

Pobreza Rural
Pobreza Rural:
*Concepções, determinantes
e proposições
para a construção de uma
agenda de políticas públicas*



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

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

**Pobreza Rural: concepções, determinantes
e proposições para a construção de uma
agenda de políticas públicas**

**V Fórum Internacional de
Desenvolvimento Territorial**

EDIÇÃO ESPECIAL

Organizadores da Série
Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Brasília - março/2011

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2011

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no *Website* institucional <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Copidesque: Thays Almeida Lacerda

Diagramação: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Leiaute da capa: Fabiane de Araújo Alves Barroso

Foto da capa: Regina Santos/Arquivo IICA

Foto Parte 1: Regina Santos/Arquivo IICA

Fotos Parte 2: Ronaldo Oliveira/Arquivo IICA

Impressão digital: Cidade Gráfica e Editora LTDA

Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas / Renato Maluf, Lauro Mattei, Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior, (autores); Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: Edição Especial)

172 p., 15 x 23 cm

ISBN 13: 978-92-9248-336-4

1. Desenvolvimento rural 2. Pobreza 3. Políticas 4. Brasil I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
338.18

APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA colocou em marcha em março de 2010, o projeto *A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas*, com o objetivo de formular proposições de políticas para o enfrentamento da pobreza rural no Brasil. O projeto é desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Ministério da Educação (MEC); o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); o Instituto de Economia da Unicamp (IE); o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

Para a formulação das proposições de políticas públicas com conclusão prevista em junho de 2011, estão sendo desenvolvidos estudos em treze eixos temáticos, quais sejam: (1) Caracterização e mapeamento da pobreza rural segundo as insuficiências; (2) Reflexão sobre a natureza e os limites do rural na sociedade brasileira contemporânea, que aporte elementos metodológicos para a identificação e mensuração da pobreza rural; (3) Revisão crítica das principais metodologias utilizadas para mensurar a pobreza rural no Brasil; (4) Estudo da dinâmica da Pobreza Rural no Brasil; (5) Balanço da evolução recente da pobreza rural no Brasil; (6) Análise das especificidades regionais e socioculturais da pobreza rural, incluindo as políticas que vêm sendo aplicadas em cada região; (7) Perfil social das famílias pobres de assalariados rurais; (8) Análise das atuais políticas de combate à pobreza rural, sua dinâmica e relações com as políticas setoriais; (9) Análise das relações entre políticas setoriais e a dinâmica da pobreza rural; (10) Análise dos determinantes da pobreza rural, em especial, a questão agrária; (11) Estudo sobre a relação entre a demografia, pobreza rural e políticas públicas; (12) Educação no campo e pobreza rural: problemática, avanços e desafios para as políticas públicas; (13) Proposições de políticas para o enfrentamento da pobreza rural no Brasil, com base nas conclusões dos estudos acima mencionados.

Com o propósito de colher subsídios político-institucionais e técnicos para fundamentar os eixos temáticos mencionados, bem como ampliar o debate sobre temas relacionados à pobreza rural, nesse sentido obtendo opiniões de gestores públicos, acadêmicos e representantes das organizações da sociedade civil, o IICA, por meio do Fórum DRS e com o apoio do Governo do Estado de Pernambuco, realizou, no período de 24 a 26 de novembro de 2010, o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: Estratégias de Combate à Pobreza Rural.

A programação dos conteúdos temáticos do V Fórum baseou-se nas atividades que estão sendo desenvolvidas pelo projeto de enfrentamento da pobreza rural.

Com base nos resultados já alcançados nesse processo, e, em particular, nas palestras e debates realizados no evento presencial de Recife, o IICA apresenta, em edição especial, a publicação intitulada **“Pobreza Rural: Concepções, determinantes e proposições para construção de uma agenda de políticas públicas”**.

O livro está dividido em duas partes. Na primeira os Professores Renato Maluf e Lauro Mattei comentam e analisam as principais questões temáticas abordadas nos cinco painéis realizados no V Fórum, quais sejam: as mudanças no espaço rural brasileiro, os fatores determinantes da pobreza rural, concepções de políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural e, por fim, os elementos a considerar em uma agenda de políticas públicas.

A segunda parte, elaborada por Silvia Zimmermann e Valdemar Junior, ambos do OPPA/CPDA¹, contém a memória e a relatoria do V Fórum, por meio da apresentação de todas as palestras e debates focalizando os vinte temas, que integraram a programação do evento e que foram organizados em cinco painéis:

- Painel 1 – Desenvolvimento territorial, cidadania e estratégias de enfrentamento da pobreza rural
- Painel 2 – Caracterização e especificidades da pobreza rural no Brasil
- Painel 3 – As atuais políticas de combate à pobreza rural, sua dinâmica e implicações sócio-econômicas
- Painel 4 – As atuais políticas de combate à pobreza rural, sua dinâmica e implicações sócio-econômicas
- Painel 5 – Construção de uma agenda de proposições de políticas para o enfrentamento da pobreza rural

Cabe uma menção especial ao 5º painel, organizado e coordenado pelo Professor Renato Maluf, que reuniu painelistas, representantes de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, do governo e da academia, expondo seus pontos de vista e propostas de construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural.

Carlos Miranda e Breno Tiburcio
Organizadores da Série DRS

1 Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura/Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

PREFÁCIO

O bloco dos países denominados emergentes, entre os quais se encontra Brasil, vive nos últimos anos um período de bonança econômica, devido principalmente a alta das *commodities* no cenário internacional. Esta situação se traduz numa melhoria nas condições de vida de segmentos das sociedades desses países, deixa, entretanto, vastos setores populacionais excluídos dos benefícios dos processos produtivos.

Decorrente dessa situação e apesar dos avanços logrados durante a administração do Presidente Lula, o anúncio mais importante da Presidenta Dilma Roussef, no seu discurso de posse, foi a decisão de implementar um conjunto de medidas para eliminar a pobreza extrema que atinge perto de 30 milhões de brasileiros. A ênfase dessa afirmação revela uma férrea vontade política de eliminar as causas da pobreza, que inibem o exercício pleno de cidadania de um vasto setor da sociedade brasileira, principalmente concentrada nas regiões nordeste e norte.

Esta decisão reforça a relevância dos temas tratados por ocasião da realização do V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, no fim de novembro de 2010, que colocou, nesta sua quinta edição, o foco no tema das Estratégias de Combate a Pobreza Rural. O evento que convocou a mais de 500 pessoas e foi organizado pela Representação do IICA no Brasil, em parceria com um conjunto de instituições públicas, federais e estaduais, centros acadêmicos e organizações da sociedade civil, permitiu aprofundar o debate sobre os novos marcos conceituais e de políticas em torno desse assunto que é crucial para o futuro do Brasil.

Alem da apresentação desta publicação, que faz uma reflexão sobre os principais temas tratados no V Fórum de Recife, o IICA dá continuidade e amplitude ao tema por meio do seu projeto A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas. Esta iniciativa, que é fundamental dentro da Estratégia do IICA no Brasil para o período 2011-2014, formaliza a decisão institucional de interpretar as demandas políticas de novo governo e contribuir com propostas efetivas na consecução de suas políticas.

Manuel Rodolfo Otero

Representante do IICA no Brasil

RESUMO

Como parte das atividades do projeto “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas”, bem como baseados nos resultados do “V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: Estratégias de Combate à Pobreza Rural”, o IICA, por meio do Fórum DRS, apresenta, em edição especial, a publicação intitulada “Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas”.

O livro está dividido em duas partes. Na primeira os Professores Renato Maluf e Lauro Mattei comentam e analisam as principais questões temáticas abordadas nos cinco painéis realizados no V Fórum, quais sejam: as mudanças no espaço rural brasileiro, os fatores determinantes da pobreza rural, concepções de políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural e, por fim, os elementos a considerar em uma agenda de políticas públicas. A segunda parte, elaborada por Silvia Zimmermann e Valdemar Junior, ambos do OPPA/CPDA, contém a memória e a relatoria do V Fórum, por meio da apresentação de todas as palestras e debates focalizando os vinte temas, que integraram a programação do evento.

Palavras-Chaves: pobreza rural, determinantes e políticas

RESUMEN

Como parte de las actividades del proyecto “La Nueva Cara de la Pobreza Rural en Brasil: transformaciones, perfil y desafíos para las políticas públicas”, basados en los resultados del “V Foro Internacional de Desarrollo Territorial: Estrategias de Combate a la Pobreza Rural”, el IICA, a través del Foro DRS, presenta, como edición especial, la publicación “Pobreza Rural: concepciones, factores y proposiciones para la construcción de una agenda de políticas públicas”.

El libro está dividido en dos partes. En la primera, los Profesores Renato Maluf y Lauro Mattei comentan y analizan los principales asuntos temáticos abordados en los cinco paneles realizados en el V Foro, tales como: los cambios en el espacio rural brasileño, los factores determinantes de la pobreza rural, concepciones de políticas públicas de lucha contra la pobreza rural y, por último, los elementos a considerar en una agenda de políticas públicas. La segunda parte, elaborada por Silvia Zimmermann y Valdemar Junior, ambos de la OPPA/CPDA, comprende la memoria y el informe del V Foro, mediante la presentación de todas las charlas y debates enfocando los veinte temas que conformaron la programación del evento.

Palabras Clave: pobreza rural, factores y políticas

ABSTRACT

As part of the activities of the Project "The New Face of Rural Poverty in Brazil: transformations, profile and challenges for public policies", based on results from the "Fifth International Forum of Territorial Development: Strategies against Rural Poverty", this Institute, through the SDR Forum, launches as a special edition the publication entitled "Rural Poverty: conceptions, factors and proposals for the construction of an agenda of public policies".

The book is divided into two parts. In the first one, Professors Renato Maluf and Lauro Mattei comment and analyze the major thematic issues of the Fifth Forum, addressed in the five panels, such as: changes in Brazilian rural areas, determining factors of rural poverty, concepts of public policies against rural poverty and, finally, the elements to be considered in an agenda of public policies. The second part, prepared by Silvia Zimmermann and Valdemar Junior, both from OPPA/CPDA, contains the memory and report of the Fifth Forum, through the presentation of all the lectures and discussions focusing on the twenty subjects included in the program of the event.

Keywords: rural poverty, factors and policies

SUMÁRIO

PARTE 1 - ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL... 15

Renato Maluf e Lauro Mattei	15
1. O Rural em Debate.....	16
2. Determinantes da Pobreza Rural.....	17
3. Dimensão Atual da Pobreza Rural.....	19
4. Concepções de Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza.....	20
5. A Agenda de Políticas Públicas para o Enfrentamento da Pobreza Rural.....	22

PARTE 2 - MEMÓRIA E RELATORIA DO V FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ESTRATÉGIAS DE COMBATE A POBREZA RURAL 27

Silvia Zimmermann e Valdemar Wesz Junior 27

ABERTURA - Pronunciamento dos Integrantes da Mesa Diretora 27

PALESTRA MAGNA: POBREZA E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Gabriel Bustamante Peña..... 31

PAINEL 1 – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, CIDADANIA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA 31

Coordenador João Arnaldo..... 31

TEMA 1: ESTRATÉGIAS DE COMBATE À POBREZA RURAL

Iván Cossío 34

TEMA 2: ESTRATÉGIAS DE COMBATE A POBREZA E AS DESIGUALDADES NA AMÉRICA LATINA

Rafael Echeverri 36

TEMA 3: DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE A POBREZA E AS DESIGUALDADES NO BRASIL

Prof. Tânia Bacelar 40

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS..... 46

PAINEL 2 – CARACTERIZAÇÃO E ESPECIFICIDADES DA POBREZA RURAL NO BRASIL.....53

Coordenador Ranilson Brandão Ramos.....53

TEMA 1: A NATUREZA E OS LIMITES DO RURAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

Arilson Favareto 53

TEMA 2: DETERMINANTES DA POBREZA

Prof. Steven Helfand 58

Edward William Bresnayan.....60

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS63

TEMA 3: CARACTERIZAÇÃO, MAPEAMENTO, ESPECIFICIDADES E EVOLUÇÃO DA POBREZA RURAL NO BRASIL

Profs. Antônio Márcio Buanain e Claudio Dedecca67

TEMA 4: A QUESTÃO AGRÁRIA, A AGRICULTURA FAMILIAR E A POBREZA NO BRASIL RURAL

Brancolina Ferreira72

Mauro Del Grossi..... 79

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS83

PAINEL 3 – AS ATUAIS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA RURAL, SUA DINÂMICA E IMPLICAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS87

