são historicamente maiores no meio rural, com destaque para as regiões Norte e Nordeste do Brasil. Essas áreas são beneficiadas não apenas por programas ou projetos implementados pelo governo brasileiro, mas também por ações financiadas por organizações não-governamentais – brasileiras ou estrangeiras – e por organismos internacionais que desenvolvem ações de combate à pobreza no mundo.

Exemplo desse tipo de ação é o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), implementado pelo Governo Federal em parceria com o Banco Mundial. O programa tem como objetivos o combate à pobreza rural e a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais do nordeste brasileiro. Para isso, atua no financiamento de projetos de pequeno porte para as comunidades rurais capacitadas pelo programa. Os projetos se dividem em três tipos: infraestrutura (barragem, açude, cisterna, abastecimento de água, eletrificação, vias de acesso), desenvolvimento social (habitação, melhoria

sanitária e escola) e produtivo (agroindústria, casa de farinha, pocilga, câmara fria, mecanização agrícola, comercialização de produtos agropecuários, irrigação) (Souza Filho; Buainain; Silveira; 2006).

Entre as características do programa, estão: focalização nas comunidades pobres do meio rural; descentralização da gestão, por intermédio da formação de conselhos municipais próprios ao projeto; financiamento a fundo perdido para projetos comunitários apresentados pelas associações comunitárias; organização da comunidade rural demandante como condição para o financiamento (Buarque; 2006).

Com base no IDH municipal, elege-se os municípios beneficiados, que são aqueles que apresentam o menor valor para esse índices. Para cada um dos municípios escolhidos, seleciona-se as comunidades rurais mais carentes para serem o local de ação dos projetos. Esse critério de definição dos municípios atendidos pelo PCPR é um aspecto interessante deste programa, pois estabelece uma “linha de pobreza” que não está baseada apenas em critérios monetários.

A expectativa dos formuladores do PCPR é a de “contribuir para a acumulação de capital social no nível local e comunitário e, dessa forma, facilitar a democratização do poder local (empoderamento da sociedade)” (Souza Filho; Buainain; Silveira; 2006, p. 11). Organização, participação e descentralização das decisões garantiriam efetividade do projeto e melhores resultados para as comunidades. Ao longo do tempo,¹⁶ as ações do PCPR apresentaram um impacto imediato positivo na qualidade de vida das famílias beneficiadas, mas não se mostraram capazes de modificar a estrutura econômica e social das comunidades atendidas. O montante de recursos empregados no programa é limitado e a sua repartição entre vários municípios torna o volume insuficiente para atender às necessidades das comunidades beneficiadas.

Tal resultado não é de se estranhar, pois a superação da pobreza não pode ocorrer apenas pela posse de alguns poucos ativos sociais pelas famílias pobres. Obviamente, garantir o acesso à água, por exemplo, pela construção de uma cisterna melhora as condições de vida da população beneficiada, que agora não precisa se deslocar tanto em busca de água. Porém, isso não é suficiente para retirar um indivíduo da pobreza. Estratégias de desenvolvimento que contem com a participação do Estado e que estejam orientadas para a garantia da cidadania plena aos indivíduos considerados pobres precisam ser implementadas a fim de que a estrutura socioeconômica dessas comunidades possa começar a ser modificada.

16 O PCPR foi implantado em 1995, sucedendo o Programa de Apoio aos Pequenos Agricultores do Nordeste (PAPP). Foi reformulado depois para o PCPR-II, cuja forma de atuação está apoiada na participação das comunidades pobres beneficiárias, concedendo a estas autonomia na definição das prioridades de investimento em infraestrutura social (Souza Filho; Buainain; Silveira; 2006).

Esperar que essa modificação ocorra a partir da própria comunidade pode ser uma forma de minimizar o papel do Estado no ambiente econômico e social, uma vez que passa a ser responsabilidade da comunidade gerenciar e executar as mudanças necessárias. Caso estas não aconteçam, o problema está na comunidade que não se empenhou na sua realização. A participação social é condição necessária para a execução e o sucesso das políticas de combate à pobreza, mas ela não pode ser considerada como condição suficiente. Não podemos nos esquecer que as comunidades que costumam ser beneficiadas com programas do tipo do PCPR carecem, em geral, de recursos materiais, conhecimento e capacidade técnica para implementar projetos e/ou levá-los adiante.

Conforme muito bem destacado por Buarque (2006), a efetividade das ações de combate à pobreza depende do conhecimento dos determinantes e das causas da pobreza. A partir desse conhecimento, desenvolve-se estratégias que atuem diretamente sobre esses determinantes. No caso do PCPR, as ações estão mais voltadas para a diminuição dos efeitos da pobreza do que para a superação de suas causas. Trata-se, portanto, de uma política do tipo compensatória. Este tipo de política se caracteriza pelo desenvolvimento de ações que tentam compensar algumas privações sofridas pela população mais pobre, principalmente no que se refere à falta de condições adequadas de infraestrutura domiciliar e de renda mínima.

As políticas compensatórias tendem a predominar nas ações de redução da pobreza pelo seu efeito mais imediato no alívio das privações. Constituem-se em políticas importantes para a solução de problemas emergenciais e para garantir a satisfação de algumas necessidades. No entanto, elas podem contribuir para a conservação da pobreza, na medida em que possibilitam a sua permanência com melhorias marginais nas condições de vida da população beneficiada. De acordo com Buarque (2006, p. 76),

projetos que atuam apenas no alívio da pobreza podem contribuir, ao contrário do pretendido, para a conservação da própria pobreza. Embora amenizem os sofrimentos e as mazelas mais agudas, esta abordagem possibilita a permanência da pobreza na sociedade por não enfrentar suas causas básicas. A rapidez do impacto na moderação da dramática situação dos pobres e miseráveis tem, como contrapartida, o fato de essas políticas não assegurarem um processo sustentável que possa, num futuro razoável, prescindir dos instrumentos e medidas sociais.

Financiamentos de projetos de infraestrutura social, como os realizados pelo PCPR, reduzem as carências da comunidade, mas a modificação das estruturas só irá ocorrer se houver mudanças econômicas e sociais que resultem no desenvolvimento local das áreas atendidas.

Assim, o PCPR não se apresenta como uma alternativa capaz de eliminar a pobreza nas comunidades rurais beneficiadas. Para que haja a possibilidade disso ocorrer, é necessário a existência de uma maior articulação entre suas ações. Além disso, a ação do programa não é pensada, nem executada, de modo a complementar outras políticas públicas, resultando em um certo isolamento dessas ações em relação a outras iniciativas do setor público para combater a pobreza (Souza Filho; Buainain; Silveira; 2006).

Da breve exposição sobre as políticas de combate à pobreza no Brasil, nota-se que as ações têm se voltado para eliminação da pobreza monetária e os seus resultados têm sido positivos. Falta ainda ampliar o conceito de pobreza para a superação de outras privações tão importantes quanto a falta de renda. Isso porque dificilmente conseguiremos encontrar uma causa única para a pobreza no Brasil, de forma que a solução também não pode estar restrita a apenas um aspecto. As explicações para a pobreza no Brasil – como, por exemplo, estrutura agrária e mercado de trabalho (Delgado; 2003), concentração elevada de renda (Barros; Henriques; Mendonça; 2000) – se constituem em fatores que estão interligados e que atuam conjuntamente na sua ocorrência e persistência.

Atuar na eliminação da pobreza requer o estabelecimento de políticas que não se preocupem apenas com a redução do número de pobres, mas também com a garantia do exercício da cidadania. Os indivíduos que se encontram na situação de pobreza são duplamente penalizados: primeiro, pela carência de recursos materiais e não-materiais (como o conhecimento, por exemplo); segundo, pelo isolamento ou marginalização do exercício de seus direitos e deveres de cidadão. Políticas sociais universais contribuem para o fim da estigmatização aos beneficiários de programas de assistência social e combate à pobreza, porque deixam de ter como público-alvo o *pobre* e passam a atender o *cidadão*. Com isso, as políticas deixam de ser interpretadas como *ajuda aos pobres* e passam a ser entendidas como *direitos do cidadão*.

Ainda considerando os aspectos históricos e estruturais da pobreza brasileira, faz-se necessário o desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza que considerem as diferenças regionais e entre os espaços urbano e rural. A pobreza não se apresenta de forma homogênea nesses espaços e, por isso, as políticas de enfrentamento não podem ser as mesmas. Considerar as especificidades das populações é fundamental para o sucesso das ações. As necessidades humanas básicas dessas populações podem ser as mesmas, mas a forma de atendimento e satisfação dessas necessidades deve estar adequada às realidades vivenciadas por cada uma delas.

Interpretar a pobreza como um fenômeno multidimensional é atribuir importância às políticas sociais, que precisam atuar em conjunto, de forma não somente a retirar

o indivíduo da pobreza, mas também de evitar o seu retorno a ela. Isso significa que cruzar a linha de pobreza, definida apenas em termos monetários, não garante a sua superação: é preciso que haja ações sociais e econômicas integradas que permitam a eliminação dos riscos de incidência da pobreza.

5. Considerações finais

A evolução apresentada, no último século, na conceituação da pobreza deve ser vista como um fator extremamente positivo para a tentativa de superação da pobreza pelos diversos países do mundo. Ao mesmo tempo, a percepção de que ela se constitui em um fenômeno multidimensional surge como um grande desafio a ser enfrentado pelos estudiosos do tema e pelos formuladores de políticas.

As prioridades precisam ser revistas e discutidas. Ser pobre não significa somente não ter uma renda que não ultrapasse uma determinada linha de pobreza. Significa viver uma vida sem liberdade de escolhas. Significa estar privado do atendimento de uma série de necessidades humanas consideradas básicas para a vivência em sociedade e que possibilitam o desenvolvimento pleno do indivíduo. O conjunto dessas necessidades se amplia de maneira rápida e constante, exigindo cada vez mais conhecimento, habilidades e capacidade de adaptação por parte das pessoas, de tal forma que o objetivo de atingir apenas a renda mínima se torna bastante limitado dentro desse atual contexto.

No caso do Brasil, com todas as suas diversidades (regionais, espaciais, culturais, ambientais, sociais etc.), faz-se necessário a consideração dessas diversidades na formulação das ações e de sua execução, valorizando as características de cada população alvo. Em particular, as populações rurais merecem atenção especial em função das especificidades que essas áreas apresentam no nosso país (dificuldade de acesso, menor densidade demográfica, carência de serviços básicos, baixo dinamismo econômico, alta informalidade do mercado de trabalho, entre outras).

A elaboração de políticas que considerem todos esses aspectos não é tarefa simples. Mas não há outra forma de combater a pobreza senão a de se aceitar esse desafio. Caso contrário, as medidas serão apenas paliativos para situações extremas. Não basta “retirar” o indivíduo da pobreza: é preciso evitar o seu retorno a ela. Um conjunto de políticas públicas coordenadas e que atuem de maneira eficiente é um passo importante para solução desse problema e para a concretização de uma sociedade realmente desenvolvida.

Referências

ALBUQUERQUE, R. C. de; VELLOSO, J. P. dos R. (Orgs.). **A Nova Geografia da Fome e da Pobreza**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

ALKIRE, S., FOSTER, J. **Counting and Multidimensional Poverty Measurement**. OPHI, 2007 (Revised May 2008). Working paper n° 7. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf>> . Acesso em: 16 fev. 2011.

ANTUNES, D. J. N.; GIMENEZ, D. M.; FAGNANI, E.. Crescimento Econômico e Pobreza. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Orgs). **Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho**: mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal. São Paulo: LTr, 2007. n. 1.

BAGOLIN, I. P.; ÁVILA, R. P.. Poverty Distribution among the Brazilian States: a multidimensional analysis using capabilities and needs approaches. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, **Salvador. Trabalhos Apresentados...** Salvador: ANPEC, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A142.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R..A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora IPEA, 2000.

BARROS, R. P. de; CORSEUIL, C.H.; LEITE, P. G.. Mercado de Trabalho e Pobreza no Brasil. In:HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.. Pobreza Multidimensional no Brasil. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 1227, out. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1227.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2011.

BOURGUIGNON, F. e CHAKRAVARTY, S. The Measurement of Multidimensional Poverty. **Journal of Economic Inequality**, Netherlands, v. 1, n. 1, p. 25-49. 2003.

BUAINAIN, A. M.; NEDER, H. D.; LIMA, F. **Evolução e Pobreza Rural no Brasil**. Campinas, 2007. Versão preliminar, não circular.

BUARQUE, Sérgio. Reflexões e Recomendações sobre Estratégias de Combate à Pobreza. In: MIRANDA, C.; COSTA, C. (Orgs.). **Reflexões e Recomendações sobre Estratégias de Combate à Pobreza**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2006. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 4).

CLARK, David. Capability Approach. In: CLARK, David (org.). **The Elgar Companion to Development Studies**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pressing, 2006. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=kUerTqCKydAC&printsec=frontcover&dq=Elgar+companion+to+development+studies#PPA32,M1>> . Acesso em: 10 fev. 2011.

CODES, Ana Luiza M. de. A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza: em direção a uma visão complexa. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n.1332, abr. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tdstd_1332.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2011.

COMIM, Flávio. Operationalizing Sen's Capability Approach. In: CONFERENCE JUSTICE E POVERTY : examining Sen's Capability Approach, 2001, Cambridge. **Parallel Sessions**. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.110.4430&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2011.

COMIM, F.; BAGOLIN, I. P.. Aspectos Qualitativos da Pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, número especial, p. 467-490, 2002.

DELGADO, Guilherme. Discursos e Políticas Recentes de Luta contra a Pobreza no Brasil. In: LESTIENNE, B.; MILESI, R.; GUERTECHIN, T. (Orgs.). **População e Pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

DOYAL, L.; GOUGH, I. **A Theory of Human Need**. Hampshire: Macmillan Press, 1991. cap. 1-3.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Hunger and Public Action**. Oxford: Clarendon Press, 1991, cap. 13.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **O Mapa do Fim da Fome**. 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps>>. Acesso em: 08 nov. 2003.

FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 4 (96), p. 483-486, out./dez. 2004.

GUIMARÃES, José Ribeiro S. Pobreza e Desigualdade no Brasil: do discurso hegemônico e medição espúria às raízes da questão. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador: SEI, 2003. p. 85-116. (Série Estudos e Pesquisas, v. 63). Disponível em: <www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/publi_ba_sep.php>. Acesso em: 05 fev. 2011.

HOFFMANN, R. Mensuração da Desigualdade e da Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.15, n.1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006. Disponível em:<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama_hoffmann.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2011.

JACCOUD, Luciana. Pobres, Pobreza e Cidadania: os desafios recentes da proteção social. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 1372, jan. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

KUKLYS, Wiebke. **Amartya Sen's Capability Approach**: theoretical insights and empirical applications. Berlin: Springer, 2005. Studies in Choice and Welfare.

LADERCHI, Caterina Rugger. Poverty and Its Many Dimensions: the role of income as an indicator. **Oxford Development Studies**, Oxford, v. 25, n. 3, p. 345-360. 1997.

LADERCHI, C.; SAITH, R.; STEWART, F.. Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. **QEH Working Paper Series**. Oxford, n.107, maio 2003. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/qeh/qehwps/qehwps107.html> . Acesso em: 11 fev. 2011.

LOPES, H. M.; MACEDO, P. B. R.; MACHADO, A. F.. Análise de Pobreza com Indicadores Multidimensionais: uma aplicação para o Brasil e Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambú. **Trabalhos Apresentados...** Caxambú, MG: ABEP, 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_593.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2011.

MACHADO, Kenys. **Mensuração da Pobreza**: uma comparação entre a renda e a abordagem multidimensional. 2006. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MALTHUS, Thomas R. **Ensaio sobre População**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

NEDER, H. D.; LACERDA, F. C. C ; SILVA, A. M. R. Um Estudo sobre a Pobreza Rural com Abordagem Multivariada. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Orgs). **Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2009.

NERI, Marcelo. Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil. In:HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

OSÓRIO, Rafael G., MEDEIROS, Marcelo. Concentração de renda e pobreza na Bahia: 1981-1999. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **Pobreza e Desigualdades Sociais**. Salvador: SEI, 2003. p. 249-266. (Série Estudos e Pesquisas, v. 63). Disponível em: <www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/publi_ba_sep.php>. Acesso em: 05 fev. 2011.

PEREIRA, P. A. Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

POCHMANN, Márcio. Indicadores de Pobreza e a Pobreza dos Indicadores. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Orgs). **Debates Contemporâneos: Economia Social e do Trabalho**: mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal. São Paulo: LTr, 2007. n. 1.

POGGE, Thomas. A Consistent Measure of Real Poverty: a reply to Ravallion. **One Pager**. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, n. 54, may 2008a. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager54.pdf> . Acesso em: 16 fev. 2011.

_____. Where the Line Is Drawn: a rejoinder to Ravallion. **One Pager**. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, n. 69, oct. 2008b. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager69.pdf> . Acesso em: 26 fev. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003. Software. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 01 fev. 2011.

RAVALLION, Martin. Which Poverty Line? A response to Reddy. **One Pager**. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, n. 53, may 2008a. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager53.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. Global Poverty Reassessed: a reply to Reddy. **One Pager**. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, n. 66, sep. 2008b. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/ipc/opager/66.html> . Acesso em: 16 fev. 2011.

REDDY, Sanjay. Are Estimates in Latin American Reliable? *One Pager*. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, n. 52, may 2008a. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager52.pdf> . Acesso em: 16 out. 2008.

_____. The New Global Poverty Estimates: digging deeper into a hole. *One Pager*. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, n. 65, sep. 2008b. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager65.pdf> . Acesso em: 16 fev. 2011.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

ROCHA, Sonia. Estimacão de Linhas de Indigência e de Pobreza: opções metodológicas no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.

_____. Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 721, abr. 2000b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0721.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2011.

_____. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

_____. **Alguns Aspectos Relativos à Evoluçã 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil**. Rio de Janeiro: IETS, jan. 2006. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/prospeccao/doc_arq/prod/registro/pdf/regdoc3071.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2011.

SACHS, Jeffrey. **O Fim da Pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines**: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press, 1983. cap. 1 e 2.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. Traduçã: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. Development as Capability Expansion. In: SAKIKO, F.; KUMAR, A. K. S. **Readings in Human Development**: concepts, measures and policies for a development paradigm. Oxford University Press, 2003, p. 3-16.

SILVA, José Graziano da; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya (Orgs.). **Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

SOARES, Sergei S. Metodologias para Estabelecer a Linha de Pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n. 1381, fev. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1381.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

SOUZA FILHO, H. M. de; BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M. J. da. Os Impactos Socioeconômicos Imediatos do Programa de Combate à Pobreza. In: MIRANDA, C.; COSTA, C. (Orgs.). **Reflexões e Recomendações sobre Estratégias de Combate à Pobreza**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2006. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 4).

STEWART, Frances. Basic Needs Strategies, Human Rights and the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 347-374, Aug. 1989.

_____. Basic Needs, Capabilities and Human Development. **Greek Economic Review**, [S.l.], v. 17, n. 2, p. 83-96, dec. 1995.

_____. Basic Needs Approach. In: CLARK, David (org.). **The Elgar Companion to Development Studies**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pressing, 2006. cap. 5. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=kUerTqCKydAC&printsec=frontcover&dq=Elgar+companion+to+development+studies#PPA14,M1>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

STREETEN, Paul et alli. Why Basic Needs? In: STREETEN, Paul et alli. **First Things First: meeting basic human needs in developing countries**. Oxford University Press, 1981.

STREETEN, P.; BURKI, S. J.. Basic Needs: Some issues. **World Development**, Great Britain, v. 6, n. 3, p. 411-421, 1978.

THEODORO, Mário. A Questão do Desenvolvimento – uma releitura. In: RAMALHO, J.; ARROCHELLAS, M. H. (Orgs.). **Desenvolvimento, Subsistência e Trabalho Informal no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

CAPÍTULO II

POBREZA: CONCEITOS E MENSURAÇÃO

■ **Regis Borges de Oliveira**

Doutorando do Instituto de Economia da Unicamp.

Antônio Márcio Buainain

Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador senior do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

Henrique Dantas Neder

Professor adjunto do Instituto de Economia da UFU.

1. O que é Pobreza?

A pobreza como estado de privações absoluta e relativa

A pobreza é normalmente examinada do ponto de vista da privação do bem-estar. De acordo com o Banco Mundial (2000), a pobreza é a constante privação do bem-estar individual. Obviamente que a definição de “bem-estar” é relativa. Em termos gerais e em uma visão que busca definir marcos absolutos, a pobreza é definida como uma situação de insuficiência de recursos para assegurar as condições básicas de subsistência e de bem-estar, segundo às normas vigentes em uma sociedade. Estas normas envolvem características de distribuição da renda e do padrão de consumo predominante. Ou seja, segundo a visão da pobreza absoluta, são pobres as pessoas e domicílios que não conseguem suprir uma cesta de consumo considerada básica pela sociedade, que inclui tanto as necessidades alimentares como as de moradia, vestimentas e locomoção. Em outra visão, são pobres as pessoas e domicílios que, independente de poderem suprir as necessidades básicas, têm nível de bem-estar, expresso pela renda, significativamente inferior ao nível médio da sociedade. Nesta abordagem a pobreza é um fenômeno relativo, determinada mais por situações de desigualdade social do que por privações em relação a necessidades básicas. Uma primeira maneira de definir a pobreza é justamente com base na renda (critério monetário). O rendimento corrente de uma família é suficiente para enquadrá-la no padrão de consumo da sociedade em que vive? Apesar da complexidade do tema, este é o ponto de partida da maioria das análises sobre a pobreza, tanto a absoluta como a relativa.

De maneira complementar, a pobreza pode ser avaliada do ponto de vista do consumo de alguns bens e serviços específicos. A insegurança habitacional e nutricional; as más condições de assistência médica e sanitária; a baixa escolaridade (e qualidade da educação); as condições precárias de emprego etc. Nesta visão, a pobreza pode ser mensurada, por exemplo, com base em informações antropométricas da população, especialmente das crianças (análise do peso e altura *versus* idade), ou por meio da análise do perfil educacional da população (proporção da população alfabetizada e anos de educação formal), ou ainda utilizando uma série de variáveis que captam estas realidades. Estes indicadores permitem avaliar a pobreza de forma mais abrangente, captando outras dimensões além da monetária tradicional. Resumidamente, a pobreza absoluta pode ser interpretada como uma situação onde as necessidades básicas de uma parcela da população não são atendidas de forma satisfatória (Rocha, 2006).

Para além do conceito baseado nas condições materiais, existem ainda definições mais amplas que levam em conta não apenas as características baseadas no nível de rendimento ou no padrão consumo. A definição da pobreza considera, além das carências básicas, outras dimensões, como a falta de capacidades humanas básicas - que antecedem a análise do rendimento corrente - refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela baixa esperança de vida e pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer às necessidades básicas (saneamento básico, água potável, energia, comunicações, ou seja, acesso a bens e serviços de uso coletivos). Sinteticamente, a pobreza é definida pela incapacidade de exercer os direitos de cidadania.

A pobreza é, portanto, uma situação de privação e de vulnerabilidade material e humana. Os pobres são vulneráveis a situações de crises políticas ou econômicas são mais susceptíveis a doenças e a catástrofes naturais. A pobreza exerce influência na personalidade do indivíduo, em função da intensidade e da persistência da privação, com consequências para a estabilidade e bem-estar global da sociedade. Embora seja óbvio, para muitos casos nunca é demais repetir o óbvio: a má nutrição na infância compromete o desenvolvimento do indivíduo com reflexos durante toda a sua vida, o que torna letra morta a igualdade assumida pelas declarações de direitos humanos e justificam muitas das políticas compensatórias que vêm sendo aplicadas.

Apesar do conceito [ou conceitos] de pobreza ser universalmente aceito, ele pode variar de acordo com as normas da sociedade e as condições locais específicas. As percepções de pobreza e as características que qualificam os pobres são diferentes no Brasil, relativamente a um país desenvolvido onde o rendimento médio *per capita* e o nível de desenvolvimento dos serviços [e da infraestrutura] sejam muito superiores. Por outro lado, mesmo dentro do território nacional, as percepções de pobreza são

diferentes, fruto do desenvolvimento e da ocupação desigual do território nacional, consubstanciada em fortes assimetrias regionais. Do mesmo modo, as percepções de pobreza são diferentes também entre os espaços urbano e rural, onde os padrões e hábitos de consumo e de comportamento social são distintos.¹

Neste sentido, apreender as várias dimensões da pobreza, considerando as especificidades históricas, econômicas, sociais e culturais, demanda um grande esforço investigativo.

A renda como critério

A insuficiência de renda é a principal e mais difundida forma de mensurar a pobreza. Ademais, quando se dispõe apenas de informações sobre a renda das pessoas (ou das famílias), são consideradas pobres todas as pessoas cuja renda é igual ou menor do que um valor pré-estabelecido, denominado **linha de pobreza**. A grande questão é que a renda é apenas uma das dimensões da pobreza, constituindo-se em uma medida bastante imperfeita das condições de vida de uma pessoa ou de uma família. É certo que nas economias capitalistas/monetizadas as demais inseguranças (falta de acesso à água potável, saneamento básico, saúde, educação, transporte, alimentação, moradia etc.) são, em grande medida, o reflexo da insuficiência de renda. Ainda que imperfeita, a vantagem da utilização da linha de pobreza para identificação e mensuração deste fenômeno que se reconhece mais complexo, é a possibilidade da verificação empírica da associação entre a insuficiência de renda e algumas destas outras dimensões relevantes. A análise da pobreza, a partir da insuficiência de renda, ainda esbarra em outro obstáculo: a ausência de um critério claro para a definição da linha de pobreza, tornando-a bastante arbitrária. Neste sentido, Hoffmann (1998, p. 217) reafirma “...que linha de pobreza é o nível de renda que permite à pessoa ter uma vida digna.” Mas lembra em seguida que “...isso apenas transfere o problema para a definição do que é ‘necessário’ para uma vida digna”.

Apesar da complexidade que é definir a pobreza, o método mais utilizado para identificar e mensurar a dimensão da pobreza é o da linha de pobreza/indigência, definida em valores monetários com limite variável segundo cada pesquisa. Um procedimento usual para determinar a linha de pobreza é o cálculo do número de calorias necessárias à sobrevivência, o qual se converte em uma série de bens alimentícios ligados aos costumes alimentares do conjunto da população. Uma vez definidos estes bens, estes são convertidos em unidades monetárias. Percebe-se a forte ligação analítica e metodológica entre a pobreza e a fome ou insegurança

¹ Nas áreas urbanas, por exemplo, o acesso a bens e serviços de uso coletivo (saúde, educação, transporte, etc.) é melhor em comparação ao meio rural.

alimentar/nutricional. Pessoas e famílias que têm renda abaixo deste limite são consideradas pobres extremos, indigentes ou miseráveis, na nomenclatura mais popular. A este nível se soma um valor que seria necessário para atender, além das necessidades nutricionais, outras, e as pessoas e famílias com renda inferior a este nível são classificadas como pobres.

No Brasil estas linhas têm sido determinadas a partir de vários critérios, desde salários mínimos até linhas baseadas em proteínas e calorias necessárias para manter determinado padrão de nutrição (Mattos e Waquil, 2006, p. 4). Enquadra-se neste perfil a linha de pobreza utilizada pelo Banco Mundial (US\$ 1,25/dia), pela Cepal e por Hoffmann (2001) ($\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ do salário mínimo). Outra maneira de definir a pobreza é o emprego do corte utilizado pelas políticas públicas de combate/erradicação da pobreza, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família. Desta forma, são nomeadas pobres todas as pessoas que cumprem os critérios de elegibilidade do Programa. Vale mencionar que apesar do apelo inicial do Programa Fome Zero (base institucional do Programa Bolsa Família) em tratar a pobreza do ponto de vista multivariado, o Programa ficou praticamente restrito à política de transferência condicionada de renda.²

A utilização do salário mínimo encontra justificativa no texto legal, já que em tese tal salário deveria ser suficiente para cobrir as necessidades básicas da população, aí incluindo a alimentação, moradia, vestuário e outras. No entanto, sabe-se que na prática o valor do salário mínimo está, e sempre esteve longe, de suprir essas necessidades: de acordo com o Dieese, levando em conta uma família composta de 2 adultos e 2 crianças (consumo de 3 pessoas) seria necessário um salário mínimo de R\$2.157,88, equivalente a 4,23 salários mínimos vigente em maio de 2010, para suprir às necessidades básicas definidas pela lei.³ De acordo com o próprio Hoffmann, a comparação de medidas de pobreza baseadas na renda com um indicador de desnutrição crônica - a proporção de crianças de menos de 5 anos com estatura muito baixa (score Z de altura para idade abaixo de -2), não indica que o uso de uma linha de pobreza única leve à superestimação da pobreza rural. Esta metodologia de fixar em salário mínimo também foi utilizada pelo Atlas do Desenvolvimento Humano (2000) e por Helfand e Levine (2006) para estimar as linhas de pobreza e indigência.

2 Para maiores esclarecimentos sobre as concepções do Programa Fome Zero ver Graziano da Silva & Takagi (2004), para os critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família consultar MDS (2006).

3 O cálculo é feito com base no maior valor da cesta (pesquisado em 16 capitais) levando em conta que a despesa com alimentação para famílias de baixa renda é de 35% de seu orçamento. Daí o 100% equivale ao SMN. Nos últimos meses ele cresceu porque os preços dos alimentos têm subido em função do clima e das exportações.

A validade da conclusão de Hoffmann, sem dúvida consistente do ponto de vista das técnicas utilizadas para comparar as duas medidas de pobreza, depende precisamente do recorte conceitual do que se considera pobreza: Buainain, Maletta e Vilalobos (1998) encontraram diferenças significativas no número de pobres medidos pela renda e pelo acesso a alguns bens privados e serviços públicos. A polêmica, neste caso, é se uma família que recebe renda acima da linha de pobreza, mas vive em uma habitação rudimentar, não tem acesso à água potável na casa e nem à luz elétrica, é, ou não, não-pobre. É bom lembrar que em se tratando do meio rural, nem sempre é válido o argumento de que as condições da moradia refletem a decisão da família de alocar a renda (superior à linha da pobreza) em outros bens; uma parte desta renda é não-monetária, os serviços não estão disponíveis mesmo quando o nível da renda seria suficiente para adquiri-los. Estas questões revelam a importância de considerar a renda como um primeiro indicador, que, no entanto, deve ser complementado por análise mais fina das condições de vida das populações que recebem renda abaixo da linha de pobreza e até mesmo daquelas que recebem renda um pouco mais elevada.

Um avanço no enfoque da renda como determinante das linhas de indigência e pobreza é a utilização de cestas de consumo regionalizadas. Conforme aponta Diniz & Arraes (s/d), linhas de pobreza baseadas no consumo observado vêm sendo utilizadas desde a realização do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF- 1974/1975), ganhando novo impulso mais recentemente após a realização das Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF)⁴ de 1987/1988, 2002/2003 e 2008/2009, todas do IBGE. De fato, as informações destas pesquisas viabilizam a construção de linhas de indigência e pobreza que levam em conta as especificidades das cestas de consumo e alimentares locais.

Rocha (2006) utiliza estes indicadores e revela, passo a passo, como determinar cinco linhas: 1) Determinar as necessidades nutricionais; 2) Determinar a cesta alimentar; 3) Estimar o consumo não alimentar; 4) Diferenciar o custo de vida regional; 5) Desenvolver as linhas. Para o desenvolvimento das linhas de pobreza regionais Rocha construiu 23 linhas de pobreza e 23 linhas de indigência diferenciadas, de modo a levar em conta tanto as diferenças de custo de vida e de hábitos de consumo entre as áreas urbanas e rurais, como entre as regiões brasileiras.

Seguindo esta mesma matriz metodológica de dimensionar a pobreza pelo nível de renda, Graziano da Silva *et al.* (2001) propõe uma metodologia baseada na renda total declarada na Pnad de 1999, corrigida pelo valor estimado para o autoconsumo das famílias agrícolas (somado à renda declarada) e pelo valor do aluguel e da prestação da casa própria pagos (descontado da renda declarada). A renda assim

⁴ As principais características da POF serão sumarizadas em um item a seguir.

obtida - denominada renda média familiar disponível *per capita* - é comparada com a linha de pobreza de US\$ 1,08 por dia, adotada para as áreas rurais da região Nordeste e corrigidas para as demais pelos índices de custo de vida regionais do país.

2. Mensurando a pobreza⁵

2.1 Fontes de Informações sobre a pobreza no Brasil

Antes de enumerar os principais métodos existentes para mensuração da pobreza é importante conhecer as fontes de dados comumente utilizadas. No Brasil, as principais fontes de informações que subsidiam este tipo de análise são as pesquisas do IBGE, Pnad e POF.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada anualmente⁶ pelo IBGE, é uma das principais fontes de informação sobre as condições de vida da população brasileira e abrange temas como demografia e aspectos sociais, habitação, educação, trabalho e rendimento. Além de subsidiar estudos sobre a pobreza e distribuição de renda, a Pnad serve de base para a interpretação e o aprofundamento dos resultados de outras pesquisas executadas pelo próprio IBGE e por outras instituições. Trata-se de um levantamento realizado por meio de uma amostra de domicílios que abrange todo o país, exceção feita, até 2004, à área rural da antiga Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). A partir de 2004 a amostra tem cobertura de todo o território nacional, incluindo a área rural do Norte.

A qualidade das informações disponibilizadas pela Pnad é reconhecida, no país e no exterior. Ainda assim, é preciso levar em conta algumas características da pesquisa que podem comprometer a análise dos resultados encontrados. Por exemplo, cumpre destacar que os dados refletem somente rendas monetárias e pagamentos em espécie, desconsiderando o valor da produção para o autoconsumo, que muitas vezes representa parcela importante da renda real dos pequenos produtores rurais. Assim, corre-se o risco de subestimar a renda real dos estratos mais baixos da distribuição de renda, o que implicaria em superestimar a desigualdade de rendimentos na agricultura (Corrêa, 1998 e Hoffmann, 2007) e mesmo a própria dimensão da pobreza. Esta característica dos dados é especialmente importante quando se analisa a

⁵ Esta seção foi redigida com base nos trabalhos de Hoffmann (1998), Romão (1993) e Haughton e Khandker (2009).

⁶ A Pnad foi implantada progressivamente no Brasil a partir de 1967 e, desde 1971, tem periodicidade anual, exceção feita aos anos em que se realiza o recenseamento e o ano de 1994, quando ela também não foi realizada.

pobreza rural, pois parte da renda das famílias rurais pode ser imputada a atividades de produção para o próprio consumo (ou renda de autoconsumo).

O fato de a coleta dos dados ter como base uma semana específica de referência impossibilita a compreensão dos efeitos da sazonalidade da produção agrícola sobre as variáveis estudadas e, apesar de possibilitar diversas análises sobre o mercado de trabalho e suas tendências, não é possível acompanhar a trajetória individual das pessoas ao longo do tempo.

Hoffmann (2007) e Dedecca (2006) atentam para o fato de que a PNAD possui baixa capacidade de levantamento de informações relativas às rendas provenientes da propriedade de ativos. Não há nenhuma medida clara do capital físico das pessoas. No caso específico do setor agrícola este problema é menor, pois é possível associar a presença de capital físico à posição na ocupação da pessoa. Conforme destaca Hoffmann (2007), na agricultura geralmente o empregador é proprietário de terras, e, além disso, a partir de 1992, a PNAD disponibiliza os dados referentes à área do empreendimento agrícola, permitindo uma aproximação mínima sobre a questão do capital físico.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)

A Pesquisa de Orçamento Familiar – POF/IBGE constitui-se de um amplo painel de informações sobre a composição orçamentária doméstica e sobre as condições de vida da população, incluindo a percepção subjetiva da qualidade de vida, bem como o aspecto nutricional da população.⁷ Visa principalmente mensurar as estruturas de consumo, dos gastos, dos rendimentos e parte da variação patrimonial das famílias. Possibilita traçar, portanto, um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise de seus orçamentos domésticos. Além das informações diretamente associadas à estrutura orçamentária, várias características dos domicílios e das famílias são investigadas, ampliando o potencial de utilização dos resultados da pesquisa. É possível, assim, estudar a composição dos gastos das famílias segundo as classes de rendimentos, as disparidades regionais, as áreas urbana e rural, a extensão do endividamento familiar, a difusão e o volume das transferências entre as diferentes classes de renda e a dimensão do mercado consumidor para grupos de produtos e serviços.

Tem-se, portanto, uma rica fonte de dados que permite avaliar a condição familiar de um ponto de vista mais amplo, considerando diversos enfoques no que diz respeito às inseguranças familiares e à pobreza da população. Vale mencionar

⁷ Na POF 2008-2009 é possível analisar as informações antropométricas da população, importante dimensão da pobreza e desnutrição, sobretudo infantil.

que o lançamento da última POF 2008-2009 permite uma análise mais apurada das alterações no padrão de despesa e consumo das famílias durante esta última década. A comparação entre os dados divulgados recentemente da POF 2008-2009 com os dados referentes à pesquisa 2002-2003 constitui-se em uma importante fonte analítica para compreensão da pobreza e para a análise e avaliação das políticas públicas implementadas na última década.

Outras pesquisas podem ajudar na identificação da pobreza no Brasil. Cabe destacar o Censo Demográfico e o Censo Agropecuário, ambos do IBGE. A Pnad e a POF são as principais referências por se tratarem de pesquisa cujo foco da análise são os domicílios e por possibilitarem um levantamento mais detalhado da pobreza ao longo da década.

2.2 Medidas de pobreza

A primeira etapa para a mensuração da pobreza é identificar a população pobre. Normalmente esta etapa é alcançada por intermédio de uma linha de pobreza. Objetivamente, após definida a linha de pobreza, são considerados pobres todos os indivíduos com rendimento abaixo desta linha. É importante mencionar que a definição da linha de pobreza carrega certa arbitrariedade e leva a imprecisões, algumas inevitáveis. Grande parte da literatura sobre pobreza trabalha com a ideia de linha de pobreza absoluta (o necessário para um padrão de vida mínimo). É o caso, por exemplo, da linha de pobreza definida pelo Banco Mundial.

Com base na linha de pobreza previamente definida, é possível combinar as características da pobreza em medidas agregadas (Romão, 1993, p. 42). Abaixo são descritas as principais medidas de pobreza encontradas na literatura especializada no tema.

A proporção de pobres (H) indica a proporção da população com rendimento abaixo da linha de pobreza. Trata-se de um indicador muito utilizado pela facilidade de cálculo e de interpretação, que mede apenas a extensão da pobreza e não revela e nem é sensível à intensidade da pobreza, ou seja, o quão pobres são os pobres.

Sendo p o número de pessoas pobres (abaixo da linha de pobreza) e n o número total de pessoas, a proporção de pobres é dada por:

$$(1) \quad H = \frac{p}{n}$$

A razão de insuficiência de renda mede o quanto os indivíduos estão distantes da linha de pobreza. Seja z a linha de pobreza e x_i (com $i = 1, 2, \dots, n$) a renda da i -ésima pessoa, o indicador de insuficiência de renda dos pobres pode ser definida como:

$$\sum_{i=1}^p (z - x_i)$$

Definida insuficiência de renda dos pobres, o coeficiente entre o seu valor e o seu valor máximo (pz) é igual à razão de insuficiência de renda I :

$$(2) \quad I = \frac{1}{p} \sum_{i=1}^p (z - x_i)$$

Hoffmann (1998) mostra que a razão de insuficiência de renda (I) é insensível ao número de pobres (extensão da pobreza). Assim, a proporção de pobres e a razão de insuficiência de renda apresentam defeitos e qualidades complementares (Hoffmann, 1998 p. 221). Com base na utilização conjunta da proporção de pobres, da razão de insuficiência de renda e da desigualdade da distribuição de renda, Sen (1976), em trabalho reconhecidamente pioneiro no tratamento de medidas agregadas de pobreza, desenvolveu um índice levando em conta estas três dimensões da pobreza. O índice é dado por:

$$(3) \quad P = H \left[1 + \frac{p}{p+1} (1 - I) G_p \right]$$

onde H é a proporção de pobres, p é o número de pobres, I é a razão de insuficiência de renda e G_p é o índice de Gini entre os pobres.⁸

Tendo o índice de Sen (1976) como marco referência, surgiram diversas variações de medidas de pobreza. Haughton e Khandker (2009) apresentam, por exemplo, o índice Sen-Shorrocks-Thon (SST). Este índice pode ser definido por:

$$(4) \quad P_{SST} = H^p (1 + \hat{G}_p)$$

8 Para mais detalhes sobre a construção do índice de Gini consultar Hoffmann (1998, cap. 3).

onde H^p é o produto da proporção de pobres e a razão de insuficiência de renda aplicada apenas para os pobres e \hat{G}_p é o índice de Gini calculado para a insuficiência de renda (representa a desigualdade da distribuição da insuficiência de renda).⁹

Foster, Greer e Thorbecke (1984) avançam no debate sobre medidas de pobreza analisado a família de índices¹⁰

$$(5) \quad \varphi(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^p (z - x_i)^\alpha, \text{ com } \alpha \geq 0.$$

Hoffmann (1998) demonstra que essa medida equivale à proporção de pobres (H), quando $\alpha = 0$, e ao produto Hl , quando $\alpha = 1$.

O índice de Foster, Greer e Thorbecke é definido com $\alpha = 2$:

$$(5) \quad \varphi = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^p (z - x_i)^2$$

O índice de Foster, Greer e Thorbecke varia de 0 (quando todas as pessoas estiverem acima da linha de pobreza) a 1 (quando todas as pessoas tiverem renda zero).

2.3 As medidas das Nações Unidas

Para além destes índices que medem a pobreza de acordo com um padrão de consumo ou rendimento, há indicadores complementares que procuram incorporar também outros elementos da privação para além dos mais explicitamente materiais. Talvez o primeiro empenho de construção de um indicador multidimensional da pobreza tenha sido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH). Foram ambos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e sintetizam, num só indicador, várias dimensões da pobreza.

O IDH é calculado, basicamente, a partir de três componentes (ou dimensões) e quatro indicadores: longevidade, com o indicador relacionado à esperança de vida ao nascer; educação, com os indicadores de taxa de alfabetização de adultos e de taxa de escolaridade combinada nos níveis de ensino fundamental, médio e

9 Para mais detalhes ver Haughton e Khandker (2009, *chapter 4*).

10 Ver Hoffmann (1998, p. 222).

superior; e rendimento *per capita*, com o indicador do PIB *per capita* sendo ajustado pela metodologia do dólar medido pelo poder de paridade de compra, sendo o seu resultado a média aritmética desses indicadores. Assim, tem-se um indicador que procura reunir algumas das dimensões mais importantes do que se considera desenvolvimento humano.

Ao contrário dos indicadores de pobreza mencionados acima, que refletem mudanças conjunturais, para melhor ou pior, que nem sempre são duradouras, como o nível de renda, e que podem ser alterados de forma relativamente rápida por ação da política pública, como a provisão de casa ou eletricidade, o IDH é mais resistente a alterações súbitas e capta melhor as mudanças estruturais ocorridas nas sociedades (e a série revela as tendências em curso). Modificar a esperança de vida ao nascer, por exemplo, exige um conjunto consistente de intervenções cujos resultados só serão percebidos ao cabo de alguns anos; o próprio indicador de educação não é passível de mudança rápida, pois combina a alfabetização de adulto com as taxas de escolaridade que não se resumem ao número de crianças frequentando a escola.

O IPH baseia-se também nas três dimensões essenciais da vida humana refletidas no IDH, longevidade, educação e padrão de vida digno, e se baseia em indicadores que procuram captar os elementos de privação que caracterizam a pobreza nos países em desenvolvimento. A privação na longevidade é medida pela probabilidade de um recém-nascido não sobreviver até aos 40 anos de idade; a privação do conhecimento é medida pela percentagem de adultos analfabetos (taxa de analfabetismo de adultos); a privação de um padrão de vida digno é representada por um composto de duas variáveis: a percentagem de pessoas sem acesso à água potável e a percentagem de crianças menores de cinco anos com baixo peso, ou má nutrição.¹¹

O *Human Development Report* (2010) chama a atenção para as múltiplas faces da pobreza e desigualdade e apresenta diversas sofisticações metodológicas e variações na arquitetura do IDH objetivando o tratamento mais adequado destes fenômenos sociais. Foi lançado o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD) que capta as perdas no desenvolvimento humano em razão das desigualdades na saúde, na educação e no rendimento. O Índice de desigualdade de gênero (IDG), revelando disparidades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e na participação no mercado de trabalho. E por fim, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identificando as privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida (*HDR*, 2010).

11 De acordo com o *Human Development Report* 2009, o IPH para o Brasil, em 2007, foi de 0,813, colocando o país de 75º lugar (entre os 182 países dos quais há informações disponíveis) no *ranking* da pobreza mundial.

2.4 Abordagem multidimensional

É bastante conhecido na literatura sobre indicadores sociais o fato de que os índices de pobreza baseados exclusivamente na insuficiência de renda são deficientes para identificar as populações pobres. Sabe-se que a pobreza é um fenômeno multidimensional que está relacionado não somente a variáveis econômicas, como também a variáveis culturais e políticas. Na abordagem da pobreza como situação de privações materiais, além da insuficiência de rendimentos, deve-se levar em conta outras privações relacionadas às condições habitacionais, ao abastecimento de água, ao saneamento básico, ao grau de instrução, à inserção no mercado de trabalho etc.

Desta forma, um dos principais desafios na mensuração e identificação das populações em estado de pobreza consiste na escolha de dimensões apropriadas e que se relacionam à condição de privação das famílias. Estas dimensões devem ser levadas em consideração no cálculo dos indicadores de pobreza e, um importante problema que se coloca, é o de atribuir a devida importância relativa (os pesos) a cada uma das distintas dimensões no cálculo de um indicador sintético de pobreza.

A importância da identificação e da mensuração da pobreza sob um enfoque multidimensional torna-se ainda mais relevante quando o foco da análise é a pobreza rural. Nestas áreas é considerável a parcela dos rendimentos não-monetários no total dos rendimentos das famílias, provenientes de atividades de produção para o autoconsumo – aspecto tradicional das famílias rurais que não se inserem nos mercados agrícolas como produtores. Em muitas áreas, esta parcela é tanto mais elevada quanto maior é o estado de privação econômica das famílias. Some-se a este fato a dificuldade, talvez a impossibilidade, de mensuração desta parcela da renda. Mesmo no Brasil, que conta com um sistema sofisticado de informação, inexistem estatísticas confiáveis sobre rendimentos de autoconsumo, a não ser aquelas geradas por pesquisas localizadas que abordam apenas subgrupos populacionais das áreas rurais do País.

Desta forma, os indicadores de pobreza para as áreas rurais baseados estritamente na condição de insuficiência de renda tendem a superestimar a quantidade de pessoas e domicílios pobres, na medida em não consideram o valor dos rendimentos de autoconsumo no cálculo da renda *per capita* domiciliar. E isto ocorre de forma mais intensa nas áreas rurais mais pobres, onde a relação rendimento de autoconsumo/rendimento total é mais elevada.

Conforme já mencionado, uma primeira aproximação do conceito de pobreza a qualifica como uma situação na qual o indivíduo ou domicílio não logra satisfazer suas necessidades básicas. Neste caso, o problema metodológico é definir a necessidade

básica, cujo conteúdo é sem dúvida, social e historicamente definido. Em geral se toma um ou mais indicadores de acesso à educação, alimentação, habitação, transporte, saúde, lazer etc., buscando reproduzir a natureza multidimensional da pobreza.

Chambers (2006) classifica os critérios de definição da pobreza em quatro grupos: (i) O primeiro é renda/pobreza, muitas vezes expressa como consumo/pobreza por causa da dificuldade de mensuração da renda real das famílias pobres. A definição de pobreza segundo a renda ou consumo não exige nenhum esforço conceitual, já que é baseada em um valor pré-estabelecido para a renda ou nível de consumo. A polêmica se refere à determinação do valor de corte (linha de pobreza); (ii) O segundo agrupamento de significados vincula-se a carências materiais e remete à dimensão subjetiva do desejo. Além da renda, que está na origem da maioria das carências, a pobreza pode se referir à falta ou insuficiência de riqueza, assim como à falta ou baixa qualidade de outros ativos como casa, roupa, mobiliário, meios de transporte pessoal, rádio, televisão e assim por diante; (iii) Um terceiro agrupamento de significados deriva da visão de Amartya Sen, e se expressa como privação de capacidade para realizar projetos pessoais, ou simplesmente para desenvolver-se dentro das possibilidades que estão ao alcance de outros na mesma sociedade. Esta categoria vai além da falta de material ou de capacidades humanas, envolvendo uma evidente dimensão social e histórica que baliza a importância da privação e qualifica a própria capacidade; e por fim, (iv) Um quarto grupo leva em conta a natureza multidimensional da pobreza, assumindo que o *status* sendo influenciada por um ou mais fatores.

De acordo com Hagenaars e De Vos (1988), todas as definições de pobreza podem ser enquadradas em uma das três categorias seguintes:

- i. Pobreza é ter menos do que um mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta); definida nestes termos, a pobreza seria (é) a mesma (ou semelhante) em qualquer lugar do mundo, pois se trata de condições mínimas de sobrevivência;
- ii. Pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa); definida nestes termos, a pobreza estaria (está) ligada à exclusão social relativa, e tem como referência a confrontação do nível de vida do indivíduo com o da sociedade onde vive. Por conseguinte, a pobreza relativa é diferente de lugar para lugar;
- iii. Pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva).

Com base em um enfoque multidimensional Buainain, Maletta e Villalobos (1999) definiram a pobreza de uma forma integrada, combinando a carência de renda

com a carência de infraestrutura e serviços básicos nos domicílios. Admitindo cinco tipos de necessidades básicas (moradia, privacidade, educação das crianças, acesso a sanitário e capacidade de obter uma renda suficiente), os autores consideraram como pobres os domicílios em que pelo menos uma das cinco necessidades básicas não fosse satisfeita. Com base neste indicador, que refletia a disponibilidade de informações da Pnad 2005, é possível estabelecer diferentes cortes ou “intensidades” para qualificar e subquantificar a pobreza.

Hoffmann e Kageyama (2006) adotam uma classificação de pobres e não-pobres baseada na combinação de nível de renda e acesso/disponibilidade de três itens básicos de infraestrutura: (i) presença de água canalizada em pelo menos um cômodo; (ii) existência de banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade e (iii) luz elétrica no domicílio, todos considerados, apropriadamente, indispensáveis para uma existência minimamente aceitável. Os autores estabeleceram duas linhas de pobreza de renda, a primeira correspondendo a $\frac{1}{2}$ salário mínimo de maio de 2005, e a segunda de $\frac{1}{4}$ salário mínimo, respectivamente R\$ 150,00 e R\$ 75,00. Os rendimentos levantados pelas Pnad, tendo como referência o mês de setembro de cada ano, foram atualizados (inflacionados) para todo o período estudado. A definição de pobreza combina a posição em relação à linha de pobreza e o acesso aos itens básicos de infraestrutura. A pessoa com renda domiciliar *per capita* acima da linha de pobreza e cujo domicílio possui pelo menos dois dos três equipamentos definidos como básicos foi considerada não-pobre. Para as pessoas com renda abaixo da linha de pobreza ou cujo domicílio possui menos de dois dos equipamentos básicos, são consideradas três situações:

Extrema pobreza: pessoas com renda abaixo da linha de pobreza e cujo domicílio não possui água canalizada em nenhum cômodo, nem banheiro ou sanitário e nem luz elétrica, ou seja, encontra-se em estado de privação dos três equipamentos básicos;

Pobre tipo I: inclui pessoas com renda menor que a linha de pobreza e cujo domicílio possui pelo menos um desses três equipamentos;

Pobre tipo II: pessoas com renda acima da linha de pobreza vivendo em domicílio com menos de dois equipamentos.

Kageyama (2003) também analisa a pobreza a partir da definição de uma linha de pobreza (meio salário mínimo de set. de 2001 para a renda *per capita* dos domicílios agrícolas). No entanto, a autora constrói uma medida para avaliar o bem-estar dos domicílios agrícolas, combinando 10 variáveis: a) material de construção do domicílio; b) tipo de telhado do domicílio; c) número de pessoas residentes por cômodo; d) presença de água encanada; e) tipo de instalação sanitária; f) presença de energia

elétrica; g) forma de coleta do lixo; h) existência de geladeira ou freezer no domicílio; i) existência de televisão no domicílio; e, j) existência de telefone no domicílio. A construção deste indicador, denominado pela autora de INIVI (índice de nível de vida) supre parte da lacuna analítica deixada pela abordagem exclusivamente monetária.

Silveira *et al.* (2007) buscam diminuir eventuais distorções de outras estimativas que utilizam os dados da Pnad e do Endef, este último já desatualizado, para regionalizar as linhas de pobreza. Como se sabe, a Pnad, até recentemente, não cobria a área rural da região Norte e apresentava alguns problemas na coleta da renda para a área rural. Os autores utilizam informações básicas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, que cobre regiões urbanas, metropolitanas e rurais do país; aplicam uma metodologia que usa como parâmetro requerimentos calóricos para evitar o problema da paridade do poder de compra entre as regiões e para dimensionar a pobreza no espaço geográfico do país.

Conforme mencionado na subseção anterior, o Pnud apresentou inovações importantes na metodologia do cálculo do IDH, lançando um Índice de Pobreza Multidimensional. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (2010), a pobreza é multifacetada e, portanto, multidimensional. Este índice é composto por dez indicadores (nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade, crianças matriculadas, combustível de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimentos e ativos) congregando três dimensões: saúde, educação e condições de vida. Esta nova medida é lançada em substituição ao já mencionado IPH.

3. Considerações finais

O presente documento tratou de sumarizar as principais metodologias e abordagens utilizadas da mensuração e análise da pobreza no Brasil. Com a finalidade de fornecer encaminhamentos necessários para a execução do projeto “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas”. Ficou evidente a necessidade de compreender melhor as diversas dimensões da pobreza rural (tanto no âmbito familiar quanto no âmbito pessoal – inserção produtiva), avançando até mesmo na própria definição e conceituação da pobreza.

A partir das indicações apresentadas, é possível levantar duas perguntas básicas sobre a pobreza rural.

A primeira refere-se à inserção produtiva, dada o perfil jovem que caracteriza a chefia das famílias. Considerando seu potencial produtivo, cabe perguntar sobre as fragilidades ou inseguranças que caracterizam seu padrão desfavorável de renda do trabalho, o qual se apresenta como razão relevante da situação de pobreza. Parte

ponderável das famílias pobres rurais tem potencial para a vida produtiva, porém esta capacidade se traduz em baixo nível de rendimento. Portanto, é fundamental que se analise as condições pessoais e do mercado de trabalho que parametrizam as desvantagens da inserção produtiva.

O outro elemento relevante diz respeito às condições de vida desta população, em especial no que diz respeito ao acesso aos bens públicos fundamentais. É possível entender que possíveis carências deste acesso caracterizam situações de insegurança social relacionadas à condição de pobreza. A importância destas situações tende ganhar expressão se considerado que elas podem estar condicionando negativamente a inserção produtiva. A baixa educação, o acesso restrito ao atendimento de saúde, as condições desfavoráveis de moradia e a debilidade do padrão de consumo podem estar na raiz da situação de pobreza, bem como podem se constituir em entrave para que esta seja superada em razão das dificuldades de inserção produtiva, tanto do ponto de vista pessoal ou familiar como da perspectiva de fragilidade da estrutura produtiva. De tal modo que, mesmo considerando políticas públicas de fomento à produção própria ou subordinada pelo trabalho, os chefes e filhos das famílias pobres apresentam inseguranças sociais que impedem ter uma inserção produtiva que se traduzam em renda mais elevada.

É importante destacar o reconhecimento, por parte do Pnud, da complexidade da pobreza, alertando para o fato de se tratar de um fenômeno multifacetado e, por isso, multidimensional. Este alerta ocorre em um momento de suma importância, onde diversos pesquisadores e núcleos de pesquisa caminham na direção de uma interpretação mais ampla e dinâmica da pobreza. Reafirma também a importância do projeto “As Novas Caras da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e políticas públicas”, potencializando suas contribuições e, ao mesmo tempo, impondo um desafio reflexivo de dimensões globais.

Referências

BUAINAIN, A. M.; VILLALOBOS, R.; MALETTA, H. **Brazilian Agriculture and the Rural Sector: a framework for rural development and sustainable growth**. 1999. (Relatório de pesquisa).

CHAMBERS, R. **What is poverty? Who asks? Who answers?** in: *Poverty in focus*, PNUD, Brasília, 2006.

CORRÊA, A. M. C. J. **Distribuição de renda e pobreza na agricultura brasileira.** Piracicaba: UNIMEP, 1998.

DINIZ, M. B.; ARRAES, R. A. **Comparações Regionais da Desigualdade de Renda no Brasil-Metropolitano, 1997-2001, VIII Encontro Regional de Economia,** Fortaleza, 2003.

FERREIRA, F. H. G.; LANJOWN, P.; NERI, M., A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources, **Revista Brasileira de Economia**, 57(1), Rio de Janeiro, 2003.

GRAIZANO DA SILVA, J & TAKAGI, M. **Fome Zero – política pública e cidadania.** In: *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, Uberlândia, jun. 2004.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M E.; TAKAGI, M. **Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99,** Texto para discussão nº 104, IE/UNICAMP, 2001.

HAGENAARS, A.; DE VOS, K. **The definition and measurement of poverty.** *The Journal of Human Resources*, v. 23, n. 2, p. 211-221, Spring 1988.

HAUGHTON, J. & KHANDKER, S. R. **Handbook on poverty and inequality.** Word Bank, Washington DC, 2009.

HELFAND, S. M.; LEVINE, E. **The impact of Policy Reforms on Rural Poverty in Brazil: Evidence from Three States in the 1990.** Working Paper nº 5, University of California, Riverside, 2006.

HELFAND, S. M.; ROCHA, R. VINHAIS, H. E. F. **Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: Uma análise da queda recente.** *Pesquisa e Planejamento Econômico* v. 39 n. 1, abril 2009.

HOFFMANN, R. **Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil.** In: P. RAMOS (org.), *Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas.* Brasília: MDA/Nead Estudos 15, 2007.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza.** 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1998.

HOFFMANN, R. **Mensuração da desigualdade no Brasil,** in: *Desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, 2000.

JONASSON, E.; HELFAND, S. M. **Rural Poverty in Brazil and the Role of the Non-agricultural Sector,** *Seminário Pobreza Rural no Brasil: O Papel das Políticas Públicas,* Brasília, 2007.

KAGEYAMA, A. **Diversificação das rendas nos domicílios agrícolas no Brasil**, 1992 e 2001, *Economia e Sociedade*, v. 12, n.1 (20), jan./jun., Campinas, 2003.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**, *Economia e Sociedade*, v. 15, n. 1 (26), jan./jun., Campinas, 2006.

MDS. **O Programa Bolsa Família, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 21 de junho 2010.

PNAD 2008. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – Notas metodológicas, Pesquisa Básica, Rio de Janeiro, IBGE 2008.

POF/2008-2009. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – Despesas, rendimentos e condições de vida**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil. Afinal, do que se trata?** 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

ROMÃO, M. C. **Medidas agregadas de pobreza absoluta: a proposta de Sen e os desenvolvimentos subsequentes**. *Revista de Econometria*, v.13, nº 1, pp. 41-78, Rio de Janeiro, 1993.

SILVEIRA, F. G.; CARVALHO, A. X. Y.; AZZONI, C. R.; CAMPOLINA, B.; IBARRA, A. **Dimensão, Magnitude e localização das populações pobres no Brasil**, IPEA (Texto para discussão nº 1278), 2007.

UNDP, United Nations **Development Programme. Human Development Report 2009**, Overcoming barriers: Human mobility and development. New York/Oxford, Oxford University Press, 2009.

UNDP, **United Nations Development Programme. Human Development Report 2010**, Overcoming barriers: Human mobility and development. New York/Oxford, Oxford University Press, 2010.

CAPÍTULO III

A QUESTÃO AGRÁRIA E A POBREZA RURAL NO BRASIL

■ **Alexandre Arbex Valadares**

Técnico da Coordenação de
Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea

Antônio Teixeira Filho

Técnico da Coordenação de
Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea

Brancolina Ferreira

Técnica da Coordenação de
Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea

Fábio Alves

Técnico da Coordenação de
Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea

1. Raízes da pobreza do Brasil rural: o velho e o novo x a questão fundiária

As correlações entre pobreza rural e questão agrária têm sido pouco exploradas em estudos e pesquisas recentes sobre as condições de vida no campo. O enfoque que tem sido privilegiado nos estudos de pobreza está centrado na renda, e, para o mundo rural, poucas vezes esse corte é o que melhor revela a desigualdade e a origem da pobreza. O recorte exclusivo de renda/rendimentos tem, sobretudo, um grande inconveniente: obscurece o fator que consideramos o mais fundamental para explicar a pobreza rural: a posse/acesso à terra.

A questão agrária, que muitos consideram superada no Brasil, infelizmente ainda aguarda uma solução definitiva. Não a de ser ignorada como problema, nem a da sua suposta superação no rasto da modernização conservadora da agricultura. A negação de questão agrária como uma questão a ser enfrentada tem como efeito a permanência da exclusão, a afirmação da desigualdade, a par da defesa irrestrita e acrítica do agronegócio.

Um conjunto complexo e difuso de interesses tem atuado ao longo da nossa história, fazendo com que o país continue com uma das estruturas fundiárias mais concentradas do mundo ocidental. Nosso quadro agrário geral notabiliza-se, em síntese, pelos seguintes elementos:

- Sacralização da propriedade: desqualificação da política de reforma agrária; criminalização dos movimentos sociais rurais;

- Negação da questão agrária e, portanto, da necessidade da reforma agrária;
- Organização monopolista dos mercados agrícolas: dificuldade de inserção econômica da agricultura não-patronal;
- Pressão demográfica nas cidades;
- Políticas públicas com desenho e enfoque próprios ao setor urbano: educação, saúde, habitação, saneamento, transporte, acesso a serviços etc.;
- Pobreza rural e proliferação de minifúndios;
- Demanda por terra: conflito e violência no campo.
- Desmatamento e queimadas de florestas: devastação ambiental: contribuição para o aquecimento global.

As discussões sobre a formação econômica do Brasil, elaboradas pelos clássicos, como Caio Prado Junior e Celso Furtado, dentre outros, colocam a questão do acesso à terra como elemento central para entendermos a gênese da formação da sociedade brasileira. O acesso privilegiado à terra fundamentou a formação social brasileira e um paradigma de desenvolvimento que deságua em um favorecimento acríptico do agronegócio.

2. A Reforma agrária - atualidade

A atualidade – e necessidade – da reforma agrária tem sido questionada por acadêmicos e políticos. São frequentes na grande mídia pronunciamentos e artigos focados na desqualificação da reforma agrária, salientando-se que agora é parte de uma agenda perdida, pois não há nem interessados na sua realização, nem disponibilidade de terras. Além disso, menos que reforma agrária, esteve em curso, sobretudo nos últimos 15 anos, uma política de criação de assentamentos rurais para atender demandas pontuais de movimentos sociais rurais, também tidos como em processo de extinção. Assim, a proposta de reforma agrária estaria superada pela história e em nada teria a contribuir para a construção de um país mais justo e desigual. Caberia apenas ao governo investir na agricultura familiar.

De outra parte, demandas estruturadas por reforma agrária marcam a arena política brasileira pelo menos desde os anos 1950, mas apenas em meados dos anos 1980 conquistaram espaço na agenda governamental. As transformações demográficas e produtivas ocorridas no rural brasileiro afetaram de forma diferenciada as classes

sociais rurais. Com forte apoio do Estado, a estratégia de desenvolvimento agrícola privilegiou os interesses dos grandes proprietários e do grande capital, produzindo no Brasil a chamada “modernização conservadora” da agricultura. Para o grande capital a questão agrária não é mais uma “questão”, não é necessária para a expansão e a acumulação do capital agrícola.

Mas é preciso considerar como os demais grupos sociais são afetados pela estrutura agrária atual. Em meados do século passado havia concordância no diagnóstico que identificava na estrutura agrária vigente um sério obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo na agricultura. A necessidade da reforma agrária, colocada desse ponto de vista, expressava exclusivamente os interesses do capital. O processo de “modernização conservadora” tentou ignorar e desqualificar as propostas por reforma agrária, não vendo na concentração fundiária impedimento ao “desenvolvimento nacional”. Ao contrário, a concentração da posse de terra continuou como reserva de valor e como símbolo e meio de poder político.

Assim, a questão agrária persiste sem solução. *“O cerne da questão é precisamente a implicação negativa da ‘modernização conservadora’ (mudança técnica sem mudança na estrutura agrária) para a ocupação dos trabalhadores e agricultores familiares, para o manejo ecologicamente sustentável do meio ambiente e para a distribuição da renda e da riqueza geradas no espaço rural. **Tudo isto tem significado social concreto: relações sociais civilizadas ou o império da barbárie dos ‘donos do poder’ e da riqueza territorial”**”.*

Os indicadores socioeconômicos recentes² relativos aos brasileiros que vivem no campo revelam a face humana do processo histórico de concentração fundiária:

- cerca de ¼ da população rural acima de 15 anos é analfabeta;
- 1/3 dos domicílios rurais não tem acesso à água encanada;
- a renda monetária domiciliar per capita das famílias que moram em área rural é hoje equivalente a apenas 43% da renda de mesmo tipo das famílias com domicílio em área urbana;
- em quase metade dos domicílios rurais a renda per capita familiar não ultrapassa ½ salário mínimo;

¹ DELGADO, Guilherme C.: “Estratégia do grande capital fundiário é negar a existência da questão agrária”. *Correio da Cidadania*. (online) Acesso em: 15 out. 2009.

² Dados da Pnad 2008.

- apenas 8% dos trabalhadores rurais recebem remuneração superior a 2 salários mínimos;
- os empregos temporários respondem por quase metade das ocupações.

Durante muito tempo a terra constituiu importante mecanismo de reserva de valor, antes mesmo de ser capital. A terra somente se tornou atrativa para a produção agrícola quando a demanda por produtos agrícolas cresceu e os preços e as políticas passaram a garantir créditos para a produção e facilidades para a comercialização interna e para as exportações. Com a valorização, a terra transita da condição de patrimônio para a de capital, ou seja, ela se torna, de meio de produção, em fonte de geração de mais valor.

O processo de desenvolvimento e de ocupação desigual do território nacional gerou tanto áreas com elevada produtividade agrícola, com altos índices tecnológicos, como áreas subexploradas e mantidas como reserva de valor. Muitas dessas terras são adquiridas para fins especulativos. Esse processo foi especialmente intenso em épocas de instabilidade da moeda e de elevados índices de inflação, e recrudescer recentemente com o avanço da fronteira agrícola sobre a Amazônia.

Como observado em todas as ocasiões de expansão da fronteira agrícola, em cada ciclo agrícola importante (cana-de-açúcar, café, pecuária, soja etc.) a busca por terra tem sua lógica econômica ancorada nas expectativas dos ganhos futuros advindos não só do aumento contínuo da área explorada, mas também da penetração de grandes projetos de infraestrutura, que promovem a valorização de terras desbravadas.

3. A Reforma agrária e a política de assentamentos rurais

O Programa de Reforma Agrária sempre enfrentou dificuldades para sua efetivação principalmente às relacionadas com a desapropriação de terras, contingenciamentos orçamentários, insuficiência de quadros técnicos, criminalização dos movimentos sociais, e mesmo o enfrentamento ideológico com setores sociais politicamente articulados e detentores de poder econômico, que empenham esforços para inibir as demandas e conquistas dos movimentos sociais rurais.

O II PNRA - estabelecido para o período 2004 a 2007 -, não cumpriu as metas estabelecidas e não chegou a ser revisto ou atualizado. Desde então inexistiu um documento formal de comprometimento do governo com a reforma agrária, que passou a ter metas estabelecidas aleatoriamente a cada ano, as quais raramente foram cumpridas.

O texto do "II PNRA - Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural"³ - enfatizou a importância da reforma agrária e do fortalecimento da agricultura familiar para a consolidação de um novo padrão de desenvolvimento para o meio rural identificados como elementos essenciais para um projeto nacional soberano. Estado e sociedade civil deveriam somar esforços e entendimentos para "*desconcentrar a propriedade da terra, alterar a estrutura agrária e criar ambiente propício para a eficácia das políticas de fomento à produção, de garantia da sustentabilidade ambiental e de universalização do acesso a direitos*".

Tem sido recorrente a divulgação de pontos de vista negativos quanto aos resultados do programa de reforma agrária. Argumenta-se, que os assentamentos rurais constituem "favelas rurais" concentrando pobreza, estagnação econômica e falta de oportunidades. Os primeiros resultados de pesquisa nacional realizada pelo Incra, em 2010, mostram um quadro mais positivo da qualidade de vida nos assentamentos da reforma agrária, a partir da avaliação dos próprios assentados.

Tabela 1 - Avaliação das condições de vida antes e depois de assentados

Avaliações	Alimentação	Educação	Moradia	Renda	Saúde
POSITIVA (melhor e muito melhor)	64,9%	63,3%	73,5%	63,1%	47,3%
NEUTRA (igual)	26,9%	22,9%	16,0%	23,7%	30,0%
NEGATIVA (pior e muito pior)	6,3%	11,9%	9,7%	11,9%	21,7%
Sem resposta	1,9%	1,9%	0,8%	1,3%	1,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos de reforma agrária do Brasil. Primeiros resultados. Incra/MDA. Brasília, dez/2010.

As condições presentes quanto à alimentação, educação, moradia e renda foram avaliadas de forma positiva (melhor e muito melhor) por mais de 60% dos entrevistados (cf. Tabela 1). Para esses mesmos itens, a avaliação negativa (pior e muito pior) variou entre 6,3% (alimentação), 10% (moradia) e 12% (educação e renda). Em condições avaliadas como semelhantes à época que antecedeu o assentamento se situaram os demais assentados. Ainda em relação à Tabela 1, o acesso à saúde aparece como o maior problema. O sistema público de saúde possui regramentos próprios que estão além da governabilidade do Incra e demais órgãos fundiários do país. Mas os quesitos que decorrem da adequada implementação de programas de apoio aos assentados e assentamentos apresentam melhores avaliações: alimentação, moradia e renda.

3 II PNRA - Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Nead/Incra/MDA. Brasília, 2003 (pág. 11).

Pesquisa realizada junto aos assentados em São Paulo⁴ atesta que a presença de unidades básicas de saúde nos assentamentos ou em localidades próximas, constitui fator importante de segurança e bem-estar para as famílias, que não precisam efetuar grandes deslocamentos para receber atenção médica em caso de necessidade. Se o meio rural dispuser de uma rede de serviços equivalente à encontrada nas áreas urbanas, a permanência das pessoas na terra seria reforçada.

Na pesquisa feita pelo Incra (*Qualidade de vida etc.*), a percepção dos assentados acerca do acesso a serviço de saúde demonstra um significativo grau de satisfação (Tabela 1): quase a metade deles avalia que a qualidade do acesso à serviços de saúde melhorou após o assentamento da família, enquanto para 30% as condições- no caso, dificuldades de acesso - continuam as mesmas que na etapa anterior de vida. Os demais avaliam estarem em situação mais desfavorável (“pior/muito pior”) que antes de terem sido assentados. Mas, dado que os assentamentos rurais majoritariamente estão situados distantes dos núcleos urbanos, em áreas desprovidas de infraestruturas prévias, é presumível que os antigos residentes em bairros rurais ou em periferias urbanas se ressintam da necessidade de enfrentar distâncias maiores para acessar um serviço básico. Não surpreende, pois, que os dados relativos ao acesso a postos de saúde ou hospitais sejam bastante negativos: 28,09% dos assentados consideram ruim e 27,65% péssimo o acesso a tais serviços. Basicamente, três fatores contribuem para esta avaliação: as distâncias, as péssimas condições de tráfego das estradas internas dos assentamentos e a precariedade ou mesmo ausência de serviços de transporte público.

A avaliação positiva sobre a qualidade de alimentação usufruída nos assentamentos revela a importância da produção para o autoconsumo, fator que nem sempre é adequadamente considerado quando se trata de levantar informações sobre a renda gerada nos assentamentos. O patamar de renda monetária familiar dos assentamentos rurais e dos estabelecimentos de agricultura familiar pode induzir a erros – caso não se considere a produção para autoconsumo. Além disso, os gastos com a alimentação e transporte no campo, por exemplo, são menores que os despendidos por uma família urbana.

A inclusão dos assentados em programas de aquisição pública da produção - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) - tem propiciado a organização coletiva, não endividam, induzem à melhoria dos cultivos e garantem segurança e renda monetária.

4 Relatório de Pesquisa: “Avaliação da Situação de Assentamentos da Reforma Agrária: Fatores de Sucesso ou Insucesso” _ Versão Preliminar. Coordenação de Desenvolvimento Rural*/Disoc/Ipea. Brasília, fevereiro de 2011.

Também têm contribuído para que os agricultores familiares - assentados ou não – diversifiquem seus cultivos e incorporem novos produtos na dieta familiar. A garantia de compra pública ajuda a manter o nível de remuneração e reduz a dependência dos produtores em relação aos intermediários. Uma política pública de compras e garantia de preços tem efeito estruturante para o planejamento e diversificação da produção e para a aplicação mais conscienciosa de métodos de produção mais eficazes e menos nocivos ao meio ambiente (em virtude dos padrões de qualidade exigidos para a composição da merenda escolar).

A participação dos agricultores nos programas públicos de aquisição de alimentos obriga a auto-organização coletiva. Esta exigência, tanto da modalidade “doação simultânea” do PAA, como do Pnae, visa garantir o fornecimento contínuo e regular (e em quantidade suficiente) de alimentos aos estudantes da rede pública. Outros efeitos positivos da auto-organização ultrapassam os ganhos econômicos, têm sentido político e social bem mais abrangente. Tais cooperativas e associações não funcionam estritamente como empresas: elas configuram redes sociais produtivas, que permitem aos agricultores desenvolver uma percepção do caráter social do trabalho e da natureza de empreendimento coletivo que caracteriza um assentamento de reforma agrária. Renda e segurança alimentar e nutricional se completam e se impulsionam. Daí os níveis elevados de satisfação dos assentados levantados pela pesquisa do Inkra (*Qualidade de vida etc, 2010*).

A satisfação explicitada com a qualidade da habitação nos assentamentos rurais também foi ampla: 74% de plenamente satisfeitos, contra menos de 1% que avaliam estarem morando em condições piores que as existentes antes de serem assentados. Uma das dimensões de maior sucesso da política de reforma agrária está na política habitacional que vem sendo desenvolvida em anos recentes: a liberação de créditos para a construção das moradias logo após a destinação dos lotes, apesar das dificuldades burocráticas a serem observadas para a compra dos materiais de construção – que deve ser feita em bloco para todos no assentamento. A casa estabelece um forte da família com a terra.

Boa parte da percepção positiva capturada pela pesquisa em relação aos temas alimentação, moradia, educação e renda devem ser considerados com precauções. O fato de a situação atual estar melhor que a anterior pode significar muito pouco, dada as condições prevalecentes, por exemplo, nos acampamentos que antecederam – por vezes durante anos – à conquista da terra.

Numa conjuntura onde o combate à miséria assume centralidade na agenda governamental a questão da reforma agrária como política poderosa de inclusão social e de cidadania não pode ser secundarizada.

4. Quadro geral da estrutura fundiária brasileira – acesso à terra e demanda potencial por reforma agrária

A concentração fundiária do país fica evidente, seja pela análise nos dados levantados pelo Censo Agropecuário do IBGE, seja pelos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR do Incra. O IBGE tem como unidade de pesquisa o “estabelecimento agropecuário”, ou seja, a unidade de exploração da terra sob uma mesma administração. Já o cadastro do Incra trabalha com a categoria “imóvel rural”, diretamente referido à propriedade/forma de posse da terra. Embora não sejam diretamente comparáveis, ambos os registros permitem identificar o alto grau de concentração fundiária presente no país, e por consequência de exclusão social.

O índice de concentração de terra medido pelo índice de Gini, com base no SNCR – de 0,83649 – é muito elevado. A tabela apresentada a seguir mostra as características fundiárias dos imóveis rurais:⁵ as pequenas propriedades – com até 4 módulos fiscais de área, somam mais de 5,4 milhões de unidades, mas ocupam apenas 23,7% da área total dos imóveis rurais. Ainda neste universo, destaca-se a imensa participação dos imóveis com área menor que o módulo fiscal estabelecido para os municípios onde se situam: os minifúndios são mais de 4,1 milhões. De outra parte, as médias e grandes propriedades constituem menos de 9% do total e ocupam 76% da área.

Tabela 2 - Estrutura fundiária brasileira

Grupos de área (módulos fiscais *)	Total Imóveis	Total Área	Imóveis %	Área %
Sem área (*)	803.195	0	13,4%	0,0%
Mais de 0 a 0,5 módulo fiscal	2.243.796	18.737.085,45	37,5%	3,3%
Mais de 0,5 a menos de 1 módulo fiscal	1.123.101	29.596.967,86	18,8%	5,2%
Subtotal 1: minifúndios	3.366.897	48.334.053,31	56,3%	8,5%
De 1 a 2 módulos fiscais	837.319	41.165.050,98	14,0%	7,2%
Mais de 2 a 3 módulos fiscais	300.681	25.560.494,02	5,0%	4,5%
Mais de 3 a 4 módulos fiscais	163.231	20.633.560,02	2,7%	3,6%
AGRICULTURA FAMILIAR (até 4 módulos fiscais)	5.471.323	135.693.158,33	91,4%	23,7%

5 O módulo fiscal é uma unidade de medida, também expressa em hectare, fixada para cada município, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que leva em conta: tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar. Atualmente, o **módulo fiscal** serve de parâmetro para a *classificação fundiária* do imóvel rural quanto a sua dimensão, de conformidade com art. 4º da Lei nº 8.629/93, sendo: (1) Minifúndio: imóvel rural de área inferior a 1 (um) módulo fiscal; (2) Pequena propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; (3) Média propriedade: imóvel rural de área compreendida entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais; (4) Grande propriedade: imóvel rural de área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

Mais de 4 a 5 módulos fiscais	96.006	16.649.701,73	1,6%	2,9%
Mais de 5 a 6 módulos fiscais	63.094	13.229.915,94	1,1%	2,3%
Mais de 6 a 10 módulos fiscais	145.231	45.183.245,25	2,4%	7,9%
Mais de 10 a 15 módulos fiscais	77.611	39.196.217,67	1,3%	6,9%
Subtotal 2	381.942	114.259.080,59	6,4%	20,0%
(Média propriedade: 4 a 15 módulos)				
Mais de 15 a 20 módulos fiscais	37.571	27.683.390,30	0,6%	4,8%
Mais de 20 a 50 módulos fiscais	69.322	99.802.397,09	1,2%	17,5%
Mais de 50 a 100 módulos fiscais	17.226	57.870.899,13	0,3%	10,1%
Mais de 100 a 200 módulos fiscais	5.356	33.506.588,65	0,1%	5,9%
Mais de 200 a 400 módulos fiscais	1.346	17.262.051,27	0,0%	3,0%
Mais de 400 a 600 módulos fiscais	309	7.888.807,37	0,0%	1,4%
Mais de 600 módulos fiscais	445	77.774.546,69	0,0%	13,6%
Subtotal 3	131.575	321.788.680,50	2,2%	56,3%
(Grandes propriedades: 15 módulos e +)				
Total	5.984.840	571.740.919,42	100%	100%
Índice de Gini:	0,83649			

Fontes: SNCR/Inca e Censo Agropecuário 2006/IBGE.

(*) Produtor sem-área: produtor obteve produção (vegetal ou de origem animal), porém não detinha área específica para a sua produção, na data de referência.

(**) Indica participação dessa categoria no total de produtores/estabelecimentos rurais.

Elaboração: DISOC/Ipea.

Outra forma de avaliar o patrimônio fundiário, possível a partir dos dados levantados pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2006), está no acesso precário à terra, constituído pela agregação das categorias de “produtor sem área”, “parceiro” e “arrendatário”, presentes no universo da agricultura familiar. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, são quase 565 mil os estabelecimentos precários, concentrados na região Nordeste, com mostra a Tabela que se segue.

Tabela 3 - Estabelecimentos sob condições precárias

Região	Estabelecimentos	%
Centro-Oeste	9.078	1,6%
Nordeste	369.231	65,4%
Norte	41.653	7,4%
Sudeste	61.259	10,8%
Sul	83.751	14,8%
Brasil	564.972	100%

Fonte: Censo Agropecuário 2006/IBGE.

Elaboração: DISOC/Ipea.

Esses agricultores compõem parcela significativa do que podemos identificar como demanda potencial por terra, ou seja, por reforma agrária. A eles pode-se, desde logo, acrescentar as famílias sem terra acampadas e registradas pelo Incra, que totalizavam, em 2009, cerca de 238 mil famílias.

Uma estimativa mais próxima da realidade deve ainda contabilizar outras variáveis, especificamente a da área de terra necessária (suficiente) para cada família rural garantir sua reprodução econômica e social, ou seja, que não pode ser menor que o módulo fiscal estabelecido para seu município. O cadastro de imóveis rurais do Incra contabiliza, como visto acima, 3,4 milhões de imóveis na condição de minifúndios, que correspondem a 65% dos imóveis registrados. O Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/1-64 – definiu o minifúndio como o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar cabendo ao Poder Público tomar as “medidas necessárias para transformá-los em unidades econômicas adequadas” (art.21).

Levando em consideração as estatísticas disponibilizadas pelo Incra sobre o número de famílias acampadas, mais as famílias com acesso precário à terra e os minifundiários, o Ipea, em trabalho recente⁶, estimou em mais de 4 milhões de famílias a demanda potencial por terra.

Tabela 4 - Demanda por terra no Brasil

Categoria	Total Imóveis	Área própria	Área mínima necessária	Déficit
Minifundiários	3.366.897	48.334.053,31	124.458.074,00	-76.124.020,69
Acampados	238.223	0,00	10.832.082,24	-10.832.082,24
Precários	564.972	0,00	26.638.606,00	-26.638.606,00
Totais	4.170.092	48.334.053,31	161.928.762,24	-113.594.708,93

Fontes: SNCR/Incra; MDA: Relação de Acampamentos por e Número de Famílias Acampadas; Censo Agropecuário 2006/IBGE .

Elaboração: DISOC/Ipea

Ademais, o contingente de demandantes potenciais por terra deve variar ao longo do tempo. De uma parte poderá aumentar, por conta do processo de reprodução das famílias, mas também poderá se reduzir via migrações rumo às cidades.

5. A pobreza rural a partir das concepções e dados do Banco Mundial

A exemplo de outros órgãos internacionais e multilaterais que estabelecem concepções e diretrizes cuja autoridade é capaz de influenciar a formulação de políticas

⁶ Perspectivas da Política Social no Brasil. Livro 8. Capítulo 6. Ipea. Brasília, 2010.

públicas nacionais, o Banco Mundial (BM) não hesita em considerar que a pobreza rural constitui um problema social grave. Contudo, ao mesmo tempo que o BM se dispõe a reconhecer que essa pobreza tem um caráter histórico e estrutural, as suas recomendações relativas à política agrária reduzem-se, esquematicamente, a duas linhas: a) prescrição de medidas de efeito meramente compensatório ou assistencial, cujo objetivo é estabilizar as conjunturas sociais marcadas pelo conflito em torno da posse e controle da terra, onde a questão da pobreza rural se coloca de maneira mais acentuada; b) indicação de um receituário mais abrangente que se anuncia como “nova” estratégia de reforma agrária cujo fundamento é a mercantilização fundiária, seja pelo estímulo à compra de terras por trabalhadores rurais com financiamento subsidiado pelo Estado, seja pela titulação privada de conflitos agrários, sem considerar o primado da função social da terra, consagrado na Constituição brasileira e na legislação de diversos outros países⁷.

Tem-se consolidado, todavia, entre boa parte dos estudiosos e operadores de política pública ligados à questão agrária, o entendimento de que as chamadas reformas agrárias de mercado, calcadas na oferta de crédito fundiário aos trabalhadores rurais e na compra privada de terras em substituição à política de desapropriação de propriedades improdutivas, não se constituiu em instrumento eficaz de mitigação da pobreza rural e de ampliação do acesso dos trabalhadores à terra. (Pereira, 2005).

Esse conjunto de recomendações integra-se ao circuito de valorização do grande capital agroindustrial na medida em que visa promover uma expansão do mercado fundiário, aumentando o estoque de terras negociáveis e oferecendo subsídios públicos à compra de imóveis rurais, e elege, como um de seus principais focos de ação, a segurança jurídica da propriedade. O desempenho recente de programas desse tipo, como o Cédula da Terra e o Banco da Terra – atual Crédito Fundiário –, demonstra que, à parte a valorização do preço da terra, então em declínio, e o reaquecimento do mercado fundiário, efeitos que beneficiam os proprietários já estabelecidos, os agricultores enfrentam grande dificuldade de quitar os financiamentos contratados.

Em levantamento da dívida do setor agrícola realizado em 2007, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda constatou que o saldo devedor referente a esses financiamentos – englobando cerca de 25 mil contratos em operações do Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário realizadas até junho de 2006 –

7 Constituição Mexicana de 1917 (art. 27), Constituição Alemã de Weimar de 1919 (art. 153, posteriormente incorporado ao art.14 da Constituição Alemã de 1949), Constituição da República Italiana de 1948 (art. 42), Constituição Espanhola de 1978 (art. 33, 47 e 128), Constituição Chilena de 1981 (art. 24), Constituição Colombiana de 1993 (art.58) etc.

estava em aproximadamente R\$ 1,5 bilhão⁸. O elevado grau de endividamentos dos produtores – com as consequências que isto acarreta em termos de acesso a novas linhas de crédito – põe em questão os benefícios das políticas creditícias adotadas como modelo de política de enfrentamento da pobreza rural. Cabe assinalar, de passagem, que as políticas de crédito para custeio e investimento destinadas aos agricultores familiares e assentados, do Proceca às atuais categorias do Pronaf, também registram elevado índice de endividamento – quase R\$ 1 bilhão, no caso do primeiro, e mais de R\$ 10 bilhões no caso do segundo, para operações contratadas até junho de 2006⁹; entre as principais consequências econômicas disso, já abordadas em grande número de trabalhos, estão a restrição ao crédito dos inadimplentes e a redefinição do núcleo de atuação dos programas em proveito dos agricultores mais capitalizados.

Tais políticas, além de não produzirem um impacto distributivo sobre a estrutura fundiária, acabam por concentrar-se, em virtude da lógica bancária que preside seu funcionamento, nos clientes de menor risco. Uma política pública que se circunscrevesse a essa estratégia tenderia a impor ao meio rural uma segmentação funesta: para a população pobre, que constitui sua maioria, as políticas de apoio à produção, de caráter creditício, cederiam espaço a políticas compensatórias de alívio da situação de pobreza.

Desse ponto de vista estrito, a questão da pobreza rural poderia ser equacionada somente por meio de transferências monetárias às famílias com renda inferior a determinado patamar, definido como linha de pobreza, e cuja superação dependesse apenas do aporte de uma quantia suplementar. Esse modelo de política presumiria não apenas que a pobreza rural encontraria uma solução dissociada da questão agrária – o que, de certo modo, significa não reconhecer a existência de tal questão –, como ainda, assumiria que não é preciso alterar nem limitar o modelo de exploração agrícola que está na raiz da pobreza rural; ao contrário, conviria assegurar as condições de seu funcionamento, diluindo suas tensões e conflitos internos e indenizando aqueles que, por causas que não são problematizadas, permanecem excluídos dele.

Em certa medida, a adoção de políticas focalizadas de transferência monetária para a população rural pobre e a recomendação de outras medidas, como arrendamento de terras de agricultores familiares menos capitalizados e como o incentivo à migração de jovens (ref. det.), podem promover, em lugar da manutenção dos trabalhadores na área rural por meio da criação de incentivos à estruturação produtiva e da oferta de serviços sociais que melhorem suas condições de vida, o esvaziamento demográfico

8 A Proposta de Reestruturação do Passivo de R\$87,5 Bilhões das Operações de Crédito Rural no Brasil.

9 Vale dizer que a dívida do setor patronal ultrapassa R\$ 80 bilhões.

do campo. Noutros termos, a tradicional conotação de lugar do “atraso” dada ao meio rural, que pressupõe a ideia de que o rural, intrinsecamente problemático do ponto de vista social, não pode constituir um espaço de oportunidades, é corroborada por essas estratégias de política. O debate relativo à questão agrária brasileira nos anos 1950 e 1960 punha-a no centro da questão do desenvolvimento do país; em parte, porém, na medida em que a síntese da ideia de modernização então projetada era a industrialização do país e sua conseqüente urbanização, as concepções em disputa sobre o meio rural – desde as que advogavam em favor da realização de uma reforma agrária estrutural até aquelas que negavam tal necessidade – convergiam em subordinar as perspectivas de progresso socioeconômico do campo à lógica de expansão das cidades.

Contudo, os dados do BM sobre distribuição demográfica da população entre áreas urbanas e áreas rurais em países desenvolvidos atestam que, em relação à população total, a proporção de habitantes que vivem no campo é, em quase todos eles, maior que no Brasil. Considerando as estimativas fornecidas pelo Banco para a proporção da população rural nos países do G7 – Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido –, apenas este último registra percentual de população rural inferior ao brasileiro (Tabela 5). Conquanto se deva ponderar que os dados do BM referentes à população rural do Brasil divergem das estimativas mais recentes do IBGE, que a calculam em cerca de 16% da população total (Pnad 2009).¹⁰

**Tabela 5 - Proporção da população rural em relação à população total
Brasil e países do G7 (2009)**

Japão	33,36%
Itália	31,76%
Alemanha	26,28%
França	22,42%
Canadá	19,50%
Estados Unidos	18,00%
Brasil	13,96%
Reino Unido	9,98%

Fonte: Banco Mundial.

A assertiva segundo a qual a proporção de pessoas ligadas ao setor primário serviria de indicador do grau de desenvolvimento de um país não encontra respaldo em tais dados.

10 As estimativas projetadas pelo Banco para a população rural dos Estados Unidos também estão abaixo do índice registrado pelo U.S. Census Bureau, que, para o ano de 2008, calcula uma proporção de população rural de aproximadamente 23%.

O resultado do acelerado processo de urbanização do Brasil no século XX é bastante conhecido: hoje, 83,2% da população vivem em 37,7% do território, área correspondente à porção urbanizada do país¹¹. Os efeitos da concentração nas grandes cidades – pressão demográfica, fixação de moradias em locais precários, favelização, poluição e violência – explicam-se, em grande parte, pelo maciço êxodo rural ocorrido no Brasil entre os anos 1960 e 1970, em cujas raízes estão o ciclo de forte concentração da propriedade da terra promovido pela chamada “revolução verde” e, com ele, a postergação indefinida de uma solução estrutural para a questão agrária brasileira.

É certo que a redução da população rural constituiu um fenômeno demográfico generalizado no último século: praticamente todos os países registraram diminuição do número de habitantes das áreas rurais e crescimento populacional nas áreas urbanas. Uma diferença, entretanto, frequentemente assinalada quanto à forma com que tal processo se consumou no mundo desenvolvido e nos países periféricos diz respeito, no caso destes últimos, ao predomínio dos fatores de expulsão sobre os fatores de atração.

Paul Singer sistematizou essa explicação em uma obra importante¹². Ele concebe duas ordens de fatores de expulsão: fatores de mudança, decorrentes da introdução de relações de produção capitalistas nas áreas de produção de subsistência, com a subsequente expropriação dos pequenos produtores rurais, e fatores de estagnação, referentes à insuficiência de terras cultiváveis disponíveis em virtude do agravamento do processo de concentração fundiária. A radical transformação das bases técnicas da produção agrícola, com a introdução de processos mecanizados e poupadores de mão de obra em grandes propriedades, conferiu definitivamente um peso maior aos fatores de expulsão em relação aos de atração; ainda que, do ponto de vista econômico, o processo de industrialização da agricultura tenha promovido extraordinários ganhos de produtividade no setor – em parte, graças à conservação da estrutura agrária concentradora, que permitia, a partir do latifúndio, ampliar a escala desses ganhos –, do ponto de vista social, os trabalhadores rurais que migravam para as grandes cidades, atraídos pelas novas oportunidades econômicas, não estavam, em sua grande maioria, em condições de responder aos níveis de qualificação profissional que as ocupações urbanas exigiam.

O predomínio dos fatores de expulsão sobre os de atração explica por que a migração rural foi, sobretudo, uma migração da pobreza, e agrega um componente agrário à pobreza das grandes cidades. Se a política de assentamentos tem começado

11 Área urbanizada estabelecida de acordo com estimativas da Embrapa.

12 P. Singer. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Economia política da urbanização. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

a beneficiar, ainda que excepcionalmente, grupos populacionais de extração urbana, com remotas raízes rurais, esta circunstância não se deve a um “desvio de finalidade” da política, como se famílias das periferias da cidade, ambicionando entrar na posse de um imóvel rural, ingressassem por simples oportunismo no penoso processo que envolve as incertezas da luta pela terra e as dificuldades subseqüentes à instalação dos projetos – o duro trabalho na terra, à escassez de meios e os riscos da atividade. Este “retorno à terra” encontra sua razão na própria matriz histórica da questão agrária.

Dos países desenvolvidos do G7 que compõem a lista da Tabela 2 e nos quais a participação da população rural na população total é proporcionalmente maior que no caso brasileiro, quase todos experimentaram alguma modalidade de reforma agrária com fixação de um limite máximo de propriedade. No Japão, o limite de 12 hectares foi instituído em 1946, ainda sob efeito da ocupação norte-americana no país no pós-guerra; na Itália, a lei agrária de 1950 definiu um limite de 300 hectares para a propriedade da terra; nos Estados Unidos, o processo de colonização do interior do país, pautado pelo *Homestead Act* (1862), obedeceu igualmente a um limite de área a ser ocupada por cada família: 65 ha. A parte oriental da Alemanha, sob domínio soviético, foi submetida a uma reforma agrária entre 1945 e 1949; com a reunificação, a norma de concessão das terras sob domínio anterior do Estado tem sido o arrendamento, e não a venda¹³. Na França, embora não exista um limite máximo de propriedade, o mercado fundiário é sujeito a um controle público.

A desapropriação de latifúndios mediante indenização e a revenda das terras a pequenos camponeses com intermediação do Estado compõem as etapas-padrão das reformas agrárias realizadas nos países desenvolvidos da Europa. O objetivo era modernizar a estrutura agrária com o objetivo de substituir, aos resquícios de dominação feudal, uma organização capitalista da produção. Embora, em anos recentes, se tenha observado uma tendência de redução relativa da participação de propriedades menores – em média, abaixo de 20 ha –, a distribuição da terra, segundo o índice de Gini¹⁴, segue sendo menos desigual que a brasileira – 0,68 na Alemanha, 0,53 na França, 0,74 nos Estados Unidos, 0,59 no Japão e 0,78 na Itália, contra 0,84 no Brasil. Cumpre assinalar que, à exceção dos Estados Unidos, cujo Censo Agrícola considera “grande” um imóvel rural com superfície superior a 800 ha, nos censos dos países europeus, esse limite é fixado já a partir de 100 ha.

Alternativas de enfrentamento da questão da pobreza rural que lancem mão de políticas agrárias – como, por exemplo, a fixação de um limite máximo à propriedade

13 Ortann, G. F. Structural changes and experiences with land reform in German agriculture since unification. *Agrekon*, Vol 37, No 3, set. 1998.

14 Definição.

da terra – em complemento a políticas de caráter estritamente social não são contempladas entre as propostas defendidas pelo BM.

De acordo com os dados do Banco Mundial, em um conjunto de 82 países em desenvolvimento, o Brasil é 36º com menor percentual de população rural situado abaixo da linha nacional de pobreza: cerca de 41% dos brasileiros que vivem no campo são pobres. Entre os 35 países com menor percentual de população rural pobre – menos de 40% –, pelo menos nove adotaram leis que fixam um limite máximo à propriedade rural: Egito (21 ha, em 1969), Índia (21,9 ha, em 1972), Argélia (45 ha, em 1973), Nepal (6,8 ha, em 2001), Vietnã (3 ha), Paquistão (8 ha, em 1977), Filipinas (5 ha, desde 1988), Sri Lanka (20 ha, desde 1972) e Indonésia (20 ha, desde 1962). Embora os dados, na medida em que levam em consideração diferentes parâmetros nacionais de pobreza, não sejam perfeitamente equiparáveis – é provável que, em termos absolutos, a renda média do trabalhador rural brasileiro seja maior que a do camponês indiano –, eles permitem presumir que, nesses países, a distância socioeconômica entre o urbano e o rural é proporcionalmente menor que no Brasil, isto é, não se pode falar, com o mesmo rigor, em uma pobreza especificamente rural.

Cumpramos ressaltar que dois países onde foi estabelecido limite máximo de área em propriedades rurais – Peru (150 ha, em 1969) e Nicarágua (700 ha, em 1981) – têm entre 60% e 70% de sua população rural vivendo abaixo da linha de pobreza; no caso da Nicarágua, chama atenção, em particular, a grandeza do limite definido, em relação ao território do país; no caso do Peru, é importante observar que o país tem atravessado recentemente um veloz processo de 'neolatifundização', por indução direta do Estado e motivado pela tomada das terras de pequenos e médios produtores endividados, pela compra de terras para a produção de biocombustíveis, pela ampliação da fronteira agrícola e pela conversão das cooperativas agrárias em empresas privadas. Hoje, o grau de concentração da terra é maior que nos anos anteriores à reforma agrária de 1969.¹⁵

Os dados do Banco Mundial concernentes às condições de vida da população rural apresentam ainda outras indicações comparativas importantes com respeito ao acesso à água e a serviços de saneamento básico.

De acordo com o BM, 84% da população rural brasileira têm acesso adequado à água. Este índice refere-se a uma quantidade-padrão de 20 litros por pessoa/dia, disponível a menos de 1 km da residência, e proveniente de rede, poços ou nascentes protegidas ou de reservatório de águas pluviais. Não são consideradas fontes regulares de acesso à água caminhões-pipa, vendedores ou poços e nascentes desprotegidas. Nos países desenvolvidos, o acesso da população rural à água é de praticamente 100%

15 La urgência de un nuevo censo agrario.

– 94% nos Estados Unidos –; na América Latina, o Brasil ocupa a sétima colocação, atrás do Uruguai (100%), Costa Rica (91%), Guatemala (90%), Cuba (89%), Equador (88%) e México (87%). A situação é extremamente crítica nos países africanos: em seis deles – Somália, Etiópia, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Madagascar e Moçambique –, menos de 30% da população rural têm acesso à água.

Os conflitos pela água têm-se tornado mais frequentes no meio rural brasileiro, assumindo, em muitos casos, importância comparável ao conflito por terra. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre janeiro e julho de 2010 foram registrados 29 conflitos pela água, envolvendo mais de 25 mil famílias. Destes conflitos, 11 estão relacionados à construção de barragens, ao passo que os demais decorrem de problemas de acesso à água. É oportuno lembrar que, não obstante, como mostram os dados do BM, se venha caminhando para uma cobertura suficientemente abrangente em termos de acesso à água para consumo no país, o uso de água para produção – com técnicas de irrigação por inundação, infiltração ou aspersão – é restrito a 6,3% dos estabelecimentos rurais, compreendendo 4,45 milhões de ha ou 7,4% da área total em lavouras temporárias e permanentes, segundo o Censo Agropecuário 2006. A considerar esse percentual como a proporção total de terras agrícolas irrigadas no país, o Brasil ocuparia a 30ª posição em uma lista de 65 países, de variados estágios de desenvolvimento, no que diz respeito à proporção de área agrícola irrigada sobre a área agrícola total: Japão (35,8%), Coreia do Sul (51,6%), Azerbaijão (30%), Irã (18,4%), Israel (30,9%), Itália (17%), Dinamarca (9,5%), Equador (10,7%), Grécia (15,9%), Líbano (19,9%), Espanha (11,6%) e Turquia (13,2%) são alguns dos países que estariam à frente do Brasil nesse quesito.

Contudo, as informações do Banco Mundial demonstram que a população rural brasileira ainda carece severamente de serviços de saneamento básico. De acordo com o BM, de um conjunto de 182 países, o Brasil ocupa a 134ª posição, empatado com Nicarágua e Zimbábue, considerando o percentual da população rural que tem acesso a serviço de saneamento básico. Esse percentual é, no Brasil, de 37%, quase 10 pontos abaixo da média mundial, que é de 45%. Para efeitos de comparação, pode-se verificar que, entre os países do BRICS, o Brasil só supera a Índia, cuja cobertura é de 21%: Rússia (70%), África do Sul (65%) e China (52%), países de grande extensão territorial, dispõem de redes de saneamento básico mais bem distribuídos à população rural. Na América Latina, apenas as populações rurais da Bolívia, do Peru e do Haiti são mais desassistidas desse tipo de serviço.

Os dados recentes da Pnad 2009 confirmam esse quadro: apenas 7,12 % dos domicílios em área rural têm acesso à rede coletora ou fossa séptica ligada à rede coletora; e 67,79% dos domicílios rurais têm ou fossa séptica não ligada à rede coletora ou fossa rudimentar (estes últimos representam 49% da totalidade dos domicílios

rurais); além disso, 17,66% dos domicílios rurais não dispõem de qualquer forma de esgotamento sanitário.

Na medida em que privilegiam, como critério de pobreza, os níveis de rendimento monetário da população rural, as estratégias de enfrentamento do problema recomendadas pelo BM raramente consideram, como campo de intervenção das políticas públicas, outras dimensões sociais presentes na caracterização da pobreza rural. Mas, retendo apenas a renda como variável de determinação de suas ações, uma política pública de combate à pobreza tende a operar, na maior parte dos casos, somente por meio de transferências monetárias, isto é, a adotar estratégias de combate à pobreza dissociadas do contexto social e territorial das famílias; noutros termos, uma família rural que se vê beneficiada por tais políticas não encontra nela nenhum estímulo à permanência no campo. A afirmação da centralidade da terra como principal elemento determinante da pobreza no campo e a formulação de políticas que proponham ampliar o acesso à terra e a melhores condições de produção por parte dos trabalhadores rurais e pequenos agricultores deslocam a questão da pobreza rural de um enfoque estritamente compensatório ou assistencialista para uma perspectiva de desenvolvimento que envolve, não apenas o rural, mas o país como um todo.

6. Pobrezas absolutas, terras ocultadas: Brasil e América Latina em perspectiva

O Brasil é, do ponto de vista econômico, o país mais dinâmico e desenvolvido da América Latina. Contudo, a realidade do meio rural brasileiro está em patamares similares aos do México, Colômbia, Panamá e República Dominicana, todos com taxas de pobreza que variam entre 40 e 50% de sua população rural. De outro lado, países como a Bolívia (31,2%), Costa Rica (17,5%), Uruguai (9,4%) e o Chile (13,2%) possuem indicadores de pobreza muito inferiores, ficando atrás do Brasil apenas os países mais pobres da América Latina. Quando equiparamos os países em números absolutos de pobreza rural, o Brasil desponta com o maior contingente de pessoas em situação precária de vida, mesmo se adotarmos indicadores baseados apenas na renda.

Os indicadores de pobreza do campo estão refletidos ainda nos padrões de desigualdade que marcam a estrutura social brasileira. Na comparação do índice de Gini rural do Brasil com o de dezesseis países da América Latina (ver quadro abaixo), o país fica em 13º lugar, à frente apenas do Panamá, Honduras, Paraguai e Bolívia, países marcados pelos altos índices de pobreza tanto rurais quanto urbanas. Um índice de Gini elevado indica que não só temos uma alta proporção de pobres como temos uma alta concentração de riqueza e patrimônio em mãos de uma parcela minoritária da população. Além disso, aponta que quase todos os países, embora não tenham

resolvido de uma vez por todas o problema da pobreza no campo, foram mais eficazes em termos de políticas distributivas de patrimônio.

**Tabela 6 - Contração da Renda Rural em países latino-americanos:
 índices de Gini (GI) e ranking.**

País	(GI)	Posição no ranking
Uruguai	0,393	1
Peru	0,421	2
Costa Rica	0,439	3
El Salvador	0,456	4
Equador	0,458	5
Venezuela	0,46	6
México	0,493	7
República Dominicana	0,494	8
Colômbia	0,495	9
Nicarágua	0,497	10
Chile	0,506	11
Guatemala	0,526	12
Brasil	0,534	13
Panamá	0,546	14
Honduras	0,571	15
Paraguai	0,582	16
Bolívia	0,599	17

Fonte: Cepal

O alto índice de Gini rural nacional pode ser explicado ainda pelo modo como a reforma agrária foi tratada ao longo da história. Com apenas 7,6% das terras distribuídas até 2002 e 3,4% de camponeses beneficiados com as políticas de criação de assentamentos rurais até 2002, o Brasil possui os piores indicadores de reforma agrária de toda a América Latina. Ressalte-se que os indicadores brasileiros são piores mesmo diante de uma região em que, à exceção do México, da Bolívia e de Cuba, todos os demais países não conseguiram realizar uma reforma agrária de massa com capacidade de atingir mais de 50% dos camponeses. Além disso, à exceção de Cuba, Chile e Peru, o percentual de terras distribuídas é ainda mais restrito, com políticas de reforma agrária atingindo menos de 30% das terras disponíveis. A concentração de patrimônio na região é, portanto, uma das características endêmicas que contribuem para a persistência de uma pobreza predominantemente rural, ainda que a estrutura agrária e os avanços políticos sejam bastante díspares de um país para outro.

Tabela 7 - Reforma agrária na América Latina

Classificação	País	Período	Terras distribuídas (%)	Camponeses beneficiados (%)	Anos de reforma
1	Bolívia	1953-1955	29,9	52,7	2,4
2	Cuba	1959-1963	81,2	75	4,6
3	Guatemala	1952-1954	17	19	2
4	Chile	1967-1973	40	20	6,1
5	El Salvador	1980-1984	19,6	12,7	4,3
6	Nicarágua	1979-1988	29,9	23,1	9,4
7	Peru	1964-1977	35,4	25,1	13,6
8	Venezuela	1960-1973	29,1	24,8	13,8
9	Panamá	1968-1978	21,9	13,3	10
10	México	1917-1940	22,5	54,1	23,8
11	Colômbia	1962-1979	17,1	13,8	18
12	Honduras	1967-1984	11,2	8,8	17,5
13	Equador	1964-1983	9	10,4	17,5
14	Paraguai	1989-2002	2,3	8,3	13,7
15	Rep. Domin.	1962-1982	8,7	6,9	20,7
16	Costa Rica	1962-1980	7,1	5,4	18,3
17	Brasil	1985-2002	7,6	3,4	17,6

Fonte: Carter, Miguel. Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: UNESP, 2010.

O percentual de terras distribuídas no Brasil perde apenas para a Costa Rica e o Paraguai, país com a maior concentração de terras do mundo. O percentual de camponeses beneficiados é igualmente irrisório, perdendo para todos os países da América Latina, muito embora o Brasil tenha reunido, em alguns momentos do século XX, condições econômicas para a sua realização plena. Em suma, a situação dos países latino-americanos que passaram por alguma experiência de redistribuição de terras mostra que ela se constitui num primeiro passo decisivo para a superação da pobreza no campo. Contudo, mesmo diante de uma desigualdade menor na distribuição de patrimônio, em alguns locais, como a Bolívia e o México, boa parte das medidas reformistas adotadas foram revogadas com o passar do tempo.

Tabela 8 - Síntese de indicadores comparativos

País	Pop. abaixo da linha de pobreza - zonas rurais (%)	Ano
Honduras	78,8	2007
Nicarágua	71,5	2005
Guatemala	66,5	2006
Paraguai	66,1	2008
Peru	59,8	2008
El Salvador	56,8	2004
Colômbia	50,5	2005
Equador	50,2	2008
Rep. Dominicana.	49,1	2008
Panamá	46,3	2008
México	44,6	2008
Brasil	41,2	2009
Bolívia	31,2	2007
Costa Rica	17,5	2008
Chile	13,2	2006
Uruguai	9,4	2008
Argentina	-	-
Venezuela	-	-

Fonte: Cepal

Há grandes divergências na literatura econômica e sociológica quanto aos elementos determinantes da pobreza no campo. As correntes de interpretação não divergem quanto à multiplicidade de variáveis que influenciam ou determinam os indicadores de uma dada situação social. Porém, é no peso de cada variável que as correntes político-ideológicas se distinguem, na medida em que, o reconhecimento de um fator como determinante modifica não só a interpretação que conferimos ao fato, como, sobretudo, altera o arsenal de instrumentos e políticas que uma sociedade organizada seleciona para combater determinados problemas.

A população abaixo da linha de pobreza nas zonas rurais brasileiras atinge, segundo dados da Cepal, 41,2% da população total que vive no campo, ante 22,8% da população que vive em áreas urbanas no ano de 2008. Se, sob as limitações de um critério baseado apenas na renda, os números são expressivos, ao levarmos em

consideração todo o conjunto de bens e serviços a que esta população não possui acesso, a imagem da pobreza rural revela condições de vida ainda mais precárias e severas nos territórios rurais brasileiros, como veremos adiante.

O analfabetismo nas áreas rurais, segundo dados da Pnad 2009, atinge 21,22% da população rural brasileira e o rendimento médio mensal está muito abaixo do valor de um salário mínimo (380 reais). Mais de 30% da população rural está privada do acesso à água sem canalização interna, quase a metade não tem telefone, 21,8% não tem sequer geladeira e 74,6% das pessoas residentes em área rural moram em domicílios sem esgotamento sanitário. Em suma, os dados mostram que alguns bens e serviços não estão disponíveis mesmo para uma parcela da população rural que está acima da linha de pobreza.

Tabela 9 - Síntese de indicadores sociais - o rural e o urbano no Brasil

Indicadores	Urbano		Rural	
	nº	%	nº	%
Analfabetismo	13.345.000	8,3%	6.529.000	21,2%
Rend. Médio mensal (R\$)	813	-	380	-
Rend. Médio mensal domiciliar	2.227	-	1.101	-
Sem fogão (pessoas)	1.121.000	0,7%	1.421.000	4,6%
Sem filtro de água (pessoas)	75.394.000	46,8%	17.494.000	56,8%
Sem rádio (pessoas)	17.226.000	10,6%	5.467.000	17,8%
Sem televisão (pessoas)	3.056.000	1,9%	4.084.000	13,2%
Sem geladeira (pessoas)	5.796.000	3,6%	6.726.000	21,8%
Sem freezer (pessoas)	136.091.000	84,5%	25.052.000	81,4%
Sem máquina de lavar roupa (pessoas)	81.177.000	50,4%	25.857.000	84,0%
Abast. de água s/ canal. int. (pessoas)	4.613.000	2,9%	10.254.000	33,3%
Sem esgotamento sanitário (pessoas)	33.442.000	20,5%	23.019.000	74,6%
Sem iluminação elétrica (pessoas)	203.000	0,1%	2.057.000	6,7%
Sem telefone (pessoas)	14.912.000	9,3%	13.433.000	43,6%

Fonte: Pnad 2009.

A educação tem, de fato, um peso relevante para a configuração da pobreza no meio rural. Quando identificamos, por exemplo, a incidência de pobreza no meio rural segundo a média dos anos de estudo do chefe do domicílio e seu cônjuge, os dados parecem dar razão aos adeptos da teoria do capital humano. A Pnad 2008

identificou que 46,3% dos domicílios rurais em que as pessoas estudaram em média entre 0 e 3 anos estão abaixo da linha de pobreza. Contudo, este número tem seu peso relativizado pelo alto percentual de domicílios abaixo da linha de pobreza nas outras faixas de estudo. Nos domicílios com anos médios de estudo entre 4 e 6 anos, 46% dos domicílios estão abaixo da linha de pobreza, entre 7 e 9 anos, 31,2%, entre 10 e 12 anos, 13,8%, e 6% para os domicílios com média de 13 anos ou mais de estudo. Numa conjuntura como esta, portanto, a educação não consegue explicar sozinha o grau de pobreza e desigualdade que caracteriza o campo brasileiro.

Estudos recentes vêm apontando o peso do capital físico na determinação dos níveis de renda no meio rural e a menor participação relativa da variável escolaridade na determinação da renda rural. A demonstração dessa tese fica clara na análise dos dados das Pnad, onde o peso da escolaridade sobre os rendimentos foi redimensionado em função da maior participação na formação da renda do fator capital físico.

Para analisar os determinantes de rendimentos no meio rural Ney utilizou três modelos de regressão. O primeiro modelo utilizou as variáveis: "sexo", "cor", "idade", "escolaridade", "horas semanais de trabalho", "condição da pessoa na unidade familiar", "região" e "situação do domicílio". No segundo modelo, além das já citadas, foi acrescentada a variável "posição na ocupação". No terceiro, além de todas as demais, foi adicionada a variável "área do estabelecimento". Dos três modelos, o autor constatou que o terceiro era mais explicativo para a determinação da renda. Ou seja, a consideração de variáveis que indiquem o capital físico (área do estabelecimento e posição na ocupação) apresentam peso explicativo muito forte na determinação da renda das famílias, havendo uma superestimação da escolaridade quando essas variáveis não são consideradas.

Embora a base de dados levantada pelas Pnad seja de boa qualidade e venha se aprimorando a cada ano, possuem algumas restrições que têm que ser levadas em conta, especialmente a ausência de informações sobre o valor da produção para autoconsumo e o baixo registro dos rendimentos mais elevados. Nesta última, segundo Hoffman (2000), está a principal causa da subdeclaração dos rendimentos e que certamente impossibilitam uma visão mais realista das diferenças regionais de renda. Assim tem-se que ter presente outras considerações relativamente às pessoas ocupadas na agricultura, como o fato do levantamento centrar-se numa semana específica de referência, o que impede a captação da variedade das atividades agrícolas ao longo do ano¹⁶.

16 Para uma visão completa dos critérios e procedimentos de depuração dos dados ver o trabalho de Ney, M.G. (2002).

Quando identificamos a situação da pobreza rural no país a partir da condição de atividade dos indivíduos e da categoria ocupacional é possível identificar a heterogeneidade das situações a partir das quais a pobreza se cristaliza. Alguns indicadores nos induzem ao cotejamento dos modelos de desenvolvimento rural em confronto no país. Cerca de 47% dos desocupados em áreas rurais são pobres. Este indicador explicita os dilemas de um modelo de desenvolvimento agrícola intensivo em capital e concentrador de terras, ante uma possibilidade de desenvolvimento mais inclusivo, baseado na democratização do acesso à terra como eixo central da geração de trabalho e renda no campo. Por outro lado, 38% dos trabalhadores por conta própria e familiares não remunerados também se encontram na linha de pobreza, condição que está ligada, entre outros fatores, à reprodução de minifúndios entre os agricultores familiares, inviabilizando a sustentabilidade econômica e social do modelo de produção baseado em pequenas propriedades. Digno de nota ainda é o alto percentual de assalariados vinculados ao setor privado (28%) em condição de pobreza. Aqui, talvez, a educação tenha alguma relevância para a depreciação do valor da força de trabalho, embora a precarização das relações de trabalho na conjuntura atual não seja privilégio do setor menos escolarizado da sociedade.

As apostas na geração de emprego rural não-agrícola como estratégia central de erradicação da pobreza rural no país também possui limites. Dados da Pnad 2009 revelam que 49,98% dos trabalhadores não-agrícolas residentes em área rural não contribuem para a previdência social. Este número é muito superior aos indicadores urbanos (38,12%) dentro da mesma categoria. Ou seja, praticamente a metade da população empregada em área rural não está coberta por qualquer tipo de seguro social, o que sugere a predominância de trabalhos mais precários nas áreas rurais. O estado com maior percentual de informalização previdenciária é o Pará, seguido de São Paulo e Bahia. Ou seja, o trabalho precário é realidade tanto dos setores mais dinâmicos da agricultura comercial quanto nas regiões de expansão da fronteira agrícola. Não à toa a incidência de trabalho escravo aumentou substancialmente na região Sudeste, reflexo do incremento da atuação dos sindicatos e da fiscalização do trabalho na região, o que coloca a precarização das relações de trabalho e o trabalho escravo como componente estrutural do processo de modernização conservadora do campo brasileiro.

Quanto aos indicadores de formalização das relações de trabalho no campo no setor não-agrícola, cerca de 48,9% dos trabalhadores não possuem carteira assinada. Entre os trabalhadores do setor agrícola residentes em área rural o percentual é ainda pior (71%). Bahia, Minas e Ceará possuem o maior contingente de empregados agrícolas sem carteira de trabalho assinada. Quando consideramos o tipo de vínculo trabalhista estabelecido e o seu peso sobre o trabalho informal no país, identificamos

que 87,3% dos trabalhadores temporários são informais, enquanto entre os empregados permanentes este índice alcança 46,5%. Sendo assim, o crescimento da pluriatividade é revelador de profundas contradições, uma vez que, sua expansão vem ocorrendo pelo setor mais precário do mundo do trabalho rural, colocando em xeque a aposta nesta via como eixo central de superação da pobreza no campo.

O que os dados comparativos ressaltam, portanto, é que sem alterar a estrutura agrária, a maior parte dos países optou pelo enfrentamento da pobreza induzindo ao esvaziamento do campo, uma vez que o setor agrícola tradicional não gera trabalho e não democratiza a renda. Este modelo, contudo, possui nítidas contradições: enquanto o Brasil, por exemplo, assistiu sua população rural declinar ao longo das últimas décadas, caindo de 35,8 milhões de pessoas residentes em 1991 para 31,8 milhões em 2000, em 2005, 51,7 milhões de pessoas viviam em favelas urbanas, o que representava cerca de 36,6% da população total do país. Se levarmos ainda em consideração que, a despeito dos avanços econômicos e da melhoria da renda, as condições de vida nos grandes centros urbanos estão se depreciando para as populações que vivem nas periferias, a aposta na urbanização perde sentido.

Tabela 10 - População total e crescimento médio anual por situação

Espaço	População (milhões)			Crescimento médio anual		
	1970	1980	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Urbano	52,1	80,4	137,9	4	3	2,4
Rural	41,1	38,6	31,8	-0,6	-0,7	-1,1

Fonte: Censos populacionais/IBGE

Portanto, é a partir da intensificação do caráter urbano da sociedade brasileira que, ao menos uma parte da queda da pobreza rural pode ser compreendida. O Brasil, por exemplo, teve o seu percentual de pobreza rural reduzido de 70,6% para 41,2%, o que significa dizer, em números absolutos, que a população pobre vivendo em área rural passou de 25,2 milhões para 13,8 milhões entre 1990 e 2008¹⁷. Apesar dos avanços sociais e econômicos experimentados neste período, não é possível identificar com precisão qual é o peso real da multiplicidade de políticas implementadas no período, embora programas de transferência de renda e valorização do salário mínimo assumam um peso relevante para a consolidação da tendência de queda dos indicadores. Embora os fluxos migratórios das zonas rurais para as áreas urbanas

17 Ressalte-se que estes dados não incluem a área rural dos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, e Pará.

tenham diminuído bastante nos últimos anos, não é possível descartar os possíveis efeitos da contínua migração de uma parcela da sociedade rural para as grandes e médias cidades, principalmente os mais jovens, que estão, na atual conjuntura, mais expostos ao desemprego, impactando, de algum modo, os indicadores de pobreza no campo.

Em números absolutos, a maior parte da população pobre do Brasil reside na região Nordeste, seguida da região Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste. A pobreza absoluta atingiu 49,7% da população nordestina, ante 42,8% da região Norte, 19,5% do Sudeste, 18% da região Sul e 37% do Centro-Oeste, consolidando uma faixa de pobreza que atinge 28,8% da população total do país. As maiores taxas de pobreza absoluta estão concentradas em Estados com percentuais mais elevados de população rural, casos de Alagoas, Maranhão e Piauí. Porém, quando comparamos o crescimento médio do PIB *per capita* das regiões do país e a diminuição da taxa de pobreza absoluta, a região Centro-Oeste se destaca pela relação contraditória entre crescimento econômico e redução da pobreza. Apesar de ter sido a região que apresentou maior percentual de expansão do PIB *per capita* (5,3%) no país, o Centro-Oeste apresentou o pior desempenho em termos de redução da taxa de pobreza absoluta (-0,9%) e a segunda pior do país em termos de diminuição da taxa de pobreza extrema (-2,3%). Ou seja, a região do país em que o modelo de desenvolvimento econômico esteve concentrado na expansão da agricultura comercial foi o que menos apresentou resultados para a diminuição da pobreza do país.

7. Considerações finais

Como todos os aspectos da realidade social, o fenômeno “pobreza” é multicausal, ou seja, é condicionado por uma série de fatores. Diversos autores têm destacado a importância da dimensão “educação” na determinação dos rendimentos das famílias. Essa variável tende a perder peso quando adicionados indicadores de capital físico nos modelos quantitativos que analisam a determinação dos rendimentos.

No mundo rural, essa constatação fica evidente. O capital físico, ou seja, a condição da posse, a posição da ocupação e o tamanho da terra, é fator importante na situação de pobreza ou riqueza das famílias.

No meio rural brasileiro, onde predomina uma estrutura fundiária extremamente concentrada, com a proliferação de minifúndios ao lado de grandes propriedades de terra, a pobreza tem origem e é, em boa medida, resultado da distribuição injusta do ativo terra.

Assim, considerando os fatores educação e terra como codeterminantes da condição de vida das famílias rurais brasileiras, é imprescindível, uma vez que a superação da pobreza rural seja prioridade da sociedade brasileira, que o Estado adote uma política fundiária distributiva e justa de modo a conceder acesso pleno à terra a milhões de famílias brasileiras, associada a uma política educacional de qualidade, universal e adaptada às realidades rurais de cada região do Brasil.

Ademais, uma política de distribuição de terras deve levar em consideração a reprodução da agricultura familiar e, portanto, evitar novos processos de fragmentação da propriedade que acabem por reconduzir à minifundização do campo. Uma estrutura fundiária mais equitativa é aquela que permite a reprodução de novos estabelecimentos familiares em condições de sustentar e desenvolver as famílias de agricultores.

Como, então, formar um estoque de terras para atender plenamente à demanda das famílias e promover uma estrutura agrária desconcentrada e pautada no desenvolvimento da agricultura familiar e na produção sustentável de alimentos? Basicamente, aplicando-se os preceitos constitucionais da função social da terra¹⁸ em suas dimensões econômica, social e ambiental. Caberia, pois, ao Estado aplicar instrumentos ágeis e eficazes para a desapropriação de grandes propriedades que descumpram uma ou mais das três prerrogativas acima citadas.

Referências

Carter, Miguel. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010.

Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). Bases de Dados e Publicações Estatísticas. Disponível em: <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=14&idioma>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

18 O caput do art. 5º da Constituição Federal prescreve na ordem aqui descrita, que todos os brasileiros e estrangeiros residentes têm direito à inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Por sua vez, o inciso XXIII do mesmo artigo prescreve que a propriedade atenderá à sua função social. Esta mesma disposição aparece no art. 170, inciso III, segundo a qual a função social da propriedade é princípio geral da atividade econômica. O termo reaparece mais cinco vezes na Constituição indicando a sua condição de princípio: função social da cidade (art. 182, caput); função social da propriedade urbana (art. 182, §2º) e função social dos imóveis rurais (arts. 184, caput, art. 185, parágrafo único, e art. 186 e incisos).

Davis, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

Delgado, Guilherme C.: "**Estratégia do grande capital fundiário é negar a existência da questão agrária**". *Correio da Cidadania*. <www.coreiodacidadnia.com.br> (online)
Acesso em: 15 out. 2009.

Hoffmann, R. e Ney, M. G. **A contribuição das atividades agrícolas e não-agrícolas para a desigualdade de renda no Brasil Rural**. Revista ECONOMIA APLICADA. São Paulo. V. 12. Nº 3, P. 365-393. Julho-Setembro de 2008.

Ney M.G. e Hoffmann, R. **Educação, concentração fundiária e desigualdade de rendimentos no meio rural brasileiro**. Revista de Economia e Sociologia Rural. Vol. 47. Nº 1. Brasília. Jan/mar. 2009.

Ney, Marlon G. **Equações de rendimentos: o efeito da posse da terra. Dissertação de Mestrado**. Unicamp. Campinas. 2002.

SINGER, P. **Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo**. In: Economia política da urbanização. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PARTE 3

DETERMINANTES E DIMENSÕES DA POBREZA NO BRASIL

CAPÍTULO I

EMPREGO NA AGRICULTURA BRASILEIRA: NOTAS DE SUBSÍDIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

■ **Otávio Valentim Balsadi**

Doutor em Economia Aplicada,
Pesquisador da Empresa Brasileira de
Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

1. Introdução

Este trabalho tem como objetivos: a) mostrar a importância relativa dos assalariados rurais agrícolas e dos não-agrícolas na PEA¹ ocupada; b) apresentar alguns indicadores de avanço no mercado de trabalho assalariado nos anos 2000; c) levantar alguns dilemas que ainda permanecem neste importante segmento do mercado de trabalho; d) apresentar alguns indicadores relativos à parcela de assalariados rurais agrícolas e não-agrícolas considerados pobres e, e) sugerir algumas ações integradas para as políticas públicas de erradicação da pobreza, tendo como público estes trabalhadores com forte ligação com o meio rural.

Espera-se que o conteúdo apresentado seja útil tanto para o cumprimento dos objetivos do projeto quanto para as ações futuras de erradicação da pobreza dele derivadas e incorporadas pelas políticas públicas. A base de dados para a presente

¹ São consideradas ocupadas as pessoas de 10 anos ou mais de idade que possuíam trabalho na semana de referência da Pnad, normalmente a última do mês de setembro.

análise é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para efeito de compatibilização da série histórica, em alguns momentos não foi considerada a área rural da região Norte, que somente começou a ser pesquisada em 2004.

2. Um olhar sobre a população ocupada, com foco no rural

Em 2009 a população brasileira totalizava 191.796 mil habitantes, segundo dados da Pnad. Desse total, 161.041 mil residiam em áreas consideradas urbanas e 30.755 mil moravam em áreas rurais, segundo definição oficial adotada pelo IBGE a partir do que os municípios definem em suas legislações.

No meio urbano, havia um predomínio da população feminina (98.439 mil mulheres contra 93.356 mil homens), enquanto no meio rural a população masculina era preponderante (16.023 mil homens contra 14.732 mil mulheres).

Olhando-se para a população economicamente ativa (PEA) ocupada, percebe-se um total de 92.689 mil trabalhadores, dos quais 53.196 mil eram homens e 39.493 mil eram mulheres (Gráfico 1). Fazendo-se o recorte pelo local de moradia das pessoas (Gráfico 2), é possível perceber o predomínio dos residentes urbanos (76.556 mil contra 16.133 mil ocupados rurais).

Gráfico 1 - PEA ocupada em 2009

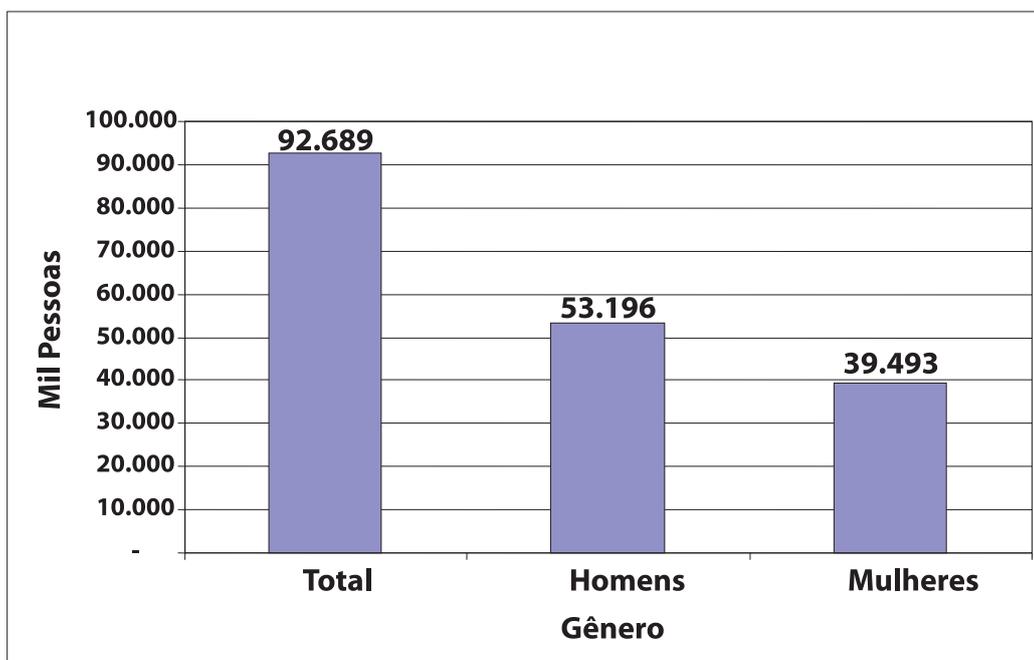
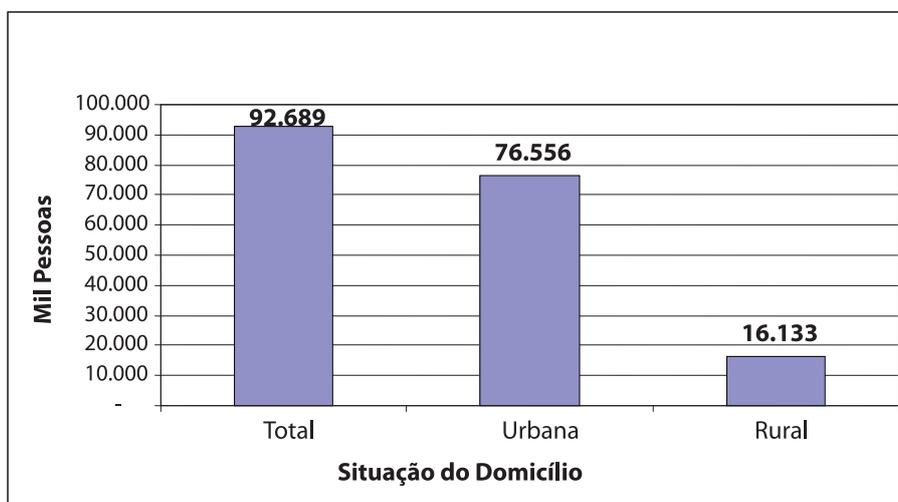
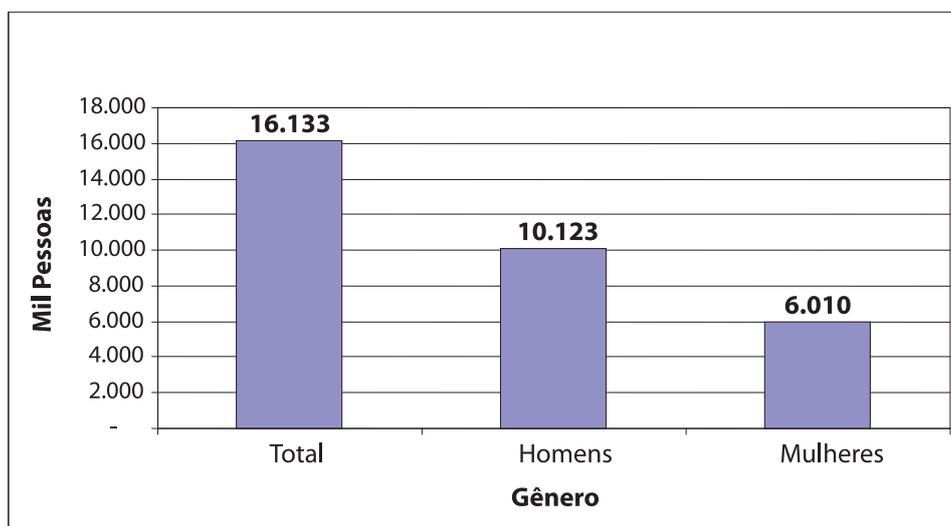


Gráfico 2 - PEA ocupada em 2009



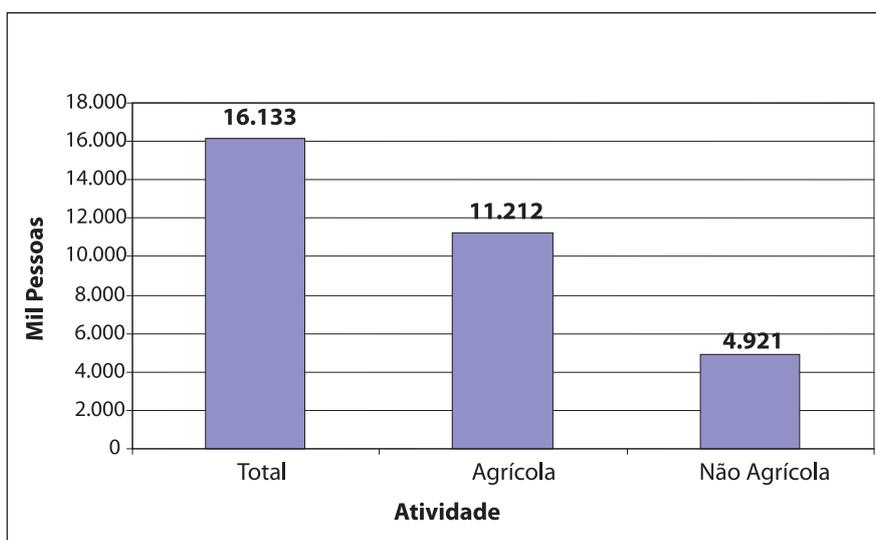
Caminhando-se para um maior detalhamento da PEA ocupada rural (Gráficos 3 e 4), observa-se que em 2009 ela era predominantemente masculina (10.123 mil homens contra 6.010 mil mulheres) e que seus integrantes ocupavam-se, majoritariamente, na agricultura² (11.212 mil pessoas). Observa-se também que era significativa a participação das pessoas com residência rural e que se dedicavam às atividades não-agrícolas (4.921 mil trabalhadores).

Gráfico 3 - PEA ocupada rural em 2009



2 O termo agricultura é aqui empregado em seu sentido mais amplo, incorporando as atividades agrícolas, propriamente ditas, as atividades pecuárias, as de reflorestamento e extrativismo vegetal, além da pesca e da aquíicultura.

Gráfico 4 - PEA ocupada rural em 2009

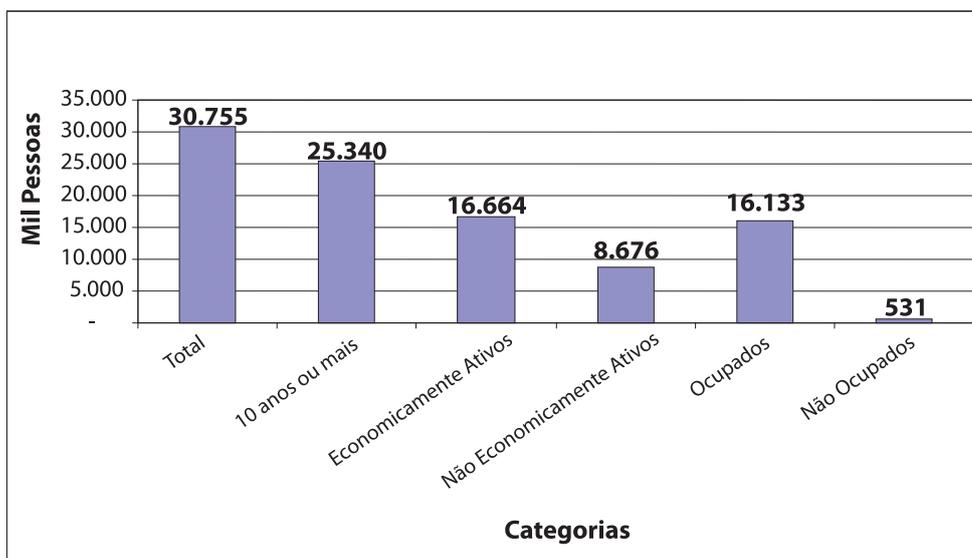


Antes de se focar o segmento do mercado de trabalho assalariado, escopo principal do presente trabalho, vale a pena mais alguns comentários sobre a população rural brasileira. Do total de 30.755 mil residentes em 2009, 25.340 mil tinham 10 anos ou mais de idade, ou seja, enquadravam-se na definição de população em idade ativa (PIA). Um dado extremamente preocupante é que, desse total, 10.548 mil pessoas tinham até três anos de estudo, sendo que quase a metade destes eram analfabetos, o que traz desafios enormes para as políticas de educação e também para a erradicação da pobreza rural.

Do total de pessoas com 10 anos ou mais de idade, 16.664 mil eram economicamente ativas, ou seja, procuraram trabalho na semana de referência da Pnad, enquanto 8.676 mil eram não economicamente ativas (Gráfico 5).

Entre os economicamente ativos, conforme já salientado, 16.133 mil estavam ocupados, ao passo que um contingente significativo de 531 mil pessoas estava sem nenhuma ocupação e por isso mesmo deveria ser foco de ações de inserção social e produtiva.

Gráfico 5 - População rural em 2009

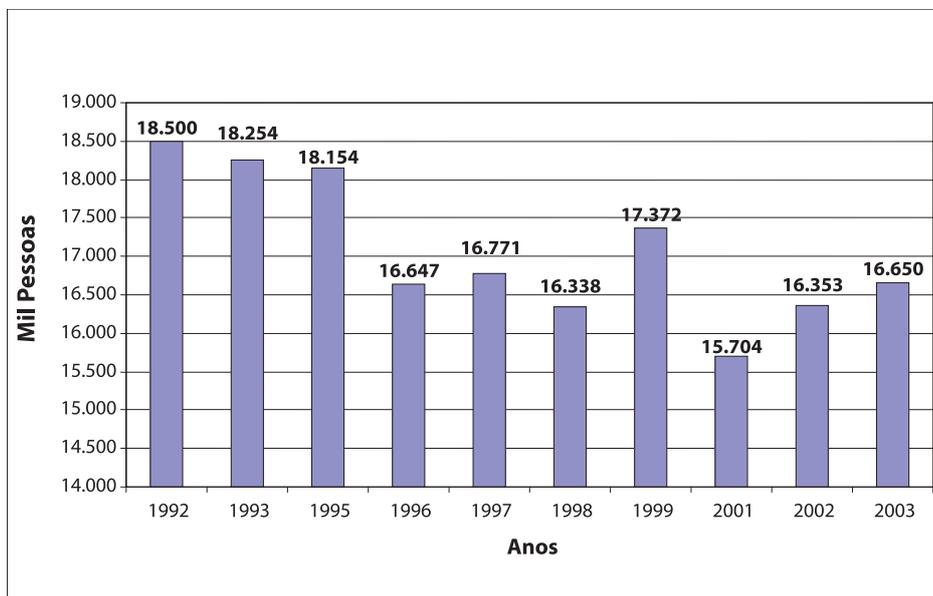


3. Fazendo um recorte para o mercado de trabalho assalariado

Em função dos dados disponíveis para consulta, ao se recompor uma série histórica mais longa sobre a PEA ocupada na agricultura brasileira faz-se necessária uma separação em dois períodos. Entre 1992 e 2003, a Pnad não pesquisou a área rural da região Norte do Brasil, fato que veio a ocorrer somente a partir do ano de 2004.

No período 1992-2003, sem contar o Norte rural, a PEA ocupada na agricultura brasileira oscilou entre um máximo de 18,5 milhões de pessoas, em 1992, e um mínimo de 15,7 milhões, em 2001 (Gráfico 6). No total do período, a redução da PEA agrícola foi de aproximadamente 2,0 milhões de pessoas, sendo as categorias de empregados, conta própria e não remunerados as mais atingidas pela queda no número de ocupações. Somadas, estas categorias responderam por uma redução de quase 1,8 milhão de pessoas, com a grande maioria pertencente aos membros não remunerados da família (Balsadi, 2008).

**Gráfico 6 - Evolução da PEA ocupada agrícola no Brasil
no período 1992-2003 (sem o Norte rural)**



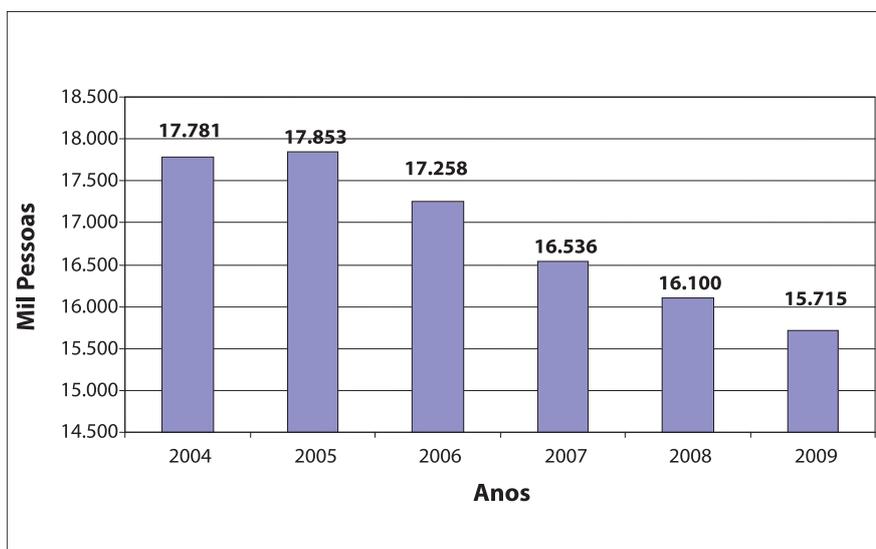
No período em questão, é possível observar comportamentos distintos. Grosso modo, pode-se dividir o período 1992-2003 em dois grandes subperíodos, do ponto de vista das ocupações agrícolas, que obviamente estão na dependência do desempenho geral desta atividade:

- a) primeiro subperíodo: compreendido entre 1992 e 1995 e apresentando um nível médio de ocupação, mais ou menos estável, de pouco mais de 18,0 milhões de pessoas. Foi o período pré-Real, com 1995 sendo ainda um ano de “euforia” com a estabilização econômica. Esta “euforia” transformou-se em crise nos anos imediatamente posteriores;
- b) segundo subperíodo: compreendido entre 1996 e 2003 e marcado por forte redução das ocupações agrícolas, em relação ao anterior. Pelas suas características mais gerais, este subperíodo também poderia ser partilhado em dois, tendo como divisor de águas o ano de 1999, no qual houve a desvalorização do Real e uma recuperação das ocupações na agricultura. Entre 1996 e 1998, pode-se dizer que houve crise agrícola e redução das ocupações, ao passo que entre 1999 e 2003, pós-desvalorização, houve bom desempenho da agricultura brasileira, mas também marcado pela redução das ocupações, embora em menor magnitude (vale dizer que entre 2001 e 2003 houve até um pequeno aumento das ocupações, sendo que neste ano o total de ocupados estava exatamente no mesmo nível daquele observado em 1996). Ou seja, o subperíodo 1996-2003 foi marcado por reduções das

ocupações na agricultura, no entanto, as causas da redução foram distintas em cada uma das fases.

Entre 2004 e 2009, com o Norte rural incluído, observou-se uma relativa estabilidade no total de ocupados no período 2004-06, que foi sucedida por uma importante e contínua redução das ocupações nos anos de 2007, 2008 e 2009, de modo que a década fechou com 15.715 mil pessoas na agricultura (Gráfico 7).

**Gráfico 7 - Evolução da PEA ocupada agrícola no Brasil
no período 2004-09 (com o Norte rural)**

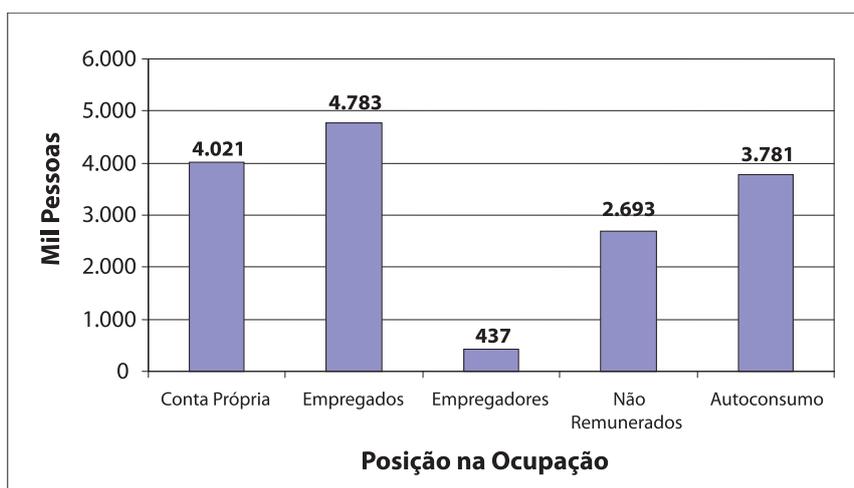


Na tentativa de montar um quadro geral sobre o nível de ocupação na agricultura brasileira no período 1992-2009, vale o seguinte comentário. Segundo a Pnad 2004, que pela primeira vez pesquisou a área rural de toda a região Norte, havia 1.412 mil pessoas ocupadas na agricultura e com residência rural, distribuídas da seguinte forma: conta-própria, 451 mil (31,9%); não remunerados, 450 mil (31,9%); trabalhadores na produção para o próprio consumo, 267 mil (18,9%); empregados, 207 mil (14,6%); empregadores, 38 mil (2,7%). Estes dados corroboram o fato de que, realmente, havia uma grande lacuna no estudo da PEA agrícola no Norte brasileiro, pois 76,6% dos ocupados estavam em áreas rurais, contra apenas 23,4% em áreas urbanas, em 2004 (Balsadi, 2008).

Admitindo-se um contingente de ocupados no Norte rural de cerca de 1.500 mil no ano de 1992, teríamos ao redor de 20.000 mil ocupados na agricultura brasileira (somando-se com os 18.500 mil captados pela Pnad naquele ano). Como eram 15.715 mil em 2009, pode-se inferir que, no período 1992-2009, a agricultura brasileira perdeu cerca de 4,3 milhões de pessoas ocupadas. Desse total, aproximadamente 2,0 milhões foram registrados entre 2004 e 2009.

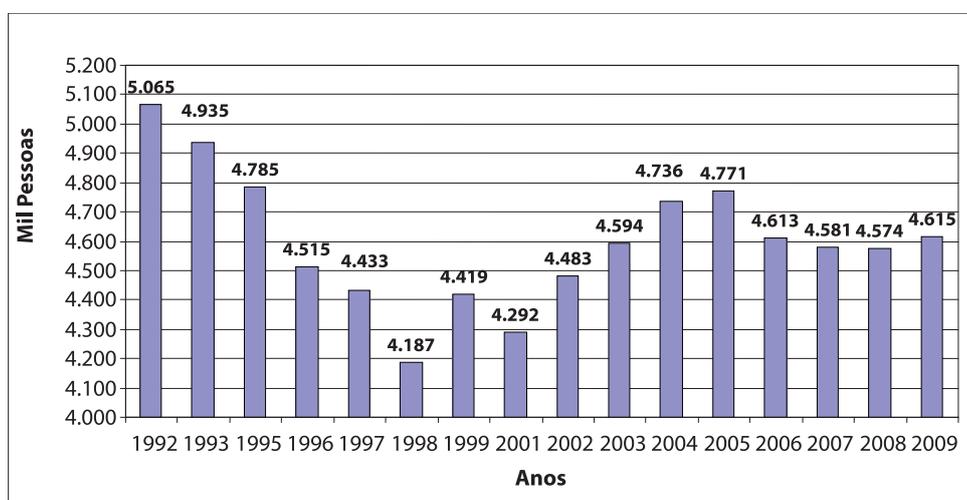
Caminhando-se no sentido de um recorte para o mercado de trabalho assalariado, pode-se notar que, do total de ocupados em 2009, 4.783 mil (30,4%) eram empregados (permanentes e temporários), evidenciando a importância relativa desta categoria no total de ocupados na agricultura brasileira (Gráfico 8).

Gráfico 8 - PEA ocupada agrícola em 2009 (15.715 mil pessoas)



Em perspectiva histórica, quando se analisa especificamente a categoria de empregados, pode-se notar também, o padrão de dois subperíodos para o Brasil: o primeiro, de 1992 a 2001, com redução contínua do contingente de empregados agrícolas (exceção feita ao ano de 1999, quando houve uma pequena recuperação); o segundo, de 2001 a 2009, com importante recuperação do nível de emprego (foram criados 323 mil novos empregos, um crescimento de 7,5%), tendo como pico o ano de 2005, com 4.771 mil empregados (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Evolução dos empregados na agricultura brasileira no período 1992 - 2009 (sem área rural da região Norte)



Olhando-se agora para um outro componente importante do mercado de trabalho assalariado, que são os empregados residentes em áreas rurais e ocupados em atividades não-agrícolas, pode-se perceber que além de apresentarem um crescimento significativo no período 2001-09, particularmente após 2004 (foram criados 964 mil novos empregos, um crescimento de 40,7%), eles representaram, em média, cerca de 70,0% do total da PEA rural não-agrícola brasileira (Gráficos 10, 11 e 12). Ou seja, o crescimento da economia verificado nos últimos anos contribuiu para a geração de novas oportunidades nos setores da indústria, comércio e serviços para os residentes nas diversas áreas rurais do país.

Enfim, os dados apresentados neste item mostram a importância tanto dos empregados na PEA ocupada na agricultura quanto dos empregados na PEA rural ocupada em atividades não-agrícolas. No geral, são categorias relativamente pouco abordadas e estudadas. No entanto, no período recente observa-se um ressurgimento do tema do mercado de trabalho assalariado, seja porque alguns movimentos sociais voltaram a priorizá-lo em alguma medida (assalariados da Contag, por exemplo), seja pelas novas exigências em termos de certificações sociais que incluem as questões do trabalho digno, seja pela atenção das políticas públicas dedicadas à erradicação da pobreza.

Gráfico 10 - Evolução da PEA rural não agrícola ocupada no período 2001-09 (sem a área rural da região Norte)

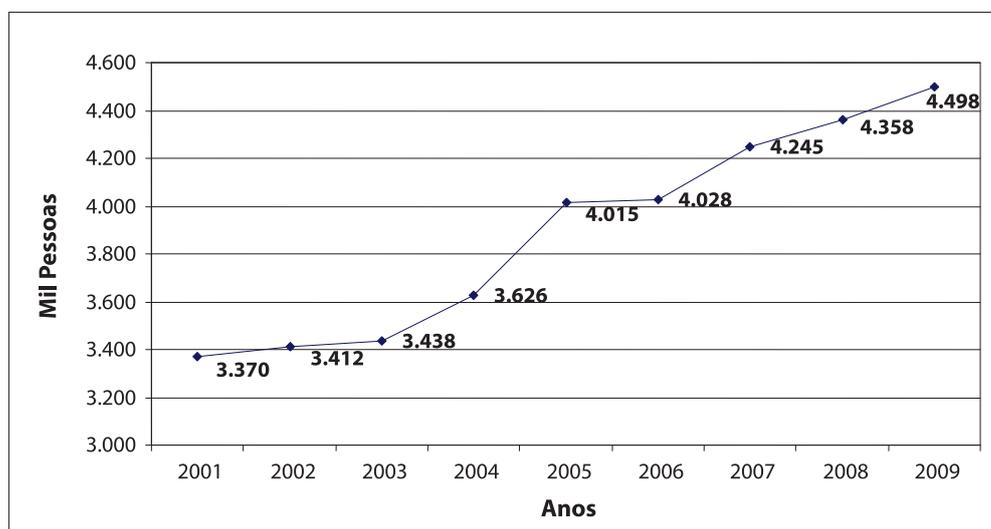


Gráfico 11 - Evolução dos empregados rurais não agrícolas no período 2001-09 (sem a área rural da região Norte)

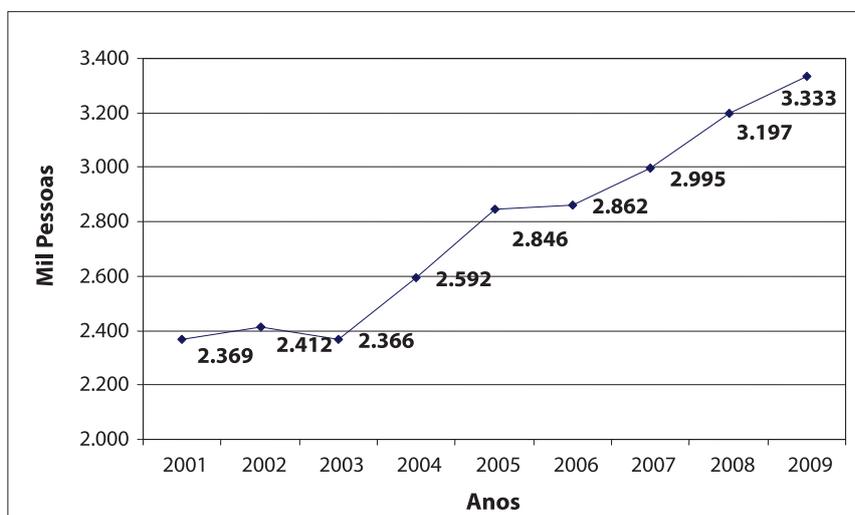
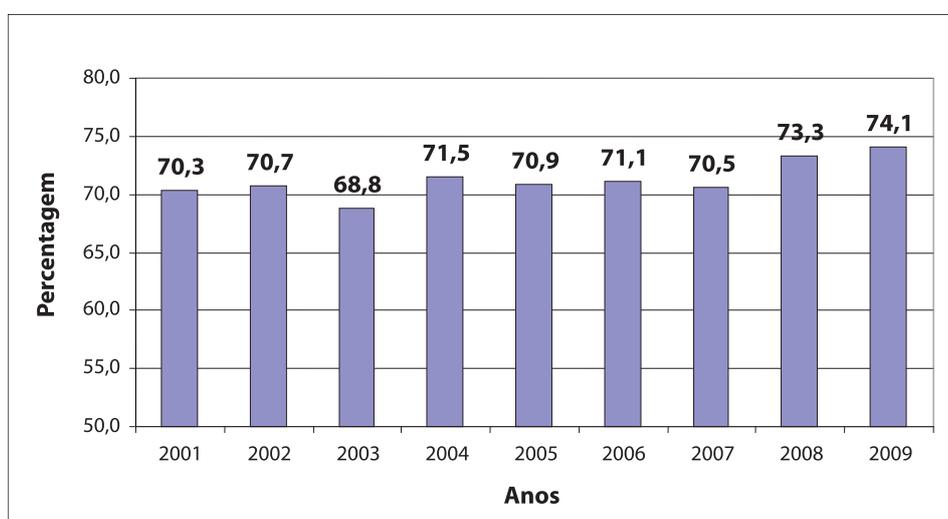


Gráfico 12 - Evolução da participação dos empregados no total da PEA rural não agrícola ocupada no período 2001-09 (sem a área rural da região Norte)



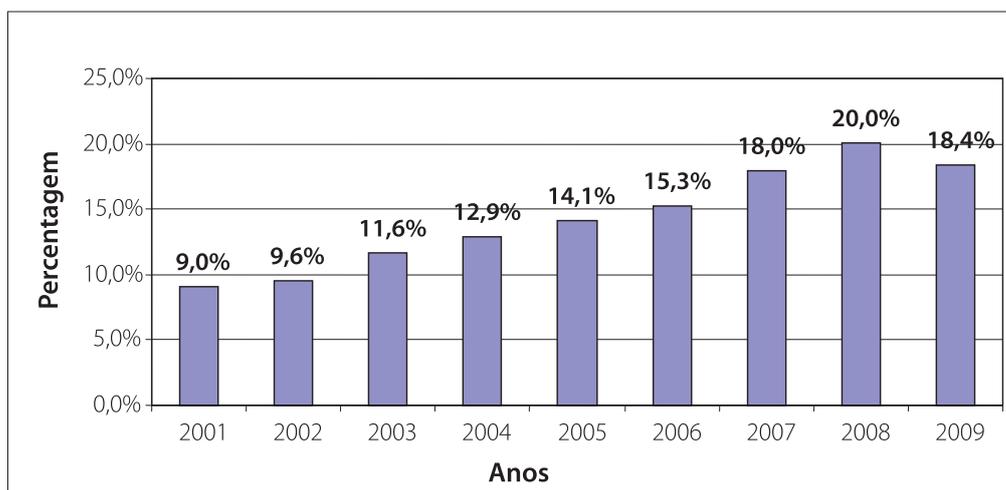
4. Avanços e dilemas no mercado de trabalho assalariado rural e agrícola no período recente

Neste item, o objetivo é apontar alguns avanços importantes verificados no mercado de trabalho assalariado no período 2001-09, e também chamar a atenção para alguns dilemas que ainda afligem os empregados permanentes e temporários, dentre os quais a alta prevalência da pobreza entre os mesmos.

Entre os avanços verificados, vale a pena mencionar os indicadores relativos à elevação do nível de escolaridade dos empregados, ao aumento no nível de formalidade nas relações trabalhistas, aos ganhos reais de salário no período em questão e à contenção do uso de trabalho infantil no mercado de trabalho assalariado.

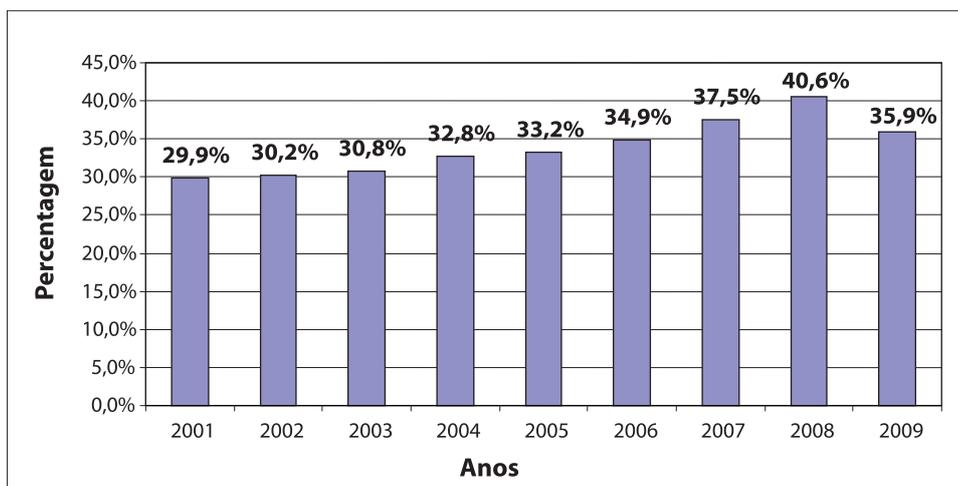
No tocante à escolaridade dos empregados agrícolas, observa-se que, no período 2001-09, a participação daqueles que tinham oito ou mais anos de estudo variou de 9,0% para 18,4% (Gráfico 13). Num período em que as inovações tecnológicas e organizacionais avançam rapidamente nos principais processos produtivos da agricultura, a exigência de uma mão-de-obra mais qualificada é cada vez mais presente.

Gráfico 13 - Evolução dos empregados com 8 anos ou mais de estudo no período 2001-09 (sem o Norte rural)



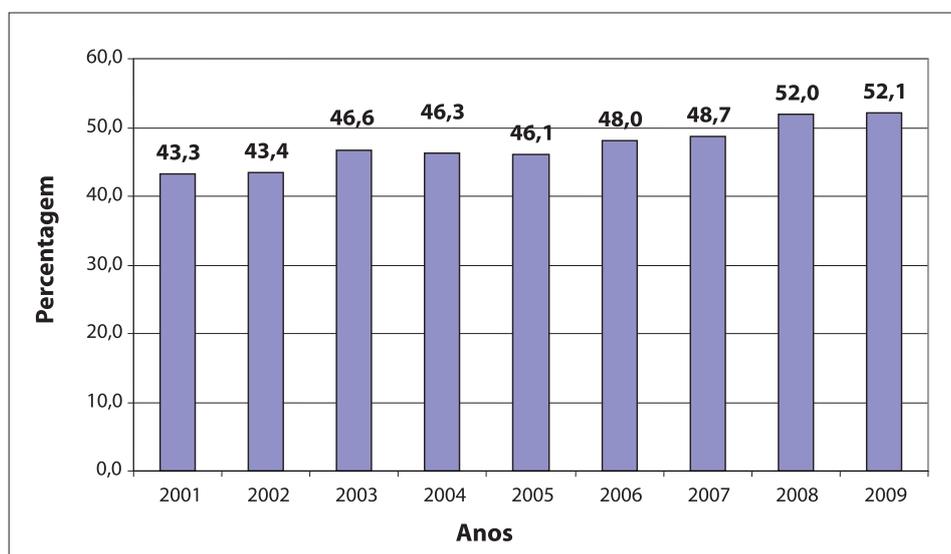
Também positiva foi a evolução dos empregados agrícolas que contribuíam para a Previdência, de forma a garantir os benefícios advindos da seguridade social. Em 2001, 29,9% dos empregados eram contribuintes, ao passo que, em 2009, o valor subiu para 35,9% (Gráfico 14). O pico de empregados com relação formal de trabalho na agricultura brasileira foi em 2008, quando 40,6% deles eram contribuintes da Previdência Social.

Gráfico 14 - Evolução dos empregados agrícolas com contribuição previdenciária no período 2001-09 (sem o Norte rural)



Para os empregados rurais não-agrícolas o aumento no nível de formalidade também foi expressivo (Gráfico 15). Em 2009, 52,1% deles eram contribuintes da Previdência Social, contra 43,3%, em 2001.

Gráfico 15 - Evolução dos empregados rurais não agrícolas com contribuição previdenciária no período 2001-09 (sem o Norte rural)



O maior nível de formalidade, associado ao crescimento econômico e ao bom desempenho do setor agropecuário em boa parte do período analisado, trouxe ganhos reais de salários para os empregados. Com isso, a participação dos empregados agrícolas que recebiam mais de um salário mínimo por mês saltou de apenas 8,8% em

2001, para 31,2% em 2009, tendo picos de 56,5% e 57,9%, respectivamente, nos anos de 2007 e 2008 (Gráfico 16).

O rendimento médio destes trabalhadores variou de R\$ 366,84 em 2001, para R\$ 478,24 em 2009, um ganho real de 30,4% no período (Gráfico 17).

Para os empregados rurais não-agrícolas o quadro também mostrou-se favorável. Além de já possuírem um nível salarial maior que os empregados agrícolas, no período 2001-09 eles tiveram um ganho real de salários da ordem de 28,4%, variando de R\$ 496,78 em média, para R\$ 638,08 (Gráfico 18).

Gráfico 16 - Evolução da participação dos empregados agrícolas com rendimento médio mensal maior que p S.M. no período 2001-09 (sem o Norte rural)

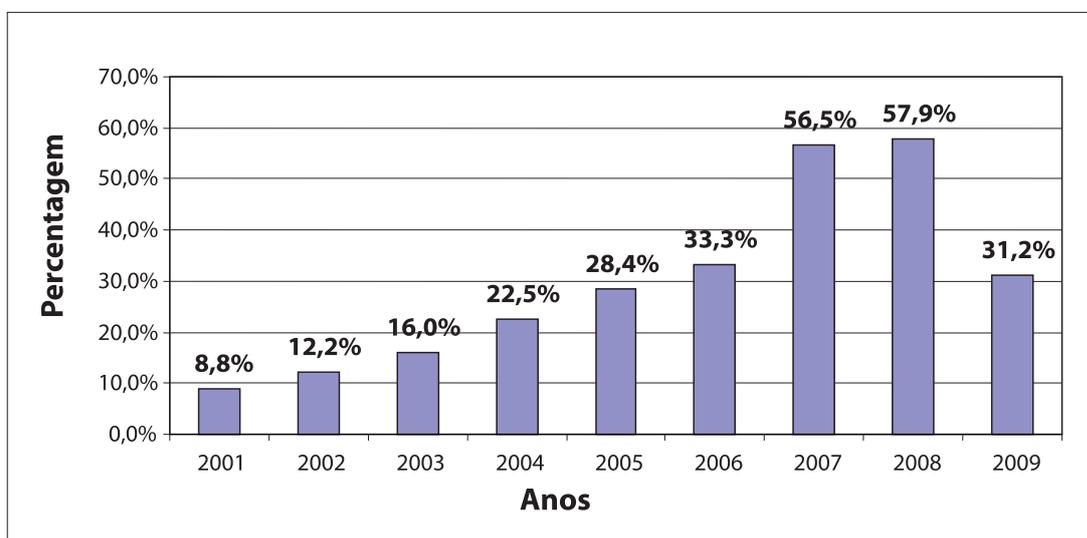


Gráfico 17 - Evolução do rendimento médio mensal dos empregados agrícolas no período 2001-09 (sem o Norte rural) - Corrigido pelo INPC para SET/2009

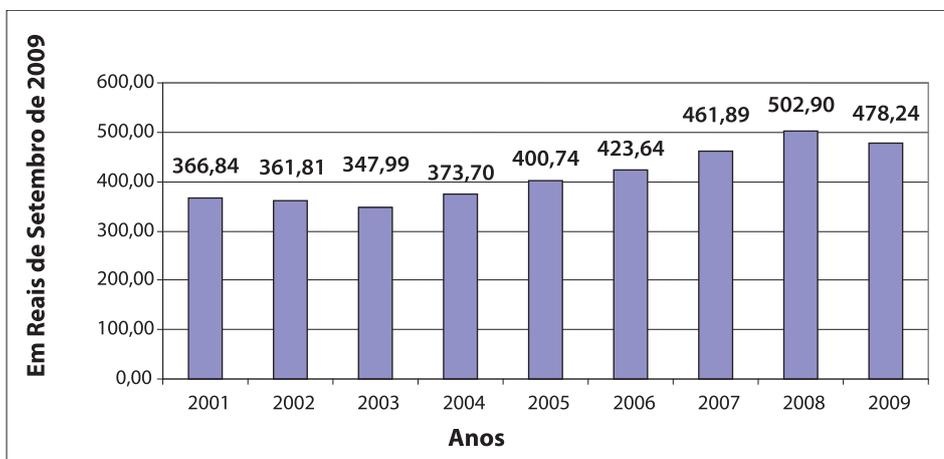
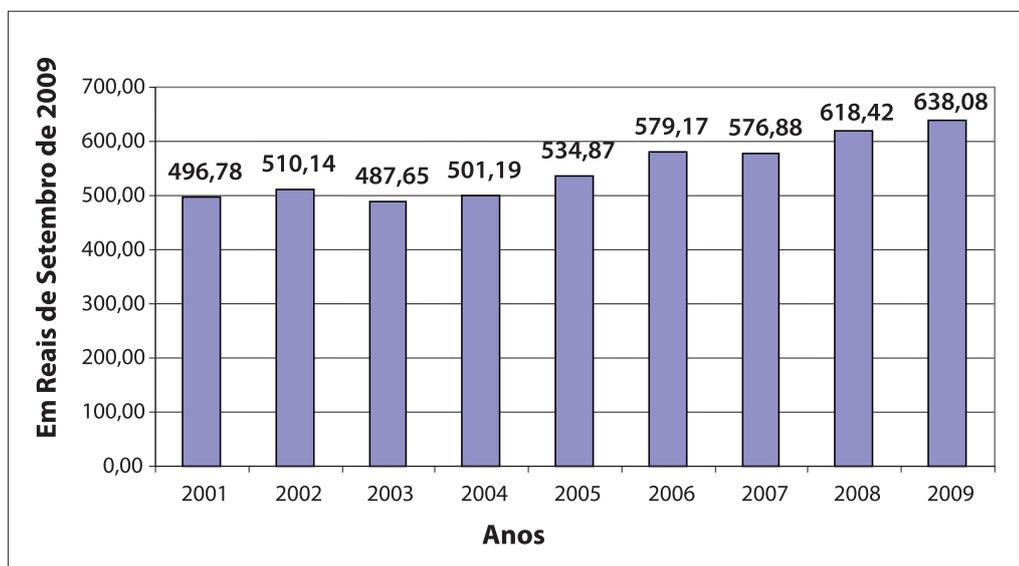


Gráfico 18 - Evolução do rendimento médio mensal dos empregados rurais não agrícolas no período 2001-09 (sem o Norte rural) - Corrigido pelo INPC para SET/2009



Entre os empregados rurais agrícolas e os não-agrícolas deve-se mencionar a baixa participação de trabalho considerado infantil (Gráficos 19 e 20). Em 2009, as participações foram de 98,2% de pessoas com 16 anos ou mais de idade. Embora, nunca é demais reforçar que medidas devem ser tomadas pelos governos (federal, estadual e municipal), setor produtivo e representantes dos trabalhadores para eliminar a participação de 1,8% de trabalho infantil nestes segmentos de assalariados.

Gráfico 19 - Evolução dos empregados agrícolas com 16 anos ou mais de idade no período 2001-09 (sem o Norte rural)

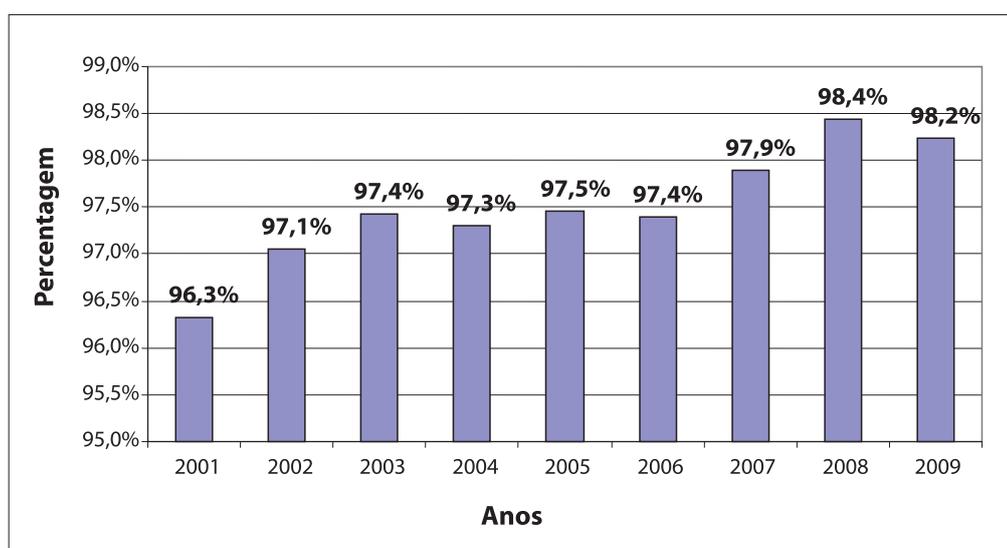
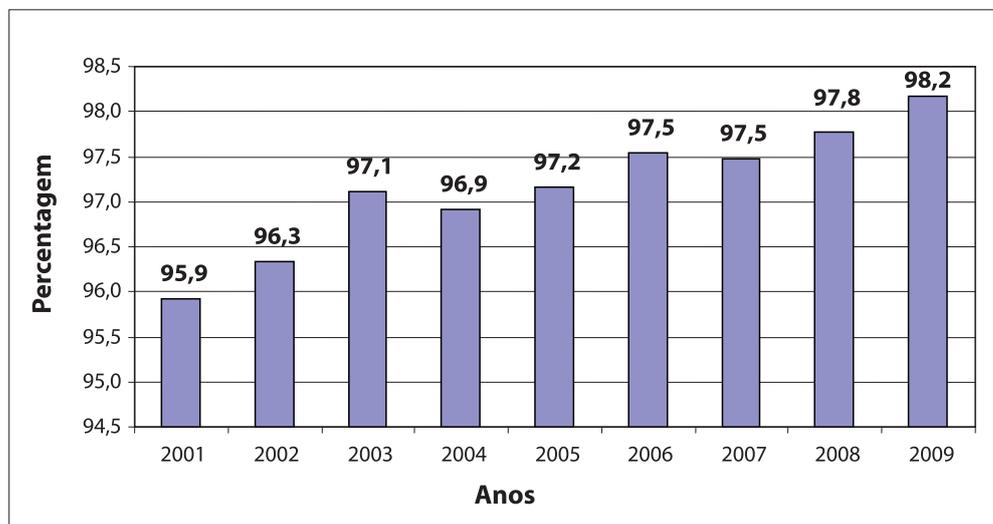


Gráfico 20 - Evolução dos empregados rurais não agrícolas com 16 anos ou mais de idade no período 2001-09 (sem o Norte rural)



4.1. O que ainda merece atenção?

Em que pesem os avanços registrados anteriormente, ainda há vários aspectos que carecem de melhoria dentro do segmento dos assalariados. De forma muito sucinta, serão levantados alguns pontos que merecem atenção por parte das políticas públicas. Ao final, maior destaque será dado para o segmento considerado pobre dentro do mercado de trabalho assalariado rural e agrícola e algumas sugestões de ações integradas de erradicação da pobreza serão apontadas.

Para os assalariados agrícolas, especificamente, deve-se olhar para os seguintes fatos:

- a) ainda era bastante elevado o índice de analfabetismo entre os empregados na agricultura brasileira: 25,0%, em 2009, segundo dados da Pnad;
- b) as jornadas de trabalho semanais extensas, muitas vezes associadas aos ganhos por produtividade, atingiam cerca de 45,0% dos empregados agrícolas, que trabalhavam mais de 45 horas semanais, em 2009;
- c) ainda prevalecem grandes diferenças de salário entre homens e mulheres, pois nas mesmas atividades, as mulheres ganham entre 60,0% e 75,0%, em média, do que ganham os homens. Sem contar o fato de que, no mercado de trabalho assalariado agrícola, o trabalho feminino representa somente de 10% a 15% do total dos empregados;

- d) a exclusão digital é enorme entre os assalariados. Em 2004, apenas 0,6% das famílias de empregados agrícolas tinha computador em casa, contra 2,7% das famílias pluriativas. Em relação à Internet, eram 0,2% e 1,2%, respectivamente. Os mais favorecidos eram os empregados permanentes e os empregados com residência urbana na região Centro-Sul (Balsadi, 2008);
- e) o acesso à saúde por parte destes trabalhadores ainda é muito precário, sendo totalmente dependentes do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2003, somente 3,7% dos empregados rurais permanentes e 1,0% dos temporários declararam ter plano de saúde. Quanto aos residentes urbanos, os valores foram 8,8% e 1,9%, respectivamente. Neste mesmo ano, 655,6 mil empregados agrícolas declararam nunca ter ido ao dentista em toda a vida (Balsadi, 2008);
- f) há uma “polarização” na qualidade do emprego entre as regiões e as principais culturas. A partir de indicadores ligados ao rendimento, grau de formalidade do emprego, nível de escolaridade dos empregados e auxílios recebidos pelos empregados, apresenta-se a evolução de um Índice de Qualidade do Emprego (Balsadi, 2008). Apesar de se verificar que no período 1992-2004 houve avanços para todas as categorias, a situação era muito mais favorável para os empregados permanentes residentes no Centro-Sul e ocupados nas principais commodities agrícolas (Gráficos 21 e 22). Apenas como exemplos: em 2004, o IQE de um empregado permanente com residência rural na região Centro-Oeste era 58,1, enquanto o IQE de um empregado temporário com residência rural no Nordeste era de apenas 19,7.

Gráfico 21 - Índice de qualidade do emprego (IQE) agrícola, no Brasil - 1992 - 2004
IQE = 0,35 Indrend + 0,29 Indformal + 0,21 Indeduc + 0,15 Indaux

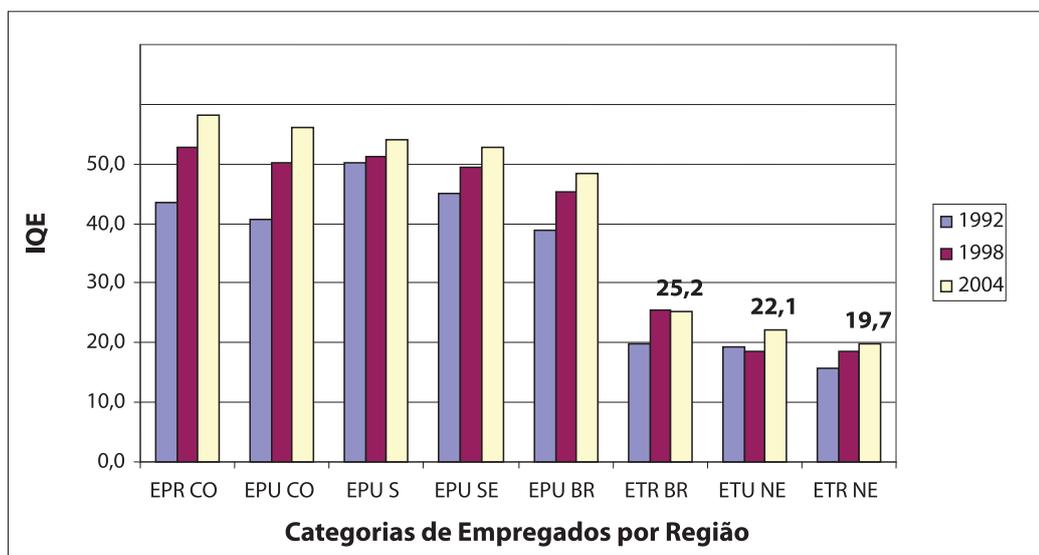
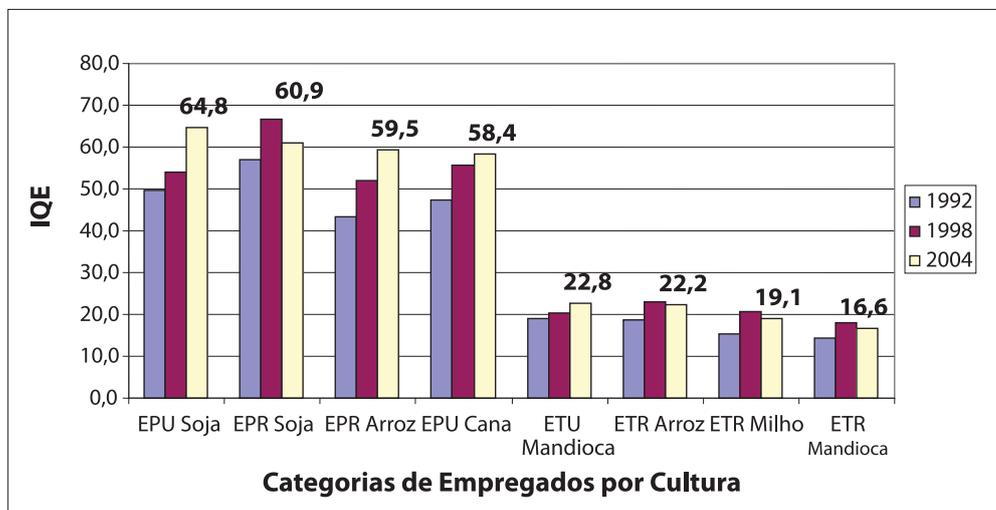


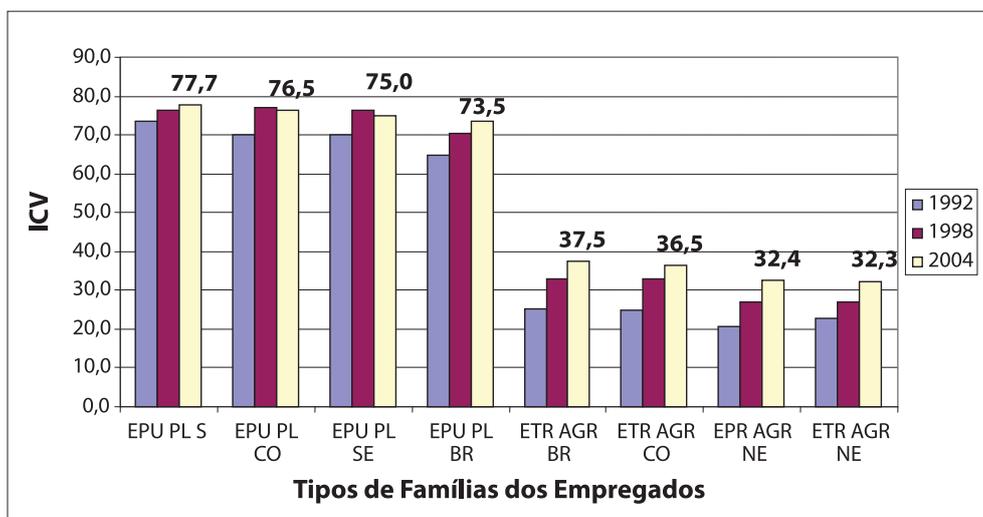
Gráfico 22 - Índice de Qualidade do Emprego (IQE) agrícola, no Brasil - 1992 - 2004
IQE = 0,35 Indrend + 0,29 Indformal + 0,21 Indeduc + 0,15 Indaux



Neste mesmo ano de 2004, o IQE de um empregado permanente com residência urbana e ocupado na cultura da soja foi de 64,8, ao passo que o IQE de um empregado temporário com residência rural e ocupado na cultura da mandioca era somente 16,6.

- g) há diferenças marcantes nas condições de vida das famílias dos empregados na agricultura brasileira, em função das diferentes formas de inserção no mercado de trabalho e também da região e local de moradia. A partir de um conjunto de indicadores ligados à renda familiar, às condições do domicílio, ao acesso a serviços sociais básicos e ao consumo de bens duráveis, apresenta-se um Índice de Condições de Vida (Balsadi, 2008).

Gráfico 23 - Índice de condições de vida (ICV) das famílias dos empregados, Brasil - 1992 - 2004
ICV = 0,33 Indrend + 0,27 Inddom + 0,23 Indserv + 0,17 Indbens



Pode-se notar uma importante elevação das condições de vida das famílias (Gráfico 23). No entanto, o ICV das famílias de empregados permanentes com residência urbana na região Centro-Sul e que eram pluriativas (combinação de atividades agrícolas e não agrícolas pelos membros da família) foram muito superiores. Se a média nacional para estas famílias foi de 73,5, em 2004, os valores para as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste estiveram igual ou acima de 75,0.

No outro extremo, as famílias de empregados permanentes e temporários com residência rural na região Nordeste e que eram dedicadas exclusivamente às atividades agrícolas registraram os piores valores para o ICV, em 2004 (32,4 e 32,3, respectivamente).

Para os empregados rurais dedicados às atividades não agrícolas, cujo cabedal de informações disponíveis é mais escasso, é importante registrar os seguintes pontos:

- a) há forte presença dos serviços domésticos como uma das atividades principais destes trabalhadores (15,6% do total de ocupados, em 2009, segundo a Pnad). O nível de formalidade nesta atividade é baixo e ele apresenta os menores rendimentos (média mensal de R\$ 344,54 em setembro de 2009);
- b) em muitas regiões rurais brasileiras é preciso que as políticas públicas promovam um maior fomento às atividades não agrícolas mais dinâmicas e com melhores condições de trabalho.;
- c) aqui também há diferenças marcantes de salário entre homens e mulheres. Nas mesmas atividades, pode-se observar que as mulheres ganham entre 70,0% e 80,0%, em média, do que ganham os homens (exceção feita aos ocupados no serviço público, onde as diferenças são bem menos acentuadas).