Coordenador Expedito Rufino87

TEMA 1: AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E POBREZA RURAL

Rodrigo Lofrano..... 87

Alexandre Gori Maia 90

Fernando Gaiger..... 94

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS96

TEMA 2: EDUCAÇÃO RURAL: AVANÇOS E DESAFIOS PARA COMBATER A POBREZA	
João Lopez de Albuquerque Montenegro	99
Marcos Maia Antunes	101
TEMA 3: ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O COMBATE A POBREZA	
Maria Nazareth Wanderley	105
TEMA 4: ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA O COMBATE A POBREZA	
Lena Lavinias.....	108
PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS	112
PAINEL 4 – AS ATUAIS POLÍTICAS DE CONTROLE À POBREZA RURAL, SUA DINÂMICA E IMPLICAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS	115
Coordenadora Gabriela de Freitas Barboza.....	115
TEMA 1: TRANSFORMAÇÕES PRODUTIVAS E POBREZA RURAL A NÍVEL REGIONAL	
Paulo D. Waquil	115
Ramonildes Alves Gomes.....	117
TEMA 2: A POBREZA RURAL NO MARCO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS	
Humberto Oliveira	120
Joaquim Soriano	122
TEMA 3: ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO COMBATE A POBREZA: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS	
Marco Aurélio Loureiro	125
PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS	128
TEMA 4: ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO SÓCIO-PRODUTIVA DE POPULAÇÕES NAS ÁREAS DE GRANDES EMPREENDIMENTOS GOVERNAMENTAIS	
Sergio Buarque	132
Ricardo Amorim	136
PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS.....	138

PAINEL 5 – CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL 141

Coordenador Prof. Renato Maluf 141

APRESENTAÇÃO DO PROJETO A NOVA CARA DA POBREZA RURAL NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES, PERFIL E DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS..... 141

Carlos Miranda 141

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL 144

Renato Maluf 144

Cândido Grzybowski 147

Prof. Claudio Dedecca..... 151

José Arnaldo de Britto 155

Humberto Oliveira 156

PLENÁRIA - PERGUNTAS E COMENTÁRIOS 158

ENCERRAMENTO..... 168

Carlos Miranda – Agradecimentos finais. 168

José Patriota – representando o Governador do Estado de Pernambuco Agradecimentos finais. 168

PARTE 1

ELEMENTOS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL¹

■ Renato Maluf²

Presidente do CONSEA e Professor do CPDA/UFRRJ

Lauro Mattei³

Professor da UFSC



Introdução

Entre os dias 24 e 26.11.2010 foi realizado, na cidade de Recife (PE), o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, tendo como tema “Estratégias de Combate a Pobreza Rural”. Tal evento contou com a participação de representantes dos territórios, articuladores territoriais, gestores públicos, trabalhadores rurais de várias regiões do Brasil, pesquisadores, organizações não governamentais, dirigentes sindicais, movimentos sociais rurais, autoridades municipais e estaduais, além de integrantes de delegações de 13 países das Américas.

¹ Documento baseado nas questões debatidas durante o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizado na cidade do Recife (PE), entre os dias 24 e 26.11.2010.

² Professor dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação de Economia da UFSC. Integrante do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Email: mattei@cse.ufsc.br

³ Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), onde integra o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Durante a abertura oficial do evento destacou-se que a pobreza é um fator inibidor da cidadania e que, portanto, o tema deverá permanecer como prioritário na agenda dos governos. Neste caso, nota-se que a pobreza foi tratada como um fenômeno relativo à ausência de cidadania, sendo que esta negação pode ser melhor observada a partir das desigualdades sociais e do elevado índice de concentração de renda que prevalece no Brasil e na maioria dos países latino-americanos. Para isso, a questão da pobreza deve ser debatida no âmbito dos direitos dos cidadãos, uma vez que não haverá democracia nem cidadania se a pobreza e as desigualdades sociais não forem eliminadas.

No enfrentamento da pobreza destacou-se, também, que a implementação da política de desenvolvimento territorial é fundamental, inclusive como método de descentralização do poder político visando à ampliação dos espaços democráticos e empoderar as comunidades e indivíduos.

Durante o evento dezenas de palestrantes nacionais e internacionais estimularam os debates, tendo sido abordados temas desde a caracterização e as especificidades da pobreza rural até o papel das políticas públicas destinadas ao seu enfrentamento. O evento foi encerrado com um painel-síntese denominado de “Construção de uma agenda de proposições de políticas para o enfrentamento da pobreza rural”, momento em que os palestrantes, considerando os principais aspectos discutidos durante o fórum, apresentaram alguns elementos que deveriam compor essa agenda.

O presente documento sistematiza as questões centrais que ficaram mais evidentes nos debates. Para tanto, foi de grande valia o recurso às apresentações dos painelistas, além das observações dos próprios autores da síntese. Destaque especial será conferido às propostas voltadas para a construção da agenda pública de enfrentamento da pobreza rural que ganharam maior relevância pela contribuição que podem dar para o cumprimento da meta estabelecida pela Presidenta Dilma para seu governo recém-empossado de erradicar a pobreza extrema no Brasil.

1. O Rural em Debate

Partindo do pressuposto de que há diferentes visões sobre o rural, destacou-se que tradicionalmente o rural era analisado apenas como um espaço específico de produção agrícola (visão setorial), sendo que nele a produção familiar iria se tornar um resíduo inviável e sem futuro. Para este tipo de abordagem o crescimento da produção agrícola moderna seria suficiente para dar conta não apenas de atender a demanda por produtos agropecuários como também de resolver o problema da pobreza entre as famílias rurais.

Hoje se sabe que houve um grande crescimento da produção agropecuária; que a agricultura não é a única atividade econômica existente no meio rural, embora predomine em relação às demais atividades; e que a agricultura familiar, além de não ter sido extinta, é um setor de grande importância social, econômica e política.

Além disso, no caso específico do Brasil, mencionou-se a criação/reprodução de duas dicotomias entre: “campo x cidade” e “políticas produtivas x políticas sociais”. Em grande parte, essas dicotomias foram potencializadas pela forma como historicamente foi sendo definido o rural brasileiro, sendo este considerado um resíduo do urbano.

De um modo geral, nota-se que as definições de rural seguiram critérios que se tornaram, quase todos, obsoletos no período contemporâneo. Dentre esses critérios, destacam-se os estruturais (tamanho populacional, disponibilidade de serviços), os relativos às funções econômicas (produção agropecuária e florestal) e aqueles de caráter meramente administrativo (relativos aos tributos e aos mecanismos de gestão pública).

Recentemente têm sido observadas mudanças no espaço rural, com destaque para: (a) maior valorização da proximidade com a natureza por meio de novas formas de uso dos recursos naturais em que o rural passa a não ser visto apenas como local de produção agrícola; (b) aumento das relações de proximidade a partir da heterogeneidade social e econômica que se ampliou; (c) relações mais interativas com as cidades via novas atividades produtivas, movimentos pendulares de retorno e novas fontes de renda das famílias rurais.

Com isso, emergiram diversas metodologias alternativas para se delimitar o espaço rural. Uma delas foi proposta por Veiga (2004) a qual pressupõe três critérios básicos para se definir o rural do país: não ser área marcada por região metropolitana; os municípios devem ser de pequeno porte (menos de 100 mil habitantes); as áreas possuem baixa densidade demográfica (inferior a 80 habitantes por km²).

Adotando-se esses critérios que redefinem historicamente o Brasil rural, os dados do Censo Demográfico de 2000 revelam que a população domiciliada no espaço rural estaria próxima a 52 milhões de pessoas, correspondendo a quase um terço da população total naquele ano censitário.

2. Determinantes da Pobreza Rural

De uma maneira geral, situou-se que a pobreza rural se define em termos do nível insuficiente de rendimento, da falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, além da própria indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social.

No caso brasileiro, especificamente, deve-se mencionar que a pobreza rural está fortemente atrelada ao rápido processo de industrialização e de urbanização do país ocorrido na segunda metade do século XX, o que revelou uma grande contradição. Se, de um lado, ocorreu um grande avanço em termos de expansão da produção econômica, de outro lado seus resultados sociais foram danosos, sendo o mais visível deles a existência de elevados índices de pobreza.

Esse modelo de desenvolvimento também institucionalizou a pobreza por meio dos seguintes mecanismos: concentração fundiária, que expropriou o camponês; uso intensivo de tecnologias modernas, que desempregam; relações precárias de trabalho, que degradam a vida dos trabalhadores; urbanização acelerada, que esvazia o meio rural do país.

Além disso, há outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil, destacando-se:

- a) Acesso à terra: quando a pobreza é tratada a partir de outras variáveis para além da renda, sobressai a questão da posse e acesso à terra uma vez que a negação desse direito é um importante fator de exclusão social.
- b) Capacidades humanas: nesse aspecto se destacou o papel fundamental da educação na elevação da renda das pessoas e das próprias famílias, porém quesitos como repetições, defasagens e qualidade do ensino carecem de melhor avaliação;
- c) Outras formas de capital físico: diversas formas de capital atuam decisivamente no aumento da renda e da produção, embora para a maioria dos estabelecimentos a propriedade da terra é o capital mais importante, cuja dimensão condiciona as formas de investimento;
- d) Acesso e participação nos mercados: devido às deficiências tecnológicas e à própria qualidade dos produtos, grande parte dos agricultores acaba sendo excluída dos mercados;
- e) Acesso a serviços básicos: estes tipos de privações são elementos-chave para se entender porque a pobreza rural permanece em patamares elevados em todas as regiões do mundo;
- f) Infraestrutura: ressaltaram-se as deficiências, especialmente, no que diz respeito à habitação, saneamento básico, transportes, lazer, cultura e serviços específicos nas áreas de saúde e educação;

- g) Oportunidades de trabalho: em muitas regiões do país já começaram a surgir dificuldades de alocação da mão de obra rural, seja na agricultura ou em outras atividades produtivas.

3. Dimensão Atual da Pobreza Rural

Ao longo de todo o V Fórum Internacional foram apresentados dados em diversos painéis, sendo muitos deles divergentes em função da metodologia de abordagem do tema da pobreza, bem como da própria fonte geradora dessas informações. Diante disso, nesta parte faremos uma breve apresentação do cenário atual da pobreza rural no mundo e no Brasil, em particular.

No âmbito global, dados do Banco Mundial apresentados por um dos painelistas revelaram que, tomando-se como linha de pobreza o patamar de US\$ 1/dia, havia, em 2007, aproximadamente 800 milhões de pessoas pobres em áreas rurais. Isso significa que mais de 50% da população rural do planeta é caracterizada como pobre, sendo esta incidência muito mais expressiva no Continente Africano.

Dos muitos dados sobre o Brasil apresentados no seminário, apresenta-se uma síntese das informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2009). Para uma população rural total de 30.7 milhões de pessoas, 16,5 milhões de pessoas foram classificadas como pobres (renda familiar per capita mensal de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, que em valores de Setembro de 2009 correspondia a R\$ 207,50). Isso significa que no ano de 2009 aproximadamente 54% da população rural total era enquadrada como pobre. Destas, 8.1 milhões de pessoas foram classificadas como extremamente pobres (renda familiar per capita mensal de até $\frac{1}{4}$ salário-mínimo, que em valores de Setembro de 2009 correspondia a R\$ 103,75).

A pobreza rural apresenta elevada concentração espacial no Brasil. Do total de pessoas com domicílio rural classificadas como pobres, 53% viviam na região Nordeste do país; mais grave, a mesma região respondia por 70% do total de pessoas extremamente pobres. Agregando-se as regiões Nordeste e Norte, nelas se concentravam 66% do total de pessoas pobres domiciliadas no meio rural brasileiro; esse percentual se elevava para 81% do total da população rural extremamente pobre.

Considerando-se apenas a população da Região Nordeste, observa-se que dentre as pessoas que vivem em áreas rurais, 30% delas são enquadradas como pobres e 38% delas como extremamente pobres, sendo Alagoas a unidade da federação com o maior número de pobres, seguido pelo estado do Maranhão.

Ressaltou-se, durante o evento, o fato de se utilizar, comumente, uma linha de pobreza homogênea para todo o país com base numa renda monetária per capita. No entanto, três aspectos precisam ser considerados. Primeiro, o custo de vida não é homogêneo para todo o país, portanto, uma mesma renda monetária pode ser convertida em cestas de bens distintas. Segundo, nas áreas rurais existe a produção para o auto-consumo que é muito mal mensurada em termos monetários, afetando o cálculo da renda das famílias rurais. Terceiro, o dimensionamento da pobreza rural em termos monetários deve considerar a relação casa-trabalho peculiar ao meio rural, estimando-se que o quesito habitação corresponderia a, aproximadamente, 20% da renda familiar rural. Portanto, insuficiências na imputação de valores monetários referentes aos dois últimos fatores – auto-consumo e habitação – podem subestimar a renda das famílias rurais, fator de enorme relevância quando se avalia a pobreza apenas com base no indicador renda. Esclareça-se que mesmo logrando corrigir tais insuficiências, a renda monetária, há tempos, deixou de ser considerada indicador suficiente de pobreza em geral (urbana e rural).