5. Políticas públicas integradas de erradicação da pobreza com foco nos assalariados rurais e agrícolas³

Dada a grande incidência da pobreza entre os residentes rurais e urbanos ocupados no setor primário, será feito, a seguir, um maior detalhamento dos dados para os ocupados na agricultura brasileira. Como os residentes rurais ocupados em atividades não agrícolas também apresentam taxas elevadas de incidência de pobreza *vis-a-vis* os residentes urbanos ocupados nos setores secundário, de comércio e de serviços, também serão detalhadas algumas informações para esta categoria. Enfim, a idéia é abordar, com maior riqueza de detalhes, a pobreza dos empregados residentes rurais

³ Este item está fortemente baseado no trabalho de Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010), cuja fonte principal foi a Pnad de 2008.

(agrícolas e não agrícolas) e dos empregados em atividades agrícolas (residentes rurais e urbanos).

Pelo critério de renda familiar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, havia 2.103 mil empregados agrícolas (a grande maioria sem carteira de trabalho assinada) e 1.009 mil empregados rurais não agrícolas vivendo em famílias pobres em 2008, segundo estimativas de Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Ainda em relação ao segmento do mercado de trabalho assalariado, que é o foco do presente estudo, nota-se que ele representava 29,3% do total de ocupados, em 2008 (4.722 mil num total de 16.100 mil pessoas). Do total de empregados, 2.103 mil eram pobres (44,5%), 2.540 mil eram não pobres (53,8%) e 82 mil eram sem declaração (1,7%). Quanto à questão da formalidade, 1.803 mil tinham carteira de trabalho assinada (38,2%), 2.837 mil não tinham (60,1%) e 82 mil eram sem declaração (1,7%). Claramente, o nível de formalidade do emprego era bem maior entre os não pobres do que entre os pobres ocupados na agricultura (Tabela 1).

Tabela 1 - Pessoas ocupadas na agricultura, segundo a posição na ocupação e a condição em relação à pobreza e situação do domicílio. Brasil, 2008

(milhares de pessoas)

Posição na Ocupação	Pobres	Não pobres	Sem declaração	Total
Domicílios Urbanos	1.728	2.945	145	4.818
Empregado com carteira de trabalho assinada	221	736	12	969
Empregado permanente	165	563	10	738
Empregado temporário	56	173	2	231
Empregado sem carteira de trabalho assinada	475	580	24	1.078
Empregado permanente	170	257	10	438
Empregado temporário	304	322	14	641
Conta própria	385	597	61	1.044
Empregador	12	186	15	213
Trabalhador na produção para o próprio consumo	460	705	18	1.183
Não remunerado	174	140	16	330
Domicílios Rurais	5.948	5.065	270	11.282
Empregado com carteira de trabalho assinada	335	511	9	855
Empregado permanente	296	463	8	767

Empregado temporário	40	48	1	88
Empregado sem carteira de trabalho assinada	1.070	713	37	1.820
Empregado permanente	397	333	19	749
Empregado temporário	672	381	18	1.071
Conta própria	1.332	1.566	98	2.996
Empregador	45	210	10	265
Trabalhador na produção para o próprio consumo	1.733	1.096	42	2.871
Não remunerado	1.433	969	74	2.476

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Olhando-se agora para os residentes rurais ocupados em atividades não agrícolas, pode-se notar que o nível de pobreza era menor: do total de 5.058 mil ocupados, 1.644 mil eram considerados pobres (32,5%). Isto é, de cada três pessoas com residência nas áreas rurais brasileiras e ocupadas em atividades não agrícolas, uma era pobre e duas eram não pobres, em 2008 (Tabela 2). Outro detalhe é que, do total de pobres, 1.009 mil eram empregados (cerca de dois terços do total).

Tabela 2 - Pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, segundo a posição na ocupação, a condição em relação à pobreza e situação do domicílio rural. Brasil, 2008

(milhares de pessoas)

Posição na Ocupação	Pobres	Não pobres	Sem declaração	Total
Total	1.644	3.281	134	5.058
Empregado com carteira de trabalho assinada	253	1.148	30	1.431
Militar	1	6	-	7
Funcionário público estatutário	72	321	8	402
Empregado sem carteira de trabalho assinada	398	579	25	1.002
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	44	134	3	181
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	238	262	25	525
Conta própria	472	613	29	1.113
Empregador	10	106	8	123
Trabalhador na construção para o próprio uso	7	3	0	11
Não remunerado	149	109	6	265

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

O elevado nível de pessoas pobres encontrava-se distribuído por todas as atividades agropecuárias, tanto as mais dinâmicas quanto aquelas de menor nível tecnológico e econômico. Separando-se, mais uma vez, a fatia do mercado de trabalho assalariado, que é constituída pelos empregados permanentes e temporários⁴, pode-se notar que 29,8% dos que residiam nas áreas rurais eram considerados pobres (1.405 mil em 4.722 mil ocupados), em 2008, pois viviam em domicílios com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 207,50.

Os dados da Tabela 3 mostram os empregados rurais (permanentes e temporários) residentes em domicílios pobres distribuídos pelas diferentes atividades agropecuárias. Dos 1.405 mil empregados pobres, 693 mil eram permanentes (49,3%) e 712 mil eram temporários (50,7%).

Um conjunto de nove atividades foi responsável pela ocupação de 81,6% dos empregados agrícolas pobres rurais (ou 1.147 mil). Eram elas: criação de bovinos; outros produtos de lavoura temporária; cana-de-açúcar; café; milho; mandioca; outros produtos de lavoura permanente; atividades de serviços relacionados à agricultura; silvicultura e exploração florestal. Somente a criação de bovinos respondeu por 27,9% do total. Boa parte destas atividades utilizavam, majoritariamente, empregados temporários nos seus processos produtivos.

Tabela 3 - Empregados (assalariados) ocupados na agropecuária e residentes em domicílios rurais pobres, Brasil, 2008

(em pessoas)

Atividades	Empregados de domicílios rurais pobres			
	Permanente	Temporário	Total	%
Criação de bovinos	257.332	135.190	392.522	27,9
Outros produtos de lavoura temporária	31.596	121.838	153.434	10,9
Cana-de-açúcar	74.492	53.956	128.448	9,1
Café	65.373	47.022	112.395	8,0
Milho	23.724	74.756	98.480	7,0
Mandioca	16.513	57.781	74.294	5,3

4 O empregado é considerado permanente quando a duração do contrato ou acordo (verbal ou escrito) de trabalho não tem um término estabelecido. O empregado é considerado temporário quando a duração do contrato ou acordo (verbal ou escrito) de trabalho tem um término estabelecido, que pode ser, ou não, renovado. Ou seja, o empregado que foi contratado por tempo determinado ou para executar um trabalho específico que, ao ser concluído, o contrato ou acordo de trabalho estaria encerrado. O trabalhador temporário pode, de acordo com a região, receber uma das seguintes denominações: bóia-fria, volante, calunga, turmeiro, peão de trecho, clandestino.

Outros produtos de lavoura permanente	25.377	45.417	70.794	5,0
Atividades de serviços relacionados à agricultura	22.858	43.184	66.042	4,7
Silvicultura e exploração florestal	21.879	28.966	50.845	3,6
Hortaliças, legumes e outros da horticultura	14.088	21.363	35.451	2,5
Produção mista: lavoura e pecuária	15.470	10.017	25.487	1,8
Banana	15.051	9.261	24.312	1,7
Cultivos agrícolas mal especificados	9.067	15.051	24.118	1,7
Arroz	4.507	17.515	22.022	1,6
Criação de animais mal especificados	13.656	3.000	16.656	1,2
Cacau	14.150	526	14.676	1,0
Soja	11.835	2.510	14.345	1,0
Frutas cítricas	9.105	4.333	13.438	1,0
Uva	5.756	3.902	9.658	0,7
Criação de suínos	8.140	0	8.140	0,6
Fumo	4.256	2.833	7.089	0,5
Criação de aves	5.092	1.642	6.734	0,5
Criação de ovinos	5.516	329	5.845	0,4
Criação de outros animais	4.647	897	5.544	0,4
Atividades de serviços relacionados com a pecuária	4.555	202	4.757	0,3
Pesca e serviços relacionados	471	4.197	4.668	0,3
Criação de outros animais de grande porte	3.070	620	3.690	0,3
Algodão herbáceo	526	2.630	3.156	0,2
Aqüicultura e serviços relacionados	1.989	753	2.742	0,2
Flores, plantas ornamentais e produtos de viveiro	2.040	527	2.567	0,2
Outros cereais para grãos	881	1.242	2.123	0,2
Apicultura	0	549	549	0,0
Total	693.012	712.009	1.405.021	100,0
Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).				

Os dados da Tabela 4, com os empregados agrícolas urbanos (permanentes e temporários) residentes em domicílios pobres distribuídos pelas diferentes atividades agropecuárias, mostram um quadro bem semelhante ao observado para as áreas rurais, em termos de importância relativa das mesmas. No entanto, vale registrar que, em termos absolutos, os empregados agrícolas urbanos considerados pobres (697 mil pessoas) eram em número bem menor que os rurais.

Tabela 4 - Empregados (assalariados) ocupados na agropecuária e residentes em domicílios urbanos pobres, Brasil, 2008

(milhares de pessoas)

Atividades	Empregados de domicílios urbanos pobres			
	Permanente	Temporário	Total	%
Criação de bovinos	64	54	118	17,0
Cultivo de cana-de-açúcar	54	49	102	14,7
Cultivo de café	15	47	63	9,0
Cultivo de outros produtos de lavoura temporária	23	39	62	8,9
Silvicultura e exploração florestal	21	22	44	6,3
Cultivo de milho	8	31	40	5,7
Atividades de serviços relacionados à agricultura	20	19	39	5,7
Cultivo de hortaliças, legumes e outros da horticultura	18	17	35	5,0
Cultivo de outros produtos de lavoura permanente	14	11	25	3,6
Cultivo de mandioca	6	19	24	3,5
Pesca e serviços relacionados	15	2	16	2,4
Criação de aves	14	2	16	2,2
Cultivo de soja	10	3	13	1,8
Cultivos agrícolas mal especificados	6	6	11	1,6
Produção mista: lavoura e pecuária	6	6	11	1,6
Cultivo de fumo	2	9	11	1,6
Cultivo de cacau	6	3	9	1,3
Cultivo de frutas cítricas	6	2	9	1,2
Cultivo de arroz	1	6	8	1,1
Cultivo de banana	3	4	7	1,0
Cultivo de flores, plantas ornamentais e produtos de viveiro	5	1	6	0,9
Criação de outros animais de grande porte	4	2	5	0,8
Criação de animais mal especificados	4	1	5	0,7
Cultivo de uva	3	1	5	0,6
Cultivo de outros cereais para grãos	1	2	3	0,4
Aqüicultura e serviços relacionados	2	1	3	0,4
Criação de suínos	2	0	2	0,3

Atividades de serviços relacionados com a pecuária	2	0	2	0,3
Cultivo de algodão herbáceo	0	1	1	0,1
Criação de ovinos	0	1	1	0,1
Criação de outros animais	1	0	1	0,1
Total	336	360	697	100,0

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Analisando-se algumas características do trabalho e também dos empregados agrícolas (rurais e urbanos) e dos empregados rurais não agrícolas pobres, será possível perceber uma combinação difícil de ser rompida sem políticas públicas consistentes e articuladas: informalidade (apontada nas tabelas 1 e 2), baixos salários, longas jornadas semanais de trabalho e baixo nível de escolaridade das pessoas.

Os dados da Tabela 5 mostram que, do total de assalariados pobres (3.112 mil), a grande maioria (3.075 mil) recebiam menos de dois salários mínimos por mês, sendo que uma parcela significativa (1.730 mil) recebia menos de um salário mínimo mensalmente.

Tabela 5 - Assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, e grupos de rendimento do trabalho principal. Brasil, 2008.

(milhares de pessoas)

Condição, atividade e vínculo	menos de 1 s.m.	1 s.m. a menos de 2 s.m.	2 s.m. a menos de 5 s.m.	5 s.m. ou mais	sem declaração	Total
Pobres	1.730	1.345	36	0	1	3.112
Agricultoras	1.243	838	22	0	0	2.103
permanentes	365	645	20	0	0	1.030
temporários	877	193	2	0	0	1.072
Não agrícolas rurais	487	507	14	0	1	1.009

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Retomando-se a questão de gênero, como já foi apontado, até pela questão da exigência da força física em várias atividades agrícolas que exigem um trabalho pouco qualificado, era baixa a participação feminina entre os assalariados agrícolas. Já nas atividades não agrícolas, a participação da mulher rural era extremamente significativa (Tabela 6).

Um dado interessante é que, das 1.532 mil mulheres não pobres ocupadas (que representavam 68,6% das 2.235 mil mulheres assalariadas), 1.187 mil (ou 77,5%) estavam trabalhando em atividades não agrícolas. Ou seja, para as mulheres rurais, trabalhar fora da agricultura pode ser uma das formas de superação da condição de pobreza.

Tabela 6 - Assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, e gênero. Brasil, 2008.

(milhares de pessoas e %)

Condição, atividade e vínculo	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Pobres	2.459	79,0	653	21,0	3.112	100,0
Agrícolas	1.908	90,8	194	9,2	2.103	100,0
permanentes	976	94,7	54	5,3	1.030	100,0
temporários	932	86,9	140	13,1	1.072	100,0
Não agrícolas rurais	550	54,6	458	45,4	1.009	100,0
Não Pobres	3.476	69,4	1.532	30,6	5.008	100,0
Agrícolas	2.199	86,4	345	13,6	2.544	100,0
permanentes	1.437	88,8	181	11,2	1.618	100,0
temporários	762	82,3	164	17,7	926	100,0
Não agrícolas rurais	1.277	51,8	1.187	48,2	2.464	100,0

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Os dados da Tabela 7 mostram que, à semelhança do que ocorre para os homens, o nível salarial das mulheres com registro em carteira era bem mais elevado do que o verificado para as mulheres inseridas no mercado de trabalho informal.

Entre as mulheres pobres assalariadas na agricultura, pode-se notar que aquelas sem registro em carteira recebiam, em média, 43,6% do salário recebido pelas mulheres com carteira de trabalho assinada (sendo esta relação de 45,9% para as empregadas permanentes e 44,0% para as temporárias). Nas atividades não agrícolas das mulheres rurais, não ter registro em carteira significava receber, em média, somente 42,0% do salário recebido por quem tinha registro em carteira.

Tabela 7 - Assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, gênero, registro formal do trabalho e remuneração média no trabalho principal. Brasil, 2008.

Condição, atividade e vínculo	Homens			Mulheres		
	com reg	sem reg	Total	com reg	sem reg	Total
	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)	(R\$)
Pobres						
Agrícolas	501,40	274,65	337,20	449,30	195,79	235,37
permanentes	500,42	327,42	405,79	457,25	210,10	296,95
temporários	506,52	241,41	265,38	435,99	191,90	211,64
Não agrícolas rurais	499,89	327,90	409,09	444,78	186,76	248,90
Não Pobres						
Agrícolas	828,58	464,49	641,52	548,59	342,60	450,66
permanentes	851,24	549,42	739,66	572,85	381,00	510,47
temporários	703,12	389,13	456,51	498,16	321,11	384,60
Não agrícolas rurais	941,97	632,93	849,35	684,09	371,80	560,92

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Entre as assalariadas não pobres, o quadro era semelhante. Entre as empregadas na agricultura, quem não tinha registro em carteira recebia, em média, 62,5% do salário daquelas com emprego formal (66,5% e 64,5%, respectivamente, para as permanentes e temporárias). Nas atividades não agrícolas, as mulheres rurais sem registro em carteira recebiam 54,4% do que recebiam as assalariadas formais, em 2008.

Os dados da Tabela 7 também evidenciam uma faceta já bastante conhecida do mercado de trabalho assalariado brasileiro, que é a “discriminação” contra as mulheres. Em todas as situações analisadas, o salário da mulher era sistematicamente mais baixo que o dos homens, tanto nas atividades agrícolas quanto nas não agrícolas.

No tocante à jornada semanal de trabalho dos assalariados pobres, pode-se notar forte presença de sobretrabalho (jornadas acima de 45 horas), especialmente para os que estavam ocupados em atividades agrícolas. Isto é explicado porque na agricultura é comum que o rendimento monetário esteja atrelado ao rendimento do trabalho (toneladas de cana-de-açúcar cortadas, caixas de laranja colhidas, sacas de café colhidas, por exemplo) e, para ganhar mais, os assalariados acabam fazendo jornadas diárias e semanais bastante extensas (Tabela 8).

Tabela 8 - Assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, e grupos de jornada de trabalho. Brasil, 2008.

(milhares de pessoas)

Condição, atividade e vínculo	< 15 horas	15 a 39 horas	40 a 44 horas	45 a 49 horas	mais de 50 horas	Total
Pobres	104	709	1.176	580	543	3.112
Agrícolas	34	428	805	418	417	2.103
permanentes	12	111	389	239	279	1.030
temporários	23	316	416	179	138	1.072
Não agrícolas rurais	69	282	371	162	126	1.009

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Um agravante para esta situação é que, mesmo com extensas jornadas, muitos empregados não chegam a ganhar, sequer, o salário mínimo vigente (Tabela 9). E isso é válido especialmente para os empregados pobres ocupados nas atividades agrícolas e, também, nas não agrícolas. Mesmo com jornadas iguais ou superiores a 40 horas semanais, em raras situações observou-se um rendimento médio mensal superior a R\$ 415,00, que era o valor do salário mínimo vigente no Brasil em setembro de 2008.

Ou seja, o cruzamento dos dados de jornada semanal e rendimento médio no trabalho principal está mostrando uma situação muito perversa para os assalariados pobres, os quais encontram-se ocupados em atividades que exigem longas jornadas de trabalho (diária e semanal), mas que remuneram muito mal os trabalhadores, havendo claramente um quadro de exploração da força de trabalho.

Tabela 9 - Renda média do trabalho principal dos assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, por grupos de jornada de trabalho. Brasil, 2008.

(em reais de setembro de 2008)

Condição, atividade e vínculo	< 15 horas	15 a 39 horas	40 a 44 horas	45 a 49 horas	mais de 50 horas	Total
Pobres	111,26	212,46	356,54	394,12	402,46	330,57
Agrícolas	117,06	179,87	338,81	394,28	408,93	327,79
permanentes	151,23	231,20	400,38	440,04	443,08	400,07
temporários	99,86	161,80	281,18	333,25	339,90	258,35
Não agrícolas rurais	108,38	262,15	395,04	393,71	380,99	336,39

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Em processos de trabalho e sistemas produtivos cada vez mais demandantes de inovações tecnológicas e organizacionais, a questão do nível de escolaridade dos assalariados ganha uma dimensão de grande relevância.

Neste sentido, uma primeira preocupação é o fato de que 1.680 mil pessoas (ou 20,3%) eram analfabetas (Tabela 10). Entre os assalariados pobres a situação era ainda mais grave, pois 29,8% (ou 926 mil pessoas) eram analfabetos, contra 14,4% dos não pobres (ou 723 mil pessoas).

Por outro lado, um dado alentador é que 25,1% dos assalariados tinham nove anos ou mais de estudo, em 2008. Para os não pobres, o perfil era bem mais favorável, pois 32,8% tinham este nível de escolaridade (contra apenas 12,7% dos assalariados pobres). Os 54,3% restantes dos assalariados tinham entre um e oito anos de estudo, percentual que variou pouco entre os pobres (57,2%) e os não pobres (52,5%).

Tabela 10 - Assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, e grupos de anos de escolaridade. Brasil, 2008.

(milhares de pessoas)

Condição, atividade e vínculo	analfabeto ou menos de 1 ano	1 a 8 anos	9 a 11 anos	mais de 12 anos	sem declaração	Total
Pobres	926	1.780	365	31	9	3.112
Agrícolas	767	1.185	135	12	4	2.103
permanentes	357	589	76	7	2	1.030
temporários	410	596	59	5	3	1.072
Não agrícolas rurais	160	595	230	19	5	1.009
Não Pobres	723	2.628	1.280	361	16	5.008
Agrícolas	578	1.536	358	66	6	2.544
permanentes	324	974	262	56	2	1.618
temporários	254	562	97	10	3	926
Não agrícolas rurais	145	1.092	922	295	11	2.464

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Nota: analfabeto corresponde à pessoa que declarou não saber ler nem escrever.

O nível de escolaridade dos ocupados nas atividades não agrícolas era mais elevado do que o dos ocupados nas atividades agrícolas. Em 2008, 36,5% dos assalariados pobres ocupados na agricultura eram analfabetos, enquanto apenas 7,0% deles tinham nove anos ou mais de estudo. Para os assalariados pobres ocupados nas atividades não agrícolas os valores foram, respectivamente, 15,8% e 24,7%.

Para os assalariados não pobres, 22,7% dos ocupados nas atividades agrícolas eram analfabetos e 16,7% tinham nove anos ou mais de estudo. Entre os ocupados nas atividades não agrícolas, somente 5,9% eram analfabetos e 49,4% tinham nove anos ou mais de estudo.

O maior nível de escolaridade dos assalariados não agrícolas fica bastante evidente, também, com os dados da Tabela 11. Em algumas situações, o número médio de anos de estudo dos não agrícolas era o dobro do registrado para os agrícolas. Outra constatação é que, de forma geral, a média de anos de estudo dos assalariados não pobres era bem superior àquela verificada para os assalariados pobres. E que a média de anos de estudo dos assalariados residentes nas regiões Norte e Nordeste era inferior ao nível de escolaridade dos assalariados das demais regiões do Brasil.

Tabela 11 - Assalariados segundo a condição de pobreza, ramo de atividade e vínculo com o trabalho, e anos médios de estudo. Brasil e regiões, 2008.

(anos médios de estudo)

Condição, atividade e vínculo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Pobres						
Agrícolas	3,3	3,3	2,9	3,8	4,3	4,0
permanentes	3,4	3,4	2,9	3,9	4,6	4,0
temporários	3,1	3,1	2,9	3,6	3,7	4,0
Não agrícolas rurais	5,6	5,6	5,5	5,8	6,1	5,5
Não Pobres						
Agrícolas	4,8	4,2	3,7	5,1	5,4	5,1
permanentes	5,1	4,4	4,1	5,3	5,8	5,3
temporários	4,1	3,7	3,4	4,6	4,5	4,3
Não agrícolas rurais	8,2	8,3	8,0	8,3	8,3	8,0

Fonte: Balsadi, Del Grossi e Brandão (2010).

Em função do exposto neste item, há pelo menos quatro frentes de ações consistentes e integradas para a erradicação da pobreza presente entre os empregados agrícolas (rurais e urbanos) e os empregados residentes rurais ocupados em atividades não agrícolas.

Uma primeira refere-se aos deveres elementares do Estado brasileiro para com os critérios de cidadania e envolve a erradicação do trabalho infantil entre os

assalariados, além da erradicação do trabalho em condições análogas ao escravo, ampliando as fiscalizações e punindo os infratores.

A segunda refere-se à formulação de políticas pró-ativas de emprego e deveria focar: a) o aumento do grau de formalidade nas relações trabalhistas (condição necessária, mas não suficiente para superação da pobreza); b) as políticas de gênero, visando à inserção e melhores condições de trabalho para as mulheres; c) uma atenção especial para os domicílios pobres com membros não ocupados nas atividades agrícolas e não agrícolas; d) as políticas de emprego em municípios rurais/ agrícolas fornecedores de migrantes (SINE, capacitação de gestores públicos locais); e) o fomento às atividades não agrícolas de qualidade para os residentes rurais; f) o fortalecimento dos acordos coletivos nas cadeias produtivas que mais empregam e os novos arranjos tripartites (exemplos: acordo da cana-de-açúcar; além dos casos de empresas públicas e privadas com ações de inclusão social e produtiva); g) o aumento do número de ocupados nos domicílios pobres via capacitação e geração de oportunidades para a juventude rural, especialmente.

Uma terceira frente, de caráter transversal, são as políticas de elevação do nível de escolaridade e de erradicação do analfabetismo funcional entre os empregados agrícolas e entre os empregados rurais ocupados em atividades não agrícolas.

Finalmente, deve-se continuar como uma meta das políticas de Estado a redução das disparidades regionais (foco no Norte e Nordeste) em termos de qualidade do trabalho e de condições de vida dos assalariados, fornecendo serviços sociais, infraestrutura básica e promovendo os direitos universais de cidadania (alimentação, moradia, documentação básica, educação, previdência social). Nenhuma política de erradicação da pobreza será eficaz sem atender a este conjunto de requisitos, dado o caráter multidimensional deste problema social.

6. Considerações finais

Com o intuito de contribuir com os objetivos do projeto *“A nova cara da pobreza rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas”*, o presente texto procurou reunir um conjunto de informações socioeconômicas sobre um segmento da maior relevância no mercado de trabalho brasileiro, que é constituído pelos assalariados agrícolas (residentes rurais e urbanos) e pelos assalariados rurais ocupados em atividades não agrícolas.

Mesmo reconhecendo que a última década registrou um importante avanço nos indicadores relacionados ao nível de formalidade do emprego, aos melhores salários recebidos, à contenção do uso de trabalho infantil e ao aumento do nível de

escolaridade dos empregados, ainda há um conjunto de temas que merecem muita atenção dos responsáveis pelas políticas públicas de erradicação da pobreza.

Olhando-se para a parcela pobre dos assalariados, nota-se que a combinação de elevada informalidade nas relações trabalhistas, baixos salários recebidos, mesmo com as pessoas submetidas a longas jornadas semanais de trabalho, e baixo nível de escolaridade das pessoas, sendo grande parte delas analfabetas, sinaliza que o programa *Brasil Sem Miséria* precisará de muito mais ousadia e formulação de políticas públicas integradas e consistentes se pretender, de fato, erradicar a pobreza extrema entre os assalariados agrícolas e os assalariados rurais não agrícolas. Até agora, o que consta no programa para este público é bastante tímido e precisa ser substancialmente aprimorado nos próximos anos.

Referências

BALSADI, O. V. **O mercado de trabalho assalariado na agricultura brasileira**. 1ª edição. São Paulo. Hucitec/Ordem dos Economistas do Brasil, 2008. 291 p.

BALSADI, O. V.; DEL GROSSI, M.E. ; BRANDAO, S. M. C. Caso de Brasil. In: FAO; CEPAL; OIT. (Org.). **Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina**. 1ª edição. Santiago. FAO, 2010, p: 55-107.

CAPÍTULO II

POBREZA E EXTERMA POBREZA NO BRASIL RURAL

■ **Mauro Del Grossi**
Professor da UNB e assessor do MDA

1. Introdução

A extrema pobreza ganhou destaque como foco das políticas públicas com a intenção do Governo Federal de promover sua redução em um prazo curto de tempo. Este trabalho apresenta a evolução da pobreza nos últimos anos e o perfil atual da extrema pobreza no País.

Para aferir a extrema pobreza este trabalho se adotou apenas o critério da renda monetária, utilizado atualmente nos cadastros de programas de transferência de renda do Governo Federal. Desta forma, não foram consideradas as condições de vida ou a localização geográfica das populações pobres.

Antes da apresentação dos resultados demográficos, procurou-se explorar as informações do Censo Agropecuário, que podem fornecer dados complementares e úteis para a execução dos programas voltados para as populações em situação de pobreza.

2. As informações do Censo Agropecuário 2006

O Censo Agropecuário de 2006 utilizou o conceito de agricultura familiar previsto na Lei 11.326 de 2006, cuja delimitação é feita pela renda e pela predominância da mão de obra. Os dados deste Censo indicam existir 4,3 milhões de estabelecimentos familiares no Brasil, e que portanto a agricultura familiar engloba 84,4% do total de estabelecimento registrados. Este contingente de agricultores familiares ocupa uma área de 80 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros, revelando a estrutura agrária ainda concentrada do país: os estabelecimentos não-familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupam 75,7% da área ocupada. Sempre de acordo com o Censo 2006, a área média dos estabelecimentos familiares é de 18,37 ha e a dos não-familiares, de 309,18 ha.

Apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é importante fornecedora de alimentos para o mercado interno e como tal responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país. A agricultura familiar produz 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café (55% no tipo robusta ou conilon e 34% no tipo arábica), 34% do arroz, 58% do leite (58% do leite de vaca e 67% no leite de cabra), e possuía 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e produzia 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira.

Outra informação importante dos Censos Agropecuários é que entre 1996 a 2006 ocorreu um aumento de 412 mil novos estabelecimentos da agricultura familiar¹. No mesmo período, aconteceu uma redução na área média dos estabelecimentos e uma diminuição da área dos grandes estabelecimentos, interrompendo a série de elevação da desigualdade no acesso à terra dos últimos censos. Em 2006 o índice de Gini do acesso à terra foi 0,856, ficando praticamente inalterado em relação ao anterior, mas revelando que ainda persiste uma elevada desigualdade no acesso à terra, especialmente na região Nordeste.

Durante o período de levantamento do Censo Agropecuário ainda vigiam os grupos A, B, C, D e E do Pronaf. Estas classes eram normatizadas pelo Conselho Monetário Nacional e publicadas no manual de crédito rural (MCR). Os grupos eram definidos por vários critérios, mas especialmente pela renda, foco desta pesquisa, e que podiam ser descritos de forma sintética pelas normas vigentes na época como:

- Pronaf A: estabelecimentos agropecuários originados de projetos de reforma agrária, ou do programa de crédito fundiário;
- Pronaf B: estabelecimentos com renda total do empreendimento (com rebate) de até R\$ 3 mil;
- Pronaf C: renda total com rebate maior que R\$ 3 mil até R\$ 16 mil;
- Pronaf D: renda total com rebate maior que R\$ 16 mil até R\$ 45 mil;
- Pronaf E: renda total com rebate maior que R\$ 45 mil até R\$ 80 mil.

Familiar não-Pronaf: neste grupo estão os estabelecimentos que tinham predominância de mão de obra familiar, mas não se enquadraram as rendas e demais critérios dos grupos anteriores.

Segundo o Censo Agropecuário, o grupo Pronaf B é o mais expressivo da agricultura familiar, representado por cerca de 2,4 milhões de estabelecimentos (48%), mas que

¹ Segundo a metodologia desenvolvida por Guanziroli et al., conhecida como FAO/Incrá.

ocupam apenas 9% da área (Tabela 1). Estes estabelecimentos agropecuários (Pronaf B) possuem mais de 6 milhões de pessoas ocupadas, mas produzem apenas cerca de 2% do valor bruto da produção (Tabela 2). Já os do grupo E, que são representados por 1% do estabelecimentos, produzem 3% do valor bruto da produção.

Tabela 1 - Número e área dos estabelecimentos agropecuários, segundo a categoria familiar e grupos do Pronaf. Brasil, 2006

Classificação	Número		Área	
	(num)	(%)	(milhões ha)	(%)
Familiar	4.366.267	84%	80	24
Pronaf A	533.454	10	15	4
Pronaf B	2.416.127	47	29	9
Pronaf C	782.982	15	18	5
Pronaf D	287.464	6	8	2
Pronaf E	62.899	1	2	1
não pronafiano	283.341	5	8	2
Não familiar	809.369	16%	254	76%
TOTAL	5.175.636	100%	334	100

Fonte: Tabulações especiais do Censo Agropecuário 2006, IBGE dez/2010.

Tabela 2 - Valor da produção e pessoal ocupado dos estabelecimentos agropecuários, segundo a categoria familiar e grupos do Pronaf. Brasil, 2006.

Classificação	Valor		Pessoas Ocupadas	
	(bilhões R\$)	(%)	(milhões)	(%)
Familiar	54	33%	12,3	74%
Pronaf A	6	3%	1,6	10%
Pronaf B	3	2%	6,2	37%
Pronaf C	8	5%	2,4	14%
Pronaf D	11	6%	1,0	6%
Pronaf E	5	3%	0,2	1%
não pronafiano	22	13%	0,9	6%
Não familiar	109	67%	4,2	26%
TOTAL	164	100%	16,6	100%

Fonte: Tabulações especiais do Censo Agropecuário 2006, IBGE dez/2010.

Uma característica importante da agricultura é que apesar do valor bruto da produção ser menor, a agricultura familiar é mais intensiva por unidade de área: produz em média R\$ 680 por hectare. Já a agricultura não familiar produz em média R\$ 432 por hectare. Além de intensiva por unidade de área, a agricultura familiar também ocupa mais pessoas por área: são mais de 15 pessoas ocupadas a cada 100 hectares, contra 1,7 da agricultura não familiar (Tabela 3).

Tabela 3 - indicadores de intensidade de utilização das terras Brasil, 2006.

Classificação	Valor por área (R\$/ha)	peessoas por área (peessoas/100ha)
Familiar	680	15,4
Não familiar	432	1,7
TOTAL	491	5,0

Fonte: Autor a partir das informações do Cneso Agropecuário 2006.

Em resumo, o Censo Agropecuário mostra uma agricultura familiar diversificada, onde parte possui condições de produtividade superior à da agricultura não-familiar, enquanto outra parte sobrevive em condições de renda agrícola reduzida, provavelmente próxima à condição de pobreza.

Apesar das informações do Censo Agropecuário fornecerem importantes indicadores da diversidade agropecuária, elas não são suficientes para as pesquisas sobre pobreza, já que não abrangem todas as rendas das famílias (especialmente aposentadorias e outras transferências de renda) e consideram apenas as pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários. Neste sentido, serão apresentadas a seguir as informações demográficas que abrangem estes aspectos.

3. As informações das Pnads entre 2001 a 2009

Com os dados das Pnads (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) é possível obter informações sobre a pobreza entre 2001 e 2009. Para manter a mesma base geográfica, considerou-se as áreas rurais de todos os estados, menos as áreas rurais do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima, pertencentes à antiga região Norte, que passaram a ser abrangidos pela Pnad somente a partir de 2004. Utilizou-se neste trabalho o critério de incluir entre as famílias pobres, aquelas com renda mensal per capita inferior a R\$ 140,00 (somando todos os ingressos), e na extrema pobreza aquelas com rendas de até R\$ 70,00 per capita, tomando como referência os atuais parâmetros do Programa Bolsa Família.

Antes de prosseguir, é importante observar que as Pnads possuem duas limitações: i) não consideram a produção para o autoconsumo dos agricultores familiares, e ii) não existe uma clara distinção entre renda bruta e líquida das pessoas ocupadas na posição conta-própria. A vantagem é que tais erros são constantes ao longo do tempo, não interferindo nas análises temporais.

Conforme esta definição de pobreza, o Brasil Rural tinha, em 2001, 54% da população em situação de pobreza e 28% na extrema pobreza. Esta proporção caiu significativamente para 33% e 14% em 2009, respectivamente (ver gráfico 1). Essa redução nas taxas de pobreza e extrema pobreza ocorreu em todas as regiões do país, como pode ser visualizado nas tabelas a seguir.

Gráfico 1 - Evolução da taxa (%) de pobreza e extrema pobre na população rural brasileira, entre 2001 a 2009.

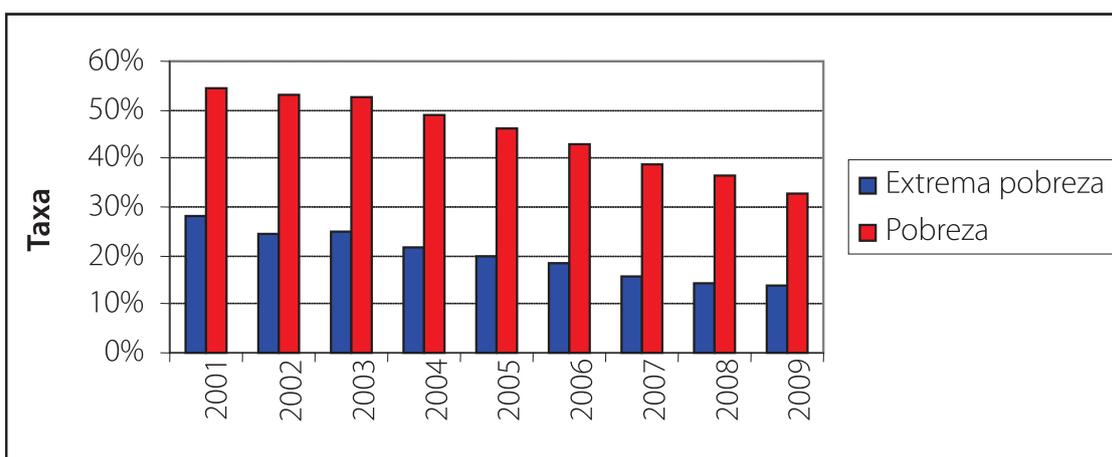


Tabela 4 - Fração da extrema pobreza rural.

REGIÕES	2001	2003	2009
Brasil	28%	25%	14%
Norte	13%	12%	6%
Nordeste	24%	23%	12%
Sudeste	6%	6%	2%
Sul	6%	5%	2%
Centro-oeste	7%	7%	3%

Fonte: tabulações especiais da PNADs.

Tabela 5 - Fração da pobreza rural.

REGIÕES	2001	2003	2009
Brasil	54%	52%	33%
Norte	35%	36%	19%
Nordeste	50%	50%	30%
Sudeste	17%	17%	8%
Sul	17%	15%	7%
Centro-oeste	23%	23%	10%

Fonte: tabulações especiais da PNADs.

Outra informação importante revelado pela evolução das rendas das famílias rurais é que a redução da pobreza não é resultado somente os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. O estímulo dado à agricultura familiar teve importante papel nesse processo, pois ocorreu um aumento real e significativo da renda agrícola (crescimento de 35% de 2002 para 2009) e das aposentadorias (ampliação de 31% para o mesmo período).

No período 2001/2009 a renda média da agricultura familiar cresceu 30% em termos reais, enquanto que a renda média brasileira cresceu 11%. As rendas do trabalho contribuíram em 58% do aumento da renda dos agricultores familiares. As famílias de assalariados também tiveram um ganho real na renda do trabalho, indicando que estas famílias estiveram engajadas em ciclos locais virtuosos de geração de emprego e renda.

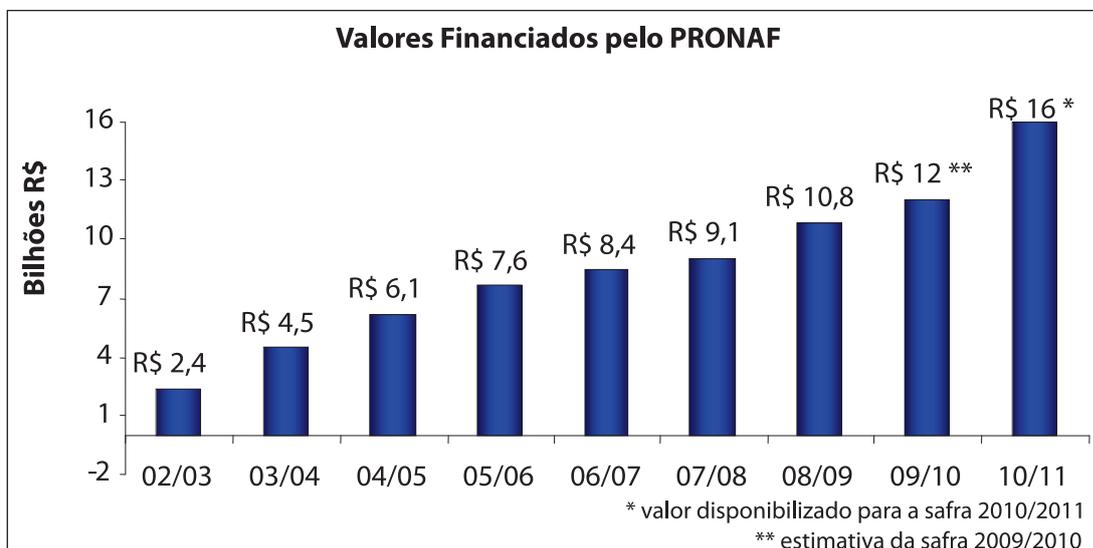
Algumas políticas públicas do Governo Federal, como as implementadas pelo MDA, ajudaram nesse processo. Um destaque foi a política de reforma agrária. Entre 2003 e 2009, 574.609 famílias foram assentadas (63% história do INCRA), totalizando 46,7 milhões de hectares destinados a este público. Comparando com outros países, estes resultados mostram a magnitude desta ação: a Bolívia em período semelhante (2006/09) destinou cerca de 18 milhões de hectares à reforma agrária, o México aproximadamente 8 milhões entre 1917/34 e 18 milhões entre 1934/40, a Nicarágua 2,6 milhões ha entre 1979/86, o Chile em torno de 5,5 milhões ha entre 1964/74, Cuba por volta de 5 milhões ha entre 1959/67 e a Venezuela cerca de 2 milhões de hectares.

No Brasil 3.348 assentamentos foram implantados de 2003 a 2009, onde o estado passou a garantir assistência técnica, habitação, eletricidade, água e comercialização da sua produção.

Este aumento do número de assentamentos foi possível graças à ampliação dos recursos empregados para a reforma agrária: em 2002 o Incra destinou R\$ 280 milhões para investimentos em novos assentamentos e, em 2009, esse valor passou para R\$ 742 milhões (entre 2003 e 2009 foram aplicados aproximadamente R\$ 7 bilhões de reais). Em 2002 o governo aplicava R\$ 5,3 milhões na assistência técnica para os assentados, já em 2009 os investimentos saltaram para R\$ 110 milhões. Nesse mesmo período, foram contratados 2 mil novos servidores concursados no Incra.

A política de crédito rural também foi expandida no Governo Lula. Os recursos destinados às aplicações do Pronaf alcançaram aumentos significativos ao longo dos últimos anos. Ocorreu a nacionalização do crédito que hoje está presente em 93% dos municípios brasileiros, a ampliação das linhas do Pronaf com a construção de linhas específicas para jovens, mulheres, agroecologia, semiárido, floresta, cooperativas e comercialização, a redução das taxas de juros e do custo bancário, a simplificação dos contratos e o aumento dos valores financiados. Este conjunto de medidas levou a que os recursos do Pronaf passaram de R\$ 2,4 bilhões em 2002/03 para mais de R\$ 16 bilhões em 2010/11 (conforme o gráfico abaixo). Atualmente o Pronaf beneficia mais de dois milhões de famílias.

Gráfico 2 - Crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)



O apoio do Governo Federal ao fortalecimento da agricultura familiar, também se deu por intermédio de outros instrumentos como a assistência técnica e a extensão

rural, os seguros agrícolas e a comercialização. Só na reconstrução do sistema de assistência técnica e extensão rural foram aplicados R\$ 626 milhões entre 2002 e 2009. Como resultado, houve um aumento dos agricultores atendidos – avançou de 291 mil para mais de 1,8 milhões de famílias, com mais de 24 mil técnicos em campo. Isso foi facilitado pela aprovação da Lei 12.188/2010, que alterou a forma de contratação do serviço.

Os seguros agrícolas também foram fundamentais para garantir maior estabilidade. O seguro de clima propicia ao agricultor, quando as perdas são maiores que 30%, zerar o débito do Pronaf junto ao banco, e receber até 65% da renda bruta esperada (até R\$ 2.500,00). O seguro de renda (PGPAF) assegura um desconto no crédito do Pronaf custeio e investimento, proporcional à diferença entre os preços de garantia e os preços de mercado, quando ocorrerem quedas nos preços ao produtor.

No aspecto da comercialização ocorreu a criação e expansão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adquire produtos da agricultura familiar para o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar. Mais recentemente foram garantidos 30% dos recursos da alimentação escolar (Pnae) para a compra de produtos da agricultura familiar, o que pode alcançar um mercado de até R\$ 1 bilhão ao ano.

O acesso a direitos também foi ampliado para segmentos sociais até então excluídos. O programa de documentação da trabalhadora rural expediu, em 2009, 403 mil novos documentos. Também se destaca a criação do Pronaf mulher, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo.

A partir de 2008 foi criada uma nova geração de políticas públicas que buscam a articulação com outras políticas públicas. Destaca-se a regularização fundiária na Amazônia legal, por meio do Programa Terra Legal, e o Programa Territórios da Cidadania. Este último nasceu da experiência dos Territórios Rurais de Identidade e abrange vários Ministérios, com mais de 180 ações.

Além da evolução positiva da renda da população rural, outros indicadores de qualidade de vida no Brasil indicam progressos. Entre 2004 e 2009 o número de domicílios rurais com acesso a bens duráveis cresceu:

- Com geladeira: de 4,0 para 6,5 milhões de famílias;
- Com TV: de 4,6 para 7,2 milhões de famílias;
- Com rádio: de 5,6 para 7,2 milhões de famílias;

- Com fogão: de 6,3 para 8,2 milhões de famílias;
- Com iluminação elétrica: de 5,5 para 7,9 milhões de famílias; e
- Com telefone: de 1,3 para 4,4 milhões de famílias.

Considerando que o número de famílias rurais, segundo a Pnad, permaneceu estável no período, o crescimento do número de famílias com acesso a estes bens duráveis e serviços aponta para uma significativa melhora na qualidade de vida no meio rural brasileiro. Entretanto, ainda temos muito a fazer: apesar dos avanços, 14% da população rural em 2009 ainda vivia em situação de extrema pobreza, e que será analisado com mais detalhes a seguir.

4. A extrema pobreza rural em 2009

Para caracterizar as famílias que vivem em condição de extrema pobreza será utilizada a Pnad 2009, por ser a última disponível e que abrange todo o território nacional. A limitação da Pnad é ser uma pesquisa amostral, permitindo identificar nas Unidades da Federação as regiões metropolitanas, urbanas e rurais, mas não identifica os municípios, ocultando assim a diversidade interna nos Estados.

A partir da definição de R\$ 70 per capita, o universo de pessoas em extrema pobreza em 2009 é 10,07 milhões, pertencentes a 2,58 milhões de famílias, sendo que 772 mil destas declararam não ter nenhuma forma de rendimento em setembro daquele ano.²

A grande maioria da população em extrema pobreza vive fora das regiões metropolitanas (78%), especialmente nas áreas urbanas de médios e pequenos municípios (44%).

² Mês de referência da Pnad 2009.

**Tabela 6 - Classificação das famílias brasileiras segundo a condição de pobreza, e segundo a localização dos domicílios
 Brasil, 2009**

(milhares de famílias)

Situação do Domicílio	Extrema pobreza		Pobreza	Não pobres	sem declaração de renda	Total das famílias
	sem rendimento	com rendimento				
Metropolitano	296	263	786	16.496	997	18.838
Urbano	282	251	738	16.002	974	18.246
Rural	14	12	49	494	23	591
Não metropolitano	476	1.548	3.275	33.743	816	39.858
Urbano	355	788	2.032	27.835	669	31.679
Rural	121	760	1.243	5.909	146	8.179
BRASIL	772	1.811	4.061	50.240	1.812	58.696

Fonte: Pnad 2009, a partir do processamento de Del Grossi.

A seguir são apresentadas algumas características das condições de vida da população, com ênfase na população em extrema pobreza. O objetivo é apontar os domicílios que apresentam algumas determinadas condições, com maior probabilidade de serem local de residência de famílias pobres ou extremamente pobres, facilitando sua localização e cadastramento.

A grande maioria dos domicílios amostrados é de domicílios particulares permanentes (99%), mas os poucos domicílios particulares improvisados e os domicílios coletivos possuem uma maior concentração de famílias pobres ou sem rendimentos, respectivamente.

Residir em um domicílio com 8 ou mais integrantes indica probabilidade de 46% de estar entre o grupo de famílias pobres ou extremamente pobres.

Tabela 7 - Algumas características dos domicílios segundo a classificação de pobreza Brasil, 2009.

Características dos Domicílios	Extrema pobreza		Pobreza	Não pobres
	sem rendimento	com rendimento		
Espécie do domicílio				
Particular permanente	1%	3%	7%	86%
Particular improvisado	5%	3%	12%	77%
Coletivo	10%	2%	1%	87%
Número de moradores dos domicílios particulares				
1 a 4 moradores	1%	2%	5%	89%
5 a 7 moradores	0%	7%	17%	73%
8 ou mais moradores	0%	17%	25%	54%
Material predominante na construção das paredes externas do prédio				
Alvenaria	1%	3%	6%	86%
Madeira aparelhada	1%	4%	11%	83%
Taipa não revestida	4%	20%	23%	51%
Madeira aproveitada	3%	10%	20%	66%
Palha	1%	19%	25%	54%
Outro material	3%	15%	12%	64%
Material predominante na cobertura - telhado - do domicílio				
Telha	1%	4%	8%	85%
Laje de concreto	1%	1%	2%	90%
Madeira aparelhada	3%	3%	10%	82%
Zinco	1%	4%	9%	84%
Madeira aproveitada	2%	18%	25%	52%
Palha	6%	20%	26%	48%
Outro material	4%	6%	6%	75%

Fonte: Pnad 2009, processamento por Del Grossi.

Nota: sem apresentar a % dos sem declaração de renda.

Paredes de alvenaria ou madeira aparelhada são típicas de domicílios de famílias não-pobres. Já os telhados que utilizam palha ou madeira aproveitada são condições comuns das famílias pobres ou extremamente pobres.

Outra característica das famílias não-pobres é o número de cômodos do domicílio: quanto maior o número de cômodos, menor a participação das famílias pobres ou em extrema pobreza. Ao contrário, famílias que residem em domicílios de 1 ou 2 cômodos tem maior probabilidade de estarem no grupo das famílias pobres.

Tabela 8 - Algumas características dos domicílios segundo a classificação de pobreza Brasil, 2009.

Características dos Domicílios	Extrema pobreza		Pobreza	Não pobres
	sem rendimento	com rendimento		
Número de cômodos do domicílio				
1	8%	10%	11%	70%
2	4%	6%	13%	74%
3	3%	6%	11%	78%
4	2%	5%	10%	81%
5	1%	4%	8%	84%
6 a 10	1%	2%	5%	89%
11 ou mais	0%	0%	0%	93%
Número de cômodos servindo de dormitório				
1	3%	3%	5%	88%
2	1%	4%	8%	84%
3	0%	3%	8%	85%
4 ou mais	0%	3%	8%	84%
Condição de ocupação do domicílio				
Próprio – já pago	1%	3%	7%	85%
Próprio – ainda pagando	1%	1%	2%	93%
Alugado	1%	2%	5%	89%
Cedido por empregador	0%	2%	13%	83%
Cedido de outra forma	3%	6%	11%	78%
Outra condição	2%	8%	13%	74%
Se domicílio é próprio, o terreno onde está localizado o domicílio é próprio				
Sim	1%	3%	6%	86%
Não	1%	5%	10%	80%

Fonte: Pnad 2009, processamento por Del Grossi.

Nota: sem apresentar a % dos sem declaração de renda.

Domicílio sem acesso à água é um forte indicador de pobreza ou extrema pobreza (Tabela 9), especialmente quando a origem da água for de poço ou nascente fora da propriedade. Da mesma forma, domicílios sem banheiro ou sanitário também indicam uma forte probabilidade dos residentes serem de famílias pobres ou em extrema pobreza.

**Tabela 9 - acesso a serviços de saneamento básico
 segundo a classificação das famílias
 Brasil, 2009.**

Características do Domicílio e acesso a serviços de Saneamento	Extrema pobreza		Pobreza	Não pobres
	sem rendimento	com rendimento		
Tem água canalizada em pelo menos um cômodo do domicílio				
Sim	1%	2%	6%	87%
Não	2%	15%	21%	60%
Se tem água canalizada em pelo menos um cômodo, a proveniência da água canalizada utilizada no domicílio				
Rede geral de distribuição	1%	2%	6%	88%
Poço ou nascente	1%	3%	9%	85%
Outra proveniência	2%	8%	16%	73%
Se não tem água canalizada em nenhum cômodo, a água utilizada no domicílio é da rede geral de distribuição para a propriedade				
Sim	2%	14%	21%	61%
Não	2%	15%	21%	60%
Se não tem água canalizada nem acesso a rede geral, a água utilizada no domicílio é de poço ou nascente localizado na propriedade				
Sim	2%	13%	20%	62%
Não	2%	17%	22%	56%
Tem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade				
Sim	1%	3%	6%	87%
Não	3%	19%	23%	54%
Se tem banheiro ou sanitária, o uso do banheiro é:				
Só do domicílio	1%	2%	6%	87%
Comum a mais de um domicílio	4%	6%	12%	75%
Número de banheiros ou sanitários				
1	1%	3%	8%	85%
2 ou mais	1%	0%	1%	93%
Forma de escoadouro do banheiro ou sanitário				
Rede coletora de esgoto ou pluvial	1%	1%	4%	90%
Fossa séptica ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial	1%	1%	3%	92%
Fossa séptica não ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial	1%	3%	9%	85%
Fossa rudimentar	1%	5%	12%	80%
Vala	2%	11%	17%	69%
Direto para o rio, lago ou mar	2%	3%	10%	82%
Outra forma	4%	7%	11%	67%

Fonte: Pnad 2009, processamento por Del Grossi. Os sem declaração de renda não estão apresentados.

Tabela 10 - Acesso a alguns serviços básicos segundo a classificação das famílias Brasil, 2009.

Serviços Básicos	Extrema pobreza		Pobreza	Não pobres
	sem rendimento	com rendimento		
Destino do lixo domiciliar				
Coletado diretamente	1%	2%	5%	88%
Coletado indiretamente	2%	3%	9%	84%
Queimado ou enterrado na propriedade	2%	11%	17%	69%
Jogado em terreno baldio ou logradouro	3%	15%	17%	63%
Jogado em rio, lago ou mar	0%	10%	38%	52%
Outro destino	3%	2%	9%	86%
Forma de iluminação do domicílio				
Elétrica (de rede, gerador, solar)	1%	3%	7%	86%
Óleo, querosene ou gás de botijão	3%	19%	20%	56%
Outra forma	5%	10%	20%	63%
Tem telefone móvel celular				
Sim	1%	2%	6%	88%
Não	2%	7%	12%	76%
Tem telefone fixo convencional				
Sim	1%	0%	2%	92%
Não	2%	5%	11%	81%

Fonte: Pnad 2009, processamento por Del Grossi. Não estão apresentados os resultados dos sem declaração de renda.

Domicílios no quais o lixo é queimado ou jogado (em terreno ou rio), também é comum entre as famílias pobres ou extremamente pobres.

O acesso à energia elétrica também é maior entre as famílias não-pobres. Quase 44% dos domicílios que utilizam óleo, querosene ou gás de botijão são pobres ou extremamente pobres.

Tendo em vista os bens duráveis, a falta de fogão, utilizando de lenha ou carvão como fonte de calor, não possuir aparelhos de TV ou geladeiras são circunstâncias frequentes entre as famílias pobres ou extremamente pobres (Tabela 11).

**Tabela 11- Existência de alguns bens duráveis nos domicílios
 Brasil, 2009.**

Tipo de bens duráveis	Extrema pobreza		Pobreza	Não pobres
	sem renda	com renda		
Tem fogão de duas ou mais bocas				
sim	1%	3%	7%	86%
nao	6%	13%	15%	65%
Não tem fogão de suas ou mais bocas, mas tem fogão de uma boca				
sim	3%	15%	19%	61%
não	7%	11%	13%	67%
Tipo de combustível utilizado no fogão				
gás de botijão	1%	2%	6%	87%
gás canalizado	1%	0%	0%	88%
Lenha	1%	12%	19%	66%
Carvão	2%	19%	23%	54%
Energia elétrica	0%	1%	0%	92%
Outro combustível	0%	0%	12%	88%
Tem filtro d'água				
sim	1%	2%	6%	87%
não	2%	4%	8%	84%
Tem rádio				
sim	1%	3%	6%	87%
não	3%	7%	12%	76%
Tem televisão em cores				
sim	1%	3%	7%	86%
não	4%	11%	14%	70%
Não tem TV em cores, mas tem TV preto e branco				
sim	4%	11%	11%	73%
não	4%	11%	14%	70%
Tem geladeira				
sim, de 2 portas	1%	0%	2%	92%
sim, de uma porta	1%	3%	8%	86%
não	4%	15%	20%	60%
Tem freezer				
sim	1%	1%	2%	92%
não	1%	4%	8%	85%
Tem máquina de lavar roupas				
sim	1%	0%	2%	92%
não	2%	5%	11%	80%

Fonte: Pnad 2009, processamento por Del Grossi.

5. Considerações finais

A partir de 2003 ocorreu no Brasil uma notável queda nas taxas e no número absoluto de famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.

A melhoria da renda destas famílias se reflete em suas condições de vida. A renda do trabalho teve papel de destaque para o aumento da renda das famílias rurais, indicando que estas políticas estiveram envolvidas em ciclos locais virtuosos de geração de renda e emprego. As políticas públicas do Governo Federal no período podem ter ajudado a inserção destas famílias nestes ciclos, e com certeza novas pesquisas serão realizadas neste aspecto.

Apesar dos avanços, as informações estatísticas indicam que ainda persistem parcelas importantes da população em condição de extrema pobreza. Neste sentido, novas ações precisam ser planejadas, visando superação desta condição por estas famílias.

Referências

FRANÇA, C.; DEL GROSSI e MARQUES. **O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009. 96p.

GRAZIANO DA SILVA, J; DEL GROSSI e FRANÇA (org.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. 360p.

GUANZIROLI, C.; CARDIM, S. E. (Coord.). **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA, fev./2000. 74 p. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/fao/pub3.html>>.

CAPÍTULO III

DISTRIBUIÇÃO DE
RENDIMENTOS E QUALIDADE DE
VIDA DOS DOMICÍLIOS RURAIS
BRASILEIROS

■ **Alexandre Gori**
Professor Doutor do Instituto de Economia da
Unicamp

1. Introdução

Diversos estudos atestam a acentuada redução da pobreza e desigualdade no Brasil nos anos 2000 (Barros *et al.*, 2007a). Entre os fatores-chave para explicar esse fenômeno, estaria a significativa expansão das políticas públicas de transferências de renda aos domicílios mais pobres e nas regiões com menor grau de desenvolvimento socioeconômico do país.

Uma característica dessas análises sobre a dinâmica da pobreza e desigualdade no Brasil é o fato de usualmente basearem-se em conceitos objetivos das condições de vida, como a renda per capita, o consumo privado ou a infraestrutura domiciliar (Hoffmann, 2009; Maia, 2009). Pouca atenção tem sido dada a conceitos mais subjetivos de como as pessoas se sentem em relação as suas condições materiais ou as suas participações na sociedade (Pessoa e Silveira, 2009).

Embora o poder aquisitivo seja uma boa aproximação para o bem-estar das pessoas, há conceitos que vão além da posse de mercadorias e bens materiais e imateriais. Por exemplo, populações pobres podem apresentar diferentes níveis de suficiência de renda ou segurança alimentar, que dependem, além do rendimento familiar, do acesso à produção para o autoconsumo ou a benefícios sociais, como merenda escolar ou cesta básica alimentar (Hoffmann, 2008). Assim, avaliar as percepções das pessoas em relação à suficiência de seus rendimentos, da quantidade e qualidade dos alimentos consumidos, traria novos e importantes elementos para compreender o grau de pobreza e desigualdade da população.

Este trabalho destina-se à análise da dinâmica da qualidade de vida, medida a partir das percepções individuais em relação à suficiência de renda, quantidade e qualidade dos alimentos consumidos. Atenção especial é dada às diferenças territoriais, seja entre os estados brasileiros ou entre as áreas urbanas e rurais. Verifica ainda a associação entre a dinâmica da percepção de qualidade de vida e a da distribuição de quatro

fontes principais de rendimentos: trabalho, aposentadorias e pensões, transferências e outras fontes. As análises baseiam-se em resultados da Pesquisa sobre Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos de 2002/2003 e 2008/2009.

Métodos de análise

Os resultados basearam-se em informações da base de microdados da POF de 2002/2003 e 2008/2009 sobre as avaliações da qualidade de vida e da declaração de rendimentos dos integrantes dos domicílios (IBGE, 2002; IBGE, 2008). O período de coleta das informações da POF é entre julho e junho e a referência para deflacionamento dos rendimentos é 1º de janeiro (Barros *et al.*, 2007a). Todos os rendimentos da POF de 2002/2003 foram deflacionados para janeiro de 2008/2009 a partir do índice acumulado do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor)¹.

Além de possibilitar a análise dos gastos das famílias brasileiras, a POF investiga de maneira mais aprofundada a renda familiar em comparação a outras pesquisas domiciliares do IBGE, como a Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e o Censo Demográfico (Barros *et al.*, 2007b). Enquanto estas duas últimas são pesquisas de propósitos múltiplos (mercado de trabalho, migração, escolaridade, estrutura familiar, entre outros), a POF é uma pesquisa específica sobre consumo, gasto e renda familiar.

Os rendimentos se referem a valores brutos anuais e foram divididos por doze para serem convertidos em valores mensais. As análises consideraram a composição das principais fontes de rendimento: trabalho, aposentadorias e pensões, transferências e outras fontes. O rendimento do trabalho refere-se tanto ao rendimento da ocupação principal quanto ao de outras ocupações que a pessoa possa exercer no período de referência. As rendas provenientes de aposentadorias ou pensões são aquelas pagas por instituto de previdência pública para uma pessoa aposentada ou beneficiária. Os rendimentos de outras fontes referem-se àqueles habituais (por exemplo, aluguéis, pensão alimentícia, abono permanência, fundos privados de complementação do salário ou pensão, doações e mesadas) ou esporádicos (décimo terceiro, férias, saque do FGTS, ganhos de jogos e aplicações, entre outros) recebidos no período de doze meses.

¹ Valores obtidos na página eletrônica do IPEADATA (Disponível em: <<http://www.ipeadata.br>>. Acesso em: novembro de 2010.)

O rendimento de transferências é composto, majoritariamente, pelas provisões do Programa Bolsa Família (BF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BF foi criado no início de 2004, unificando outros programas de benefícios sociais, como o programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação (Duarte *et al.*, 2009). Em janeiro de 2009, período de referência das análises, tinham direito a receber o BF, sem nenhuma condicionalidade, as famílias com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 60 e as famílias com uma renda *per capita* mensal entre R\$ 60 e R\$ 120 que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Para as famílias com renda inferior a R\$ 60, o valor mensal recebido variava de R\$ 62 e R\$ 182, dependendo do número de crianças ou adolescentes na família (Brasil, 2009). Para as famílias com renda *per capita* entre R\$ 60 e R\$ 120, o valor mensal do benefício variava entre R\$ 20 e R\$ 60.

O BPC, por sua vez, é um benefício no valor de um salário mínimo pago mensalmente a pessoas idosas de 65 anos ou mais e portadores de deficiência incapacitados para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, os beneficiados devem pertencer a famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, ou seja, renda *per capita* inferior a R\$ 103,75 considerando o salário mínimo de R\$ 415 em janeiro de 2009.

Para padronizar os critérios de classificação, o valor correspondente a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de janeiro de 2009 foi também adotado para a linha de pobreza, ou seja, foram consideradas como pobres aqueles integrantes de famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 103,75 mensais.

2. Políticas públicas, pobreza e desigualdade

É bem documentado na literatura nacional o importante papel do rendimento de políticas públicas na recente queda da desigualdade e da pobreza no Brasil (Barros *et al.*, 2007a). Um método comumente adotado para avaliar esses impactos é o relacionamento entre a dinâmica da composição das fontes de rendimento e os indicadores de pobreza e desigualdade.

Nas últimas décadas, caiu a parcela da renda do trabalho na composição da renda da população e cresceu, principalmente, a parcela devida aos rendimentos de aposentadorias e pensões (Hoffmann, 2006; Soares, 2006). Ainda que o rendimento de aposentadorias e pensões apresente um efeito regressivo sobre a distribuição de renda no Brasil, ou seja, contribua para aumentar a desigualdade por estar mais

concentrado entre os relativamente mais ricos que as demais fontes de rendimento (Hoffmann, 2003), importantes mudanças implantadas no regime de previdência no Brasil tiveram significativas repercussões na distribuição dos rendimentos e na redução da pobreza (Maia, 2010).

A constituição de 1988 trouxe mudanças no regime de proteção social que ampliaram a abrangência dos benefícios e favoreceram principalmente as populações mais pobres do País. Ademais, a vinculação do piso desses benefícios ao salário mínimo também contribuiu para a redução da desigualdade, na medida em que esse apresentou valorização quase que contínua em termos reais a partir de 1994. Essas alterações começaram a ser implantadas a partir de 1992, estabelecendo uma cobertura quase que universal já na década de 90, garantindo equidade ao acesso de benefícios para as populações urbanas e rurais, bem como idade mínima menor de aposentadoria para mulheres e trabalhadores rurais (Oliveira *et al.*, 2008).

Como reflexo das mudanças implantadas, houve, já na década de 90, um crescimento significativo da participação do rendimento de aposentadorias e pensões em praticamente todo o território, sobretudo nas regiões mais pobres (Maia, 2010). No Nordeste, por exemplo, embora os valores *per capita* dos rendimentos de aposentadorias e pensões sejam baixos, estes assumem papel de destaque na renda total, dada a condição de extrema pobreza da população e os baixos rendimentos pagos pelo mercado de trabalho.

Paralelamente, uma substancial expansão de programas de políticas públicas de transferência direta de renda contribuiu para amenizar a situação de vulnerabilidade das famílias pobres (Medeiros *et al.*, 2007). Estes programas foram estabelecidos nos países em desenvolvimento por inspiração de agências como o Banco Mundial e influenciados, em grande medida, pelas propostas de relações de titulação (*entitlement relations*) de Amartya Sen (Belik, 2006). Segundo essas propostas, o tratamento da questão da pobreza passaria pela garantia de um conjunto de direitos encadeados como, por exemplo, a seguridade social, o direito à propriedade de terra e o acesso ao crédito.

No Brasil, a transferência de renda às famílias mais pobres cumpriu um importante papel na redução da pobreza e da desigualdade. Por exemplo, ainda que representasse menos de 2% da renda total em 2004, o rendimento de outras fontes foi responsável por cerca de ¼ da redução da desigualdade entre 1997 e 2004 (Hoffmann, 2006). Adicionalmente, a concentração dos benefícios dos programas de transferência de renda nas regiões mais pobres do País teria acentuado o papel deste rendimento sobre a queda da desigualdade nessas localidades. No Nordeste, por exemplo, a participação do rendimento de outras fontes subiu de 0,6% para 3,3% da renda total

entre 1998 e 2004 e representou quase 50% da queda da desigualdade nesse período (Hoffmann, 2006).

A expansão do rendimento de políticas públicas nas últimas décadas e a importância que o tema tem despertado nas discussões acadêmicas e políticas não podem deixar de considerar o papel central que o mercado de trabalho assume na qualidade de vida das famílias e, conseqüentemente, na determinação da pobreza e da desigualdade. Um importante componente da desigualdade no mercado de trabalho e da concentração da pobreza nas áreas rurais é a expressiva diferença entre os rendimentos agrícolas e não-agrícolas, assim como as características socioeconômicas que definem os seus ocupados (Quadros e Maia, 2010).

Diversas mudanças ocorreram no mercado de trabalho e no perfil dos trabalhadores rurais e urbanos nas últimas décadas, com impactos sobre a redução da pobreza e desigualdade (Gasques *et al.*, 2010). Por exemplo, cada vez mais famílias rurais desenvolvem atividades outras que não as ligadas à agricultura, como resultado do processo de urbanização do campo e da própria estratégia de defesa à pobreza rural (Campolina *et al.*, 2009; Nascimento, 2009).² Paralelamente, a mecanização agrícola vem gradativamente substituindo o trabalhador braçal pelo operador de máquinas (Campolina *et al.*, 2009). Sobretudo nas áreas de maior dinamismo da agricultura, tem aumentado a demanda de mão de obra mais qualificada e mais especializada em detrimento do trabalho manual não qualificado, que, em grande medida, tem sido o estereótipo do trabalhador rural (Buainain e Deddeca, 2008). Um dos reflexos dessa dinâmica é a redução da participação do trabalhador não remunerado e o crescimento do emprego com carteira. A escolaridade também tem aumentado nas atividades agrícolas e não-agrícolas, assim como tem reduzido as diferenças entre os rendimentos de ocupados com distintos graus de escolaridade (Hoffmann e Ney, 2004). De maneira geral, houve um processo de convergência dos rendimentos do trabalho entre as grandes regiões e, especialmente, entre áreas urbanas e rurais (Soares, 2006; Maia, 2010).

3. Indicadores subjetivos da qualidade de vida

Embora o rendimento *per capita* seja frequentemente utilizado com a melhor aproximação para bem-estar das pessoas, sobretudo no que se refere ao consumo no âmbito privado (Rocha, 2000), há que se considerar significativas diferenças nos padrões de qualidade de vida que surgem mesmo entre famílias com rendimentos relativamente homogêneos (Maia, 2009). Por exemplo, o acesso a alimentos não

² Entretanto, como destaca Nascimento (2009), a pluriatividade (ocupações agrícolas e não-agrícolas em uma mesma família) não garante, por si só, a exclusão da condição de pobreza. Para deixar de ser pobre, seria necessário que essa pluriatividade ocorresse em uma região relativamente desenvolvida.

depende apenas da renda monetária das famílias, mas também de uma série de benefícios, condições e estilos de vida das pessoas (Hoffmann, 2008). Entre outros fatores, a merenda escolar ou a produção de alimentos para autoconsumo na agricultura familiar podem ser importantes atenuadores da insuficiência alimentar entre as populações mais carentes.

A POF, além de prover uma rica base de informações sobre a renda e o consumo das famílias, possibilita análises de importantes aspectos da qualidade de vida das pessoas. Por exemplo, perguntas de natureza subjetiva investigam o grau de satisfação das famílias com a suficiência de renda, a quantidade e qualidade dos alimentos consumidos. Estas informações ampliam abordagens de estudos sobre as condições de vida e, em especial, pobreza e desigualdade, fornecendo um conjunto de indicadores que enriquecem as possibilidades analíticas dos estudos socioeconômicos.

Segundo Pessoa e Silveira (2009), a qualidade de vida engloba não apenas os domínios objetivos da condição de vida (por exemplo, emprego, consumo e habitação), mas também domínios associados a como as pessoas se sentem em respeito as suas próprias vidas e, num sentido mais restrito, à avaliação e à percepção subjetiva das pessoas sobre suas condições objetivas de vida. Enquanto o conceito de condição de vida costuma ser medido por indicadores objetivos de resultados e recursos (como valor dos gastos de consumo e acesso a itens de infraestrutura domiciliar) a qualidade de vida se ocupa com a questão de como as pessoas se sentem em relação a suas próprias vidas e, num sentido mais restrito, com a avaliação e a percepção subjetiva das pessoas sobre suas condições objetivas de vida.

Fator fundamental para a qualidade de vida das pessoas é a quantidade e a qualidade do consumo alimentar, que determina desde a disponibilidade para ofertar trabalho até a saúde e o bem-estar dos integrantes familiares. As consequências do consumo insuficiente de alimentos (desnutrição), consumo excessivo (obesidade) ou inadequado de alimentos (características impróprias da dieta) são fundamentais na definição do estado de saúde das pessoas, em particular no que se refere a doenças crônicas da idade adulta (Monteiro *et al.*, 2000).

Como as pessoas costumam privilegiar o consumo de alimentos em detrimento de outros itens, a fome acaba representando a manifestação mais crítica da falta de renda (Belik, 2006). Para este mesmo autor, a segurança alimentar engloba ainda conceitos mais abrangentes, envolvendo três dimensões básicas: a quantidade mínima de alimentos suficiente para suprir o mínimo recomendado; a qualidade e a salubridade da alimentação e a garantia de acesso digno a esses alimentos.

Para considerar de forma mais ampla a diversidade de situações que podem caracterizar a qualidade de vida, este trabalho utiliza indicadores subjetivos associados à insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar. As perguntas relacionadas a cada indicador foram:

- i) Insuficiência de renda: *em sua opinião a renda total de sua família permite que você(s) leve(m) a vida até o fim do mês com: muita dificuldade, dificuldade, alguma dificuldade, alguma facilidade, facilidade muita facilidade;*
- ii) Insuficiência alimentar: *das afirmativas a seguir, qual aquela que melhor descreve a quantidade de alimento consumido por sua família: normalmente não é suficiente, às vezes é suficiente, é sempre suficiente;*
- iii) Insatisfação alimentar: *das afirmativas a seguir, qual aquela que melhor descreve o tipo de alimento consumido por sua família: sempre do tipo que quer, nem sempre do tipo que quer, raramente do tipo que quer.*

Uma das vantagens dos indicadores de qualidade de vida autodeclarados é que estes incorporam, simultaneamente, percepções subjetivas e objetivas da qualidade de vida, sem necessidade explícita de diagnósticos objetivos sobre as condições de vida das famílias. Por outro lado, estudos apontam um descolamento entre indicadores sociais objetivos e subjetivos de qualidade de vida, ou seja, não necessariamente pessoas sofrendo maior privação material reportam menor satisfação com suas vidas.

As diferenças em razão da subjetividade das autodeclarações costumam ser agrupadas em duas categorias principais (Pessoa e Silveira, 2009):

- i) *Diferenças de expectativas:* a avaliação subjetiva das pessoas sobre sua qualidade de vida pode sofrer a influência de suas expectativas, objetivos e aspirações formados em relação aos padrões que julgam razoáveis. Assim, pessoas com condições materiais de recursos semelhantes podem apresentar diferentes percepções de qualidade de vida em função do histórico de vida de cada uma e de suas aspirações em relação aos padrões que julgam ideais. A consideração das diferenças de expectativas é especialmente relevante na análise das avaliações autodeclaradas de qualidade de vida entre regiões ou entre áreas urbanas e rurais, tendo em vista as substanciais diferenças que estes moradores apresentam em relação ao estilo e condição de vida;
- ii) *Percepção de renda relativa:* a avaliação subjetiva das pessoas em relação a sua renda, consumo ou riqueza, também depende, em grande medida, de sua posição relativa dentro de seu grupo social de

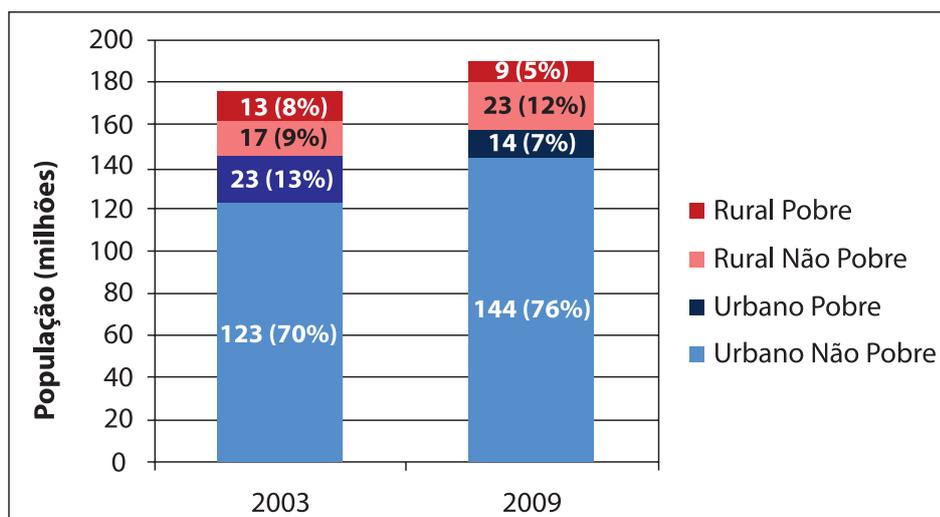
referência. Normalmente as pessoas se comparam a outras mais ricas de seu mesmo grupo social para avaliar sua satisfação ou suficiência de renda ou consumo. Quanto maior a extensão e a complexidade das necessidades desse grupo social, maiores serão as necessidades de renda e consumo para garantir uma condição considerada normal de vida de seus membros na sociedade. Assim, pessoas com níveis semelhantes de renda e consumo, mas pertencentes a grupos sociais distintos, podem divergir em relação à autoavaliação da satisfação com a qualidade de vida. Por exemplo, a complexidade dos gastos e preocupações dos residentes urbanos costuma ser substancialmente superior à dos residentes rurais. Entre os mais pobres, as necessidades dos residentes urbanos vão além do consumo alimentar, envolvendo preocupações com o transporte, a violência e o tráfico de drogas.

4. Dinâmica da distribuição de rendimentos

4.1 Dinâmica da pobreza e das fontes de rendimento

Na segunda metade dos anos 2000 o Brasil presenciou um período de relevante dinamismo econômico, com expressivos impactos na redução da pobreza e no crescimento do rendimento *per capita* das famílias. Segundo estimativas da POF, o número de pobres caiu de 36 para 23 milhões de pessoas entre 2003 e 2009 (Gráfico 1). Nas áreas rurais, onde a prevalência da pobreza é maior (28% de pobres entre os residentes rurais em 2009, contra 9% da população urbana), o número de pobres caiu de 13 para 9 milhões (redução de 31%).

Gráfico 1 – População segundo local de residência e condição de pobreza – Brasil 2003 e 2009



Fonte: POF/IBGE. Elaboração do autor

A redução da pobreza foi um reflexo da variação positiva de todas as fontes de rendimento: trabalho, aposentadorias e pensões, transferências e outras fontes (Tabela 1). A renda *per capita* das famílias rurais foi a que mais cresceu, passando de R\$ 260 para R\$ 383 mensais entre 2003 e 2009, crescimento de 42% e muito superior aos 20% da renda *per capita* urbana. Mesmo assim, o grau de desigualdade entre os rendimentos das áreas urbanas e rurais continua elevado, com um rendimento *per capita* mais de duas vezes superior nas áreas urbanas em relação às rurais em 2009.

Tabela 1 – Rendimento *per capita* segundo fontes regulares de rendimento e situação censitária – Brasil 2003 e 2009

Fonte	2003				2009			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Rnd p cap	%	Rnd p cap	%	Rnd p cap	%	Rnd p cap	%
Trabalho	484,1	77,0	205,7	79,1	581,9	73,9	284,3	73,4
Aposentadorias e Pensões	86,9	13,8	38,4	14,8	133,2	16,9	66,5	17,2
Transferência renda	1,6	0,3	3,5	1,3	5,8	0,7	10,8	2,8
Outras fontes	55,8	8,9	12,4	4,8	66,0	8,4	25,8	6,7
Total	628,5	100,0	260,0	100,0	786,9	100,0	387,3	100,0

Fonte: POF/IBGE. Elaboração do autor

Valores em janeiro de 2009 (INPC)

A expansão das políticas focalizadas de transferência de renda cumpriu um importante papel na dinâmica dos rendimentos *per capita* dos domicílios rurais e urbanos. Entre as diferentes fontes de rendimento, o rendimento *per capita* de políticas focalizadas de transferências de renda foi o que mais cresceu, quatro vezes no período, embora ainda represente a menor parcela do rendimento total das populações urbanas e rurais. Este é especialmente importante nas áreas rurais, onde os repasses equivaliam a R\$ 11 mensais *per capita* e representavam 3% da renda total rural em 2009. Nas áreas rurais, o crescimento do rendimento de transferências monetárias esteve associado, sobretudo, à ampliação do BF. Em 2009, aproximadamente 28% dos domicílios rurais recebiam rendimentos do BF (cerca de 2,5 milhões de domicílios) e os repasses desse programa correspondiam a 69% do total do valor das transferências para as áreas rurais.

Nas áreas urbanas, além do programa BF, o BPC também assume destaque na composição dos rendimentos de transferências. Embora a população beneficiada

pelo BPC seja substancialmente inferior à do BF, o valor de seus benefícios individuais é substancialmente superior e, no total, ambos os programas se equivaliam no que se refere ao montante de benefícios destinados às áreas urbanas. Em 2009, eram pouco menos de 1 milhão de domicílios urbanos contemplados pelo BPC, mas o total de repasses desse programa era praticamente equivalente aos do BF (48% e 49% do total de transferências monetárias nas áreas urbanas, respectivamente). O BF, por sua vez, contemplava aproximadamente 5,1 milhões de domicílios urbanos, 10% do total de domicílios urbanos em 2009.³

O rendimento *per capita* de aposentadorias e pensões apresentou o segundo maior crescimento relativo no período (53% nas áreas urbanas e 67% nas áreas rurais). Além da valorização do salário mínimo, base para pagamento dos benefícios previdenciários, as mudanças implementadas no regime de previdência pública rural no Brasil a partir da Constituição de 1988 foram fundamentais para garantir uma maior renda aos moradores rurais. Entre essas mudanças, destacam-se as novas disposições constitucionais que reduziram em cinco anos as condições para aposentadoria por idade do trabalhador rural e tornaram mais amplas as condições de concessão dos benefícios (Oliveira *et al.*, 1997).

Uma política de valorização do bem-estar da população não pode, entretanto, relegar a importância do trabalho para a geração de renda e estabilidade das famílias. Mesmo com o expressivo crescimento dos rendimentos de políticas públicas no período analisado, o rendimento do trabalho continua como a fonte majoritária dos rendimentos regulares das populações urbanas e rurais. O rendimento do trabalho apresentou variação positiva no período (16% nos domicílios urbanos e 33% nos rurais), mas em ritmo inferior ao das demais fontes de rendimento. Reduziu, assim, sua participação no total do rendimento da população. Entre os determinantes da valorização do rendimento *per capita* do trabalho nos domicílios rurais, podem-se destacar a valorização do salário mínimo, o aumento da formalização e mudanças na estrutura ocupacional, como a redução dos trabalhadores não remunerados e dos pequenos produtores conta-própria nas regiões menos favorecidas do país.⁴

3 Deve-se destacar que, embora, segundo registros do Ministério do Desenvolvimento Social, o programa BF beneficiou 11,3 milhões de famílias em 2008, segundo estimativas da POF, seriam 7,5 milhões de domicílios (Hoffmann, 2009). Entre as justificativas para explicar essa diferença, estariam a dificuldade das pesquisas domiciliares em captar todos as fontes de rendimento e a omissão por muitos entrevistados do recebimento dos rendimentos desse programa.

4 Por exemplo, entre 2004 e 2009 o número de trabalhadores agrícolas conta-própria caiu de 4,1 para 3,5 milhões de pessoas (de 29% para 27% dos ocupados agrícolas) e o de trabalhadores agrícolas não remunerados caiu de 4,5 para 3,6 milhões de pessoas (de 31% para 28% dos ocupados agrícolas) (Fonte: Pnad, microdados, IBGE. Elaboração do autor).

O rendimento de outras fontes também constitui parcela expressiva da renda total, sobretudo nas áreas urbanas, nas quais representava 19% da renda total em 2009. Constituem fontes desse tipo de rendimento, principalmente, o décimo terceiro salário (15% e 11%, respectivamente, para áreas urbanas e rurais), aluguéis e arrendamentos (10% e 9%, respectivamente), venda de imóvel (8% e 6%) e empréstimo (6% e 13%).

4.2 Distribuição das fontes de rendimento

Embora o rendimento de transferências represente a menor parcela da renda total entre as fontes consideradas, cumpre um importante papel na composição da renda das famílias mais pobres. Entre as famílias não-pobres destaca-se, por sua vez, a elevada participação relativa do rendimento de outras fontes. Por exemplo, em 2009, 23% da renda dos domicílios pobres rurais eram provenientes de programas de transferência e 19% da renda dos domicílios não-pobres urbanos eram provenientes de outras fontes, como décimo terceiro salário, aluguel e venda de imóveis (Gráfico 2).

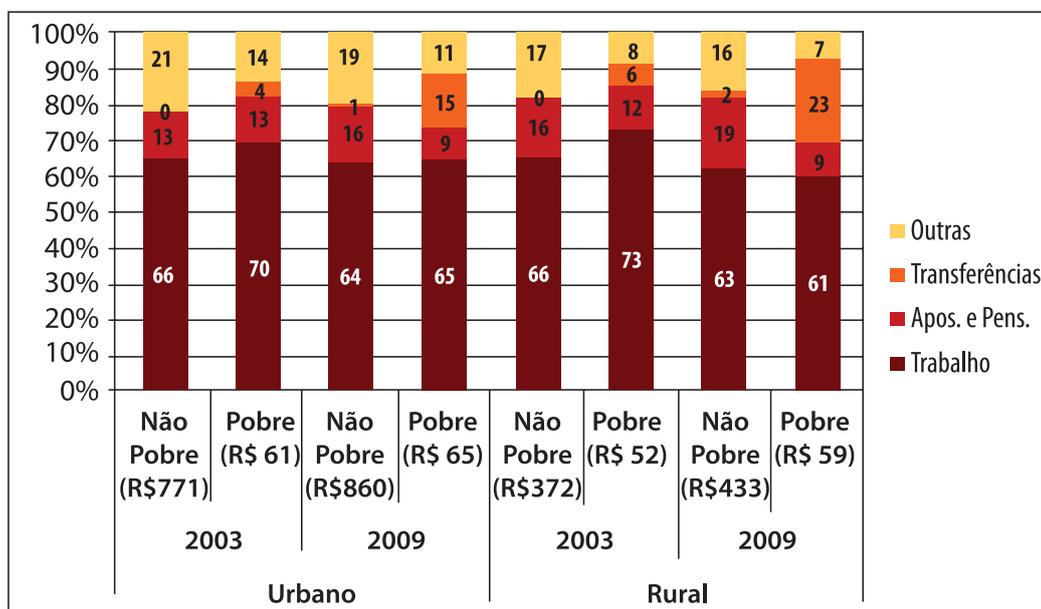
Uma causa natural da expansão dos programas focalizados de transferência de renda foi o crescimento da participação desta fonte na renda das famílias pobres, sobretudo daquelas residentes nas áreas rurais. Nestas áreas, além da maior focalização dos programas de transferência de renda, a possibilidade de auferir renda no trabalho ou de outras fontes é menor. Entre 2003 e 2009, a parcela do rendimento de transferência na renda total dos domicílios pobres cresceu 12 p.p. nos domicílios urbanos e 17 p.p. nos domicílios rurais. Para essas famílias com baixos rendimentos *per capita*, abaixo da linha de pobreza, o valor de benefícios dos programas de transferência representa uma parcela importante da renda total, apenas inferior à do rendimento do trabalho. Cumpriria, assim, um importante papel na determinação de padrões mínimos de bem-estar e qualidade de vida dessas famílias.

Por outro lado, aumentou significativamente a participação do rendimento de aposentadorias e pensões entre as famílias não-pobres (3 p.p. tanto nos domicílios urbanos quanto nos rurais). Na verdade, o próprio valor pago aos beneficiários de aposentadorias e pensões é responsável por eliminar boa parte das famílias de beneficiários da condição de pobreza.

Além dos impactos positivos sobre a renda das famílias, os rendimentos de aposentadorias e pensões têm desempenhado outros importantes papéis na mudança da composição dos arranjos familiares, na estrutura produtiva (dinamismo das economias locais) e na economia familiar (Beltrão *et al.*, 2005). Nas áreas rurais, por exemplo, tem aumentado a frequência de famílias com três ou mais gerações. Aumentou também o empoderamento dos idosos, sobretudo das mulheres, dentro das famílias, mudando o papel destes de dependentes para provedores.

Gráfico 2 – Composição da renda *per capita* domiciliar segundo fontes de rendimento, condição de pobreza e situação censitária (valores das rendas per capita em parênteses)

Brasil 2003 e 2009



Fonte: POF/IBGE. Elaboração do autor

Valores em janeiro de 2009 (INPC)

Além de contribuir para eliminar ou atenuar a condição de pobreza de inúmeras famílias, os rendimentos de transferências cumprem, em boa medida, seus propósitos de direcionamento de renda às populações mais pobres. Entre as diferentes fontes de rendimento, os rendimentos de transferências eram os que apresentavam os efeitos mais progressivos sobre a distribuição de rendimentos, ou seja, estavam mais concentrados entre os mais pobres. Por exemplo, em 2009, aproximadamente 68% do total dos rendimentos de transferências eram direcionados aos 40% domicílios urbanos mais pobres e 52% entre os rurais mais pobres (Tabela 2). Estar mais concentrado entre os domicílios mais pobres em comparação às demais fontes de rendimento significa que o rendimento de transferências contribui para reduzir a desigualdade de renda do conjunto das populações urbanas e rurais, o que é demonstrado por inúmeros estudos (Hoffmann, 2006; Soares, 2006; Barros *et al.*, 2007a).

Tabela 2 – Distribuição das fontes de rendimento segundo grupos de renda domiciliar *per capita*– Brasil 2003 e 2009

Grupo de Renda <i>Per capita</i>		2003					2009				
		Rnd P Cap	% Trab	% Apos Pens	% Transf	% Outras	Rnd P Cap	% Trab	% Apos Pens	% Transf	% Outras
Urbano	10% mais ricos	3.139	45	48	11	57	3580	43	44	1	55
	50% medianos	590	47	43	31	38	722	47	48	32	39
	40% mais pobres		129	8	8	57	5	179	10	8	68
	Total		660	100	100	100	100	791	100	100	100
Rural	10% mais ricos		1.073	47	31	2	64	1420	45	29	2
	50% medianos		208	44	64	42	32	307	45	65	46
	40% mais pobres		47	9	6	56	4	77	9	7	52
	Total		230	100	100	100	100	326	100	100	100

Fonte: POF/IBGE. Elaboração do autor
Valores em janeiro de 2009 (INPC)

Chama também à atenção a elevada concentração dos rendimentos de aposentadorias e pensões entre os domicílios rurais nos décimos intermediários da distribuição de rendimentos. Em 2009, 65% dos rendimentos desta fonte eram destinados aos domicílios do 5º ao 9º décimo da distribuição de renda *per capita*, concentração muito superior ao das áreas urbanas (48%). O fato é que, por eliminar boa parte das famílias de beneficiários da condição de pobreza, o rendimento de aposentadoria e pensões acaba concentrado nos domicílios dos décimos intermediários e superiores da distribuição de rendimentos. Nas áreas urbanas, os valores mais elevados dos benefícios pagos pelo INSS e, sobretudo, pelo regime de previdência dos servidores públicos, contribuem para a maior concentração dessa fonte de rendimento entre os décimos mais elevados da distribuição de renda (Hoffmann, 2003).

De maneira geral, houve uma ligeira redução da desigualdade para a maior parte das fontes de rendimento dos domicílios urbanos e rurais. Em outras palavras, as famílias relativamente mais pobres passaram a apropriar-se de uma parcela maior

do rendimento em comparação às famílias mais ricas. A única exceção ocorreu com o rendimento de transferências para os domicílios rurais, aumentando a parcela apropriada pelo décimos intermediários em detrimento dos 40% mais pobres. Resultado este que pode estar associado ao aumento da abrangência do programa e contemplação de famílias com rendimentos relativamente mais elevados nas áreas rurais. Deve-se, entretanto, destacar que o rendimento *per capita* destas famílias dos décimos intermediários nas áreas rurais era de apenas R\$ 307 mensais em 2009.