Foi observado, também, que os domicílios rurais extremamente pobres têm uma grande dependência dos programas de transferência de renda, porém esses programas não são suficientes para retirar as pessoas da condição de pobreza em que se encontram.

Apesar de todos esses indicadores revelarem uma situação dramática das condições de vida de parcela importante da população rural, particularmente nas regiões Norte e Nordeste do país, constatou-se um movimento de redução da pobreza, em especial na primeira década do Século XXI. Em grande medida, essa redução foi creditada ao crescimento econômico do país, à valorização dos salários começando pelo próprio salário-mínimo, à expansão do emprego formal e das oportunidades de trabalho em geral; ao fortalecimento de políticas de apoio aos agricultores familiares e à ampliação das políticas públicas de transferência de renda, particularmente da previdência rural cujo impacto no meio rural é anterior e mais amplo que os do programa Bolsa Família, sem reduzir a importância deste último.

4. Concepções de Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza

Do ponto de vista das políticas públicas, criticou-se o fato de que ainda persistem políticas de enfrentamento da pobreza dominadas pela concepção de que a pobreza é um problema individual e não social em termos de seus determinantes e estratégias de superação. Nesses termos, a solução coletiva viria como resultado de programas de promoção individual e não de programas universais perpassados por enfoques sociais ou coletivos. Em direção análoga vai a crítica da concepção que confina o enfrentamento da pobreza a existência de crescimento econômico que, ao contrário,

é causador de pobreza conforme o padrão em que se baseia. Além disso, concepções economicistas ignoram as demais dimensões da vida que determinam a pobreza.

Muitas políticas buscam compensar problemas causados sobre as camadas de excluídos pelas dinâmicas econômicas em geral, por exemplo, via transferência de renda, condicionada ou não. No entanto, as famílias não podem permanecer indefinidamente na dependência desse tipo de auxílio. Apenas políticas universais combinando diversos instrumentos possibilitam um efetivo enfrentamento da pobreza e, mesmo, a erradicação da extrema pobreza. Entre as estratégias capazes de ampliar a inclusão social, citou-se como exemplo o pacote atual de políticas sociais de enfrentamento da pobreza combinando o objetivo de alívio imediato da pobreza extrema, com a ampliação dos direitos sociais e das oportunidades de trabalho como mecanismos de romper a situação de risco.

Isso nos leva a outro aspecto bastante ressaltado sobre a importância de politizar o enfrentamento da pobreza significando focalizar as dimensões de democracia/poder e cidadania envolvidas na sua determinação e, portanto, nas estratégias de superação, bem como fortalecer a descentralização e a participação social (o protagonismo dos atores) nas estratégias e programas. Sendo a pobreza uma questão política relativa à democracia e à cidadania, coloca-se o desafio de reconhecer que essa questão diz respeito ao conjunto da sociedade e não apenas aos indivíduos e/ou grupos de pobres. A partir daí, foi sugerido que as distintas modalidades de políticas públicas devem procurar descentralizar o poder para os locais próximos onde ocorrem os problemas, plano em que devem ser buscadas as soluções; e que a participação da sociedade civil seja estimulada visando construir consensos entre os distintos atores envolvidos.

Essa estratégia deve fazer parte da consolidação de um Sistema de Proteção Social, em que as políticas sociais seriam concebidas como um direito de todos os cidadãos na forma expressa na Constituição de 1988. Nesse sentido, as políticas públicas devem contemplar as múltiplas dimensões da pobreza, indo além do quesito renda como mencionado acima.

Paralelamente a isso, as políticas de desenvolvimento rural devem conter metas claras para a erradicação da pobreza, definindo prioridades e ações planejadas que valorizem as pessoas e as iniciativas locais. Com isso, essas políticas, além de auxiliar na consolidação da democracia, estariam promovendo a cidadania e o desenvolvimento sustentável no meio rural do país.

Combinar instrumentos e, para tanto, promover a articulação das ações governamentais nas diversas áreas envolvidas foi outra diretriz destacada. Por um lado,

ela reflete uma concepção de pobreza como sendo um fenômeno multifacetado e multidimensional cujo enfrentamento não se resume a um único instrumento. Por outro lado, aponta para a necessidade de adotar medidas de impacto imediato com ações voltadas para a emancipação econômica e social das famílias e indivíduos em condição de pobreza. Entre outros aspectos de coordenação envolvidos, destacou-se a articulação entre as áreas econômica e social no sentido de se ampliar as sinergias, evitando-se sobreposição de programas e de ações.

Outro aspecto se refere à institucionalidade, abordada desde duas perspectivas que se completam. Uma delas referente à necessidade de maior articulação institucional que supere o quadro atual de fragmentação das políticas públicas. A outra perspectiva diz respeito à eliminação dos problemas do clientelismo e da corrupção.

5. A Agenda de Políticas Públicas para o Enfrentamento da Pobreza Rural

A construção e a eficácia de uma agenda de políticas públicas dependem, entre outros fatores, de que os temas que a integram adquiram legitimidade social e reconhecimento pelas políticas públicas correspondentes. A propósito, ressalte-se que a busca ativa por erradicar a pobreza, ao menos em suas manifestações mais extremas, tem adquirido aceitação crescente na sociedade brasileira.

No Brasil, assim como em grande número de países latino-americanos, essa perspectiva passou a ocupar lugar destacado nas políticas públicas em várias áreas. Já não se questiona o decisivo e insubstituível papel do estado quando se trata do enfrentamento da pobreza e promoção do desenvolvimento. Contudo, sabe-se hoje ser igualmente importante o envolvimento de atores sociais os mais diversos, inclusive os grupos sociais e indivíduos a quem se destinam as ações e políticas públicas.

Confirmando a percepção sobre a ascensão do tema ao topo da agenda pública no Brasil, a erradicação da extrema pobreza foi incluída pela Presidenta Dilma Rousseff entre as prioridades principais do programa do governo recém-empossado. Para o que interessa mais de perto ao presente documento, não cabe dúvidas quanto ao lugar do enfrentamento da pobreza rural – espaço onde se observam os mais elevados índices de incidência da pobreza – na estratégia em fase de elaboração.

Durante o V Fórum, o debate sobre a construção da agenda de políticas para o enfrentamento da pobreza rural foi permeado por diversas questões, parte delas relativas às concepções mais gerais sobre o tema, parte tratando mais propriamente de políticas específicas. Assim, esta parte procurará agrupar o conjunto das questões

abordadas seguindo essas duas lógicas que permearam os debates, bem como três desafios colocados aos painelistas, a saber: (a) articulação do enfrentamento da pobreza rural com o enfrentamento da pobreza em geral e da desigualdade social no Brasil; b) papel dos modelos produtivos e da promoção da sociobiodiversidade na superação da pobreza rural; c) construção de capacidades e dispositivos institucionais necessários.

1) Concepções sobre a Temática da Pobreza

Parte-se da premissa de que o tema da pobreza deve ter como universo de análise o conjunto da sociedade, incorporando aos estudos as várias dimensões envolvidas na condição de ser pobre. Além disso, já foi mencionado que a pobreza é multifacetada pois o universo daqueles considerados pobres é bastante heterogêneo. Destaques foram dados aos fatores de exclusão e de negação dos direitos coletivos dos cidadãos, bem como à destruição dos recursos naturais resultante do atual modelo de desenvolvimento que gera muita riqueza e limita as soluções para o problema da pobreza.

Esse enfoque reforça a conexão entre pobreza e direitos humanos, para o que contribuiria a transformação dos territórios em espaços de cidadania e de promoção da justiça social. Isso implica a realocização ou reterritorialização do poder político, conferindo protagonismo aos atores e espaços locais, bem como redefinir o próprio papel dos órgãos de estado.

Deste modo, o debate sobre o enfrentamento da pobreza não ficaria refém do ideário monetário que é unidimensional e induz ao uso equivocado de parâmetros homogêneos. Ao contrário, o debate estaria associado ao estágio de cada sociedade em particular, tomaria em conta as várias dimensões envolvidas pela condição de pobreza e destacaria as políticas públicas de caráter universal voltadas a garantir a oferta de bens e serviços de qualidade para toda a população.

Importa não perder de vista a perspectiva histórica na identificação dos determinantes e da evolução do fenômeno da pobreza, com suas especificidades, bem como na avaliação da matriz institucional das políticas públicas, especialmente daquelas voltadas ao enfrentamento da pobreza.

2) Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza Rural

De um modo geral, as estratégias para enfrentamento da pobreza rural requerem o reconhecimento do papel central do estado e sua capacitação com vistas à adoção de políticas públicas em diversas áreas, com destaque para:

2.1) Políticas Sociais

- a) **Promover a inclusão social:** significando enxergar as pessoas como cidadãs/cidadãos e não apenas como produtoras(es) de mercadorias; essas pessoas também têm direitos básicos relativos aos mercados de bens e de produtos, bem como devem ser tratadas de forma igualitária;
- b) **Desenvolver capacidades:** tanto dos indivíduos como das organizações sociais, ampliando a participação social na gestão das políticas públicas;
- c) **Ampliar a educação no campo:** garantir o acesso a serviços educacionais de qualidade a toda a população rural, por meio de um sistema educacional adequado à realidade rural;
- d) **Transferir renda:** manter as ações governamentais atuais, ampliando o horizonte das mesmas, ao mesmo tempo em que se procura elevar o valor monetário das transferências às famílias;
- e) **Propiciar o acesso aos bens e serviços:** universalizar o acesso aos bens e serviços sociais para todos os habitantes rurais.
- f) Relacionar as políticas sociais a uma estratégia de desenvolvimento rural.

2.2) Políticas de Acesso aos Recursos Naturais

- a) **Acesso aos recursos naturais:** as políticas de enfrentamento da pobreza devem incluir a ampliação do acesso aos bens naturais essenciais, com destaque para a água;
- b) **Acesso a terra:** a ampliação do acesso à terra foi considerado por vários palestrantes como elemento central no enfrentamento da pobreza rural, portanto, as políticas devem fortalecer novos arranjos fundiários, sendo a reforma agrária um instrumento essencial nessa direção.

2.3) Políticas de Inclusão Produtiva

- a) **Geração de emprego e renda:** desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não-agrícolas) capazes de dar sustentação às pessoas em suas inserções nos diferentes mercados;
- b) **Dinamização das áreas rurais:** estimular a diversificação das atividades econômicas nas áreas rurais como mecanismo de ampliação das oportunidades, particularmente, em face do aumento da demanda por alimentos no mundo;

- c) **Diversificação produtiva:** ampliar as políticas de estímulo à diversificação produtiva dos estabelecimentos agrícolas , bem como à produção para autoconsumo como forma de suprir carências nutricionais dentro as famílias pobres;
- d) **Pesquisa e ATER:** disponibilizar aos agricultores familiares tecnologias adequadas e serviços de assistência técnica de qualidade visando a melhorar a eficiência produtiva;
- e) **Canais de Comercialização:** política de incentivos e de acesso aos mercados como forma de viabilizar economicamente as unidades familiares de produção.
- f) **Matriz energética:** aproveitar as oportunidades geradas pela exploração das energias renováveis, como forma de aproximar esse tema da questão da erradicação da pobreza rural.

3) Recomendações Gerais

Para que a agenda de políticas públicas anteriormente mencionada apresente resultados efetivos, alguns requisitos foram considerados essenciais, destacando-se dentre eles:

- a) **Superar a atual fragmentação das políticas públicas:** este é um desafio histórico das políticas públicas no Brasil, portanto, o sucesso na erradicação da pobreza rural depende fortemente da sua superação;
- b) **Estratégia de desenvolvimento rural:** o conjunto de políticas acima mencionado, ao lado de outras de idêntica relevância, deve configurar uma estratégia de desenvolvimento rural que não pode estar dissociada da estratégia de desenvolvimento do país, em suas distintas espacialidades;
- c) **Protagonismo dos atores sociais:** estimular o processo de participação de todos os atores nas diversas formas de representação institucional relativas às políticas públicas, especialmente aquelas direta e indiretamente relacionadas ao enfrentamento da pobreza rural;
- d) **Planejamento das políticas:** as estratégias de enfrentamento da pobreza devem conter metas objetivas e prioridades de ação claramente definidas;
- e) **Articulação dos órgãos governamentais:** ampliar e melhorar a coordenação intragovernamental (horizontal) e intergovernamental (vertical) no sentido de potencializar as ações das políticas públicas;

- f) **Agricultura familiar:** as ações devem ter as famílias rurais como foco da ação, e não um produto ou atividade, uma vez que é a partir do conjunto de interesses existentes no interior das unidades familiares que são definidas diferentes estratégias, particularmente aquelas relacionadas ao trabalho, produção e sucessão no âmbito da agricultura familiar;
- g) **Múltiplas dimensões da pobreza:** a política de enfrentamento da pobreza deve contemplar as múltiplas dimensões envolvidas, evitando definir todas as estratégias apenas a partir do quesito renda, além de contemplar as especificidades regionais.