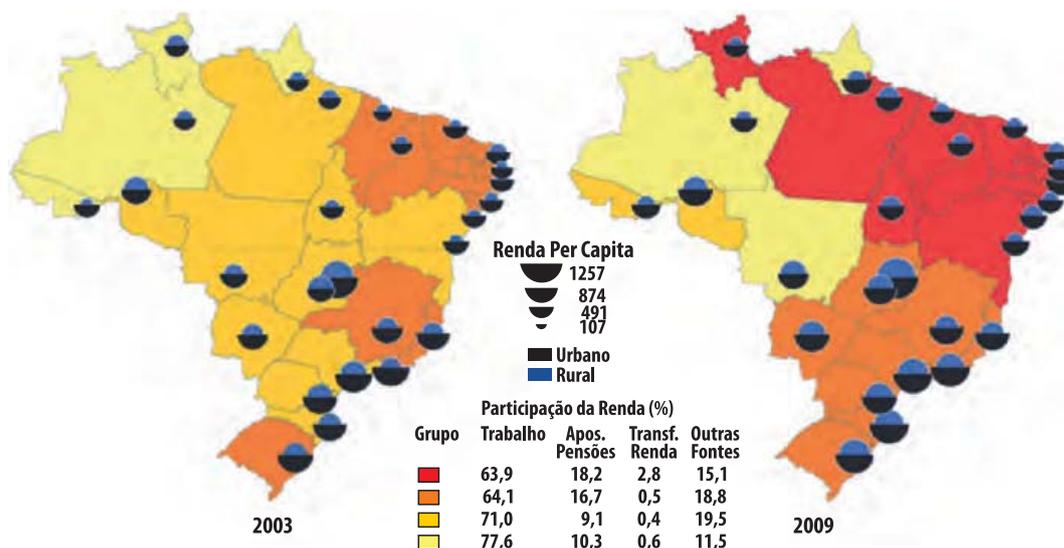
4.3 Distribuição regional das fontes de rendimento

Outro aspecto importante da dinâmica dos tipos rendimentos refere-se aos impactos na redução das desigualdades territoriais. Para cumprir com esse objetivo, a Figura 1 apresenta a distribuição espacial dos estados brasileiros segundo grupos relativamente homogêneos de participação das fontes de rendimento.⁵ Do primeiro grupo (amarelo claro) ao último grupo (vermelho), a tendência é a redução da participação da renda do trabalho e aumento das demais fontes: aposentadorias e pensões, transferências e outras fontes. Os círculos são proporcionais ao rendimento *per capita* das localidades urbanas (azul escuro) e rurais (azul claro). Foram identificados quatro grupos principais que podem assim ser definidos:

- Grupo 1 – trabalho (amarelo claro): estados com elevada participação da renda do trabalho (média de 78%), o que pode ser em razão dos maiores rendimentos do trabalho ou à elevada participação da população economicamente ativa;
- Grupo 2 – trabalho e outras fontes (amarelo escuro): estados onde a participação da renda do trabalho também é elevada (71%) e o rendimento de outras fontes destaca-se pela elevada participação relativa (20%);
- Grupo 3 – aposentadorias e outras fontes (laranja): estados que se destacam pelas elevadas participações relativas dos rendimentos de aposentadorias e pensões (17%) e outras fontes (19%);
- Grupo 4- aposentadorias e transferências: estados com a menor participação da renda do trabalho (64%) e com destaque para as maiores participações relativas dos rendimentos de aposentadorias (18%) e de transferências (3%).

⁵ O método de agrupamento adotado nesta análise foi o de *Ward*, uma estratégia de agregação baseada na análise das variâncias dentro e entre os grupos formados. O objetivo do método de *Ward* é criar grupos hierárquicos de tal forma que as variâncias dentro dos grupos sejam mínimas e as variâncias entre os grupos sejam máximas (Crivisqui, 1999). As variáveis consideradas na agregação foram os percentuais de participação de cada fonte de rendimento (trabalho, aposentadorias e pensões, transferências e outras fontes) na renda total de cada estado em 2003 e 2009.

Figura 1 – Distribuição espacial do rendimento *per capita* segundo grupos estaduais de participação das fontes de rendimento - Brasil 2003 e 2009



Fonte: POF/IBGE. Elaborado pelo autor com Philcarto (<http://philcarto.free.fr>).
Valores em janeiro de 2009 (INPC)

Alguns padrões de desigualdade no território são bem evidentes, como a concentração de estados com baixa participação da renda do trabalho, elevada participação de transferências e baixos rendimentos *per capita* no nordeste brasileiro. Nesta área mais pobre do país, a vinculação das aposentadorias e pensões ao piso de um salário mínimo e a concentração dos benefícios de programas de transferência de renda cumprem significativo papel na composição da renda (Maia, 2010). Soma-se ainda o fato das remunerações do mercado de trabalho serem baixas, aumentando a relevância dos rendimentos de políticas públicas na renda total da população.

Na parte centro-sul, predominam estados de elevada renda *per capita* e elevada participação relativa do rendimento de aposentadorias, o que estaria associado não somente aos maiores valores pagos pelo sistema de previdência, como ao processo mais avançado de envelhecimento da população (Maia, 2010). Como o rendimento de aposentadorias está fortemente associado às remunerações do mercado de trabalho, que são mais elevadas nessa área mais rica do país, os rendimentos individuais de aposentadorias tendem a ser maiores nas regiões mais desenvolvidas. A maior parcela relativa de idosos pode também contribuir para a relevância da participação dos rendimentos de aposentadorias. Esta poderia ser explicada pela demanda migratória de muitos jovens trabalhadores da parte sul do país para a nova fronteira agrícola na

região centro-norte e pelo processo mais avançado de desenvolvimento demográfico (menor taxa de fertilidade e maior expectativa de vida).⁶

No noroeste do país prevalecem estados com elevada participação da renda do trabalho, o que pode em grande medida ser creditado à demanda migratória observada nas últimas décadas. Segundo Théry e Mello (2008), nos anos 1990, destacaram-se ainda fluxos migratórios centrípetos – tradicionais migrações do Nordeste e do Sul para o centro do País – e centrífugos – migrações do Sul para a Amazônia ocidental e do Nordeste para a Amazônia oriental. Como os migrantes são, em sua maioria, jovens e adultos em busca de novas oportunidades de trabalho, essa dinâmica contribuiu para aumentar a concentração relativa de jovens e adultos, o que condicionaria a maior dependência do rendimento do trabalho nessas áreas (Maia, 2010).

A dinâmica das fontes de rendimento entre 2003 e 2009 também sugere importantes mudanças nos padrões espaciais da distribuição de rendimentos. Em primeiro lugar, a concentração espacial de estados com elevada participação dos rendimentos de transferências nas áreas mais pobres do país, sobretudo na região Nordeste. Em segundo, o significativo crescimento da renda *per capita* dos domicílios urbanos e rurais em praticamente todos os estados, sobretudo naqueles mais pobres. Por exemplo, na região Nordeste o crescimento da renda *per capita* dos domicílios rurais variou entre 10% (Alagoas) e 123% (Sergipe). Reduziu a diferença entre os rendimentos urbanos e rurais na grande maioria dos estados e as diferenças entre os rendimentos de boa parte dos estados mais pobres e mais ricos.

5. Dinâmica da qualidade de vida

5.1 Percepções sobre a qualidade de vida

Acompanhando, em certa medida, a dinâmica da renda *per capita*, houve uma generalizada melhora das percepções de qualidade de vida das populações urbanas e rurais entre 2003 e 2009. Mesmo assim, os índices de insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar continuam preocupantes. Por exemplo, o percentual de pessoas que declarou apresentar pelo menos alguma dificuldade de renda caiu de 87% para 77% nas áreas urbanas e de 91% para 84% nas áreas rurais (Tabela 3). Em 2009, eram 37 milhões com muita dificuldade, 42 milhões com dificuldade e outros 67 milhões com alguma dificuldade. De maneira geral, 147 milhões de pessoas apresentavam pelo menos alguma dificuldade de renda em 2009, 5 milhões de pessoas a menos que em 2003.

⁶ Por exemplo, em 2009, pessoas com 60 anos de idade ou mais representavam mais de 12% da população nas regiões Sul e Sudeste, enquanto eram apenas 7% na região Nordeste. Por sua vez, esperança de vida ao nascer era de 75 anos nas regiões Sul e Sudeste, e de 70 anos na região Nordeste (Fonte: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em fevereiro de 2011).

Os índices de insuficiência alimentar e insatisfação alimentar são menos severos que o de insuficiência de renda, indicando, como esperado, que as pessoas privilegiam a quantidade e qualidade de alimentos consumidos em detrimento do consumo de outros itens. Entretanto, esses índices também chamam atenção pelo expressivo número de pessoas e pela participação relativa no conjunto total da população. Nas áreas rurais, 50% das pessoas apresentaram pelo menos algumas vezes insuficiência de alimentos e 78% declararam nem sempre consumirem os tipos de alimentos que querem. Nas áreas urbanas, esses percentuais eram equivalentes a 38% e 67%, respectivamente.

Aproximadamente 20 milhões de pessoas declararam apresentar insuficiência alimentar grave (normalmente quantidade de alimentos não é suficiente) e outros 55 milhões insuficiência moderada (quantidade de alimentos às vezes não é suficiente). A melhora na qualidade de vida se expressa pela substancial redução do número de pessoas com insuficiência alimentar declarada, já que 14 milhões de pessoas deixaram de apresentar qualquer tipo de insuficiência alimentar (grave ou moderada) entre 2003 e 2009. A redução dos índices de insatisfação alimentar também foi significativa, embora mais modesta que a da insuficiência alimentar. Aproximadamente 6 milhões de pessoas deixaram de apresentar a insatisfação mais grave com o tipo de alimento consumido (raramente do tipo que quer).

Tabela 3 – Distribuição dos domicílios (%) segundo percepções de qualidade de vida – Brasil 2003 e 2009

Indicador de qualidade de vida	2003				2009			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	N (1.000)	%	N (1.000)	%	N (1.000)	%	N (1.000)	%
Renda permite que se viva com:								
Muita Dificuldade	40.491	28	11271	38	29.065	19	8.037	25
Dificuldade	34.682	24	7676	26	33.972	22	8.435	26
Alguma dificuldade	49.447	34	8258	28	56.776	37	10.577	33
Alguma facilidade	12.015	8	1625	5	20.778	13	3.297	10
Facilidade	5.946	4	786	3	13.508	9	1.667	5
Muita Facilidade	864	1	146	0	1.323	1	186	1
Quantidade de alimentos:								
Normalmente não é suficiente	21.720	15	5881	20	15.306	10	4.474	14
Às vezes não é suficiente	48.406	34	12544	42	43.230	28	11.663	36
É sempre suficiente	73.156	51	11340	38	96.858	62	16.052	50
Tipo de alimento consumido:								
Sempre do tipo que quer	36.144	25	4022	14	51.736	33	7.097	22
Nem sempre do tipo que quer	81.132	57	18466	62	82.454	53	18.757	58
Raramente do tipo que quer	26.016	18	7282	24	21.208	14	6.340	20

Fonte: POF/IBGE. Elaboração do autor

Para todos os indicadores, destacam-se os piores índices observados nos domicílios rurais em comparação aos urbanos. Esses resultados podem estar tanto associados às piores condições objetivas de vida (renda, emprego infraestrutura e consumo, por exemplo), como a diferenças devidas à subjetividade das declarações, ou seja, percepções distintas de qualidade de vida entre moradores de áreas rurais e urbanas. Uma análise mais apurada dos diferentes níveis econômicos e seus impactos sobre as percepções de qualidade de vida dos residentes urbanos e rurais é apresentada no próximo item.

5.2 Diferenças de renda da percepção de qualidade de vida

A percepção de qualidade de vida apresenta uma forte relação com o rendimento *per capita*. Essa associação pode ser observada no Gráfico 3, que apresenta, para cada valor de rendimento *per capita*, os percentuais de pessoas com insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar.

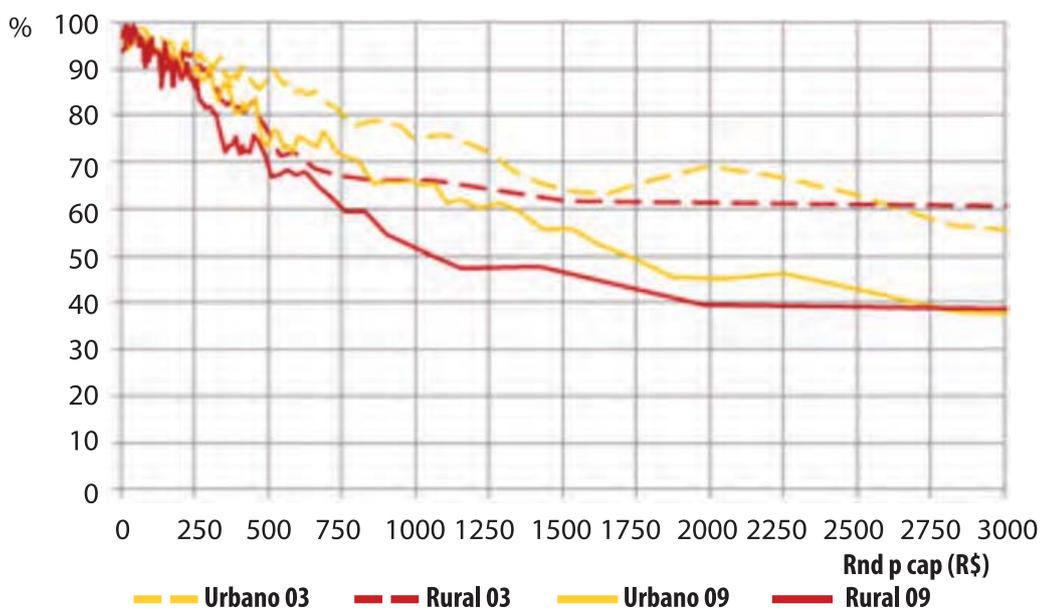
Primeiramente, destaca-se o fato da insuficiência de renda ser elevada (entre 40% e 50%) mesmo para pessoas com rendimentos relativamente elevados. Esse resultado estaria associado, entre outros fatores, ao fenômeno da percepção de renda relativa, ou seja, quanto maior a extensão e a complexidade das necessidades de um grupo, maior seriam os gastos necessários para assegurar uma participação normal de seus membros na sociedade. Haveria, assim, um limite para a avaliação objetiva da percepção de qualidade de vida que, no caso da insuficiência de renda, estaria próximo aos R\$ 2 mil mensais.

Outro resultado interessante é que, sobretudo para os extremos da distribuição de rendimentos *per capita*, não há diferenças substantivas entre as declarações de insuficiência de renda dos integrantes de domicílios rurais e urbanos. No extremo inferior, principalmente para rendimentos *per capita* inferiores a R\$ 250 mensais, a insatisfação aproxima-se de 100% da população, o que refletiria as extremas privações destas famílias em função das restrições impostas pela renda domiciliar.

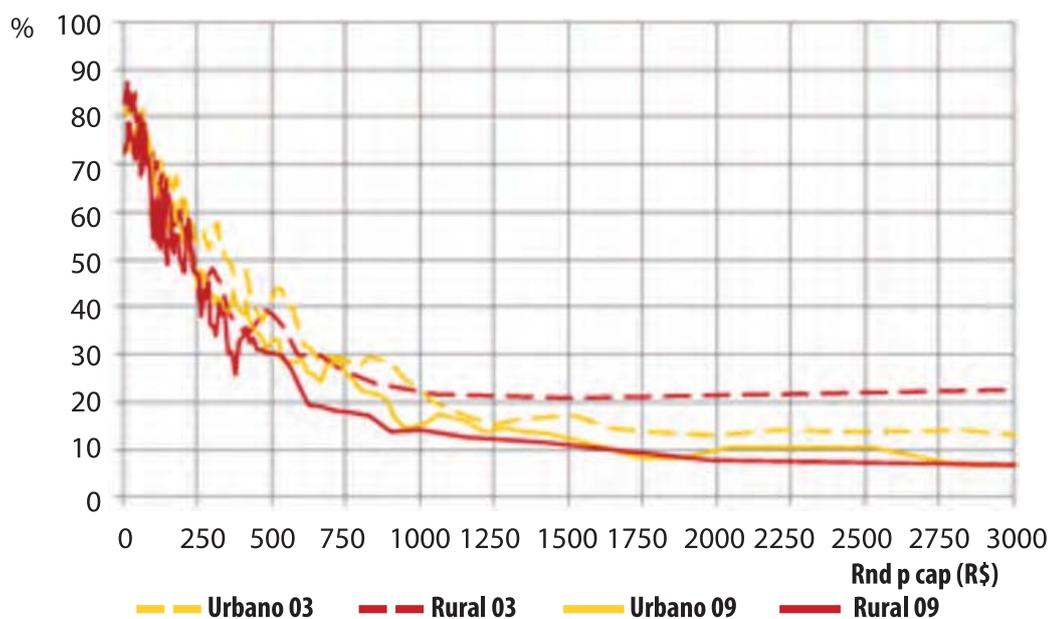
No intervalo intermediário, entre aproximadamente R\$ 250 e R\$ 2.500 mensais, a insuficiência tende a ser maior nas áreas urbanas, o que poderia estar associado às diferenças nas expectativas formadas a partir de históricos de vidas diferentes, por exemplo, vida baseada em um maior valor para a cesta de consumo das áreas urbanas. Para rendimentos superiores a, aproximadamente, R\$ 2.000 mensais, a insuficiência atinge seu valor mínimo, próximos a 40%. A proximidade das avaliações entre os integrantes rurais e urbanos para esta classe de rendimentos poderia ainda refletir o limite de satisfação objetiva alcançado pela renda domiciliar *per capita* em ambas as localidades.

Gráfico 3 – Percentual de pessoas com insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação com tipo de alimentos segundo renda per capita domiciliar - Brasil 2003 e 2009

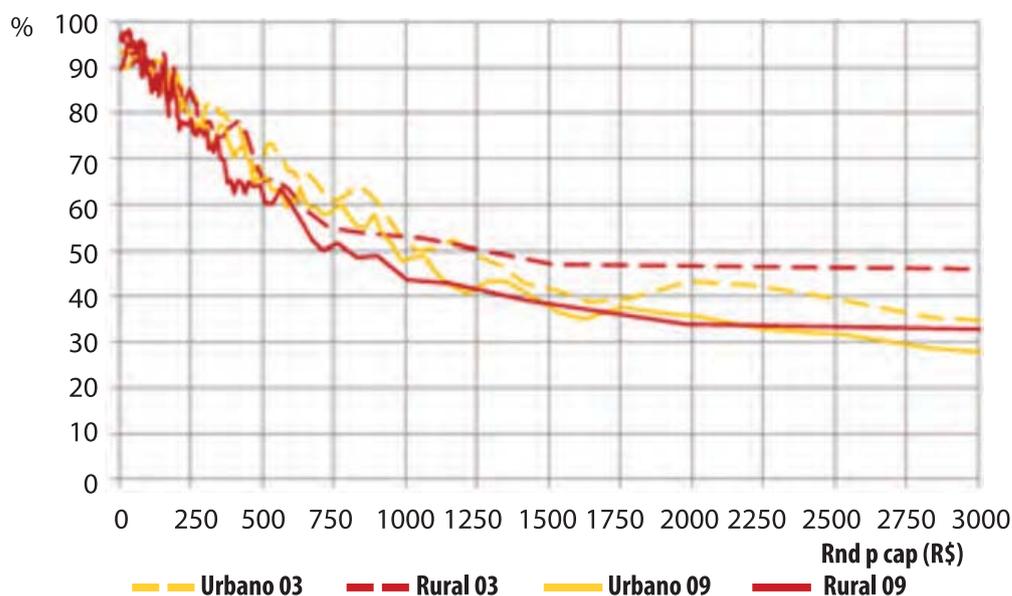
Insuficiência de Renda



Insuficiência Alimentar



Insatisfação com Tipo de Alimento



Fonte: POF/IBGE. Elaboração do autor

Valores em janeiro de 2009 (INPC)

Se as insatisfações são iguais ou inferiores nas áreas rurais para as mesmas faixas de rendimentos, o que explicaria o maior percentual do total de insatisfeitos entre os residentes rurais seria, sobretudo, a distribuição de rendimentos de sua população. Em outras palavras, a maior prevalência de pessoas com baixos rendimentos nas áreas rurais determinaria, em grande medida, o maior percentual de insuficiência de renda nas áreas rurais, e não as maiores privações que residentes rurais estariam sujeitos em relação a residentes urbanos com rendimentos semelhantes.

Houve uma redução substancial nas avaliações de insuficiência de renda entre 2003 e 2009, sobretudo entre as faixas intermediárias e superiores de renda *per capita*. Esse resultado poderia refletir desde uma maior facilidade de acesso a bens e serviços públicos, como saúde, educação e infraestrutura domiciliar, até melhores expectativas e aspirações formadas em relação ao futuro, como expectativas de melhores oportunidades de renda e emprego na economia.

O percentual de pessoas com insuficiência alimentar apresenta a relação mais sensível à renda domiciliar *per capita*, ou seja, apresenta a queda mais acentuada para incrementos adicionais iniciais da renda *per capita*. Para os mais pobres, a insuficiência chega a ultrapassar os 80% da população. Há uma rápida queda da insatisfação com o

crescimento da renda *per capita*, atingindo o percentual mínimo de insatisfação (entre 8% e 20%) a partir de, aproximadamente, R\$ 1.250 mensais.

Para os mais pobres e aqueles com rendimentos *per capita* intermediários, a insuficiência alimentar é ligeiramente inferior nas áreas rurais, o que pode estar associado ao fato destas populações estarem mais próximas à produção para o próprio consumo e ao menor preço relativo dos alimentos nas áreas rurais. Para os relativamente mais ricos, a insuficiência é aparentemente semelhante nas áreas rurais e urbanas, o que poderia refletir o limite de satisfação objetiva de consumo de alimentos alcançado pela renda domiciliar *per capita*.

Houve ainda redução do percentual de pessoas com insuficiência alimentar para residentes rurais e urbanos com rendas semelhantes entre 2003 e 2009, sobretudo para os não-pobres. Poderiam ter contribuído para essa dinâmica desde a maior oferta de alimentos até a queda relativa dos preços dos produtos da cesta básica

De forma análoga à insuficiência de renda, o percentual de pessoas que não estão satisfeitas com os alimentos que consomem é elevado mesmo para as faixas mais altas de renda domiciliar *per capita* (entre 30% e 40%). Em 2009, a maior diferença entre as insatisfações de residentes urbanos e rurais ocorreu para os valores intermediários da distribuição de rendimentos, com uma maior prevalência de insatisfeitos nas áreas urbanas. Resultado este que pode estar associado ao maior preço relativo dos alimentos para a população desta faixa de rendimentos nas áreas urbanas.

5.3 Diferenças regionais da percepção de qualidade de vida

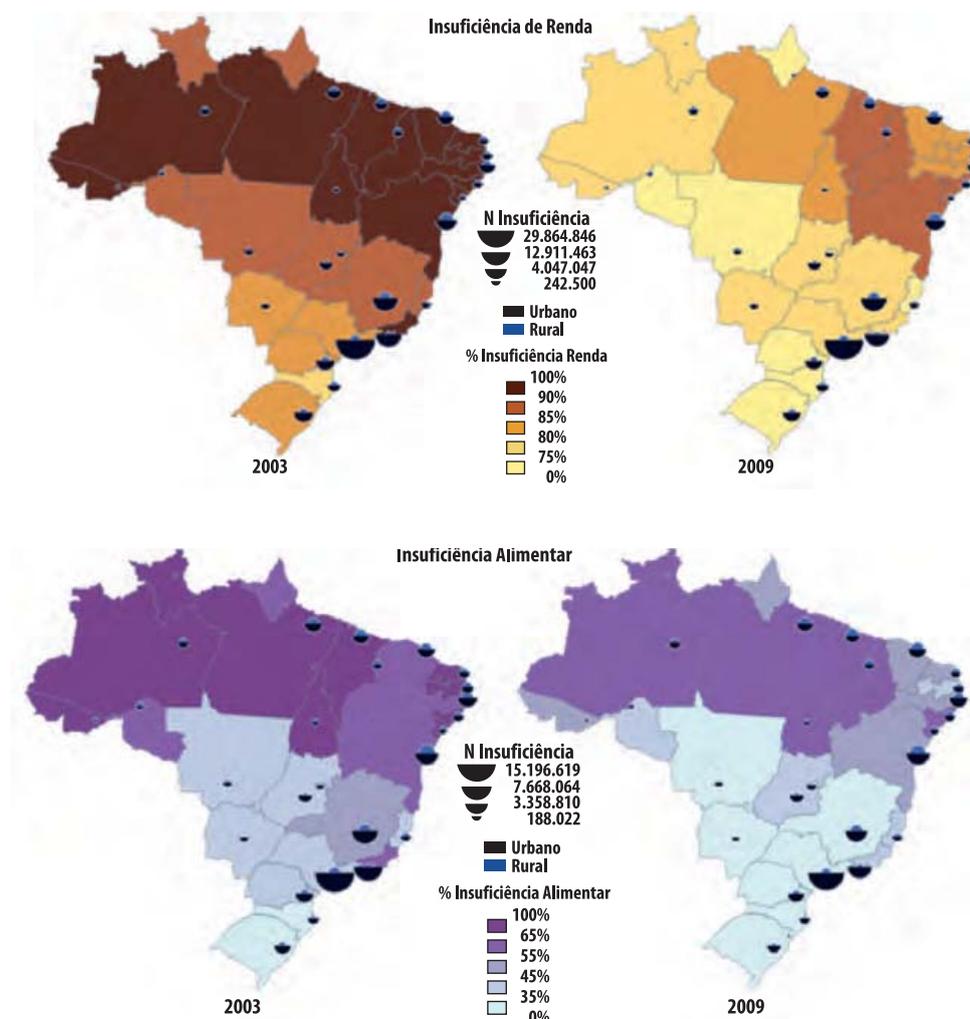
As diferenças regionais são também importantes determinantes da qualidade de vida. As diferenças de percepções da qualidade de vida entre os estados brasileiros podem ser observadas na Figura 2, que apresenta a distribuição espacial dos percentuais (gradações de cores) e número absoluto de pessoas (círculos proporcionais) com insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar.

Em primeiro lugar, destacam-se os evidentes padrões de concentração territorial da insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar, ou seja, a proximidade geográfica de estados com padrões semelhantes de avaliação da percepção de qualidade de vida. Em termos percentuais, as piores percepções são observadas nos estados mais pobres das regiões Norte e Nordeste, embora a população de insatisfeitos, em termos absolutos, concentre-se nos estados mais populosos da região Sudeste. Por exemplo, o percentual de pessoas com insuficiência de renda nos estados da região Nordeste era, em 2009, igual ou superior a 84%. Na

região Sudeste, por sua vez, embora o percentual de pessoas com insuficiência de renda fosse igual ou inferior a 77% em todos os estados em 2009, a população com insuficiência correspondia, em termos absolutos, a 63 milhões de pessoas, enquanto que no Nordeste eram 45 milhões de pessoas.

Em todos os estados, o número de pessoas com insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar é superior nas áreas urbanas em relação às áreas rurais, embora, em termos percentuais, a prevalência de insatisfeitos seja maior nas áreas rurais. Resultado este que reflete a maior prevalência da pobreza nas áreas rurais e sua concentração absoluta nas áreas urbanas mais populosas.

Figura 2 – Distribuição espacial do percentual (cores) e número de pessoas (círculos) com insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar Brasil 2003 e 2009

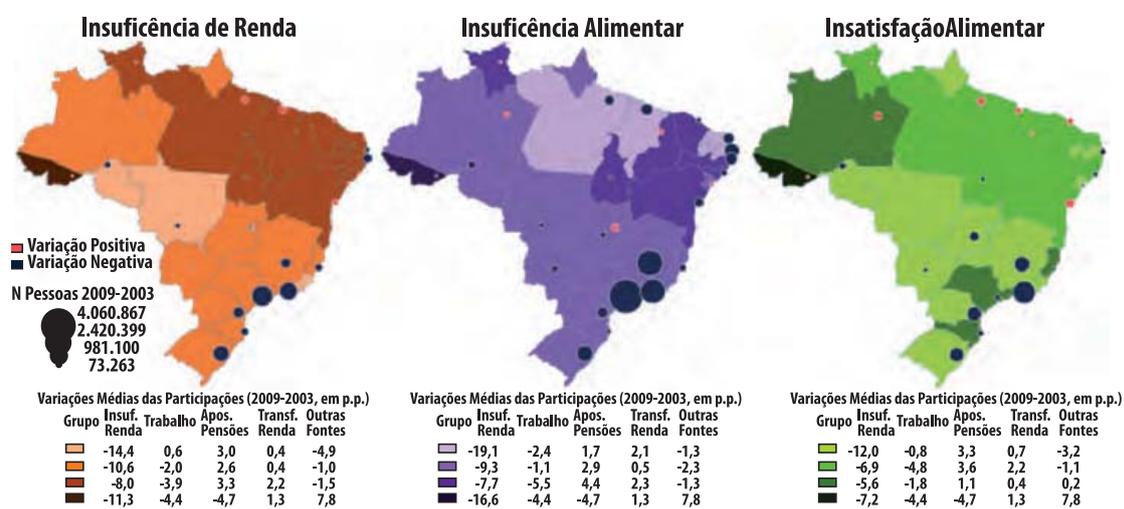


Embora as reduções sejam expressivas para todos os indicadores em boa parcela do território, permanecem evidentes padrões de concentração espacial. Em outras palavras, as mudanças observadas não modificaram substancialmente o quadro de desigualdade regional, com prevalências de insatisfeitos nos estados das regiões menos desenvolvidas (Norte e Nordeste) bem superiores àquelas dos estados das regiões mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste).

6. Padrões de associação entre a dinâmica dos rendimentos e da qualidade de vida

Uma questão que surge das análises anteriores é da relação entre a dinâmica da distribuição de rendimentos e a da qualidade de vida nos estados brasileiros. Para ajudar a responder essa questão, foram definidos grupos estaduais relativamente homogêneos de variações nas participações das fontes de rendimento e das percepções de qualidade de vida (Figura 3). Para cada indicador de percepção de qualidade de vida, foram definidos grupos estaduais com variações semelhantes no percentual de participação de cada fonte de rendimento e no percentual de pessoas com insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar entre 2003 e 2009.⁷

Figura 3 – Distribuição espacial dos grupos relativamente homogêneos de variação percentual das participações das fontes de rendimentos e das participações de pessoas com insuficiência de renda, de alimentos e insatisfação alimentar - Brasil 2003 a 2009



Fonte: POF/IBGE. Elaborado pelo autor com Philcarto (<http://philcarto.free.fr>).

⁷ Assim como na análise dos padrões de rendimentos, empregou-se o método de agrupamento de Ward para agregar estados com variações percentuais semelhantes das fontes de rendimento e dos índices de qualidade de vida entre 2003 e 2009.

Embora essa análise não permita identificar os determinantes da redução da insuficiência de renda, de alimentos ou insatisfação alimentar, permite identificar padrões regionais relativamente homogêneos da dinâmica da composição da renda e da percepção de qualidade de vida. Por exemplo, permite verificar em que medida o maior crescimento das participações do rendimento de transferência foi acompanhado da redução dos índices de insuficiência de renda nos estados mais pobres do país.

Do grupo com a cor mais clara para a cor mais escura, a tendência é a redução do percentual médio de variação da insuficiência de renda (laranja), insuficiência alimentar (roxo) e insatisfação alimentar (verde). As variações percentuais das participações das fontes de rendimento diferem de um indicador para outro, sugerindo diferentes padrões de associação à dinâmica de cada indicador de qualidade de vida. O estado do Acre foi representado em um grupo independente, pois apresentava dinâmica muito diferente dos demais estados em todos os itens considerados. Os círculos são proporcionais à variação no número absoluto de pessoas com insuficiência de renda, de alimentos ou insatisfação alimentar (azul para variações negativas e vermelho para variações positivas).

O primeiro fato a destacar é que as maiores reduções nos percentuais de pessoas com insuficiência ou insatisfação ocorreram, sobretudo, nos estados com estágio mais avançado de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, nas regiões Centro-Oeste, Sudeste de Sul. Exceção ocorre para a insuficiência alimentar, com reduções mais expressivas nos estados do Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba.

A insuficiência de renda reduziu, principalmente, nos estados onde a renda do trabalho, além de cumprir um papel mais relevante na distribuição de rendimentos, também apresentou a menor redução média (ou variação positiva) no período considerado. Nos estados da região Nordeste, onde cresceu principalmente a renda de transferência, houve também redução relativa do percentual de pessoas com insuficiência de renda, embora em ritmo menos acelerado que o dos demais estados. Muitos estados nordestinos chegaram, mesmo com a redução relativa, a apresentar variação absoluta positiva no número de pessoas com insuficiência de renda. Fato que se deve ao ritmo menos acelerado de redução relativa da insuficiência em comparação ao do crescimento demográfico da população.

A insuficiência alimentar e a insatisfação alimentar estiveram mais associadas ao crescimento do rendimento de transferências que a insuficiência de renda. Estados com crescimento expressivo do rendimento de transferências também apresentaram algumas das maiores reduções nos percentuais de pessoas com insuficiência alimentar e insatisfação alimentar. Entre outros fatores, este resultado estaria associado à maior

sensibilidade da insuficiência e insatisfação alimentar a variações na renda dos mais pobres. Em outras palavras, pequenas variações na renda *per capita* dos estados mais pobres, que ocorreu principalmente por meio de políticas focalizadas de transferência de renda, teriam efeito mais efetivo na redução da insuficiência alimentar e insatisfação alimentar que na redução da insuficiência de renda.

Entre os indicadores de qualidade de vida, a insuficiência alimentar apresentou as reduções mais expressivas entre os estados, seja em relação ao percentual ou ao total absoluto da população com insuficiência. Resultado que reflete o crescimento significativo da renda dos mais pobres, os quais apresentam elevados índices de insuficiência alimentar e são mais sensíveis a pequenas variações da renda.

7. Comentários finais

O Brasil apresentou nos anos 2000 profundas transformações na distribuição dos rendimentos e nos indicadores de pobreza de sua população. Houve um pronunciado crescimento da renda em praticamente todos os segmentos sociais, sobretudo entre aqueles mais vulneráveis. Como consequência, caiu a desigualdade e a pobreza em praticamente todo o território nacional. Entre 2003 e 2009, a renda *per capita* cresceu 42% dos domicílios rurais e 20% nos domicílios urbanos e o número de pobres reduziu em 4 milhões nas áreas rurais e em 9 milhões nas áreas urbanas.

O crescimento dos benefícios de políticas públicas, como os programas diretos de transferência de renda e o regime de aposentadorias e pensões, cumpriu um importante papel nesse expressivo crescimento da renda *per capita*. Destaques podem ser dados à ampliação dos benefícios dos programas BF e BPC, às maiores facilidades para a concessão da aposentadoria rural e à valorização do salário mínimo, base para pagamento de muitos desses benefícios.

A vinculação das aposentarias e pensões rurais ao piso do salário mínimo, assim como a concentração dos benefícios dos programas de transferências nas áreas mais pobres do país, contribuiu para a formação de grupos estaduais com elevada dependência dos rendimentos de políticas públicas, sobretudo na região Nordeste. Soma-se ainda o fato dos rendimentos do trabalho nessas áreas mais pobres do país serem baixos, aumentando a relevância dos rendimentos de políticas públicas na renda total dessas populações.

Além de atenuar a condição de pobreza de milhões de famílias, os rendimentos de transferências diretas apresentam ainda um elevado efeito progressivo sobre a distribuição de rendimentos, ou seja, contribuem para reduzir o extremo grau de desigualdade no Brasil. Por sua vez, os benefícios dos rendimentos de aposentadorias

e pensões vão além do aumento da renda e do consumo. Estes têm contribuído, por exemplo, para fixar os idosos e seus familiares na zona rural, além de movimentarem financeiramente o comércio e propiciarem melhores condições de vida a toda sociedade local (Albuquerque *et al.*, 1999).

Como uma das consequências do expressivo crescimento da renda *per capita*, houve uma generalizada melhora das percepções de qualidade de vida das populações urbanas e rurais. Embora os índices ainda permaneçam preocupantes, o número de pessoas com insuficiência de renda reduziu em 5 milhões de pessoas, o de insuficiência alimentar em 14 milhões e o de insatisfação alimentar em 6 milhões de pessoas.

Um dado relevante das análises é a menor severidade dos índices de insuficiência alimentar e insatisfação alimentar em relação à insuficiência de renda. As famílias costumam obedecer a uma lógica de comportamento que privilegia a manutenção da quantidade de alimentos (suficiência alimentar) e, posteriormente, a qualidade dos mesmos (satisfação alimentar). Quando se esgotam as possibilidades de substituição por preços, passam a comer menos e atingem o limiar de fome (Belik, 2006).

Embora os percentuais de insuficiência e insatisfação sejam, no geral, superiores nas áreas rurais, pessoas com rendimentos semelhantes tendem a estar mais satisfeitas nas áreas rurais. Em outras palavras, os baixos rendimentos *per capita* das áreas rurais ajudariam a explicar a maior prevalência de insuficiência de renda, insuficiência alimentar e insatisfação alimentar nessas áreas, e não a maior vulnerabilidade que seus moradores estariam em situação econômica semelhante à dos residentes urbanos. Diferentes expectativas e aspirações formadas em relação aos estilos e condições de vida do campo e das cidades (diferenças de expectativas), assim como diferentes necessidades de gastos que residentes rurais e urbanos estão sujeitos (percepção de renda relativa), podem também ter papel essencial nessas diferenças de percepções.

As variações observadas na renda dos estados mais pobres, em certa medida devidas ao crescimento das transferências públicas, tiveram efeito mais efetivo na redução da insuficiência alimentar e da insatisfação alimentar que da insuficiência de renda. Esse resultado seria uma consequência da maior sensibilidade destes indicadores à variação da renda dos mais pobres, ou seja, redução mais elevada do percentual de insatisfeitos em função de pequenas variações iniciais na renda *per capita*. Por sua vez, a insuficiência de renda reduziu mais aceleradamente nos estados onde a renda do trabalho cumpria um papel mais relevante na distribuição de rendimentos. Fato este que estaria associado à necessidade de variações mais substanciais do rendimento *per capita* para provocar reduções marginais no percentual de insatisfeitos.

De maneira geral, os resultados deste trabalho apontam para uma significativa melhora dos padrões de qualidade de vida da população brasileira entre 2003 e 2009. Entretanto, os desafios a serem superados daqui para frente ainda são grandes. Aproximadamente 23 milhões de pessoas eram classificadas como pobres em 2009 e a insegurança alimentar autodeclarada afligia cerca de 75 milhões de pessoas. Os programas de transferência condicionada de renda cumpriram um importante papel no crescimento da renda das famílias pobres e na redução dos índices de insuficiência e insatisfação alimentar. Embora, no curto prazo, esses programas estejam aliviando os problemas decorrentes da situação de pobreza, é ainda necessário pensar nos investimentos de longo prazo que devem ser realizados para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza no Brasil.

Referências

ALBUQUERQUE, F. J. B.; LOBO, A. L.; RAYMUNDO, J. S. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 12, n. 2, 1999.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, v. 2, 2007a.

BARROS, R. P.; CURY, S.; ULYSSEA, G. A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada? Uma análise comparativa com base na PNAD, na POF e nas Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, n. 1263, 2007b.

BELIK, W. Políticas públicas, pobreza rural e segurança alimentar. **Carta Social e do Trabalho**, n. 4, 2006.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural. **Texto para Discussão** (IPEA), Rio de Janeiro, v. 1066, n. 1066, p. 1-26, 2005.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S. (Org.). **Emprego e trabalho na agricultura brasileira**. Brasília: IICA, 2008.

BRASIL. **Manual de Orientações sobre o Bolsa Família**. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica, Coordenação-Geral de Política de Alimentação e Nutrição, 2009.

CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G.; MAGALHAES, L. C. G. O mercado de trabalho rural: evolução recente, composição da renda e dimensão regional. Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1398, 2009.

CRIVISQUI, E. **Presentación de los métodos de clasificación**. Programa Presta, ULB, 1999.

DUARTE, G. B.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre os gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 4, p. 903-918, 2009.

GASQUES, J. C.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. S. (Org.). **A agricultura brasileira: deságios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010.

HOFFMANN, R. Desigualdade da renda e das despesas *per capita* no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. **Economia e Sociedade**, v. 19, n.3, p. 647-661, 2009.

_____. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 15, p. 49-61, 2008.

_____. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil em cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-82, 2006.

_____. Inequality in Brazil: the contribution of pensions. **Revista Brasileira de Economia**, v. 55, p. 755-773, 2003.

_____. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. **Economia e Sociedade**. Campinas, n. 19, p. 213-235, 2002.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e serviços, de 1992 a 2002. **Economia e Sociedade** (UNICAMP), v. 13, p. 51-79, 2004.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003**: manual do supervisor. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

_____. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**: manual do agente de pesquisa. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MAIA, A. G. **A contribuição das fontes de rendimento na dinâmica da distribuição espacial de renda no Brasil**. Nova Economia, v. 20, n.3, 2010.

_____. **Estrutura de classes e desigualdades**. Debates contemporâneos, São Paulo: LTr, 2009.

MAIA, A. G.; QUADROS, W. J. Tipologia municipal de classes socioocupacionais: uma nova dimensão para análise das desigualdades territoriais no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 2, p. 397-428, 2009.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Transferência de renda no Brasil. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 79, 2007.

MONTEIRO, C. A.; MONDINI, L.; COSTA, R. B. Mudanças na composição e adequação nutricional da dieta familiar nas áreas metropolitanas do Brasil (1988-1996). **Revista de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, junho 2000.

NASCIMENTO, C. A. A pluriatividade das famílias rurais no Nordeste e no Sul do Brasil: pobreza rural e políticas públicas **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 2 (36), p. 317-348, 2009.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da previdência. Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para Discussão**, n. 508, 1997.

OLIVEIRA, M. M.; MAIA, A.; BALLINI, R.; DEDECCA, C. S. Impacto dos rendimentos de aposentadoria e pensão na redução da pobreza rural. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 46, 2008, Rio Branco. **Anais eletrônicos...** Rio Branco: UFAC, 2008.

PESSOA, M. S.; SILVEIRA, M. A. Indicadores objetivos e subjetivos de qualidade de vida das famílias brasileiras segundo a POF de 2002-2003: um estudo sobre seus determinantes demográficos, sociais e econômicos. Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1437, 2009.

QUADROS, W. J.; MAIA, A. G. Estrutura sócio-ocupacional no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 14, n. 3, 2010

ROCHA, S. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e pobreza no Brasil. Brasília: IPEA, **Texto para Discussão**, n. 720, 2000.

SOARES, S. S. D. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda de desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 117-148, 2006.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território. São Paulo: EDUSP, 2008.

PARTE 4

POBREZA RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

CAPÍTULO I

ALCANCE E LIMITE DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA O COMBATE À POBREZA: DESAFIOS DO MUNDO RURAL

■ **Lena Lavinias**

Professora Associada do IE-UFRJ

■ **Barbara Cobo**

Técnica da Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE*

**O IBGE não se responsabiliza pelas opiniões, informações, dados e conceitos contidos neste artigo, que são de exclusiva responsabilidade do autor. Todas as informações utilizadas cuja fonte seja o IBGE respeitaram rigorosamente o sigilo estatístico à que a Instituição está sujeita.*

A presente década sinaliza uma mudança importante no cenário nacional: observa-se uma redução bastante acentuada do número de pobres e do hiato da pobreza, numa velocidade e proporções desconhecidas no passado recente.

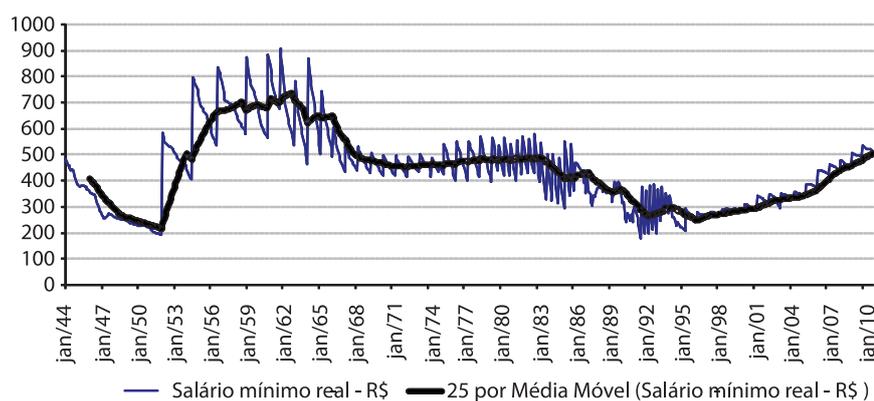
É bem verdade que durante os anos do “milagre”, as elevadíssimas taxas de crescimento econômico então registradas, levaram a uma redução acentuada da pobreza notadamente nas áreas rurais (Rocha, 2003). Recorde-se que, em 1970, a proporção de pobres, segundo linha de pobreza estimada por Rocha, alcançava 68% da população brasileira, caindo para 35% em 1980. Esse declínio foi mais acentuado em alguns estados e notadamente nas áreas rurais, onde o índice de pobreza recua também por força do êxodo rural. Ainda segundo Rocha, a proporção de pobres cai no rural de 80% em 1970 para 45% em 1980 e chega a 30% no ano do cruzado, recrudescendo em seguida. No entanto, algumas regiões – o Nordeste marcadamente – não conseguem acompanhar a dinâmica de redução da pobreza observada para o Brasil como um todo, o que indica não ter sido esse processo convergente.

À imagem do que ocorreu nos anos 70, a retomada do crescimento a partir de 2003, em patamares mais elevados e sustentados, levando a uma ampliação significativa do

volume de novos empregos, com destaque para as ocupações formais¹ – protegidas, garantidoras de direitos e sujeitas ao piso salarial –, impactou fortemente na redução da pobreza. Porém, o quadro de crescimento é hoje radicalmente distinto daquele observado há 30-40 anos atrás, quando inexistiam políticas sociais, em escala e escopo, capazes de reduzir privações agudas, tanto pelo lado do déficit de renda, quanto do acesso a bem-estar, aqui entendido como políticas de suavização do consumo, políticas de saúde, políticas de segurança alimentar, programas de infraestrutura social, de educação, de acesso a crédito etc. A Constituição de 88 assegurou uniformidade de direitos entre a população urbana e rural e entre os sexos, em algumas dimensões protetivas, como o piso previdenciário no caso das aposentadorias e pensões. Em paralelo, a assistência social progrediu significativamente no seu processo de institucionalização como um braço dos mais importantes no âmbito da nova seguridade social. Isso permitiu uma melhora substantiva do grau de monetarização das famílias rurais pobres ou cujos membros estavam habilitados ao recebimento de aposentadorias.

Ademais, o valor real do salário mínimo é hoje muito superior ao registrado ao longo dos anos 70, quando oscilou entre R\$ 350,00 e R\$ 450,00, numa trajetória de recuperação mais tímida que a presente, e num contexto de alta inflação, em que os mecanismos de correção monetária não sanavam adequadamente a erosão do poder de compra dos mais pobres. O gráfico 1 confirma tal evolução.

Gráfico 1 - Salário Mínimo Real* (R\$)



Fonte: Ipeadata (Elaboração própria)

* Série em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)

1 De fato, um dos fatores mais alentadores, a alimentar o otimismo do brasileiro, foi a criação de novos postos de trabalho no setor formalizado da economia, fazendo declinar fortemente a informalidade nas relações de trabalho. Entre janeiro de 2003 e dezembro de 2010, nos oito anos de governo Lula (2003-2010), o saldo líquido de empregos formais rastreado pelo CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, do Ministério do Trabalho - alcança 11,2 milhões, um recorde.

A conjuntura, portanto, é radicalmente distinta e mostra-se hoje bastante favorável a um enfrentamento mais eficaz da pobreza, sendo mesmo possível considerar a erradicação da pobreza extrema em futuro próximo, mantido e melhorado o quadro macroeconômico atual. Esse é um dos desafios que se colocou como meta o governo da Presidente Dilma Rousseff para os próximos quatro anos de sua gestão.

Entretanto, o Brasil apresenta historicamente um quadro de fortes contrastes sociais e, na comparação entre as condições de vida das populações residentes em áreas urbanas e rurais, estas últimas apresentam indicadores sociais ainda bem mais desfavoráveis em relação às primeiras: o analfabetismo é mais elevado, o acesso a serviços de saneamento mais precário, o mercado de trabalho mais excludente e a pobreza significativamente maior, notadamente a não-monetária. Além disso, existe uma desigualdade dantesca entre a realidade enfrentada pelas famílias no Nordeste rural em relação àquela prevalecente nas áreas rurais da Região Sul, por exemplo, sem falar no paralelo entre vida urbana e vida rural.

O processo histórico de modernização conservadora da agricultura brasileira gerou no passado profundos desequilíbrios econômicos (pela influência exercida sobre os preços relativos dos fatores de produção) e sociais (em função do forte êxodo rural em direção aos centros urbanos e precarização da oferta de serviços públicos e empregos nestas localidades). Naquele contexto, o segmento da agricultura familiar foi colocado à margem das políticas públicas implementadas e não houve qualquer processo efetivo de reforma agrária que pudesse reverter os custos sociais resultantes da “modernização conservadora” (Cobo, 2009).

Todavia, nos últimos anos, a formulação de políticas de combate à pobreza e exclusão social voltadas para o conjunto da população brasileira, no bojo da institucionalidade crescente da Seguridade Social, reconfigura o debate sobre o papel que a agricultura familiar pode desempenhar como fonte de geração de renda, emprego e qualidade de vida e modifica, de fato, o tratamento antes dado à pobreza rural.

Alguns desafios são, dessa forma, impostos aos governos em termos de políticas de promoção social para o meio rural. Ações governamentais como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf (em especial a sua linha de crédito voltada para os agricultores com menores rendas familiares, conhecido como Pronaf B), Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Rural) e os programas de reforma agrária podem funcionar como efetivos instrumentos de combate à pobreza e à concentração da renda. A alta correlação entre pobreza, fragilidade da produção agrícola familiar e elevada concentração fundiária indica a necessidade de o Estado atuar no enfrentamento desses problemas (Soares, 2003). Conforme ressaltam ainda

Ferreira et al. (2001), *"o espaço – institucional e político – ocupado pelo PRONAF resultou do reconhecimento que o fortalecimento da agricultura familiar é estratégico para a criação de novas atividades econômicas geradoras de ocupações produtivas e de renda, sobretudo em municípios de pequeno porte populacional, cujo potencial econômico repousa no desenvolvimento rural e agrícola"*.

As análises sobre as condições de vida da população residente em áreas rurais devem ser capazes de abarcar a série de mudanças importantes que o meio rural brasileiro atravessou nos últimos anos. A principal delas é a dissociação entre economia rural e economia agrícola (e a consequente diversificação das atividades desenvolvidas nestas áreas), com impactos significativos na vida e cotidiano dos indivíduos. Esse processo é conhecido como "rurbanização" (Silva, 1999), sendo fruto da diminuição do tempo de trabalho empregado exclusivamente em atividades agropecuárias e sua realocação em atividades como artesanato, turismo rural, produção orgânica etc. Esse fenômeno vem afetando fundamentalmente cônjuges e filhos antes dedicados exclusivamente à agricultura familiar.²

Em se tratando de análise de condições de vida, outros aspectos são igualmente importantes além dos relacionados às atividades desenvolvidas no meio rural. Recentemente, políticas e programas como o programa Luz para Todos e os programas de transferência direta de renda monetária (Benefício de Prestação Continuada – BPC, Bolsa Família), entre outros, apresentam impacto positivo e significativo na vida das famílias rurais brasileiras. O aumento da participação relativa das rendas provenientes de transferências públicas no total da renda familiar é evidenciado pelos recentes dados de pesquisas domiciliares como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, configurando-se em importante forma de provisão de bem-estar para essas famílias.

Nesse contexto, este trabalho visa mostrar a evolução da pobreza e de alguns indicadores de acessibilidade nos últimos anos, estabelecendo paralelos entre o urbano e o rural. Considerando que somente a partir de 2004 a Pnad passou a abranger as áreas rurais da Região Norte, esta evolução será analisada sobremaneira para o período 2004-2009. A caracterização das condições de vida da população rural, em contraste com a urbana, será feita a partir da análise do perfil domiciliar (bens duráveis, saneamento) e outras informações afins. Uma análise mais detalhada sobre os rendimentos (composição, desagregação por origem) e a construção de indicadores de pobreza também será empreendida. Por fim, faremos um estudo sobre a cobertura e efetividade dos programas e políticas de proteção e promoção social para as áreas rurais.

2 A divulgação dos dados do Censo Demográfico 2010 – base "universo" e "amostra" – permitirá em breve uma análise mais fina e consistente desses fenômenos.

O propósito deste trabalho é qualificar o processo recente de redução da pobreza, suas limitações e os desafios existentes para uma maior equidade entre o campo e a cidade, possível, acredita-se, mediante o desenho de políticas sociais adequadas à busca de convergência em termos de bem-estar e acessibilidade a serviços básicos universais. A população rural brasileira tem hoje direitos reconhecidos e garantidos, se atender a duas condições: primeiramente, se for pobre, tornando-se, assim, elegível aos programas focalizados de transferência de renda monetária existentes; ou se já estiver na inatividade, por força da idade. Trata-se, portanto, de uma cobertura pouco efetiva, que despreza a maioria dos rurais ao longo de todo seu ciclo de vida. Segundo os dados da PNAD, eles são hoje 30 milhões de pessoas.

1. Evolução recente da pobreza e cobertura dos programas de renda

Neste início do século XXI, chama atenção o valor dos rendimentos do trabalho ser ainda tão baixo nas áreas rurais do país e tão distante daquele observado no meio urbano. A PNAD de 2009 estima que a remuneração média³ dos ocupados em atividades urbanas na faixa 16-59 anos situa-se em R\$ 1.145,00 mensais, contra R\$ 445,00 mensais no campo. À época, o salário mínimo vigente correspondia a R\$ 465,00. Assim, um trabalhador rural ganha na média 40% dos rendimentos de um trabalhador urbano e pouco menos que o salário mínimo oficial.

Sem dúvida, a natureza de grande parte das atividades agrícolas que predominam no rural, e cujo nível de monetarização é baixo, explica essas cifras e também sugere que, se medido por critérios monetários, o índice de pobreza e de indigência rural seja elevado. Como os rendimentos oriundos do trabalho são, para a imensa maioria da população vivendo em uma economia de mercado, a principal fonte de bem-estar e o fator que mais explica variações na proporção e no contingente de pobres, lá onde predominam atividades de autoconsumo e subsistência, a pobreza tende a ser expressiva.

Os dados relativos ao valor da renda mediana, que divide a população em duas partes iguais, indicam um quadro ainda mais severo para os rurais. A renda domiciliar *per capita* mediana⁴ rural equivalia em 2009 a R\$ 275,00 mensais. Nas cidades, sobe para R\$ 492,00 mensais. A mediana brasileira é de R\$465,00. Ora, se o Brasil adotasse

3 Relativa aos rendimentos de todos os trabalhos.

4 Pnad 2009, reagrupando todos os rendimentos de todas as fontes recebidos por todos os indivíduos em um mesmo domicílio, inclusive considerando aqueles que declararam renda zero.

uma linha de pobreza relativa⁵, tal como fazem os países da União Européia, que estabelece que são pobres aqueles que vivem com renda *per capita* mensal igual ou inferior a 60% do valor da mediana, praticamente 50% da população rural ou 15 milhões de pessoas estariam vivendo em situação de pobreza. Isso porque 60% da renda domiciliar *per capita* mediana nacional – R\$ 279,00 - equivale ao valor da mediana rural.

Que métrica usar para estimar o contingente de pobres e sua distribuição entre o campo e a cidade, já que tais números podem variar significativamente? Como até a presente data o Brasil não dispõe de linhas de pobreza e de indigência oficiais, vamos contabilizar o número e a proporção de pobres e indigentes aplicando os mesmos critérios de corte de renda do grande programa federal de combate à pobreza, o Programa Bolsa Família. Pelos seus parâmetros, a pobreza monetária é definida como dispor de uma renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais e a indigência, quando for igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais.

A tabela 1, elaborada a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, indica uma trajetória de redução sustentada dos índices de pobreza e indigência registrados no Brasil entre 2001 e 2009, data do último *survey* disponibilizado pelo IBGE.⁶

Depreende-se da leitura da tabela 1 que houve um recuo bastante significativo dos níveis de pobreza extrema ou indigência. Esta afetava 15,6% da população brasileira em 2001, e tal proporção cai, em 2009, para 5,4%. Ou seja, em oito anos, a magnitude da miséria recua 2/3 no país. Portanto, deixaram a condição de indigentes 16,8 milhões de pessoas. Considerando-se a linha de indigência de R\$ 70,00 mensais *per capita*, a estimativa é de que ainda existam 10 milhões de indigentes (60% em áreas rurais), contra 26,8 milhões em 2001.

Em se tratando de pobreza, a queda é igualmente expressiva em termos relativos, pois a proporção de pobres passa de 33% da população em 2001, para 10,1% em 2009. Cerca de 58 milhões de pessoas viviam abaixo da linha de pobreza *per capita* do Bolsa Família em 2001, número esse que declina para algo como 19 milhões de pessoas em 2009. Em outras palavras, quase 40 milhões de pessoas deixaram a condição de pobres (renda familiar *per capita* entre R\$ 70,00 < R\$ 140,00) em oito anos.

5 O Brasil não dispõe de uma linha de pobreza nem de indigência oficial. Várias métricas são utilizadas por diferentes pesquisadores e instituições, inclusive no âmbito das políticas públicas.

6 O Censo Demográfico, realizado em 2010, ainda se encontra em fase de crítica e limpeza da base "universo", e seus dados não foram disponibilizados.

Estima-se que a soma de indigentes e pobres alcance, em 2009, 29 milhões de pessoas, ou cerca de 15,5% da população. É ainda um contingente muito grande de praticamente 30 milhões de pessoas, cuja renda familiar *per capita* é igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais. Como revelam os números, o tamanho da pobreza em 2009 é praticamente idêntico ao tamanho da população rural: 30 milhões de pessoas.

Tabela 1 - Proporção de pobres e indigentes na população brasileira

ANO	POBRES (%)	INDIGENTES (%)
2001	33,3	15,6
2004	22,1	8,5
2007	19,2	8,2
2008	15,5	6,5
2009	10,1	5,4

Fonte: Pnad, IBGE, anos citados, com base na renda familiar *per capita*

Como evoluiu tal cenário de regressão da pobreza e da indigência nas regiões rurais do país?

Para cernir a magnitude da pobreza e da indigência no campo, vamos nos ater ao intervalo 2004-2009, pois é a partir de 2004 que a amostra da PNAD passa a cobrir a integralidade das áreas rurais do país, permitindo captar esse fenômeno com mais acuidade.

Conforme as tabelas 2 e 3, nesse período, o percentual de indigentes no país cai de 7,9% para 5,4% da população, o que significa em números absolutos uma redução de praticamente 5 milhões de pessoas que escaparam da pobreza absoluta. Essa redução de $\frac{1}{3}$ do número de indigentes ocorre em proporções semelhantes tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, o que mostra que a ampliação das oportunidades de emprego e acesso aos benefícios assistenciais se disseminou igualmente por todo o território. Contudo, em termos relativos, o rural brasileiro acumula um passivo bem maior, pois registra proporção muito mais elevada de sua população vivendo na mais profunda destituição do que verificado nas áreas urbanas. Assim, em 2004, como mostra a tabela 2, 19,6% da população rural eram consideradas indigentes, contra somente 5,7% da urbana. Em 2009, a despeito da progressão favorável, tais percentuais correspondem respectivamente a 13,4% e 3,9% (tabela 2).

Tabela 2 - Índices de pobreza e indigência (2004-2009)

Brasil - 2004 (%)	Indigentes (até R\$70)	Pobres (de R\$70 a R\$140)	Indigentes + Pobres (até R\$140)
TOTAL	7,9	14,8	22,8
Urbano	5,7	12,3	18,1
Rural	19,6	27,4	47,0
Brasil - 2009 (%)	Indigentes (até R\$70)	Pobres (de R\$70 a R\$140)	Indigentes + Pobres (até R\$140)
TOTAL	5,4	10,1	15,5
Urbano	3,9	8,2	12,1
Rural	13,4	19,9	33,3

Em 2009, a soma dos pobres e indigentes vivendo nas áreas rurais alcança 33% da população, contra 47% cinco anos antes. Significa dizer que a população rural carente no seu conjunto é de aproximadamente 10 milhões de pessoas (tabela 3). Destas, 4 milhões são indigentes e 6 milhões, pobres. Assinale-se que no caso da população urbana, a proporção vivendo na miséria é ligeiramente menor (32% em lugar de 40%). Pode-se afirmar, portanto, que a incidência da miséria é maior nas áreas rurais (40% do total) do que a incidência da pobreza, esta predominantemente urbana (70% do total).

Temos, assim, um contingente de 10 milhões de rurais que vivem em situação de risco e que demandam políticas adequadas ao atendimento de suas necessidades.

Tabela 3 - Estimativas do número de pobres e indigentes (2004-2009)

Brasil - 2004 (%)	Indigentes (até R\$70)	Pobres (de R\$70 a R\$140)	Indigentes + Pobres (até R\$140)
TOTAL	14.806.806	27.533.420	42.340.226
Urbano	8.896.121	19.258.789	28.154.910
Rural	5.910.685	8.274.631	14.185.316
Brasil - 2009 (%)	Indigentes (até R\$70)	Pobres (de R\$70 a R\$140)	Indigentes + Pobres (até R\$140)
TOTAL	10.065.622	18.691.490	28.757.112
Urbano	6.037.556	12.700.087	18.737.643
Rural	4.028.066	5.991.403	10.019.469

Qual o grau de proteção das populações carentes em termos de acesso a programas sociais compensatórios?

É sabido que programas de transferência de renda focalizados costumam engendrar ineficiências horizontais, mesmo quando oferecem cobertura satisfatória. Isso porque

a finalidade precípua da focalização não é chegar aos mais necessitados, mas reduzir a demanda pela imposição de condicionalidades e outros critérios que dificultam a habilitação de parte do público-alvo (os chamados “custos de inconveniência”).

No Brasil, nem todas as pessoas que se encontram abaixo da linha da pobreza após transferências fiscais em 2009 foram alcançadas e contempladas com o benefício assistencial do Bolsa Família,⁷ embora sejam potenciais beneficiárias, posto que sua renda – critério quase exclusivo para seleção – atende aos requisitos estabelecidos pelo grande programa focalizado de transferências monetárias nacional. Como revela a tabela 4, a PNAD 2009 estima que 5,8 milhões de arranjos domiciliares são pobres, por terem renda mensal *per capita* inferior a R\$ 140,00. Desses, 2,2 milhões de arranjos domiciliares declararam não receber nenhum tipo de benefício assistencial público. Isso atinge 9 milhões de pessoas de um total estimado de cerca de 29 milhões de pobres. Por conseguinte, 1/3 dos elegíveis ao Programa permanece à margem da política social.

Isso se explica pelo fato de o Bolsa Família não ser um direito, mas um programa cujo desenho e cobertura respondem a restrições orçamentárias, o que impôs, desde sua origem, um limite máximo ao número de seus beneficiários. Essa é uma de suas grandes debilidades: o Programa Bolsa Família revela alta ineficiência horizontal, gerando iniquidades entre os grupos mais desfavorecidos, como consequência de práticas de focalização e do não reconhecimento do direito de cidadania à parte da população-alvo dos programas assistenciais. A discriminação característica da sociedade brasileira não foge à regra em nenhum estrato social, nem mesmo entre aqueles mais sofridos.

**Tabela 4 - Número de arranjos domiciliares abaixo da linha da pobreza
 (<R\$140 mensais)**

Brasil - PNAD 2009			
	Total	Urbano	Rural
Arranjos domiciliares	5.842.831	3.783.999	2.058.832
Não recebem transferências monetárias compensatórias	2.231.835	1.623.935	607.900

7 Bolsa Família, maior programa focalizado de transferência de renda do Brasil e da América Latina, é o eixo central da política de combate à pobreza no país. Foi regulamentado em fins de 2003 e sua base inicial de beneficiários foi formada pelos agora chamados “Programas Remanescentes” (Cartão-Alimentação, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio-Gás). O PBF também incorporou o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) posteriormente.

No meio rural, surpreendentemente, a taxa de não-cobertura é bastante inferior à urbana, como evidencia a tabela 4. Ainda assim, 607 mil domicílios ou cerca de 2,4 milhões de pessoas pobres vivendo nas zonas rurais, muito embora elegíveis, não têm direito a um benefício mínimo que possa minorar seu grau de destituição.⁸ Mais da metade deles encontra-se na região Nordeste, justamente aquela onde os déficits de renda e bem-estar são os mais agudos. O grande desafio, portanto, consiste em alcançá-las e garantir que se tornem beneficiárias de algum tipo de transferência de renda compensatória que permita dirimir seu déficit de renda.

Pelos números da Pnad 2009, portanto, dos 10 milhões de pessoas que, nas zonas rurais, vivem em condições de pobreza ou indigência, perto de 25% delas em tese não lograram habilitar-se ao recebimento de um mínimo de subsistência. Trata-se de um contingente nada desprezível, cuja localização mais precisa será facilitada pelos dados do Censo Demográfico, com informações em nível municipal.

Os dados mais recentes do Programa Bolsa Família (dezembro de 2010) revelam uma cobertura de 12,8 milhões de famílias, mais que o dobro do total de famílias contempladas no ano inicial do Programa. A maior concentração de beneficiários encontra-se no Nordeste (gráfico 2), região com maior incidência de pobreza do país e pela qual se iniciou a implementação do Programa. O gráfico 3, feito a partir de informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de setembro de 2009, mostra como se dá a distribuição das famílias beneficiárias entre as macrorregiões, segundo situação de domicílio (rural/urbano). É nas regiões Norte e Nordeste onde a participação dos rurais se faz mais expressiva, superior a um terço das famílias beneficiárias. Na média Brasil, 30% dos benefícios do Bolsa Família são distribuídos junto à população rural, sendo que pouco mais de 2/3 desse total destinam-se à região Nordeste.

No rural brasileiro, portanto, o Nordeste destaca-se por ser ao mesmo tempo a região mais beneficiada pela cobertura do Programa Bolsa Família e aquela com mais elevado percentual de não-cobertura.

Em 2010, o gasto federal com o PBF totalizou aproximadamente R\$ 15 bilhões (ou US\$ 8,2 bilhões), ligeiramente abaixo das despesas com o Benefício de Prestação Continuada, que atende a 3,4 milhões de pessoas (mas paga benefícios no valor de um salário mínimo). O valor médio do benefício pago pelo Bolsa Família é de R\$ 95 mensais, isto é, cerca de 1/5 do valor do BPC.

Se, de fato, objetiva-se incorporar ao Programa Bolsa Família todas as famílias que compõem seu público-alvo, o gasto anual com o PBF subiria para algo em torno de

8 No meio urbano, o número de potenciais beneficiários não-contemplados foi estimado em 6,7 milhões de pessoas.

R\$ 21,6 bilhões, pois passaria a atender a um universo de aproximadamente 18,6 milhões de famílias (33% a mais que o atual contingente de beneficiárias). Isso permitiria elevar em R\$ 260 milhões anuais o montante das transferências monetárias compensatórias para as áreas rurais. E a região mais beneficiada seria o Nordeste, posto que mais da metade dos domicílios brasileiros pobres e não contemplados por transferências fiscais ali reside (aproximadamente 330 mil unidades ou 1,2 milhão de pessoas).

Logo, ganhos de efetividade na gestão dos grandes programas de governo voltados para o combate à pobreza monetária já permitiriam uma redução ainda mais significativa da pobreza e indigência vigentes nas zonas rurais do país, favorecendo a região onde a miséria é mais disseminada e intensa, o Nordeste.

Gráfico 2 - Distribuição percentual de benefícios do Bolsa Família por grandes regiões - Brasil - 2010

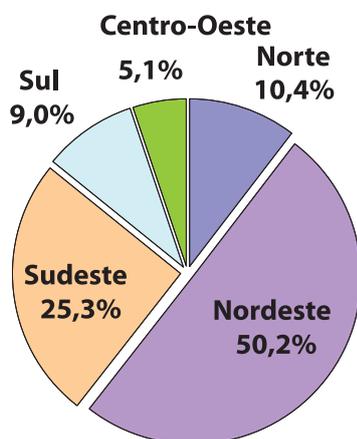
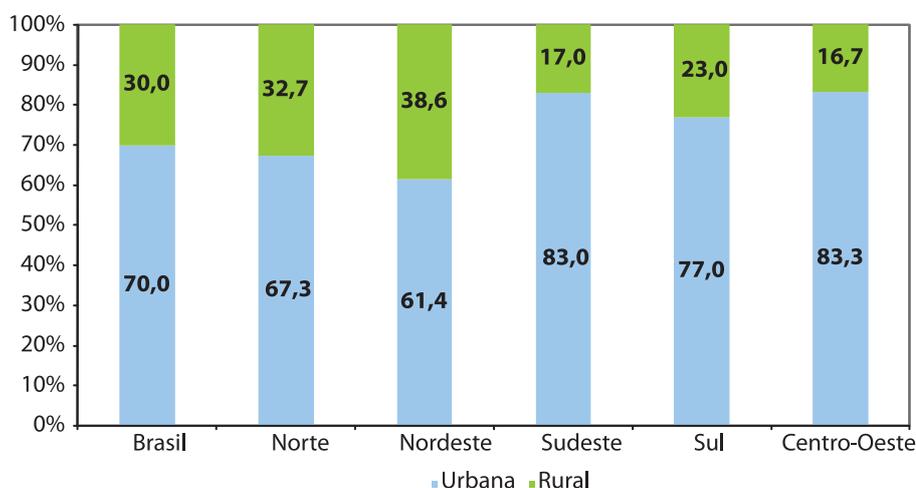


Gráfico 3 - Distribuição percentual de beneficiários do Bolsa Família por situação do domicílio - Brasil e grandes regiões - setembro/2009



2. Atividade e trabalho infantil

O gráfico 4 aponta um fato que vem sendo interpretado por alguns como efeito negativo das políticas de transferência de renda compensatórias junto à população pobre. Entre 2004 e 2009, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, observa-se o peso crescente das transferências assistenciais na composição da renda familiar, com recuo em termos relativos dos rendimentos oriundos do trabalho. Como indica o gráfico mencionado, a rubrica “outros rendimentos” que coleta informações sobre rendimentos obtidos por meio de transferências fiscais passa de 12,2% na composição da renda familiar dos mais pobres nas áreas rurais para 21,7% em cinco anos. No caso da renda familiar urbana, o peso dos “outros rendimentos” é ligeiramente inferior (16,1% em 2009, em oposição a 8,8% em 2004). Isso reflete a dinâmica de expansão da cobertura dos programas de transferência de renda compensatórios, que, apesar de não universal, assegurou um colchão mínimo de proteção à subsistência básica daqueles que lograram tornar-se beneficiários.

Cabe assinalar que o valor médio dos rendimentos oriundos do trabalho na renda familiar da população pobre rural correspondia a R\$ 275,00⁹ mensais em 2004, valor esse que se mantém praticamente inalterado em 2009. Isso tende a sugerir a ideia de que a mudança para mais no peso relativo dos benefícios compensatórios na soma da renda familiar da população rural não deriva da queda da taxa de ocupação como resultado do desincentivo ao trabalho. Ao menos, o valor real da renda do trabalho dos mais pobres não recuou e o que levou a renda familiar a aumentar foram, de fato, as transferências de renda compensatória.

Para investigar se houve evasão do mercado de trabalho por parte da população pobre, como resultado da obtenção de uma renda complementar, vale à pena observar como se comportou a taxa de atividade da população pobre e indigente, na faixa 16-59 anos, no período 2004-2009. O gráfico 5, na forma de painel, com a desagregação dos dados entre pobres e não-pobres, esclarece a dinâmica da taxa de atividade, incorporando também informações sobre os pobres e não-pobres urbanos, a título comparativo.

9 Valor corrigido com o deflator do INPC para 2009.

**Gráfico 4 - Decomposição da renda familiar dos domicílios
 pobres urbanos e rurais - Brasil - 2004/2009**

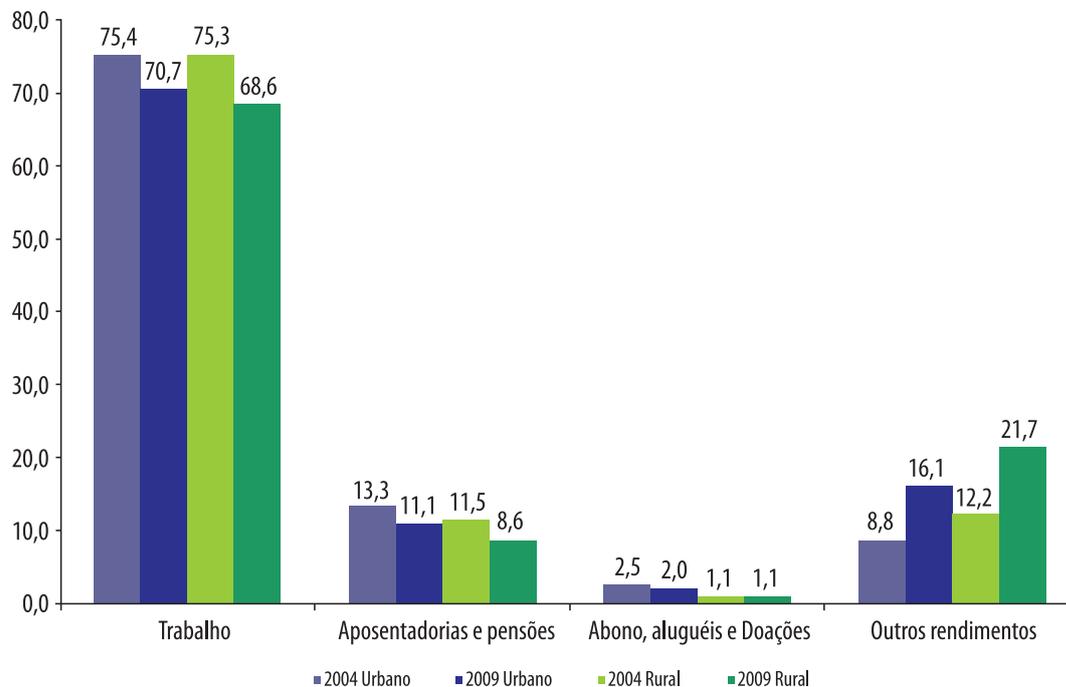
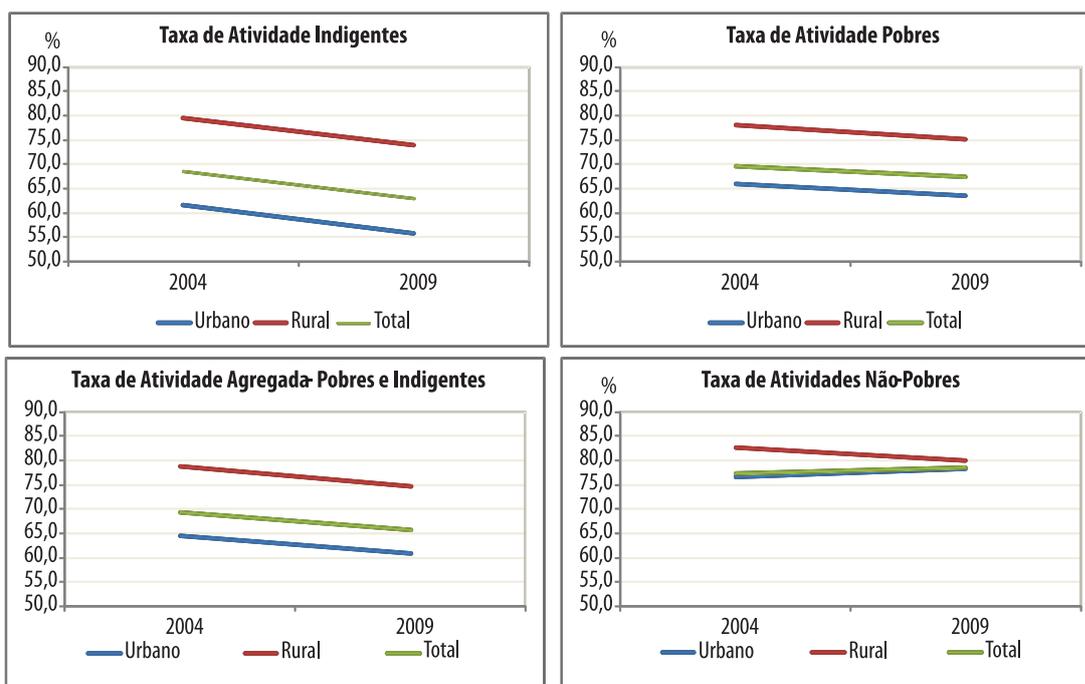


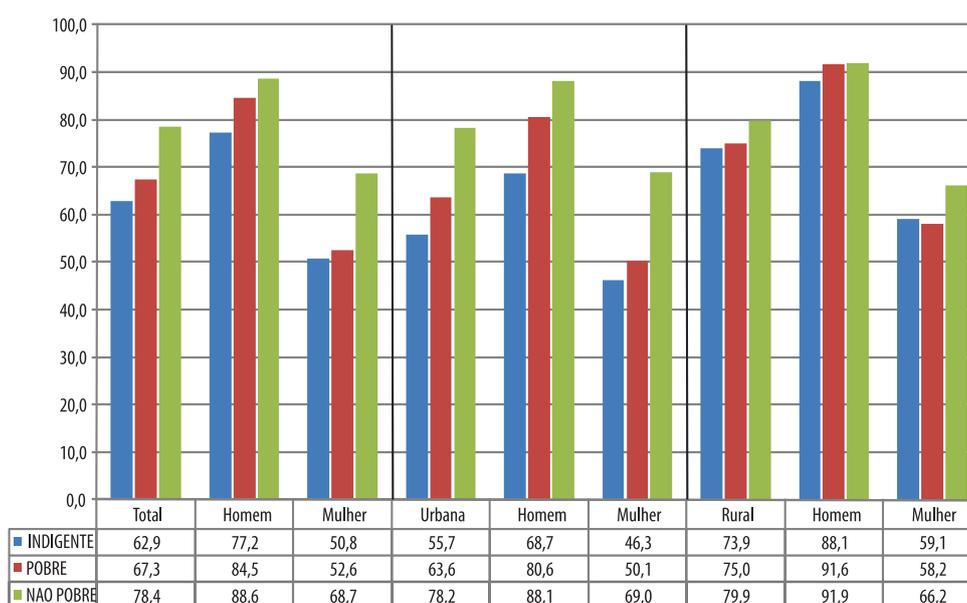
Gráfico 5 - Taxa de atividades



Verifica-se, no período em análise, uma variação negativa da taxa de atividade tanto dos pobres rurais quanto daqueles domiciliados no meio urbano, sendo essa diminuição mais acentuada no caso da população indigente. Interessante observar que no caso dos não-pobres ocorre dinâmica inversa, exceto no caso da população rural, que também registra leve variação negativa da taxa de atividade. Isso dito, duas constatações se impõem. A primeira é que tal recuo jamais ultrapassa 10% em nenhum caso das figuras, percentual pequeno principalmente considerando o caráter amostral da PNAD. Em segundo lugar, apesar desse ligeiro declínio, a taxa de atividade dos pobres e indigentes rurais mantém-se, em 2009, elevada e bem acima da média, em torno a 75% defronte a 55% no caso dos indigentes urbanos e 60% no caso dos pobres urbanos. É provável que o direito a um benefício compensatório assegurado a parcela importante da população vivendo em situação de pobreza, tenha permitido que as tarefas mais degradantes e extremamente mal remuneradas tenham sido abandonadas pelos setores mais vulneráveis, fortalecendo o mercado de trabalho rural e conferindo liberdade a esses trabalhadores em recusar esse tipo de trabalho degradante. No caso dos não-pobres, apesar do perfil das curvas, o quadro é de relativa estabilidade da taxa de atividade.

O destaque a ser ressaltado é o padrão de atividade no rural que se mostra distinto daquele prevalente nas áreas urbanas, tanto no caso dos pobres quanto dos não-pobres, já que as taxas de atividade rurais são invariavelmente superiores às urbanas. Para melhor apreciar essa distinção, o gráfico 6 desagrega, para 2009, os dados sobre taxas de atividade, inclusive por sexo.

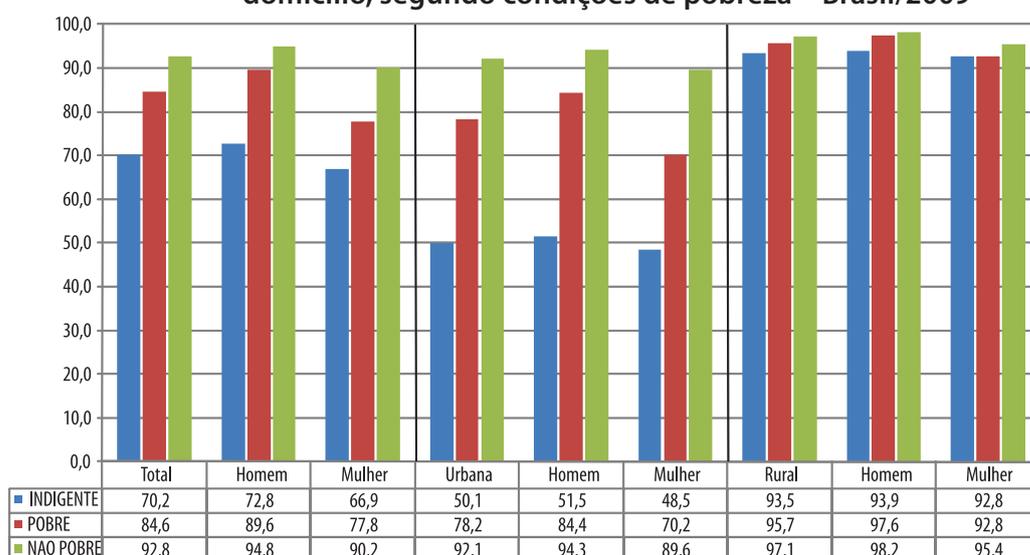
Gráfico 6 - Taxas de atividade por sexo e situação urbana ou rural de domicílio, segundo condições de pobreza - Brasil/2009



Uma peculiaridade da população pobre e indigente em idade ativa nas zonas rurais reside no fato de sua taxa de atividade ser convergente com a dos não-pobres, como indica o gráfico 6. Enquanto entre os não-pobres, a taxa de atividade média é convergente (por volta de 78%) tanto para urbanos quanto para rurais, no caso dos pobres e indigentes, a taxa de atividade média é significativamente mais alta para a população rural e convergente com a dos não-pobres rurais, o que por si só já constitui uma excepcionalidade. Inclusive, as taxas de atividade femininas da população pobre e indigente rural são as mais elevadas, em torno a 60%, contra patamares inferiores a 50% no caso da população feminina urbana. Evidentemente as especificidades das lides agrícolas, em particular para a população em regime de economia familiar, explicam tais resultados, pois são ocupações trabalho-intensivo, em geral de baixa produtividade. Assim, no caso da população rural, as taxas de atividade dos indigentes são convergentes, a despeito do nível de renda ou condição de pobreza, o que não ocorre no caso da população urbana, onde a atividade tende a aumentar à medida que cresce a renda.

A observação do gráfico 7 é ainda mais espetacular ao evidenciar que o nível de renda, no caso da população rural, não mostra correlação tampouco com o nível de ocupação.¹⁰ Inexiste desocupação entre os trabalhadores rurais adultos, e esse fato, mais uma vez, independe do sexo e da condição de pobreza. A taxa de ocupação dos trabalhadores indigentes urbanos é metade da dos rurais. Para estes, ela é sempre superior a 90%.

Gráfico 7 - Nível da ocupação por sexo e situação urbana ou rural de domicílio, segundo condições de pobreza - Brasil/2009



10 O IBGE utiliza a denominação “nível de ocupação” como substituto de taxa de ocupação, a saber: o nível de ocupação é um percentual que retrata a razão N de pessoas ocupadas (numerador) sobre N de pessoas ocupadas e desocupadas (denominador).

Portanto, sob quaisquer argumentos, as transferências de renda compensatórias não parecem associadas a dinâmicas de saída do mercado de trabalho ou desincentivo à atividade laboral do seu público-alvo, os mais desassistidos, levando a uma retração do nível de atividade e de ocupação da população rural. Pelo contrário, em fases de crescimento econômico, com geração de oportunidades mediante maior oferta de emprego, dispor de uma renda mínima provavelmente contribui para fomentar um sem número de atividades entre aqueles cujas dotações são escassas, seja em terra, capital humano, qualificação etc.

Outro efeito indireto da redução da pobreza a merecer grande destaque - provavelmente em razão do efeito-demonstração das condicionalidades exigidas pelo Bolsa Família -, foi a retração acentuada do trabalho infantil, registrada no cenário recente do país.

A ocupação de crianças e adolescentes com idade inferior a 15 anos é proibida pela legislação brasileira.¹¹ Nas zonas rurais, tal infração tende a ser mais frequente que no meio urbano, dadas as características do trabalho agrícola e sazonal. Há que ressaltar, portanto, a redução notável do contingente de trabalhadores infantis em todo território brasileiro, observada no intervalo analisado. Em 2004, as estimativas apontavam quase 2,8 milhões de crianças trabalhadoras no Brasil, sendo que destas 1,3 milhão (47%) vivia em famílias pobres ou indigentes. Em 2009, o número de crianças e jovens ocupados recua para 1,9 milhão, o que significa que 900 mil deixaram, em cinco anos, o mercado de trabalho (redução de 32% no contingente nacional). O mais interessante, porém, é constatar que esse recuo foi ainda mais acentuado entre menores vivendo em domicílios abaixo da linha da pobreza. De fato, em 2009, do total de crianças e adolescentes ocupados, somente 32% viviam em famílias consideradas pobres ou indigentes. Esse é um dado que merece registro: 2/3 dos menores trabalhadores em 2009 não vivem em famílias pobres, segundo critério do Bolsa Família, mas em famílias não-pobres.

Ademais, se, em 2004, pouco mais da metade (1,48 milhão ou 53%) dos menores ocupados concentrava-se nas zonas rurais, em 2009 essa relação se inverte e esse fenômeno torna-se majoritariamente urbano (58% dos trabalhadores infanto-juvenis moram nas cidades, o que representa aproximadamente 1,085 milhão de menores).

A novidade é que a redução mais significativa do trabalho infantil entre 2004 e 2009 ocorreu justamente nas áreas rurais: deixam a condição de pequeno trabalhador no mundo rural 673 mil menores (menos 45% comparativamente a 2004). Outro marco

11 Exceto no caso de aprendiz para jovens com idade de 14 e 15 anos, condição essa que se mostra residual nas Pnads.

consiste no fato de a redução do trabalho infantil entre as crianças mais pequeninas (até 12 anos) ter sido bem mais expressiva do que para aquelas com idade entre 13 e 15 anos.

A despeito de tendência tão alvissareira, a Pnad 2009 contabiliza ainda cerca de 805 mil menores ocupados nas áreas rurais.

Além das contrapartidas de frequências escolar compulsória para as crianças em famílias beneficiárias do Bolsa Família,¹² acredita-se que a promulgação, em 2008, do decreto 6.481, que lista as piores formas de trabalho infantil e proíbe sua prática para menores de até 18 anos, tenha contribuído para melhora tão rápida, juntamente com uma ação mais eficiente de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho.

É plausível supor que se o Bolsa Família vier a se constituir em um direito, incorporando toda a população-alvo elegível ao benefício, a incidência do trabalho infantil nas áreas rurais venha a declinar ainda mais rapidamente, tornando-se residual nos próximos anos.

3. A prevenção contra riscos e a pobreza

Não obstante seu efeito indireto positivo em vários aspectos, o Programa Bolsa Família é um mecanismo de intervenção *ex-post* que busca atenuar graus agudos de destituição, uma vez comprovado déficit de renda. Se pensarmos de forma preventiva – como, por exemplo, dirimir os riscos da pobreza temporária ou sazonal, frente a fases de desocupação ou de saída do mercado de trabalho por inatividade forçada – que tipo de cobertura está ao alcance da população rural? Como evitar a desproteção, cujo impacto pode ser fatal na reprodução da pobreza?

Ora, o seguro social é o mecanismo clássico que garante ao trabalhador e sua família uma renda em caso de doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou velhice, por meio de pagamentos de auxílios, pensões e aposentadorias mediante contribuição regular. É, portanto, elemento fundamental de qualquer sistema de proteção social e preponderante para o bem-estar dos indivíduos e suas famílias. No Brasil rural, entretanto, a capacidade contributiva da população em idade ativa mantém-se muito pequena, uma vez que impera a informalidade na maioria dos contratos de trabalho, o que denota desproteção para os trabalhadores e seus familiares.

12 Considerando que a cobertura do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) não sofreu alteração significativa entre 2003 e 2010 (cerca de 815 mil crianças atendidas) e a integração deste programa ao Bolsa Família a partir de 2006, julgamos apropriado citar apenas o Bolsa Família como provável colaborador para a queda verificada no trabalho infantil no período.

Apesar do processo recente de formalização crescente da mão de obra, no embalo dessa nova fase de crescimento econômico, de um total de 58,6 milhões de domicílios, 44% (ou 25,1 milhões de unidades domiciliares) não tinham registro de sequer uma pessoa em idade ativa¹³ contribuindo para a previdência.¹⁴ No total, são 74,5 milhões de pessoas residentes nesses domicílios sem contribuição para a previdência social e, portanto, descobertas de garantias de renda de substituição nos casos citados, mediante vínculos familiares.

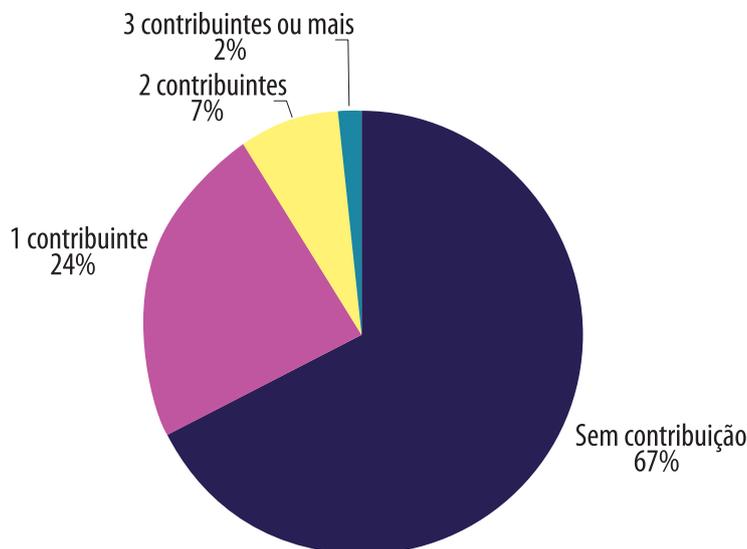
Nas áreas rurais, onde o IBGE contabiliza a existência de 8,7 milhões de domicílios em 2009, o percentual onde não há contribuintes para instituições de previdência oficial sobe para 67%, conforme o gráfico 8, o que representa quase 6 milhões de domicílios e 19,5 milhões de pessoas. Logo, dois em cada três indivíduos residindo em domicílios rurais não têm cobertura de renda de substituição via seguro social. Para os que podem comprovar trabalhar em regime de economia familiar, há alguns direitos garantidos, em particular na gravidez e por ocasião da aposentadoria. Para os demais, não há garantia de segurança socioeconômica em caso de risco consumado. Em se tratando de gravidez, por exemplo, se a trabalhadora rural ou segurada especial, que não paga contribuições, comprovar no mínimo dez meses de trabalho rural imediatamente anterior à data do parto, mesmo que de forma descontínua, ela terá direito ao salário maternidade.¹⁵ Mas para quem está na informalidade, e não trabalha em regime de economia de subsistência, essa cobertura não se aplica. Essa inatividade temporária pode levar, portanto, a um processo de empobrecimento com multiplicação de riscos. Os diferentes estatutos dos trabalhadores e trabalhadoras, cuja diversidade é grande no rural, acabam por reproduzir a segmentação do mercado de trabalho, reduzindo coberturas que possam atuar preventivamente em caso de riscos consumados.

13 Na faixa 16<59 anos de idade, neste caso.

14 Cabe assinalar que a Pnad 2009 só pergunta sobre contribuição para Previdência às pessoas ocupadas na semana de referência (formal ou informal). Subestima, portanto o total, mesmo que pequeno, de inativos e desempregados que podem estar contribuindo para a previdência de forma autônoma.

15 O Salário-Maternidade (rural) é pago a segurada pelo parto ou aborto não criminoso ou espontâneo, por meio de comprovação de atividade rural, ainda que de forma descontínua nos 10 meses imediatamente anteriores ao início do benefício. É garantido o pagamento de um salário mínimo, mesmo sem contribuição prévia, a partir do 8º mês de gestação ou do nascimento, durante 120 dias. (DATAPREV, 2011. Disponível em: <http://www.dataprev.gov.br/servicos/cadint/Outros1.htm>).