PARTE 2

MEMÓRIA E RELATORIA DO V FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ESTRATÉGIAS DE COMBATE A POBREZA RURAL

■ **Silvia Zimmermann**
Valdemar Wesz Junior

OPPA/CPDA/UFRRJ

ABERTURA

Pronunciamento dos
Integrantes da Mesa Diretora

■ 24 de novembro de 2010
Recife – Pernambuco



MESA DIRETORA

José Patriota - Secretário de Desenvolvimento e Articulação Regional do Estado de Pernambuco, representando o Governador do Estado de Pernambuco, Eduardo Campos.

Humberto Oliveira - Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

João Arnaldo - Secretário Executivo de Desenvolvimento e Articulação Regional do Estado de Pernambuco.

Carlos Miranda – Coordenador Executivo do V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial.

Antônio Barbosa Siqueira Neto – Secretário Executivo de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

Cândido Grzybowski – Diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais, representando a sociedade civil.

1. Representante da sociedade civil (IBASE), Cândido Grzybowski

Há um grande desafio, o de acabar com a lógica da exclusão social no país e aprofundar a inclusão de todos na cidadania. Todos são convidados a serem ousados. É importante destacar que as conquistas em nosso país sejam de base estrutural, pois só desta forma será possível romper com 500 anos de opressão. É preciso ter um país onde todos obtenham o direito a ter direitos. Essa será, sem dúvida, a principal motivação para os debates que ocorrerão no evento.

2. Secretário Executivo de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco, Antônio Barbosa Siqueira Neto

Como é importante o trabalho que o Fórum pretende desenvolver, pois há muito que se fazer para promover o desenvolvimento territorial. O Fórum irá permitir aprofundar o debate e promover a reflexão sobre ações a serem realizadas. Desejo a todos a melhor sorte e um bom seminário.

3. Coordenador Executivo do V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, Carlos Miranda

Este Fórum segue após o II Curso Internacional de Atualização Conceitual em Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial, que foi realizado pelo IICA. O tema central do Fórum é debater estratégias de combate a pobreza rural, as quais tem um significado importante visto que não haverá cidadania enquanto houver pobreza. A

pobreza conspira contra a cidadania, é em torno deste tema, e com a participação de todos, que se pretende realizar um evento de sucesso e de muito proveito para todos os presentes.

4. Secretário Executivo de Desenvolvimento e Articulação Regional do Estado de Pernambuco, João Arnaldo

O estado de Pernambuco recebe com muita honra todos os presentes, agradece a presença de todos, e se coloca de braços abertos para receber os que vieram de fora. Este é um momento em que se consolida uma discussão sobre o desenvolvimento territorial, com o Programa Territórios da Cidadania e com o grande desafio de uma nova governança política para construção do desenvolvimento sustentável, onde se discuta o acesso universal aos direitos e serviços essenciais. Historicamente as opções encontradas não apresentaram alternativas. É isto que o Fórum pretende mobilizar, a partir da participação de todos. O Fórum consolida a busca e o desejo das pessoas de construir uma nova perspectiva de políticas públicas e de desenvolvimento.

5. Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Humberto Oliveira

O IICA merece ser parabenizado por uma iniciativa desta envergadura. Tão importante, por quatro grandes motivos. Primeiro pela oportunidade do tema. No momento em que estamos saindo de um processo eleitoral, em que a Presidenta eleita anuncia como prioridade absoluta de seu governo a erradicação da miséria no Brasil. Segundo pela qualidade dos palestrantes selecionados. Terceiro pela qualidade da plateia. Tão importante quanto a qualidade dos palestrantes é a da plateia, pela sua capacidade de poder intervir no debate e de impactar nos territórios rurais do Brasil. Estão presentes assessores territoriais, representantes dos colegiados territoriais de todo o Brasil – que já estavam reunidos essa semana em Recife – articuladores estaduais que trabalham com o tema, delegados e delegadas do MDA e a coordenação do Programa Territórios da Cidadania; além de representantes de movimentos sociais e os participantes do II Curso Internacional de Atualização Conceitual em Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial. Todos poderão impactar e colocar em prática ações territoriais. Quarto, pela escolha do Estado de Pernambuco para sediar o evento. Diz que Pernambuco é quase sua terra natal e aprendeu muito no estado. Cumprimento ao Governo Estadual por sua iniciativa de priorizar a estratégia de políticas públicas territoriais e de combate a pobreza.

6. Representante do Governador do Estado de Pernambuco, José Patriota

Justifica a ausência do Governador Eduardo Campos, que se encontra em Brasília com a Presidenta Dilma. Cumprimenta as delegação dos 13 países no V Fórum, que estiveram no II Curso Internacional de Atualização Conceitual em Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial desenvolvido pelo IICA. Comenta o quanto é importante a participação de todos os envolvidos com o tema do desenvolvimento territorial. Cumprimenta a SDT, na pessoa do Secretário, por fortalecer a estratégia territorial em todo Brasil, enquanto opção política. Saúda o IICA por possibilitar trocas de experiências entre diferentes países de maneira prática e visível. Ressalta a importância da troca de experiências e intercâmbio, e da estratégia desenvolvida pelo MDA de territorializar suas ações, fazendo com que os atores sociais se apropriem cada vez mais de seus destinos. Isso passa, sobretudo, por decisão política, de instâncias superiores, de ter vontade de fazer e descentralizar o poder. Trabalhar com estratégias de desenvolvimento territorial é, antes de tudo repartir poder. Nesse contexto, o MDA, por meio da SDT, tem sido a grande referência para o Brasil e para o mundo. Desejou a todos um bom Fórum e uma boa estadia no estado de Pernambuco.

PAINEL 1 – DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, CIDADANIA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

■ **Coordenador João Arnaldo**

Secretário Executivo de Desenvolvimento e
Articulação Regional do Estado de Pernambuco



PALESTRA MAGNA: POBREZA E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

■ **Gabriel Bustamante Peña**

Advogado e Assessor Jurídico e Político da
Corporación Viva la Ciudadanía/Colômbia

O problema colombiano é extremamente grave e complexo sendo diferente do que está se passando na América Latina e na realidade brasileira. No Brasil, se está tratando em várias frentes, há partidos políticos progressistas que lutam pela causa da fome, como PT, e ONGs que realizam uma discussão muito profunda sobre democracia e cidadania. De fato não se pode ter democracia sem cidadania, ainda mais com as desigualdades sociais presentes na América latina. Em fim, destaca-se o caso de 350 mil mortes na Colômbia.

Muitos países desenvolveram processos importantes com ONGs, como a ação de tutela, pela qual se podem reivindicar os direitos humanos. Na Colômbia não há partidos políticos que possam atuar nessa direção. Os governos que passaram, nos últimos tempos, todos apoiaram o modelo neoliberal e não existem atualmente partidos políticos que apoiem as reivindicações de direitos humanos. Estas reivindicações estão em curso pela ação das mobilizações sociais.

O tema do combate a pobreza, da igualdade, da democracia e da cidadania está sendo incorporado na agenda das organizações de base, movimentos sociais, partidos políticos e ONGs. A perspectiva do direito está na base, passando pela justiça e fazendo com que sejam acionados mecanismos de combate a pobreza. Hoje mais de 1 milhão de tutelas estão sendo acionadas para combater a pobreza, redução da desigualdade, entre outros. As populações querem atenção integral, saúde e educação.

A guerra que a Colômbia vive nos últimos anos tem tirado a vida de 4 milhões de campesinos. Isso é a população da Costa Rica, e representa um problema humanitário muito grave. Hoje existe mais de um milhão de reivindicações de tutelas pelos direitos fundamentais dos cidadãos na Colômbia. A corte institucional está fazendo um movimento de incorporação desse segmento, para que prefeitos e governadores implementem ações para reduzir essa situação. Nos últimos seis anos, cerca de 200 mil pesos/ano foram direcionados aos campesinos, o que traz muitos resultados expressivos para saúde e educação.

Mas, não existe um Congresso da República que apoia as vítimas das injustiças. Cita a questão dos homossexuais e os maus tratos às mulheres. As desigualdades são opressoras. Comenta a existência de moradores de ruas, que pedem nos sinais e que vivem sem acesso a cidadania e a situação dos camponeses na Colômbia, muitos em condições de miséria. Em função da situação complexa da Colômbia, o Estado é obrigado a responder às demandas das comunidades de camponeses, onde há muitos indígenas e afro-descendentes. Hoje existe uma comissão de desenvolvimento de política pública voltada para a questão da cidadania, onde todos os municípios teriam que dispor de um programa de atendimento a essas populações. Para tanto, o maior desafio é a inserção econômica desses camponeses, que precisa ser discutido junto com o tema da cidadania.

Conforme o Banco Mundial, há 4 milhões de pobres no planeta. Sem dúvida se trata da relação entre desenvolvimento e cidadania. O continente Latino Americano é o mais desigual de todo o planeta, o que exige uma discussão aprofundada sobre democracia e cidadania. Constatamos que cidadania é dar poder para que as populações possam desenvolver suas capacidades.

Nesse contexto, todos tomam decisões que afetam a todos, mas essa discussão democrática não está chegando a todos. É necessário haver uma cidadania global. Comenta sobre a criação de blocos regionais, acordos entre governos, sem institucionalidades, o que não permite que avancem. Nesse sentido, a cidadania não é uma concessão da democracia, não é uma concessão dos direitos humanos, mas os direitos humanos são um campo de combate pela cidadania. Isso expõe a história da democracia e da cidadania. A cidadania vem dos gregos, como um conceito associado aqueles que podiam participar das decisões da pólis (antigas cidades gregas). Não se pode criar um sistema educativo que não permita espaços de aprendizagem a todos.

A cidadania se dá em sociedades leitoras. Sociedades que produzem livros, que produzem leitores, críticos. A democracia liberal, com origem no modelo francês, estava baseada na tirania do absolutismo. Esse pensamento liberal teve espaço com o desenvolvimento da imprensa. A cidadania não é uma concessão da democracia e dos direitos humanos, mas está relacionada à propriedade. Isso indica que a cidadania é um processo de luta que se sustenta num processo educativo, que se assenta na liberdade. É um processo de luta constante por meio da concessão da cidadania.

A crise do liberalismo clássico negou os direitos fundamentais de cidadania, a partir do momento em que se reconhece que o mercado deve regular tudo. Isto foi criticado inicialmente por Marx. A cidadania social representa a existência de serviços mínimos, como serviço de saúde, direito a um teto etc. É preciso pensar também em cidadania cultural, na qual se reconhece as diversidades da vida, das crenças e das formas de relações de vida com o mundo.

A cidadania pode se desenvolver a partir da cultura dos povos e de sua cosmo visão. Na Colômbia existem 69 dialetos, que têm uma interação diferente entre si. A constituição de 1991 tem um compromisso com essa diversidade. As desigualdades que se tem na América Latina devem ser tratadas dentro dos espaços políticos existentes, respeitando os direitos humanos. Não se pode aceitar que a democracia conviva com as desigualdades sociais, com mortes e com a pobreza.



Gabriel Bustamente

TEMA 1: ESTRATÉGIAS DE COMBATE À POBREZA RURAL

■ Iván Cossío

Economista Agrícola e Gerente de Operações
do Fundo Internacional de Desenvolvimento
Agrário – FIDA

Cumprimenta a todos e agradece o convite. Anuncia que apresentará uma visão resumida sobre a FIDA, organismo que desenvolve os trabalhos no nordeste brasileiro. Conforme Iván, o mundo vem mudando de forma significativa, alterando os modos de ver o espaço rural, que poderia forçar algumas afirmações. Primeiro, havia correntes que acreditavam que o crescimento da economia resolveria o problema da pobreza por si só, sendo necessário somente aumentar a produção. Esta era uma visão estritamente produtiva do rural, que inclusive durou muito tempo.

A segunda visão era de que a área rural se resumia a agricultura, ou seja, é somente um espaço setorial e produtivo. Terceira visão considera a produção camponesa – que não é o mesmo que agricultura familiar, que é economicamente viável – estava em via de extinção porque não é eficiente. Nesse pensamento existem duas opções: migrar para outros setores (urbano e rural) e mudar o estilo de produzir ou ser beneficiário de políticas meramente assistenciais. Para essas três ideias, as empresas modernas podem acabar com a pobreza rural.