Gráfico 8 - Domicílio RURAIS, segundo a contribuição de moradores em idade ativa para a previdência social - Brasil/2009



Fonte: PNAD, 2009 (microdados)

Existe, contudo, uma percepção generalizada, embora equivocada, de que a grande maioria dos domicílios rurais vive às expensas dos benefícios previdenciários pagos aos seus idosos, em virtude das características Beveridgianas do regime de previdência rural, universal e uniforme ao piso previdenciário urbano, em se tratando dos pequenos produtores rurais em regime de exploração familiar.

O quadro descrito pelo levantamento domiciliar da PNAD difere sensivelmente dessa interpretação que se mostra deformada. As informações da mesma pesquisa mostram que 29% dos domicílios rurais (2,5 milhões) declararam dispor de rendimentos de aposentadoria na composição da renda familiar, e somente 10% (830 mil unidades domiciliares) afirmaram receber pensões. O percentual de domicílios rurais que recebem aposentadoria oficial básica é ligeiramente superior ao registrado nas áreas urbanas (24%), enquanto a presença de rendimentos de pensão tem peso menor que nos domicílios urbanos (12%). Assim a idéia disseminada de domicílios rurais vivendo, na sua quase totalidade, de aposentadorias rurais “gordas e generosas” definitivamente não procede.

Como os benefícios previdenciários são um mecanismo de grande efetividade (Lavinias, 2009) na redução da pobreza em razão sobretudo de o piso previdenciário¹⁶

16 98% das aposentadorias rurais equivalem ao piso previdenciário.

estar vinculado ao salário mínimo, a informalidade elevada segue sendo um obstáculo considerável para a segurança socioeconômica da população rural. Sem dúvida, ela pode ser um dos determinantes da pobreza crônica.

4. Pobreza não-monetária: acessibilidade e bem-estar da população rural

Se houve um avanço expressivo da cobertura assistencial por meio da garantia de patamares mínimos de renda à maioria das famílias pobres e indigentes brasileiras, o que promoveu a inclusão de quase 4 milhões de famílias rurais como beneficiárias, dirimindo seu grau de privação, cabe analisar se a acessibilidade à chamada infraestrutura social acompanhou essa mesma tendência, estendendo aos rurais outras dimensões de bem-estar igualmente essenciais.

Sabe-se, entretanto, que na última década, o gasto com transferências monetárias diretas foi privilegiado em relação a outras formas de gasto e se constituiu no “quase tudo” da política social brasileira (Lavinias, 2007). A tabela 5 registra a evolução do gasto federal durante os anos 2000, segundo algumas funções mais expressivas. Ela permite inferir que, enquanto o gasto com transferências monetárias diretas aumenta acima da média – sobretudo na função *Assistência Social* – algumas rubricas como saneamento, habitação e urbanismo, gestão ambiental ou assinalaram tendência decrescente por quase todo o período, tendo revertido tal dinâmica a partir de 2008, quando o governo federal lança o PAC,¹⁷ ou tiveram crescimento negativo por toda a década. Já o gasto federal com saúde e educação teve crescimento abaixo da média, revelando que no âmbito da política social predominam, de fato, transferências monetárias às famílias, sejam elas contributivas ou não-contributivas.

A provisão de serviços públicos tem sido preterida no Brasil em favor dos *cash transfers*, o que evidentemente tem implicações não desprezíveis em termos de bem-estar e igualdade de oportunidades para os indivíduos. O diferencial entre provisão pública desmercantilizada, na forma de serviços gratuitos, *vis a vis* a concessão de benefícios monetários, é justamente permitir equalizar as condições de acesso e, assim, promover mais igualdade de oportunidades, superando problemas de assimetrias de informação e poder. Já as transferências de renda são mais efetivas para resolver falhas de mercado.

Constata-se assim que, apesar de não-linear, o gasto federal aumentou de forma sistemática nas rubricas onde a institucionalidade do Sistema de Seguridade Social foi

¹⁷ Programa de Aceleração do Crescimento, que consiste em um grande programa de inversões para dirimir debilidades em termos de infraestrutura física no território. O PAC tem o saneamento e a moradia como seus focos prioritários.

afirmada desde meados da década de 90 - a saber, assistência, previdência, também trabalho, menos para a saúde -, pela constituição de um orçamento próprio, com fontes de receitas exclusivas. Isso indica, contudo, que o escopo do sistema de proteção social deixou de fora outras dimensões indispensáveis ao bem-estar e à segurança da população, como moradia e saneamento, cuja evolução ficou ainda mais refém da política macroeconômica de restrição de gastos, baixo crescimento e formação de elevados superávits fiscais primários das últimas décadas. O percentual do gasto público alocado em transferências monetárias diretas corresponde a aproximadamente 75% do gasto. Outro item de grande gasto são as despesas financeiras com juros. Sobra pouco para o investimento em serviços que equalizem as condições de vida da população.

Tabela 5 - Evolução do gasto federal por função (em bilhões de reais)
Número índice 2000 = 100

Função	2000 (valor atualizado) ¹	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência Social	9.950.068.664	108	117	123	185	200	267	191	304	345
Previdência Social	209.251.579.504	104	105	101	105	113	125	131	130	144
Saúde	45.409.112.866	106	100	87	97	101	108	102	102	111
Trabalho	13.993.168.741	108	108	99	102	114	145	163	165	211
Educação	23.782.772.537	99	99	87	81	86	90	93	97	124
Cultura	533.659.531	106	80	63	81	116	128	91	102	128
Habitação e Urbanismo	4.026.344.778	43	27	17	56	84	101	25	32	45
Saneamento	360.868.833	131	48	24	28	31	19	13	140	243
Gestão ambiental	2.511.599.085	151	89	54	62	98	72	59	57	63
Ciência e Tecnologia	2.788.731.637	116	97	104	124	148	164	135	150	179
TOTAL	312.647.866.176	104	103	97	104	112	125	128	129	145

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

¹ valor atualizado com base no IGP-DI de 2000/2010 de 2,24019939151999.

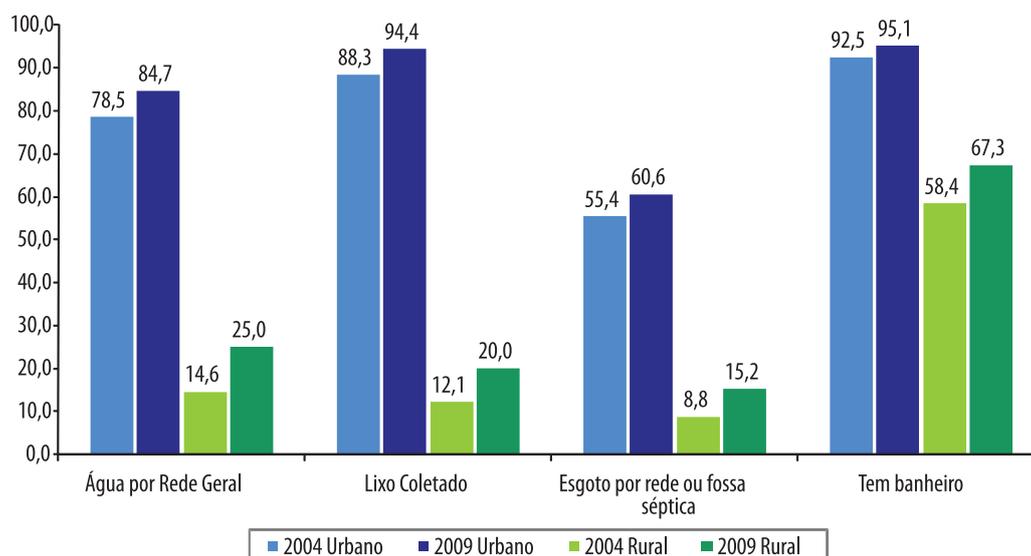
Esse perfil do gasto público tem, evidentemente, consequências nada desprezíveis sobre a qualidade de vida da população rural, sobremaneira na habitação. É o que nos confirma o gráfico 9. Nele, vemos que existe um fosso em termos de adequação das instalações sanitárias entre domicílios pobres rurais e urbanos. Pode-se entender que coleta de lixo e distribuição de água apresentem padrões distintos no campo e na cidade, e expressem, por isso, diferenciais percentuais significativos, mesmo em se tratando dos grupos mais excluídos e marginalizados. Ainda assim, o hiato urbano/

rural mostra-se por demais acentuado. O modo de vida dos pobres rurais parece agudamente precário.

Em 2009, somente em 15,2% dos domicílios rurais pobres ou indigentes existe ao menos fossa séptica e em 1/3 deles não tem banheiro. Como a PNAD estima haver 2 milhões de domicílios rurais com renda *per capita* abaixo da linha da pobreza, temos cerca de 1,1 milhão de domicílios sem esgotamento sanitário adequado e outros 700 mil onde inexistem banheiros. Entre 2004 e 2009, não se pode afirmar ter havido progressos satisfatórios para atenuar déficits de bem-estar resistentes e que não pode mais ser desprezados.

Um aspecto positivo diz respeito à expansão da rede elétrica, que progrediu em ritmo bem mais acelerado, como comprova o gráfico 10, levando a que, em simultâneo ao aumento da renda, crescesse significativamente o percentual de domicílios rurais dotados de televisão (passam de 47% em 2004 para 77% em 2009) e geladeira (aumentam de 43% em 2004 para 62%). Ainda assim, o padrão de acessibilidade a bens de consumo duráveis dos domicílios rurais permanece muito aquém daquele vigente nos domicílios urbanos em 2009. A posse de máquina lavar, eletrodoméstico de grande valia para liberar a força de trabalho feminina aumentando sua taxa de atividade, é rara tanto nos domicílios rurais quanto nos urbanos.

Gráfico 9 - Domicílios POBRES com condições adequadas de saneamento, por situação de domicílio - Brasil/2004-2009



A despeito de alguns progressos importantes, viver no mundo rural implica ainda conviver com um padrão de bem-estar cotidiano bastante insatisfatório e quase rudimentar, com consequências importantes, por exemplo – mas não apenas –,

nas escolhas das novas gerações. O gráfico 11 reflete o acesso das famílias pobres à telefonia celular, computadores e internet, no campo e na cidade. Enquanto um domicílio rural em cada três declara dispor de telefone celular, essa razão é de dois para três no caso dos domicílios pobres em zona urbana. Se é verdade que a internet joga por terra fronteiras e amplia, assim, horizontes e oportunidades, rompendo ciclos de exclusão, continuam escassas tais perspectivas para os pobres, em particular nas áreas rurais, onde o acesso domiciliar à informação e às novas tecnologias de informação mostra-se praticamente inexistente.

Gráfico 10 - Domicílios POBRES com acesso a luz elétrica e eletrodomésticos selecionados, por situação de domicílio - Brasil/2004-2009

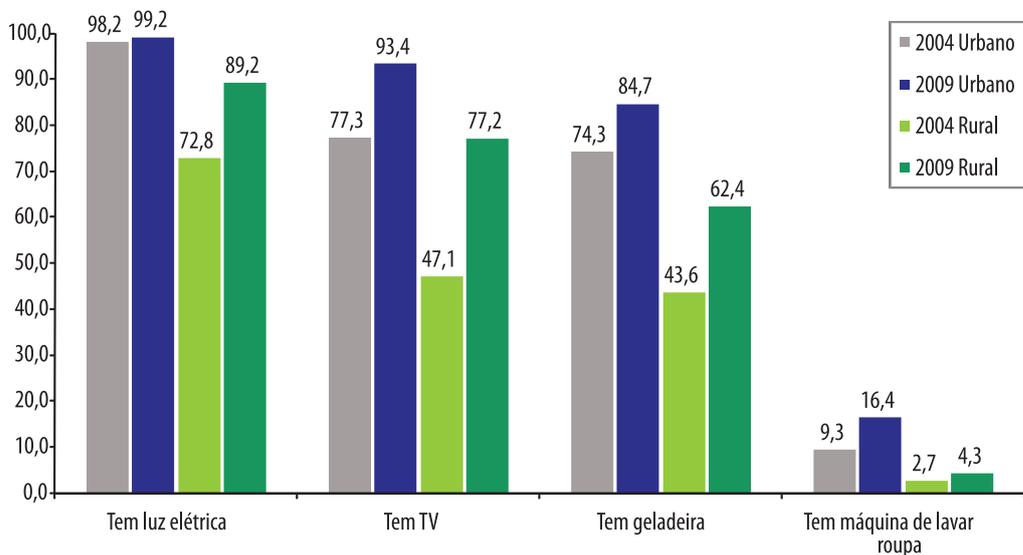
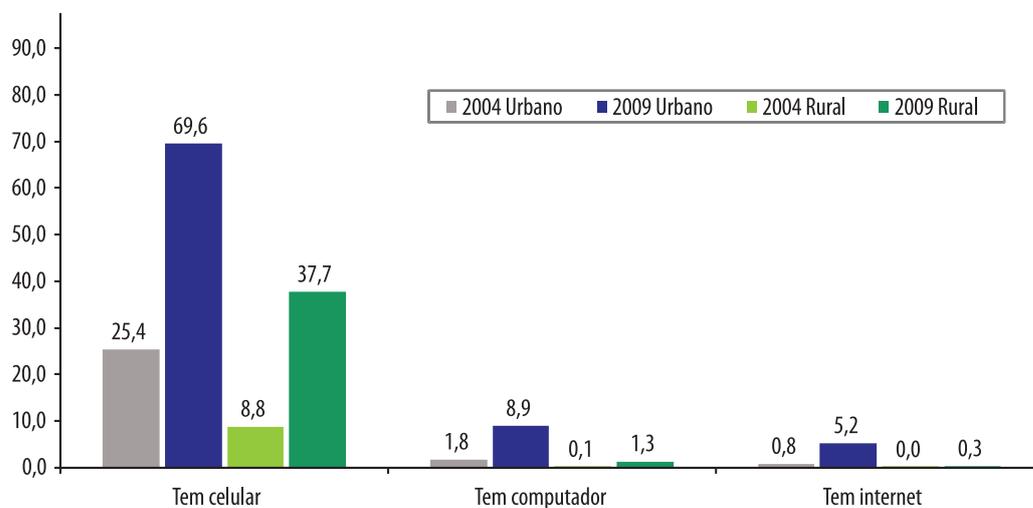


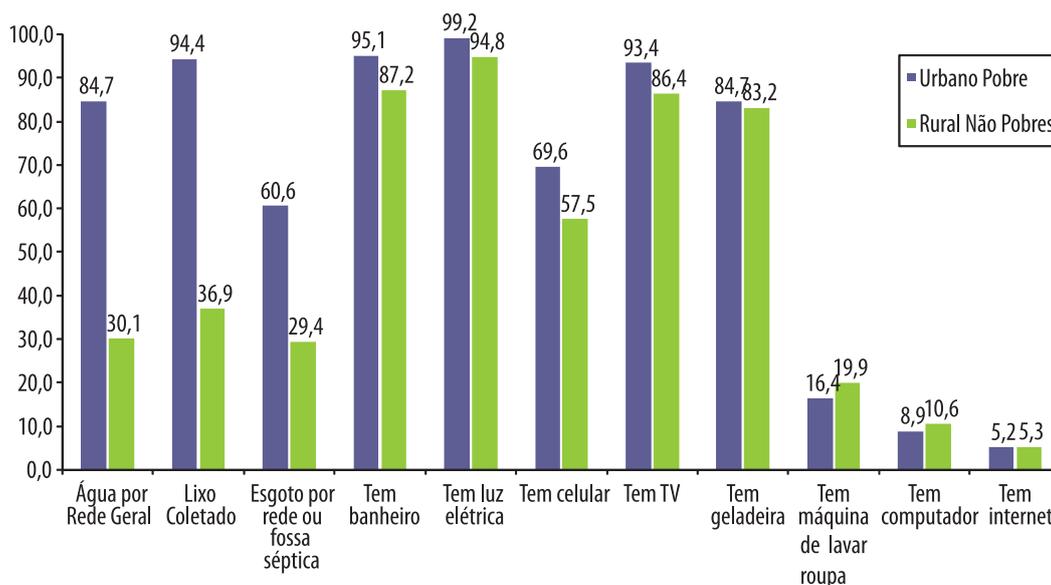
Gráfico 11 - Domicílios POBRES com telefone celular, computador e internet, por situação de domicílio - Brasil/2004-2009



O governo federal busca sedimentar essa nova cultura das TICs, levando banda larga, agora consubstanciada numa política pública, às áreas mais remotas do país, e instalando na rede pública de ensino laboratórios de informática para colmatar esse *gap*.¹⁸ A rota está traçada. Porém, dificuldades na provisão de suporte técnico permanente, na vazão da banda larga e outros desafios afins reduzem sensivelmente o grau de aproveitamento e a eficácia desses programas, limitando o processo de inclusão digital e seus efeitos *trickle-down* notadamente nas áreas rurais.

Se necessário fosse insistir nas imensas desvantagens que o mundo rural acumula *vis a vis* o padrão de acessibilidade urbano, o gráfico 12 deveria contribuir para dissipar quaisquer dúvidas. Ele compara o grau de acessibilidade entre domicílios urbanos pobres e domicílios rurais não-pobres, aqueles cuja renda familiar *per capita* é superior a R\$ 140,00 mensais.

Gráfico 12 - Comparativo entre características de domicílios URBANOS POBRES e RURAIS NÃO POBRES - Brasil/2009



Somente em dois quesitos – dispor de máquina de lavar roupa e computador – os domicílios rurais não-pobres superam, em grau de acessibilidade, os domicílios urbanos pobres. No que tange à internet ou posse de geladeira, estão em igualdade de condições. No caso da internet ambos se encontram em condições deficientes.

18 A título de ilustração vale apontar iniciativas originais e abrangentes, como o projeto experimental UCA – Um Computador por Aluno –, que consistiu, numa primeira etapa, em contemplar todos os alunos de uma escola em 300 municípios selecionados, com um laptop para uso diário em sala de aula e no domicílio. Na sua segunda etapa, foram escolhidos 5 municípios, um em cada região brasileira, e entregues a todos os alunos de toda a rede pública de ensino um laptop para fins semelhantes.

Nos demais quesitos, a pobreza urbana mostra-se, apesar de todos os senões, mais integrada a um determinado padrão básico de bem-estar agregado que o modo de vida prevalecente nos domicílios não-pobres nas áreas rurais.

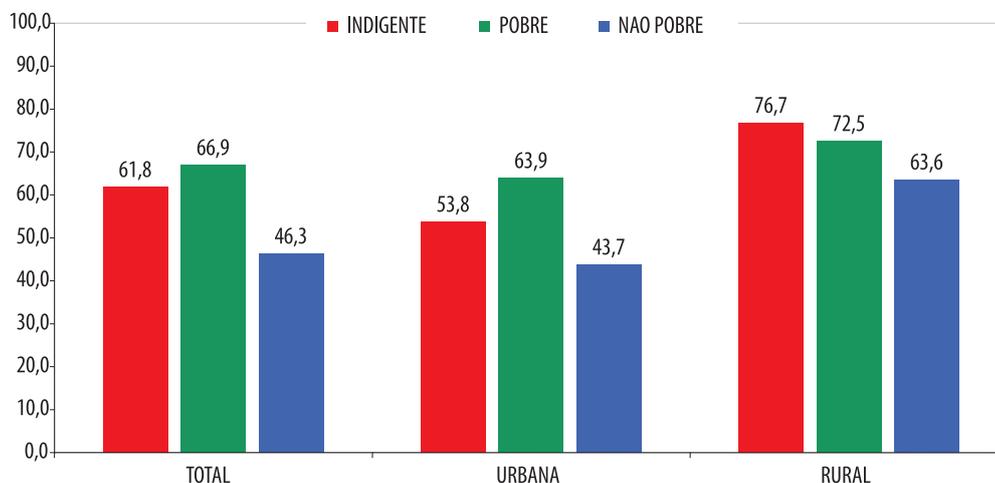
5. A cobertura de saúde

O Programa Saúde da Família (PSF), cuja criação remonta a 1993, consiste em uma importante estratégia de acesso da população ao sistema público de saúde, principalmente aquela parcela mais desfavorecida e excluída. A partir de um enfoque preventivo e de promoção da saúde, são implementadas equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde que atendem a um número limitado de famílias em uma área geográfica delimitada.

De acordo com as informações do Suplemento Saúde da Pnad 2008, plotadas no gráfico 13, em média, 65% dos domicílios pobres ou indigentes estavam cadastrados no Programa Saúde da Família no Brasil. Essa cobertura mostrou-se bem mais elevada nas áreas rurais, onde 76,7% dos domicílios em extrema pobreza (indigência) e 72,5% dos domicílios pobres tinham se cadastrado no Programa, a maior parte deles com cadastro superior a um ano. Cabe assinalar, todavia, que mais de 530 mil domicílios pobres ou indigentes nas áreas rurais permaneciam não cadastrados no PSF em 2008, quinze anos após a implementação inicial do Programa. Isso representa pouco mais de 2,1 milhões de pessoas extremamente vulneráveis para quem o atendimento monitorado e regular de saúde inexistente.

Ainda sob a perspectiva da cobertura e atendimento dos cidadãos pelo sistema de saúde universal - por direito assegurado constitucionalmente -, o referido Suplemento da PNAD revela que, nas áreas rurais, quando doentes, as pessoas buscam fundamentalmente os postos de saúde (76,9% dos indigentes e 73,6% dos pobres), seguido do ambulatório hospitalar (gráfico 14). Observa-se aqui que, tal como já mencionado quando da análise de outros indicadores, a distância entre pobres e não-pobres é pequena. Isso ocorre provavelmente em função da baixa oferta de consultórios particulares, mas também porque a fronteira entre pobres e não-pobres, no rural, é muito permeável, dada a convergência das condições de vida e acessibilidade, ainda bastante precárias.

Gráfico 13 - Domicílios cadastrados no Programa de Saúde da Família, por condições de pobreza e situação do domicílio - Brasil/2008



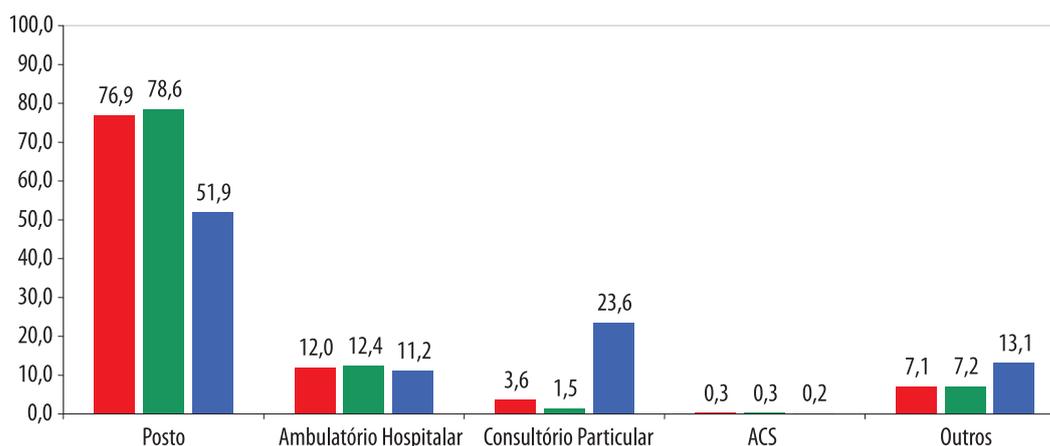
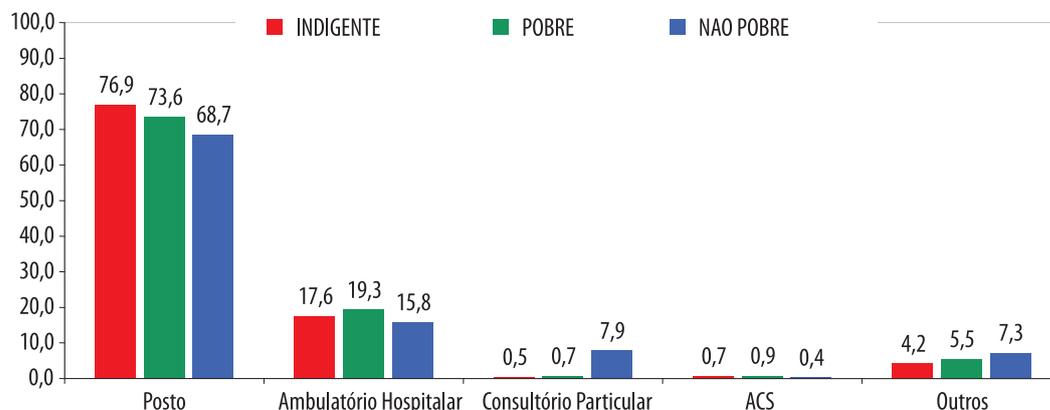
Fonte: IBGE/PNAD, 2008 (microdados)

De fato, a cobertura privada de saúde, via planos de saúde pagos pelos próprios moradores, não moradores ou empregadores, é bastante reduzida nas áreas rurais, mesmo entre os não-pobres (apenas 8,9% destes tinham direito a plano de saúde, contra 32,2% dos não-pobres nas áreas urbanas). Significa dizer que o sistema único de saúde atende, nas áreas rurais, ao conjunto da população, pobre e não-pobre, sendo a referência indispensável.

Registre-se também que, no país, $\frac{1}{4}$ da população pobre ou indigente com 10 anos ou mais nunca foi ao dentista, proporção esta que alcança $\frac{1}{3}$ nas áreas rurais.

Embora o PSF tenha alcançado $\frac{3}{4}$ do seu público-alvo nas áreas rurais, o fato de pouco mais de dois milhões de pessoas extremamente carentes não ter acesso a este Programa sugere que as condições de saúde de um contingente importante dentre os mais vulneráveis são muito provavelmente críticas, e escapam não apenas a um atendimento preventivo, mas a todo e qualquer tipo de cobertura médico-assistencial, com consequências graves.

Gráfico 14 - Pessoas residentes em DOMICÍLIOS RURAIS, por condição de pobreza, segundo o tipo de atendimento procurado quando doente - Brasil/2008



Fonte: IBGE/PNAD, 2008 (microdados)

6. Pontos de uma agenda para erradicação da miséria

Ao longo deste trabalho, um número destacou-se recorrentemente dentre os vários indicadores apresentados. Se o universo da pobreza e da pobreza extrema representa cerca de 10 milhões de pessoas nas áreas rurais, observamos que entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{3}$ desse contingente parece não apenas viver em condições extremamente precárias e severas, mas absolutamente excluído de uma cobertura que o sistema de seguridade social hoje garante aos grupos mais desfavorecidos, seja via programas focalizados de transferência de renda, seja por intermédio do acesso prioritário ao sistema universal de saúde. Assim, de dois a três milhões de indivíduos, com domicílio

rural, não conseguem ser incorporados à institucionalidade do sistema de proteção social e vivem completamente à margem de mecanismos já existentes, criados para dirimir seu sofrimento e promover maior grau de inclusão e bem-estar. Essa lacuna provém do desenho dos programas voltados para o combate à pobreza, tributários de uma lógica orçamentária que restringe os direitos de cidadania dos mais necessitados. Sua invisibilidade social é a expressão da sua condição de não-cidadão.

Registre-se que esse contingente seria uma estimativa bastante otimista do grau de não-cobertura dos mais pobres, pois é provável que esse quadro seja duas vezes maior, considerando-se que a Pnad não é uma base de dados satisfatória para elaborar estimativas sobre pobreza e indigência, em particular nas áreas rurais. Ignora-se qual a qualidade dessa cobertura e sua permanência. Segundo a Pnad 2009, haveria 10 milhões de indigentes no país, quatro milhões deles vivendo nas áreas rurais. Essa deve ser a conta de partida para calcular o tamanho da exclusão completa dos direitos de cidadania por parte da população rural. Até porque existe uma zona de vulnerabilidade que oscila para cima e para baixo da linha de pobreza, incessantemente, que exige uma maior flexibilidade ao se buscar identificar o público-alvo dos programas e políticas de combate à pobreza extrema.

Da mesma maneira, a estrutura do gasto social mostra-se grandemente responsável pelo déficits observados em termos de bem-estar e pelo quadro dicotômico que salta aos olhos na comparação entre níveis de acessibilidade rural-urbano. Como vimos, o Brasil priorizou nos anos recentes transferências monetárias de renda às famílias pobres sem contemplar, em paralelo, políticas de infraestrutura capazes de dirimir o quadro de profunda precariedade e vulnerabilidade em que vivem. Não passa despercebido o fato de as políticas de renda terem, ao final, custo muito inferior ao que seria necessário para promover a inclusão dos mais destituídos em um padrão de bem-estar mínimo, hoje distante porém possível para o conjunto da sociedade brasileira.

Esse ponto é importante se o desafio de erradicar a miséria estiver, de fato, na agenda de curto prazo da nação. Como definir pobreza e indigência? Quais as peculiaridades do rural? Que indicadores devem ser acionados para estimar o grau de bem-estar básico a ser assegurado a todas as famílias, dentro de um padrão que busque a convergência? Como reduzir os diferenciais campo-cidade, ainda abissais, e que tornam a pobreza e a indigência rurais um desafio de difícil solução apenas com o recurso a mínimos sociais?

Diante de tais evidências, trata-se de pensar uma estratégia que permita reparar déficits de cobertura e cidadania aprimorando a eficiência horizontal e a eficácia das políticas e programas hoje existentes.

A nosso ver, essa estratégia se decompõe em 3 etapas e combina distintos objetivos, tais como adotar finalmente uma linha de indigência e de pobreza oficial, que parta da realidade rural para assegurar um patamar mínimo de segurança socioeconômica ao conjunto da população brasileira; estabelecer uma regra e data de atualização anual do valor da linha de pobreza e de indigência e dos benefícios compensatórios, de modo a blindar sua operacionalidade de conjunturas políticas; incluir imediatamente aqueles que ficaram de fora da cobertura do Bolsa Família tornando esse programa um direito de todos que preenchem os requisitos para tornarem-se beneficiários; promover a provisão de serviços públicos de qualidade, com cobertura adequada, nas áreas de alta incidência de indigência e pobreza; integrar a rede dos CRAS no combate à erradicação da miséria, tornado-a proativa; e tornar o atendimento ao público-alvo do Bolsa Família prioritário no âmbito da rede pública, de forma integrada.

O que preveem tais etapas?

ETAPA 1: Extensão da cobertura do Bolsa Família a todo o público-alvo elegível com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00.

A primeira iniciativa para redução da pobreza extrema a níveis marginais consiste em atender a todos que, por direito, são elegíveis ao recebimento de uma transferência monetária, pois respondem aos critérios do Programa Bolsa Família. Nessa primeira etapa, o governo federal, por meio dos CRAS presentes em quase todos os municípios brasileiros, deverá cadastrar ou recadastrar aquelas famílias que puderem comprovar estar habilitadas ao recebimento do benefício. Ênfase será dada a uma busca ativa nas comunidades rurais, mobilizando as escolas e a área de saúde para identificar os não-beneficiários passíveis de inclusão ao Programa. Nessa fase, os novos beneficiários passarão a receber o benefício nos moldes vigentes. Trata-se de transformar esse benefício em um direito. Isso deve permitir incluir entre 400 e 500 mil famílias indigentes não-beneficiárias, ou aproximadamente de 1,5 milhão a dois milhões de pessoas ao Programa, diminuindo em consequência a proporção de indigentes ao menos em 50%. A meta deve ser assegurar que metade dos novos beneficiários tenha comprovadamente domicílio rural. Para tal há que concentrar esforços, nesta busca ativa, no Nordeste rural. Com isso chegaríamos a algo entre 2% de índice de indigência.

Para alcançar essa meta é indispensável mobilizar os CRAS em todo o território nacional para identificar de forma proativa as famílias vivendo na pobreza extrema e não beneficiárias do Programa até 2010. A atuação dos CRAS nas áreas rurais é extremamente deficiente. Portanto, será indispensável reformular sua atuação, nos moldes do Programa Saúde da Família, onde o deslocamento para o domicílio é o *modus operandi* do Programa.

ETAPA 2: Adoção de uma nova linha de indigência e de pobreza, a partir dos dados do Censo 2010, com estimativas em nível municipal e desagregação urbano/rural.

Cabe estabelecer alguns parâmetros possíveis para a seleção de uma linha de pobreza e uma de indigência, que virão a se tornar oficiais. O Brasil não pode conviver com distintas linhas. Há que ajustar e parametrizar o que existe hoje, convergindo para um valor único. Para estimar valores e linhas, devem-se utilizar os dados de amostra do Censo 2010, em nível municipal. Dada a disparidade entre o campo e a cidade, a referência para a adoção de uma linha de indigência relativa deve considerar a realidade rural. Propõe-se utilizar como corte para a linha de indigência o valor referente a 40% da renda domiciliar *per capita* mediana rural. A PNAD 2009 estampa uma enorme disparidade entre os valores mensais da renda domiciliar *per capita* mediana urbana (R\$ 492,00) e os da rural (R\$ 275,00), como já apontado. Tamanho hiato impede que se considere a renda domiciliar mediana *per capita* agregada (R\$ 465,00) como referência para se calcular o valor da linha de indigência que, nesse caso, seria equivalente a R\$ 186,00 mensais (40%). Dado o *gap* urbano-rural, devemos tomar como referência para a nova linha de indigência nacional o valor de R\$ 110,00 (40% de R\$ 275,00, mediana rural), o que garante ao menos reduzir sensivelmente a indigência nas áreas rurais, onde, em termos monetários ela é mais severa (baixo nível de monetização de muitas famílias).

Segundo a Pnad 2009, cujos números são preliminares, há 17,7 milhões de pessoas ou 3,8 milhões de arranjos familiares com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 110,00. Destes, aproximadamente 1,5 milhão de domicílios são rurais, o que corresponde a 7 milhões de pessoas. Em 2009, declararam não receber, nenhum tipo de benefício assistencial de programas públicos 390 mil domicílios ou 1,5 milhão de pessoas no rural e 880 mil domicílios urbanos ou 3,6 milhão de pessoas. Estas seriam o público-alvo do Bolsa Família fase 2, o que deveria permitir estender a cerca de 1,27 milhão de domicílios uma renda mínima de sobrevivência.

Qual o valor do benefício? Mantendo-se o perfil vigente do Programa, com distintos benefícios¹⁹ para famílias, crianças e adolescentes, a mudança se faria com base no valor do benefício básico mensal, que deveria ser elevado dos atuais R\$ 68,00 para R\$ 110,00. Os demais seriam mantidos constantes, somente sujeitos à atualização.

ETAPA 3: Extensão do acesso aos serviços básicos: saneamento, água, banheiro, energia elétrica, moradia, saúde. Meta: reduzir em 1/3, ao longo de quatro anos, os déficits observados.

19 Básico, variável e variável jovem.

Várias pesquisas já demonstraram que a severidade e a intensidade da pobreza e da indigência são mais dramáticas quando estimadas por unidades não-monetárias. As condições de vida da população extremamente pobre, notadamente nas áreas rurais, são marcadas por déficits agudos de bem-estar: falta saneamento, as crianças crescem sem acesso a vaso sanitário e água corrente, as moradias são por demais precárias. É necessário monitorar esses dados e associar indicadores não-monetários para acompanhar a variação do índice de indigência. Cabe, com os dados do Censo 2010 em nível municipal, estimar quais os maiores déficits territorializados, cruzando-os com os níveis de indigência, e estabelecer estratégias para seu enfrentamento em simultâneo à expansão da cobertura do Bolsa Família a quem de direito. Urge, para isso, mobilizar os CRAS e o sistema SUAS para que tais déficits possam ser identificados, reunindo também governadores, prefeitos para estabelecer com eles uma agenda de cobertura prioritária dos beneficiários do Bolsa Família. O gasto com a provisão de serviços básicos cresceu na década passada em ritmo bem menor que aquele observado para as transferências monetárias, que servem, em primeiro lugar a resolver falhas de mercado. Equidade no acesso à infraestrutura e serviços de saúde é indispensável para equalizar oportunidades no mercado de trabalho. Em paralelo, há que formular um Programa Minha Casa, Minha Vida para que a população que vive nas áreas rurais mais dispersas e distantes possa beneficiar-se de incentivos para reforma e construção da casa própria em padrões condizentes com a superação da miséria habitacional.

Referências

COBO, Barbara. PRONAF. **Indicadores de Gênero e Cor/Raça no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.** Capítulo 6. In: *Gênero e Raça no ciclo orçamentário e controle social das políticas públicas: indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011.* Suzana Cavenaghi (org). 1ed. Brasília: CFEMEA, 2009, v. 1, p. 127-150.

FERREIRA, Brancolina et al. **A Agricultura e o PRONAF: Contexto e Perspectivas.** In: *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas.* José G. Gasques & Júnia Cristina P.R.da Conceição (org.). Brasília: IPEA, 2001. p. 479-539.

IBGE. Pnads, 2001, 2003, 2004, 2008 e 2009.

LAVINAS, Lena. **Pobreza: Métricas e Evolução Recente no Brasil e no Nordeste.** In *Cadernos do Desenvolvimento* vol 5. (7), outubro de 2010, Rio de Janeiro.

LAVINAS, Lena. **Transferências de renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro.** In *Arrecadação, de onde vem, e Gastos Públicos, para onde vão?* Sicsú J. Boi Tempo, São Paulo: 2007

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro.** *Coleção e Pesquisas.* Campinas: Instituto de Economia, n.1, 1999b. pp.1-33.

SOARES, Barbara C. **Agricultura Familiar no Brasil: Propostas e Avaliação dos Resultados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).** Dissertação de Mestrado. Orientador: Prof. Carlos Guanziroli. Niterói: Universidade Federal Fluminense (UFF), 2003.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO E AS PERSPECTIVAS DE CONTRIBUIÇÃO PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL

■ **Eliane Dayse Pontes Furtado**

PhD, professora pesquisadora da Universidade Federal do Ceará

José Ribamar Furtado de Souza

PhD, professor colaborador da Universidade Federal do Ceará e professor visitante da UNILAB

1. Introdução

Historicamente o desenvolvimento da economia brasileira, em seus setores agrário e urbano, tem sido marcado pela dualidade campo-cidade, refletindo-se na gestão pública dos recursos, uma vez que, em princípio, os recursos para o urbano eram administrados em nível municipal e para o rural em nível federal. De acordo com os dados do Censo do IBGE (2010), 15,65% da população do Brasil, 29.852.986 pessoas, residem no espaço rural e ainda se encontram em desvantagem, quando comparadas às que residem na área urbana, 160.879.708 pessoas (84,35%), tanto em termos de capital físico (recursos financeiros) quanto de capital sociocultural (escolaridade e frequência à escola).

O que ocorreu até bem pouco tempo foi que, apesar das atividades do espaço rural terem sido da competência exclusiva da União, elas nunca foram concretamente efetivadas de forma satisfatória. Só mais recentemente, no final da década de 90, com o processo de descentralização das políticas públicas na direção da municipalização, é que as atividades voltadas para o rural passaram a ser mais valorizadas pelos próprios municípios.

A criação de conselhos, tanto os setoriais, Educação, Saúde, Segurança Alimentar, como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRs),¹ com a participação

1 Conselhos criados por exigência do financiamento para a produção agrícola. Hoje, alguns já se transformaram em Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e não somente de desenvolvimento rural.

das diferentes esferas sociais, permitiu a democratização das decisões e trouxe a população para mais perto dos processos decisórios, incluindo atores sociais que não faziam parte das elites dominantes. Mesmo que essa participação não tenha se dado de forma ideal, pelo contrário, tenha em muitos casos reproduzido no âmbito local a mesma segmentação setorial que se observa na elaboração e implementação das políticas públicas de saúde, educação, habitação, ação social e de desenvolvimento rural, o caminho foi aberto oficialmente para o exercício da cidadania e para a atuação dos movimentos sociais.

As transformações na sociedade e na economia brasileira não afetaram somente o urbano, na configuração e redefinição dos espaços e territórios. Elas acabaram por interferir também no rural, pela maior aproximação e interação geográfica, econômica e cultural entre os dois setores. Some-se a isso a implantação de políticas públicas de garantia de renda que possibilitou a incorporação de milhões de pessoas residentes no meio rural ao mercado interno, antes, mais característico do setor urbano. Segundo Monteiro (1995), a falta de renda torna difícil o acesso às necessidades básicas, como alimentação, vestuário, habitação, educação, saúde etc. e por isto é um indicador relevante – ainda que não único – de pobreza.

Embora na zona rural a subsistência não esteja diretamente vinculada ao rendimento médio mensal real,² os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2008 mostram a desigualdade de oportunidades ao se comparar o rendimento médio dos chefes dos domicílios rurais com os da zona urbana. Enquanto na zona urbana esse rendimento é de R\$ 1.020,00, na zona rural o rendimento é de apenas um terço (32,8%) desse valor, ficando próximo a R\$ 335,00 (Pnad, 2008). Segundo publicação do Ipea (2010), a renda monetária domiciliar *per capita* das famílias em área rural equivale a apenas 43% da renda do mesmo tipo das famílias em área urbana; em quase metade dos domicílios rurais a renda *per capita* familiar não ultrapassa ½ salário mínimo, sendo que apenas 8% dos trabalhadores rurais recebem remuneração superior a 2 salários mínimos.

Entretanto, desde a implantação do programa Fome Zero (2003) e com as políticas sociais voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, o Governo tem tentado integrar políticas sociais às políticas econômicas, objetivando mudar o quadro de pobreza no país. Os resultados da Pnad (2008) sinalizam uma nova situação: a extrema pobreza, que representava 16,5% da população em 2002, foi reduzida para 8,8% em 2008; 20 milhões de pessoas migraram da condição de pobreza de 2002 a 2008; a população pobre no Brasil diminuiu em 4,8 milhões de pessoas, o que representa 17% da população; o movimento na área urbana de pessoas saindo da pobreza foi de 15,7

2 Soma do rendimento mensal de trabalho com o rendimento proveniente de outras fontes.

milhões, representando 10% da população urbana. Admite-se que o autoconsumo e o programa do Bolsa Família tenham sido catalizadores desse processo no espaço rural.

Por outro lado, o Censo Demográfico 2010 mostrou a continuidade do processo de diminuição do volume da população rural, na ordem de 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010. Essa redução se deu majoritariamente em função das perdas populacionais rurais para áreas urbanas.

No que diz respeito à educação o quadro ainda permanece crítico se pensarmos nos condicionamentos históricos que não foram removidos e na visão do campo ainda presente na formulação das políticas públicas. O conceito de rural em oposição ao urbano no Brasil teve, até a década de 70, sua expressão máxima como significando a diferença entre o atrasado e o moderno. Pressupunha que a população que vive no campo é algo à parte, marginal, fora do comum, fora da totalidade definida pela representação urbana (Mançano, 1999). Na década de 90, por influência da modernidade, o rural ganhou o caráter de bucólico de lugar tranquilo, geralmente procurado, especialmente as proximidades das sedes dos municípios, cidades de médio e grande porte. Procuradas pela especulação imobiliária, muitas dessas áreas deixaram de ser suporte de atividades agrícolas tradicionais, para representarem *“reserva de valor à espera da chegada de um processo de urbanização obsoleto, no sentido de mal desenvolvido para os padrões atuais de sustentabilidade ambiental”* (Silva e outros, 2001, p.33).

Entretanto, essa visão estereotipada precisa ser superada buscando-se o desvendamento dessas condições históricas responsáveis pela precarização da educação chamada rural, segundo Arroyo (2004, p. 93), *“movida tantas vezes a barganhas políticas e a reprodução das poucas redes públicas de poder local e de articulações entre o poder central e os poderes locais”*.

Nesse sentido, a luta dos movimentos sociais do campo em defesa da permanência na terra, pelo respeito à cultura, identidade, saberes e valores da população rural historicamente marginalizada está intimamente ligada à luta por uma educação que lhe seja própria. Por isto os movimentos sociais colocaram, na ordem do dia, um novo trato para a educação apontando que é preciso entender sua relação com a terra, suas formas de produção, sua cultura, sua sociabilidade, sua vida. Para marcar que a educação destinada aos que vivem no rural não pode ser tratada como foi durante séculos, uma simples transposição da educação construída para as áreas urbanas, surge a *“denominação”*, hoje um paradigma em construção, de Educação do Campo, entendida como forma de ação política e social que leva em conta e incorpora uma realidade histórica variada e engloba as mais diversas práticas da *“vida campestre”*. Como tal incluem-se os espaços onde vivem os povos tradicionalmente agricultores,

extrativistas, caçadores, ribeirinhos, pescadores, indígenas, quilombolas, posseiros, arrendatários meeiros e fazendeiros. Ela expressa a luta dos povos do campo por políticas públicas que garantam o direito à educação, a uma educação que seja no campo e do campo, como explicita Caldart (2002, p.26):

No: *o povo tem direito de ser educado no lugar onde vive;*

Do: *o povo tem direito a uma educação pensada desde o lugar e com a sua participação, vinculada a sua cultura e as suas necessidades humanas e sociais.*

Para os movimentos sociais, tanto de luta pela terra quanto de melhores condições de vida para as populações do campo em seus diferentes segmentos, educação e escolarização têm função social estratégica na afirmação de sua identidade e para a formulação de um novo projeto social de campo.

Foi neste sentido que a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do Ministério da Educação (MEC), criada em 2004 com o apoio dos movimentos sociais e de universidades públicas, assumiu uma política de Educação do Campo que fortaleceu o novo paradigma em construção, o qual preconiza a superação do antagonismo entre a cidade e o campo, espaços que passam a ser vistos como complementares e de igual valor. Ao mesmo tempo, considera e respeita a existência de tempos e modos diferentes de ser, viver e produzir, contrariando a pretensa superioridade do urbano sobre o rural e admitindo variados modelos de organização da educação e da escola. Isso faz lembrar o que destaca o historiador inglês Raymond Williams (2011): as chamadas “classes baixas” pensam por si, são dotadas de um modo de compreensão próprio, de manifestações culturais desvinculadas do privilégio elitista daqueles que exploram sua força de trabalho. Enfim, elas não precisam ser “ensinadas” e “disciplinadas” por “pessoas civilizadas” ou por aqueles que “conhecem a sua realidade de opressão” mais que eles próprios.

Assim, a Educação do Campo vem se instituindo como área própria de conhecimento, “que tem o papel de fomentar reflexões que acumulem força e espaço no sentido de contribuir na desconstrução do imaginário coletivo sobre a relação hierárquica que há entre campo e cidade, do campo como lugar de atraso” (Molina; 2002, p.39). Pelo contrário, trata o campo como “território legítimo de produção e existência humana e não só da produção agrícola” (Molina & De Jesus, 2004, p.10). Constrói-se considerando os elementos de identidade da educação a partir dos sujeitos, da cultura, do trabalho, das lutas sociais, suas linguagens e modos de vida. A escola passa a ser um espaço de reflexão da própria realidade do campo e a apresentar um novo projeto de desenvolvimento. Supõe novas relações entre os sujeitos da educação. Vincula a luta por uma educação específica que respeite os sujeitos do

campo, ao conjunto das lutas sociais pela transformação das condições de vida no campo, “condições de desumanização” (Caldart, 2002, p.30). Para que essa luta encontre um campo aberto para se expandir, transformando-se em ações concretas que promovam o desenvolvimento do país, é preciso, ao mesmo tempo, programar e implementar ações governamentais que vinculem a educação aos processos de desenvolvimento, considerando-a como basilar nas políticas, programas e projetos que visem o desenvolvimento e a superação das causas da pobreza rural.

No caderno da Secad/MEC, No. 2 (2007) encontra-se fundamentada a opção do Ministério em trabalhar com e na perspectiva da educação do campo:

A necessidade de mudança do paradigma da educação rural para o da educação do campo se dá não só pela análise crítica da escola rural como também das propostas desenvolvimentistas para o campo, em geral centradas no agronegócio e na exploração indiscriminada dos recursos naturais. Os conceitos relacionados à sustentabilidade e à diversidade complementam a educação do campo ao preconizarem novas relações entre as pessoas e a natureza e entre os seres humanos e os demais seres dos ecossistemas. Levam em conta a sustentabilidade ambiental, agrícola, agrária, econômica, social, política e cultural, bem como a equidade de gênero, étnico-racial, intergeracional e a diversidade sexual. (MEC/Secad; 2007, p.13).

Neste contexto, esse trabalho levanta e discute dados sobre políticas de educação rural³, a partir de fontes bibliográficas, documentais e pesquisas, na busca de entender e analisar essas políticas públicas e apontar possibilidades para o enfrentamento da pobreza rural. Após esta introdução será apresentado um sumário da situação histórica, sociocultural e econômica da população rural, um levantamento, descrição e análise dos principais programas e políticas de educação rural, e por fim será discutido o alcance e as possibilidades de contribuição das mesmas para a superação da pobreza rural.

2. Sumário da situação histórica, sociocultural e econômica da população rural

A estrutura fundiária do Brasil nasceu sob o signo da grande propriedade rural, o latifúndio, a primeira das formas de organização rural que produziu desigualdades que se acumularam e persistem até hoje. O tipo de relação colonial e as contingências do mercado mundial favoreceram o predomínio da monocultura, que se desenvolveu com base na exploração da mão de obra escrava vinda da África. Durante três séculos predominaram, além da monocultura, a grande propriedade e o regime escravocrata

3 As duas expressões, educação no campo e educação rural, serão usadas para tratar da educação daqueles que vivem e são das áreas rurais.

que a sustentava. Produziram-se a concentração da terra e a exclusão dos trabalhadores rurais do acesso às condições mínimas de sobrevivência, mesmo depois do término formal da escravidão.

A Lei da Terra, promulgada em 1850, impediu o acesso dos brancos pobres, negros e imigrantes europeus à terra, pois as elites escravocratas exigiam uma grande quantia pela compra das terras públicas. Já os imigrantes que chegaram um pouco antes, desfrutaram da posse de lotes médios para o povoamento da Região Sul, o que lhes deu certa estabilidade e garantia de trabalho em terra que lhes era própria.

No momento seguinte, o processo de industrialização gerou um círculo vicioso baseado na concentração de renda e na exclusão da maioria da população dos bens indispensáveis a seu bem-estar.

Mais recentemente somaram-se as desigualdades produzidas pela globalização, o avanço tecnológico e a abertura dos mercados com a financeirização da economia, fundada nas taxas de juros reais mais altas do mundo. Tudo isso fez com que voltasse a crescer a exclusão dos trabalhadores. Para Sader (2003, p. 2),

“o Estado, viu deteriorar-se a sua prestação de serviços para a massa da população, enquanto os recursos básicos arrecadados pelos governos foram drenados para a esfera financeira, o capital produtivo migrava para a especulação, a massa dos trabalhadores e das pequenas e médias empresas se endividava”.

Ao longo desse processo a pequena propriedade e a agricultura familiar ficaram relegadas à subalternidade e, por vezes, ao esquecimento, na formulação das políticas públicas para o setor. A monocultura e a mecanização foram estimuladas por sucessivos governos, como “modelo” de agricultura “moderna” e “racional”. O resultado foi a expulsão massiva de pequenos proprietários e trabalhadores rurais do campo para as cidades.

Expulsos do campo, os contingente de trabalhadores rurais estabeleceram-se nas periferias das grandes cidades brasileiras como uma massa de trabalhadores mal empregados, subempregados e desempregados, compondo um dramático quadro social marcado pela pobreza e por profundas desigualdades.

A reforma agrária era pensada muito mais como instrumento de redução de tensões sociais do que como parte de uma estratégia global de desenvolvimento socioeconômico. Hoje existe consenso de que a reforma agrária deve integrar uma política de desenvolvimento rural, de fortalecimento da pequena propriedade e da agricultura familiar, assim como a geração de mais e melhores postos de trabalho e renda no campo. A educação torna-se imprescindível para a formação do capital

humano e social que possibilitará a gestão na direção do desenvolvimento e do combate às causas da pobreza rural.

O setor rural ficou esquecido pelas políticas públicas e, dentro dele, a escola do campo foi abandonada porque se dizia que a população rural não resistiria à urbanização, ao que Veiga (2012) chama de “fatalismo do êxodo rural”. Como aponta Wanderley (1977, p.92)

“muitos estudiosos se desinteressaram pelo “rural”, como se ele tivesse perdido toda consistência histórica e social, como se o fim do “rural” fosse um resultado normal, previsível e mesmo desejável da modernização da sociedade”. Assim “cai numa espécie de ostracismo que parecia indicar que os problemas da educação do campo/meio rural não existiriam mais porque o próprio conceito de população rural estava fadado a desaparecer” (Silva; Morais & Boff, 2003, p.12).

Os números desse processo abrupto de urbanização do Brasil são eloquentes: em 1940, a população brasileira era de 41 milhões de habitantes, 70% vivendo na área rural e 30%, nas áreas urbanas. Em 1980, a população havia triplicado, chegando a 121 milhões, dos quais 68% - 82 milhões de pessoas - já residiam nas cidades. Em apenas cinco décadas, a proporção inverteu-se drasticamente: hoje o Brasil tem 190.732.694 de habitantes, 84% morando nas áreas urbanas (IBGE, 2010). A população rural perdeu 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010 e agora representa 15,6% da população total do país (29,8 milhões), o que revela que o número de pessoas que mora em áreas rurais continua diminuindo, porém em ritmo menor do que na década anterior. Mesmo que isto represente metade dos 4 milhões que foram para as cidades na década anterior, para Gilson de Lima Garofolo, professor de economia da PUC-SP, significa que a diminuição da população rural está chegando quase “ao limite do sustentável”.

Na década de 1990 surgiu no campo novas alternativas de trabalho nos setores de prestação de serviços, construção civil, comércio e área social que contribuíram para reter o processo de êxodo rural. Segundo dados da Pnad (2008), 32,5% dos que vivem no espaço rural têm como primeira atividade o emprego não-agrícola, sendo 55,55% de homens e 44,50% de mulheres, 60,23% brancos e 39,77% negros. Destes, apenas 10% não estudaram, sinalizando a importância da educação formal para exercer esse tipo de ocupação. Em 2009 (IBGE) os empregos temporários respondiam por quase metade das ocupações, e o grau de informalização das relações de trabalho ultrapassava 80% entre os temporários e 44% entre os permanentes.

É preciso que se diga que a sociedade civil não assistiu passiva ao desenrolar desses acontecimentos. A agonia da ditadura militar no final dos anos 80 veio

acompanhada do ressurgir dos movimentos sociais, das lutas pela democratização do país e pela reforma agrária. As questões referentes às condições de vida e trabalho de quem vivia no campo voltaram ao centro das atenções com força redobrada. Decorrente deste processo e, em especial, das pressões dos movimentos sociais do campo, encabeçados pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (Contag), com a participação de outros movimentos que foram surgindo, cria-se uma dinâmica de lutas pela implementação de um projeto popular para o campo, num movimento sociocultural de humanização, onde a educação básica tem seu lugar de destaque.

O campo esperava por novas políticas públicas enraizadas na sua dinâmica cultural e humana, e como nos diz Arroyo (2004, p.99)⁴ "*nos seus alicerces mais profundos: sua relação com a terra, suas formas de produção e de vida, suas condições de convívio e sociabilidade*". Exigia a presença do público profundamente associado à esfera política dos direitos sociais, comprometidos pela longa história de desigualdades e exclusões, que acarretou o comprometimento do acesso aos direitos básicos, deixando de promover a extensão e consolidação dos direitos à educação, ao trabalho, à saúde, à habitação, à afirmação das identidades culturais das populações rurais do país.

De acordo com dados recentes é visível tanto a queda da pobreza rural quanto a redução da desigualdade econômica no campo, o que revela um processo positivo de transformação social, para o qual, sem dúvida, a educação tem sua contribuição. Essa dinâmica precisa ser estudada no sentido de se conhecer melhor esses processos, o que é necessário para a consolidação das políticas em andamento e para a construção de novas políticas.

É importante que se conheça um pouco sobre a educação no país para compreender melhor o clamor dos movimentos sociais por educação e políticas públicas no meio rural e para reforçar a necessidade de que tais reivindicações sejam ouvidas e atendidas.

3. Características gerais do sistema de educação do país

O sistema de educação implantado no Brasil é fortemente marcado pelo modelo excludente de desenvolvimento do campo brasileiro. Durante séculos serviu à classe dominante, sendo inacessível à grande parte da população rural, principalmente pela concepção vigente de que para desenvolver o trabalho agrícola não seria necessário

⁴ Arroyo, Miguel G. Por um tratamento público da educação do campo. IN: Molina, Mônica & Azevêdo de Jesus, Sônia Meire S. (Orgs). **Educação do campo**: contribuições para a construção de um projeto de educação do campo. Coleção por uma educação do campo (vol. 5) Brasília, Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2004.

o letramento.⁵ Para as elites do Brasil agrário, as mulheres, os indígenas, os negros e os trabalhadores rurais prescindiam do aprendizado da leitura e da escrita. E, por essa razão, foram excluídos do processo educativo por muito tempo, resultando hoje na constatação de que o meio rural brasileiro apresenta um dos mais baixos índices de escolaridade do mundo. Historicamente, o sistema de educação não teve diretrizes políticas e pedagógicas específicas, nem dotação financeira que possibilitassem institucionalização e manutenção de uma escola de qualidade em todos os níveis. O campo não constituía um espaço prioritário para ação institucionalizada do Estado por meio de diferentes políticas públicas e sociais. Pelo contrário, sempre foi tratado pelo poder público com políticas compensatórias, por meio de projetos, programas e campanhas emergenciais e sem continuidade, com ações justapostas e diferentes concepções de educação.

A educação é um direito social inalienável, cabendo ao Estado sua oferta, para o que, deve organizar-se garantindo o cumprimento desse direito, que é de todos. Como o Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, esta ausência pode ser apontada como um dos fatores que tem contribuído para a existência de altas taxas de analfabetismo e para a frágil escolarização formal de sua população, de modo geral e mais especificamente da população que vive no campo.

Se por um lado o Estado brasileiro tem uma Lei Nacional de Ensino (LDB/1996), um órgão legislativo (Congresso Nacional), um órgão que normatiza todos os sistemas (CNE) e um órgão que estabelece e executa as políticas de governo (MEC), por outro, como diz o documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010, p. 22) *"não construiu, ainda, uma forma de organização que viabilize o alcance dos fins da educação e, também, o estatuto constitucional do **regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual/distrital e municipal)**, o que tornaria viável o que é comum às esferas do poder público (União, estados/DF e municípios): a garantia de **acesso** à cultura, à educação e à ciência"*, igualmente, a todos os brasileiros. Assim, o Sistema Nacional de Educação assumiria o papel de articulador, 'normatizador', coordenador e regulamentador do ensino, e os conselhos supracitados, com gestão democrática, seriam fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. Isso seria, pelo menos na forma da lei, uma garantia de que todos teriam, igualmente, acesso aos bens sociais que são facilitados e dependem, de alguma forma, de uma educação de qualidade, elemento fundamental para prevenir situações de pobreza extrema.

⁵ O termo recente (anos 80) na literatura acadêmica trata de uma conceituação mais ampla do que alfabetização, pois compreende o uso social da palavra escrita e da leitura, considerando-a uma prática social que compreende um conjunto complexo de habilidades e conhecimentos da escrita e da leitura vivenciado por grupos sociais.

A inexistência de um sistema educacional efetivo e de qualidade configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País, descolado da perspectiva de desenvolvimento, revelando o descompasso entre a educação ofertada para o urbano e a que temos presente no rural. Na maioria das regiões brasileiras, até a década de 70, sequer prédios escolares haviam sido construídos. Ficava a cargo da iniciativa de particulares e da comunidade a improvisação de locais ou a construção de prédio para funcionamento das escolas.

Embora o discurso da universalização da educação seja veiculado nos meios político-educacionais, essa é uma questão que precisa ainda avançar na área rural. Parte das crianças e jovens que frequenta a escola básica já esteve na escola e abandonou os estudos, mostrando que existem outras causas relacionadas ao acesso e permanência na escola, tais como a precariedade do ensino e as condições de exclusão e marginalidade social em que vivem parcelas significativas da população brasileira. Daí assistirmos a baixas taxas de conclusão do ensino fundamental e ainda à alta seletividade do próprio sistema, confirmada pelo número de evasão e de repetência escolar, problemas que têm reflexos negativos no ensino médio.

Esse quadro é resultante de um processo econômico, social e cultural e das políticas educacionais que foram traçadas para a educação em nosso país. Essa carência de políticas públicas específicas para a educação do campo foi um dos fatores que contribuiu para impedir o seu desenvolvimento efetivo. Como lembra, na década passada, Abramovay (2000, p. 35),

O principal obstáculo à acumulação de capital social no meio rural é a existência de um ambiente educacional incompatível com a noção de desenvolvimento. Os indicadores educacionais rurais do Brasil estão entre os piores da América Latina (...). Tanto é que tendem a ficar na atividade agrícola aqueles jovens que alcançam o pior desempenho escolar. Cria-se um círculo vicioso em que permanecer no rural associa-se a uma espécie de incapacidade pessoal de trilhar o suposto caminho do sucesso que consiste em migrar, e ao mesmo tempo, em que não se investe na valorização do conhecimento nas regiões interioranas que se identificam cada vez mais como um reduto dos que não conseguiram sair, os velhos e dos aposentados.

Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 25 de dezembro de 1996, esse quadro vem gradativamente mudando. Em vigor até os dias de hoje, tal Lei inicia apresentando uma visão ampla da educação e em seu artigo 1º reza que:

a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Brasil; 1996, p.).

Portanto, a educação básica deverá propiciar aos alunos condições para desenvolverem seus estudos de forma que possam inserir-se na sociedade por meio do trabalho e do exercício da cidadania. Há regras comuns para o ensino fundamental e médio, mas há margem para adequações e novas construções em nível local, que acabam ficando atreladas ao compromisso social dos gestores.

A educação rural é tratada no capítulo II e seu art. 28, reza que

... na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Este último item passaria ao largo da preocupação dos gestores se não fosse a incidência dos movimentos sociais e dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, que têm contribuído na reflexão sobre a Educação do campo, até mesmo dos conteúdos curriculares e das metodologias.

Na Educação de Jovens e Adultos (EJA) do campo muito se tem avançado nesse sentido, em particular pelas parcerias que o MST e as organizações dos trabalhadores rurais (as federações estaduais ligadas à Contag) têm realizado com as universidades, na concretização da política pública da EJA para as áreas de reforma agrária, o Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária (Pronea).

Alguns dados concretos do desempenho do setor nos mostram o quanto ainda está por se fazer pela educação do campo, tarefa que necessita ser partilhada, pois a educação não se faz somente na escola. As políticas públicas para o setor rural, sejam elas voltadas ao desenvolvimento agrícola ou agrário, ao desenvolvimento social e ao combate à fome, aos cuidados com o meio ambiente ou com a saúde, entre outras, precisam estar articuladas ao desenvolvimento educacional do povo que ali vive.

Os dados sobre educação evidenciam que a população rural continua menos favorecida que a urbana. A taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos é de 7,5% na zona urbana e de 23,5% na zona rural. Enquanto nas cidades 9% da população tem pouca ou nenhuma instrução, no campo, tal proporção ultrapassa 24%. Em outro extremo, a população mais escolarizada, acima de 11 anos de estudo, representa mais de 40% da população urbana e apenas 12,8% da população rural. A maioria da população do campo – 73% - não completou o ensino fundamental.

Os dados relativos à população rural na Pnad – a constatação da baixa escolaridade, das precárias condições de moradia, dos reduzidos níveis de renda e remuneração do trabalho das famílias residentes no campo – oferecem uma ilustração ao que talvez tenha sido a principal questão social revelada pelo Censo: a persistência de uma estrutura fundiária fortemente concentradora. (copiado igual da Pnad, 2008).

Em 2009 o número médio de anos de estudo dos “rurais” era de 4,7 anos, enquanto para os “urbanos era de 7,2 anos” (IBGE, 2010). Para os negros e pardos o nível de educação era 20% inferior ao da população branca no espaço rural (IBGE, 2010).

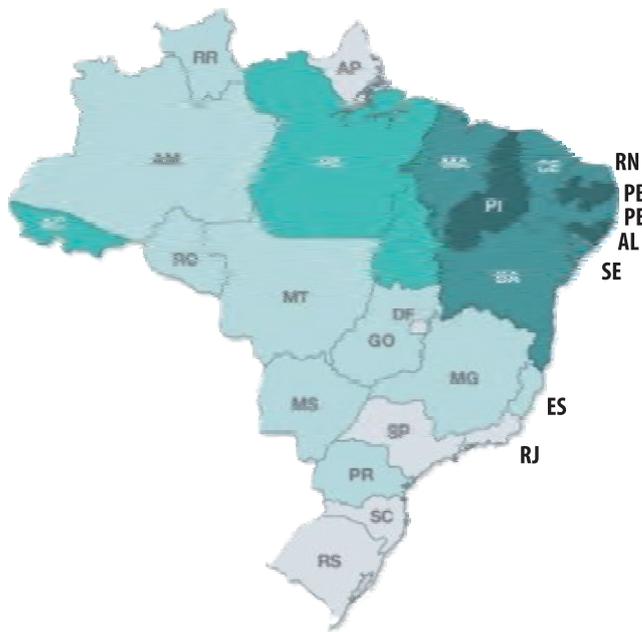
Tabela 1 - Anos de estudos para pessoas com 15 anos de idade ou mais por situação do domicílio – Brasil – 2008

Anos de estudo	População Rural (%)	População Urbana (%)
Sem instrução e menos de 1 ano	24,12	9,01
1 a 3 anos	18,50	8,47
3 a 7 anos	30,48	22,46
8 a 10 anos	13,87	19,35
11 a 14 anos	11,21	31,47
15 anos ou mais	1,60	9,05
Não determinado	0,10	0,19

Fonte: Pnad 2008 Elaboração: Disoc/Ipea

A taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade caiu 1,8% de 2004 a 2009, segundo o IBGE (2010). Em 2009 o percentual foi de 9,7% da população (14,1 milhões de pessoas) contra 11,5% em 2004. Em 2008 essa taxa era de 10%. No país, 16.295 milhões de pessoas não leem e nem escrevem. Considerando o conceito de “analfabeto funcional”, pessoas com menos de quatro séries do ensino fundamental, esse dado aumenta para 33 milhões.

O relatório da Unicef, “Situação da Infância e da Adolescência no Brasil”, divulgado no Brasil em 31.03.2011, destaca que 26% da população rural com mais de 15 anos é analfabeta. Por sua vez, nas áreas urbanas, seguindo o mesmo critério, somente 8,79% o são. No Nordeste o quadro é ainda mais preocupante, apesar das melhoras: somente 11,6% dos jovens no “rural” estão matriculados no ensino médio.



MAPA DO ANALFABETISMO NO BRASIL

Veja a taxa de pessoas com mais de 15 anos que não sabem ler e escrever em cada Estado do País

Proporção de analfabetos (%)

- 2,8 a 4,8
- 4,9 a 10,1
- 10,2 a 15,3
- 15,4 a 19,0
- 19,1 a 24,6

Fonte: Pnad/2009

Os dados são reveladores do peso da educação, quando identificamos, por exemplo, a incidência da pobreza no meio rural segundo a média dos anos de estudo do chefe do domicílio e de seu cônjuge. A Pnad 2008 identificou que 46,3% dos domicílios rurais em que as pessoas estudaram em média entre 0 e 3 anos estão abaixo da linha de pobreza. Contudo, este número é relativizado pelo alto percentual de domicílios abaixo da linha de pobreza nas outras faixas de estudo. Entre domicílios onde os residente têm entre 4 e 6 anos médios de estudo, 46% estão abaixo da linha de pobreza; este percentual cai para 31,2% nos domicílios onde os residente têm entre 7 e 9 anos e para 13,8% naqueles com 10 e 12 anos; para os domicílios com média de 13 anos de estudo ou mais a taxa é de 6%. A educação tem, de fato, um papel relevante para a configuração da pobreza no meio rural, mas não pode sozinha ser apontada como responsável pelo grau de pobreza e desigualdade que caracteriza o campo brasileiro.

Os dados existentes mostram que são gritantes as diferenças entre o ensino que é propiciado às populações urbanas e o que é destinado às populações rurais, o que expressa a grande responsabilidade das políticas públicas para o setor, que não podem vender seus olhos para tal realidade, ao pensarem na perspectiva do desenvolvimento e do enfrentamento das causas da pobreza. Portanto, as políticas públicas voltadas para o campo, além da necessidade de serem específicas, requerem estratégias diferenciadas para a escolarização e profissionalização de seus filhos. A formação inicial dos professores em exercício também se configura como uma necessidade urgente, bem como a formação continuada.

Desde 2010 o MEC, por meio de várias ações, vem dando atenção a tais problemas. Destacam-se os seguintes programas: a Escola Ativa, que se propõe a trabalhar com classes multisseriadas e a preparar educadores e gestores para atuar na realidade da Educação do Campo; o Procampo, que consiste em formar professores em cursos de Licenciatura voltados para o Campo; o ProJovem Campo – Saberes da Terra e o Programa de Especialização para professores que levam em conta a realidade dos professores, da sua cultura, da linguagem do seu cotidiano, das suas vivências, para que possam dar um salto qualitativo para o universal e contribuam com o desenvolvimento do campo.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) criou, na mesma perspectiva, o Programa Nacional de Educação nas Áreas de Reforma Agrária (Pronea) que atua nos assentamentos da Reforma Agrária oferecendo classes de alfabetização, escolarização básica (fundamental e médio), formação profissional de nível médio, cursos superiores em diferentes áreas e cursos de especialização.

Não se pode falar de universalização do ensino no Brasil se os parâmetros para a elaboração de tais políticas são os da realidade do Brasil onde as decisões são tomadas e não, de onde a fome, a miséria e o analfabetismo estão instalados. Um conjunto de políticas torna-se necessário para que a educação possa cumprir seu papel.

Um estudo sobre estas políticas voltadas para o rural, com vistas ao seu desenvolvimento e que contribuem para o enfrentamento e a eliminação das causas da pobreza, nos revelam como andam as políticas públicas para o setor.

4. Políticas públicas na educação do campo

Como já discutido, ações concretas visando o desenvolvimento no Brasil foram sempre pensadas a partir da cidade e não incorporaram a visão daqueles que vivem no campo e foram executadas sem uma análise mais rigorosa da própria realidade do campo. A educação não foge à regra. É preciso considerar o campo brasileiro como espaço heterogêneo, economicamente diversificado onde convivem atividades agrícolas e não-agrícolas, com diferentes povos, distintas culturas, movimentos sociais muito atuantes e uma dinâmica própria que vem se consolidando pela influência dos meios de comunicação e pelo relacionamento crescente com a cultura letrada. O campo pulsa fortemente clamando por igualdade de direitos, por justiça social.

Pelas pressões dos movimentos sociais do campo surgem, a partir da década de 1990, iniciativas institucionais para a criação de uma agenda voltada para o encaminhamento de políticas para a educação no campo, envolvendo segmentos da sociedade organizada. As pressões ao governo federal intensificam-se e aos

poucos o quadro vai mudando. Com certeza que para isso concorreu a mudança de governo, que revela fortemente a posição adotada em relação às prioridades das políticas e programas. Em 2004/2005 foi realizada uma pesquisa de campo (relatório não publicado) pelo IICA (Furtado, 2005) que revelou uma proliferação de programas, projetos e experiências em andamento, apoiadas por diferentes ministérios, os quais estão servindo de base para a construção de políticas universais que possibilitarão uma vida digna e cidadã a todos os povos do campo, promovendo o desenvolvimento de suas comunidades e contribuindo para o enfrentamento das questões provadas pela fome e miséria. As políticas de educação muito têm a contribuir como instrumentos que podem intervir ativamente na dinâmica de reprodução da pobreza.

A apresentação dos Programas/Políticas levantadas será iniciada pelo Pronera, por ser uma iniciativa que surgiu em 1998 e continua se mantendo na perspectiva original, a de ser voltada para a realidade do campo, no sentido de alavancar o processo educativo dessa população e como consequência seu desenvolvimento. O Pronera não é desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC) e sim pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por estar circunscritos aos assentamentos da Reforma Agrária.

4.1 Programa nacional de educação na reforma agrária – Pronera

O Pronera foi criado a partir das pressões advindas de um grande encontro de educadores da Reforma Agrária, ocorrido em julho de 1997, o I Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária (Enera), promovido em parceria pelo MST, pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef), pelo Conselho Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e Universidade de Brasília (UNB), tendo incorporado outras universidades e organizações sociais como participantes, como foi o caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag). Reconhece o Manual (MDA/Incra, 2004, P.7)/2004: *"o Pronera nasceu em 1998 da luta dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais pelo direito à educação com qualidade social"* (Idem, p.17).

Representa uma proposta que tem o caráter singular de ser uma política pública específica de Educação de Jovens e Adultos em áreas de reforma agrária, proposta pelo Governo Federal, como resposta a uma articulação do MST com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). O encontro colocou na pauta de reivindicações ao Governo Federal, no âmbito das ações governamentais da reforma agrária, a exigência de uma saída para a educação nos assentamentos. Após negociações, fruto de exigências bilaterais, foi decidida a implantação de um programa

que deveria num primeiro momento atender ao problema do analfabetismo e suprir emergencialmente a formação dos educadores (monitores) envolvidos na ação alfabetizadora, mas com o caráter de continuidade, promovendo a inserção daqueles jovens e adultos na escola básica, logo após sua alfabetização inicial.

O objetivo geral do Programa era fortalecer a educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando e construindo metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista a escolarização e contribuir para o desenvolvimento rural, para a promoção do desenvolvimento sustentável, permanecendo assim o caráter de viabilidade econômica dos assentamentos como relevante em sua justificativa. (MDA/Incra, 2004).

Com o passar dos anos, novas conquistas marcaram a existência do Programa. Hoje ele oferece, além da alfabetização e escolarização no ensino fundamental e médio, educação profissional em nível médio, cursos superiores e cursos de especialização, de acordo com as demandas regionais e locais, sempre em parceria com as Universidades que são sensíveis à questão da reforma agrária e à educação da população rural. Conforme Furtado e Carvalho (2007, 8),

“a criação do Pronera veio contribuir para a democratização da educação no campo e inserção da educação na agenda da Reforma Agrária, passando-se a refletir e discutir a questão agrária a partir da educação dos sujeitos do campo”.

A população atendida pelo Pronera é constituída de jovens e adultos analfabetos e/ou com escolarização fundamental incompleta, monitores e educadores do ensino fundamental, jovens do ensino médio e de cursos superiores em diferentes áreas, moradores dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária criados pelo Incra ou por Órgãos Estaduais de Terras que tenham parceria formal com o Incra. Envolve ainda alunos universitários que atuam no acompanhamento do trabalho dos monitores de alfabetização e escolarização fundamental, e professores, na coordenação pedagógica dos projetos.

Os resultados do Pronera têm sido um campo fértil para as pesquisas universitárias, pelo vínculo do processo de gestão com as universidades e por sua orientação pedagógica. Isso tem possibilitado novas experiências e inovações pedagógicas nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, da educação do campo e da educação superior, incluindo os cursos de especialização, antes inviáveis ou que aconteciam em escala reduzida para a população rural. Os cursos do Pronera têm realizado um verdadeiro “trabalho de etnografia”, mostrando suas dificuldades, mas, antes de tudo, a riqueza da construção e, ao mesmo tempo, abrindo caminho para a

edificação de uma pedagogia que parte da realidade próxima, local e do educando, apontando para a perspectiva de um desenvolvimento sustentável do campo e de redução das causas da pobreza.

Por outro lado, sua orientação pedagógica representa para os movimentos sociais uma alternativa em relação a outros programas e cursos do ensino regular que usam materiais produzidos por especialistas que estão distantes da realidade rural, na maioria das vezes dirigidos a um público urbano. Não apenas isto, mas antes de tudo, influencia na elaboração de políticas que estejam de acordo com a realidade do campo.

A gestão do Pronera segue orientações do Manual de Operações elaborado pelo MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra em parceria com a Comissão Pedagógica Nacional do Programa, que estabelece os princípios da orientação pedagógica e delinea todos os procedimentos gerenciais, burocráticos e financeiros. O Manual vigente foi reformulado e atualizado em 2004.

Quadro 1 - Estrutura de gestão do PRONERA

Âmbito	Instância	Nº	Composição	Atribuições
Nacional	Direção Executiva.	5	Uma coordenadora nacional do programa e equipe técnica composta por 4 servidores do Inbra.	Define com os demais colegiados a gestão política e pedagógica. Planeja, implementa, acompanha e avalia as ações dos projetos em execução nos estados e regiões, supervisionando atividades gerenciais nas áreas financeiras, técnica e apoio administrativo; integra os parceiros e o PROGRAMA com o conjunto das políticas de educação e demais Ministérios e poderes públicos. Apoia e orienta os colegiados executivos estaduais.
	Colegiado Executivo (reuniões mensais).	13	Direção executiva mais os membros da Comissão Pedagógica Nacional.	Analisa a programação operacional e de gestão pedagógica proposta pela Direção Executiva e também o planejamento dos projetos custeados pelo Programa.
	Comissão Pedagógica Nacional (reuniões mensais).	8	Quatro professores universitários representantes das Instituições de Ensino Superior das regiões Norte, Nordeste, Sudeste/Sul e Centro-Oeste; Dois representantes dos movimentos sociais (MST e Contag); Um representante do Min. da Educação e um do Min. do Trabalho.	Coordena atividades didático-pedagógicas; define os indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação; desenvolve, discute e avalia as metodologias e instrumentos pedagógicos, bem como acompanha as ações do Programa nos Estados e Municípios, articulando-o aos ministérios e poderes públicos. Apoia e orienta os colegiados executivos estaduais; emite parecer técnico sobre propostas de trabalho e/ou projetos.
Estadual	Colegiado Executivo Estadual		Representantes da Superintendência Regional do Inbra; Instituições Públicas e Comunitárias de Ensino parceiras do Programa; dos Movimentos Sociais e rurais, Sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, do Governo do Estado e dos Governos Municipais.	Mobilizar, orientar, acompanhar e avaliar atividades do projeto e promover parcerias.

Fonte: Brasil. MDA/Inbra, 2004 e informações orais da equipe técnica, (Carvalho e outros, 2007).

Em se tratando de dificuldades e obstáculos na implementação do Programa podemos falar de duas ordens: uma de âmbito mais geral, aqueles que dizem respeito à compreensão da proposta dos movimentos sociais, de uma educação voltada às

especificidades dos povos do campo, engajada no contexto do campo, de caráter humanista. Uma proposta que supõe modificar preconceitos e crenças, sedimentados num “senso comum” de que o campo é um “lugar de atraso” e que qualquer educação que se ofereça é suficiente, para se acreditar na proposta implícita na filosofia da práxis “*que sustenta que as ‘crenças populares’.. têm a validade das forças materiais*” (Gramsci, 1966, p. 34); e as que dizem respeito aos procedimentos formais, no contexto das instituições públicas, de um programa que requer uma dinâmica capaz de acompanhar a dinâmica do real. No Pronera os movimentos sociais demandantes têm participação garantida na elaboração, acompanhamento e avaliação das atividades com assento em todas as instâncias deliberativas do Programa. Essa voz se faz acompanhar de pressão, cada vez que os princípios possam estar sendo descumpridos pela burocracia ou pelo autoritarismo acadêmico. Lidar com isso nas universidades não é tarefa fácil.

Pelo aqui apresentado pode-se dizer que o Pronera provoca certa “oxigenação” nas universidades, quando estas passam a se dedicar a projetos em parceria com a sociedade civil, favorecendo a construção de novas abordagens, a criação de metodologias, materiais didáticos, enfim, contribuindo para a formação continuada dos seus professores engajados em projetos de campo e de pesquisa com os movimentos sociais. Na prática este processo apresenta contradições, pela posição ambígua demonstrada em algumas atitudes da administração da universidade a respeito do Pronera. Isto é, ao mesmo tempo em que a universidade se apresenta como parceira, tem dificuldade em agilizar os processos relativos ao Programa, o que leva, segundo Carvalho (2007, p.11),

... uma parcela dos envolvidos na parceria (professores universitários, bolsistas, movimento social), a acreditar na existência de uma “mal explicada burocracia”, visto que não se sabe se existe um lento e normal processo de averiguação de dados do programa, que passa por vários setores da universidade ou se há uma opção política de torná-los lentos para que fragilize a sua estrutura de funcionamento.

A construção de parceria ao longo de todos esses anos de existência do Programa tem sido processual e ultrapassa as simples assinaturas de convênios. Os movimentos buscam a aproximação com as universidades por meio de professores ou alunos com quem têm vínculos de confiança, para a elaboração dos projetos. Após a aprovação e ao firmarem-se os contratos de trabalhos as relações com estas novas instituições ainda estarão por serem construídas. Identificados os protagonistas aliados, descobrem-se os antagonistas e daí constroem-se interrelações que são contraditórias e flutuantes, ou seja, em determinados momentos os aliados podem se tornar antagônicos. O confronto das lógicas institucionais com as dos movimentos sociais, na tentativa da interação, é uma dinâmica singular que envolve conflitos de várias naturezas, que quando superados resultam em padrões de relacionamentos também próprios de

cada parceria. As negociações vão emergindo no desenvolvimento das ações, o que, não raro, extrapola o que estipula o Manual de Operações, evidenciando confiança mútua ou não, e ainda lógicas próprias de cada envolvido. (Carvalho, 2007).

Um exemplo da especificidade da atuação das universidades aconteceu recentemente, na Universidade de Pelotas, quando um professor do curso de Medicina foi convidado para ministrar aulas de Biologia. Sua aceitação ao convite deu-se, como ele próprio revela, para “não faltar ao pedido de um amigo”, pois o “pré-conceito”, como diria Freire, tomava conta de si. Após a experiência, entusiasmado, escreve ao Reitor da Universidade,

A minha surpresa iniciou quando tive o primeiro contato com os alunos. Possivelmente nestes meus quase trinta e cinco anos de magistério ainda não tinha encontrado um grupo de estudantes tão dedicados em uma sala de aula. Alguns com maiores dificuldades e outros com menores (como é de costume em qualquer turma de estudantes), porém todos com um entusiasmo contagiante. Lá passei dia e meio. Nossas aulas iam das 8 horas às 19h, com pequenos intervalos e ninguém esmoreceu. Tenho certeza que aquele grupo irá formar um dos mais interessantes conjuntos de acadêmicos da nossa Universidade. Espero que os seus colegas de outros semestres sejam suficientemente sensíveis para que possam usufruir dessa convivência tão rica. Parabênzo Vossa Magnificência pela coragem e por não ter esmorecido nesta empreitada. Outros professores, semelhante ao que aconteceu comigo, mudarão muitos dos seus conceitos e preconceitos após conhecer estes jovens. (Trecho da carta do professor Gilberto, coordenador do curso de Medicina Genética ,dirigida ao Reitor da Universidade Federal de Pelotas).

4.2 Escola ativa

O Programa Escola Ativa é uma estratégia metodológica implantada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e que continuou no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, contemplando escolas multisseriadas, ou escolas pequenas, em locais de difícil acesso e com baixa densidade populacional. Nelas, todas as séries/anos são atendidas em uma mesma sala de aula por apenas um professor. Dados do MEC contam 51 mil escolas com classes multisseriadas, representando mais de 50% das escolas do campo. Encontram-se, predominantemente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2008, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), 3.106 municípios aderiram ao Programa Escola Ativa (nota técnica do Fórum Nacional de Educação do Campo – Fonec).

A Escola Ativa baseia-se no modelo pedagógico da *Escuela Nueva*, implementada na Colômbia em 1975 e hoje adotada também em diversos países latino-americanos. Inspirou-se no movimento pedagógico-cultural da Escola Nova, no começo do século,

que pretendia romper com a educação tradicional, passiva e autoritária. A proposta inclui estratégias inovadoras e recursos pedagógicos visando melhorar a qualidade e a eficiência da educação em escolas multisseriadas,⁶ principalmente situadas em áreas rurais.

No Brasil, a implantação da estratégia metodológica Escola Nova/Escola Ativa teve início no Projeto Nordeste/MEC, em 1997, tendo como objetivo aumentar o nível de aprendizagem dos educandos, reduzir a repetência e a evasão e elevar as taxas de conclusão de parte do Ensino Fundamental, ou seja, de 1ª. a 4ª. séries. Foi posteriormente adotada pelo projeto Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa de cooperação internacional desenvolvido pelo Ministério da Educação, quando, em meados de 1999, o Projeto Nordeste chegou ao seu final, dando lugar a um novo momento, que não acarretou descontinuidade nas ações de implementação da estratégia, que já se consolidavam nos estados.

A atuação dos movimentos sociais do campo e suas conquistas em relação às políticas públicas no âmbito educacional, no início dos anos 2000, "*consolidaram um conjunto de demandas históricas de um projeto educacional que se propõe a levar em consideração uma população de cerca de 30 milhões de trabalhadores que produzem e vivem no meio rural brasileiro*". (MEC/Secad; 2008, p.15).

Em 2007 tem início um momento distinto para o Programa Escola Ativa, com a sua transferência do FNDE/Fundescola para a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, ficando a gestão a cargo da Coordenação-Geral de Educação do Campo, como parte das ações do MEC que constituem a política nacional de Educação do Campo.

Este momento desafia o Programa

a reconhecer a realidade do campo enquanto fonte de suas reflexões, e superar uma visão reducionista do campo. O campo real é um campo onde atuam distintos interesses e projetos para o País. No campo, assim compreendido, os povos camponeses demandam boas escolas para seus filhos, bons educadores e uma educação que não prepare apenas para a vida na cidade, mas que eduque reconhecendo as distintas formas de existência, de manifestações da vida e de relações sociais e com a natureza. (MEC/Secad, 2008, p. 15).

Essa reformulação incorpora a discussão ambiental em sua proposta pedagógica e amplia a participação democrática da comunidade, expressa na "*elaboração do*

6 São classes unidocentes, numerosas no campo, porque as comunidades rurais não apresentam matrículas suficientes para formar uma turma por cada série, levando o educador a lidar com diferentes graus de desenvolvimento mental e ritmo de aprendizagem dos alunos.

projeto pedagógico da escola, na definição de prioridades e na organização de tarefas administrativas e gestão dos recursos da própria unidade escolar, bem como ao cuidado com o patrimônio da escola". (MEC/Secad, 2008, p.15). A participação é expressa também no envolvimento dos alunos no elemento curricular 'Colegiado Estudantil' e em outros instrumentos que chamam os estudantes para assumir responsabilidades ante a escola e a comunidade.

A meta física do Programa é a de atender as escolas de todos os municípios que aderiram ao Programa Escola Ativa no Plano de Ação Articulada (PAR) ou que esteja incluído nos Territórios da Cidadania. Segundo dados da Secad/MEC atualmente o Programa Escola Ativa está presente em cerca de 10.000 escolas, dentre as 57 mil escolas rurais contabilizadas pelo Censo Escola em 2005. O propósito da CGEC/Secad/MEC é possibilitar o acesso deste Programa, com seus recursos de natureza pedagógica, para um universo maior de escolas.

O público atendido pelo Programa compõe-se de Educadoras(es), educanda(os), formadores(as) de escolas com classes multisseriadas em escolas do campo e equipes técnicas das secretarias municipais e estaduais de educação envolvidos com as classes multisseriadas.

Assim, a reformulação do Programa Escola Ativa se institucionaliza e se insere na perspectiva da Educação do Campo que busca resgatar as dimensões sociopolíticas da vida escolar

"envolvendo os sujeitos educativos em uma distinta forma de organização do trabalho pedagógico e do trato com o conhecimento, apontando tanto para a busca de processos participativos de ensino aprendizagem, quanto de ação social para a transformação". (Brasil/MEC/Secad, 2008, p. 20).

A opção do Programa é por uma metodologia 'problematizadora', capaz de definir o educador como condutor do estudo da realidade, por meio do percurso das seguintes etapas:

i) Levantamento de problemas da realidade; ii) problematização em sala de aula dos nexos filosóficos, antropológicos, sociais, políticos, psicológicos, culturais e econômicos da realidade apresentada e dos conteúdos; iii) Teorização (pesquisa, estudos e estabelecimento de relação com o conhecimento científico; iv) Definição de hipóteses para solução das problemáticas estudadas; v) Proposições de ações de intervenção na comunidade. (MEC, 2007).

Assim, a estratégia metodológica, voltada para classes multisseriadas, está fundamentada nas seguintes concepções: aprendizagem ativa, centrada no aluno

e em sua realidade social; professor como facilitador e estimulador; aprendizagem cooperativa; gestão participativa da escola; avaliação contínua e no processo; e promoção flexível. Propõe o desenvolvimento de um processo de aprendizagem ativo, centrado no aluno; um currículo pertinente e intensamente relacionado com a vida, respeitando o ritmo de aprendizagem, com calendários e sistemas de aprovação e avaliação flexíveis; uma relação mais estreita entre as escolas e a comunidade e a formação de valores democráticos e participativos por meio de estratégias vivenciais. Para isso, combina, na sala de aula, uma série de elementos e de instrumentos de caráter pedagógico e administrativo.

A execução do Programa é de responsabilidade das redes de ensino (estadual e municipal), que mantêm escolas com classes multisseriadas, que estão sob a coordenação das Secretarias de Educação, que, por sua vez, estabelecem parcerias com instituições de ensino superior públicas e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam na Educação do Campo e tenham experiência na realização de projetos nessa perspectiva.

É suposto que estas instituições *"reconheçam e valorizem todas as formas de organização social, características do meio rural brasileiro, considerando o respeito à diversidade local e a ampliação crítica em direção a cultura universal e garantindo a igualdade de condições para acesso e permanência na escola para todos"*. (idem, p. 20). Assim, delas é esperado que seus educadores tenham destacada participação no processo de ensino e de aprendizagem, sendo capazes de *"promover situações de envolvimento e compromisso dos estudantes com o estudo e ação sobre sua realidade e com a valorização dos povos do campo"*. (Idem, idem). Nesse sentido, o Programa valoriza a formação de seus educadores escolares, *"através da busca de condições adequadas de formação – em caráter inicial e continuado –, remuneração, acompanhamento pedagógico, possibilidades de intercâmbio e formas de aprendizagem em serviço, estudo da diversidade e dos processos de interação e de transformação do campo"*. (Idem, idem)

A gestão é feita, no âmbito nacional, pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do Ministério da Educação, tendo como responsável pela execução direta a Diretoria de Educação para Diversidade/Coordenação Geral de Educação do Campo.

As referências legais encontram-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/1996, que define as responsabilidades do poder público e a organização dos sistemas de ensino em seu artigo 9º; a flexibilidade das formas de organização escolar no artigo 23 e as especificidades do atendimento escolar no campo no artigo 28. Todo o processo pedagógico fundamenta-se nas concepções apresentadas nas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo

– Resolução CNE/CEB nº 1 de 03 de abril de 2002 e das Diretrizes Complementares Normas e Princípios para o Desenvolvimento de Políticas Públicas de Atendimento à Educação Básica do Campo – Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008.

A formação continuada dos educadores é de responsabilidade compartilhada entre os sistemas públicos de ensino, com as atribuições definidas:

cabe à União articular através da Rede da Diversidade o conjunto de Universidades que desenvolvem programas de formação de educadores para as escolas do campo, financiando cursos de aperfeiçoamento de no mínimo 180 horas para no mínimo dois técnicos municipais e coordenadores das secretarias estaduais. E aos estados, coordenar a articulação entre as universidades e municípios para o planejamento conjunto e monitorar a formação (...). O Município, por sua vez, deverá organizar e manter os microcentros, garantindo a formação continuada dos educadores, garantir o deslocamento e presença dos formadores nas atividades de formação e criar formas de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Programa no âmbito local.