Porém, temos aprendido muitas coisas. Aprendemos que o desenvolvimento é um sistema mais complexo, mais rico. Aumentar a produção é importante, mas não é o único elemento central, dado que desenvolvimento não é crescimento. Aprende-se que a agricultura não é a única atividade rentável no campo e sofre-se por não valorizá-la. Ser camponês não quer dizer que é inviável ou que é um pequeno agricultor atrasado, mas um ator social, econômico e político. Isto porque fala-se de agricultores que podem ser modernos, inovadores e diversificados, ganhando mais com a produção primária.

A partir dessa aprendizagem, fica claro que não se pode fazer desenvolvimento sem incluir os camponeses e lutar contra a pobreza. Isto ensina sobre o desenvolvimento. O que o FIDA entende por desenvolvimento? O FIDA destaca quatro elementos fundamentais sobre desenvolvimento: inclusão, desenvolvimento de capacidades, emprego/ingresso e sustentabilidade dos processos sociais, econômicos e políticos.

- **Inclusão e democracia:** é importante destacar que estamos falando de cidadãos não somente de produtores e por isto, precisam ter direitos

básicos como equidade de gênero, oportunidade para os jovens, direitos iguais independente de sua etnia, valorização das identidades culturais e ter possibilidades de exercer efetivamente seus direitos.

Falar de inclusão e democracia significa ter direito a educação, inclusão e participação – não apenas direito ao voto. Inclusão e democracia não são clichês, nem apenas estão na moda. Há necessidade de inclusão das mulheres e de refletir sobre as dificuldades que sofrem. Falar de democracia também é tratar da inclusão dos jovens. Soma-se a isto a igualdade dos direitos, que está avançando, embora não seja o suficiente. Por exemplo, não existe igualdade efetiva na hora de decidir sobre os recursos destinados às cidades e a utilização das áreas coletivas desses espaços.

Não é suficiente ter direitos nem é suficiente votar. Há que se ter consciência dos direitos dos cidadãos e como reivindicá-los. Isto garante o apoio nas políticas públicas, para inovar e para desenvolver as capacidades – como a agregação de valor aos alimentos que os camponeses produzem. Muita gente no campo emprega-se em empresas agrícolas, então é desse desenvolvimento de capacidades que se está falando, das instituições que trabalham com eles.

- **Desenvolvimento de capacidades** das pessoas, organizações sociais, associações e instituições locais, onde se possa participar, conhecer os direitos e exercê-los. As capacidades também auxiliam nas inovações, organização da produção e agregação de valor. É preciso oferecer para a população rural serviços básicos, tornar mais eficiente a gestão pública local e aprender a partir da sua própria experiência e dos outros. Hoje, é mais importante saber do que ter.

Há que se construir capacidades para a boa administração pública. De que maneira é possível abrir efetivos espaços de participação? Isto é um processo de aprendizagem coletiva, pois não se trata de aprender sozinho, mas de trocar experiências. Para concluir esta ideia, destaca-se que é importante ter acesso as informações e sobretudo ao conhecimento das pessoas.

- **Emprego e ingresso** é algo mais concreto e fundamental, pois não é possível gerar emprego e ingresso sem a inclusão, organização e o desenvolvimento de capacidades. Como o mundo rural não é somente agrícola, é preciso reconhecer a produção agrícola e não agrícola e também o assalariado. Como melhorar as condições de produzir, vender e se inserir nos mercados? Os mercados são como a seca no sertão: existem e precisamos conviver com

eles e aproveitar suas vantagens. A questão é como conseguir ingresso de maneira sustentável. Neste sentido, se o desenvolvimento não é sustentável não é desenvolvimento.

- **Sustentabilidade ambiental** – tendo ao mesmo tempo eficiência econômica, manejo e conservação dos recursos ambientais, **econômica** – somente as atividades com lucros podem se manter no mercado e o Estado deve apoiar, a longo prazo, novas atividades; **social** – com equidade, participação e respeito aos direitos fundamentais das pessoas.

Em suma, a sustentabilidade do desenvolvimento passa por três aspectos. O primeiro aspecto é ambiental, pois existe um único planeta e ele está sendo maltratado demais; o segundo é econômico, dado que somente atividades que geram ganhos podem se manter por si mesmas, e o terceiro é social, já que o desenvolvimento só é possível com equidade e participação social. Portanto, é preciso ter eficiência econômica, manejo responsável dos recursos naturais e participação da sociedade de modo conjunto. Para tanto, o Estado deve apoiar e fortalecer estes processos, pois o desenvolvimento implica a redução da pobreza.

O FIDA lida com os atores do desenvolvimento rural (movimentos sociais, organizações, universidades, entre outros). O Fida quer ser sócio dos atores centrais do desenvolvimento, mas não pretende ser protagonista do desenvolvimento. Quer ajudar a desencadear dinâmicas e processos que depois podem retroalimentar-se por si mesmo.

TEMA 2: ESTRATÉGIAS DE COMBATE A POBREZA E AS DESIGUALDADES NA AMÉRICA LATINA

■ **Rafael Echeverri**

Secretário Técnico do PROTERRITÓRIOS

Não tem faltado reflexões para combater a pobreza na América Latina. É incrível o que é inventado ou copiado. O mais incrível é que a pobreza se mantém. Na América Latina, há uma crise de resultados, pois muitas iniciativas têm resultados pouco precisos. Porém, nos momentos de crise, anos de avanços se perdem, mostrando que as estratégias são pouco sustentáveis no contexto de redução da pobreza.

Três questões importantes a serem respondidas:

- Quais são as concepções que estão nas políticas de combate a pobreza?
- Quais as estratégias mais importantes?
- Quais os desafios atuais?

1) Quais são as concepções gerais de desenvolvimento?

Em síntese, se enfrenta um paradoxo. O primeiro ponto é que o modelo econômico de integração mundial não é viável, pois não é um modelo sustentável. Países considerados modelos para serem copiados não são modelos para América Latina. Um consumidor em um país desenvolvido consome 54 vezes mais do que um camponês na América Latina. Não tem como e nem porque pensar em manter esse mesmo padrão de consumo. A sustentabilidade significa uma nova perspectiva de desenvolvimento e de cultura de consumo.

O segundo ponto é que se considera a pobreza um problema individual e não como um problema social. Isto leva ao tema da desigualdade na América Latina, no qual falta tratar a coesão como um elemento central das políticas públicas. Os indicadores de desigualdade na América Latina são crescentes. Para tanto, a pobreza deve ser vista como um problema coletivo e social, que tem a ver com o modelo e o padrão de consumo da sociedade. A pobreza é um problema da sociedade.

O Brasil nos mostra que a pobreza não é um problema de ingresso econômico, mais um problema de direitos, de cidadania e de coesão de membros da sociedade que estão excluídos dela. A pobreza vai mais além do econômico, embora ele precise ser considerado. O Haiti, por sua vez, tem problemas graves. Uma sociedade com problemas sociais onde os fenômenos naturais trazem enormes vulnerabilidades. A questão é como a pobreza é tratada. É preciso pensar em como sair deste ciclo de sustentação da pobreza.

A vulnerabilidade, assim como a condição estrutural da pobreza e da desigualdade, faz com que os esforços (políticos) tenham resultados abaixo do esperado, principalmente quando se considera os processos globais de crise que afetam essas populações. Os fenômenos estruturais permitem ver a enorme dificuldade de superação da pobreza na América Latina. É preciso pensar em modificar o caráter de como se compreende a pobreza hoje.

2) Quais as estratégias mais importantes?

A primeira, a destacar, é que a pobreza é um tema político e a solução passa por uma questão política, de cidadania e de democracia. A experiência dos Territórios da Cidadania, como mecanismo de combate a pobreza, passa pelo campo político. Nos Territórios da Cidadania a questão da pobreza ganhou um espaço público. As políticas macroeconômicas têm influência direta na pobreza. O que aconteceu nos anos 70 e 60, as crises macroeconômicas, os processos inflacionários e a dívida externa acabaram resultando em populações mais pobres, as quais acabaram pagando por esses processos.

Um dos grandes avanços que tivemos na América Latina advém da estabilização econômica. Não foi certo o crescimento promovido pelo Consenso de Washington, pois crescimento com desemprego é um dos aspectos que mais pesa sobre as eficácias e estratégias no combate a pobreza. O que significa que o crescimento econômico por si só não é suficiente. É necessário incluir os pobres no crescimento econômico para ter um crescimento sustentável.

Não é somente ter empresários ricos, mas ter integração social. É preciso gerar rendas sociais pautadas em uma economia multifuncional (mais emprego, inserção social, respeito ao meio ambiente, valorização cultural etc.). Houve décadas em que o crescimento de determinados setores não necessariamente gerou desenvolvimento. Existem os gastos públicos com programas que tratam de atender e compensar o acesso das pessoas aos alimentos. Mas eles não podem ser permanentes. É necessário ter o compromisso de tirá-las da pobreza e direcionar políticas para este fim. No Brasil houve avanços. Na América Latina essas transferências condicionadas chegaram à década de 90 para ficar, pois são necessárias para garantir igualdade, embora não sejam suficientes. Em suma, é importante a presença de políticas com este perfil pelas estratégias que elas oferecem na redução da pobreza, mas estruturalmente as transferências de renda não têm efeito de longo prazo.

Há que se desenvolver políticas que gerem inclusão e dinâmicas econômicas que substituam as transferências. Desta forma, é preciso pensar em políticas que atendam as capacidades e oportunidades, que permitam a formação de uma estrutura econômica e social, criando condições em que as capacidade sejam incorporadas, principalmente como elementos de combate a pobreza. Enquanto que nos EUA existe um pobre para cada 13 habitantes, na Guatemala há um pobre a cada 0,97 habitantes, o que torna impossível a utilização de políticas idênticas.

3) Quais os desafios atuais?

Primeiro há que reconhecer que existem avanços no tema institucional, mas que têm um enorme desafio de caráter político (não é problema técnico científico), que se desenvolve pela luta política. Essa luta política é o primeiro desafio. Outro desafio é avançar mais no tema da democracia, pois a América Latina é aprendiz. A democracia por aqui está em vias de construção democrática, visto que tem menos de 35 anos. Tem que seguir tentando, para que situações difíceis como a enfrentada pela Colômbia possam ser superadas. Nesse processo há que se apostar na democracia enquanto elemento central.

O segundo desafio é a modalidade de gestão das políticas, que devem ser descentralizadas, participativas e articuladas. Descentralizar significa reduzir os níveis de poder para enfrentar as situações locais, de forma mais autônoma. Isso significa fazer com que espaços de poder diversos – desde a central até a base – transferiram poder. Com relação à participação, há uma revolução da sociedade civil reivindicando diferentes espaços nos últimos 20 anos, o que tem garantido a negociação para enfrentar o conflito pelas vias civis e democráticas. Por fim, apresenta-se como fundamental a articulação das políticas públicas sociais, econômicas, ambientais, culturais etc., pois há muita dispersão de atores e programas, que alimentam estruturas políticas. Esses três elementos (descentralização, participação e articulação) se completam em uma estratégia de combate a pobreza, como tem sido iniciativa do Programa Territórios da Cidadania.

O terceiro desafio é a construção institucional, no sentido de superar a corrupção que existe na América Latina, que arrasa a confiança, desvia recursos públicos e cria políticas que alimentam processos clientelistas.

Em fim, é preciso destacar o quanto é importante deixar de ver a pobreza como tem sido usualmente vista, sendo necessário pensar na sua erradicação por meio da transição para novos modelos de desenvolvimento de longo prazo. Para tanto, é central estipular metas e avaliar as estratégias mais eficientes a serem implementadas na superação da pobreza.

TEMA 3: DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE A POBREZA E AS DESIGUALDADES NO BRASIL

■ **Prof. Tânia Bacelar**

Universidade Federal de Pernambuco

Saúda a todos e agradece o convite para participar do evento. Comenta que vai desembarcar no Brasil e seguir um roteiro sobre nossas heranças e nossas tendências recentes, trazendo também nossas oportunidades e desafios.

O texto que apresenta é “Brasil: pobreza e desenvolvimento no início do século XXI”. Segundo a professora, o Brasil no final do século XX conseguiu ser exemplo de dinamismo econômico, potência industrial intermediária, sendo a oitava maior economia mundial, com grandes e modernos centros urbanos, base agropecuária ampla e moderna. Mas isso foi feito deixando grande parte da sociedade brasileira fora da festa, na miséria, sofrendo com precários indicadores sociais.

Um país que aparece exitoso, mas com grandes desigualdades (sociais, econômicas e regionais). A pobreza é uma marca do século XX, especialmente a pobreza rural que se situa em sua maioria no Nordeste, em especial na zona do semiárido (O Nordeste tem 45% da PEA agrícola e responde por apenas 14% do VPA do Brasil). O segundo grande endereço é a área urbana, as periferias das grandes cidades, onde houve uma urbanização intensa no contexto de uma modernização conservadora. Isso fica evidente com o Bolsa Familiar, pois 55% vai para o Nordeste (especialmente semiárido rural) e 25% para o Sudeste (grandes periferias dos centros urbanos).