É ainda da responsabilidade da União construir um sistema nacional de monitoramento do Programa Escola Ativa com o objetivo de obter dados para avaliação de resultados, redimensionar as metas e realizar as mudanças necessárias na estrutura e na proposta pedagógica.

O Programa defende princípios que estabelecem coerência com a concepção de educação para a transformação social: vínculo orgânico entre processos educativos, processos políticos, econômicos e culturais; educação para o trabalho e cooperação; educação voltada para as várias dimensões da pessoa humana, para valores humanistas e educação como um processo permanente de formação e transformação humana. No trabalho pedagógico, os princípios acima referidos se desdobram e orientam a relação com o conhecimento ao proporem que o aprendizado ocorra por meio da ação humana e mediante a apropriação (criativa) e reelaboração de conceitos. Uma organização dos e para os alunos visa que sua participação ativa e democrática na vida escolar possa capacitá-los para tomar decisões responsáveis e para o trabalho cooperativo, a gestão, a liderança e a autonomia; formá-los para cumprir seus deveres e exercitar seus direitos.

No sentido de auxiliar o trabalho de educadores que atuam com classes multisseriadas, *"propõe-se reconhecer e valorizar todas as formas de organização social, características do meio rural brasileiro, garantindo a igualdade de condições para acesso e permanência na escola"*. (MEC/Secad, 2008, p. 20).

Tais propósitos podem ser observados, conforme sugere o Parecer 36/2001 do Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica,

O campo hoje não é sinônimo de agricultura ou de pecuária. Há traços do mundo urbano que passam a ser incorporados no modo de vida rural, assim como há traços do mundo camponês que resgatam valores sufocados pelo tipo de urbanização vigente. Assim sendo, a inteligência sobre o campo é também a inteligência sobre o modo de produzir as condições de existência em nosso país.

Infere-se daí a importância que assume tal Programa na construção de estratégias conjuntas com diferentes instâncias participativas Municipais, na busca de soluções para o enfrentamento das causas da pobreza. O aspecto da valorização da experiência extraescolar, que caracteriza o Programa, na relação que busca estabelecer entre o conhecimento que os estudantes trazem de suas experiências comunitárias e dos conteúdos da aprendizagem escolar, representa uma fonte profícua de um trabalho de conscientização desses estudantes sobre a própria realidade de pobreza, que ainda impera no campo. E, não só os educandos, porque o Programa atua também na formação dos educadores, também provenientes da mesma realidade. São fatores que atuam positivamente e colocam a educação como elemento crucial para o desvendamento de condições de subalternidade e de conformismo em que se encontra nossa população rural frente às condições materiais em que vive.

As posições sobre a multisseriação são polêmicas e sujeitas a críticas. Porém, ela é uma realidade na educação no e do campo que não pode ser ignorada. Outros argumentos sustentam essa forma de organização escolar como ainda necessária no campo. São eles:

toda a criança tem direito a estudar próxima à sua casa e de seus familiares; o transporte escolar é demasiado perigoso para crianças pequenas e o cansaço dele advindo é um agravante para a aprendizagem; estas escolas podem/devem se organizar de forma a superar a seriação e a fragmentação do conhecimento, oportunizando um trabalho por ciclos de aprendizagem; estas escolas constroem e mantêm uma relação de reciprocidade, de coletividade, de referência cultural e de organização social na comunidade em que estão inseridas. (Fórum Nacional de Educação do Campo – Fonec, 2011, p.1).

Entre as dificuldades enfrentadas pelo Programa destaca-se a divergência na concepção de educação entre os parceiros; outras, como a frágil integração das políticas públicas, a descontinuidade na execução dos Projetos, por interrupções de repasses dos recursos, a relação autoritária e preconceituosa dos órgãos de governo em relação aos movimentos sociais, a burocracia excessiva no âmbito governamental e as questões de infraestrutura física (estradas, escolas e transportes) deficitária nos assentamentos, são comuns às políticas de Educação do Campo. Outras ainda, embora de caráter geral, vem sendo remediadas de acordo com a gestão das instituições: são as que dizem respeito ao impedimento de professores, com vínculo com as

universidades públicas, de receber bolsas nos Projetos, e a interferência do Poder Legislativo (Advocacia Geral da União – AGU, Procuradoria Geral da União – PGE), na dinâmica do Programa, ferindo a autonomia das Universidades.

Desde que o Programa foi assumido pela Secad como uma ação prioritária para a educação básica no campo e as universidades federais foram alçadas a participar das iniciativas nos Estados brasileiros, juntamente com as respectivas secretarias de educação, tem havido um aprofundamento das críticas à proposição teórica metodológica. A perspectiva da Secad é de “*melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo*”.

Entretanto, os estudos que analisam o Programa têm revelado uma série de dificuldades que comprometem o bom andamento e a expectativa de resultados satisfatórios. Entre estes se destaca o realizado pelo Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo da Amazônia (GEPERUAZ), da Universidade Federal do Pará que aponta ainda uma série de problemas, entre os quais;

falta de condições necessárias nas IES e nas coordenações estaduais de Educação do Campo para execução do programa (dificuldade de comunicação com os municípios por falta de recursos: linha telefônica, serviço de correio, fax, computadores); falta de pessoal técnico-administrativo; falta de professores pesquisadores assumirem a formação; alta rotatividade dos professores e os contratos temporários se apresentaram como uma dificuldade para a continuidade e desenvolvimento do Programa; atraso no pagamento dos bolsistas do SGB – além da Secad atribuir às universidades o que é de sua responsabilidade; os municípios receberam material com quantidade insuficiente às escolas que aderiram ao Programa, um dos problemas é a defasagem dos dados pelo atraso de anos na liberação de materiais e recursos; o material de orientação pedagógica, distribuído pela Secad, apresenta-se defasado, de base neoliberal e escolanovista, o que fragiliza a formação e a alfabetização dos educandos, não contemplando a autonomia no planejamento do professor; livros didáticos do Programa apresentam erros conceituais e com pouco conteúdo escolar; os kits pedagógicos entregues às escolas municipais apresentaram defeitos e erro de fabricação; falta de condições necessárias nas secretarias de estado da educação: faltam técnicos especializados, logística de distribuição de material, espaços públicos para capacitação de um grande contingente de professores, entre outros.

Enfim, estes problemas foram expressos pelos participantes dos processos de capacitação, em documentos divulgados que permitem localizar as reivindicações dos professores do campo no que tange às responsabilidades do Governo, Federal, Estadual, Municipal e da Universidade para garantir efetivamente a implementação de diretrizes da Educação do Campo nas escolas multisseriadas, diz a Nota Técnica do Fórum Nacional de Educação do Campo – Fonec (2011).

4.3 Programa nacional de educação de jovens agricultores (as) familiares integrada à qualificação social e profissional (ProJovem campo – saberes da terra)

O ProJovem Campo – Saberes da Terra resulta de uma ação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação (MEC), e que integra outros Ministérios, quais sejam, o MDA por meio da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o do Trabalho e Emprego por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), o Ministério do Meio Ambiente por meio da Secretaria de Biodiversidade e Floresta (SBF), o MDS e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) vinculada à Presidência da República.

O Programa é destinado a jovens agricultores(as) familiares situados na faixa etária de 18 a 29 anos; visa fortalecer e ampliar o acesso ao sistema formal de ensino, e sua permanência, com vistas à conclusão do Ensino Fundamental com qualificação social e profissional. Mais amplamente, o Programa objetiva

contribuir para a formação integral do jovem do campo, potencializando a sua ação no desenvolvimento sustentável e solidário de seus núcleos familiares e comunidades, por meio de atividades curriculares e pedagógicas, em conformidade com o que estabelecem as Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo – Resolução CNE/CEB Nº 1 de 03 de abril de 2002. (Brasil/MEC/Secad, 2009, p.7).

A fase de implantação do Projeto se deu com um Piloto em 12 estados com a meta de escolarização de 5.000 jovens agricultores(as) de diferentes estados e regiões do Brasil.⁷ Em 2007, com a construção do programa nacional da juventude, conduzido pela Secretaria Nacional de Juventude da Presidência da República (SNJ/SG/PR), o Programa foi integrado ao **Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem** e passou a chamar-se ProJovem Campo - Saberes da Terra. Foi instituído pela Medida Provisória nº 411/07, como um indutor de políticas públicas da juventude em diferentes esferas que buscam promover a reintegração do Jovem ao processo educacional, sua qualificação profissional e desenvolvimento humano.

No processo de integração foi resguardada a autonomia político-pedagógica das experiências acumuladas por cada Programa. Em 2008, o Secad/MEC disponibilizou

⁷ Bahia, Paraíba, Pernambuco, Maranhão, Piauí, Rondônia, Tocantins, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina.

35.000 (trinta e cinco mil) vagas, distribuídas em 19 estados da Federação.⁸e, em 2009, foram aprovadas 30.375 novas vagas a serem ofertadas por secretarias estaduais de educação de 13 estados. Em 2010, a estimativa prévia dos estados projetou uma meta de 34.800 novas vagas até 2011.

O Programa é desenvolvido pelos entes federativos estaduais ou municipais com prioridade aos Territórios da Cidadania, em parceria com instituições de Ensino Superior públicas, organizações não-governamentais e movimentos sociais do campo. Reza o documento base (2009) que

é fundamental, para a garantia das características, da identidade e da estratégia político metodológica do Programa, que os projetos busquem e demonstrem a participação de outros sujeitos indispensáveis, tais como movimentos sociais e sindicais do campo, organizações populares de educação e assessoria com experiência em educação do campo, União Nacional de Dirigentes Municipais – Undime, EFAs, fóruns e comitês de educação do campo. (MEC, 2009, p. 7)

Quanto à gestão, o ProJovem Campo - Saberes da Terra é coordenado no âmbito federal por três instâncias que constituem a Gestão Nacional:

- Comitê Interministerial - formado por representantes do MEC, do MTE, do MDA, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ);
- Comitê Pedagógico - composto pela equipe técnica dos Ministérios parceiros e representantes pedagógicos dos movimentos sociais;
- Coordenação Executiva – realizada pela Secad/MEC por meio da Coordenação Geral de Educação do Campo - CGEC composta por duas equipes de trabalho: Pedagógica e Monitoramento/Avaliação.

No âmbito estadual, a execução do Programa é de responsabilidade das Secretarias Estaduais e/ou municipais de Educação, que deverão se articular com Escolas Agrotécnicas, Instituições de Ensino Superior e organizações da sociedade civil que atuem na Educação do Campo.

A gestão pedagógica dá-se em duas instâncias, que constituem o “Tempo Escola” e o “Tempo Comunidade” que

são espaços formativos privilegiados de articulação entre estudo, pesquisa e criação de propostas de intervenção de modo a estimular diferentes aprendizagens nos jovens

8 Região Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; Região Centro-Oeste: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; Região Sul Santa Catarina e Paraná; Região Sudeste: Minas Gerais e Espírito Santo; Região Norte Amazonas, Pará, Rondônia e Tocantins.

agricultores/as, tais como, leitura, escrita, arte, afirmação da diversidade étnica, cultural e gênero; desenvolvimento do espírito coletivo e solidário; superação dos valores de dominação, preconceito étnico-raciais e desigualdades existentes na relação campo-cidade; desenvolvimento da autonomia e da solidariedade produtiva, entre outras aprendizagens.

Para realizar a formação dos profissionais, foram criados Polos de Pesquisa e Desenvolvimento de Educação do Campo nas universidades, compondo uma Rede de Formação dos Profissionais da Educação do Campo da Secad. As formações trazem em seu bojo, a reflexão da prática dos e das educadoras, contribuindo para a qualidade da avaliação das mesmas e das aprendizagens dos educando(a)s. Com isso propiciam e fortalecem o desenvolvimento de propostas pedagógicas e metodologias adequadas à Educação de Jovens e Adultos do campo, que acabam por garantir a expansão da educação básica contemplando os princípios político-pedagógicos do Programa, o eixo articulador Agricultura Familiar e Sustentabilidade e suas relações com os eixos temáticos, áreas de estudo e formação profissional.

A avaliação proposta para o Programa supõe um Sistema de Avaliação e Monitoramento, que acompanha a implantação e a operacionalização desde o início do desenvolvimento do curso, monitora o processo de execução deste e subsidia o desenvolvimento pedagógico, o que permite identificar processos e resultados e propor ajustes e correções imediatas aos projetos.

A certificação dos jovens agricultore(a)s formados nos Projetos deve ficar sob a responsabilidade das Escolas Agrotécnicas Federais, Institutos Federais Agrícolas (antigo Cefet) ou por outra instituição de ensino designada pelo sistema de ensino, seguindo a regulamentação da instituição certificadora

Algumas dificuldades ou obstáculos podem ser apontados na sua implementação, tais como:

- a) Deficiência de professores com formação para articular agricultura familiar e sustentabilidade com os eixos temáticos, áreas de estudo e formação profissional;
- b) Frágil integração dos profissionais das ciências humanas, naturais, , exatas e agrárias na operacionalização do projeto político pedagógico;
- c) Dificuldades dos professores relacionarem as aprendizagens da qualificação profissional à formação para o desenvolvimento humano;
- d) Participação deficitária dos técnicos agrícolas no trabalho dos professores com as áreas de estudo e eixos temáticos de modo geral;

- e) O sistema de avaliação e monitoramento não foi implantado, conforme proposto para o programa, que deveria fazer o acompanhamento do processo de execução ao longo de sua implementação. As propostas de ajustes e correções imediatas estão se dando conta dos problemas quando da reflexão sobre os projetos, mas não se tem um balizamento de como isso vem acontecendo nacionalmente.

4.4 Programa de apoio à formação superior em licenciatura em educação do campo (Procampo)

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do MEC (Brasil/MEC, 2009, p.1), "*em cumprimento às suas atribuições de responder pela formulação de políticas públicas de combate às desvantagens educacionais históricas sofridas pelas populações rurais e valorização da diversidade nas políticas educacionais*", e na intenção de contribuir para a formação continuada dos educadores em exercício, propôs o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo). É uma iniciativa que conta com o apoio da Secretaria de Educação Superior – SESU e execução financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em cumprimento às suas atribuições de responder pela formulação de políticas públicas de valorização da diversidade e promoção da equidade na educação.

O objetivo do programa é apoiar a implementação de cursos regulares de licenciatura em educação do campo nas instituições públicas de ensino superior de todo o país, voltados, especificamente, à formação de educadores, à docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas rurais. Conforme o documento base do Programa,

O Procampo tem a missão de promover a formação superior dos professores em exercício na rede pública das escolas do campo e de educadores que atuam em experiências alternativas em educação do campo, por meio da estratégia de formação por áreas de conhecimento, de modo a expandir a oferta de educação básica de qualidade nas áreas rurais. (MEC, 2009, p. 6).

Entre os critérios exigidos, os projetos devem prever: a criação de condições teóricas, metodológicas e práticas para que os educadores atuem na construção e reflexão do projeto político-pedagógico das escolas do campo; a organização curricular por etapas presenciais, equivalentes a semestres de cursos regulares, em regime de alternância entre tempo-escola e tempo-comunidade; a formação por áreas de conhecimento previstas para a docência multidisciplinar, com definição pela universidade da(s) respectiva(s) área(s) de habilitação; consonância com a realidade social e cultural específica das populações do campo a serem beneficiadas.

O acompanhamento dos projetos dá-se por intermédio de técnicos e gerentes da Secad, com a participação de técnicos da Sesu, a partir da análise de relatórios semestrais de atividades, conforme modelo a ser disponibilizado pelo MEC; pelo acompanhamento *in loco*, conforme metodologias definidas pelo MEC, em diálogo com especialistas sobre educação do campo; pela elaboração do relatório semestral dos Coordenadores do Projeto; por meio de reuniões convocadas pela Coordenação Nacional do Programa e demais eventos relacionados ao mesmo.

As temáticas dos cursos devem contemplar a diversidade, mas podem ser escolhidas conforme a vocação de cada lugar, de cada Universidade. As metodologias desenvolvidas devem estar fundamentadas nos contextos dos projetos político-pedagógicos dos cursos e atender aos marcos e referências da educação do campo.

O MEC lança os editais e resoluções e as Universidades interessadas encaminham seus projetos no prazo estipulado e, após avaliação, são financiadas para o desenvolvimento dos cursos, obedecendo a uma burocracia não muito fácil de enfrentar.

Os cursos devem obedecer à universalidade da oferta para as turmas secundárias, o que pode interferir no perfil do Projeto Político Pedagógico do Curso, ainda não reconhecido pelo MEC e sem Diretrizes Curriculares estabelecidas. A metodologia contempla a Pedagogia da Alternância que vai sendo construída ao longo do curso, com o acompanhamento do Tempo-Comunidade, sem recursos específicos, pois os docentes não podem receber bolsas para este trabalho extra.

O Programa tem enfrentado algumas dificuldades pela burocracia no processo de reconhecimento da Licenciatura nas Universidades Federais e Estaduais, ainda sem efetivação para efeito de diplomação. Alguns cursos foram iniciados como pilotos e ainda hoje não contam com financiamento assegurado para sua continuidade.

4.5. Quadro síntese das políticas

O quadro a seguir apresenta em linhas gerais as políticas aqui desenvolvidas, considerando a população atendida, o alcance e a cobertura territorial, o acesso e as particularidades quanto à institucionalização e por fim, os desafios a serem enfrentados.

Políticas	População Meta e Foco	Alcance/ Cobertura Territorial	Acesso e Observações (Institucionalização)	Dificuldades/Obstáculos (Implementação)
1) Proneira	Assentados da reforma agrária para atingir todos os níveis de educação	Áreas da reforma agrária em todo território nacional	Projetos elaborados pelas Universidades, movimentos sociais e Inkra e submetidos a Comissão Nacional do Programa.	<ul style="list-style-type: none"> (a) Acordar entre os parceiros a concepção de educação que deve inspirar os projetos; (b) Promover a integração das políticas públicas; (c) Garantir a continuidade na execução dos Projetos, por interrupções de repasses dos recursos; (d) Vencer a relação autoritária e preconceituosa dos órgãos de governo em relação aos movimentos sociais; (e) Reduzir a burocracia no âmbito governamental; (f) Resolver as questões de infraestrutura física (estradas, escolas e transportes) deficitária nos assentamentos. (g) Concessão de bolsas para os professores com vínculo com as Universidades públicas nos Projetos de EJA- Fundamental I e II a fim de garantir a oferta de cursos neste âmbito e fortalecer a extensão universitária (h) Convencer o Poder Legislativo (AGU,PGE), que ao interferir na dinâmica do Programa, significa interferir na autonomia das Universidades.
2) Escola Ativa	Educadores, educandos, formadores de escolas do campo e equipes técnicas das secretarias municipais e estaduais de educação envolvidos em escolas de classes multisseriadas.	Escolas do ensino fundamental com classes multisseriadas em todo país.	Escolas públicas que aderiram o Programa Escola Ativa no Plano de Ação Articulada-PAR ou que estejam incluídas nos Territórios da Cidadania.	<ul style="list-style-type: none"> (i) Reduzir a burocracia no âmbito governamental; (j) Resolver as questões de infraestrutura física (estradas, escolas e transportes) deficitária nos assentamentos; (k) Ampliar o número de técnicos agrícolas para o atendimento ao Programa, ou seja, a relação técnico e área de abrangência do mesmo, e ; (l) Ampliar a oferta de educação continuada para os Professores que atuam no Programa, a fim de que realizem trabalho na perspectiva da educação do campo; (m) Vencer os desafios ocasionados pela Perspectiva diferenciada entre políticas de Educação do campo, Se por um lado há uma luta histórica pelo direito à escolas no campo, por outro, há uma política que referenda as escolas multisseriadas.

<p>3.a) ProJovem Campo-Saberes da Terra</p>	<p>Jovens agricultores familiares na faixa etária de 18 a 29 anos.</p>	<p>Escolas de ensino fundamental do campo, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), no âmbito nacional, com prioridade para os territórios da cidadania.</p>	<p>Convocação pelo MEC/SECAD dos entes federativos, estaduais e municípios para participarem do Programa. A coordenação é de responsabilidade das secretarias estaduais e municipais, articulando-se com escolas agrotécnicas, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil que atuam na Educação do Campo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Promover na formação continuada dos professores oportunidades que os possibilite articular agricultura familiar e sustentabilidade com o eixos temáticos, áreas de estudo e formação profissional; b) Articular a integração dos profissionais das Ciências Humanas, Ciências Naturais; Ciências Exatas e Ciências Agrárias na operacionalização do projeto político pedagógico; c) Trabalhar com as dificuldades dos professores de relacionarem as aprendizagens da qualificação profissional com a formação para o desenvolvimento humano; d) Superar as dificuldades de participação dos técnicos agrícolas no trabalho dos professores com as áreas de estudo e eixos temáticos de modo geral; e) O sistema de avaliação e monitoramento não foi implantado conforme proposto.
<p>3.b) ProJovem Campo-Saberes da Terra - Especialização</p>	<p>Educadores da educação básica e da educação profissional e coordenadores de turma do ProJovem Campo-Saberes da Terra, em todo o país.</p>	<p>Instituições de ensino superior públicas do país.</p>	<p>Entrega de projetos específicos ao MEC/SECAD, juntamente com Termo de Cooperação – Resolução CD/FNDE - No. 28 de 17.06.2008.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Superar a injeção política por parte das prefeituras municipais, no processo seletivo dos professores; b) Deficiência de professores com formação para articular agricultura familiar e sustentabilidade com os eixos temáticos, áreas de estudo e formação profissional; c) Frágil integração dos profissionais das Ciências Humanas, Ciências Naturais; Ciências Exatas e Ciências Agrárias na operacionalização do projeto político pedagógico; d) Dificuldades dos professores relacionarem as aprendizagens da qualificação profissional com a formação para o desenvolvimento humano; e) Participação deficitária dos no trabalho dos professores com os profissionais das agrárias nas áreas de estudo e eixos temáticos de modo geral;

3) PROCAMPO	Professores em exercício na rede pública do campo e educadores que atuam em experiências alternativas em educação do campo, no país, sem a formação superior exigida pela legislação do ensino.	Cursos regulares de licenciatura em Educação do Campo nas instituições públicas do ensino superior de todo o país.	Editais direcionados as universidades públicas e institutos federais.	<ul style="list-style-type: none"> (a) Reduzir os processos burocráticos para implementação do Programa, com editais especiais para seleção de um grupo específico em curso superior na Universidade; (b) Universalidade da oferta para as turmas secundárias, o que pode interferir no perfil do Projeto Político Pedagógico do Curso, ainda não reconhecido pelo MEC e sem Diretrizes Curriculares estabelecidas pelo CBE; (c) Valorizar a alternância em construção, com o acompanhamento do Tempo-Comunidade possibilitando recursos específicos, para os docentes receberem bolsas para o trabalho de campo; (d) Validar o processo de reconhecimento da Licenciatura nas Universidades Federais e Estaduais ainda sem efetivação para efeito de diplomação; (e) Assegurar financiamento para a continuidade dos cursos pilotos;
-------------	---	--	---	--

5. Alcance e possibilidades das políticas para a superação da pobreza rural

Ao se tratar da educação como uma possibilidade de contribuir para a superação da pobreza rural caímos na discussão, sempre presente entre os educadores e gestores públicos, sobre a qualidade. Como já levantado no item 3, que trata da caracterização da Educação, a inexistência de um sistema integrado de ensino dá margem às disparidades regionais no efetivo exercício da educação escolar, cujos problemas já são conhecidos de todos, educadores, gestores e políticos, mas cujas as ações efetivas e estruturantes são sempre adiadas ou consideradas em segundo plano.

Assim, como a educação é um assunto de interesse de todos, já é senso comum ouvir-se dizer que a educação no Brasil é de má qualidade, referindo-se ao ensino público. Publicação organizada por um grupo de instituições⁹, com o intuito de colaborar no levantamento de “Indicadores de qualidade na educação”, chama atenção que

⁹ Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Escritório da Representante do Unicef no Brasil, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

como todos vivemos num mesmo país, num mesmo tempo histórico, é provável que compartilhem muitas noções gerais sobre o que é uma escola de qualidade. A maioria das pessoas certamente concorda com o fato de que uma escola boa é aquela em que os alunos aprendem coisas essenciais para sua vida, como ler e escrever, resolver problemas matemáticos, conviver com os colegas, respeitar regras, trabalhar em grupo (Ação Educativa e outros; 2004, p. 6).

Isso inclui também ser uma escola onde os professores são pontuais e “ensinam”, e se esses não o são a escola é de má qualidade. Em decorrência disso é frequente se ouvir o discurso da responsabilização dos professores pelos péssimos resultados que as escolas brasileiras, em especial, as nordestinas, vêm apresentando nas avaliações nacionais.

São muitos os fatores que concorrem para o estado precário em que se encontra a educação, mas tal situação vem sendo banalizada por políticos e gestores que nada de concreto e efetivo fazem para atacar os problemas já “velhos conhecidos”.

No dia 19 de maio deste ano um depoimento contundente da professora Amanda, do Rio Grande do Norte, em audiência pública sobre a Educação repercutiu em toda a nação. Não que tivesse dito alguma novidade, mas sua fala sincera e articulada sobre a vida de professores e seu pedido de respeito à dignidade daqueles que enfrentam as dificuldades de estarem os três turnos em sala de aula, para poder sobreviver, chamou a atenção, e certamente deixou perplexa a Secretária de Educação do estado, presente à mesa e que acabara de pedir flexibilidade aos professores e paciência na solução dos problemas.

Estes são alguns indicadores, sinais que revelam aspectos da realidade educacional e que podem (des)qualificá-la. São importantes e constituem parte de diferentes dimensões, tais como: “*ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico escolar, acesso permanência e sucesso na escola*” (Ação Educativa e outros; 2004, p, 11), comumente analisadas em pesquisas sobre a escola, nas avaliações nacionais, entre outras.

O que não podemos esquecer é que, por falta de um sistema integrado de educação, vivemos disparidades regionais, que também são vistas como culpa dos gestores e professores daquelas regiões, que são contempladas por políticas reparadoras, pelos programas setoriais, vulneráveis em sua aplicação, porque carecem de políticas estruturantes, universais, sob controle social efetivo e regulamentado por lei. Disso decorre que as condições para efetivação de uma educação de qualidade não se dão de maneira uniforme no país, o que não é considerado nas avaliações nacionais,

que atingem a todos igualmente. São provas elaboradas de forma centralizada e aplicadas indistintamente nas diferentes regiões, tanto em salas de crianças do ensino fundamental como em salas noturnas de EJA, a jovens e adultos trabalhadores. Isso pesa na avaliação das escolas, em particular as do Nordeste, pelo elevado número de alunos com baixa escolaridade e escolaridade fragmentada.

Temos aí consequências negativas de natureza diversa. Tomando como exemplo a Educação de Jovens e Adultos (EJA), que é uma modalidade da Educação Básica, apesar de estar incluída no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que hoje garante o seu financiamento, a abertura de salas está sendo rejeitada por diretores escolares que não querem comprometer a avaliação de suas escolas pelo fraco desempenho dos alunos dessa modalidade. As condições de oferta da EJA são as mais precárias possíveis. No horário noturno é comum a escola destinar aos seus alunos jovens e adultos apenas a sala de aula iluminada, sem secretaria, sem biblioteca, sem materiais pedagógicos, laboratórios, entre outros. E quem são os educandos da EJA, no meio rural?

Entretanto, para se falar da qualidade da educação vista na perspectiva para além da escola, os indicadores acima apresentados não satisfazem, pois a educação dos sujeitos do campo dá-se também em outras situações da vida cotidiana, na luta pela terra, na participação em conselhos, associações, nos projetos que envolvem financiamento. E estas situações não são trazidas para dentro da escola, não são problematizadas e nem consideradas como “bagagem” dos alunos trabalhadores.

Os conteúdos dos livros escolares não são os da realidade local, nem a escola oferece condições de suprir esta deficiência, saindo do seu estrito âmbito para olhar para a comunidade e interagir com seus processos. Escola e comunidade, escola e políticas de desenvolvimento não estão integradas na oferta da educação, nem na execução das políticas. As políticas destinadas ao estímulo à produção não apresentam um componente educativo, da mesma forma que as voltadas para a educação não olham às especificidades da vida produtiva. É visível a desarticulação entre as políticas que são propostas para o campo.

Enfim, a escola não vive processos informativos e formativos relacionados à produção local, motor principal da vida da comunidade e razão de ser da vida rural. O ponto de partida e de chegada do conhecimento é a cidade. Ela está voltada aos conteúdos necessários ao processo de urbanização e industrialização, onde a cidade é apresentada como superior e moderna, por quem quer vencer na vida, *“uma vez que no rural não há chance de progredir”*, ideologia que acabou sendo difundida entre os rurais.

Entretanto, sabemos que a Educação Rural, hoje trabalhada na perspectiva da Educação do Campo, tem se instituído não somente pelas ações formais dirigidas à escolarização, mas também pelas ações ditas não-formais que se referem às atividades culturais e às ações educativas desenvolvidas pelos movimentos sociais, Ong's, pastorais, como a formação política, sindical, técnica, produtiva e comunitária. Apesar da importância que cada uma tem para melhorar a vida no campo, é muito recente a ideia de articular essas ações educativas no sentido da construção de um projeto de desenvolvimento rural sustentável.

A Constituição de 1988, ao colocar a educação como um direito público subjetivo, abrangendo todos os níveis e modalidades de ensino, possibilita uma virada nesse quadro. A nova Carta Constitucional abriu caminhos para a sociedade discutir como seria essa oferta para os diferentes povos do território brasileiro. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) ou Lei 9.394/96, ao instituir o direito à igualdade do acesso à educação e do respeito às diferenças, favoreceu mudanças significativas nas Constituições Estaduais e a abertura de caminhos para uma educação rural que respeite a realidade do campo e seus sujeitos e seja específica para os mesmos (art. 26 e 28 da LDB).

Isso possibilitou nas últimas duas décadas, avanços significativos na educação rural. A luta por uma educação rural, pública e de qualidade é incorporada na pauta de diferentes organizações e entidades, constituindo um movimento pedagógico no campo, como nunca ocorreu na história desse país. Desde então, diversas Secretárias Municipais de Educação, Ong's, Pastorais, Escolas de Formação Sindicais e organizações do campo vêm desenvolvendo e gestando uma nova concepção pedagógica, ajustando a organização curricular e a organização e estrutura da escola à realidade das populações rurais e comprometendo esta mesma escola com a construção de um projeto de sustentabilidade para o campo. Daí dizermos que estamos construindo o paradigma da "Educação do Campo", que vê a educação visceralmente ligada aos processos de desenvolvimento, e portanto, uma das ferramentas que pode fortalecer as populações contra a pobreza rural.

À "luta expressiva pelo direito ao acesso e a permanência em todo o percurso formativo referente à Educação Básica pública e gratuita" (Rummert,2007,p.36) se soma, a luta por essa construção, nas quais vale destacar o papel e a pressão dos movimentos populares de trabalhadores rurais. Lutam também para a consecução e implantação de políticas públicas que atendam à realidade do campo, recrutando para tal, as universidades que se mostram sensíveis a esta perspectiva. Isso se concretiza na resposta efetiva e singular do governo, em se tratando de políticas sociais, principalmente. As universidades entram timidamente, mas aos poucos vão ampliando sua participação e envolvimento em defesa de uma educação voltada à realidade do campo.

Compreende-se, enfim, que educação e escola que atendam às necessidades e interesses do campo não podem ser pensadas de maneira isolada, mas devem desempenhar papéis estratégicos na construção de um modelo de desenvolvimento que seja sustentável. Para isso é mister que ela contribua na construção de um ambiente educativo que antes de tudo considere a existência de diferentes grupos humanos: agricultore(a)s familiares, assalariado(a)s rurais, sem terra, ribeirinhos, extrativistas, pescadores, indígenas, remanescentes de quilombos; que reconheça e valorize os saberes e conhecimentos dos diferentes sujeitos tanto em relação à aprendizagem, quanto à própria produção de conhecimento, sejam eles crianças, jovens, adultos, idosos, homens, mulheres; e, que respeite a heterogeneidade da relação desses sujeitos com a terra, com o mundo do trabalho e da cultura.

Este é o lado realista e até mesmo, “condescendente” de se olhar para as políticas públicas que estamos vendo se efetivarem, apesar de termos consciência de que elas são fruto de lutas e pressões. Mas o dilema está em que não podemos esquecer que elas são também fruto de negociações políticas, nem sempre muito claras. A necessidade e a urgência de se ver a mudança na vida dos agricultores e das comunidades rurais, são tão grandes, que por vezes esquecemos as injunções que levam à efetivação das políticas, que ainda se apresentam como reparadoras. São políticas focais destinadas a uma parcela da população em estado de vulnerabilidade, e por isso, emergenciais, e que também apresentam o caráter de passageiras, passíveis de descontinuidade, mas proclamadas como inclusivas. São consideradas como elemento essencial na superação das condições de “exclusão” e de pobreza, tal como recorrentemente anunciado pelos discursos dos organismos financiadores. Não se altera a matriz explicativa sobre a “[...] origem, a reprodução e a perpetuação da pobreza” A pobreza, segundo Filgueiras e Gonçalves (2007),

[...] decorreria, fundamentalmente, do reduzido acúmulo de “capital humano” por parte dos pobres, especialmente por seu baixo nível de escolaridade. Estamos diante de um círculo vicioso: a baixa escolaridade produz os pobres e a pobreza; esta, por sua vez, impede um maior nível de escolaridade. Por meio desse raciocínio circular, que transforma uma correlação empiricamente observável – baixa escolaridade versus pobreza – em uma relação de causalidade, a estrutura de propriedade e a natureza do modelo econômico existentes não têm importância para explicar a criação e reprodução das desigualdades sociais e da pobreza. (p. 152).

Faltam medidas efetivas de universalização da Educação Básica, e as vigentes colocam o campo em posição linear com a cidade, refletindo ainda as opções de ordem política e econômica que marcam a história do país e que repercutem de forma decisiva no plano educacional, conduzindo-nos a ver a educação como a solução dos problemas, como se ela por si só pudesse acarretar mudanças, que no fundo são estruturais.

Isso nos leva a lembrar do que dizia o mestre Anísio Teixeira (1962) sobre os valores proclamados em oposição aos valores reais norteadores das políticas educacionais brasileiras, o que é reforçado pelos dizeres de Rummert (2007, p.37).

Por outro lado, seguindo a tendência fortemente hegemônica em âmbito mundial, os discursos dominantes atribuem a educação o ônus de colocar o país em lugar de destaque no quadro econômico internacional. A educação e, assim, (re)apresentada como a via de superação das assimetrias de poder entre os países centrais e aqueles que aspiram ao ingresso no bloco hegemônico, bem como entre classes, frações de classe e indivíduos.

Os sujeitos envolvidos nas políticas aqui abordadas estão no âmbito da Educação de Jovens e Adultos, como modalidade de ensino e suas Diretrizes Curriculares, assumidas no Parecer no. 11 do ano de 2000, do Conselho Nacional de Educação ao atribuir a EJA a função reparadora de uma dívida social, evidencia tal destinação de classe. Entretanto ela *"vem somar-se a um conjunto de ações que reforçam as características fundamentais do modelo de desenvolvimento desigual e combinado que caracteriza a organização do mundo capitalista"*. (Idem, p.178).

Tudo isso nos coloca numa situação paradoxal e conflitiva quando entendemos de forma crítica o que essas políticas representam no contexto da política mundial. Entretanto, ao mesmo tempo, elas vão aos poucos contribuindo para elevar o patamar, não só da escolarização, mesmo que sinuosa, entrecortada, mas de consciência da realidade, dos indivíduos, das comunidades e dos movimentos sociais, contribuindo para o empoderamento, capaz de os levarem a se relacionar com as políticas, com autonomia.

Note-se que os problemas vivenciados pelos Programas são também desafios e que estão intimamente relacionados, revelando que para seu enfrentamento são requeridas ações integradas, globais e ao mesmo tempo específicas. A integração das políticas aparece como uma questão forte, e esta seria uma ação prioritária a ser trabalhada pelos ministérios, uma vez que atacado este problema/desafio, os outros seriam de solução compartilhada, e, portanto, mais fácil de ser perseguida. As políticas aqui discutidas, tal como se efetivam na prática, *"passam ao largo do enfrentamento estrutural da pobreza e da péssima distribuição de riqueza e renda"* como dizem Gonçalves & Filgueiras (2007, p. 224). Faz-se necessário uma política global, integrada, permanente, com financiamento adequado e gestão pública transparente, simplificada e com controle social e, fundamentalmente, com a participação dos povos do campo e com os movimentos que articulam suas lutas.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coordenadores). **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

ADRIANA, D. & Outros - **Nota Técnica sobre a Escola Ativa: uma análise crítica**. Acesso em 07/03/11.(Assinado pelo Fórum Nacional de Educação do campo – FONEC

ARROYO, M. G. – Por um tratamento público da educação do campo. IN: MOLINA, M. & AZEVÊDO de J.; Sônia M. S. (orgs). **Educação do campo: contribuições para a construção de um projeto de educação do campo**. Coleção por uma educação do campo (vol. 5) Brasília, Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2004.

Brasil, 18 de abril de 2011).

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada - **Alfabetização e Diversidade. Escola Ativa: projeto base**. Brasília: SECAD/MEC, 2008.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Programa Escola Ativa: orientações pedagógicas para formação de educadoras e educadores**. Brasília: SECAD/MEC, 2009.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº. 7.352, de 04 de novembro de 2010.

BRASIL/INEP/MEC. **Censo Escolar**. Brasil, 2009.

BRASIL/MEC/SECAD. **Projeto base – Escola Ativa**. Brasília, MEC, 2008.

BRASIL/MEC/SECAD. Projeto **base – PROJOVEM Campo – Saberes da Terra**. Brasília, MEC, 2009.

CALDART, R. S., CERIOLI, P. R., KOLLING, E. J. (Orgs.). **Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas**. Brasília: Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo. Brasília, Coleção por uma educação do campo, n. 4,p.37-43, 2002.

CARVALHO, S. M.. G.. **O PRONERA e a constituição de parcerias: tensões entre as lógicas do estado e dos movimentos SOCIAIS**. In: anais do EPENN, Paraíba, 2007. Disponível em: www.uerj.br Acesso em 05/09/2003.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. - **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GRAMSCI, A. - **Note sul Machiavelli, sulla política e sullo stato moderno.** Turim, Einaudi, 1966.

HAGE S. - A multisseriada em pauta: para transgredir o paradigma seriado nas escolas do campo. Belém, Geperuaz, 2008.

MANÇANO, F. B. – **MST: formação e territorialização.** São Paulo, 1999.

MOLINA, M. C 2002. Desafios para os Educadores e as Educadoras do Campo. IN CALDART, R. S., CERIOLI, P. R., KOLLING, E. J. (Orgs). **Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas.** Brasília: Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo. Brasília, Coleção por uma educação do campo, n. 4,p.37-43, 2002.

MOLINA, M.; AZEVÊDO de J.; SÔNIA, M. S. (orgs.). **Educação do campo: contribuições para a construção de um projeto de educação do campo.** Coleção por uma educação do campo (vol. 5), Brasília, Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2004.

MONTEIRO, C. A. - **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas pública.** São Paulo, USP 1995.

RUMMERT, S. M. - Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil atual: do simulacro à emancipação. IN: **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 26, n. 1, 175-208, jan./jun. 2008.

RUMMERT, S. M. A Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores brasileiros no Século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. Sisifo. Revista de Ciências da Educação, 2, pp. 35-50, (2007). Consultado em [05.2011]em <http://sisifo.fpce.ul.pt>

SADER, E. - **Ser de esquerda.** Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 18 maio 2003.

SILVA, J. G.E OUTROS - **Projeto Fome Zero.** São Paulo, Instituto Cidadania, 2001.

SILVA, L. H.; MORAIS, T. C. & BOF, A. - **Educação no meio rural do Brasil.** Revisão da literatura. Programa de estudos sobre educação rural/no campo no Brasil. Brasília, Mimeo, 2003.

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

WANDERLEY, M.N.B. – Raízes históricas do campesinato brasileiro. IN: MOTA, D.M.; TAVARES, E.D.; IVO, D.M.P. – **Agricultura familiar em debate**. Aracajú, Embrapa/CPATC, 1977.

WILIAMS, R. – **O campo e a cidade: na história e na literatura**. São Paulo, Ed. Schwarcz Ltda, 2000.

CAPÍTULO III

AS ATUAIS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

■ **Brenda Braga**

Mestra em Gestão de Políticas Públicas
(Fundação Joaquim Nabuco - Fundaj).
Consultora independente em formulação,
gestão e implementação de políticas
sociais.

Apresentação

O Projeto A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), cujo objetivo é analisar a evolução e o perfil da pobreza rural e formular proposições de superação, adotou para fins metodológicos três dimensões principais de estudo: i) conceitual e metodológica; ii) empírica; e iii) formulação de política. O trabalho ora apresentado é parte da última dimensão e tem duas metas: i) analisar a adequação e suficiência das atuais políticas públicas voltadas para população rural em condições de pobreza e ii) avaliar as implicações políticas e institucionais para adequação e complementação dessas políticas.

Alinhado a esses objetivos, este trabalho apresenta de forma resumida as políticas e programas selecionados, todos coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e direcionados à superação da pobreza e ao desenvolvimento rural e uma análise de alguns aspectos que incidem sobre o alcance e limite dessas políticas e programas, observando a estratégia de desenvolvimento adotada pelo Governo Federal que persegue a articulação e integração de políticas.

Os programas selecionados para este ensaio integram às políticas agrícolas, agrárias e de cidadania do MDA, tendo sido escolhidos segundo os critérios de maior cobertura geográfica, número de pessoas atendidas e volume de recursos aplicados. A apresentação desses programas está baseada nas informações disponíveis nos *sites* e em publicações institucionais do MDA. A análise dos aspectos que incidem sobre o alcance e limites das políticas e programas, considera as informações de cada programa e alguns estudos de avaliação e artigos acadêmicos.

Assim, o documento está organizado em quatro tópicos:

1. O primeiro apresenta as principais políticas e programas de combate à pobreza e desenvolvimento rural, incluindo: um histórico resumido de cada um dos programas, estratégia, objetivos gerais, metas, legislação que instituiu e regula o programa, instâncias de governança, componentes e/ou modalidades, população atendida, condições de acesso, instituições responsáveis e recursos aplicados;
2. O segundo traz a matriz/síntese das políticas e programas federais de desenvolvimento rural selecionado que reúne as informações contidas no tópico anterior, acrescida de outras quanto ao modelo de gestão, população atendida e recursos aplicados, nos anos em que a informação estava disponível;
3. O terceiro traz uma análise de alguns elementos incidentes sobre o alcance e limite dessas políticas e seus principais programas, frente à realidade de pobreza rural do país e à luz das informações obtidas e de alguns estudos consultados;
4. Finalmente, o quarto tópico apresenta sugestões a uma agenda prioritária à superação da pobreza rural e ao desenvolvimento rural.

1. Introdução

Nos últimos anos, o Governo Federal investiu na consolidação da política de fortalecimento da agricultura familiar por meio de algumas medidas: sanção da Lei nº 11.326, em julho de 2006, que estabelece diretrizes à formulação de uma Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, aumento no volume de recursos destinados ao Pronaf custeio e investimento em seis vezes o valor da safra de 2002/2003,¹ passando de R\$2,4 bilhões nesse período para R\$ 16 bilhões na safra 2010/2011, bem como a criação em 2003 do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que entre 2003 e 2009 mobilizou em compras de produtos da agricultura familiar um montante de R\$ 2,7 bilhões.²

Essas medidas aliadas a outras igualmente relevantes como a expansão da aposentadoria rural, o aumento do salário mínimo e a expansão do Programa Bolsa Família, contribuiriam decididamente para a melhoria expressiva dos indicadores

1 “Um Novo Brasil Rural”, Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2003-2010, páginas 22 e 23.

2 Idem, página 50.

sociais na zona rural do país. Segundo dados analisados por Buainain³ é possível projetar que no período de 2001 a 2009 houve uma redução da pobreza extrema e da pobreza no meio no meio rural brasileiro de 54% para 33% e de 28% para 14%, respectivamente.

No entanto, a pobreza ainda persiste e desafia os estudiosos e formuladores de políticas públicas. Essa realidade ficou evidente em vários dos painéis apresentados no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, como o trabalho de Neder, Dedecca e Buainain⁴, com base nos dados da Pnad 2009, em que da população rural brasileira estimada em 30.754.918 de pessoas, 16,5 milhões são pobres⁵, o que representa 54% da população rural do país. Desse contingente de pobres rurais, 53% vivem no Nordeste, o que inclui 70% dos pobres extremos do país, ou seja, a região segue liderando os piores índices de pobreza rural, em que pese o aumento nos investimentos realizados nos últimos anos, na região.

Ainda assim, segundo o Censo Agropecuário 2006, nesse ambiente de pobreza caracterizado por baixa qualificação técnica e precária infraestrutura, os agricultores familiares respondem pela produção nacional de: 70% do feijão, 34% do arroz, 46% do milho, 58% do leite e outros itens da cesta básica que chegam à mesa dos brasileiros, empregam 74% da mão de obra do setor e respondem por 32% do PIB do agronegócio, o que revela a importância estratégica dessa atividade econômica para a superação da pobreza rural por atender à necessidade crescente da sociedade por alimentos e assegurar trabalho e renda para milhares de famílias.

Nesse contexto, serão analisados alguns aspectos que incidem sobre o alcance e limites do conjunto das políticas de desenvolvimento rural, de responsabilidade do MDA, com ênfase na gestão e integração dessas políticas. Para tanto, foram selecionados quatro programas e seis ações previstas no Plano Plurianual do Ministério de Desenvolvimento Agrário 2008-2011, voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e ao acesso à terra, a saber: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), incluindo seguro agrícola e comercialização, Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Programa Nacional de Assistência Técnica (Pronater) e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). A seleção dos programas se deu em razão da cobertura geográfica, do número de

3 Opinião - Além das transferências de renda, Antonio Márcio Buainain, publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, em 30/11/2010.

4 Estratégias de Combate à Pobreza, apresentação em *PowerPoint* preparada por Henrique Neder, Cláudio Dedecca e Antonio Buainain.

5 Pessoas pertencentes a domicílio com rendimento *per capita* domiciliar maior que ¼ de salário mínimo (R\$103,75) e igual ou inferior a R\$ 207,50;

pessoas atendidas e do volume de recursos aplicados. No caso do Pronaf, por ter como finalidade a coordenação do desenvolvimento territorial sustentável, estratégia de desenvolvimento adotada pelo MDA para os territórios rurais priorizados.

Adicionalmente, foi selecionado o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), coordenado pela Casa Civil em articulação com o MDA, por ter como finalidade a superação da pobreza rural e ser o programa com o qual o Governo Federal pretende *“dar mais alcance e eficácia às políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável”*⁶.

Pretende-se com a descrição e análise dessas políticas e programas contribuir com o debate sobre o alcance e limites das políticas e programas de desenvolvimento rural e a integração de políticas para superação da pobreza. Muito embora, para responder às questões de formulação e coordenação de políticas nacionais, seja requerido um estudo detalhado e abrangente, o que não é o propósito deste trabalho.

2. Políticas e programas federais de desenvolvimento rural selecionados

A política de desenvolvimento rural, a cargo do MDA, reúne um conjunto amplo e diversificado de programas, dentre os quais foram selecionados aqueles de maior relevância para a superação da pobreza rural. Em que pese a definição estratégica do Governo Federal de privilegiar a articulação e integração das políticas, os programas aqui apresentados são gerenciados e implementados de forma própria pela secretaria executiva do MDA e órgãos vinculados.

2.1 Crédito Rural - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf

O Pronaf, instituído em 1996, representa o resultado das lutas dos movimentos sociais dos trabalhadores da agricultura por uma política pública voltada à parcela mais vulnerável do meio rural. Até então os agricultores familiares, pequenos produtores e trabalhadores rurais, simplesmente não existiam como categoria social e, conseqüentemente, não eram contemplados pelas políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, como assistência técnica, seguro agrícola, crédito e acesso aos mercados. Trata-se, portanto, de um marco na história da agricultura familiar no Brasil. Para Shneider, Mattei e Cazella, a criação do Pronaf⁷ além de ser um evento

6 “Um Novo Brasil Rural”, Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2003-2010, página 108.

7 Sérgio Schneider, Lauro Mattei, Ademir Antonio Cazella, Histórico, Caracterização e Dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura, lido na internet <<http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>>.

dos mais relevantes no âmbito das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, representa o reconhecimento pelo Estado brasileiro não só da existência, mas da realidade e das necessidades dessa nova categoria social.

Recentemente, em julho de 2006, como resultado da crescente organização dos agricultores familiares e da evolução das políticas públicas, foi sancionada a Lei nº 11.326 que estabelece diretrizes à formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e institucionaliza a categoria dos agricultores familiares e dos empreendedores familiares rurais, incluindo os silvicultores, extrativistas artesanais e aquicultores como integrantes dessas categorias.

De acordo com o *site* do MDA,⁸ instituição responsável pela coordenação do Programa, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), o Pronaf é um programa de crédito rural que tem como objetivo fortalecer as atividades econômicas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar, mediante o financiamento de projetos individuais e coletivos para aumentar a renda dos agricultores e assentados da reforma agrária e do Programa do Crédito Fundiário (PCF).

O Programa financia atividades agropecuárias e não-agropecuárias desenvolvidas diretamente pela família agricultora, a uma taxa de juro subsidiada e bônus de adimplência. De acordo com o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2008 do MDA, o Pronaf nesse ano atendeu a 2.778.429 de agricultores familiares, em 5.387 municípios, com o financiamento de crédito na ordem de R\$ 8.997.904.044,00. O programa atualmente tem uma penetração em praticamente todo território nacional, atingindo 93% dos municípios.

Para ter acesso ao Pronaf é necessário que os agricultores atendam aos seguintes pré-requisitos: 1- trabalhar na terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário (assentado) do PNRA; 2- residir na propriedade rural ou local próximo; 3- dispor de área inferior a quatro módulos fiscais; 4- ter renda bruta familiar, nos últimos 12 meses, inferior a R\$ 10 mil; 5- ter no máximo dois empregados.

De acordo com o Manual de Crédito Rural do Pronaf e outros documentos consultados⁹, o Pronaf atua em três modalidades de financiamento: a) crédito de custeio; b) crédito de investimento; e c) integralização de Cotas-Parte de cooperados de cooperativas de produção de produtores rurais. São cinco Grupos Básicos de

8 <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>.

9 Banco do Nordeste link [tabela_dos_grupos_01_09_2009_Pronaf_BN.pdf](#), o SEBRAE, link <<http://www.biblioteca.sebrae.com.br>>. Cartilha de Acesso ao Pronaf e site do MDA <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>>.

Beneficiários e dez Linhas Especiais de Crédito, das quais duas destinam-se a pessoas jurídicas, tais como associações e cooperativas.

Os cinco Grupos Básicos se caracterizam como: i) Grupo A - agricultores assentados pelo PNRA e pelo Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) e aos reassentados em razão da construção de barragens, modalidade investimento; ii) Grupo A/C- assentados do PNRA e do PNCF, modalidade custeio; iii) Grupo B (microcrédito) - agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 6.000,00, modalidade investimento; iv) Grupo C- agricultores familiares titulares de Declaração de Aptidão (DAP) válida ao Grupo C, que não tenham contratado as 6 operações de custeio com bônus; e v) Pronaf Comum - agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 6.000,00 e até R\$ 110.000,00, modalidade investimento e custeio. Para cada Grupo foram definidas as modalidades de crédito, finalidade, o montante do crédito, juros, bônus de adimplência, prazo e carência.

Na Safra 2003/2004 foram instituídas linhas especiais de crédito voltadas ao fortalecimento das atividades econômicas desenvolvidas pelas mulheres e jovens agricultores, Pronaf –Mulher e Pronaf – Jovem Rural, assim como àquelas desenvolvidas pelas famílias que residem na região semiárida, Pronaf - Semiárido. Além dessas linhas, foram criadas outras linhas de crédito voltadas à produção de arroz, feijão, milho, mandioca e trigo, Pronaf-Alimentos; ao financiamento de sistemas produtivos agroecológicos, orgânicos e agroflorestais, Pronaf – Agroecologia; às ações mitigadoras de impactos ambientais, Pronaf – Eco; à modernização da agropecuária, Pronaf – Máquinas e Equipamentos; ao desenvolvimento de atividades turísticas em propriedades rurais, Pronaf – Turismo Rural e ao fortalecimento das atividades desenvolvidas de forma associativa ou cooperada.

Para acessar as linhas de crédito disponíveis pelo Programa, o agricultor familiar necessita comprovar seu enquadramento mediante a apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), avaliar com a família as necessidades prioritárias para demandar o crédito e elaborar o projeto técnico do financiamento a ser apresentado ao agente financeiro. Para tanto, o agricultor deve contar com o apoio da assistência técnica pública, sejam, as Empresas de Assistência Técnica Estadual (Emater) ou uma das organizações privadas credenciadas pelo MDA para prestar assistência técnica. A operacionalização do crédito é realizada por diferentes instituições financeiras que atuam em todo território nacional, ficando a escolha a cargo do agricultor.

A gestão do Pronaf é compartilhada entre os entes federados (União, estados e municípios) e prevê a participação dos agricultores familiares, de suas organizações e de organizações públicas e privadas que promovam ações de interesse ao desenvolvimento rural, por meio do funcionamento dos Conselhos de

Desenvolvimento Rural Sustentável, organizado sem âmbito nacional, estadual e municipal. A composição dos conselhos é paritária, devendo, ao menos, 50% dos seus membros serem representantes dos agricultores familiares.

2.1.1 Modernização da produção – Programa mais alimentos

O Programa Mais Alimentos, criado no Plano Safra 2008/2009, é uma linha de crédito especial do Pronaf direcionada ao financiamento do aumento da produção e da produtividade da agricultura familiar. O programa que pretende estimular a produção de alimentos por meio do investimento na modernização das propriedades rurais foi uma resposta do Governo Federal à crise de alimentos de 2008, de acordo com as publicações institucionais do Ministério.

Segundo dados do MDA, entre julho de 2008 e abril de 2010 o Programa viabilizou o financiamento de mais de 10 mil resfriadores de leite e 26.277 mil motocultivadores e tratores, possibilitando a renovação da frota e a aquisição de novos equipamentos, que resultaram na elevação da produção de leite, mandioca, milho, feijão, café e trigo em 7,8 toneladas. Por outro lado, o aquecimento do mercado de equipamentos para a produção agrícola contribuiu com a manutenção dos empregos nas indústrias.

O limite de crédito é de R\$ 100 mil por agricultor, podendo ser pago em 10 anos com três de carência. Além dessas condições de financiamento, segundo o informado pelo MDA,¹⁰ foi estabelecido um acordo entre o Ministério e os fabricantes de equipamentos que permitiu um desconto de 17,5% sobre o valor dos tratores que atendem às necessidades da agricultura familiar e 15% sobre outros equipamentos, principalmente os requeridos pelas atividades de produção de leite e mandioca.

Para participar do Programa o agricultor deve apresentar a DAP, preparar um Projeto Técnico de Financiamento com apoio da assistência técnica pública e submeter à análise e aprovação do agente financeiro.

2.2 Seguro agrícola

O Pronaf estabeleceu uma política de seguro voltada à agricultura familiar, até então inexistente. Com regras e taxas de juros compatíveis com a realidade vivida pelos agricultores familiares do Brasil, vem ajudando a impulsionar a agricultura familiar. Para preencher a lacuna existente de seguro, protegendo os agricultores das perdas de produção provenientes de eventos climáticos, pragas, doenças e oscilações de preços foram criados os Programas: Garantia Safra, em 2002; o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf), em 2004; e, mais recentemente, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), os quais são descritos resumidamente a seguir:

¹⁰ Portal.mda.gov.br/portal/publicacoes/download_orig_file?pageflip_id.

2.2.1 O Programa Garantia Safra

Foi instituído em 2002 pelo Pronaf com o objetivo de garantir a safra nos períodos de seca prolongada, e mais recentemente, foi estendido aos períodos de chuvas excessivas. O Programa é dirigido aos agricultores familiares pobres que cultivam arroz, feijão, mandioca e milho em áreas não irrigadas de 0,6 a 10 hectares, cuja renda bruta familiar mensal seja de até 1,5 salários mínimo e residam no semiárido brasileiro, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo, áreas de maior concentração de pobreza rural. O seguro cobre perdas igual ou acima de 50% da produção no município onde vive o agricultor. Este ano foi anunciado pelo Governo Federal um aumento de cotas de 740 mil para 940 mil e o pagamento da cobertura no valor de R\$ 680,00. Trata-se, portanto, de assegurar uma renda mínima às famílias mais pobres, em situação de emergência.

Para participar do Plano Garantia-Safra é requerida a adesão anual da União, estados, municípios e agricultores, antes do início do plantio. Nesse momento, o agricultor paga uma taxa de R\$ 6,40, o estado R\$ 19,20, o município R\$ 38,40 e a União participa com R\$ 128,00 por agricultor familiar, constituindo o Fundo Garantia Safra, operacionalizado por um agente financeiro estatal.

De acordo com informações do MDA, o Plano Garantia Safra 2009/210 beneficiou a 661 mil agricultores de 860 municípios.

2.2.2 O Seaf

Instituído em 2004, expressa uma conquista dos agricultores familiares beneficiários do Pronaf que há muito tempo reivindicavam por um seguro agrícola para fazer frente aos riscos da atividade agrícola, principalmente os associados aos eventos climáticos. O Seaf protege a lavoura nos casos de diferentes eventos climáticos, mas também de pragas e fungos para os quais não existam meios técnicos ou econômicos viáveis para controlar.

Os agricultores ao contratar o financiamento do Pronaf aderem ao seguro que é acionado quando a receita esperada da lavoura for inferior a 70%. A partir do Plano Safra 2010/2011 o Seaf também passará a assegurar as operações de investimento, sendo a adesão opcional.

De acordo com Zukowski¹¹ os agricultores familiares beneficiários do Seaf são produtores de pequeno porte, mas que *"podem tomar financiamento de até R\$*

11 Gestão de Riscos na Agricultura Familiar – Interação entre o Seaf e o Sistema de Ater, José Carlos Zukowski, artigo lido na internet [ater_gestão_e_riscos SEAF.pdf](#)

3.000,00 no Grupo C, de até R\$ 6.000,00 no Grupo D, ou valores maiores no Grupo E. Têm potencial para conduzir suas lavouras como empreendimento e produzir receita para pagar o financiamento, cobrir os custos de manutenção familiar e realizar investimentos”, diferentemente do público do Programa Garantia-Safra.

Segundo informações do MDA, o Seaf em seis anos de existência atendeu a mais de 500 milhões de agricultores familiares com valores assegurados de R\$ 4,8 bilhões.

2.2.3 O PGPAF

Instituído em 2006 a partir da experiência do Seaf, foi concebido para proteger os agricultores familiares que acessam as linhas de crédito de custeio e investimento do Pronaf das oscilações de preço do mercado. Isso é feito mediante um desconto no pagamento do financiamento contratado, que deve ser equivalente a diferença entre o valor de garantia dos produtos financiados e os preços de mercado, quando o valor de garantia dos produtos financiados se encontra abaixo dos de mercado. No período de 01/01 a 31/12 de 2009, o limite fixado para o bônus foi de R\$ 3.500 por agricultor.

Com esse seguro o Governo Federal busca melhorar as condições de produção e manutenção das atividades agrícolas da agricultura familiar, no Plano Safra de 2009/2010 foram seguradas 35 tipos de lavoura, além de viabilizar um estímulo à diversificação e aproximar as políticas de crédito das de comercialização, o que pode proporcionar tranquilidade ao agricultor familiar, caso seja bem assistido tecnicamente, o que ainda representa um ponto crítico ao fortalecimento das atividades agrícolas e não-agrícolas desenvolvidas pelos agricultores familiares.

De acordo com o MDA, as 35 culturas seguradas entre 2009 e 2010 representam 97% das operações de custeio e 98% das operações de investimento do Pronaf.

2.3 Comercialização

Na perspectiva do fortalecimento da agricultura familiar, o Governo Federal complementou as políticas de crédito e de seguro agrícola com a política de comercialização. A política de comercialização ao mesmo tempo em que assegura a compra de produtos da agricultura familiar, atende às necessidades de alimentação e nutrição da parcela da população em situação de vulnerabilidade, destinando os alimentos adquiridos dos agricultores familiares. Para implementar essa política, inicialmente, foi concebido o PAA, com quatro modalidades. Em 2009, o mercado institucional foi ampliado com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passou a destinar 30% dos recursos da alimentação escolar à compra de produtos dos agricultores familiares, com prioridade para os assentamentos, grupos tradicionais indígenas e quilombolas. Os programas são descritos a seguir:

2.3.1 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA

Este programa, criado em 2003, coordenado pelo MDA e MDS, cumpre com dois objetivos definidos pelo Governo Federal: assegurar alimentação aos grupos socialmente vulneráveis e mercado para os produtos da agricultura familiar por meio da aquisição sem licitação, fortalecendo assim a principal atividade econômica desenvolvida pelos pobres rurais. Para tanto foram definidas quatro modalidades de aquisição:

- i) **Compra Direta da Agricultura Familiar.** Os produtos da agricultura familiar são adquiridos em razão da baixa de preço ou para atender às necessidades por alimentos de grupos em situação de insegurança alimentar e nutricional. Limite anual de R\$ 8 mil.
- ii) **Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar.** Organizações de agricultores familiares são apoiadas financeiramente para produzir estoques e comercializar, posteriormente, em melhores condições. Limite anual de R\$ 8 mil.
- iii) **Compra com Doação Simultânea ou Compra Direta.** Os produtos da agricultura familiar são adquiridos para doação a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Limite anual de R\$ 4,5 mil.
- iv) **PAA Leite.** A produção é incentivada por parte dos agricultores familiares e assegurada a distribuição gratuita a grupos de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social. Limite anual de R\$ 4 mil por semestre.

O modelo de gestão do PAA prevê um Comitê Gestor Interministerial responsável por definir as diretrizes do Programa, constituído pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), da Fazenda (MF), do Planejamento e da Educação. A operacionalização está a cargo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), dos governos estaduais e municipais com os recursos repassados pelo MDS e MDA, com a participação das organizações dos agricultores familiares, de organizações da sociedade civil e da rede de entidades socioassistenciais.

Para participar do Programa os agricultores familiares devem atender aos critérios do Pronaf, apresentando a DAP. No caso da modalidade de Formação de Estoques, os agricultores devem preparar uma proposta técnica a ser submetida à análise e aprovação da Conab, para isso é necessário contar com o apoio da assistência técnica pública.

Para viabilizar a modalidade PPA- Leite, o Governo federal firmou convênio com os Governos Estaduais do Nordeste, atingindo 1,2 mil municípios e atendendo a 700 mil famílias com a distribuição diária de leite adquirido de 29 mil agricultores familiares, de acordo com informações publicadas no site do MDS.¹² Para participar do Programa o agricultor deve atender às seguintes exigências: produzir no máximo 100 litros de leite/dia; apresentar a DAP; enquadrar-se em um dos Grupos A, A/C, B ou Agricultor Familiar do Pronaf e ter comprovante de vacinação dos animais. Os agricultores interessados em participar do Programa podem procurar um laticínio habilitado pelo MDS para comprar o leite, ou preferencialmente, se organizar em associação para produzir e comercializar.

Já a modalidade Compra Direta com Doação prevê que os municípios participem dos Editais Públicos promovidos pelo MDS que definirá as entidades socioassistenciais que poderão adquirir alimentos diretamente dos agricultores familiares.

Por último o Compra Direta da Agricultura Familiar dependerá da ação conjugada entre os preços dos produtos e a demanda dos agricultores familiares, sendo operacionalizado diretamente pela Conab. Para que os produtos sejam aceitos, os agricultores deverão seguir as exigências do MAPA, para os alimentos *in natura* e beneficiados.

2.3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

A partir da Lei nº 11.947 de 2009, o PNAE passou a destinar 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar à compra de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, prioritariamente dos assentados da reforma agrária e das comunidades indígenas e quilombolas. Essa iniciativa segue a estratégia de ampliação do acesso ao mercado institucional dos produtos da agricultura familiar, por meio das compras governamentais, ao mesmo tempo em que assegura aos alunos da rede pública de ensino uma alimentação saudável e adequada aos hábitos alimentares regionais.

O Programa é coordenado pelo FNDE, estando a execução a cargo das Secretarias Estaduais de Educação e da rede federal de educação básica que recebe recursos diretamente do FNDE. O controle social é exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de cada escola, formado por dois representantes de pais de alunos, dois representantes dos professores, alunos e funcionários das escolas, dois representantes da sociedade civil e um do executivo. Além do CAE, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar

¹² MDS - <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/paa-leite>>.

e Nutricional (Consea) participam do acompanhamento da implementação do Programa.

A demanda por produtos da agricultura familiar destinada à merenda escolar é divulgada pelas Secretarias Estaduais de Educação e pela rede federal de educação básica em diferentes meios de comunicação (jornais, internet e locais públicos). Para viabilizar a comercialização dos produtos, os agricultores devem preparar um Projeto de Venda com base na relação de produtos publicada e apresentar a entidade solicitante. Após análise e divulgação pela SAF das propostas vencedoras, os agricultores entregam os demais documentos exigidos, a exemplo da DAP. Poderão apresentar Projeto de Venda agricultores formalmente organizados ou não.

De acordo com informações do MDA¹³, o mercado potencial para a agricultura familiar oferecido pelo Pnae pode chegar a R\$ 1 bilhão/ano, podendo o agricultor obter uma renda anual de até R\$ 9 mil. Em 2009 o Pnae destinou R\$ 600 milhões para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, envolvendo aproximadamente 25 mil agricultores, e em 2010 o orçamento foi de R\$ 900 milhões.

2.4 Reforma agrária

A coordenação e implementação da política agrária está sob a responsabilidade do MDA, de acordo com o que estabelece o II PNRA – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Campo, lançado em novembro de 2003, por meio do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Secretaria Executiva de Reordenamento Agrário (SRA). Cabe ao Incra a responsabilidade pela implantação de novos assentamentos, o cadastro de terras e a recuperação dos atuais assentamentos, assim como a execução do ordenamento fundiário em todo o território nacional. ÀSRA cabe a execução de ações de ordenamento e regularização fundiária, bem como a implementação de outros mecanismos de acesso à terra, a exemplo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

De acordo com o II PNRA, o Governo Federal considera a reforma agrária *“uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira”*¹⁴, representando a possibilidade de geração de trabalho e renda e acesso à alimentação, além da ampliação da democracia e da implantação das bases para um desenvolvimento com justiça social.

13 Um Novo Brasil Rural, Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2003-2010.

14 I Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural, 2004, Apresentação, página 5.

Ainda segundo o II PNRA, essa visão não só tem orientado a atuação do Governo Federal, como foi referência para a formulação do Plano. O conjunto de metas do Plano uma vez alcançado, representaria um marco na história da reforma agrária brasileira, pois projetou assentar mais de 1 milhão de famílias em pouco mais de dois anos, de novembro de 2003 a 2006, mediante a desapropriação de terras para fins da reforma agrária, a aquisição de terras e a regularização fundiária¹⁵. Outra prioridade eleita pelo Governo Federal para esse período, evidenciada na fala do presidente do Incra¹⁶, em 2003, foi a recuperação dos assentamentos existentes, viabilizando os investimentos necessários à sustentabilidade e à melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas.

No entanto, a prestação de contas do MDA, para o período de 2003-2010, indica que o número de famílias assentadas foi um pouco maior que a metade do previsto para os anos de 2003 a 2006. Em sete anos o Incra assentou 574,6 mil famílias em 46,7 milhões de hectares e o número de assentamentos implantados subiu para 8,5 mil, localizados em 2 mil municípios brasileiros. Para o alcance dessas metas os recursos destinados ao Incra foram ampliados de R\$1,5 bilhões em 2003 para R\$ 4,6 bilhões em 2009, desse montante R\$ 191,6 milhões foram aplicados em ações de desenvolvimento dos assentamentos e R\$ 664,6 milhões em qualificação e orientação técnica às famílias assentadas.

Para efeito deste trabalho, apresentaremos a seguir, de forma resumida, os objetivos e as metas do II PNRA, bem como os programas que o integram.

2.4.1 II Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA

O plano anuncia um novo modelo de reforma agrária ao adotar a abordagem territorial como caminho à integração dos assentamentos rurais e ao desenvolvimento local e regional, rompendo com a dispersão espacial até então adotada pelo Governo Federal. Nessa concepção, a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar são considerados elementos centrais no modelo de desenvolvimento rural contido no Plano.

Neste sentido, o Plano tem os seguintes objetivos: (i) promoção de ações de desenvolvimento econômico; (ii) segurança alimentar e nutricional; (iii) sustentabilidade ambiental; (iv) acesso a direitos; e (vi) promoção da igualdade. O que pressupõe o acesso dos assentados à assistência técnica, ao crédito, apoio à

15 I Plano Nacional da Reforma Agrária, 2003, apresentação.

16 Reportagem "Governo traz novas propostas para Reforma Agrária", publicada no site <www.comciencia.br>, no endereço <www.comciencia.br/reportagens/agraria/agr02.shtml>.

comercialização, infraestrutura produtiva, econômica e social, e a outras políticas que assegurem as condições ao desenvolvimento sustentável das famílias assentadas.

Nesta perspectiva, o Plano prevê ainda adequação do modelo de reforma agrária às diferentes realidades regionais, procurando evitar a adoção de um modelo único para todo território nacional.

Assim, a estratégia de implementação do Plano procura estimular a formação de “*sistemas locais de produção rural*”, a partir da articulação entre antigos assentados, novos assentados, posseiros regularizados e agricultores familiares, para facilitar a participação nos Planos de Desenvolvimento Territorial, que são coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial. A formação desses sistemas produtivos incorporará as especificidades e necessidades das comunidades tradicionais, assim como dará atenção a superação das igualdades que atingem às mulheres e aos jovens do meio rural.

Para tanto, o Plano pressupõe a articulação do MDA com outros ministérios (educação, saúde, cultura, desenvolvimento social, meio ambiente) e órgãos do Governo Federal (Embrapa), com o Conselho Nacional e Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, Governos Estaduais e Municipais, instituições de pesquisa, universidades e outras instituições, com a finalidade de somar esforços, conhecimentos e recursos em prol do desenvolvimento sustentável dos assentamentos, favorecendo a sua integração às estratégias do desenvolvimento regional e local.

Nesta perspectiva, considerando que o foco do II PNRA está na desconcentração de terras e na inclusão dos assentados ao processo de desenvolvimento nacional, o Plano apresenta 10 Programas voltados tanto à implantação de novos assentamentos e ao fortalecimento dos assentamentos já existentes, como à promoção da igualdade e de direitos e à titulação e à regularização fundiária, descritos abaixo com algumas das metas previstas:

- 1- Novos Assentamentos** – trata da implantação de novos assentamentos por meio dos seguintes instrumentos: desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária; destinação de terras públicas; obtenção de áreas devolutas; e outras formas de obtenção de terras para a reforma agrária como devedores e doação por pagamento. A meta prevista no II PNRA para esse programa é de assentar 400.000 famílias no período de 2003 a 2006.
- 2- Cadastro de Terras e Regularização Fundiária** – constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) com uso de imagens de satélite e o georeferenciamento de todos os imóveis rurais, resultando no novo mapa

fundiário do país e, como tal, na referência para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento rural. Metas: 1- Cadastro georeferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais em 4 anos e de 4,8 milhões em 8 anos; 2- Elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil, em 8 anos; 3- Regularização de 500 mil posses de boa fé até 100 hectares em 4 anos e 1 milhão em 8 anos; 4- Arrecadação de terras devolutas, juntamente com os estados, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias em 4 anos e 105 mil em 8 anos; 5- Constituição de uma base de dados para qualificados para a cobrança do Imposto Territorial Rural – ITR.

- 3- Recuperação dos Atuais Assentamentos**—formulação de estratégias gerais e específicas para a recuperação dos assentamentos já implantados, incorporando a participação das organizações dos assentados, da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais. Essas estratégias estabelecem como prioridade o atendimento das demandas dos assentamentos pelos programas federais e estaduais de infraestrutura, a exemplo dos programas: Luz Para Todos do Ministério de Minas e Energia (MME); Programa 1 Milhão de Cisternas, coordenado e executado pela Articulação do Semiárido (ASA) e o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida. O Plano tem como meta a recuperação e viabilidade econômica dos assentamentos pré-existentes, juntamente com a geração de 2.075 mil postos permanentes de trabalho e a oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias assentadas.
- 4- PNCF** - este programa criado em 2003, financia a compra de terras que não podem ser desapropriadas pela reforma agrária, aos agricultores sem terra ou com pouca terra, por meio de financiamento. São duas as modalidades de financiamento:
- i) Combate à Pobreza Rural (CAF), direcionado às famílias com renda familiar de até R\$ 9 mil/ano e patrimônio anual inferior a R\$ 15 mil. Os recursos são divididos em dois componentes, um como financiamento para a aquisição de terra (SAT), e outro para a implantação de infraestrutura comunitária (SIC), como não-reembolsáveis. O prazo para pagamento do financiamento é de 20 anos, com carência de 2 e juros de 2% a 5% a.a.
 - ii) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), voltado aos agricultores que são meeiros ou arrendatários ou proprietários de minifúndios e querem aumentar a quantidade de terra. Os recursos são destinados ao financiamento da terra (SAT) e aos investimentos básicos para estruturar a produção (SIB). A renda familiar anual requerida para acessar

o financiamento é de R\$ 15 mil e um patrimônio anual de até R\$ 30 mil. O prazo para pagamento do financiamento é de 20 anos, com dois de carência e juros de 2% a 3% ao ano.

Podem se habilitar ao crédito, os agricultores que além de atender aos critérios de renda acima mencionados, comprovem pelo menos cinco anos de trabalho no meio rural nos últimos quinze anos. O Programa incentiva a participação dos jovens, mulheres e negros, além das práticas ambientalmente sustentáveis de convivência com o semiárido.

O Programa prevê ainda a articulação com outros programas governamentais que viabilizem investimentos complementares e relevantes ao desenvolvimento das atividades produtivas dos assentamentos, como o Luz para Todos, Habitação Rural e o Consórcio Rural da Juventude.

O II PNRA prevê o assentamento pelo Crédito Fundiário de 150.000 famílias entre 2003 e 2006. De acordo com informações divulgadas pelo MDA, entre os anos de 2003 e 2009 o PNCF investiu mais de R\$ 2 bilhões na compra de terras, atendendo a 77.561 agricultores.

- 5- **Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária** – apoio à ampliação da participação das mulheres na produção e no acesso aos direitos econômicos e políticos. Nesta perspectiva, o Pronaf A teve suas linhas de crédito ampliadas para facilitar o acesso das mulheres, assim como o financiamento de grupos produtivos por meio do aval solidário. Como ação complementar, foi previsto um programa permanente de documentação das mulheres assegurando o exercício da cidadania e assim, o atendimento às exigências para acessar o crédito, trabalhar e estudar, dentre outras necessidades e direitos.
- 6- **Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos** – o II PNRA prevê a regularização fundiária dessas áreas com o direito de uso e posse, assim como, a implementação de políticas públicas que assegurem a permanência das comunidades em melhores condições de vida. O Plano prevê o reconhecimento, a demarcação e titulação das comunidades quilombolas.
- 7- **Reassentamento de Ocupantes não-Índios de Áreas Indígenas** – as informações sobre essa demanda serão atualizadas e será criado também um sistema próprio de gerenciamento em coordenação com a Funai. Para a ação

de reassentamento terão prioridade as áreas com ocorrência de conflitos. O Plano prevê ainda o apoio às comunidades indígenas no desenvolvimento das atividades econômicas, na proteção ambiental e cultural e o reassentamento dos não-índios das áreas indígenas.

- 8- **Reserva Extrativista e Assentamento Florestal** – essas áreas serão cadastradas e reconhecidas pelo Incra, de forma que os agricultores que vivam nelas possam acessar o Pronaf e outros programas de infraestrutura produtiva, econômica e social que atendem aos assentamentos. Assim, o *“Assentamento de Produção Florestal Sustentável, de base familiar e comunitária - de interesse social, ambiental e econômico -, é um compromisso do governo federal e uma prioridade do plano Nacional de Reforma Agrária”*¹⁷.
- 9- **Atingidos por Barragens e Grandes Obras de Infraestrutura** - está previsto no II PNRA a formulação e implementação de uma política voltada ao reassentamento de famílias que vivam em áreas objeto da intervenção de grandes obras.
- 10- **Populações Ribeirinhas** – são famílias que vivem na margem de rios e riachos em condições de extrema pobreza, cuja maior parcela encontra-se no Estado do Amazonas. Para essa parcela da população o Plano prevê a formulação e implementação de políticas públicas que valorize a cultura dos povos ribeirinhos e promovam a melhoria da qualidade de vida e geração de renda a partir de alternativas produtivas viáveis.

Além desses programas voltados à promoção da reforma agrária, o II PNRA traz mais um programa, um projeto e uma ação voltados à universalização do acesso aos direitos a educação, seguridade social e cultura. São eles:

- 1- **Programa Nacional de Educação do Campo (Pronera)** – instituído em 1998, este programa objetiva erradicar o analfabetismo entre as famílias assentadas e elevar o nível de escolaridade tendo em vista o acesso ao ensino fundamental e médio, com foco na formação técnico-profissional. O Programa desenvolve uma metodologia própria que combina aulas presenciais com práticas no assentamento, aonde os alunos realizam um diagnóstico do assentamento de forma participativa. O II PNRA prevê a formulação de uma Política Nacional de Educação para o Campo, iniciativa do Ministério da Educação com a finalidade de ampliar o acesso dos assentados ao direito a educação de qualidade.

17 II Plano Nacional de Reforma Agrária, item 5.8, página 31.

- 2- **Seguridade Social** - essa ação é parte da estratégia de consolidação dos assentamentos assegurando aos assentados o acesso à saúde pública, assistência social e previdência social.
- 3- **Cultura** – o Projeto Arca das Letras será estendido a todos os assentamentos rurais e comunidades atendidas pelo II PNRA, cuja finalidade é estimular a leitura com a participação de monitores da própria comunidade. Além disso, será formulada uma política cultural voltada ao meio rural brasileiro, em conjunto com o Ministério da Cultura.

2.5 Assistência técnica

A Seaf responde pela coordenação da política de assistência técnica e extensão rural, que tem como objetivo *"melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismos de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável"*¹⁸. São três áreas de atuação apresentadas:

i) Fomento à Ater, que inclui ações de gestão e monitoramento dos recursos destinados à assistência técnica, por meio de convênios e contratos firmados com as organizações integrantes do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater);

ii) Formação de agentes da Ater, diz respeito à formação e qualificação de técnicos extensionistas na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo de qualificar o sistema de assistência técnica e fortalecer as organizações públicas e privadas prestadoras de serviços da Ater. As ações incluem diferentes tipos de eventos de capacitação realizados em parceria com as universidades, a implantação do Projeto Cultivando Saberes e a participação no Fórum Nacional de Ensino da Extensão Rural. Além disso, são produzidas publicações e outros materiais de apoio com conteúdos de interesse aos agricultores; e

iii) Gestão do Sibrater, instituído em 2005, busca organizar e alinhar os serviços públicos da Ater à Pronater. A gestão do Sibrater se dá por intermédio do Comitê Nacional da Ater, que tem composição paritária entre estado e sociedade civil, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável Estaduais e Municipais, que dentre outras responsabilidades credenciam as entidades privadas a prestarem serviços de assistência técnica aos agricultores familiares. Fazem parte do Sibrater

¹⁸ Site do Ministério de Desenvolvimento Agrário, Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciaticnica>>.

as Redes Temáticas da Ater que buscam articular a assistência técnica com a pesquisa agropecuária, por meio da cooperação entre o Governo Federal, estados, municípios, organizações não-governamentais, comunidades de agricultores familiares e agentes de desenvolvimento.

2.5.1 Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária– PRONATER

A Política Nacional da Ater instituída em janeiro de 2010 definiu seus objetivos e criou o Pronater como principal instrumento orientador das ações da Ater em todo o território nacional. O Pronater está sob a responsabilidade do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), da SAF, que a cada ano coordena o processo de elaboração do Programa de acordo com as definições do Plano Safra da Agricultura Familiar, as prioridades estaduais e as propostas dos agricultores.

O volume de recursos destinados à assistência técnica tem crescido ano a ano, conforme dados oficiais constantes de publicação do MDA¹⁹, chegando aos R\$ 626 milhões no ano 2010. Do montante investido, parte foi aplicado na melhoria da estrutura operacional das empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural e na contratação de técnicos extensionistas.

Na tentativa de criar condições para universalizar o acesso à assistência técnica pública em todo território nacional, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural prevê que o Pronater defina os critérios para alocação dos recursos da União, destinando um volume maior àqueles municípios menos estruturados e preparados tecnicamente para prestar os serviços.

2.6 Energia renovável

A produção e uso de energia renovável é um desafio para o mundo contemporâneo, já que os combustíveis fósseis não são renováveis e tendem ao esgotamento. No Brasil, a produção e utilização de energias renováveis representaram 85,4% em 2009²⁰. Nesta área o país é referência mundial, especialmente na produção do etanol. Assim, o incentivo à produção e uso de biocombustíveis chegou à agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), concebido em 2003.

¹⁹ Um Novo Brasil Rural, Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2003-2010,

²⁰ Balanço Energético Nacional 2009, realizado pela Empresa de Pesquisa Energética.

2.6.1 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB

O Programa está baseado na experiência do Brasil em pesquisa e produção de biocombustíveis, tem como objetivo desenvolver de forma sustentável a produção de biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas, em todas as regiões do país, promovendo o desenvolvimento regional e a inclusão social por meio da inserção da agricultura familiar nesta cadeia produtiva. De acordo com informações obtidas no *site* da SAF, “as principais diretrizes do Programa são: i) implantar um programa sustentável, promovendo a inclusão; ii) garantir preços competitivos, qualidade e suprimento; e iii) produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas”²¹.

O Modelo de Gestão do Programa inclui uma Comissão Executiva Interministerial (Ceib), coordenada pela Casa Civil, formada por 14 Ministérios, e um Grupo Gestor que aglutina 15 Ministérios sob a coordenação do MME. Em 2004 foi aprovado pela Ceib o Plano de Trabalho, lançado o PNPB e o Marco Regulatório que define as bases para inserção do biodiesel na Matriz Energética Brasileira, que resultou na sanção da Lei nº 11.097, em 2005.

No plano local o PNPB é acompanhado pelos agricultores por meio de suas organizações participantes dos Conselhos Municipal e Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Por outro lado, para facilitar a gestão do PNPB foi implantado o Sistema de Gerenciamento das Ações do Biodiesel (Sabido) em que os agricultores informam diretamente ao MDA os contratos de venda firmados com os produtores de matéria-prima.

O MDA participa do Programa em duas frentes, por um lado apoia a organização da produção dos agricultores familiares por meio do provimento da assistência técnica e do crédito, e, por outro, no estímulo aos produtores de biodiesel na compra da produção dos agricultores familiares com a concessão do Selo Combustível Social, que garante incentivos fiscais e estabelece condições a serem atendidas pelos produtores, como percentuais mínimos de compra da produção dos agricultores por região, sendo de 30% nas Regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

De acordo com informações disponíveis no site do MDA²², até maio de 2010 eram 30 as empresas produtoras de biodiesel com o Selo Combustível Social. Ainda segundo o MDA, em 2009 foram comprados pelos produtores de biodiesel R\$ 600 milhões de oleaginosas a 54 mil agricultores familiares, resultando em uma renda média anual de

21 <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286217>>

22 <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286313>>

aproximadamente R\$ 9 mil por agricultor. Para o ano de 2010 foi prevista a compra de R\$ 1,1 bilhão de oleaginosas.

2.7 Desenvolvimento territorial

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), instituída em 2004, tem como finalidade *“articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em prol do desenvolvimento de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário”*, cuja estratégia de ação adotada é a abordagem territorial operacionalizada pelo Pronat.

O orçamento anual da SDT é da ordem de R\$ 300 milhões. Os recursos são destinados às ações de planejamento e consolidação dos Colegiados Territoriais e à implantação de infraestrutura produtiva, o que inclui a edificação e instalação de centros de treinamentos e comunitários, estruturas de comercialização, unidades de beneficiamento e outros investimentos necessários ao incremento da produção, bem como ao fortalecimento da gestão dos empreendimentos cooperativos e associativos. Além dessas ações, a SDT apoia a capacitação de agentes de desenvolvimento, de gestores públicos e dos integrantes dos Colegiados Territoriais com a finalidade de fortalecer as capacidades locais na gestão territorial.

2.7.1 Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT

De acordo com o documento Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial²³, o objetivo geral do Programa é *“promover e apoiar iniciativas das instituições representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural”*, ou seja, o PDSTR está voltado ao fortalecimento das instituições e seus projetos que contribuem para o desenvolvimento local.

Ainda segundo o mesmo documento, o território é definido como sendo *“um espaço físico geograficamente definido, geralmente contíguo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições -, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial”*. De acordo com essa abordagem, a promoção do desenvolvimento sustentável proposto implicaria no reconhecimento e investimento

23 Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasília, 2004, Série Documentos Institucionais 01-2005.

nas potencialidades locais e regionais, principalmente nas capacidades das pessoas para que assumam o lugar de protagonistas do processo de desenvolvimento.

A estratégia do Programa, portanto, é estimular as parcerias entre os diversos atores que atuam no âmbito territorial, incluindo os órgãos dos governos federal, estadual e municipal, organizações da sociedade civil e do setor privado, tendo como instrumento de pactuação o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que define os investimentos e projetos prioritários. Para a SDT, o PTDRS é um instrumento facilitador da articulação das políticas públicas, da complementaridade das ações e da adoção de arranjos institucionais que propiciem a convergência e cooperação em prol do desenvolvimento.

Para viabilizar esse processo, o PTDRS prevê as seguintes instâncias colegiadas: i) Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIATS), quando não há nenhuma instância territorial em funcionamento, seria uma etapa precedente a instalação do Colegiado Territorial; ii) Colegiado Territorial aglutina representantes de organizações governamentais e da sociedade civil, sendo a maioria de representantes da sociedade civil. No plano nacional, o Condraf, com funcionamento desde 2000, reúne uma ampla representação do Estado e da sociedade civil, com a finalidade de discutir e propor diretrizes às políticas de desenvolvimento rural.

Com base em informações do IBGE, os territórios rurais foram definidos como agrupamentos de municípios que apresentam "*densidade demográfica menor que 80 hab/Km² e população média de 50 mil pessoas*"²⁴. Foram identificados 450 territórios com essas características e, dentre estes, selecionados 210 territórios rurais, segundo os seguintes critérios: i) concentração de agricultores familiares; ii) concentração de famílias assentadas pelos programas de reforma agrária; e iii) concentração de trabalhadores rurais sem terras, mobilizados ou não. Dos 210 territórios priorizados o Programa vem atuando em 164.

De acordo com informações obtidas no Relatório de Atividades da SDT de 2009, durante este ano foram aplicados R\$ 381,5 milhões em ações implementadas nos 164 Territórios Rurais e em 2.500 municípios, onde estão concentrados 60,86% dos beneficiários do MDA. Tendo como referência o montante dos recursos aplicado em 2009, poderíamos estimar um importe de um pouco mais de R\$ 2 bilhões aplicados nos territórios entre os anos de 2004 a 2009.

2.8 Articulação de políticas para enfrentamento da pobreza rural

²⁴ Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Série Documentos Institucionais 01-2005, Brasília, consultado na internet, 239-programa-nacional-de-desenvolvimento-sustentavel-de-territorios-rurais.pdf

A partir da experiência do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, o Governo Federal decidiu investir de forma mais ampla na coordenação das políticas públicas nacionais, com o propósito de enfrentar o desafio de superação das desigualdades sociais e da pobreza rural. Para isso, foi concebido o Programa Território da Cidadania (PTC), apresentado pelo Governo como *“uma nova forma de formular e implementar políticas públicas”*²⁵, ao buscar romper *“com as tradicionais políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social”*²⁶. O Programa adotou os já instituídos territórios rurais, abrangendo 120 dos 164 territórios implantados pelo Pronat.

2.8.1 Programa Territórios da Cidadania – PCT

Programa lançado em 2008, faz parte da estratégia do Governo Federal *“de levar a milhares de brasileiros condenados à invisibilidade o direito de usufruir dos benefícios do novo ciclo de crescimento vivido pelo país”*²⁷. Para tanto, o programa adota a abordagem territorial como mecanismo de descentralização da gestão das políticas públicas e promoção da coordenação das ações entre os ministérios e os demais entes federados e a sociedade.

De acordo com o Decreto Lei de fevereiro de 2008, o PTC tem como objetivo *“promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”*. Assim, os critérios adotados para definição e priorização dos Territórios da Cidadania são: apresentar menor IDH, maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas, baixo dinamismo econômico, convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo, maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDB), além de ser um Território Rural, já implantado pelo Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais.

Esses critérios utilizados de forma cumulativa ratificam a informação já conhecida de que a pobreza rural do país concentra-se nas Regiões Norte e Nordeste, razão porque dos 120 Territórios da Cidadania implantados, até o momento, 83 estão nessas regiões.

25 Documentos do Programa Territórios da Cidadania: Territórios da Cidadania – *Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*, Edições de setembro de 2009 e março de 2010.

26 Idem à nota 24.

27 Publicação do Programa Territórios da Cidadania – *Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*, março de 2010.

O modelo de gestão do PTC inclui um Comitê Gestor Nacional coordenado pela Casa Civil, que reúne 22 Ministérios e órgãos do Governo Federal, com competência para definir os territórios a serem atendidos, aprovar diretrizes, organizar as ações federais e avaliá-las; um Comitê de Articulação Estadual, que aglutina representantes de órgãos federais com atuação nos estados, de órgãos estaduais e municipais; e, finalmente, Colegiados Territoriais, que foram constituídos no âmbito do PTDRS e passaram a ser a instância local do PTC, desta vez com uma composição paritária entre estado e sociedade, mas desempenhando as mesmas funções, tais como: exercer o controle social, apresentar projetos, articular com conselhos setoriais ou comitês e incentivar a formação de consórcios.

A ação do Programa se dá a partir de uma Matriz de Ações ofertada pelo Governo Federal aos territórios, debatida nos Colegiados Territoriais, cujo resultado do debate é analisado pela equipe do governo à luz do Plano Territorial já existente. Dessa análise é consolidado o Plano de Execução, que expressa a pactuação das ações que serão executadas num determinado prazo. Essas ações são objeto de monitoramento por parte do governo e do Colegiado Territorial.

Segundo o *site* do Programa, as ações estão reunidas em sete Grupos de Ações, que por sua vez se relacionam a três Eixos de Ação: 1- Apoio a Atividades Produtivas; 2- Cidadania e Acesso a Direitos; e 3- Qualificação da Infraestrutura. Elas estão concentradas no Eixo da Cidadania e Acesso a Direitos que incluem as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, alfabetização de adultos, as equipes de Saúde da Família, a expansão de escolas técnicas e universidades, as eletrificações do Programa Luz para Todos, os documentos emitidos para as mulheres trabalhadoras e cisternas.

De acordo com informações contidas no material de divulgação do Programa,²⁸ entre 2008 e 2009 foram investidos nesse elenco de ações aproximadamente R\$ 31,1 bilhões nos 120 territórios, em 1.852 municípios, atendendo a uma população estimada de 42,4 milhões, da qual 13,1 milhões de pessoas vivem no meio rural. Desse montante global, segundo o Relatório de Execução do PTC divulgado no *site* do Programa,²⁹ no ano de 2009 foram investidos R\$ 19.379.988.161,66 na execução de 189 ações, nos 120 territórios priorizados.

Com a finalidade de complementar essa descrição, a seguir apresenta-se a Matriz/Síntese com informações adicionais sobre as políticas e programas selecionados para este trabalho. O formato da Matriz/Síntese permite que o leitor apreenda de forma mais rápida cada uma das políticas e programas, além de visualizar os resultados alcançados.

28 Territórios da Cidadania – Integração das Públicas para Reduzir Desigualdades, março 2010.

29 <www.territoriocidadania.gov.br>.

1 - Crédito Rural – 1.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Criado em 1996

Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
<p>Crédito Rural</p> <p>1- Modalidades: Custeio, Investimento e Cotas-Partes.</p> <p>2- Linhas Especiais de Crédito: Agroindústria, Agroecologia, Eco, Floresta, Seminário, Mulher, Jovem, Custeio e Comerci- laização de Agroindustriais, Familiares, Microcrédito Rural, Mais Alimentos</p>	<p>Financiar projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária e do crédito fundiário.</p>	<p>Agricultores e agricultoras, pes- cadoras, extrativistas, ribeirinhas, assentados da reform agrária e do Crédito Fundiário, quilombo- las e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural, cujas famílias tenham sua principal atividade econômica associada ao emprendimen- to rural, agropecuário ou não-agropecuário; utilizem prioritariamente a mão de obra familiar, possuam no máximo quatro módulos fiscais de terra,; e tenham renda familiar bruta anual de até R\$ 110.000,00.</p>	<p>O agricultor deve ter a DAP exigida pelo Pronaf e apresentar o CPF livre de dívidas. Além disso, há condições de ace- so específicas para cada linha de crédito, que são definidas anualmente pelo Plano Safra da Agricultura Familiar.</p>	<p>Todo o território nacional. Entre 2007 e 2008 o Pronaf esteve presente em 5.379 municípios.</p>	<p>Implementação desen- tralizada. Financiamento federal. A execução está a cargo das Empresas Estaduais da Ater Instâncias de Gestão: Conselhos Municipais, Estadual e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável MDA/SAF</p>	<p>Até final de 2008 2.778.429 agri- cultores familiares foram atendidos pelo Programa, em 5.387 municípios.</p> <p>Informações do Relatório PAA 2008.</p>	<p>Entre 2007/2008 foram aplicados R\$ 8.997.904,044,00 2009</p> <p>Em 2009 fora, aplicados R\$ 11 bilhões em 1,7 bilhões de operações (Banco Central)</p>

1 Para fins deste trabalho adota-se os conceitos de gestão administrativa centralizada e descentralizada como previsto na Constituição Federal de 1988, a primeira se caracteriza pela execução direta de ações públicas por organizações do Estado (federal, estadual e municipal) sem delegação a outros entes federados ou da sociedade civil; e o segundo pela execução de ações públicas por delegação do Estado a outro ente federado (estadual e municipal) ou organização da sociedade civil. Será ainda indicada a ocorrência de instâncias colegiadas de gestão que incluem a representação da sociedade civil como um aspecto associado aos modelos de gestão.

1- Crédito Rural – 1.2- Plano Safra Mais Alimentos - Criado no Plano Safra de 2008/2009

Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
<p>Linhas de Ação</p> <p>Linha de Crédito Especial do Pronaf. A finalidade é financiar investimentos para produção, armazenagem e transporte de: I - açúcar, arroz, café, centeio, enva-mate, feijão, mandioca, milho, sorgo e trigo; II - fruticultura, oleicultu- ra, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, ovinocultura, pesca e suinocultura.</p>	<p>Permitir ao agricultor familiar investir em modernização e aquisição de máquinas e de novos equipamentos, correção e recuperação de solos, resfriado- res de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de poma- res e estufas e armazenagem.</p>	<p>O agricultor familiar enqua- drado no Pronaf em que ficar comprovado que, no mínimo, 70% da renda da unidade familiar é oriunda das atividades relacionadas entre as finalida- des estabelecidas para a linha de crédito, comprovada em projeto técnico ou proposta para investimento.</p>	<p>Os agricultores devem apresentar a DAP e um Projeto ou Proposta Técnica de crédito de investimen- to, com valor de no máximo R\$ 100 mil.</p>	<p>Todo território nacional</p>	<p>Implementação descentrali- zada. Financiamento federal. As Ematers prestam assistên- cia técnica aos agricultores e apóiam na elaboração dos projetos, que são submetidos aos Bancos para obtenção do financiamento direto ao agricultor.</p>	<p>De julho de 2008 a abril de 2010 foram mais de 60 mil contratos de financiamento</p>	<p>De julho de 2008 a abril de 2010 foram destina- dos R\$ 3 bilhões para projetos de moderni- zação de propriedades familiares. Neste período os agricultores benefi- cios aumentaram 7,8 milhões de toneladas a produção de leite, mandioca, milho, feijão, café, arroz e trigo</p>

2-Seguro Agrícola – 2.1 Programa Seguro da Agricultura Familiar – Seaf (Proagro Mais) - Instituído em 2004						
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)
O Seaf protege o cultivo de eventos climáticos e viabiliza assistência técnica e acesso a tecnologias adequadas aos agricultores.	- Segurar a produção agrícola da agricultura familiar e um seguro de renda. O Seaf garante a cobertura total do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pela família	Agricultores familiares que constam no financiamento de custeio agrícola do Pronaf: - cujas culturas estejam no zoneamento agrícola do Ministério da Agricultura; - para qualquer área irrigada; - para culturas consorciadas que a principal seja zoneada.	A adesão é feita junto com o financiamento do Pronaf, é automático e obrigatório. Para ter direito ao seguro: - o evento causador da perda deve ser amparado pelo seguro; - índice de perda superior a 30% da receita bruta esperada; - atendimento às exigências do programa, técnicas e de zoneamento.	Todo território nacional	Implementação descentralizada. As Emater orientam e prestam assistência técnica. Instituições responsáveis MDA/SAF	Em 2009 beneficiou mais de 500 milhões de agricultores familiares por meio de 585.240 contratos
						Em 2009 foram segurados R\$ 4,8 bilhões

2-Seguro Agrícola – 2.2. Garantia Safra - Instituído em 2002						
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)
O Garantia – Safra é uma ação do Pronaf que garante a safra nos períodos de secas ou excesso de chuvas, quando a perda for de menos de 50% da produção esperada.	Dar segurança às famílias agricultoras para produzir na região semiárida, com a garantia de uma renda mínima em caso de perdas em período de estiagem.	Agricultores e agricultoras que atendam aos critérios: - cultivam arroz, feijão, mandioca e milho em áreas não irrigadas entre 0,6 de 10 hectares; - renda bruta familiar mensal de até 1,5 salário; - cultivem áreas não irrigadas; - firmem a adesão ao Garantia-Safra antes do plantio	Adedir ao Garantia-Safra anualmente, antes do plantio e atender aos critérios definidos.	Região Nordeste, norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.	Financiamento partilhado entre a União, estados, municípios e agricultores para formação do Fundo Garantia Safra. A gestão do Fundo é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal, que libera os recursos aos agricultores que aderiram, em caso de decretação de estiagem reconhecida pelo Governo Federal. Cabe aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural selecionar e homologar os agricultores que atendam aos requisitos do Seguro.	Na safra de 2009/2010 foram beneficiados 661 mil agricultores com o pagamento de 700 mil cotas, em 860 municípios.
						Em 2009/2010 foram pagas 700 mil cotas.

2-Seguro Agrícola – 2.3 Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) - Instituído em 2006							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
O programa garante aos agricultores familiares a indexação do financiamento a um preço de garantia próximo do custo de produção. O limite anual do valor do desconto de garantia do PGPAF foi ampliado em 2009 de R\$ 3,5 mil para R\$ 5 mil por agricultor familiar.	Garantir a manutenção das atividades agrícolas; estimular a diversificação e articular as políticas de crédito com as de comercialização	Agricultores familiares que aderiram ao Pronaf custeio, a partir da Safra de 2006/2007, cuja produção agrícola esteja entre os cultivos cobertos pelo programa. A partir de 2009 passou a ser opcional para os que aderiram ao Pronaf investimento.	O agricultor beneficiário do Pronaf custeio e investimento tem o seguro acionado automaticamente.	Todo o território nacional	A gestão é centralizada pelo Governo Federal, por meio do Comitê Gestor formado pelo MAPA, MDA, POG, MF e Secretaria do Tesouro Nacional, que define as medidas para operacionalização. Implementação descentralizada. Financiamento federal. A contratação e a regulação estão a cargo das instituições financeiras que operam o Pronaf e a assistência técnica é viabilizada por meio das organizações que integram o Sistema Nacional Descentralizado da Ater.	Em 2009/2010, 35 culturas foram seguradas, representando 97% das operações de custeio e 98% das operações de investimento	Valor das coberturas pagas em 2010 R\$ 18.682.462,00

3-Comercialização – 3.1 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – Criado em 2003 – Lei nº 10.696							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar: disponibiliza recursos para agricultores familiares formem estoque para comercialização em melhores condições	- Propiciar aos agricultores familiares enquadrados no Pronaf instrumentos de comercialização, manutenção de preços e agregação de valor; - Distribuir alimentos básicos à população em situação de insegurança alimentar e nutricional (arroz, beneficiado, leite em pó, açúcar, farinha de milho e fubá).	-Agricultores familiares e organizações, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, quilombolas e agricultores assentados com o perfil do Pronaf; - Público atendido pela rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição.	-Apresentar a DAP; -Formular Proposta de Participação à Conab local para a formação de estoques; -Fornecer produtos que atendam ao padrão de qualidade exigido pelo MAPA; -O limite financeiro de participação por agricultor familiar é de R\$ 8 mil por ano, enquanto o valor total da proposta de participação não pode ultrapassar R\$ 1,5 milhão por cada organização/ano; -Com recursos do MDS, a liquidação deve ser em produtos, enquanto com recursos do MDA a quitação é realizada financeiramente pelo pagamento do valor recebido, acrescido de encargos de 3% ao ano.	Todo o território nacional	Implementação descentralizada. Financiamento federal. As Emater's prestam assistência técnica. As diretrizes do programa são definidas no âmbito do Comitê Gestor, que é formado por: MDS, MDA, MAPA, Fazenda, Planejamento e Educação. Os CMDRS seguem a execução.	2003-2009 Números totais do PAA incluindo todas as modalidades: -764 mil agricultores participantes; -7,5 milhões/ano de consumidores beneficiados -340 mil famílias ano recebem cestas básicas distribuídas pelo MDS	De 2003 a 2009 o valor das compras realizadas pelo Programa, incluindo todas as modalidades, foi de R\$ 2,7 bilhões Em 2008 foram destinados para compra R\$ 511,8 milhões

3- Comercialização – 3.1 Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (cont.) – Criado em 2003 – Lei nº 10.696

Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos APLICADOS (2009)
<u>Compra Direta da Agricultura Familiar</u> : Aquisição da produção da agricultura familiar em situação de baixa de preço ou para atender à demanda de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.	- Adquirir produtos da agricultura familiar em momentos de baixa de preço; - Atender à necessidade de segurança alimentar de grupos vulneráveis.	- Agricultores familiares e organizações, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, quilombolas e agricultores assentados com o perfil do Pronaf; - Limite de R\$ 8 mil por agricultor familiar/ano; - Público atendido pela rede socioassistencial e equipamentos públicos de alimentação e nutrição	Atender às exigências do MAPA para produtos in natura e beneficiados	Todo o território nacional	Implementação descentralizada. Financiamento federal. As Emater prestam assistência técnica e apoio organizacional aos agricultores. As diretrizes do programa são definidas no âmbito do Comitê Gestor, que é formado por: MDS, MDA, MAPA, Fazenda, Planejamento e Educação. Os CMDRS acompanham a execução.	Idem	Idem a anterior
<u>Compra com Doação Simultânea ou Compra Direta Local</u> : doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	- Adquirir produtos da agricultura familiar para abastecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição e as entidades da rede socioassistencial local, preferencialmente indicada pelos CRAS.	- Agricultores familiares e organizações, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, quilombolas e agricultores assentados com o perfil do Pronaf; - Limite de R\$ 4,5 mil por ano por agricultor	Os municípios concorrem aos Editais Públicos Anuais do MDS.	São prioritários os municípios localizados nos Territórios da Cidadania e do Consad nas Regiões N e NE	Implementação descentralizada. Financiamento federal. As Emater prestam assistência técnica e apoio organizacional aos agricultores. No âmbito local o Conselho Estadual de Segurança Alimentar é o espaço de participação do governo e da sociedade civil. As diretrizes do programa são definidas no âmbito do Comitê Gestor, que é formado por: MDS, MDA, MAPA, Fazenda, Planejamento e Educação. Os CMDRS acompanham a execução.	Idem	Idem
<u>PAA - Leite</u> : distribuição gratuita de leite no combate à fome e ao estado de insegurança alimentar e nutricional	- Contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; - Incentivar a produção dos agricultores familiares.	- Agricultores familiares produtores de leite de vaca e de cabra do Nordeste; - Crianças, gestantes, idosos,	Produzir no máximo 100 litros de leite/dia; apresentar a DAP; enquadrar-se nas categorias A, A/C, B ou Agricultura Familiar; e dispor de comprovante de vacina dos animais	Atende aos estados do Nordeste e ao Vale do Jequitinhonha em Minas	As diretrizes do programa são definidas no âmbito do Comitê Gestor, que é formado por: MDS, MDA, MAPA, Fazenda, Planejamento e Educação. Implementação descentralizada. Financiamento federal. Os CMDRS acompanham a execução. No âmbito local o Conselho Estadual de Segurança Alimentar é o espaço de participação do governo e da sociedade civil.	Cerca de 700 mil famílias recebem diariamente o leite produzido por 29 mil agricultores	

3- Comercialização – 3.2- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE Implantado em 1995 / Alteração em 2009, Lei Nº 11.947 / Resolução nº 38, de 16/07/09 descreve os procedimentos operacionais							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
Aquisição de no mínimo de 30% dos alimentos da merenda escolar aos agricultores familiares com recursos do FNDCE.	Promover a segurança alimentar, valorizar os produtos regionais e articular as políticas públicas e o controle social.	Agricultores familiares, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais e as comunidades quilombolas.	Os agricultores ou organizações de agricultores, que tenham DAP física ou jurídica; Apresentam Projeto de Vendas dos produtos produzidos pelas entidades executoras (secretarias estaduais de educação ou escolas).	Todo o território nacional	Implementação descentralizada. Financiamento federal. O Programa está a cargo das entidades de ensino que recebem recursos diretamente do FNDCE, que coordena o PNAE. Instâncias de gestão - Plano nacional: Comitê Gestor formado por representantes do FNDE, MDA, MDS, Conab e MPA; Grupo Consultivo formado por 15 instituições da sociedade civil organizada; No plano local: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; CAE ou Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.	De janeiro a abril de 2010 504 municípios compraram da agricultura familiar O agricultor pode obter uma renda de R\$ 9 mil ao ano Em 2009 250 mil agricultores participaram do Programa	Em 2010 foram comprados aos agricultores familiares R\$ 900 milhões

4- Reforma Agrária – 4.1- II Plano Nacional de Reforma Agrária - Apresentado em novembro de 2003							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
1- Reforma Agrária: - Novos Assentamentos - Cadastro de Terra e Regul. Fundiária - Recuperação de Assentamentos - Crédito Fundiário - Promoção da Igualdade de Gênero - Titulação e Apoio ao Etno-desenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos - Reassentamento de Ocupantes Não-Índios de Áreas Indígenas - Reserva Extrativista e Assentamento Florestal - Atingidos por Barragens e Grandes Obras de Infraestrutura - Populações Ribeirinhas 2- Universalização do Acesso a Direitos: Educação, Cultura e Segurança Social - Programa Nacional de Educação do Campo - Segurança Social - Acesso a Cultura 3- Novo Marco Jurídico Institucional	Promover a viabilidade econômica, a segurança alimentar e nutricional, a sustentabilidade ambiental, para garantir aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, o acesso a direitos e à promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenv. territorial sustentável.	- Trabalhadores rurais sem terra; - Atuais assentados que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; - Possesiros marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra; - Populações ribeirinhas; - Comunidades quilombolas sem a titulação de suas áreas; - Agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; - Extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; - Agricultores atingidos por barragens; - Juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais	- Ser trabalhador rural sem terra, que trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar, sendo indispensável à própria subsistência; - Famílias cadastradas pelo Incra, e que atendam aos requisitos legais que ocorrem no cadastramento e seleção; - Trabalhadores rurais e agricultores familiares que moram em terras desapropriadas têm prioridade no acesso à terra são: arrendatários, parceiros, colonos	Todo o território nacional Áreas Especiais: Sul do Pará; Médio São Francisco; Zona da Mata dos Estados de Pernambuco e Alagoas; Triângulo Mineiro; Parte do Estado de São Paulo; Parte do Estado do Paraná; Parte do Estado do Mato Grosso do Sul; Distrito Federal e Entorno	A gestão da política nacional de reforma agrária está centralizada no Governo Federal, sob a responsabilidade do Incra. O Incra é uma autarquia federal criada em julho de 1970, cuja estrutura foi atualizada por meio do Decreto-Lei 6.812 de abril de 2009, que instituiu 30 superintendências regionais, órgãos descentralizados responsáveis pela coordenação e execução das ações do Incra nos estados e as unidades avançadas transitorias, que segundo informação obtida no site institucional atualmente são 70. Financiamento federal. O Condrat juntamente com os conselhos estaduais e municipais são os espaços de participação dos movimentos sociais pela terra, das organizações dos trabalhadores rurais e das entidades da sociedade civil que atuam no meio rural. Prevê a articulação com as políticas públicas de educação, saúde, desenvolvimento social, cultura, crédito, assistência técnica e comercialização.	2010 – 3.714 assentamentos em 2 mil municípios e 328 mil famílias assentadas	2009 – R\$ 4,6 bilhões

4- Reforma Agrária – 4.2- Programa Nacional de Crédito Fundiário – Criado em 2003

Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
Linhas de financiamento - Linha de Combate à Pobreza Rural (CPR) criada para atender a famílias rurais mais necessitadas e de menor renda; - Linha de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) atende agricultores que geralmente já estão na terra, como os meios e arrendatários ou ainda os que possuem minifúndios e querem aumentar sua área.	-Oferecer condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento; - Promover o acesso a investimentos básicos e produtivos que possibilitem o desenvolvimento econômico e social.	Agricultores e agriculturas rurais sem terra, na condição de diarista ou assalariado; arrendatários, parceiros, meios, agregados, posseiros e proprietários de terra cuja dimensão é inferior ao módulo rural. O Programa prevê ainda ações de incentivo às mulheres, jovens e negros rurais, conta ainda com recursos adicionais para segurança hídrica na região do semiárido e ao desenvolvimento de projetos ambientais.	Acessam o projeto mediante a identificação de uma terra adequada aos critérios, negociam o preço e apresentam a proposta de financiamento a ser analisada pela UTE e aprovada no Conselho de Desenvolvimento Rural. O potencial beneficiário deve ter, no mínimo, cinco anos de experiência rural nos últimos 15 anos.	21 estados das Regiões Sudeste, Sul, Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Implementação descentralizada. Financiamento Federal. Os estados são os executores do Programa. O projeto adota como instâncias participativas os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável Municipal e Estadual; prevê a articulação com os programas: Luz para Todos, Pronaf A, Habitação Rural e Consórcio rural da Juventude	De 2003 a 2009 foram beneficiou 77.561 agricultores Em 2008 beneficiou 9.727 agricultores	De 2003 a 2009 foram aplicados R\$ 2 bilhões

5- Assistência Técnica e Extensão Rural – 5.1- Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pronater

Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
Programas desenvolvidos pelo Dater da SAF: - Formação de Agentes da Ater; - Fomento à Ater; - Gestão do Sibrater	- Melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável; -Desenvolver ações que levem à conservação e à recuperação dos ecossistemas; -Incentivar o associativismo; -Fortalecer os atuais sistemas de serviços da Ater e apoiar à formação de outras redes e arranjos institucionais;	Agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aqüicultores, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos do MDA/SAF	Os serviços da Ater chegam a os municípios por meio de convênios e contratos com as Emater e ONGs e com organizações dos agricultores que atuam na Ater, credenciadas junto ao Dater/Saf/MDA.	Todo o território nacional.	Implementação descentralizada. As Emater são as executoras em articulação com organizações dos agricultores familiares e conforme estabelecido na política da Ater por meio do Sistema Nacional Descentralizado de Ater pública, integrado por empresas estatais e não estatais, sob a orientação do Condrat. Instâncias de Gestão: Fórum Nacional de Gestão de Ater Pública - órgão consultivo ligado ao Dater. Âmbito estadual e municipal – Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Financiamento federal.	Entre 2003 e 2010 foram atendidas 2,3 milhões de famílias de agricultores	Recursos investidos em 2009: R\$ 482,5 milhões Em 2008: R\$ 148 milhões

6- Energias Renováveis e Inclusão Social - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPP Lançado em 2004 / Decreto nº 5.297 de dezembro de 2004 institui o Selo Combustível Social aos produtores que promovam a inclusão social da agricultura familiar							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
Duas linhas de atuação: 1-Concessão e gerência- mento do Selo Combustível Social para as unidades de beneficiamento; 2-Organização da base produtiva.	Estimular a produção do novo combustível, de forma técnica e economicamente sustentável, com ênfase na inclusão social e no desenvolvimento regional; Apoiar a inserção agrícola familiar na cadeia de produção.	Agricultores familiares que atendem ao perfil do Pronaf, que plantem oleaginosas, especialmente mamona e dendê.	Nas regiões NE, S e SE os produtores de biodiesel deverão adquirir no mínimo 30% de matéria-prima aos agricultores familiares; Nas regiões N e CO o mínimo de 15% a partir da safra de 2010/2011	O MDA atua por meio de parce- rias, nas regiões de produção de oleaginosas a partir da articula- ção com organizações governa- mentais e não-governamentais. Instâncias de Articulação da Base Produtiva: -Câmaras Técnicas Estaduais; -Grupos de Trabalho Territorial; -Núcleo de Produção Comuni- tária.	Em 2009 - 54 mil famílias de agricultores forneceram matéria-prima para a indústria. Em 2010 - cerca de 109 mil agricultores familiares foram in- corporados a cadeia produtiva. Em 2008 - 29 empresas com Selo Combustível Social	Em 2009 no semiárido e Nordeste foram in- vestidos R\$ 30 milhões na compra de matéria- prima Em 2008 investidos R\$ 12 bilhões em orga- nização produtiva.	

7- Desenvolvimento Territorial - 7.1- Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - Pronat							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
O Pronat promove: i) Fortalecimento das redes sociais de cooperação; ii) Planejamento e gestão social; iii) Dinamização econômica; e iv) Articulação de políticas.	-Apoiar o desenvolvimento dos territórios rurais; -Estimular o fortalecimento das organizações sociais locais (sindicatos, associações); -Fomentar a participação de agricul- tores familiares em debates de seu interesse; -Viabilizar a criação de instituciona- lidades territoriais e intermunicipais, de gestão e de Planos de Desenv. Rural Sustentável; -Suprir as comunidades rurais de infraestrutura; -Solucionar problemas e entraves que afetam negativamente o desenvol- vimento.	Agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, pescadores e extrativistas artesanais, as- sentados da reforma agrária, trabalhadores rurais que demandam por terra.	Os recursos do Pronat são acessados; pelos governos municipais, para os projetos que envolvem custeio e investimento; e pelas organizações não-governamentais para projetos que envolvem recursos de custeio. Para receber apoio os projetos devem atender a: -elaborados com a participação dos agricultores e suas organizações; - resultado da articulação entre diferentes agentes; -visão de longo prazo e parte de um Plano Territorial; -complementaridade com outras ações territoriais.	164 territórios rurais em 2.500 municí- pios. Critérios de priorização: 1-Concentração de agricultores familiares; 2-Áreas de prioridade de atuação do GF 3-Incidência de programas, projetos e planos de desenvol- vimento	Implementação descentrali- zada por meio da elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial pelos Colegiados Territoriais, bem como dos Projetos a serem apoiados. Financiamento federal. A sociedade civil é maioria nos Colegiados. Instâncias de Gestão: CIATS; -Instância Colegiada Territorial; - Condráf - Conselhos Estaduais e Municí- pals de Desenv. Rural	Em 2009: 32.124 agentes de desenvolvimento foram capacitados; 1.840 dirigentes de coope- rativas capacitados; 15.050 famílias de agricul- tores atendidas com Ater; 12.000 alunos benefi- ciados com educação do campo 2.500 municípios 164 territórios 32.142 agentes de desen- volvimento capacitados	Recursos aplicados em 2009 R\$ 381,5 milhões

8 - Articulação de Políticas para Superação da Pobreza – 8.1 - Programa Territórios da Cidadania – Instituído por Decreto de 25/02/2008							
Linhas de Ação	Objetivos	População a ser atendida	Condições de Acesso	Cobertura Territorial	Modelo de Gestão e Instituições Responsáveis	População Atendida (2009)	Recursos Aplicados (2009)
<p>As ações coordenadas pelo Programa estão organizadas em três Eixos de Ação:</p> <p>1-Apoio a Atividades Produtivas; 2-Cidadania e Direitos; 3-Qualificação da Infraestrutura</p> <p>Seis Grupos de Ações: i) organização sustentável da produção; ii) apoio à gestão territorial; iii) ações fundiárias; iv) infraestrutura; direitos e desenvolvimento social; v) educação e cultura; vi) saúde, água e esgoto.</p>	<p>Superar a pobreza e promover a geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.</p>	<p>População pobre, com prioridade para o pobre rural: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores, comunidades quilombolas e indígenas.</p>	<p>Residir nos territórios prioritizados.</p>	<p>120 territórios concentrados nas Regiões Norte e Nordeste, selecionados a partir dos critérios gerais:</p> <p>1-ser Território Rural do MDA; 2- mínimo de 02 territórios por UF; 3-Colegiado Territorial.</p>	<p>Implementação descentralizada.</p> <p>Instâncias de gestão: <u>Comitê Gestor Nacional</u> formado pelos 22 Ministérios coordenado pela Casa Civil que conta com uma Coordenação Executiva</p> <p><u>Comitê Articulação Estadual</u>, formado por representantes do Governo Estadual e por órgãos federais com atuação no estado;</p> <p><u>Colegiados Territoriais</u> - composição paritária entre Estado e sociedade.</p>	<p>Entre 2008 e 2009 o programa atuou em 1.852 municípios, onde residem 42,4 milhões pessoas, destas 13,1 vivem no meio rural. 11,6 mil entidades da sociedade civil participam dos colegiados, sendo 1,9 milhões de agricultores familiares; 810 comunidades quilombolas; 210,5 mil famílias de pescadores; 317 terras indígenas; 120 Colegiados Territoriais implantados.</p>	<p>Nos anos de 2008 e 2009 foram investidos R\$ 31,1 bilhões</p> <p>A previsão para 2010 foi de mais R\$ 27 bilhões</p>

3. Análise das políticas e programas federais de desenvolvimento rural selecionados

O Plano Plurianual 2008-2011 do Governo Federal reafirma a opção pelo desenvolvimento sustentável, define como estratégia o *"crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente"*³⁰ e enfatiza o compromisso com a inclusão social e a educação de qualidade. Mantém a abordagem territorial, visando à articulação e integração das políticas públicas, principalmente, das políticas públicas que promovem distribuição de renda, desenvolvimento regional e cidadania, contribuindo diretamente para a redução da pobreza e da exclusão social.

Assim, as políticas de combate à fome e à pobreza adquiriram centralidade no discurso governamental, traduzindo-se na expansão dos principais programas e das dotações orçamentárias correspondentes, a exemplo do Programa Bolsa Família. Como resultado é possível constatar a melhoria das condições de vida da população pobre e a diminuição do quantitativo de pobres e pobres extremos no Brasil³¹, que entre os anos de 2004 e 2009 reduziu de 42.340.226 para 28.757.112³².

Essa mudança no patamar da pobreza, segundo o Ipea³³, é resultado das *"responsabilidades crescentes assumidas pelo poder público para prover proteção para os cidadãos brasileiros, combater desigualdades sociais e gerar oportunidades mais equitativas de inserção para os diferentes grupos"*. Nesse sentido, indicadores demonstram a importância dos programas de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC), dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias), bem como do aumento do poder de compra do salário mínimo e da expansão do mercado de trabalho associada à qualificação da mão de obra para a redução da pobreza.

30 Ministério do Planejamento. Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade - Plano Plurianual 2008-2011. Pag. 11. 001-mensagempresidencial_internet.pdf.

31 Pobres são pessoas que vivem com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo e, pobres extremos são pessoas que vivem com renda familiar per capita inferior a ¼do salário mínimo. Definição citada no Sumário Analítico do Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas: as dimensões da proteção social e da geração de oportunidades, pag. 71. Consultado no site do Instituto de Pesquisa Aplicada – Ipea <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/090921_brasildesenvlivro4.pdf>.

32 Dados da Pnad 2009 (microdado), apresentados pela Profa. Lena Lavinias, da UFRJ, no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, de 24 a 26 de novembro de 2010, no Recife.

33 Ministério do Planejamento, Instituto de Pesquisa Aplicada, Sumário Analítico do Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Sociais: as dimensões de proteção social e da geração de oportunidades, pag. 71. Consultado na internet <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/090921_brasildesenvlivro4.pdf>.

Aliado a essas medidas, pode-se constatar o esforço empreendido pelo Governo Federal para melhorar a coordenação e integração das políticas sociais ao instituir, por exemplo, condicionalidades de frequência escolar e atendimento à saúde e à transferência de renda. É importante também destacar a criação do MDS em 2004, que passou a responder pelas principais políticas de desenvolvimento social: Assistência Social - Sistema Único da Assistência Social, Segurança Alimentar – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Transferência de Renda - Bolsa Família e BPC, o que pode ter concorrido para melhorar a coordenação e integração de programas e ações associadas a essas políticas até então dispersas em diferentes estruturas do Governo Federal.

Alinhado a essa estratégia de redução da pobreza e das desigualdades sociais, o MDA, que responde pelas políticas de desenvolvimento rural, manteve o foco no fortalecimento da agricultura familiar por ser a principal atividade econômica desenvolvida pelos pobres rurais. Para reforçar a importância da agricultura familiar para a superação da pobreza rural, o MDA apresenta os resultados do Censo Agropecuário 2006 que revelam o número de 4,4 milhões de estabelecimentos rurais do país explorados pela agricultura familiar, correspondendo a 84,4% do total dos estabelecimentos rurais e a 24,3% da área ocupada. Ainda segundo o Censo, a agricultura familiar responde pela produção de importantes itens da cesta básica, 77% da mandioca e 84% do feijão preto, além de ser responsável por 74,4% da mão de obra ocupada no meio rural, sendo, portanto, uma atividade de importância econômica, política e social ao desenvolvimento do país.

Com base nos dados do Censo 2006 e da Pnad de 2009³⁴, é possível estimar o número de 11 milhões de agricultores familiares no país, sobre os quais incidem alguns dos fatores que concorrem para a condição de pobres rurais: insuficiência de terra ou sem terra, alto índice de analfabetismo, predominância do trabalho temporário e informal, acesso restrito aos serviços básicos, à participação social e à infraestrutura social e produtiva. Essas restrições se refletem no número de 16,5 milhões de pobres rurais existentes no Brasil (Pnad2009), dos quais 8.090.814 são pobres extremos e 70% deles se encontram no Nordeste. Do contingente de pobres rurais do Nordeste, 64,6% é beneficiário do Programa Bolsa Família³⁵, o que confirma a predominância da pobreza na região.

34 Dados da PNAD 2009 analisados e apresentados pelos Profs. Antonio Márcio Buainain e Cláudio Dedecca da Unicamp e Henrique Dantas Neder da UFU, no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, promovido pelo IICA, em novembro 2010, em Recife.

35 Dados apresentados pela Profa. Lena Lavinias, da UFRJ, apresentados no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, de 24 a 26 de novembro de 2010, em Recife.

Alcançar esse contingente numeroso de agricultores familiares representa um desafio ao Estado e aos formuladores de políticas públicas, especialmente quando essas famílias enfrentam restrições simultâneas e vivem diferentes realidades regionais. Em face desse desafio, pode-se inferir que o MDA optou pela abordagem territorial como um mecanismo de facilitar a promoção da integração das políticas agrárias, agrícolas e sociais, o estímulo à participação dos atores locais, juntamente com o estabelecimento de parcerias entre os governos federal, estadual e municipal e destes com organizações privadas que atuem em prol do desenvolvimento local e regional.

Assim, os territórios rurais passaram a ser a referência para fins de planejamento e coordenação das ações de desenvolvimento rural, no âmbito do MDA. Foram priorizados e implantados 164 territórios rurais, até o final de 2010. A partir dessa priorização, todos os esforços se voltaram à promoção do desenvolvimento desses territórios de menor dinamismo econômico, dos quais 56 estão concentrados na Região Nordeste.

A seguir analisa-se o alcance e os limites das políticas e programas selecionados, frente ao desafio de alcançar um contingente de 11 milhões de agricultores familiares, promovendo a redução da desigualdade social e da pobreza no meio rural.

3.1 Crédito rural

O Pronaf, principal programa de fortalecimento da agricultura familiar, de responsabilidade da SAF do MDA, teve as linhas de crédito e o volume de recursos ampliados entre as safras de 2002/2003 e 2009/2010. As mudanças promovidas perseguiram o desafio de estender o alcance da política de crédito para um número maior de agricultores familiares, que, como mencionado anteriormente, vivem realidades diversas em razão das diferenças regionais existentes no Brasil.

O Pronaf, instituído em 1996, vem sendo reformulado em resposta às reivindicações dos agricultores familiares e dos movimentos sociais do campo, que lutam pela ampliação do acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares. Nesse contexto, as recentes mudanças promovidas no Programa, como a criação de linhas de crédito especiais e a redução de juros e dos custos das operações, podem ter influenciado no aumento da participação dos agricultores familiares de menor renda e na ampliação do número de municípios atendidos pelo Pronaf. De acordo com as Estatísticas do Meio Rural³⁶, na Safra 2001/2002 o programa estava presente em 4.640 municípios passando a 5.387 municípios na Safra 2006/2007.

36 Estatísticas do Meio Rural-2008, Dieese e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Fonte: MDA/SAF, elaboração DIEESE.

No tocante à ampliação dos recursos do programa, ainda de acordo com os números consolidados nas Estatísticas do Meio Rural, no ano agrícola 2002/2003 o volume financiado pelo Pronaf foi de R\$ 2,4bilhões, desse valor R\$ 393,1 milhões foram captados por agricultores familiares do Nordeste, representando 16,5% do montante financiado, sendo observada uma concentração maior na Região Sul do país, que captou 50,73% dos recursos. Já no ano agrícola de 2006/2007, o total dos recursos financiados foi de R\$ 8,4bilhões, dos quais R\$ 2 bilhões foram destinados à Região Nordeste, correspondente a 24,5% dos recursos financiados.

Esses números revelam uma melhora sensível da participação do Nordeste na captação dos recursos do programa, que como já referido, concentra a maior parcela da população rural pobre do país e dos estabelecimentos agrícolas da agricultura familiar. Essa mudança na participação da região pode ter sido em decorrência da criação das linhas de crédito especiais e da redução dos juros e custos do crédito, favorecendo o acesso dos agricultores de menor renda familiar.

Os recursos destinados ao Programa para crédito de custeio e investimentos seguem a tendência de ampliação nas safras seguintes. No ano agrícola de 2009/2010, o volume dos recursos foi de aproximadamente R\$11 bilhões, aplicados em 1.443.218 contratos de operações de crédito³⁷. Observa-se, portanto, que entre as Safras de 2002/2003 e 2009/2010 o volume de recursos destinados ao Pronaf aumentou cinco vezes mais, o que certamente contribuiu para elevar a capilaridade do programa em todo território nacional, beneficiando um maior número de agricultores familiares.

As linhas de crédito especiais adicionadas ao programa foram direcionadas aos jovens agricultores, homens e mulheres, às mulheres agricultoras, especialmente, às chefes de família, aos povos da floresta e comunidades quilombolas, grupos de agricultores com potencial de desenvolvimento, mas com acesso restrito às políticas públicas. Além dessas linhas especiais, foram introduzidas algumas outras voltadas à modernização da produção e à melhoria da produtividade agrícola (Programa Mais Alimentos), à estruturação e funcionamento das agroindústrias, ao incentivo da produção agroecológica e à adoção de medidas mitigadoras aos impactos das atividades agrícolas no meio ambiente.

Os relatórios e balanços institucionais consultados indicam que as linhas de crédito especiais têm facilitado o acesso de agricultores e agricultoras familiares ao crédito rural, assim como têm fortalecido o processo de organização da produção e o associativismo³⁸.

37 Informação disponível no site do Banco Central.

38 Portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. 2181121692 PPA MDA pdf. Um Novo Brasil Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003-2010, pág.22,23 e 24.

Para exemplificar a ampliação do acesso ao crédito, pode-se observar nas Estatísticas do Meio Rural, que no ano agrícola de 2006/2007 as mulheres participaram com 29,6% do total dos contratos de crédito firmados pelo Pronaf, o que representou um crescimento de quase 200% em relação ao ano agrícola de 2002/2003, quando o percentual foi de 10,5%. Ademais, constata-se um aumento no valor financiado na modalidade de crédito Grupo B³⁹, de R\$ 358.594,0 mil no ano agrícola de 2004/2005 para R\$ 592.954,0 no ano agrícola de 2006/2007.

Assim, pode-se observar que o conjunto de medidas adotadas pelo Pronaf resultou numa maior capilaridade do programa no território nacional, assim como numa melhora na distribuição dos recursos entre as regiões do país, com uma ampliação da participação do Nordeste, aumentando a inserção dos agricultores familiares de menor renda familiar.

No entanto, o Pronaf está longe de alcançar o universo de agricultores familiares identificados pelo Censo Agropecuário. Em 2008, segundo informações disponíveis no Relatório de Avaliação do PPA 2003/2008, do MDA⁴⁰, o número de agricultores familiares atendidos foi de 2.778.429, representando 25,26% desse universo, fortemente concentrado em operações de custeio⁴¹. Segundo Mattei (2005)⁴², a maior demanda por crédito de custeio pode revelar dificuldades financeiras enfrentadas pelos agricultores familiares para realizarem os investimentos permanentes que as atividades produtivas requerem. Essa restrição financeira faz parte da realidade de pobreza da maioria dos agricultores familiares, principalmente do Nordeste, região que concentra 70% dos pobres extremos rurais do país.

Ainda nesta perspectiva, dados recentes analisados e apresentados por Mattei⁴³ confirmam um declínio no acesso ao Pronaf dos assentados da reforma agrária a partir da safra de 2003/2004, que se manteve

39 De acordo com as Estatísticas do Meio Rural, Grupo B é a linha de microcrédito criada para combater a pobreza rural. Os recursos de investimento são destinados a agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 2mil para financiar qualquer atividade geradora de renda.

40 Site do MDA 2181121692 PPA MDA.pdf

41 Estatísticas do Meio Rural-2008, Dieese e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Fonte: MDA/SAF, elaboração DIEESE.

42 Lauro, Impactos do Pronaf – Análise de Indicadores, Brasília, 2005, Nead, MDA.

43 Evolução do Crédito do Pronaf para as Categorias de Agricultores A e A/C entre 2000 e 2010”, trabalho apresentado no 49º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, em Belo Horizonte, de 24 a 27 de julho.

em queda até a safra de 2009/2010. Nesse período, o número de contratos e o montante de crédito na modalidade dos Grupos A+A/C⁴⁴ sobre o total do Pronaf caíram de 4,7% para 1,6% e de 12,8% para 2,7%, respectivamente. Esses números parecem confirmar a existência de dificuldades crescentes de acesso ao crédito daqueles que compõem a parcela mais pobre dos rurais, concorrendo, juntamente com outros fatores, para a não consolidação dos assentamentos da reforma agrária.

Por outro lado, embora tenha havido uma maior capilaridade do Pronaf em número de contratos, observa-se que em 2006 a Região Sul absorveu uma parcela maior dos recursos financiados. Mattei (2005), ao analisar esse fato ocorrido no ano de 2004, considera a possibilidade de que as alterações ocorridas na safra 2004 não foram capazes de promover as *"mudanças necessárias na rota do programa para que efetivamente se transforme em uma política de apoio ao desenvolvimento rural em todas as regiões do país"*. Assim, é possível que a recorrente concentração espacial dos recursos do programa, possa ser explicada, em parte, pela razão mencionada por Mattei, e por outra, como decorrência da concentração de pobres rurais nas Regiões Norte e Nordeste, que como tal, não dispõem de recursos materiais e financeiros para dinamizar sua atividade produtiva, nem reúnem condições para atender aos requisitos de acesso ao crédito, o que pressupõe uma assistência técnica de qualidade e inovadora.

A mudança dessa realidade exige a adoção de políticas públicas permanentes e conjugadas de desenvolvimento social e econômico, que possibilitem à população rural ter acesso à educação de qualidade, aos serviços de saúde, aos serviços básicos de água, esgoto, estrada e comunicação, à qualificação profissional, e, complementarmente, ao crédito, a conhecimentos especializados e tecnologias, que facilitem a dinamização das atividades agrícolas e não-agrícolas com potencial de desenvolvimento e geração de renda de forma sustentável.

3.2 Seguro agrícola

Por outro lado, as condições para produzir melhoraram, a partir da expansão da política de seguro agrícola, que foi além do Garantia Safra com a criação do Seaf e do PGPAF. O Garantia Safra, instituído em 2002, cobre as perdas em caso de seca ou excesso de chuvas, na Região Semiárida, Norte de Minas e do Espírito Santo, territórios de maior concentração de pobreza rural.

No entanto, por se tratar de uma ação solidária entre os governos municipal, estadual e federal e o agricultor, a expansão da cobertura está condicionada à adesão

⁴⁴ Linhas de crédito destinadas aos assentados da Reforma Agrária e do Programa Crédito Fundiário, do MDA.

dos entes federados e do agricultor. Essa condicionalidade muitas vezes se transforma numa restrição, especialmente, em se tratando dos municípios mais pobres, onde uma parcela significativa das prefeituras enfrenta sérios problemas fiscais e tem dificuldades de honrar as contrapartes institucionais. Assim, para viabilizar o Garantia Safra os governos estaduais desempenham um importante papel de articulador junto aos governos municipais, para que estes se programem e assegurem a contraparte requerida pelo Programa.

Para assegurar uma proteção maior ao agricultor, em 2004 foi instituído o Seaf, que cobre 35 culturas de eventos climáticos, pragas e doenças, além de viabilizar assistência técnica e acesso às tecnologias aos agricultores que aderem ao Pronaf. A expansão do seguro se deu de forma gradativa, chegando a beneficiar, mais de 500 mil famílias de agricultores por ano, mobilizando R\$ 4,8 bilhões em seis anos. Essa era uma das reivindicações históricas dos agricultores e das suas organizações, que foi incorporada às políticas de desenvolvimento rural.

Com os riscos de pragas, doenças e eventos climáticos cobertos pelo Seaf, o Governo Federal instituiu o PGPAF para fazer face aos riscos de oscilação do mercado. Com isso, os agricultores familiares passaram a contar com condições bem mais favoráveis, não só para se manterem na agricultura familiar, mas também para projetarem o seu desenvolvimento. Anteriormente ao PGPAF, os agricultores ficavam muito mais vulneráveis à ação dos atravessadores, ficando sujeitos a vender seus produtos por um preço abaixo dos custos de produção. Essa situação resultou em perdas sucessivas e endividamento dos agricultores, aprofundando a situação de pobreza das famílias. Na Safra 2009/2010 foram definidas 35 culturas a serem protegidas pelo PGPAF, que correspondem a quase 100% das operações de custeio e de investimento do Pronaf.

Indiscutivelmente, o Seaf e o PGPAF foram medidas acertadas tomadas pelo Governo Federal que estão promovendo resultados práticos na vida dos agricultores, na medida em que melhoram as condições para produzir e facilitam o acesso aos mercados. Com o PGPAF, o agricultor passou a ter mais condições de pagar o financiamento do Pronaf com o resultado da venda do seu produto, reduzindo o risco de inadimplência e possibilitando a evolução dos seus negócios.

No entanto, os agricultores familiares de menor renda continuam a demandar melhores condições de acesso ao Pronaf e, conseqüente, proteção do seguro agrícola para produzir e comercializar. Em junho deste ano, em resposta à pauta de reivindicações apresentada pelo movimento dos trabalhadores da agricultura, o Governo Federal anunciou algumas mudanças no Plano Safra 2011-2012 que incluíram as seguintes medidas: i) redução da taxa de juros do Pronaf de 4% para no máximo 2% ao ano, para operações acima de R\$ 10 mil, e de 2% a 1% para operações

de até R\$ 10 mil; e ii) instituiu a Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar (PGPM-AF), que tem como objetivos reduzir a instabilidade nos mercados regionais, regular o preço e interferir na formação de preço nos maiores centros produtivos da agricultura familiar. É possível que com essas medidas haja uma melhora na participação dos agricultores do Norte e Nordeste do país no Pronaf.

3.3 Comercialização

O impacto das fragilidades de ordem financeira, material e organizacional enfrentadas pelos agricultores familiares, especialmente do Nordeste, podem ser constatadas na implementação dos programas de comercialização, PAA e o PNAE.

Mas, ao que parece, existem dificuldades consideráveis a serem superadas também por parte dos Governos Federal, Estadual e Municipal e das organizações não-governamentais para que os níveis de produção e comercialização da agricultura familiar melhorem. O desafio, que pode ser uma oportunidade, fica evidente quando se observa a média anual de compra do PAA de R\$ 385,71 (em sete anos foram R\$ 2,7 bilhões) e o mercado potencial global oferecido pelo PNAE de R\$ 1 bilhão ao ano. Está claro, portanto, que há ainda muito espaço a ser ocupado pela agricultura familiar no mercado institucional e muito investimento a ser realizado para que os agricultores conquistem de forma sustentável esse e outros mercados.

O PAA como mencionado, foi instituído em 2003, como instrumento de comercialização da agricultura familiar. Nesses sete anos tem contribuído para o fortalecimento da agricultura familiar, apoiando a organização dos agricultores e garantindo mercado para a comercialização dos seus produtos. Ao todo foram 764 mil agricultores familiares beneficiados pela compra de seus produtos e 7,5 milhões de pessoas atendidas pela doação de alimentos. Com o objetivo de avaliar e corrigir distorções, em 2009, a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (Fadep), a pedido do Ministério MDS realizou a *"Avaliação do Programa de Alimentos – Modalidade Leite"*.

Alguns dos resultados evidenciaram pontos de melhoria comuns às equipes governamentais responsáveis pela operação do Programa. Os 10 estados participantes do PAA lidam com dificuldades que comprometem a qualidade e a eficiência da gestão operacional: equipes sobrecarregadas com as demais tarefas do órgão no qual trabalham, não restando tempo necessário para atender ao Programa; ausência de autonomia gerencial e financeira limitando a capacidade de decisão e ação; falta de veículos próprios e recursos financeiros que permitam atender prontamente as demandas do Programa; na maioria dos estados há carência de pessoal qualificado, instalações adequadas, equipamentos e, principalmente, de tecnologia para eliminar a repetição das tarefas diárias exigidas pela burocracia.

É nesse contexto político-institucional que, em geral, os programas sociais são operados. Nos municípios menores da federação, as deficiências ficam mais evidentes, especialmente nas regiões e territórios de maior concentração de pobreza, onde as restrições e incapacidades políticas, gerenciais e técnicas comprometem fortemente a prestação dos serviços básicos e a implementação das políticas públicas, reforçando o ciclo de pobreza. No entanto, apesar dessas deficiências operacionais por parte do Governo, os impactos do PAA-Leite sobre o sistema produtivo e sobre a vida dos agricultores familiares foram avaliados positivamente. A avaliação constatou avanços na produção, organização, educação e renda dos agricultores, observados a partir da: adoção de tecnologias modernas pelos agricultores; melhoria genética do rebanho; ampliação do nível de produtividade da pecuária leiteira; melhoria do padrão de higiene da bovinocultura leiteira; ampliação do associativismo; redução da instabilidade sazonal do emprego; melhoria do nível de escolaridade dos membros das famílias dos produtores de leite; ampliação do uso de computadores pelos agricultores e melhoria dos níveis de consumo de bens domésticos pelas famílias de produtores.

Mas esse processo de melhoria do sistema produtivo do leite e da vida das famílias dos pequenos produtores precisa ser consolidado, seus resultados ainda são sensíveis à proporção de leite que é comprado e ao preço que é pago por litro pelo programa. O estudo constatou a ocorrência de queda no preço real pago pelo litro de leite no período de 2004 a 2007, que aliada ao declínio na quantidade de leite adquirida pelo Programa provocou uma redução de aproximadamente 18% na renda real dos produtores de leite nos anos de 2004 a 2008. Como para os produtores pobres o programa ganha uma importância maior, o estudo ao analisar uma possível desativação do PAA-Leite constatou que o *"impacto seria particularmente alto nos estados da Paraíba, onde a renda dos pequenos produtores seria reduzida em 94%, no Ceará (64%), na Bahia (54%) e no Rio Grande do Norte (51%)"*.

Por outro lado, o estudo revela a maior dependência das usinas de beneficiamento em relação ao PAA. Entre 2005 e 2009 a quantidade de usinas que comercializavam unicamente para o Programa cresceu de 9% para 20%, ao mesmo tempo, a proporção de usinas que antes comercializava no âmbito estadual e hoje estão no mercado local caiu de 63% para 27%. Esses números demonstram que a consolidação do sistema produtivo do leite e dos resultados já alcançados requerem um planejamento a médio e longo prazo, que assegurem investimentos sistemáticos e de qualidade na assistência técnica aos produtores, na estruturação e modernização da produção e na formação de mercado para além do institucional, onde as unidades de beneficiamento do leite desempenham um papel decisivo.

Adicionalmente a essa avaliação do PAA, Santos (2009)⁴⁵ traz algumas reflexões sobre o programa no Nordeste, nas modalidades Compra Direta e Formação de Estoque, ambas operadas pelo MDA. Na modalidade Compra Direta, a predominância é dos agricultores da Região Sul do país, que correspondem a 82% do total e recebem 81% dos recursos, enquanto os agricultores do Nordeste correspondem a 3% e recebem 3% dos recursos. Na modalidade Formação de Estoque o número de agricultores do Sul equivale a 49% e os do Nordeste a 23%; enquanto a Região Sul se apropria de 50% dos recursos a Região Nordeste fica com 20%. Esses percentuais repetem a tendência observada no Pronaf, onde a Região Sul tem uma participação maior sobre o total dos recursos do Programa.

Quando Santos analisa os números do PAA Compra Direta e o Compra para Doação Simultânea do MDS, o Nordeste melhora sensivelmente sua participação, liderando a captação de recursos. Segundo ele, *"em 2008, 73% dos recursos do CD e 45% do DS via MDS foram para o Nordeste. Estes são dados importantes, principalmente em relação ao DS, pois é a principal modalidade do PAA em termos de recursos, correspondendo a 47% do total em 2008 (R\$ 242 milhões)"*. A mudança na participação da região nas modalidades do MDS é explicada por Santos principalmente pelo fato de o MDS atuar no mercado local com produção de pequena escala, predominante na Região Nordeste.

Em 2009, o Governo Federal ampliou o mercado institucional ao instituir no âmbito do Pnae um percentual mínimo de 30% sobre o total dos recursos destinados à alimentação escolar para compra de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Em 2010, foi realizado pelo FNDE e o MDA⁴⁶ o Levantamento Nacional da Implementação da Lei nº 11.947, com o objetivo de avaliar a execução no que tange à compra dos produtos da agricultura familiar para alimentação escolar. Foram consultados 5.565 gestores municipais e 27 estaduais, que somados totalizaram 5.592 gestores, dos quais 3.136 responderam à consulta, representando 56% do universo pesquisado. Dos gestores que responderam à consulta, 3.122 eram de Secretarias Municipais de Educação e 14 de Secretarias Estaduais de Educação de quatorze estados.

Embora o Levantamento não analise esses números, chama à atenção a não participação de 2.443 gestores municipais, o que pode ser explicado pelo fato de apenas 1.576 municípios estarem comprando da agricultura familiar, até o momento

45 SANTOS, Luiz Carlos Rebelatto dos. Reflexão sobre o Programa Aquisição de Alimentos e Agricultura Familiar no Nordeste, 2009, Brasília. Reflexão PPA Consultor GTZ.pdf

46 Apresentação em PowerPoint "O Modelo brasileiro do Pnae e resultados do Levantamento Nacional de Implementação da Lei 11.947/2009", realizada por Maria Luiza da Silva do FNDE e Ana Muller do MDA.

da consulta. Porém, esses números podem sugerir a necessidade de rever a estratégia de implementação do programa, reforçando a coordenação principalmente entre os Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Agrário, e destes com os Governos Estaduais e Municipais.

Ao analisar os resultados do Levantamento, relativos ao estágio de implementação da Lei para o universo dos 5.565 municípios consultados, apenas 1.576 compram dos agricultores familiares. Desses municípios, 635 são da Região Sul, 503 da Região Sudeste, 270 da Região Nordeste, 24 do Centro Oeste e 55 da Região Norte. Esse resultado é consistente com as evidências de concentração dos recursos do Pronaf na Região Sul do país, comentada anteriormente. O que, por um lado, pode ser explicado pelo maior dinamismo e organização da agricultura familiar nas Regiões Sul e Sudeste, e por outro, pelas fragilidades técnicas, gerenciais e políticas da maioria dos municípios do meio rural das Regiões Norte e Nordeste, que são evidenciadas nos desafios enfrentados pelos gestores para implementação da Lei.

Sobre esses desafios enfrentados pelos gestores para implementar a Lei, as respostas seguiram a seguinte ordem decrescente: (i) não organização da agricultura familiar (1571);(ii) dificuldade de logística para entrega dos produtos pelos agricultores familiares (1094); (iii) insuficiente formação dos atores envolvidos (701);(iv) ausência do PAA (593); (v) número de agricultores familiares que não possui a DAP(557); (vi) Prefeitura desconfia da agricultura familiar (364); (vii) não há agricultores familiares (332); (viii) estruturas inadequadas nas escolas (249) e (ix) não articulação entre educação e agricultura familiar.

As dificuldades elencadas pelos gestores são de ordens distintas. Algumas estão associadas ao nível insuficiente de organização a déficits estruturais dos agricultores familiares que se refletem em problemas de logística e em dificuldades para atender às exigências, até mesmo de documentação, estipuladas pelo programa. Há também deficiências relacionadas à gestão municipal, de natureza técnica e política, que estão presentes na incapacidade de definir um cardápio escolar, na organização da demanda, na aproximação com os agricultores familiares para identificação dos produtos e no estabelecimento de parcerias com as organizações e grupos de agricultores. Além disso, ficam evidentes as dificuldades relacionadas à incipiente coordenação e integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais na coordenação e implementação do programa.

O Levantamento também abordou o leque de atores envolvidos na implementação da ação de compra de alimentos aos agricultores familiares. Esses atores foram reunidos em 10 grupos que incluem: associações e cooperativas de agricultores, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, instâncias locais de participação (CONSEA e

CMDR), órgãos municipais (Secretarias de Saúde, Educação e Agricultura), Conselhos de Alimentação Escolar e a Emater. Todos são mobilizados para exercerem diferentes papéis e responsabilidades na execução do programa. Dada a quantidade de atores e instâncias de governança envolvidas, fica claro o esforço de coordenação requerido aos atores envolvidos para estabelecer o alinhamento necessário com o propósito de oferecer uma alimentação escolar de qualidade aos alunos do ensino básico da rede pública, e, ao mesmo tempo, contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar.

Sobre esse tema de coordenação, Santos (2009)⁴⁷, quando analisa o Pnae no Nordeste, mostra que de acordo com o volume de recursos da alimentação escolar destinado à região e o limite estabelecido na Lei de R\$ 9 mil/DAP/ano por agricultor, seriam necessários 21 mil agricultores para atender à demanda por alimentação escolar na região. Se considerarmos a estimativa de 2 milhões de agricultores familiares no Nordeste, esse quantitativo potencial de participação no Pnae representaria um pouco mais de 1% do total de agricultores do NE. Com isso, Santos chama a atenção para o fato de que *“as políticas de fomento para a Agricultura Familiar precisam estar integradas entre si e que nenhuma delas por melhor que seja pode, isoladamente, resolver o ‘problema da comercialização’”*. Mas, o fato é que o número de municípios e agricultores participando do programa ainda é pequeno, portanto, o Nordeste está longe de atingir sua cota de 1% do mercado.

3.4 Reforma agrária

Nesse contexto das políticas do desenvolvimento rural, o acesso à terra adquire importância estratégica, representando um dos principais ativos para a superação da pobreza rural. Na realidade brasileira, a concentração de terras continua sendo uma das suas marcas históricas. Em 2003, quando foi lançado o II PNRA, 73,75% do total de imóveis rurais possuía área de 10 a 50 hectares, enquanto que 3,4% possuía área de 500 a 2.000 hectares⁴⁸. Diante dessa realidade o plano definiu como uma de suas metas prioritárias o assentamento de 1 milhão de famílias até o final de 2006, por meio da desapropriação e aquisição de terras e regularização fundiária. Além desse compromisso, o Governo Federal declarou como uma prioridade inicial, a recuperação dos assentamentos existentes, viabilizando os investimentos necessários à sustentabilidade e à melhoria da qualidade de vida dos assentados.

Para realizar esses compromissos, o Governo Federal ampliou os recursos destinados à reforma agrária de 1,5 bilhão em 2003 para R\$ 4,6 bilhões em 2009.

47 Santos, Luiz Carlos dos. Reflexão sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e a Agricultura Familiar no Nordeste. Brasília, 04 de outubro de 2009. ReflexãoPNAE.pdf

48 II Plano Nacional de Reforma Agrária, Cadastro do Incra – agosto de 2003.

Aliado ao aumento dos recursos, o Governo investiu no aprimoramento da política de reforma agrária a partir das diretrizes contidas no II PNRA; na criação de linhas de crédito especiais; no incentivo a alternativas de trabalho e renda e na expansão das ações do Programa Nacional de Educação do Campo estabelecendo novas parcerias. Do ponto de vista da gestão da política de reforma agrária, o MDA declara ter investido na articulação com as demais políticas sociais e de desenvolvimento rural (Bolsa Família, Pronaf, PAA e outras), além de ter ampliado o quadro técnico do Incra para melhor atender aos assentados.

A despeito do esforço que possa ter sido empreendido, no final de 2009 tinham sido assentadas 574,6 mil famílias, pouco mais da metade da meta do II PNRA. Adicionalmente, uma pesquisa de avaliação dos assentamentos realizada pelo Incra em 2010, envolvendo 16.153 famílias assentadas em 1.164 assentamentos, revelou várias dificuldades enfrentadas pelos assentados, que vão desde o acesso ao crédito e à educação, passando pela saúde, infraestrutura básica e produtiva⁴⁹.

Dos dados divulgados na imprensa e comentados pelo presidente do Incra, 56,17% dos assentados não têm energia elétrica ou têm com irregularidade, o que inviabiliza a atividade produtiva; 57,89% avaliaram as estradas como ruins ou péssimas, dificultando o deslocamento das famílias e o escoamento da produção; 42,88% dos assentados estudaram até a 5ª série e 16,42% são analfabetos, a educação das crianças e dos adultos é um ponto crítico nos assentamentos; 55,74% avaliam como péssimo ou ruim o acesso aos serviços de saúde. Essas informações revelam a não consolidação e sustentabilidade dos assentamentos da reforma agrária.

Entretanto, apesar dessas dificuldades, que comprometem a cidadania e a qualidade de vida das famílias assentadas, cerca de 60% das 16.153 famílias entrevistadas declararam que do ponto de vista da renda, alimentação, educação e moradia, a vida melhorou depois de assentadas. Essa afirmativa chama a atenção pela importância estratégica da reforma agrária para a redução da pobreza rural e para a condição dos extremos pobres rurais, que mesmo num contexto de tantas deficiências nas condições de vida e de produção, que persistem nos assentamentos, a maioria dos entrevistados avalia a vida melhor do que antes do acesso à terra.

Por outro lado, do ponto de vista da desconcentração da terra, o Censo Agropecuário 2006 revela que a alteração ocorrida do censo anterior para este foi mínima. De acordo com a Nota Técnica do Ministério do Planejamento sobre os resultados do Censo⁵⁰,

49 II Plano Nacional de Reforma Agrária, Cadastro do Incra – agosto de 2003.

50 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Assessoria Econômica, Nota Técnica sobre o Censo Agropecuário 2006, Brasília, 2009.

"os estabelecimentos de mais de 1000 ha ocupam 44,0% da área total ocupada, enquanto os estabelecimentos rurais de menor tamanho (menos de 10 ha) ocupam menos de 2,4% da área. Quanto ao número de estabelecimentos, são os de menor porte (menos de 10 ha) que concentram o maior percentual: acima de 47%, ficando os de maior porte (mais de 1000 ha) com apenas 1% do número total dos estabelecimentos agropecuários no Brasil".

Face ao número de famílias assentadas, da desconcentração mínima de terras e dos resultados da avaliação dos assentamentos, pode-se afirmar que as mudanças ocorridas nos últimos anos no campo da reforma agrária foram imperceptíveis. Assim, as prioridades assumidas pelo Governo Federal em 2003 ao lançar o II PNRA - promover a reforma agrária e consolidar os assentamentos rurais - se mantêm como desafio a ser enfrentado, não só pelo governo mas por todos os atores sociais comprometidos com a redução das desigualdades sociais e da pobreza rural no país.

3.5 Assistência técnica

Como se pôde observar na apresentação das políticas e dos programas selecionados para este trabalho e nesta breve análise, a prestação do serviço público de assistência técnica e extensão rural é decisivo na expansão da produção e da comercialização dos produtos da agricultura familiar, foco prioritário da atuação do MDA. Os números apresentados por este ministério revelam uma ampliação considerável dos investimentos na estruturação da Ater em todo o país. Enquanto em 2003 o investimento foi de R\$ 46 milhões, em 2010 passou a R\$ 626 milhões, chegando a um acumulado de R\$ 2,2 bilhões nos últimos 8 anos. De acordo com o MDA, metade desses recursos foi destinada às Regiões Norte e Nordeste. Ainda segundo o MDA, esses recursos possibilitaram a renovação da frota de veículos de empresas estaduais de assistência técnica e a contratação de 9 mil técnicos.

Não obstante a promoção desses investimentos, os resultados da avaliação do PAA-Leite e as reflexões trazidas por Santos (2009) citadas neste trabalho, evidenciaram a necessidade de uma ação planejada, permanente e qualificada da assistência técnica em todas as atividades produtivas desenvolvidas pela agricultura familiar. Nesta perspectiva, durante o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável foi ressaltada a necessidade do Governo Federal e dos Governos Estaduais investirem de forma mais decisiva na qualificação e consolidação da assistência técnica pública, com medidas como a ampliação do quadro técnico e a modernização gerencial das empresas estaduais, tornando-as mais flexíveis e capazes de responder de forma ágil e permanente às demandas por assessoramento técnico dos agricultores familiares. Assim, para seguir avançando no desenvolvimento da agricultura familiar é imperativa a ação da assistência técnica qualificada e permanente.

3.6 Energia renovável

Em se tratando do Programa Nacional do Biodiesel que apoia a produção e comercialização da mamona pelos agricultores familiares, a assistência técnica é imprescindível para atingir os resultados de inclusão social esperados com a ação do Programa, exatamente por exigir diversos cuidados no plantio da oleaginosa. Mas, a julgar pelos dados do MDA⁵¹, esse não parece ser um problema no Programa, pois a compra de mamona aos agricultores familiares vem em ritmo crescente desde 2006, quando foi comprado pelas empresas o equivalente a R\$ 68,57 milhões de mamona, Em 2010 as aquisições alcançaram R\$ 1.058,70, equivalendo a 26% de toda a matéria-prima adquirida pelas empresas cadastradas para uso do Selo Combustível Social.

No entanto, quando se observa a participação das regiões no Programa, constata-se que as Regiões Sul e Centro-Oeste lideraram as vendas de mamona às empresas em 2010, representando 68% e 23% desse mercado, respectivamente. As razões apresentadas pelo MDA para essa maior concentração na Região Sul, estão relacionadas a aspectos como: número elevado de estabelecimentos que participam do Programa, aliado a uma maior organização dos agricultores e a experiência acumulada com o plantio da soja, facilitando a produção da mamona. Na Região Centro-Oeste os agricultores também acumulam experiência com o plantio da soja, mas o diferencial está no maior tamanho médio das propriedades rurais dos agricultores familiares, que permite uma produção maior de mamona.

Já a participação da Região Nordeste no total das aquisições de mamona da agricultura familiar correspondeu a 5%. No entanto, de acordo com os dados do MDA, esse percentual representa um salto na participação da região quando observado o percentual de 1,8% em 2008. Ainda segundo o MDA, esse salto só foi possível mediante a atuação da Petrobrás Biocombustível que, dentre outras ações, fornece sementes certificadas, apoia à organização dos agricultores e à implantação de banco de sementes.

Apesar dos números revelarem uma mudança ascendente na participação do Nordeste no PNPB, a atual posição confirma o que foi observado anteriormente em outros programas, a exemplo do Pronaf e Pnae, em que a Região Sul tende a uma participação mais expressiva do que as demais regiões, especialmente, em relação ao Norte e Nordeste.

Na tentativa de ampliar a participação da Região Nordeste e do Estado de Minas Gerais, seus representantes apresentaram este ano ao Governo Federal, a proposta de

51 <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>.

ingresso do PNPB no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de viabilizar a construção de 600 extratoras de óleo que irá atender às 23 indústrias certificadas e beneficiar 1,8 milhão de agricultores, melhorando assim as condições de inserção no Programa.

3.7 Articulação de políticas para enfrentamento da pobreza rural

Nesta análise preliminar das políticas e programas selecionados, fica claro o desafio de formular e implementar políticas públicas de superação da pobreza e redução das desigualdades sociais. O desafio tornar-se maior, em parte, pelo fato da pobreza ser um fenômeno multidimensional que se caracteriza pela *"falta de capacidades humanas básicas, refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer necessidades básicas (saneamento básico, água potável, energia, comunicações, ou seja, acesso a bens e serviços de uso coletivos), mais genericamente, pela incapacidade de exercer os direitos de cidadania"*⁵², exigindo assim a formulação de políticas públicas intersetoriais associadas a outras políticas, como a tributária, que segundo Gondim e Lettieri (2010)⁵³ *"é um instrumento imprescindível de combate à pobreza e de redução das desigualdades"*.

Nos documentos institucionais consultados para este trabalho, está declarada a opção estratégica do Governo Federal pela integração de políticas públicas para a superação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável. Nesta perspectiva, foi instituída pelo MDAa Secretaria Executiva do Desenvolvimento Territorial (SDT) com o mandato institucional de promover a articulação e integração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial rural e o fortalecimento das capacidades locais.

Para operacionalizar essa estratégia foi concebido o Pronat, principal instrumento de ação da SDT, cujo objetivo é fortalecer as institucionalidades territoriais comprometidas *"com a melhoria da qualidade de vida da população"*⁵⁴. Para isso, o Pronat mobiliza recursos do orçamento do Ministério e do antigo Pronaf Infraestrutura, hoje denominado Proinf, financiando projetos territoriais,

52 Projeto "Novas Caras da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas". Documento Técnico, julho de 2010, Instituto Internacional de Cooperação para a Agricultura – IICA.

53 Tributação e Desigualdade. Artigo publicado no Jornal Le Monde diplomatique – Brasil, ano4, número 39. Fátima Gondim, auditora fiscal da Receita Federal, especialista em Tributação e Marcelo Lettieri, auditor fiscal da Receita Federal, doutor em Economia pela UFPE.

54 Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. 239-programa-nacional-de-desenvolvimento-sustentável-de-territorios-rurais.pdf

preferencialmente, previstos nos Planos de Desenvolvimento Territorial. Os recursos do atual Proinf eram aplicados no município, pelo Governo Municipal, mediante aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), com o Pronat passaram a ser discutidos nos Colegiados Territoriais e aplicados em projetos concebidos no contexto do desenvolvimento rural sustentável⁵⁵, subtraindo dos executivos municipais o poder de coordenar e executar a aplicação desses recursos.

Além de instituir a SDT e implantar o Pronat, observa-se no período de 2003 a 2010 a ampliação dos recursos e da cobertura dos principais programas de desenvolvimento rural, assim como a criação de novos programas. Associado a essas medidas, alguns programas foram direcionados às regiões que concentram o maior número de pobres rurais, como foram os casos de: PAA-Leite, PAA-DS e do PNPB, além de algumas linhas de crédito especiais que foram acrescentadas ao Pronaf para atender a grupos específicos como: jovens, mulheres, comunidades quilombolas e povos da floresta.

De acordo com o Governo Federal, os resultados dessas políticas públicas de combate à pobreza rural e de desenvolvimento rural podem ser observados nos dados da Pnad 2009. Ao analisar esses dados, constatam-se melhorias nos indicadores de pobreza no meio rural, tais como: a redução da taxa de pobreza em 21%; o crescimento da renda média da agricultura familiar em 30%; a contribuição das rendas provenientes do trabalho em 58% do aumento da renda das famílias de agricultores; o ganho real na renda das famílias de assalariados, tendo o trabalho contribuído com 54%. Essa melhoria fica mais evidente, sobretudo entre os pobres e pobres extremos como já comentado.

Embora essa melhoria na renda da parcela mais pobre da população rural seja significativa, não se pode dizer que represente uma mudança na condição de pobreza dessas famílias. Especialmente se observados alguns indicadores de acesso aos serviços básicos da Pnad 2009⁵⁶: 70,60% das pessoas não têm acesso ao serviço de esgotamento sanitário; 30,33% não possuem acesso a água canalizada nos domicílios; a taxa de analfabetismo é de 21,22%; o grau de informalização das relações de trabalho ultrapassa os 80% entre os

55 Para o Pronat o “desenvolvimento rural sustentável numa abordagem territorial é definido como uma proposta centrada nas pessoas, que incorpora os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais, contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais”. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. 239-programa-nacional-de-desenvolvimento-sustentável-de-territórios-rurais.pdf

56 Informação coletada no trabalho “A Questão Agrária e a Pobreza Rural”, elaborado pelos pesquisadores Alexandre Arbex, Antonio Teixeira, Fábio Alves e Brancolina Ferreira, do Ipea, apresentado por Brancolina Ferreira, no V Fórum de Desenvolvimento Territorial realizado em novembro de 2010, em Recife, *PowerPoint*.

temporários e 44% entre os permanentes; o uso da água para irrigação é restrito a 6,3 % dos estabelecimentos rurais do país; em quase metade dos domicílios a renda *per capita* familiar não ultrapassa 1/5 salário mínimo; 43,60% das pessoas não possuem telefone, e finalmente, o Índice de Gini rural brasileiro de 0,534 é um dos piores da América Latina, resultado do desigual acesso a terras, em quantidade e qualidade.

Essa persistente realidade de pobreza no meio rural brasileiro compromete o acesso dos pobres rurais às políticas de desenvolvimento rural, na medida em que acabam esbarrando em diferentes obstáculos, como: atender às exigências documentais para participar dos programas e projetos governamentais; elaborar projeto ou proposta para concorrer a editais, chamadas públicas ou captar recursos junto às instituições financeiras; planejar e acessar o crédito; organizar-se coletivamente e gerir suas organizações (associações, cooperativas e pequenas empresas); honrar as contrapartidas exigidas pelos projetos ou programas federais e estaduais; acessar os mercados, se mantendo, predominantemente, no âmbito municipal (feiras); incorporar novas tecnologias às atividades produtivas; aportar recursos financeiros e materiais necessários à dinamização das atividades produtivas e participar de forma mais efetiva do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

É possível que essas dificuldades, enfrentadas principalmente pelos pobres rurais das Regiões Norte e Nordeste, possam explicar algumas das situações evidenciadas neste trabalho: i) tendência à concentração dos contratos e recursos do Pronaf na Região Sul do país; ii) maior demanda por crédito de custeio do que de investimento por parte dos agricultores familiares de menor renda; iii) participação de 1% dos assentados do Crédito Fundiário no PAA; iv) menor participação dos agricultores familiares da Região Nordeste no PAA modalidades Compra Direta e Formação de Estoque; v) maior participação da Região Nordeste no PAA modalidades Compra Direta e Compra com Doação Simultânea; vi) declínio da participação dos assentados da reforma agrária no Pronaf; e vii) maior participação da Região Sul no Programa Nacional.

Nesse sentido, por ser a pobreza um fenômeno multidimensional que requer investimentos intersetoriais, não pode ser responsabilidade de uma única política. Esse reconhecimento tem levado governos, organismos internacionais e organizações da sociedade a investirem na proposição de estratégias que promovam a integração das políticas públicas visando uma maior efetividade.

Todavia, considerando que a administração pública é marcada pela fragmentação e especialização das suas estruturas, a coordenação de políticas dentro de uma mesma instituição e entre instituições parece ser um desafio político institucional

de envergadura considerável para o gestor público. Segundo Gaetani (2008)⁵⁷ a fragmentação existe não sem razão, ela atende, dentre outras coisas, à necessidade de demarcação de territórios, por isso não é tarefa fácil fazer que diferentes instituições e equipes trabalhem de forma coordenada e alinhada, considerando a integração das políticas públicas para atender às necessidades da população.

Nesta perspectiva, o Governo Federal promoveu algumas iniciativas, a exemplo da criação do MDS em 2004, reunindo vários programas sociais até então dispersos em mais de um Ministério, da concepção do Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais, e, mais recentemente, dos Programas Terra Legal e Territórios da Cidadania. Este último com o propósito de integrar políticas públicas para reduzir as desigualdades sociais, como será visto a seguir.

3.8 Programa territórios da cidadania

O PTC concebido pelo Governo Federal para reforçar a *“estratégia de levar a milhares de brasileiros condenados à invisibilidade o direito de usufruir os benefícios do novo ciclo de crescimento vivido pelo País”*⁵⁸, representa um esforço do governo para ampliar a cobertura das políticas públicas sobre os mais pobres, os que ainda não são atendidos pelas ações governamentais. O programa é apresentado como uma *“ruptura com as tradicionais políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social”*⁵⁹ por conjugar políticas de cidadania e de desenvolvimento econômico e promover uma gestão compartilhada com os governos estadual e municipal, além de promover a participação da sociedade civil na definição de prioridades e na implementação das políticas de desenvolvimento territorial sustentável.

Para isso, o Programa mantém a abordagem territorial, sendo implantado em 120 dos 164 territórios rurais do Pronat, ampliando sobremaneira o número de instituições envolvidas e o elenco de ações. Ao todo são 27 estados, 1.852 municípios, 22 Ministérios, 120 Colegiados Territoriais e 182 ações agrupadas em três eixos: Atividades Produtivas; Qualificação da Infraestrutura e Cidadania e Acesso a Direitos.

Essa estratégia desenhada pelo Governo Federal para ampliar o alcance das políticas públicas superando à pobreza rural, insiste na promoção articulada e simultânea de um conjunto de ações sociais, econômicas e de cidadania, de responsabilidade

57 Gaetani, Francisco, As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação, páginas 38,39 e 40. In. Políticas de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

58 Territórios da Cidadania – Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades, Governo Federal, março, 2010.

59 Idem à nota anterior.

de diferentes instituições, sob a coordenação geral da Casa Civil da Presidência e da coordenação executiva do MDA por meio do Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento Rural (Nead).

Esse arranjo institucional sugere um modelo de gestão baseado na ideia do Estado-rede, o qual, segundo Kliskberg (1997:64), se organiza a partir de *"redes de instituições interrelacionadas e capazes de maximizar a coordenação, a obtenção de economia de escalas, a exploração de sinergias"*, exigindo do Estado, para tanto, investir na capacidade de administrar de forma intergovernamental. Segundo o autor, *"não se trata de coordenar melhor"*, mas de *"perceber que os objetivos do setor público só se cumprem mediante a ação combinada de diversas instituições"*.

Embora a gestão intergovernamental aponte para uma maior eficácia das políticas públicas, sabe-se que coordenar diferentes equipes e ações de 22 Ministérios, como no caso do PTC, exige não só capacidade gerencial, mas um ambiente político-institucional favorável ao trabalho articulado. Para Gaetani (2008), a *"coordenação é algo tido como positivo e desejável, mas não se realiza com facilidade"*, exigirá sempre uma ação indutora, que impulse e patrocine a coordenação de ações, provocando mudanças na forma de gerir as políticas públicas ao longo do tempo.

Neste sentido, é importante observar que, com a criação do PTC, o MDA passou a compartilhar a coordenação das ações de desenvolvimento territorial, até então de responsabilidade da SDT, com a Casa Civil e o Nead, que assumiu o acompanhamento da execução das ações junto aos Ministérios. Esse rearranjo institucional, certamente exigiu um esforço adicional de alinhamento entre a SDT, o Nead e a Casa Civil na coordenação do Programa e na construção de entendimentos quanto a sua implementação. O PTC traz algumas diferenças metodológicas em relação ao Pronat. Simultaneamente, o MDA manteve a execução do Pronat nos 44 territórios não incorporados pelo PTC, passando a coordenar os dois programas de desenvolvimento territorial.

Assim, num programa da dimensão do PTC, o empenho em promover a coordenação intersetorial torna-se decisiva para a sua realização e obtenção dos resultados. Ainda mais se considerarmos os riscos de mudança no âmbito político-institucional, que muitas vezes leva ao abandono de programas que nem sequer tiveram tempo de apresentar resultados e serem avaliados. Ressalte-se que, no Brasil a prática recorrente de abandono de programas e projetos, a despeito dos investimentos realizados, independe do fato de terem sido concebidos e implementados numa gestão política ou não. No caso do PTC, apesar da importância da iniciativa, o risco de ser abandonado antes mesmo de ser avaliado parece existir, em parte, pelo fato do Programa ter uma história recente, mas também por está centralizado no Governo

Federal, não tendo sido apropriado o suficiente pelos estados, municípios e pela sociedade.

Por outro lado, a estratégia de promover a integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais aumenta a pressão da sociedade sobre o Estado, o que na visão de Lima (2007)⁶⁰ é, *antes de tudo, um desafio de natureza gerencial, pois quanto maiores forem as demandas sociais e menores os recursos para atendê-las, mais capacidade de gestão será exigida*. Ou seja, o Governo Federal ao acenar com a possibilidade de ampliar a cobertura das políticas sociais, eleva a expectativa da população rural de ser atendida pelos serviços públicos, o que requer maior capacidade dos que coordenam o Programa para construir acordos, definir prioridades e executar os compromissos assumidos no prazo e com qualidade.

Em se tratando do PTC, essa capacidade gerencial implica em acompanhar e monitorar a execução de 182 ações espalhadas em 1.852 municípios, o que parece demandar a participação dos estados e municípios, bem como da sociedade. A participação dos estados e municípios se torna mais relevante, se considerarmos o tamanho da burocracia federal, juntamente com os limites operacionais e logísticos das instituições para se fazerem presentes no âmbito local. Entretanto, face aos limitados recursos materiais e financeiros e à frágil capacidade executiva da maioria dos municípios, a articulação do Governo Federal com os Governos Estaduais assume uma relevância ainda maior.

Além do que, as diferenças regionais elevam às exigências gerenciais do Programa, reforçando a importância do envolvimento dos Governos Estaduais. Sobre isso, Souza (2009)⁶¹ traz a seguinte reflexão: *"Em um país federal, de dimensão continental e alta desigualdade, a liderança federal e a cooperação entre entes governamentais nas políticas sociais é crucial na fase inicial do desenho da política, mas para que haja expansão das políticas sociais e avanços na qualidade da provisão, os estados poderiam desempenhar papel de coordenação?"* Esse parece ser um ponto crucial ao debate de coordenação de políticas evidenciado ao longo deste trabalho.

Em suma, o alcance das políticas públicas de desenvolvimento rural está condicionado à redução da pobreza e das desigualdades regionais e sociais. Para isso, é preciso seguir testando estratégias que promovam a articulação e integração de políticas públicas investindo na gestão intergovernamental e intersetorial.

60 Paulo Daniel Barreto Lima. A Excelência em Gestão Pública – A Trajetória e a Estratégia do Gespública, página 49. Qualitymark, 2007, Rio de Janeiro.

61 Articulação e corresponsabilidade dos entes federados na implementação de políticas sociais. Apresentação em PowerPoint realizada pela Profª Celina Souza, no Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social: Desafios no Contexto Latino Americano, Brasília, dezembro de 2009.

Com a finalidade de visualizar a distribuição dos Territórios da Cidadania apresenta-se a seguir o mapa⁶² do território brasileiro com os 120 Territórios em tons de verde e os 44 Territórios Rurais em tons de azul. A Região Nordeste, em destaque, concentra 56 dos Territórios da Cidadania já implantados. Em seguida ao mapa, pode-se visualizar no Diagrama 1 o conjunto das ações articuladas pelo Programa por Eixo e Grupos de Ação.

62 Mapa cedido pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – Nead.

Figura 1 - Territórios da Cidadania e Rurais

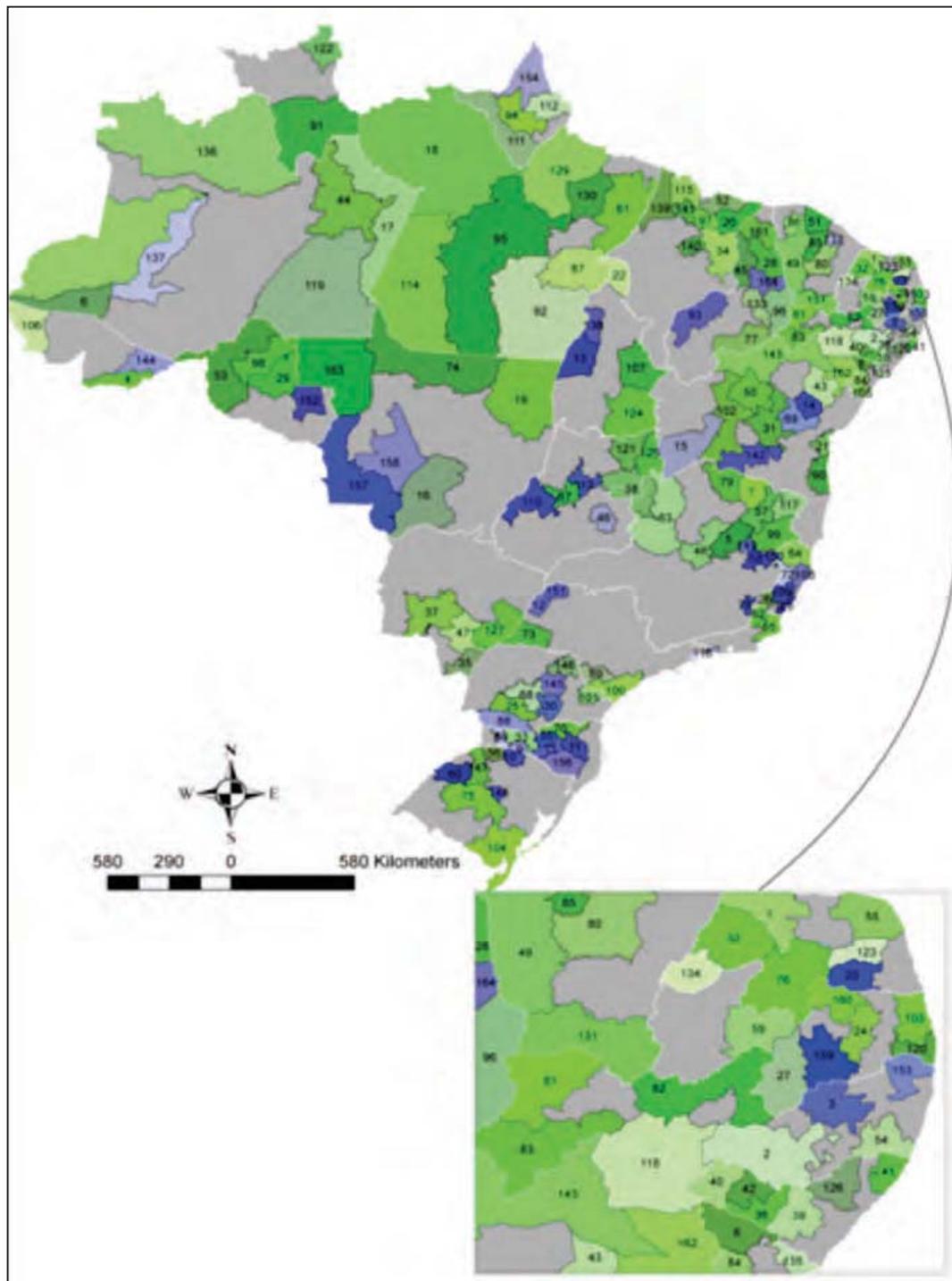
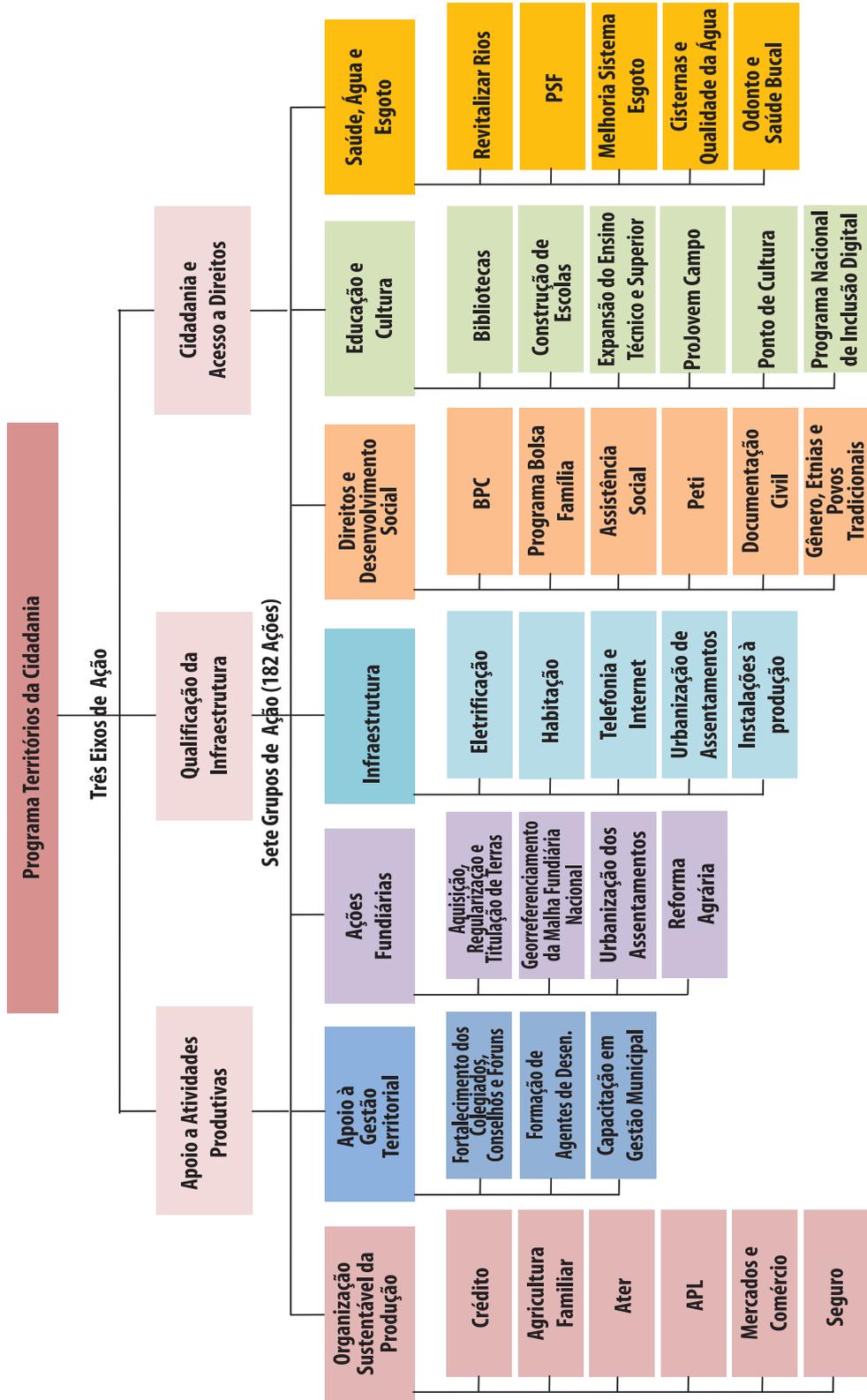


Figura 2 - Diagrama do Programa Territórios da Cidadania



4. Síntese dos desafios à coordenação e alcance das políticas de desenvolvimento rural

Durante a realização deste trabalho foi evidenciado o esforço empreendido pelo Governo Federal para melhorar a coordenação das políticas de combate à pobreza rural e às desigualdades sociais, assim como a melhoria dos indicadores sociais, com a redução do percentual de pobres e pobres extremos no país. No entanto, a pobreza ainda persiste em patamares não compatíveis com um país que se encontra entre as cinco economias que mais crescem no mundo.

Fazem parte desse quadro de persistente pobreza as dificuldades de coordenação das políticas públicas, presentes no âmbito das instituições federais, estaduais e municipais. A existência de tais dificuldades que vão desde a histórica fragmentação das políticas públicas à baixa eficácia das políticas sociais⁶³, não é desconhecida dos dirigentes públicos, da representação política e da sociedade, no entanto, apenas o conhecimento parece não ser suficiente para promover as mudanças necessárias, é preciso agir sobre a realidade. Com o objetivo de contribuir com o debate sobre a coordenação das políticas públicas de desenvolvimento rural, foram relacionados a seguir alguns desafios⁶⁴ a serem superados:

- Formulação das políticas/programas centralizados no Governo Federal, de iniciativa do Ministério, com pouca observância das interfaces com as demais políticas, as diferenças regionais e as contribuições dos entes federados. As políticas públicas federais de desenvolvimento rural tendem a se impor sobre os estados e municípios;
- Frágil coordenação interna do MDA, aliada aos insuficientes mecanismos de articulação e integração das ações com os demais Ministérios e órgãos envolvidos nas ações de desenvolvimento rural – fragmentação e dispersão;
- Elevada dependência dos estados e municípios das políticas e dos recursos federais destinados ao desenvolvimento rural, inibindo a apresentação de propostas de políticas;

63 “Alcance e Limites das Políticas Sociais para o Combate à Pobreza”, trabalho apresentado pela Prof^a Lena Lavinias, da UFRJ, no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial – Estratégias de Combate à Pobreza Rural, em Recife, 2010, *PowerPoint*.

64 Nas dificuldades elencadas foram incorporadas contribuições da Prof^a Celina Souza extraídas do trabalho: “Articulação e corresponsabilidade dos entes federados na implementação de políticas sociais”, apresentado no Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social – Desafios no Contexto Latinoamericano, em Brasília, dezembro de 2009, *PowerPoint*.