No final do século XX, se complica o quadro porque passam-se duas décadas sem crescimento econômico, sendo que a presença do Estado foi muito forte, com uma grande dívida pública – ou seja, o Estado fica falido, comprometendo a capacidade de crescimento. Coincidiu com a entrada da onda liberal com o Estado falido, o que reduziu muito o patrocínio de políticas públicas. No Brasil recente, a marca da retomada da democracia no final da década de 1980 se acompanha agora, no início do século XXI, com uma retomada de políticas nacionais.

A desigualdade social, no entanto, continua sendo a principal herança do século passado e o principal desafio do atual. Em especial a desigualdade entre as zonas rurais e urbanas e dentro delas, entre ricos e pobres. Conforme se observa nas fotos

da periferia da cidade de Recife apresentadas pela professora, em 1950 tinha 500 mil habitantes e em 1970 já havia mais de um milhão de habitantes, o que resultou num crescimento desordenado, com uma favelização que se reproduz nas várias grandes cidades do país. Ao final do século XX, deixamos de ser símbolo de dinamismo econômico inclusive em função de que parte desse projeto apresentava políticas públicas voltadas para um desenvolvimentismo conservador.

A dívida externa, por sua vez, virou dívida interna. No caso do Brasil juntou a crise financeira do estado e a crise econômica. Mas, o que aconteceu no Brasil recente? O final da década foi marcado por numerosas falências, fruto de uma abertura rápida, mas um dos destaques foi a retomada da democracia.

Outra transformação importante é a mudança do perfil demográfico do país, formado por uma sociedade de jovens, agora se transformando em uma sociedade de pessoas mais maduras e velhas. Essa mudança estrutural é importante.

Outra mudança é uma certa desconcentração da base produtiva do país. Esse processo inicia a redução da concentração que houve nos investimentos em determinadas regiões do país, no Sudeste por exemplo, no século XX. Isso fez com que a industrialização rimasse com concentração espacial (45% do VTI em São Paulo, em 1970). Agora a tendência é que a ocupação humana e econômica se adentre no restante do país, o que se acelera no pós crise da década de 1990. O Sudeste cai de 80% para 61% seu peso no valor da transformação industrial. Aquela história do Brasil litorâneo e sudestino mudou, pois está havendo uma desconcentração espacial da população, da indústria e da agropecuária.

Houve também uma mudança no ambiente macroeconômico, pois após a metade da década de 1990 houve uma redução da dívida, controle da inflação, ampliação das reservas e aumento do crédito. Atualmente a situação externa está superavitária e a dívida interna, embora exista e seja a maior despesa do orçamento brasileiro, está menor Como proporção do PIB. Tendência contrária a dos países desenvolvidos no pós crise de 2008-2009. Uma novidade importante é que começamos a reduzir a desigualdade no Brasil no século XXI, com o país avançando nas políticas sociais como direito, quebrando o discurso de que precisa crescer economicamente para depois fazer políticas sociais. A curva mudou, mas não mudou por conta da política econômica, e sim por conta das políticas sociais. Superou-se a idéia de que primeiro se cresce economicamente para depois dividir o bolo. A Constituinte de 1988 foi um passo muito importante nesse sentido, inserindo dispositivos na Constituição Federal que estimularam os avanços subsequentes.

Na década inicial do século XXI, a retomada do crescimento brasileiro teve como opção estratégica o modelo de consumo e produção de massa. A aposta foi começar a atuar no lado da demanda, a partir das políticas sociais. O start que foi dado aumentou a renda das famílias e aumentou a demanda. Houve o aumento da demanda popular por bens dos setores modernos, o que gerou investimentos em máquinas e inovação.

As políticas públicas têm um papel estratégico nesse sentido ao impulsionarem o novo padrão: i) transferência de renda para os mais pobres (previdência rural + Bolsa Família, por exemplo). O BF tem um gasto de R\$ 11 bilhões/ano e o total desembolsado pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS- chegou, em 2009, a R\$ 30 bilhões); ii) aumento real contínuo do salário mínimo (74% entre jan. 2003 e fev. 2010), que foi também impactado pela baixa inflação; iii) ampliação do crédito de 22% (2002) para 45% (2010) do PIB, incluindo o apoio a agricultura familiar que passou de R\$ 2,2 bilhões em 2002 para R\$ 15 bilhões em 2009-2010. Nesse ponto foram centrais os movimentos sociais brasileiros, as ONGs e parte da Academia que pressionaram o aumento dos recursos para políticas sociais, mesmo em um período de desestruturação do Estado. E os dados de 2006 do Censo Agropecuários mostraram que a agricultura familiar é eficiente, emprega muito (75% do emprego agrícola) e produz quase 40% dos alimentos do país em menos área do que a ocupada pela agricultura patronal.

O perfil de crescimento do país mudou. Primeiro, voltou-se para o mercado interno de consumo em massa. A classe C que era de 37,5% das pessoas em 2003 aumentou para 50% em 2008, com acréscimo dos que vieram das classes D e E, conforme dados da FGV. Segundo, houve a forte criação de empregos formais. Houve o aumento de 42% no número de empregos entre 2003 e 2010,(cerca de 15 milhões de novos empregos) e a taxa de desemprego nas metrópoles caiu quase 30%, segundo RAIS/ MTb e o IBGE, respectivamente.

Terceiro, houve um aumento e uma desconcentração da renda do trabalho, resultando no crescimento na renda anual media de 14,3% entre 2003 e 2010, segundo dados do PNAD/IBGE. As regiões mais pobres (Nordeste e Norte) foram as mais beneficiadas no emprego formal e lideram o crescimento do consumo e do crédito, melhorando o ambiente social (reduzindo a pobreza extrema pela metade).

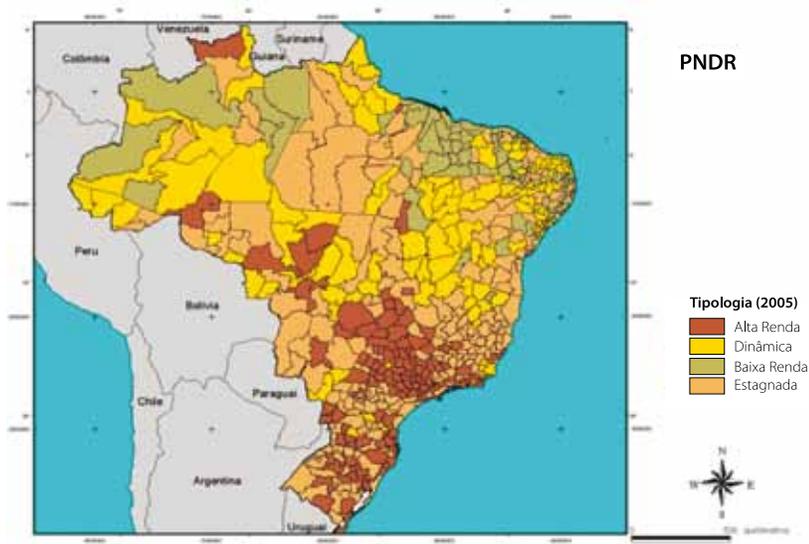
Entre os avanços ocorridos, estão as políticas territoriais. De modo geral, as políticas públicas regionais possuem dois formatos: aquelas para reduzir as desigualdades e aquelas para potencializar os potenciais regionais. No primeiro formato, se enquadram as políticas setoriais com visão regional e as políticas regionais *stricto sensu*. As políticas setoriais com visão regional buscam considerar as desigualdades e as especificidades regionais nas políticas setoriais e levam, mais modernamente à

preocupação com os impactos regionais de grandes projetos. As políticas regionais *stricto sensu* procuram combater desigualdades regionais em todas as escalas. No segundo formato estão às políticas de base territorial (estímulo ao protagonismo das regiões), que procuram territorializar as ações (de baixo para cima) e estão localizadas nos territórios abandonados no século XX. É o caso dos Territórios da Cidadania (onde se busca também integrar políticas setoriais num mesmo território).

Entre as políticas setoriais com visão regional se enquadram algumas políticas nacionais, conforme objetivos distintos:

- i) políticas setoriais nacionais com abordagem territorial (MDA, MIDC/BNDES, BB, MEC: expansão das IFES e escolas técnicas, MCT: novos institutos nacionais, políticas sociais, papel da PETROBRAS etc.) e PAC com viés desconcentrador;
- ii) busca da integração de políticas setoriais no território (Programa Territórios da Cidadania);
- iii) preocupação com os impactos regionais de grandes projetos (BR 163, Refinarias da PETROBRÁS, Grandes projetos financiados pelo BNDES etc.).

Entre as políticas regionais *stricto sensu* estão às políticas federais de escala subnacional. Destaca-se o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem enfoque nas mesorregiões, considerando uma tipologia a partir do nível da renda e do ritmo de crescimento de cada região, como se pode ver no mapa abaixo:



As políticas de base territorial estão distribuídas no nível federal e no nível estadual. No nível federal, se destacam as políticas de apoio a arranjos produtivos locais (MDIC/ BNDES, SEBRAE), as políticas de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais (MDA) e políticas de desenvolvimento Regional Sustentável (Banco do Brasil). No nível estadual, destacam-se os PPAs estaduais com abordagem regional. O maior exemplo é do Estado da Bahia, que é um dos estados mais avançados nesse processo. A Bahia fez até o Zoneamento Ecológico e Econômico respeitando a lógica territorial.

Olhando agora para o futuro, vê-se que o Brasil tem condições de ser urbano e industrial no século XXI, mas num novo patamar por ter um mercado interno amplo e integrado e uma das maiores e mais diversificadas bases industriais do mundo. A partir desta visão e das potencialidades do país, grandes oportunidades apresentam-se para o Brasil do século XXI. Entre elas, destacam-se:

- i) o mercado interno amplo e integrado;
- ii) a base industrial grande, moderna e diversificada (segmento de *commodities* com grandes empresas integradas, com escala e base técnica adequada; indústrias de bens de consumo de massa e insumos com forte presença de PME e peso no emprego; indústrias de alto conteúdo tecnológico como agentes da inovação);
- iii) o sistema financeiro amplo, bem estruturado, moderno e sólido;
- iv) uma base moderna de serviços especializados.

Isso permite dizer que o Brasil tem potencial para consolidar o desenvolvimento urbano-industrial.

A novidade é que tem outras janelas de oportunidades que o país já dispõe, como:

- a) uma matriz energética diversificada e com grande potencial para produzir petróleo e gás, além de novas bioenergias;
- b) uma elevada disponibilidade de água;
- c) cerca de 100 milhões de hectares de terras férteis (40% a mais do estoque atual);
- d) uma produção alimentar competitiva, tanto na produção de grãos como de carnes (bovina, suína e frangos), açúcar, café e frutas;
- e) uma boa combinação entre o agronegócio patronal e a agricultura de base familiar.

O resultado é um grande potencial agroindustrial e energético num cenário de demanda crescente.

É o fim de uma era e o início de outra; o fim do modelo de energia a base de petróleo e o início da demanda por energia limpa, que o país também tem. O Brasil precisa reconhecer o seu potencial enquanto *lócus* estratégico de fonte de energia e alimentos.

Diante desse contexto, o que se observa é que estão em disputa duas formas diferentes de agricultura: a patronal e a de base familiar. É preciso combinar melhor essas duas para eliminar as condições de pobreza no meio rural.

Daí ser importante discutir qual rural o Brasil quer? Existem dois projetos. O modelo das elites, do desenvolvimento da agricultura baseado no modelo norte- americano, que apresenta pouca gente no campo. E o Brasil rural com gente, que os movimentos sociais querem e lutam por ele. Penso que aqui o mais sensato é combinar bem os dois padrões de organização do mundo rural.

Finalmente, cabe tratar dos principais desafios para o futuro. Entre os desafios que se colocam para o país destacam-se:

- i) baixa escolaridade da maioria da população: o IDEB no valor de 4,2 anos em 2008 revela o tamanho do desafio (e esta média baixa esconde uma realidade ainda mais preocupante: a maioria dos brasileiros está bem abaixo da média internacional) e o gasto com educação representa apenas 5% do PIB (a proposta do MEC é que aumente para 6%);
- ii) importantes gargalos na infraestrutura econômica (o PAC tem esse foco);
- iii) problemas com a estrutura fundiária, que é concentrada;
- iv) sistema tributário que penaliza a produção e gera desigualdades (ex: incentivo a educação e saúde privada *versus* o financiamento da educação e da saúde pública);
- v) sistema de ciência tecnológica e inovação ainda em formação, com avanços importantes mas com baixo crescimento do investimento (*versus* China e Índia);
- vi) insuficiente consciência ambiental e a baixa capacidade de fiscalização.

Neste contexto, as cidades médias podem fazer a diferença, como se observa no mapa a seguir apresentado. Olhando para o futuro, investir nas cidades

médias, especialmente nas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que são menos estruturadas que as do Sudeste e Sul, pode ser uma escolha estratégica importante. O mapa revela que elas já são numerosas.

Mapa: pólos urbanos do Brasil contemporâneo



FONTE: ESTUDO DO CEDEPLAR/UFMG para CGGE/ MPOG, 2007

Como se vê, há muito a fazer.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Cleotembegue Soares – Amazonas

Como fica a situação da Amazônia dentro das perspectivas do Brasil Rural, considerando o que ela é e as grandes unidades de conservação que ela possui? Como deverá se comportar o Estado, considerando que o Amazonas não tem zoneamento agroeconômico e ecológico?

Marcelo Rocha – Secretário Estadual de Planejamento da Bahia

A Bahia tem feito grandes avanços do ponto de vista institucional, pois acabou de criar o Conselho Estadual dos Territórios, paritário sociedade civil e governo, mas na prática é muito difícil e precisa se alastrar um pouco mais entre as entidades, lideranças, partidos etc. Grande parte do avanço ocorreu em função dos movimentos sociais e das pessoas de dentro do governo que têm levado essa perspectiva à frente.

A segunda questão é que na Bahia está se discutindo a transição do Primeiro Governo Wagner para o Segundo Governo Wagner. Uma das discussões é a possibilidade de criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Rural e Territorial ou a criação de duas secretarias, uma de desenvolvimento rural e outra de desenvolvimento territorial. Isto porque, na Bahia os territórios são de identidade, tentando superar os territórios apenas rurais, buscando um conceito mais amplo.

Isto está em construção, pois busca-se ampliar os conselhos por meio da participação das bases urbanas e do poder público municipal (os prefeitos), que são muito conservadores e que só vão avançar se o Governo tiver coragem de empoderar os colegiados, dando aos atores a possibilidade de decisão nas políticas públicas. Para onde deve ir à estrutura territorial? Para o planejamento, vinculada diretamente ao gabinete e ao poder central, ou deve ficar junto à Secretaria de Desenvolvimento Rural?

Vânia Araujo – Pernambucana do Movimento Sem-Terra

A questão do desenvolvimento territorial e da agricultura familiar, dentro de um projeto mais estratégico, no Brasil e na América Latina, tem como grande desafio o marco legal. É preciso alterar o marco legal – no âmbito das organizações de economia solidária, cooperativas agrícolas, empresas comunitárias, agroindústrias familiares – para ocorrer transformações efetivas. Todas as políticas de desenvolvimento territorial que estão sendo colocadas ainda apresentam o desafio da inexistência de um marco legal (legislação sanidade, projetos territoriais, formalização de cooperativas etc.). O que se fazer nesse sentido? É preciso avançar a partir de um novo paradigma nessa questão.

Dado que a futura Presidenta eleita tem como projeto estratégico de governo a erradicação da pobreza no Brasil. Qual é o papel da reforma agrária nesse processo, considerando que o Brasil só vai ter um desenvolvimento urbano e rural igualitário sem pobreza a partir do momento que tiver gente no campo?

Valmir Macedo Xavier – representante do MST de Pernambuco

No Brasil e em outras partes do mundo, todas as conquistas sobre a conjuntura política e social vieram de lutas sociais. No período da abolição da escravatura, foram 300 anos de luta dos trabalhadores escravos e não foi uma princesa que espontaneamente assinou um documento. No processo da ditadura, havia uma mobilização que pautava a questão da reforma agrária e a necessidade de mudanças estruturais no país. Na redemocratização havia também um processo de luta, em que a juventude, trabalhadores, sindicatos e partidos políticos estavam na rua. A partir do governo Lula, há um descenso das lutas de massa no país. Há poucos movimentos organizados fazendo lutas para avançar nas conquistas.

Como perceber as mudanças necessárias para erradicar a pobreza no país enquanto vontade de uma pessoa que no processo político, na campanha eleitoral, não pauta a questão da reforma agrária? Como perceber se estamos num momento em que um ou outro movimento social faz luta nesse país?

Valmir Macedo – Território Bélem do Paraguaçu da Bahia

Professora Tânia, como a senhora vê a possibilidade da energia nuclear para o nordeste, que foi colocada pelo Presidente Lula, já que o Brasil tem tantas possibilidades de produzir energias limpas?

RESPOSTAS

Iván Cossío

Há alguns processos de descentralização e desenvolvimento territorial; e a chave para fortalecer o processo de descentralização e de territorialização deve passar mais por um maior incentivo às capacidades de interlocução dos atores locais do que das estruturas. Quando a sociedade sabe o que fazer e como fazer, é o momento em que os atores governamentais passam a se organizar para responder essas prioridades. Hoje não dá para fazer nada de cima para baixo. O que isso significa em termos concretos da organização do estado da Bahia? Somente o fortalecimento das capacidades de interlocução e a coesão social local é chave para desenvolver os processos de descentralização e participação a nível territorial.

A questão agrária é ainda mais difícil de ser compreendida para alguém que não é brasileiro. Os dados indicam que o processo segue devagar, apesar de ter sido acelerado nos últimos anos, comparativamente aos anteriores. Este é um tema

importante, complexo, com muitos interesses, alguns deles legítimos, outros nem tanto. Compreendo a posição dos companheiros do MST e entendo os governos, que não podem romper com equilíbrios existentes que são fundamentais para avançar no desenvolvimento nacional.

No que diz respeito ao direito a terra, que a população rural possui. Este é um tema urgente, porque a terra é um tema da cidadania, um tema de direito, um tema de democracia, não é somente a questão de ter alguma coisa, mas um tema da cidadania, da participação e de pertencimento na sociedade.

Rafael Echeverri

Em relação à questão da inscrição institucional do modelo de gestão dos territórios rurais, ou territoriais, se devem estar numa secretaria rural ou territorial, este é um processo importante em todos os países e eles estão dando diferentes modelos sobre isso. O Programa Proterritórios – sobre gestão dos territórios – está fazendo um conjunto de avaliações e existem modelos no qual o desenvolvimento rural segue um desenvolvimento totalmente setorial.

No caso do Chile, desenvolvimento rural é entendido como desenvolvimento de pequena agricultura, com instrumentos agrícolas e com instrumentos mais tradicionais. E desenvolvimento rural como estrutura territorial não tem esse nome, sendo geralmente associado a desenvolvimento regional, ordenamento territorial e não compete aos ministérios de agricultura ou de desenvolvimento. Tem outras estratégias como é o caso do Brasil e do México que são setoriais, primordialmente os Territórios da Cidadania são territórios de agricultura familiar, num ministério de agricultura familiar.

O caso do México, que corresponde ao Ministério de Agricultura, Secretaria de Agricultura, também é o desenvolvimento de pequenos produtores e o enfoque territorial é dado nas atividades de apoio a este público. A coordenação institucional no caso do México ocorre por meio de uma Lei e de um programa especial concorrente. No caso do Brasil, os Territórios da Cidadania têm a coordenação na Casa Civil, a nível presidencial.

Em outros países, como é o caso da Costa Rica, que não tem uma institucionalidade específica para o desenvolvimento rural, tem um Instituto de Colonização de Terras, mas não tem de desenvolvimento rural. Não tem um programa forte de desenvolvimento rural. Não se fala muito em desenvolvimento rural na história da Costa Rica, mas ela conquistou um desenvolvimento rural alcançando uma classe média rural e superando uma altíssima proporção de pobreza rural com inclusão econômica real.

E quem fez isso? O Estado Costa-Riquense. Não foi um Ministério em particular. Foi feito um planejamento com infraestrutura, educação e saúde. Pode-se dizer que foi feita uma estratégia de Estado. Não geraram uma solução institucional e nem uma receita.

Outro tema é o empoderamento dos colegiados. Todos esses processos de participação realmente têm um desafio muito grande, no reconhecimento, na legitimidade e no empoderamento das decisões que se tomam nos colegiados. Essas decisões têm o poder de incluir o que passa realmente ou se é somente trâmites inscritos para aprovar ou escolher um projeto?

Ambos processos são vistos em outros países. É dado um passo fundamental quando o Estado reconhece o colegiado como um espaço de interlocução real, formal, com legitimidade e representação. Isso é uma grande conquista. Em algumas décadas as organizações sociais tinham um sistema de interlocução com o Estado muito precário. Tanto os colegiados, na parte de desenvolvimento rural, como os comitês que se tem produzido no México e na Colômbia, têm servido para apresentar uma forma público-privada que aponta para esse largo caminho que deve conduzir ao empoderamento dos colegiados territoriais.

Tânia Bacelar

Em relação à Amazônia há dois projetos de futuro. O primeiro é explorar os recursos existentes como se não tivesse gente. Em grande parte o Brasil seguiu esse projeto, supõe que a Amazônia é riqueza natural sem gente e vem de fora para dentro. E o segundo projeto é o das pessoas de lá, que moram lá, de um projeto de exploração voltado à concepção de quem mora lá, reconhecendo suas especificidades, riquezas e diversidade, de que a região é ocupada e tem cidades há muito tempo. Não é território vazio para a gente ocupar. Esses dois projetos estão em disputa. Acho que este segundo ganhou força nos últimos anos. A agricultura familiar lá tem suas especificidades e tem que ser trabalhada dentro da realidade daquela região. É um grande desafio para o Brasil. Porque de fato é um dos grandes patrimônios que o Brasil ainda tem.

Em relação a Bahia, não é possível fazer uma escolha aqui e agora. Como foi dito por Rafael, não tem modelo único e cada país vai construindo o seu modelo. Na Bahia foi onde mais avançou, mesmo com resistência dentro do próprio governo, foi uma importante inovação e que, como toda inovação, tem resistências. Tem que olhar a composição do governo, pois cada governo é diferente apesar de o governador continuar o mesmo. É preciso pensar. Quem é o secretário de planejamento? Qual é o grau de adesão que ele tem? Ele representa o que no governo da Bahia? Não é

possível colocar o programa na Secretaria de Planejamento somente porque é uma secretaria geral. Tem Secretário de Planejamento e 'Secretário de Planejamento'. Tem que olhar com cuidado para essa decisão.

É preciso destacar que a abordagem territorial não resolve tudo e que avanços organizacionais são muito importantes. Inclusive chegando ao marco legal, que foi de onde ela começou.

Com relação à questão levantada por Valmir, a apresentadora afirmou não ter uma posição fechada, mas considera que já foi muito mais resistente do que é hoje, pois a tecnologia avançou muito e os riscos são menores do que já foram (pode ter mais vantagens que desvantagens). No cenário mundial a energia nuclear aparece como uma alternativa energética em muitos países e esta sendo pensada enquanto matriz energética brasileira. Nesse campo o Nordeste até está perdendo terreno, porque começaram dizendo que as quatro iam ser no Nordeste e agora só duas ficaram, pois uma foi para o Sul e outra para o Sudeste. São investimentos de 10 bilhões.

Em fim, o Brasil é um país com uma centralização muito forte e a abordagem territorial implica descentralização. Nem toda a descentralização é boa para um país como o Brasil, que ainda é um país em processo de ocupação, até territorial. O modelo para o Brasil pode ser chamado de descentralização coordenada, isto é, nem centralização, nem descentralização atomizada. O que tem força no país tem descentralização, mas tem coordenação, até nos movimentos sociais. Os movimentos sociais fortes no Brasil são aqueles que são descentralizados, mas que tem uma visão e uma coordenação nacional. Por isso a descentralização coordenada pode fazer a coordenação desse processo, visto que isto rebate nas políticas públicas. O Brasil ainda é uma nação em construção e a visão nacional é muito importante para um país deste tamanho, inclusive na temática do V Fórum.

PAINEL 2 – CARACTERIZAÇÃO E ESPECIFICIDADES DA POBREZA RURAL NO BRASIL

■ **Coordenador Ranilson Brandão Ramos**

Secretário de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco, substituído por Getúlio Saguodim



TEMA 1: A NATUREZA E OS LIMITES DO RURAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

■ **Arilson Favareto**

Universidade Federal do ABC

As formas de definição do que é o rural têm alguma implicação para o sucesso de políticas de combate a pobreza e de promoção do desenvolvimento? A questão central é que as formas de definição do que é o rural no Brasil levam a fortes limitações nas políticas voltadas a estes espaços, o que se materializa em três aspectos:

- i) uma subvalorização do tamanho do rural brasileiro;
- ii) uma redução do rural ao agrícola;
- iii) uma reprodução de duas dicotomias perigosas – separação entre campo e cidade e uma separação entre políticas sociais e produtivas;

A apresentação seguirá um plano de exposição em 4 itens:

1. Por que rediscutir as definições sobre o que é o rural brasileiro?
2. Aspectos conceituais e normativos das definições
3. Uma tipologia alternativa
4. Desafios para uma nova geração de políticas

1) Porque rediscutir as definições sobre o que é o rural brasileiro?