- Frágil articulação do MDA com os estados e municípios na implementação das políticas, tendendo a atuação direta por meio da contratação de organizações da sociedade civil;
- A cada política federal correspondem algumas instâncias de gestão participativa, que atuam nos níveis federal, estadual e municipal, mas com baixa capacidade propositiva, reduzido poder de influência na definição de políticas e no exercício do controle social sobre a ação do Estado e elevada “politização”;
- Equipes estaduais responsáveis pelos programas federais de desenvolvimento rural, sobrecarregadas, sem autonomia gerencial e financeira e com limitada capacidade de decisão e ação; insuficientes recursos materiais e financeiros que permitam atender prontamente às demandas do Programa; na maioria dos estados, especialmente nos Estados mais pobres do Nordeste, há carência de pessoal qualificado, instalações adequadas, equipamentos e, principalmente, de tecnologia para eliminar a repetição das tarefas diárias exigidas pela burocracia;
- O sistema de assistência técnica não está consolidado, o quadro técnico é insuficiente e pouco qualificado. A ação deveria ser permanente e mais bem planejada. A cultura corporativa que predomina nas empresas de assistência técnica e extensão rural dificulta a renovação institucional. Por outro lado, a rede de instituições privadas carece de maior qualificação técnica e de mais técnicos para atender à demanda por serviços técnicos pelos agricultores;
- Nos municípios, principalmente, das regiões mais pobres, a fragilidade gerencial e operacional, as restrições de ordem material, técnica e política, são ainda maiores, em muitos casos a Secretaria de Agricultura se resume ao próprio secretário que não dispõe de meios para exercer minimamente as funções técnico-administrativas requeridas.

5. Sugestão de agenda prioritária

Apresentam-se algumas propostas à formulação de uma agenda prioritária, com o objetivo de apoiar o Governo Federal na tomada de decisão para responder ao desafio da ampliação do alcance das políticas de combate à pobreza e desenvolvimento rural. As propostas apresentadas estão baseadas na reflexão desenvolvida neste trabalho, em sugestões apresentadas pelos expositores participantes do V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial e nas propostas constantes no relatório-livro Extrema

pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e à moradia adequada⁶⁵. Esse relatório-livro é resultado da articulação promovida pela Plataforma DhESC Brasil, em parceria com um conjunto de instituições que atuam em prol dos direitos humanos, cujo relatório foi encaminhado à ONU, em 2002. A inserção de algumas das propostas constantes nesse trabalho justifica-se pela pertinência e convergência com os propósitos do Projeto “*As Novas Caras da Pobreza Rural no Brasil*”.

Nesse sentido, sugere-se uma agenda organizada em dois blocos, o primeiro com as propostas de políticas prioritárias voltadas à redução da pobreza rural e ao desenvolvimento rural e o segundo com as propostas de coordenação de políticas:

1- Políticas prioritárias:

- 1- Perseguir a universalização dos direitos sociais, alcançando os pobres e pobres extremos ainda não cobertos;
- 2- Aumentar gradativamente os recursos orçamentários das áreas sociais, poupando-as de contingenciamentos*;
- 3- Priorizar as políticas públicas com maior capacidade de impactar a realidade de pobreza e promover inclusão social, a exemplo das políticas de: acesso à terra, educação, promoção dos serviços básicos e infraestrutura;
- 4- Estabelecer políticas integradas de planejamento e desenvolvimento, de modo a atenuar as diferenças regionais e eliminar bolsões de pobreza, fortalecendo as cidades de médio e pequeno porte*;
- 5- Adotar políticas públicas permanentes e conjugadas de desenvolvimento social e econômico, que possibilitem à população rural acessar a cidadania, conhecimentos especializados, tecnologias e crédito;
- 6- Avançar na estratégia de articular e integrar políticas públicas sociais de enfrentamento da pobreza, focalizando os territórios mais pobres para erradicação da extrema pobreza;
- 7- Desenvolver políticas, projetos e ações que apontem para a integração entre os diferentes grupos vulneráveis*;
- 8- Avançar na consolidação de uma política nacional de desenvolvimento rural, com base no acúmulo das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, incorporando as contribuições dos estados e municípios e da sociedade.

65 LIMA JR., Jayme Bevenuto Lima; ZETTERSTROM, Lena (Orgs.). Extrema pobreza no Brasil – a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Edições Loyola, 2002. O * marca as propostas retiradas deste trabalho.

2 - Coordenação e Gestão de Políticas:

- 1- Priorizar a coordenação e integração de políticas, especialmente entre as políticas econômicas e sociais, o que significa renovar os acordos com sociedade e aprimorar as experiências de gestão em curso;
- 2- Fortalecer a capacidade de gestão das instituições governamentais, especialmente, dos municípios e das instâncias participativas. Choque de institucionalidade nas políticas de desenvolvimento rural;
- 3- Reforçar a coordenação das políticas públicas federais entre os Ministérios, estados e municípios, ampliando o alcance das políticas (recursos humanos, técnicos, logística, rede de serviços comunitários e estaduais);
- 4- Envolver diretamente os atores sociais e aproveitar, da melhor forma possível, os recursos humanos, materiais e financeiros já mobilizados pelo Estado, além daqueles mobilizados pelas iniciativas locais, sejam de responsabilidade dos Governos Municipais ou de organizações da sociedade;
- 5- Considerar a ampliação da participação dos estados na coordenação das políticas;
- 6- Manter o foco e investir na melhoria drástica das capacidades de realização – fazer acontecer o que já se definiu como prioridade;
- 7- Estimular a produção de novos conhecimentos a partir da interação entre as instituições e a sociedade, seja para complementar, consolidar ou reforçar subsídios para a tomada de decisão;
- 8- Conhecer, reunir, avaliar e complementar as propostas existentes e produzir acordos entre as instituições para fazer acontecer os programas e compromissos já assumidos;
- 9- Focar na gestão e nos resultados das políticas públicas prioritárias, exercitando na prática um modelo de gestão participativa e integrada, mediante a avaliação conjunta entre as instituições governamentais e a sociedade, e a construção de acordos para superação das dificuldades e realização das ações;
- 10- Investir em mecanismos que facilitem e incentivem gestores e técnicos a promoverem a integração das políticas públicas;

11- Aperfeiçoar a Matriz de Ações do PTC, tornando-a um instrumento de negociação e acompanhamento das prioridades acordadas entre estado e sociedade. Torná-la georreferenciada, dinâmica e atualizável, capaz de expressar as interrelações entre as políticas públicas nos 120 territórios. Essa proposta supõe aproveitar as iniciativas já existentes, no âmbito governamental e da sociedade civil, convergindo os esforços e evitando tratar os programas de forma isolada e desconectada das políticas públicas instituídas, tanto estaduais, como federais e municipais. Em determinadas circunstâncias, é mais importante o esforço de integrar ações e iniciativas, do que acrescentar novas ações.

Referências

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Um Novo Brasil Rural 2003-2010.**

Ministério do Desenvolvimento Agrário, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural**, proposta aprovada pelo Condraf em 24 de fevereiro de 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da Cidadania – Integração de Políticas para Reduzir as Desigualdades.** Março de 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da Cidadania – Integração de Políticas para Reduzir as Desigualdades.** Setembro de 2009.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública – A Trajetória e a Estratégia do GESPÚBLICA**, página 49. Qualitymark, 2007, Rio de Janeiro.

LIMA, Marcos Costa. **Raízes da Miséria no Brasil: da Senzala à Favela.** In: ZETTERSTROM, Lena; JR. LIMA, Jayme Benvenuto (Orgs.). *Extrema Pobreza no Brasil – a situação do direito à alimentação e moradia.* São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 11 a 49.

KLISKSBERG, Bernardo. **O Desafio da Exclusão** – Para uma Gestão Social Eficiente, São Paulo, Fundap, página 64, 1997.

TABAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

GAETANI, Francisco. **As Políticas de Gestão Pública e os Desafios da Coordenação.** In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1ª Edição, 2008.

NERI, Marcelo. **A Nova Geração de Políticas Sociais.** In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1ª Edição, 2008.

Sites Eletrônicos e Documentos Consultados: <http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf>; <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2259286>> consulta evolução histórica do Pronaf; <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/galerias/arquivos/biodiesel/cartilha_biodiesel_portugues.pdf>.

Portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. 2181121692 PPA MDA pdf.

Estatísticas do Meio Rural, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos e Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008. EstatísticadoMeioRural2008.pdf

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf, Análise de Indicadores.** MDA/NEAD, Brasília, 2005. Pagflip-4204229-7145- it_Impactos_do_Pronaf_An-2889335 pdf.

KATO, Karina; Bonnal, Philippe. **Análise Comparativa das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial.** Brasília, IICA, 2010. pdf

SILVA, Maria Luiza; MULLER, Ana. **O Modelo Brasileiro do PNAE e resultados do Levantamento Nacional de Implementação da Lei 11.947/2009.** Encontro Nacional de Pesquisa, apresentação em *powerpoint*. FNDE – MDA.

SOUZA, Celina. **Articulação e co-responsabilidade dos entes federados na implementação de políticas sociais.** Apresentação em *powerpoint* realizada no Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social: Desafios no Contexto Latino Americano, Brasília, dezembro de 2009.

Ministério do Planejamento. **Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade - Plano Plurianual 2008-2011.** 001-mensagempresidencial_internet.pdf.

Santos, Luiz Carlos dos. **Reflexão sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – BNAE e a Agricultura Familiar no Nordeste.** Brasília, 04 de outubro de 2009. ReflexãoPNAE.pdf

Mais Agricultura para Mais Brasileiros. Plano Safra da Agricultura familiar 2009/2010. Caratilha_Plano_Safra_Agricultura_Familiar_2009-2010.pdf

Controladoria-Geral da União, Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Olho Vivo no Dinheiro Público**, Orientações para o Acompanhamento dos Programas de Desenvolvimento Agrário. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, DF, 2008. CGU Programa MDA.pdf

Entrevista com Pierre Salama, Prof. Emérito das Universidades, Cnrs-Cepn, Centro de Economia de Paris. Fórum DRS. Boletim Eletrônico Ano 4, Edição 71, Novembro/Dezembro de 2010. Edicao_71 Boletim FDR.pdf

Elaboração do PPA 2008-2011. **Programação Qualitativa.** Secretaria Executiva do Desenvolvimento Territorial – SDT. Espelho_1334_PPA_2008_2011.

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE. Relatório Final da Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite. Recife, junho de 2009. FADE_PPA_Leite.pdf

Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida. Brasília, novembro de 2003. PNRA_2004.pdf

Instituto de Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Pesquisa de Avaliação da Qualidade dos Assentamentos, Produção e Renda. 2010. pqra_incr.gov.br

MORCELLI, Paulo. **Programa Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF):** eficiência na garantia de renda e manutenção da atividade de pequena produção. Sobre o PGPAF.pdf

Sérgio Schneider, Lauro Mattei, Ademir Antonio Cazella, Histórico, **Caracterização e Dinâmica do Pronaf** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura, lido na internet: <<http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/394.pdf>>.

Gestão de Riscos na Agricultura Familiar – Interação entre o SEAF e o Sistema de Ater, José Carlos Zukowski, artigo lido na internet ater_gestão_e_riscos SEAF.pdf

Banco do Nordeste link tabela_dos_grupos_01_09_2009 Pronaf BN.pdf, o SEBRAE, link: <http://www.biblioteca.sebrae.com.br> Cartilha de Acesso ao Pronaf e site do MDA

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/>

<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/>

<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>

<http://www.incra.gov.br/portal/>

<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/credito>

<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciatecnica>

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//alimentacaoescolar>

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//biodiesel>

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//garantiasafra>

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//garantiasafra>

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//paa>

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas//pgpaf>

MDS <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa/modalidades/paa-leite>

Portal.mda.gov.br/portal/publicacoes/download_orig_file?pageflip_id..

PARTE 5

POBREZA RURAL: PONTOS PARA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

■ **Antônio Márcio Buainain**

Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador senior do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

Cláudio Salvadori Dedecca

Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp.

Henrique Dantas Neder

Professor adjunto do Instituto de Economia da UFU.

1. O QUADRO SÍNTESE DA POBREZA. A pobreza rural apresentou queda persistente no período 1990-2010, notadamente nos anos mais recentes. De acordo com dados do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (Iets), a proporção de pobres caiu de 56,80% para 23,01%; já o *gap* ou intensidade da pobreza (medido pela percentagem da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza) não caiu tão marcadamente no mesmo período, de 48,45% para 46,79% (segundo dados do IETS), o que significa que a população pobre remanescente no final do período continua tão pobre como antes. Mesmo com esta queda acentuada na proporção de pobres, em 2009, 16.527 milhões de pessoas com residência no meio rural (54,9% da população rural) recebiam renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* — linha demarcatória da pobreza estabelecida como critério por este trabalho— e 9,926 milhões de pessoas recebiam renda inferior a $\frac{1}{4}$ salário mínimo *per capita* —linha demarcatória da indigência (33,0% da população rural). Trata-se de um contingente expressivo, maior do que a população total da maioria dos países da América Latina e de muitos países europeus.
2. QUEM SÃO OS POBRES RURAIS? É necessário conhecer com precisão e clareza quem são os pobres rurais. Conhecer os pobres significa saber o que fazem, quanto ganham, quais suas fontes de renda, onde e como vivem, quais suas principais insuficiências e inseguranças, as características das famílias e do entorno. Em primeiro lugar, 67% dos pobres extremos rurais vivem nas regiões Norte e Nordeste do país. Dos 3.850 milhões de domicílios pobres rurais (contabilizados estritamente pelo critério da renda) 84,3% são chefiados por homens e 15,3% por mulheres. A proporção de domicílios pobres rurais chefiados por pessoas com idade inferior a 40 anos alcança a cifra de 47,8%. Apenas 9,5% dos

domicílios pobres rurais são encabeçados por pessoas com idade superior a 60 anos. A idade média dos chefes de domicílios pobres é de 42,5 anos enquanto os domicílios não-pobres rurais são comandados por pessoas com idade média de 49,5 anos. A população pobre rural situa-se, portanto, em uma fase menos avançada do ciclo de vida familiar. Quando consideramos toda a composição de pessoas pertencentes aos domicílios pobres rurais, a idade média é de 24,3 anos (enquanto que os não-pobres têm uma idade média de 38,5 anos). De um total de 16.527 pessoas residentes em domicílios pobres, 6.375 milhões têm idade inferior a 15 anos e 2.069 milhões estão na faixa entre 15 e 20 anos, sendo que estes dois contingentes (crianças e jovens) representam 41% da população pobre rural total. A elevada participação de crianças e jovens nos domicílios pobres no meio rural revela o nível alto de insegurança no qual vivem estas famílias e a importância das políticas de proteção social e daquelas focadas na interrupção dos mecanismos de reprodução da pobreza.

3. ONDE TRABALHAM E COMO SOBREVIVEM OS POBRES RURAIS? Outro aspecto relevante da população pobre rural refere-se a sua inserção econômico-produtiva. Dos 7.343 milhões de pessoas pobres rurais ocupadas, 1.988 (mais de ¼) estão inseridas em atividades relativas a culturas alimentares tradicionais. Do restante, 15,3 % estão ocupados em outras culturas alimentares, apenas 4% em culturas alimentares modernas, 8,3% em pecuária bovina e 7,8% em pecuária de outros animais. Em média os pobres rurais têm uma participação relativa nos rendimentos do trabalho correspondente a 69,5% de seus rendimentos totais, enquanto que as aposentadorias respondem por 21,1% (para os domicílios rurais com rendimento *per capita* entre ¼ e ½ salário mínimo. Já os pobres extremos (domicílios com rendimento *per capita* inferior a ¼ salário mínimo) têm seus rendimentos fortemente dependentes de transferências (21,7%). Da mesma forma, 37,3% dos domicílios pobres e 44,8% dos domicílios pobres extremos são chefiados por pessoas ocupadas em atividades por conta-própria (em geral com acesso à terra), 8,28% e 18,54% em atividades de autoconsumo, 27,1% e 27,9% assalariados sem carteira assinada e 20,5% e 5,3% como assalariados com carteira assinada. O perfil de inserção produtiva dos chefes de domicílios pobres extremos é fortemente dominado por atividades e formas de ocupação tradicionais. No entanto, destaca-se a elevada proporção de ocupados em atividades conta-própria entre os pobres extremos, o que reflete a elevada participação de domicílios com atividades familiares e baixa participação de força de trabalho assalariada entre os pobres extremos.
4. A FORÇA DE TRABALHO DA POPULAÇÃO POBRE RURAL OCUPADA ESTÁ SENDO ADEQUADAMENTE UTILIZADA? O grau de subutilização da força de trabalho

dos membros de domicílios pobres rurais corresponde a 33,6% (frente a 47% para os domicílios pobres extremos). Estes percentuais referem-se à participação relativa na população ocupada de seus componentes alocados em atividades que recebem uma remuneração inferior ao valor do salário mínimo, trabalhando mais do que 40 horas semanais ou aquele que trabalha em uma jornada semanal menor que esta, qualquer que seja a sua remuneração, excluindo-se deste cômputo os trabalhadores não remunerados e os trabalhadores ocupados na produção para o autoconsumo. Os domicílios pobres extremos têm forte composição média de seus ocupados alocados (como atividade principal) em atividades de produção para o autoconsumo (18,5%). Do total de domicílios pobres rurais com terra em 2009 (526.540) mais de 90% (476.764) tinham algum tipo de produção voltada para o autoconsumo. Destes, 83% consomem no domicílio até a metade da própria produção, enquanto que os restantes 17% consomem mais da metade. Este perfil é bastante semelhante para os domicílios pobres extremos. São, portanto, 190 mil domicílios rurais pobres e pobres extremos utilizando mais da metade da sua produção voltada para o autoconsumo. Este traço revela que não se pode desprezar a importância estratégica da produção própria para a sobrevivência das famílias pobres com base no argumento de que os estabelecimentos não são economicamente viáveis. Ainda nestes casos a produção própria é importante fonte de alimentação e por isto deve ser objeto de políticas canalizadas para elevá-la.

5. Na região Nordeste a área média ocupada pelos domicílios pobres e pobres extremos é de 17,4 e 3,8 ha, respectivamente. Do total de 190 mil domicílios pobres e pobres extremos com autoconsumo maior do que 50% de sua produção, aproximadamente 76 mil (40%) ocupam áreas menores do que 2 ha. Existem 825 mil domicílios pobres e pobres extremos que consomem até a metade de sua produção. Destes, 347 mil estão em áreas menores do que 2 ha. Este é o retrato da situação de subsistência da população pobre do país: os domicílios que mais se dedicam a este tipo de atividade são aqueles que mais possuem deficiências em termos de área suficiente para produção voltada para o mercado. Ao mesmo tempo, são os que vivenciam situações de maior insegurança e que acumulam as maiores insuficiências, e que, portanto, enfrentam maiores dificuldades para sair da pobreza. Esta constatação reforça a necessidade de um conjunto de políticas voltadas especificamente para estes grupos mais vulneráveis, sem desprezar a importância de fortalecer a capacidade de produção própria, que tem papel relevante para a segurança alimentar das famílias.
6. Esta situação de perfil é bastante distinta em cada espaço regional do país. Para a região Nordeste, o percentual de domicílios pobres e pobres extremos chefiados

dos por trabalhadores conta-própria (40,1% e 45,2%, respectivamente) é mais elevado que a média do país. Estes percentuais são sensivelmente mais reduzidos para a região Sudeste (21,5% para os pobres e 34,2% para os pobres extremos), mas voltam a elevar-se na região Sul (45,8% e 49,1%). A região que mais emprega trabalhadores com carteira assinada é a Sudeste com 32,6% dos chefes de domicílios pobres e 15,0% dos pobres extremos. Isto é bastante diferenciado para o Nordeste (16,7% e 3,9%) e para a região Sul (20,5% e 4,9%). Então temos distintas configurações de inserção ocupacional e, se descermos mais ao nível local, isto se tornará mais ainda heterogêneo.

7. OUTRAS CARACTERÍSTICAS RELEVANTES SERVEM PARA AMPLIAR ESTE QUADRO DA POBREZA RURAL NO BRASIL. A renda é um indicador social importante, que tem sido utilizado, por razões práticas, para identificar e quantificar, de maneira fácil, a população pobre. No entanto, todos concordam que a pobreza é um fenômeno social de caráter multidimensional, que se caracteriza por múltiplas insuficiências materiais, institucionais e humanas que se traduzem em déficits de capacitações e de oportunidades que não se refletem, nem de longe, na insuficiência de renda. A análise dos indicadores de várias dimensões da pobreza, captadas pela insuficiência no acesso de bens e políticas públicas, revela que as famílias rurais pobres apresentam indicadores abaixo da média em praticamente todas as dimensões, com a única exceção da participação de domicílios chefiados por mulher.
8. Os indicadores sociais do meio rural são todos piores dos que os do meio urbano, reflexo do viés urbano que caracterizou o desenvolvimento brasileiro. Segundo a Pnad 2009, a taxa de analfabetismo nas áreas rurais era de quase 22% (9,7% na população total), um total de 14,1 milhões de pessoas e o rendimento médio mensal, de R\$310,00, era bem inferior ao valor de um salário mínimo vigente (R\$380 reais). Mais de 30% da população rural não tinha acesso à água canalizada, quase a metade não tinha acesso a telefone e quase 75% das pessoas residentes em área rural moravam em domicílios sem esgotamento sanitário. Estes dados indicam que alguns serviços não estão disponíveis no meio rural, mesmo para a parcela da população com renda superior à da linha de pobreza.
9. A educação é uma dimensão importante do desenvolvimento humano e da pobreza e os indicadores revelam a precariedade da situação no meio rural. Em 2008, 24% da população rural enquadrava-se na categoria "sem instrução e menos de 1 ano", contra 9% no meio urbano; 18,5% da população rural tinha de 1 a 3 anos de instrução (8,4% da população urbana), 30,5% tinha de 3 a 7 anos (22,5% da população rural), 25% tinha de 8 a 14 anos de estudo (51% da urbana) e apenas 1,6% da população rural tinha mais de 15 anos (9% da população rural).

10. Os pobres rurais extremos na região Nordeste têm uma taxa de analfabetismo média de 30,8% e 83% de sua força de trabalho e não possuem vínculo com a Previdência Social. Esta é uma característica geral para toda a população rural brasileira em situação de pobreza extrema, um pouco menos acentuada em outras regiões do país, mas todas superando a marca dos $\frac{3}{4}$ da população ocupada, mesmo em áreas mais desenvolvidas como é o caso da região Sul. Verifica-se na região Nordeste uma taxa de trabalho infantil de 13,9% e para a região Norte alcança-se o percentual de 14,4%. A proporção de domicílios pobres extremos sem água alcança o valor alarmante de 64,6% na região Norte e 57,3% na região Nordeste. Falta de provimento de esgotos domiciliares adequados para os domicílios pobres extremos atingem 55% e 48% para estas duas regiões. Mesmo para a energia elétrica (um bem relativamente mais disponível e com elevada expansão recente) 27% da população pobre extrema do Norte e 10% do Nordeste estão desprovidos.
11. Em síntese, o domicílio típico rural em situação de pobreza no país caracteriza-se essencialmente por domicílios minifundistas ou domicílios de trabalhadores rurais, com grau de inserção muito instável no mercado de trabalho e concentrado na produção para mercados de baixo dinamismo econômico e com acentuado componente de subsistência. De certa forma, pode-se dizer que considerável parcela destes domicílios encontra-se à margem das principais políticas de desenvolvimento rural (tais como Pronaf e PAA), que são focadas na agricultura familiar mais capitalizada. Em algumas regiões do país estas políticas têm conseguido obter sucesso, como é o caso da revitalização das bacias leiteiras do Sul do país e em algumas áreas do Nordeste, mas ainda há muito que se fazer em termos de estratégias e prioridades específicas voltadas para o setor mais marginalizado da agricultura familiar. Apesar da amplitude do Pronaf, os recursos tendem a se concentrar nas regiões Sul e Sudeste, onde a agricultura familiar, mais desenvolvida, organizada e integrada ao mercado, tem maior capacidade de absorção de crédito e de captação de recursos não creditícios disponibilizados para o fomento da capacidade produtiva. Neste contexto, os instrumentos de apoio à agricultura familiar mais pobre, concentrada nas regiões Norte e Nordeste, têm sido menos eficazes e mobilizado menos recursos financeiros. Assim, ao mesmo tempo em que deve ser mantida a trajetória de expansão dos recursos para a agricultura familiar em geral, faz-se necessário reforçar as linhas de ações mais adequadas às condições dos grupos mais pobres, que apresentam níveis de insuficiências mais elevados e abrangentes.
12. As faces da pobreza aparecem de uma maneira diferenciada para as regiões. Em primeiro lugar aponta-se a grande concentração da pobreza nas regiões Norte

e Nordeste do país. A questão da densidade da pobreza é um aspecto dos mais fundamentais do ponto de vista estratégico. Uma coisa é a baixíssima densidade em regiões como a Centro-Oeste do país. Políticas para estas regiões deverão ser completamente distintas das políticas voltadas para a região do semiárido nordestino onde a pobreza é massiva e concentrada. Por ser assim tão elevada a densidade espacial da população pobre rural nesta região precisamos de uma política de proteção muito forte e com instrumentos específicos e próprios. As políticas devem ser traçadas dentro de um contexto de pobreza bastante diferenciada em suas características e determinações.

13. A RECORRÊNCIA DA POPULAÇÃO POBRE RURAL. O Brasil é um país que terá nas próximas décadas uma recorrência de população rural. A participação relativa da população rural no Brasil está hoje, segundo o Censo Demográfico, em 15%. Pode ser que caia nas próximas décadas, mas as projeções ainda nos informam que em 2050 teremos algo como 30 milhões de pessoas no meio rural brasileiro. Isto implica que o meio rural brasileiro só é menor do que o México e a Argentina, mas maior do que todo o resto dos demais países da América Latina. Então a questão rural do Brasil não será uma questão transitória. Mais ainda, agora com o Censo Demográfico de 2010, é possível trabalhar esta ideia, que já está presente em alguns outros países, como por exemplo, na Europa já se trabalha nesta perspectiva de incorporar as cidades com menos de 5 mil habitantes como sendo cidades agrícolas ou cidades rurais. Se fizermos isto, nossa população rural vai ter uma dimensão ainda muito mais expressiva. Então, estamos adotando como ponto de partida a hipótese de que, ao contrário do que se pensava na década de 70, quando se projetava que o processo de urbanização reduziria a população rural à proporção residual na estrutura demográfica, o Brasil deverá conviver com um nível absoluto elevado de população rural, o que requer considerá-la na agenda de política pública brasileira com o devido destaque. Isto significa que não se deve olhar ou definir uma estratégia para enfrentar os déficits do meio rural como política transitória, como algo compensatório, voltada para problemas que em breve estarão superados pelo próprio processo de crescimento, que reduziria o rural a dimensões insignificantes. A questão rural vai estar presente no Brasil ainda durante muitas décadas, pelo menos até 2050, até onde temos estimativas feitas para a dimensão da população rural, independentemente do conceito e dos problemas que a definição do rural carrega, sendo uma questão presente estruturalmente no Brasil.
14. DE QUE FORMA AS POLÍTICAS PÚBLICAS PODEM ATINGIR OS POBRES RURAIS? Estamos falando de pobres rurais que são produtores, que são trabalhadores rurais sem terra e em muitos casos também os pobres rurais que dependem quase

que exclusivamente de transferências governamentais; estamos falando de pobres rurais que vivem isolados no meio rural, de outros que vivem em pequenos aglomerados rurais e também de um número crescente de pobres que vivem em áreas urbanas e trabalham e vivem no meio rural e na agricultura. Estamos falando de pobres que ganham a vida trabalhando na agricultura, como produtores, como trabalhadores rurais e/ou como produtores e trabalhadores, mas também de pobres que trabalham em atividades rurais não-agrícolas. Enfim, estamos falando de famílias pobres com características, experiências, recursos, capacitações e oportunidades muito distintas. A pobreza rural é multifacetada regionalmente, não existindo um conjunto único de características típicas e homogêneas para os domicílios pobres rurais em geral. E mesmo quando as características são semelhantes, os significados são distintos em função dos contextos diferenciados nos quais estão inseridas as famílias rurais pobres. Um minifúndio é sempre um minifúndio, mas as possibilidades de exploração de um minifúndio são diferentes dependendo da localização e do entorno no qual estão inseridos.

15. A pobreza Nordestina tem uma participação muito maior de minifundistas e trabalhadores sem terra do que na região Sul e, em menor grau, do que no Sudeste. O significado de não ter terra no Nordeste é bastante distinto em comparação com outras regiões. Ainda que no semiárido nordestino o acesso à terra ofereça uma oportunidade produtiva mais restritiva do que em outras áreas, sua importância pode ser maior por causa da situação relativamente menos favorável em termos de opções de geração de renda no mercado de trabalho assalariado e de outras oportunidades; já em outras regiões onde os pobres rurais têm outras possibilidades e alternativas via mercado de trabalho mais organizado e com remunerações médias mais elevadas, o acesso à terra pode não ser tão importante como o é onde faltam alternativas. No entanto, resolver o problema agrário no Nordeste é muito mais complexo do que nas demais regiões do país. De um ponto de vista estratégico e de prioridades, este aspecto é fundamental e significa que, estrategicamente, no Nordeste e Norte, as políticas de proteção social deverão continuar a ter uma dimensão muito mais relevante do que nas demais regiões. Na região Nordeste a ação do setor público no meio rural é “facilitada” pelo adensamento da população pobre, na região Norte a pulverização dos domicílios torna o desafio ainda maior.
16. Um aspecto importante da política de desenvolvimento rural refere-se à necessidade de estímulo a setores produtivos que apresentem maiores valores de elasticidade do emprego em relação à produção. Infelizmente assiste-se a um quadro de evolução da composição da produção que aponta na direção contrária a este objetivo. A especialização produtiva nestes setores com grau eleva-

do de mecanização (cana-de-açúcar, soja, café) tem levado a um esvaziamento ocupacional de muitas regiões do país, como é o caso do Cerrado central, com forte redução da população economicamente ativa agrícola. Por outro lado, a reestruturação produtiva passa a demandar um perfil bastante distinto de força de trabalho que se distancia dos ocupados em domicílios pobres, com baixa qualificação e reduzido grau de instrução.

17. A análise dos determinantes da pobreza reafirma que a educação tem peso relevante para a configuração da pobreza no meio rural, mas que não consegue explicar sozinha o grau de pobreza e desigualdade que caracteriza o campo brasileiro. A mesma autora indica que ao examinar *"a situação da pobreza rural no país a partir da condição de atividade dos indivíduos e da categoria ocupacional é possível identificar a heterogeneidade das situações a partir das quais a pobreza se cristaliza."*
18. De fato, a pobreza não é apenas um fenômeno multidimensional, é também o resultado de múltiplas causas, de fatores e distorções estruturais que não foram enfrentados e corrigidos por políticas públicas adequadas ao longo da história brasileira. Isto significa que o enfrentamento da pobreza rural é um processo de médio e longo prazo, que envolve uma agenda de políticas de alívio imediato de sintomas mais graves da pobreza, que se manifestam principalmente no grupo dos mais pobres, combinada com políticas dirigidas para a remoção de causas que atuem em múltiplas áreas e níveis.
19. Um risco sempre presente no enfrentamento de problemas multideterminados é a dispersão de esforços que resulta da dificuldade de hierarquizar no tempo e espaço as diferentes ações, segundo uma lógica de prioridades que levem em conta tanto as urgências como as pré-condições e nexos causais entre políticas e efeitos diferentes. Neste sentido e para evitar este risco, propõe-se para reflexão um tripé em torno do qual se articulariam as políticas, com diferentes tempos, amplitudes e focos, em uma estratégia consistente de promoção da superação da pobreza alinhado com o objetivo do Governo Federal de promover a integração social e produtiva: (i) PROTEGER; (ii) INTERROMPER e (iii) INSERIR¹. Deve-se indicar que estes eixos são meramente articuladores de políticas, programas e ações existentes na matriz institucional e de políticas do país, e dialogam com os eixos propostos pelo Programa Brasil sem Miséria, lançado recentemente pelo Governo Federal.

¹ Os eixos foram baseados em Buainain, A. M. (coordenador). Diálogo de Políticas para Inclusão Social e Produtiva: pontos para reflexão e debate. Campinas, fevereiro de 2010, Documento preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), CT no. 001/52284.

20. **PROTEGER.** Ao longo das últimas décadas o país vem construindo uma importante rede de proteção social que está transformando a figura do indigente em um cidadão portador de direitos. Não é possível, no curto prazo, erradicar a pobreza rural massiva que ainda caracteriza algumas áreas do país, notadamente no Nordeste. A ampliação dos programas de proteção social no período mais recente, centralizados no Bolsa Família, e o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, traduzem um amplo consenso de que não é possível imaginar a continuidade desta situação, que marginaliza um contingente significativo da população rural. Neste contexto, o possível — que significa um passo gigantesco —, é PROTEGER os mais pobres, utilizando os amplos instrumentos e políticas de proteção social articuladas com os serviços públicos básicos (saúde, educação, água, esgoto, tratamento de lixo) implantados no país e já previstos na atual institucionalidade brasileira. O objetivo imediato e de médio prazo seria ampliar a cobertura das atuais políticas sociais — ainda baixa em algumas áreas em relação às necessidades—, alcançando especialmente àquelas famílias que se encontram impossibilitadas de ingressar nos programas que compõem a rede de proteção social, para além do Bolsa Família, incluindo a previdência e outros benefícios. Nesta condição destacam-se, no meio rural, famílias que estão fora da cobertura porque simplesmente elas não existem oficialmente, por não possuírem documentos. Neste caso, um dos principais obstáculos reside na fragilidade das instituições sociais responsáveis, tanto municipais como estaduais, as quais não contam com equipes e estruturas que permitam alcançar e atender a todas as famílias pobres nas várias regiões do estado.
21. **INTERROMPER A REPRODUÇÃO DA POBREZA.** A pobreza é hoje a principal herança que a maioria dos pobres rurais recebe de seus pais e cortar os elos da engrenagem que têm dado sustentabilidade à pobreza é, na maioria dos casos, uma tarefa geracional. INTERROMPER a reprodução da pobreza exige ações em pelo menos duas frentes simultâneas: de uma parte, é preciso intervir para evitar que a criança pobre de hoje seja o jovem pobre de amanhã; de outra parte, é preciso intervir junto aos jovens pobres de hoje para impedir que venham a ser as famílias pobres de amanhã. Interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza implica em dotar os pobres de hoje, crianças e jovens, de ativos pessoais necessários para criar e ampliar suas perspectivas. Os caminhos são múltiplos, mas três são essenciais: (i) investir na educação hoje para que os jovens de amanhã tenham melhores perspectivas no futuro próximo; (ii) ampliar as oportunidades para os jovens de hoje investindo na educação, na qualificação profissional e no acesso e uso de novos conhecimentos que possam abrir as portas para a geração de renda em várias áreas, até nas rurais não-agrícolas e as não-rurais; e (iii) investir nas atividades com potencial para gerar renda, trabalho

e para absorver o jovem rural. O principal, porém não único instrumento deste eixo é a educação, seja a básica (fundamental e médio) seja a profissionalizante, a capacitação efetiva das pessoas para trabalhar, para empreender e para ser cidadão. A educação, em sentido amplo, articulada com outras políticas de desenvolvimento rural, do Pronaf à reforma agrária, cria sinergias que potencializam os efeitos positivos das intervenções isoladas sobre as oportunidades e capacidade de geração de renda das famílias pobres.

22. INSERIR. A inclusão social e produtiva pressupõe, e se assenta, na promoção dos homens e mulheres, e não apenas na promoção de obras. Investimentos em infraestrutura de desenvolvimento, em particular nas áreas pobres, nas quais, sem desenvolvimento, dificilmente será possível superar a pobreza, são sem dúvida condição necessária, mas não suficiente para promover a inclusão dos pobres rurais. O investimento nos homens e mulheres deveria ter como eixo a qualificação para a empregabilidade. De fato, levando em conta o conjunto de políticas vigentes, a empregabilidade destaca-se como um polo importante, estratégico, de articulação de políticas de inclusão social e produtiva: pressupõe foco e permite a definição de metas; envolve políticas de educação no âmbito das famílias dos trabalhadores e de qualificação profissional para jovens e mulheres selecionadas; criação de oportunidades de trabalho, empreendedorismo etc. Políticas voltadas para a empregabilidade podem ser adaptadas a muitos contextos distintos, articulando diferentes instrumentos de política em composição e intensidade segundo as condições e objetivos particulares de cada realidade. A empregabilidade tem um escopo abrangente, e pode ser trabalhada tanto no contexto da economia solidária, da agricultura familiar, dos arranjos produtivos envolvendo grandes e médios empreendimentos em territórios rurais, desde o turismo, polos industriais em expansão, indústria naval, mineração, construção civil etc.
23. É possível erradicar paulatinamente a pobreza rural por meio da promoção de políticas públicas integradas de desenvolvimento, focalizadas na criação de oportunidades e na dotação de meios para permitir que, principalmente os jovens, possam trabalhar, empreender e realizar seus projetos. Educação e formação com qualidade para inserção no mercado de trabalho; capacitação para gerar renda, seja na obtenção de trabalho formal, como profissionais autônomos, como micro e pequenos empresários; acesso aos meios materiais, seja o crédito, seja a terra, são instrumentos da política de erradicação sustentável da pobreza rural.
24. Esta visão estratégica de alinhamento das políticas em torno destes 3 eixos é consistente com a visão da atual administração e tem rebatimentos nos âmbitos político e institucional. Notem-se alguns supostos e implicações da estratégia:

- A dimensão da exclusão social e produtiva em áreas de grande concentração da pobreza rural, como no Semiárido Nordeste, é um desafio geracional;
 - A estratégia de Proteger, Interromper e Inserir tem implicações temporais (as soluções são de médio e longo prazo e as intervenções imediatas devem ser consistentes com a visão estratégica) e exige definição de foco, seja quanto à abrangência, seja quanto aos beneficiários (universal quanto à proteção, focalizada por gênero e idade nas mulheres, crianças e jovens no que se refere à interrupção do ciclo da pobreza, e ainda mais focalizada nos jovens no que se refere à inserção).
25. Não é demais enfatizar que os eixos estratégicos estão associados tanto horizontal (ou circularmente) como verticalmente. As ações desenvolvidas, principalmente nos eixos Proteger e Interromper, são imediatamente relacionadas e se afetam, tanto no mesmo plano temporal (articulação horizontal ou circular) como em diferentes tempos (articulação vertical). A visão estratégica é que a proteção efetiva inclua ações prioritárias para interromper a reprodução da pobreza, como a educação e saúde, que operam simultaneamente: as famílias atendidas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com acesso aos serviços públicos de saúde e as crianças frequentando escolas de qualidade cada vez melhor. Também se articula com o eixo Interromper, na medida em que os jovens estarão participando de programas de qualificação técnica e profissional, os chefes de família poderão ser beneficiários de programas como Pronaf, Reforma Agrária, APLs e as mulheres mães, ao mesmo tempo em que são protegidas por meio dos programas e serviços sociais básicos poderão participar, sempre de forma seletiva, de atividades voltadas para sua própria emancipação cidadã e econômica que contribuem tanto para cortar a reprodução da pobreza como para a inserção social e produtiva.
26. A articulação entre os eixos também deve ser pensada na linha de tempo: as ações do eixo Proteger viabilizam e são necessárias para Interromper e para Inserir. Crianças subnutridas na infância dificilmente terão desempenho educacional satisfatório; crianças abandonadas por pais que lutam pela sobrevivência em condições extremamente adversas têm mais chance de serem vítimas do crime que sujeitos de processos de integração social e produtiva. Da mesma forma, o eixo Integrar deve ser considerado como instrumento de superação da pobreza que mantém as famílias sob a proteção especial, recebendo auxílio de Programas de Transferência de Renda que, muito embora tenham sido incorporados como parte dos direitos do cidadão, não deixam de expressar uma situação social indesejável e de certa forma degradante para as

famílias que dependem das transferências por não lograrem sobreviver dignamente por meio do esforço próprio.

27. Nesta perspectiva, sugere-se como parte da definição de foco das políticas sociais privilegiar o atendimento às famílias mais pobres e beneficiárias do Bolsa Família, definindo parâmetros de graduação de forma que elas alcancem a condição de autossustentação por meio do acesso às políticas emancipatórias, como: educação de nível médio, qualificação e formação técnica, empreendedorismo, tecnologia e novos conhecimentos. Para tanto, é requerido a construção de mecanismos objetivos de acompanhamento e avaliação das ações, e, acima de tudo, coordenação entre os entes federativos e integração das políticas, tornando-as complementares e eficazes.
28. CAMINHOS DE SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL. Consistente com a visão multideterminada e multidimensional da pobreza, a experiência no Brasil e no mundo indica que não existe uma única porta de saída da pobreza, e que vários caminhos podem levar à inclusão social e produtiva e à superação da pobreza. À política pública cabe abrir e indicar possibilidades, pavimentar caminhos, facilitar os percursos e prover condições necessárias para que os pobres possam superar os déficits de capacitações e de acessos aos bens básicos e aos serviços públicos. Mas a decisão sobre os caminhos que serão efetivamente seguidos dependem, de maneira crucial, de condições locais, da história de vida das pessoas, famílias e comunidades, da cultura, expectativas e até de fatores fortuitos e aleatórios, positivos e ou negativos.
29. POBREZA E RENDA. Ainda que a renda seja apenas uma das dimensões e indicadores da pobreza, amplamente utilizada para delimitar e quantificar de maneira fácil os pobres, um dos objetivos centrais das políticas de superação da pobreza é promover a elevação da renda das famílias pobres, por meio de várias estratégias que não são necessariamente excludentes. É possível sintetizar estas estratégias em 4 caminhos principais para sair da pobreza rural em termos de renda, cada qual com condicionalidades, desafios e exigências particulares. O primeiro é o caminho da agricultura, que inclui tanto a elevação da renda gerada pela produção agropecuária como a gerada pela participação no mercado de trabalho agrícola (inclui tanto a agricultura como a pecuária). A primeira vertente deste caminho - a da produção agropecuária - pressupõe, como condição necessária, o acesso à terra (*lato senso* aos recursos naturais e ambientais), à tecnologia, ao conhecimento e aos mercados de produtos e insumos, ou seja, aos fatores responsáveis pela capacidade de produção e pela produtividade do trabalho. Ainda assim, os acessos não asseguram, por si sós, a elevação sustentável da renda, uma vez que a produção e produtividade na agricultura dependem,

de forma crucial, da oferta e das condições ambientais, e a renda depende da produção, do funcionamento e da valoração da produção pelos mercados agropecuárias. A segunda vertente do caminho agropecuário - a da geração de renda no mercado de trabalho - passa tanto pela criação de oportunidades de trabalho como pela valorização do trabalhador rural e regulação das relações de trabalho no meio rural, cujo nível de informalidade, precariedade e baixa remuneração é elevado nas áreas de concentração da pobreza rural. O segundo caminho é o da geração de renda rural não-agrícola, que, mais uma vez, depende da geração de oportunidades, como empreendedor autônomo ou trabalhador assalariado, da capacidade pessoal e dos meios para aproveitar as oportunidades criadas pelo próprio desenvolvimento, seja nos territórios pobres e em outras áreas mais dinâmicas (o que implica na migração). O terceiro caminho é o da própria migração para as cidades, seja para os núcleos urbanos nos territórios rurais nos quais residem, seja para cidades de tamanho médio, grande ou metrópoles regionais ou fora da região. Deve-se destacar que ainda que os movimentos migratórios tenham caído, o movimento rumo às cidades, principalmente pequenas e médias, continua importante, especialmente entre os jovens rurais que não querem ou não podem continuar vivendo e trabalhando no meio rural. É neste sentido que a migração pode tanto significar uma oportunidade de superação da pobreza rural como uma simples transferência da pobreza para o meio urbano. Finalmente, um quarto caminho, que para muitos não significa a superação da pobreza, é o da proteção social reforçada para assegurar o acesso aos direitos básicos para as famílias pobres rurais que não tenham condições de percorrer as trajetórias anteriores. No entanto, a proteção não pode ser vista com preconceito e sim como um sinal de amadurecimento de uma sociedade que decide proteger seus cidadãos que, por várias razões, não se encontram em condições de assegurar sua própria sobrevivência em patamares mínimos definidos pela própria sociedade. No contexto dos 3 eixos sugeridos acima - proteger, interromper e inserir - o caminho das transferências se insere no eixo da proteção, que estaria na base da pirâmide, e não como restrita às famílias sem condições de sair de fato da pobreza.

30. A AGENDA. A agenda proposta alinha algumas das sugestões que emergiram das análises apresentadas como pontos para reflexão do grupo.
31. ALARGAMENTO DO CONCEITO DE RURAL. Alargamento do conceito de rural e sua incorporação no desenho das políticas de desenvolvimento rural. Atualmente ainda não existe uma política territorial efetiva. O Programa Territórios da Cidadania e as ações do MDA nos territórios rurais são embriões de ações baseadas em uma concepção territorial mais abrangente, mas que ainda faz um

corde claro entre o rural e o urbano, baseado na metodologia oficial que tende a marginalizar o rural. Neste sentido, é necessário superar a segmentação espacial vigente e desenhar políticas que tenham como resultado a efetiva integração destes espaços hoje segmentados. Esta diretriz envolve decisões referentes à localização de alguns equipamentos (por exemplo, escolas técnicas, equipamentos comunitários, campus universitários, sedes de agências públicas podem ser implantadas em áreas rurais vizinhas às áreas urbanas), investimentos públicos em infraestrutura e estímulos a investimentos privados nos espaços rurais, identificação e exploração de potenciais ativos socioculturais nos espaços rurais e cuja exploração poderia proporcionar a integração urbano-rural.

32. SUPERAR A PULVERIZAÇÃO DAS AÇÕES. Superar a lógica da pulverização de interesses e investimentos que tem privilegiado o atendimento de demandas de municípios com forte viés para as áreas urbanas em detrimento das áreas rurais. Em muitas áreas da política social a escala é uma variável muito importante para viabilizar a operação/desempenho minimamente eficiente de muitas ações, cuja desconsideração tem levado a uma nociva concentração dos serviços nas grandes cidades, como na saúde. Neste sentido, é necessário ampliar a escala de planejamento do desenvolvimento para abranger vários municípios, de modo a gerar as funcionalidades necessárias tanto para a integração dos espaços urbanos, rurais e intermunicipais, como para a diversificação das economias locais e sua inserção em fluxos externos mais favoráveis.
33. COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO. A pobreza se manifesta em múltiplas insuficiências e déficits patrimoniais, de renda, de capacitações, de acesso às políticas públicas, de oportunidades e de cidadania em geral. Frequentemente estas insuficiências são abordadas por políticas setoriais e sociais específicas, desenhadas a partir de uma dupla determinação. De um lado, a institucionalidade relativamente rígida plasmada na organização do estado brasileiro, com uma estrutura de ministérios, secretarias, agências etc. que carrega uma forte carga do passado, com uma inércia reprodutiva dura face às eventuais tentativas de reformas. De outro lado, as especificidades das próprias insuficiências que demandam políticas e ações especializadas por parte do setor público. A paternidade e responsabilidade sobre estas ações são distribuídas no interior do aparelho de estado, em parte em função dos mandatos e competências próprias das organizações, e em parte em função do jogo político, do pioneirismo e até de acasos. O fato é que estas políticas e ações têm sido desenhadas a partir de uma matriz institucional e conceitual fragmentada, que se reproduz na implementação junto à população. O resultado é que o pobre não vê o Estado ou o setor público como único, mas sim fragmentado em

muitos estados e muitos agentes públicos, alguns “bons” e “eficientes” e outros “maus e ineficientes”. Mais importante, no entanto, é que a fragmentação das políticas se traduz na fragmentação dos resultados, que não chegam a se unificar em nenhum nível, nem no indivíduo, domicílio, município ou território. As ações chegam ao destino de forma parcial, em tempos diferentes e com lógicas e exigências particulares. O resultado é uma redução da eficácia de muitas ações, mesmo daquelas que, quando examinadas de forma isolada, são bem avaliadas. Por exemplo, o aprendizado é comprometido pelas enfermidades e deficiência no atendimento médico; ações para reduzir a segurança alimentar também podem ser comprometidas por questões sanitárias - as diarreias associadas a problemas de higiene estão entre as principais causas da desnutrição infantil grave; a redução da delinquência entre os jovens é afetada pela falta de trabalho e assim por diante. Neste sentido, a articulação e coordenação das políticas e ações entre os entes do governo permitiriam, independente da criação de novas ações e do aporte de novos recursos, uma melhoria da eficácia das atuais políticas sociais voltadas para os pobres rurais.

34. DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. São diretrizes que vêm sendo adotadas em algumas políticas do país, cuja aplicação deve ser reforçada, mas cercada de cuidados para evitar que seja instrumento da própria fragmentação que é uma das marcas das ações do Estado brasileiro.
35. POLÍTICAS UNIVERSAIS E FOCALIZADAS COM ÊNFASES E SEQUENCIAMENTOS DIFERENCIADOS. A pobreza rural tem traços comuns a todas as regiões e outros que são profundamente diferenciados regionalmente. A heterogeneidade e diferenciação das situações de pobreza estão associadas tanto à intensidade e abrangência de certas insuficiências como ao próprio contexto no mundo rural no qual as famílias estão inseridas. Famílias com o mesmo nível de insuficiência de renda vivendo no interior de um estado como o Pará e no interior de São Paulo, por exemplo, provavelmente adotarão estratégias de sobrevivência e terão perspectivas muito diferentes para superar a insuficiência de renda. As necessidades são, portanto, diferentes. Em algumas áreas/regiões/situações os pobres rurais precisam, antes de tudo, de proteção básica direta contra inseguranças graves que comprometem a própria vida; em outras áreas/regiões/situações a proteção pode ser alcançada por medidas que qualificam e capacitam os pobres a gerar renda em seu estabelecimento, no mercado de trabalho ou como micro e pequeno empreendedor autônomo, ou para construir sua própria habitação e/ou se inserir em políticas públicas já estabelecidas. Não se trata, portanto, de polemizar sobre a natureza universal e focalizada das políticas, mas de reconhecer que mesmo a extensão a toda a

população dos benefícios de direitos universais consagrados na Constituição brasileira não é instantânea e requer tempo, em alguns casos consideráveis, além de recursos. Neste contexto e por isto mesmo, é necessário hierarquizar as prioridades e sequenciá-las em função das especificidades regionais e locais e das insuficiências mais graves de cada grupo.

36. MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL. O Brasil conta hoje com uma rede de proteção social única entre os países em desenvolvimento, em muitos aspectos comparáveis e até mais completa que a de muitos países desenvolvidos. Trata-se de uma institucionalidade recente, que vem sendo construída em meio a fortes restrições institucionais, de recursos financeiros e humanos, em resposta a múltiplas pressões e a percepções diferenciadas, convergentes e contraditórias, no interior do aparelho de Estado e na sociedade em geral. Ademais, a complexidade, custo e viabilidade política e fiscal são diferenciados entre os vários mecanismos, e alguns se desenvolveram mais do que outros, funcionam melhor, são mais eficazes e efetivos. Neste contexto, a estratégia de combate à pobreza rural exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção social já estabelecidos, em três direções que convergem para elevar a eficácia e efetividade: (i) acesso; (ii) qualidade e (iii) efetividade.
37. ACESSO À REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL. Em relação ao acesso, o levantamento feito com base nas informações da Pnad evidencia um número relevante de domicílios que atendem aos critérios para receber os benefícios do Programa Bolsa Família e, já devidamente inseridos no CadÚnico, ainda estão fora do programa. Isto é particularmente grave em áreas rurais muito deprimidas, onde as transferências são a principal ou única fonte de renda monetária. O problema de acesso é ainda mais sério quando se consideram outros mecanismos, como os benefícios de prestação continuada, ou os benefícios temporários concedidos no âmbito de políticas setoriais, como a de saúde e emprego. No caso da pensão e aposentadoria, importantes mecanismos de proteção aos idosos que se estendem para todo o domicílio pobre, o déficit de acesso é menor, mas ainda assim relevante. A extensão do acesso dos que têm direito aos mecanismos já estabelecidos teria um impacto significativo sobre o bem-estar das famílias mais pobres. Isto requer a continuidade e reforço do processo de construção do SUAS, em particular da Proteção Social Básica sob responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que não estão qualificados para cumprir com o mandato e nem têm força técnica e política para operar como um dos mecanismos de articulação das políticas e ações a cargo dos ministérios especializados. O déficit é ainda mais sério em relação à Proteção Social Especial, que prevê atendimentos de média e elevada complexidade, a cargo dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

38. **QUALIDADE E EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO.** A questão da qualidade tem várias dimensões que merecem atenção, desde aquelas mais simples e básicas, como o tempo de espera para acessar o benefício e a tempestividade do benefício, até àquelas mais complexas que afetam principalmente algumas políticas sociais, como educação e saúde (que em sentido amplo também têm componentes essenciais da rede de proteção social básica). Mesmo em um cenário pouco provável de relaxamento das restrições financeiras, mais uma vez se reconhece a impossibilidade material de resolver, em prazo curto, muitas das deficiências de qualidade que comprometem a efetividade de muitos mecanismos e políticas sociais. Isto exige, mais uma vez, ajuste de prioridades, sequenciamento e foco, levando em conta as particularidades regionais e locais.
39. **A EFICÁCIA DA PROTEÇÃO.** A eficácia da política depende diretamente do alcance e da qualidade; mas depende também do desenho e de alguns parâmetros adotados. Por exemplo, o valor atual do benefício do Programa Bolsa Família pode não ser suficiente para assegurar a eficácia do Programa em muitas áreas deprimidas e para muitos grupos sociais mais vulneráveis. Embora importante em qualquer situação, o valor pode não assegurar a proteção mínima pretendida pelo próprio Programa, e deveria ser reajustado. Isto pode ser especialmente importante em regiões mais debilitadas, onde as alternativas e oportunidades para a geração de renda e mesmo para a produção para o autoconsumo sejam mais limitadas, como é o caso de vários territórios do semiárido nordestino. É preciso, portanto, reavaliar objetivamente alguns dos parâmetros dos mecanismos de proteção à luz da eficácia em termos dos resultados que o benefício pretende alcançar.
40. **FORTALECIMENTO DA REDE DE PROTEÇÃO.** Frente à realidade social das áreas rurais, em particular nos territórios mais pobres onde se concentram a pobreza rural, a proteção inicial das famílias pobres requer a ampliação e qualificação da rede de proteção social, em um conceito de rede de proteção AMPLIADA que seria composta pelo conjunto de serviços sociais básicos, em particular saúde, educação e defesa social, com atenção especial para as crianças e mulheres. Esta rede deve comunicar-se, também, com as políticas de trabalho e renda assim como com as ações públicas na área de saneamento, construção de habitações e as ações privadas associadas tanto aos polos de desenvolvimento como os APLs e os investimentos em infraestrutura. Desta maneira, o eixo PROTEGER interliga-se de forma estreita aos eixos INTERROMPER e INSERIR.
41. **REFORÇAR A AÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM ÁREAS RURAIS.** O Programa Bolsa Família é uma política que tem uma construção institucional muito ampla, que já tem uma presença importante no meio rural, que deve ser refor-

çada, levando em conta as debilidades dos parceiros institucionais e da própria sociedade nas áreas rurais mais pobres. Esta debilidade torna mais difícil a tarefa de enfrentamento da pobreza em muitos bolsões do meio rural, que, como se sabe, precisa envolver o conjunto dos agentes sociais que nestes territórios são menos organizados e contam com um setor público local também fragilizado. É impensável, por exemplo, focar a redução da pobreza entre as populações indígenas e de comunidades quilombolas, que são de elevada importância no cenário da pobreza rural, sem articular-se com organismos autônomos da sociedade civil que já detêm considerável experiência nestas áreas. A ação do Estado não pode ser divorciada das demais ações que também se direcionam aos mesmos objetivos.

42. A AÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INÍCIO DO DESENCADear DE UM PROCESSO. A política de proteção não está limitada ao seu objetivo precípua e emergencial, dado que vem se observando o potencial de alavancagem e empuxo econômico que as transferências às famílias pobres vem causando em várias regiões deprimidas do país. Ao contrário do que muitos afirmam, a política de proteção não reforça os vínculos de dependência dos pobres com relação ao Estado, conduzindo-os a uma situação de passividade e incapacidade produtiva. Ela coloca estas famílias em outro patamar social que é mais condizente com uma nova fase evolutiva. E desta forma, as “portas de saída” das políticas de proteção social devem ser mais bem definidas. A população protegida deve ser orientada e estimulada, de acordo com a sua experiência produtiva e potencialidades, para setores econômicos condizentes. Neste sentido, cabe reforçar o desenvolvimento de instituições e ações voltadas para a inserção ocupacional destas populações e que a exemplo do SINE para o meio urbano, facilitem a intermediação ocupacional entre oferta e demanda de trabalho para os inúmeros mercados rurais.
43. A DEFINIÇÃO DE UMA LINHA DE POBREZA OFICIAL. O Estado brasileiro deve adotar uma linha de indigência e de pobreza oficial baseada nos suficientes estudos sobre as necessidades básicas das populações de baixa renda no meio rural. Esta oficialização deve ser acompanhada de um aparato jurídico que estabeleça regra e data de atualização anual do valor da linha de pobreza e de indigência de modo a blindar sua operacionalidade de conjunturas políticas e de restrições da política econômica.
44. AMPLIAR O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MEIO RURAL. É patente que no Brasil os serviços públicos não tem tido prioridade quando comparados às transferências de renda na política social. E isto é agravado pela existência de uma defasagem evidente para a cobertura social entre o meio urbano e o meio rural.

Assim, deve ser promovida uma política de forma a equilibrar o gasto social em serviços públicos e outras formas de proteção social confrontados com os gastos em transferências (que atualmente representam 75% dos gastos sociais). Devem também ser reforçados e ampliados os mecanismos de proteção social no meio rural que têm caráter preventivo e que, ao contrário do Programa Bolsa Família, evitam, de forma ex-ante, a entrada de famílias na pobreza ou a sua trajetória para uma situação de pobreza crônica.

45. SUAS: SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO. A Política Nacional de Assistência Social concebeu o SUAS como um sistema descentralizado e participativo que pressupõe a integração e cujos resultados dependem das demais políticas setoriais, assim como ocorre com os sistemas de saúde, educação e de emprego. Nesta perspectiva, a articulação das políticas sociais básicas é estratégica, em particular nas condições vigentes nas áreas de elevada concentração da pobreza rural. Embora o SUAS já esteja formalmente presente em um grande número de municípios, sabe-se de sua fragilidade. Abre-se, portanto, a oportunidade para que a qualificação e consolidação efetiva do SUAS se dê de forma planejada e integrada às demais políticas sociais nos planos estadual e municipal.
46. A maioria dos mecanismos é municipalizada, e o acesso da população aos benefícios depende de ações e da implantação de estrutura técnico-institucional que estão fora do alcance (financeiro e técnico) de grande parte dos municípios. Para tanto, é necessário fortalecer por meio das seguintes iniciativas, entre outras:
 - a. Apoiar (inclusive com financiamento) a implantação e qualificação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelecendo parcerias com os municípios;
 - b. Qualificar e fortalecer os CRAS e CREAS para que ambos desempenhem o papel de porta de entrada da família aos diferentes serviços e funcionem como articulador das ações sociais básicas no âmbito local e regional;
 - c. Cofinanciar a implantação dos serviços de atenção básica de saúde nos municípios onde a população está desassistida e qualificar onde está implantado;
 - d. Prestar assessoramento técnico e qualificação aos gestores e técnicos municipais das áreas sociais na gestão dos serviços sociais;
 - e. Estimular a formação de consórcios intermunicipais para o atendimento de média e alta complexidade no âmbito do SUAS e do SUS, bem como na prestação dos serviços de saúde, educação, trabalho e renda;

- f. Qualificar e fortalecer instâncias de governança associadas às políticas sociais, para que sejam mais participativas e atuantes;
 - g. Superar as fragmentações e superposições de ações entre as áreas de assistência e desenvolvimento social e as demais áreas da política social, inclusive a de defesa social e de segurança pública;
 - h. Fortalecer a ação de monitoramento das ações sociais definindo instrumentos e indicadores, no âmbito do estado e do município.
47. **EDUCAÇÃO.** Embora o déficit de educação não explique sozinho, nem o grau de pobreza nem a desigualdade que caracteriza o meio rural brasileiro, não há dúvida de que a desigualdade educacional é um dos principais fatores de reprodução da própria pobreza e da desigualdade de oportunidades entre crianças e jovens do meio rural e urbano, e entre os pobres e não-pobres. Há ampla evidência de que a educação é um fator chave para a superação da pobreza rural. A educação e o capital humano de forma mais ampla estão associados à produtividade na agricultura, facilitam o acesso ao mercado de trabalho não-agrícola e a melhores ocupações no mercado de trabalho agrícola, criam melhores condições para a migração como alternativa de saída da pobreza rural e não como mera transformação de pobres rurais em pobres urbanos e facilitam o acesso aos serviços públicos e aos direitos dos cidadãos. Neste sentido, um dos eixos centrais da agenda é educar para romper o elo entre gerações de pobres. A educação no meio rural é claramente deficitária, o que significa que a população rural em geral já se insere na vida social com um déficit em relação à urbana. Maior ainda no caso dos pobres. Desta maneira, é necessário reforçar o conjunto da educação básica, mas também àquela voltada para a qualificação profissional abrangente do jovem rural, seja para o trabalho na agricultura (como produtor ou como assalariado mais especializado), seja para o trabalho rural não-agrícola seja, ainda, para o trabalho nas cidades. Enquanto o foco da proteção deveria ser as mulheres e crianças, o foco para as ações voltadas para interromper a reprodução da pobreza e preparar para complementar a inserção social e produtiva dos pobres rurais deveria ser o jovem rural, tendo a educação e qualificação, *lato sensu*, como eixos estruturadores das demais políticas e ações. Neste sentido, é preciso repensar as estratégias de educação no meio rural frente aos novos desafios da sociedade e caminhos para a redução da pobreza rural.
48. **A INSERÇÃO PRODUTIVA.** A integração social e produtiva de populações rurais excluídas se assenta nas ações previstas nos eixos PROTEGER e INTERROMPER e requer a mobilização de vários instrumentos focados em grupos/áreas selecionadas. Trata-se de um passo necessário para consolidar a ruptura com a pobreza

que exige a ação conjunta do Estado, setor privado, movimento social, sociedade civil em geral e organizações do terceiro setor (que têm mais condições para identificar potencialidades locais e trabalhar, no terreno, em projetos com as comunidades), bem como investimentos permanentes em educação e formação de qualidade. Os resultados tendem a ser mais lentos, e nem sempre os instrumentos utilizados são consistentes com os diagnósticos e reais necessidades para promover a transformação social.

49. A matriz de políticas públicas de desenvolvimento rural (e as demais não analisadas no contexto deste projeto) é abrangente e inclui instrumentos de intervenção em muitos fatores determinantes da pobreza e da saída da pobreza. Estes instrumentos têm sido manejados de forma mais abrangente e, sem dúvida, com pequena articulação territorial e temporal. Os casamentos de ações nem sempre correspondem a um diagnóstico e estratégias precisas para ordenar intervenções segundo prioridades e elos de condicionalidades e de causa e efeito. No entanto, a efetiva inserção social e produtiva requer ações mais localizadas, focadas em grupos populacionais com perfil adequado para responder a ações públicas que devem ser dirigidas para o alcance de objetivos específicos, passíveis de monitoramento, com prazos etc. As intervenções de promoção da inclusão produtiva devem estar embasadas em propostas econômicas consistentes e não apenas em princípios ideológicos. O desenvolvimento dos assentamentos, arranjos produtivos locais, economia solidária, agricultura familiar e tantas outras é um processo lento, às vezes descolado do tempo político, mas com resultados e respostas potenciais efetivas se bem planejadas e executadas.
50. **AÇÕES EMERGENCIAIS.** Pobreza e vulnerabilidade social são irmãs siamesas. A população rural pobre, em particular àquela que vive em territórios marcados por adversidades climáticas e que são deprimidos do ponto de vista social, econômico e institucional, tendem a ser ainda mais vulneráveis. A vulnerabilidade compromete tanto os efeitos de políticas públicas como destrói, rapidamente, os resultados positivos dos esforços das famílias pobres para acumular bens e ativos que melhoram suas condições de vida. Animais são vendidos ou sacrificados, a pequena poupança é utilizada para a sobrevivência, as famílias se rompem pela migração forçada, as enfermidades se agravam, as crianças não se alimentam adequadamente etc. Ao mesmo tempo em que a rede de proteção social vai avançando no sentido de reduzir a vulnerabilidade, é preciso delinear melhor os mecanismos de intervenção emergencial, tanto aqueles de alcance mais geral para ocorrências associadas a eventos climáticos extremos como aqueles voltados para situações idiossincráticas, em particular enfermidades. Dois elementos são relevantes. O primeiro refere-se à tempestividade das

intervenções emergenciais, que precisam se antecipar aos efeitos negativos da emergência, e o segundo à vinculação entre ações emergenciais e promoção de desenvolvimento. Em certa medida a tradição brasileira é tratar a emergência de forma assistencialista, sem oferecer, às populações, perspectivas de retomar as condições de vida.

51. **GERAÇÃO DE RENDA E INSERÇÃO PRODUTIVA.** Uma dimensão importante da pobreza é a baixa capacidade de geração de renda por parte das famílias pobres. As evidências levantadas neste estudo confirmam que este déficit é determinado pela combinação de muitos fatores, entre os quais se destacam as dotações de capital físico, financeiro, social e humano, e de outros recursos, como terra e trabalho, e as condições locais e meso ambientais (desde o dinamismo da economia local, condições climáticas e ambientais, localização em relação aos centros mais dinâmicos, instituições e disponibilidade de infraestrutura, entre outros). Quanto se trata dos pobres rurais, a geração própria de renda está fundamentalmente associada à renda da produção agropecuária, à renda do trabalho fora do estabelecimento (em outros estabelecimentos agrícolas ou em atividades não-agrícolas) e rendimentos gerados em atividades rurais não-agrícolas. É preciso reforçar um conjunto de políticas voltadas para promover a inserção produtiva dos pobres rurais em mercados de produto e trabalho em condições apropriadas para alavancar a geração de renda.
52. Se aceita, com base em inúmeros estudos, que embora os pequenos produtores usem seus recursos escassos de forma mais intensiva e eficiente do que os grandes, a geração de renda é restringida pelas dificuldades que enfrentam para se inserir em mercados mais dinâmicos. É preciso, portanto, reforçar as políticas que visem elevar os rendimentos do agricultor familiar e que atuem diretamente sobre os determinantes estruturais, em particular a baixa dotação de capital físico produtivo, de capital financeiro, de capital humano e de terra, e as restrições que enfrentam para a inserção em mercados específicos. Não se tratam de intervenções universais, que, por serem abrangentes, em geral nem atendem às necessidades específicas dos grupos e nem respondem às potencialidades locais. A partir do amplo leque de instrumentos já disponíveis no Brasil, trata-se de viabilizar intervenções focalizadas e customizadas de acordo com as potencialidades e alternativas locais, definidas com base em avaliações objetivas e executadas segundo um plano executivo realista e passível de monitoramento e avaliação. A rigidez e dificuldades de coordenação entre as várias políticas e linhas de ação têm reduzido de forma considerável os resultados de cada política. Os impactos da redistribuição de terras sobre a produção e geração de renda dos beneficiários, por exemplo, é comprometida pela falta de infraestrutura, transferência de

tecnologia e extensão rural, dotação de capital e treinamento. Da mesma maneira, os financiamentos do Pronaf também “rendem” abaixo do potencial por causa dos problemas de acesso à tecnologia e assistência técnica, ou em razão das dificuldades de acesso aos mercados associadas a problemas sanitários (por exemplo) ou ainda ao fato de o financiamento não estar inserido em um projeto sustentável do produtor e/ou do grupo. Por outro lado, já há evidência suficiente para indicar os resultados positivos de intervenções que têm articulado vários instrumentos e atuado em conjunto para remover várias camadas de problemas e obstáculos. Talvez o melhor exemplo seja o PAA, que articula o acesso ao mercado com estímulos para aumentar a produção e produtividade dos agricultores familiares. Desta maneira, é necessário seguir este exemplo, flexibilizar as políticas para promover intervenções mais sistematizadas, consistentes e duradouras, seguindo um plano com metas claras, compromissos etc. Um subgrupo importante de agricultores familiares poderia se beneficiar deste tipo de atuação, e as externalidades positivas locais não são negligenciáveis.

53. **INSERÇÃO PRODUTIVA: MERCADO DE TRABALHO E PRODUÇÃO FAMILIAR.** Ampliar e orientar para os espaços de inclusão produtiva para a força de trabalho assalariada rural é também parte da estratégia de inserção produtiva. O mercado de trabalho rural está em forte processo de transformação, mesmo em áreas tradicionalmente de baixo dinamismo. No campo da agricultura, aumenta a pressão pela regularização das relações de trabalho, o que se traduz, em contrapartida, em maiores exigências em termos de produtividade. Também aumenta a demanda por mão de obra com alguma especialização associada aos polos de dinamismo do agronegócio, até mesmo em segmentos com elevada presença da agricultura familiar. Neste contexto, é necessário qualificar o trabalhador rural, em particular os jovens, para ocupar estes espaços e aproveitar as oportunidades que estão sendo criadas pela retomada do desenvolvimento do país, que no atual ciclo é mais descentralizado e envolve principalmente o Nordeste, onde se concentra a maior densidade da pobreza rural. Aumentar as oportunidades de inserção dos domicílios pobres em mercados de trabalho formalizados e em setores de atividade mais dinâmicos.
54. **GASTOS PÚBLICOS E POBREZA RURAL.** Uma questão central na definição da agenda de superação da pobreza rural é o viés urbano das políticas públicas, que marginalizou o espaço rural, até as áreas urbanas nos territórios rurais. Neste sentido é preciso fortalecer os investimentos para elevar o acesso da população rural em geral, e dos pobres em particular, aos serviços básicos de saneamento, água, banheiro, energia elétrica, moradia e saúde. Ou seja, é preciso uma redefinição da estrutura de gastos para políticas que privilegie estes investimentos

em infraestrutura básica de desenvolvimento e bem-estar social. Também é preciso elevar a participação dos gastos de apoio produtivo e fortalecimento da inserção produtiva nas regiões economicamente mais deprimidas do país. Apenas estes investimentos estruturantes poderão reduzir, no médio e longo prazo, o grau de dependência destas regiões em relação aos gastos sociais emergenciais.

55. **ACESSO À TERRA E POBREZA RURAL.** As relações entre acesso à terra e pobreza rural são complexas e sujeitas a intensos debates e visões divergentes. Para além das polêmicas, parece inquestionável que o minifúndio concentra um elevado número de famílias rurais pobres, em particular na região semiárida e em outras, onde as famílias que não conseguem produzir em suas terras o suficiente para viver acima e/ou fora da pobreza não têm muitas alternativas de geração de renda. Historicamente, a migração foi a principal estratégia de sobrevivência para as famílias de produtores rurais minifundistas. Uma parte dos migrantes logrou uma nova inserção social e produtiva nas cidades que permitiu a superação da pobreza; outra parte permaneceu na pobreza. Os determinantes da migração e as condições para o sucesso da migração como estratégia de saída da pobreza vêm se transformando no período mais recente. O espaço para a absorção de mão de obra sem qualificação está se reduzindo, mesmo em setores como o da construção civil, tradicional porta de entrada do migrante analfabeto no mercado de trabalho urbano. Além disso, com a extensão da rede de proteção social, é legítimo assumir que a importância dos tradicionais fatores de expulsão vem se reduzindo, e que as decisões de migração são hoje mais determinadas por expectativas de mudanças, busca de melhores oportunidades de trabalho e de um futuro “diferente” do que pelas situações de crise e eventos naturais catastróficos como ocorria no passado. A migração do jovem rural já não é associada à ocorrência da seca, por exemplo, mas sim à falta de perspectiva de futuro no meio rural, à busca de melhores oportunidades e ao legítimo anseio de desfrutar das vantagens percebidas na vida urbana. O acesso à terra pode oferecer um caminho de saída da pobreza para uma parte dos jovens, mas outra parte seguirá outros caminhos, ainda que tivesse a oportunidade de se manter no meio rural como agricultores.
56. As evidências apresentadas pelos estudos indicam que em algumas áreas a elevação da dotação de terra dos agricultores familiares, em conjunto com outras políticas, poderia ter impacto significativo sobre a produção, produtividade e nível de renda das famílias, alçando-as acima da linha da insuficiência de renda que demarca a pobreza. Em outras áreas, como o Nordeste, o impacto do aumento da área disponível sobre estas variáveis seria bem menor e insuficiente para reduzir, de forma consistente, a pobreza rural. Por outro lado, a política

agrária do Governo Federal nos últimos anos parece sinalizar para uma mudança importante na abordagem em favor de intervenções mais localizadas, que pelo menos em tese poderiam receber um apoio mais sólido e se traduzir na criação de grupos de produtores mais inseridos nos mercados, mais dinâmicos e que poderiam ter maior impacto sobre as economias locais. Esta abordagem é consistente com a interpretação de que a solução agrária, embora importante, já não representa uma opção massiva para a saída da pobreza rural no Brasil. Em particular no Nordeste semiárido, deve-se levar em conta as restrições ambientais, o processo de desertificação da caatinga, cuja sustentabilidade é incompatível com o maior adensamento populacional e elevação da pressão antrópica sobre os recursos naturais. Neste sentido, a sustentabilidade ambiental recomendaria uma redução da pressão geral sobre a caatinga, e não o adensamento produtivo que resultaria de uma eventual redistribuição de terras. Por outro lado, a matriz de políticas carece de instrumentos para lidar com o problema do minifúndio, já que nenhum dos instrumentos de política fundiária disponíveis está dirigido para esta finalidade. Não é demais lembrar que no final dos anos 50, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, sob a liderança de Celso Furtado, mencionava a necessidade de reestruturação das áreas de elevada concentração do minifúndio no semiárido, concentrando a produção de alimentos em áreas irrigadas do semiárido e agreste, e nas zonas úmidas, em áreas que seriam liberadas pela elevação da produtividade do complexo açucareiro e realocadas por um processo de reforma agrária seletivo.

57. Ainda neste campo, é inegável que o acesso à terra, por si só, não é capaz de assegurar a elevação sustentável da renda agropecuária e nem a superação da pobreza. A produção e renda agrícola são fortemente determinadas pela dotação dos vários capitais, tanto a de capital físico imobilizado em máquinas, implementos, instalações, animais, plantações e na própria terra, o capital humano e o financeiro dos produtores, como a de capital imobilizado na infraestrutura local básica, que representam as externalidades que viabilizam e potencializam os esforços produtivos dos produtores rurais. Neste sentido, é também necessário promover a acumulação dos capitais dos produtores rurais pobres, e realizar os investimentos em infraestrutura necessários para assegurar a inserção dos produtores aos mercados em geral.
58. AMPLIAR E ARTICULAR A MATRIZ INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. A formulação do presente projeto e a agenda de políticas de combate à pobreza rural têm bastante aderência ao que está proposto no programa Brasil Sem Miséria do governo federal, principalmente na ideia de alargar o conceito de pobreza e que, de certa forma, esta agenda foi construída objetivando ser uma contribuição

para a política pública existente. Neste sentido, considera-se que o país tem uma matriz institucional de políticas públicas robusta e ampla, apesar de apresentar, em um sentido geral, falhas, vazios, problemas técnicos. Vê-se nitidamente que ela está marcada por problemas de fragmentação, de articulação e de integração, internamente aos seus programas e as suas ações. No entanto, devemos considerar que tal matriz institucional efetivamente existe de uma forma amplamente desenvolvida e que ela é o nosso ponto de partida. Enfim, temos que respeitar e considerar relativamente o que aí está em termos do arcabouço institucional de política social de combate à pobreza. Temos que a partir do mesmo propor reformulações que apontem para uma maior integração, articulação e consistência das ações, seja no plano territorial, seja no plano setorial e intersectorial das políticas. O governo federal avançou substancialmente no enfoque e ênfase dado a transferência de renda e tal estratégia foi acertada. Obviamente, não se pode desconsiderar os rendimentos em uma análise de políticas voltadas para a pobreza, mesmo em uma abordagem multidimensional e mais ampla, como uma dimensão fundamental de superação da pobreza. Sem rendimentos o acesso das famílias aos demais meios de desenvolvimento fica efetivamente comprometido. E já neste momento, as políticas públicas estão apontando para um novo salto direcionado para a integração destes primeiros resultados com os demais determinantes e demais aspectos multidimensionais da pobreza. Se a pobreza é multidimensional e multicausal, o conjunto de políticas públicas voltadas para a mesma não pode deixar de ser complexo. E o principal desafio apresentado pelo projeto é justamente este: apresentar um conjunto de propostas que contribuam para melhor articular e dar maior consistência a esta matriz. Outro desafio, neste sentido, é o de “não virar as costas” para a complexidade do problema associado ao caráter específico e diferenciado da pobreza nas regiões, o que implica assumir políticas com recortes mais regionais e muitas vezes territoriais. Os blocos gerais de políticas devem ser desdobrados regionalmente e pensados em termos de suas articulações e integração no interior desta matriz institucional.

59. SUPERAR A FALSA OPOSIÇÃO ENTRE UNIVERSALIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO. Assume-se que a escolha entre estes dois polos nos termos em geral colocados pelo debate da focalização versus universalização não contribui para esclarecer que, pelo menos como estratégia, é necessário hierarquizar e priorizar, nem que seja por razões operacionais. Assim sendo, em qualquer política, mesmo naquelas que deverão ter alcance universal, em um primeiro momento é necessário focar, para depois estender as ações para um maior universo de objetivos e beneficiários. O objetivo maior de todas as políticas é o da universalização do acesso ao que é fundamental para que os pobres rurais alcancem uma

situação de cidadania plena. Não se trata, portanto, de desprezar o conceito de universalização, mas de considerá-lo adequadamente em momentos dentro de uma estratégia factível.

60. REDIRECIONAR O FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A POBREZA RURAL. Tradicionalmente, pobreza no Brasil foi pensada como pobreza rural. Nas últimas décadas este perfil vem mudando e hoje a pobreza rural equilibra-se em termos numéricos com a pobreza urbana. A mudança de perfil encontra eco no debate que destaca o caráter multidimensional da pobreza, a análise das insuficiências e a importância das capacitações e oportunidades para a superação da pobreza. Assim como ter renda acima da linha de pobreza não significa a superação da pobreza, ter acesso a outros bens sem ter renda tampouco garante a saída da pobreza. À medida que algumas insuficiências que caracterizam a pobreza rural vão sendo supridas destaca-se, como um grande problema, o abismo entre as condições de vida nos meios rural e nos espaços urbanos. Educação, saúde e saneamento, que em grandes linhas conformam a qualidade e condições de vida da população, tendem a ser um problema mais persistente — e difícil de resolver— nas áreas rurais do que o problema dos rendimentos. No passado as políticas públicas focaram na oferta de serviços básicos para o domicílio com programas que não têm força suficiente para modificar a defasagem entre o urbano e o rural. Mais recentemente, programas massivos voltados para a provisão de eletricidade, água, habitação e educação, associados a investimentos no desenvolvimento de alguns territórios rurais, começam a alterar este quadro e a transformar as condições de vida no meio rural.
61. Pode-se dizer que até recentemente as políticas públicas tenderam a focar a sua ação basicamente em dois universos. Um primeiro, que seria o de um rural mais remoto, com localização mais isolada do reticulado urbano do país, no qual se concentra a população mais dependente dos rendimentos da agricultura, cujas condições de vida são vistas como a pobreza rural tradicional, ou velha pobreza rural. O polo oposto deste foco é o Brasil urbano das grandes cidades e o urbano metropolitano. Mas existe entre estes dois polos um Brasil do meio, tão distante dos grandes centros urbanos quanto do rural profundo representado pelos pequenos povoados rurais e domicílios rurais isolados. Existe uma concentração populacional relacionada ao ambiente rural que reside em cidades pequenas, mas que faz pequenos deslocamentos diários aos seus locais de trabalho e atividades que são eminentemente rurais. Esta grande parcela populacional, que vem crescendo pelos dados do último Censo Demográfico, até recentemente estava fora da ação da maior parte das políticas públicas, pelo menos em seus objetivos mais claramente definidos. Esta parcela substancial da população deve

ser objeto das políticas de desenvolvimento rural e das políticas de desenvolvimento territorial.

62. **REPENSAR AS POLÍTICAS DE INSERÇÃO PRODUTIVA.** Pensar a inserção produtiva significa fixar a atenção nas diferentes características dos territórios que compõem o Brasil atualmente. Significa também incorporar as relações existentes entre o rural tradicional e o rural das pequenas cidades. Desta forma, a inserção produtiva não deve ser voltada exclusivamente na provisão de meios para a produção agrícola. A ampliação e garantia de oferta agrícola (e mesmo a melhoria das condições produtivas) não assegura a inserção produtiva porque esta depende do comportamento dos mercados. Um importante espaço para a revitalização das áreas rurais está centrado nos pequenos municípios onde muitos agricultores buscam novas formas de ocupação e serviços que melhorem as suas condições de vida. Então este pode ser um novo campo para as políticas públicas que vem sendo desconsiderado até então. Estas novas políticas deverão ser voltadas fundamentalmente para a criação de novos mercados, a organização de espaços territoriais dinâmicos e que fujam desta polaridade entre o rural mais remoto e os grandes centros urbanos.
63. **AVALIAR AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.** Não resta dúvida de que na última década o país evoluiu muito, como já foi tratado, na construção da matriz institucional de políticas. No entanto, muito pouco ainda se tem em termos de nosso conhecimento detalhado sobre como funcionam estas políticas e quais são os seus resultados efetivos. Há muito que aprender sobre as inovações que foram introduzidas nas políticas públicas, sobre quais dos seus aspectos funcionaram e alcançaram os seus objetivos e quais devem ser modificados ou aprimorados. Um ponto de partida para o bom funcionamento das políticas é incorporar o processo de avaliação a partir do próprio desenho. Uma avaliação, por exemplo, do Programa Territórios da Cidadania, provavelmente levará à conclusão de que é necessário aperfeiçoar o modelo de governança adotado, que os resultados e impactos nos territórios precisam ser mais bem identificados, qualificados e mensurados. Para evitar a pulverização, promover a convergência e articulação das políticas é necessário submetê-las a uma avaliação efetiva, que fornecerá elementos para redesenho, descontinuidade, reforço e abrirá caminho para um tratamento verdadeiramente multidimensional da pobreza.
64. **REDEFINIR A SITUAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR POBRE FRENTE AO AGRONEGÓCIO.** Outro ponto a ser considerado na formulação das políticas de superação da pobreza rural no Brasil refere-se à forma como a produção agroindustrial está inserida atualmente no contexto rural e como esta se relaciona com a parcela pobre da agricultura familiar. É inegável que o dinamismo da ag-

ricultura brasileiro não tem força para absorver a mão de obra liberada pela intensificação tecnológica e ganho de escala. Se de um lado estas atividades têm contribuído para elevar o grau de formalização nos mercados de trabalho rurais, de outro estas transformações concentram-se em segmentos muito restritos que não se refletem significativamente em termos de impacto relevante sobre a pobreza rural. Sem dúvida, estas atividades têm contribuído para a elevação dos rendimentos rurais médios, mas isto não ocorre nas faixas mais reduzidas da distribuição destes rendimentos e na parcela mais pobre da população rural. A configuração estrutural da agricultura brasileira foi profundamente marcada pela herança histórica da concentração da propriedade da terra, por políticas agrícolas de modernização que acentuaram a concentração, pela ausência de legislação trabalhista que favoreceu relações sociais mais atrasadas, por política de terras que permitiu a ocupação da fronteira por grandes estabelecimentos e pelos déficits de infraestrutura que reforçaram as vantagens de escala. Neste contexto, o crescimento da agricultura, embora relevante para o país, não se traduz, de forma automática, em desenvolvimento rural e criação de oportunidades para a superação da pobreza rural sem a expulsão da população rural.

65. O agronegócio brasileiro é composto de uma parcela de produção empresarial e outra parcela de produção familiar com elevados rendimentos. Tanto um como outro destes estratos tem se concentrado em atividades de produção intensiva e mais especializadas. A dinâmica destas atividades é bastante distinta da produção familiar de baixos e médios rendimentos, que são absorvedoras de mão de obra mantida nos estabelecimentos em que pese a baixa produtividade. Estas últimas têm um papel fundamental no mercado de trabalho rural, certamente mais proeminente do que o papel desempenhado pelo setor mais dinâmico do agronegócio na atualidade.
66. Certamente não se pode negar a importância do agronegócio no desenvolvimento rural brasileiro e na criação de um setor com elevado grau de competitividade internacional e que certamente impulsiona outros setores da economia do país. É claro também que não se pode esquecer seu eventual papel de difusor de tecnologias e métodos de produção avançados em direção a um contexto mais amplo da agricultura familiar. É necessário equilibrar este desenvolvimento em consonância com o fortalecimento das franjas mais pobres da agricultura familiar, integrando-as aos mercados mais amplos da agricultura. A chamada política agrícola ocorre em espaços "balcanizados", a mercê de grupos de interesse organizados e representados politicamente na burocracia do Estado. Esta certamente é uma questão de política e não de políticas, que transcende o escopo deste documento. Ainda assim, é importante apontar para a necessidade

de fortalecimento da agricultura familiar mais pobre, que garanta não apenas a sua reprodução social, mas que amplifique o seu papel econômico e como uma forma alternativa ao que hoje presenciamos da chamada agricultura moderna.

67. RETOMAR COM EFICIENCIA A POLITICA FUNDIÁRIA. Os dados dos dois últimos censos agropecuários evidenciaram uma estabilidade dos índices de concentração fundiária de uma forma agregada. Mas os níveis destes índices ainda se encontram em valores muito elevados (e bem mais elevados que a concentração de rendimentos). Além disto, esta estabilidade temporal recente não é geral, é apenas uma média nacional, e em muitas regiões do país a propriedade e uso da terra se concentraram. Mais uma vez observa-se a heterogeneidade da realidade rural brasileira em termos de estruturas fundiárias regionais e territoriais. Pode-se verificar que os municípios onde ocorreram maiores elevações da concentração fundiária foram aqueles onde também houve um maior avanço da pecuária semiextensiva e em culturas sensíveis à escala, como a cana-de-açúcar e a soja. É possível indicar que estes movimentos de concentração ocorreram em regiões do país onde a pequena produção familiar não tem sido atingida pelas políticas públicas, que são justamente as regiões mais pobres do meio rural brasileiro, como é o caso de grande parte das regiões Norte e Nordeste do país. A política fundiária do país, para a qual vem se observando uma elevação considerável dos recursos gastos, deve levar em conta estas diferenciações no espaço rural. Não se pode ter um modelo único de reforma agrária e de regularização fundiária para todo o conjunto do território nacional. Instrumentos específicos devem ser criados para a inserção dos assentamentos nos distintos e característicos mercados territoriais. É necessário também dar atenção a elevação de pressões sobre a posse da terra em muitas regiões do país, principalmente a compra de terras por parte de empresas estrangeiras. Certamente estas questões têm também rebatimentos sobre a pobreza rural e podem ter implicações negativas sobre o desenvolvimento rural brasileiro nos próximos anos.

AUTORES DESTE VOLUME

Alexandre Arbex Valadares

Bacharel em Direito (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO), Mestre em Ciência Política (Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Desenvolvimento Rural / Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea).

Alexandre Gori Maia

Bacharel em Estatística (Instituto de Matemática, Estatística e Computação Científica - IMECC/UNICAMP), mestre em Desenvolvimento Econômico e doutor em Economia Aplicada (Instituto de Economia da Unicamp), pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA/Unicamp). Professor Doutor do IE/UNICAMP.
E-mail: gori@eco.unicamp.br

Antônio Márcio Buainain

Bacharel em Ciências Econômicas (Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro) e Direito (Universidade Estadual do Rio de Janeiro), doutor em Economia Aplicada (Instituto de Economia da Unicamp), pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA/Unicamp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.
E-mail: buainain@eco.unicamp.br

Antônio Teixeira Filho

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação de Desenvolvimento Rural / Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea).

Arilson Favareto

Sociólogo, Doutor em Ciência Ambiental (Universidade de São Paulo), pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC.
E-mail: arilson.favareto@ufabc.edu.br

Barbara Cobo

Economista. Doutora em Economia (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Analista técnica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
E-mail: cobo.barbara@gmail.com

Brancolina Ferreira

Coordenadora de “Desenvolvimento Rural”, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea).
E-mail: brancolina.ferreira@ipea.gov.br

Brenda Braga

Assistente Social (Universidade Federal de Pernambuco), Mestra em Gestão de Políticas Públicas (Fundação Joaquim Nabuco -Fundaj). Consultora independente em formulação, gestão e implementação de políticas sociais.
E-mail: brendapbraga@gmail.com

Cassiano José Bezerra Marques Trovão

Graduado em Ciências Econômicas, Mestre em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho e Doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE - UNICAMP).

E-mail: c_trovaio@yahoo.com.br

Claudio Salvadori Dedecca

Economista, Doutor em Ciência Econômica (Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp). Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp)

E-mail: claudio.dedecca@gmail.com

Eliane Dayse Furtado

Pedagoga, Mestre em Desenvolvimento Social e Rural (Universidade de Reading), Ph.D em Economia e Ciências Sociais (Universidade de Manchester). Professora Titular do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC).

E-mail: eliane.dayse2@gmail.com

Fernanda Calasans Costa Lacerda

Bacharel em Ciências Econômicas (UESB). Mestre em Economia (UFU). Professora do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Coordenadora do Projeto Painel da Pobreza Multidimensional na Bahia (SEI/UESB).

E-mail: fecalasans@gmail.com

Fábio Alves

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental cedido ao Ipea, da Coordenação de Desenvolvimento Rural / Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/ Ipea).

Henrique Dantas Neder

Graduação em Engenharia Mecânica (Escola de Engenharia Mauá), Doutor em Economia Aplicada (Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp), pesquisador do Núcleo de Economia Social e do Trabalho-NEST/ IE-UFU. Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia

E-mail: hdneder@ufu.br

José Ribamar Furtado

Engenheiro Agrônomo (Universidade Federal do Ceará – UFC), Ph.D em Economia e Ciências Políticas (London School of Economics – LSE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará – UFC.

E-mail: furtado.riba@gmail.com

Lena Lavinias

Economista. Doutora em Economia (Universidade de Paris). Professora Associada do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

E-mail: lenalavinias@gmail.com

Mauro Eduardo Del Grossi

Economista, Doutor em Economia pelo Instituto de Economia - UNICAMP.
Professor da Faculdade UnB - Planaltina e do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da UNB. Assessor junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.
E-mail: delgrossi@unb.br

Otavio Valentim Balsadi

Engenheiro agrônomo, especialista em Análise e Formulação de Políticas Agrícolas, mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente e doutor em Economia Aplicada. Atualmente. Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
E-mail: otavio.balsadi@embrapa.br

Paulo Guilherme Seifer

Engenheiro Eletricista, Mestrando em Energia na área de concentração Ambiente e Sociedade e Planejamento Energético na UFABC.
E-mail: paulo.seifer@gmail.com

Pierre Salama

Graduação em Engenharia, Doutor em Economia Política (Universidade de Paris 1), Doutor Honoris Causa (Universidades de Guadalajara e Autônoma do México). Professor de Economia Universidade de Paris 13 e Diretor de Pesquisa n Área de Integração e Desenvolvimento (Centro Nacional de Pesquisa Social – CNRS).
E-mail: pierre.salama@univ-paris13.fr

Régis Borges de Oliveira

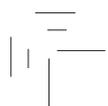
Bacharel em Economia (Instituto de Economia/UFU-2007), Mestre em Desenvolvimento Econômico (Instituto de Economia/UNICAMP), Doutorando em Desenvolvimento Econômico (Instituto de Economia/UNICAMP).
E-mail: regisoliveira@gmail.com

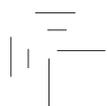
Steven M. Helfand

Economista, Ph.D. in Agricultural Economics (University of California, Berkeley)
Associate Professor of Economics, University of California, Riverside
E-mail: steven.helfand@ucr.edu

Vanessa da Fonseca Pereira

Administradora, Doutoranda em Economia Aplicada (Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa). Analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa
E-mail: vanessa.pereira@embrapa.br







Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: iica.br@iica.int

Homepage: www.iica.org.br