A maneira como se define o que é o rural no Brasil data os anos 30, tem quase 100 anos e naturalmente merece uma revisão, mais ainda quando se leva em conta que isso foi definido na passagem do Brasil agrário para o Brasil urbano-industrial. Isso gerou um equívoco ao pensar que o futuro do Brasil seria um processo linear e envolvente de urbanização, sem a permanência do rural. Esta maneira anacrônica de definir o que é o rural brasileiro não é uma questão teórica, ela envolve aspectos bem operacionais e concretos.

Primeiro, o fato de os municípios definirem o que é rural e urbano, o que implica uma arbitrariedade e dificulta comparações. Como o rural é definido como aquilo que está fora do perímetro urbano, acaba sendo definido como um resíduo do urbano, ou seja, aquilo que ainda não foi urbanizado.

Segundo, o estreitamento das distâncias entre sedes das cidades e suas áreas rurais geram situações de separação entre local de domicílio e local de trabalho, tornando as fronteiras entre o rural e o urbano menos visíveis. Há muitas experiências em que as pessoas moram na cidade e trabalham no meio rural e vice-versa. Há um hibridismo nessa situação.

Terceiro, existe uma complexificação dos nexos estruturais e funcionais que definem o lugar do rural nas sociedades contemporâneas. O rural não é só o lugar onde se produzem bens primários (agropecuários): o rural é um lugar de vida, um lugar de moradia e um lugar de trabalho. As definições precisam dar conta dessa condição que é muito diferente do que era o rural um século atrás.

2) Aspectos conceituais e normativos das definições

Em muitos países os critérios normativos são estruturais. Neles o rural e o urbano se definem pelo tamanho da população, disponibilidade de serviços etc. Em outros casos prevalecem critérios funcionais, ou seja, função exercida pelo espaço rural, como produção agrícola e de florestas. E um terceiro exemplo são os critérios administrativos, que se baseiam em critérios particulares de tributação, área de influência de esferas de planejamento e gestão.

No entanto, todos estes critérios são insuficientes e trazem problemas porque não permitem definir a ruralidades plenamente. A origem do termo rural vem do rústico, de proximidade com o mundo da natureza.

O fundamental é destacar que estamos passando por um momento muito importante, em que três aspectos conceituais e empíricos recentes influenciam o significado do rural: No que diz respeito à proximidade com a natureza – vivemos um momento em que os espaços rurais não são somente o espaço de realização da produção primária (agropecuária), dando origem a novas e crescentes formas de uso social dos recursos naturais. No que diz respeito às relações de proximidade, há um crescente processo de individualização e heterogeneização das populações rurais, em lugar dos antigos laços de proximidade e solidariedade que sempre caracterizaram estes espaços.

E no que diz respeito às relações com as cidades, estas são marcadas por uma crescente atração de rendas urbanas e unificação do mercado de bens simbólico, em vez da exportação de bens e de rendas que sempre marcaram o rural.

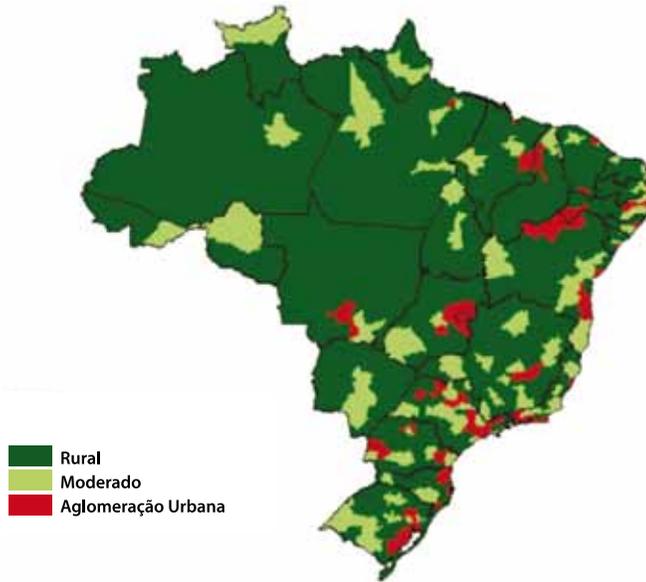
Isto significa que precisamos de uma definição que, para além do estrutural e do funcional, ressalte os aspectos relacionais do rural: de sua relação com a natureza, de sua relação com as cidades, e das relações interpessoais que ali ocorrem.

3) Uma tipologia alternativa

Não há ainda uma tipologia que dê conta de todos esses aspectos que vem mudando nos territórios rurais. Uma das aproximações foi desenvolvida por José Eli da Veiga anos atrás, que propõe três critérios. O primeiro é não ser uma região marcada por área metropolitana. Por exemplo, em quase metade do território do município de São Paulo existem muitas áreas verdes, mas em muitas delas o que há são condomínios fechados de famílias de alta renda, uma situação em que todos os laços de sociabilidade e de funcionalidade se fazem a partir da lógica da metrópole. Não faz sentido definir isto como rural. O segundo é ter municípios de pequeno tamanho, inferiores a 100 mil habitantes. E o terceiro é apresentar baixa densidade

demográfica, inferior a 80 hab/km, pois isso é uma aproximação com o maior peso da natureza, do rústico, em oposição ao urbano que pode ser associado ao artificial, à maior alteração da natureza. Respeitando esses critérios boa parte do território nacional seria rural, conforme o mapa abaixo.

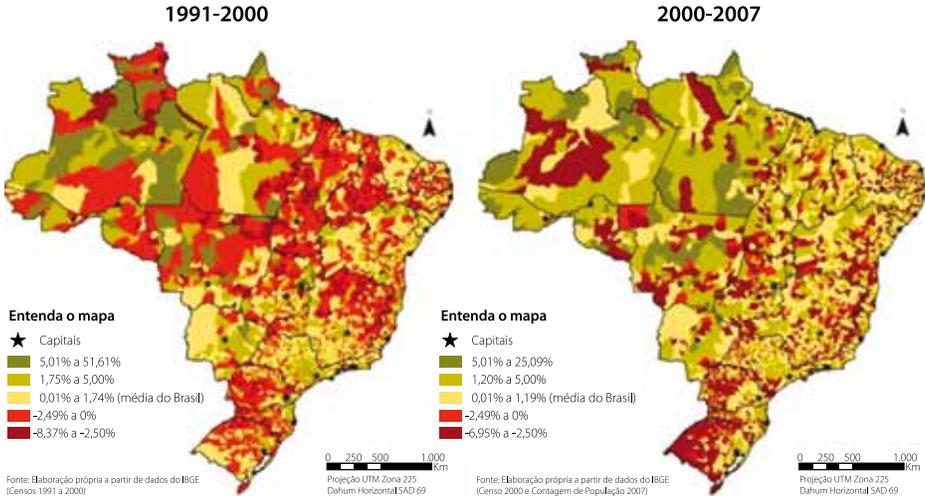
Nestas áreas, viviam em 2000 aproximadamente 30% da população brasileira.



Para um refinamento de uma tipologia do Brasil rural, seria necessário considerar: i) o Brasil rural agropecuário e o Brasil rural diversificado; ii) o Brasil rural sob forte influência urbana e o Brasil rural “remoto”; iii) o Brasil rural deprimido e o Brasil rural dinâmico. Esta nova tipologia é objeto de um trabalho que vem sendo conduzido na Universidade Federal do ABC, tendo por base os dados do novo Censo.

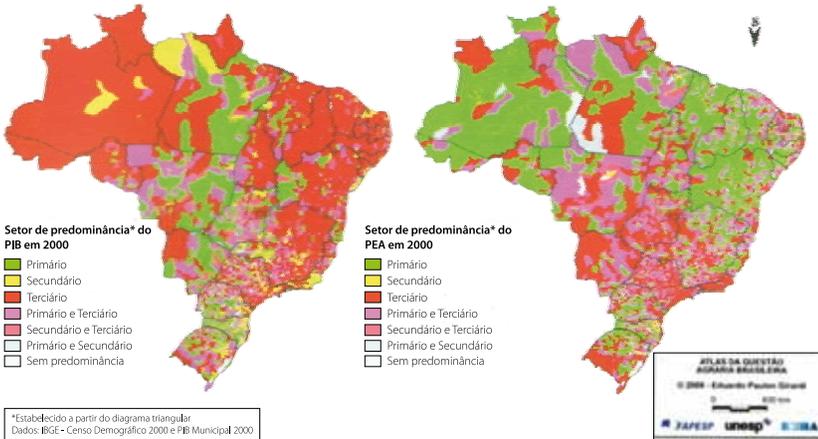
Como este trabalho ainda está iniciando, os mapas abaixo, elaborados por Girardi (2008) servem de exemplo do caráter multifacetado das dinâmicas em curso no Brasil contemporâneo, destacadamente em suas regiões rurais. Ali se pode ver claramente como há uma separação entre produção e ocupação nestas regiões (nas regiões em que predomina a agropecuária na ocupação das pessoas, a maior parte do PIB vem de outros setores), e ali se vê que é impossível pensar no futuro das regiões rurais como lugar de esvaziamento populacional.

Crescimento populacional no Brasil



Fonte: Girardi (2008)

Produção e ocupação no Brasil em 2000 (predominância dos setores)



4) Desafios para uma nova geração de políticas

Várias mudanças são necessárias nas políticas para o rural brasileiro. Uma delas é a criação de uma Lei de Desenvolvimento Rural no Brasil, para estabelecer os parâmetros de planejamento, pois afirmar que o rural não se reduz a agropecuária não é suficiente para uma estratégia de desenvolvimento territorial. O desafio é a criação de uma nova geração de políticas públicas mediante essas mudanças no meio rural. Quais os desafios para as políticas? Primeiro, talvez ter um choque de institucionalidade nas políticas de desenvolvimento rural: é preciso introduzir definitivamente uma abordagem territorial com projetos estratégicos de longo prazo. Segundo, políticas sociais: transferências de renda como impulso à dinamização da vida econômica local são importantes, mas é preciso combinar isto com políticas produtivas e de desenvolvimento regional. Em uma palavra, é preciso ver o rural pela sua importância estratégica, e não somente como lugar de combate à pobreza.

TEMA 2: DETERMINANTES DA POBREZA

■ Prof. Steven Helfand

Universidade da Califórnia – Riverside/UCR

Os dados indicam que a pobreza rural tem reduzido nos últimos 15 anos. O Brasil não é um país pobre, e sim um país de renda média em termos mundiais, mas tem um problema sério de desigualdades. Uma das formas de observar essa desigualdade é o índice de Gini, que é alto no Brasil. Outra forma é observar a diferença da pobreza no meio rural e urbano.

Entre as dimensões dessa desigualdade estão às condições regionais no país. Sabe-se que a pobreza rural no Nordeste é cerca de quatro vezes maior que no Sul do Brasil, respondendo por cerca de 2/3 dos pobres do país, o que torna óbvio que as políticas sociais tenham que focar esta região.

Nos últimos 15 anos, a pobreza vem caindo significativamente. Entre as razões mais importantes para essa queda foram a política de aposentadoria rural e o Programa Bolsa Família. Por um lado isso é bom, pois significa que existem políticas sociais, mas por outro é um desafio. A renda proveniente do trabalho caiu de 81% para 72%. Ao analisar os domicílios com idosos e sem idosos, se constata que em família com idosos

a pobreza reduziu em função das aposentadorias. Quase um ¼ da renda do rural é aposentadoria. Em função do Programa Bolsa Família essa pobreza também reduziu. Mas, o que falta para as famílias rurais? Falta terra, capital físico e capital humano entre outros obstáculos, além do acesso aos mercados.

Capital humano é muito importante. Nesse sentido a questão da educação é fundamental por muitas razões, visto que aumenta os rendimentos. No entanto, os dados indicam que quanto maior a educação menor a probabilidade de trabalhar na agricultura. Além disso, proximidade a grandes centros urbanos traz possibilidades para acessar trabalhos não agrícolas.

Em se tratando de educação no Brasil Rural, os dados apontam que ela está aumentando tanto nas áreas urbanas quanto rurais, embora num ritmo menor no campo. A percentagem de crianças fora da escola, por idade, aumenta a partir dos 12 anos. Se considerar somente as crianças rurais de 14 anos de idade, os dados indicam que menos de 40% estão na sétima ou oitava séries, enquanto no meio urbano esse valor sobe para quase 60%. Quando a idade aumenta para 17 anos, tem mais crianças rurais que não estão em sala de aula do que no ensino médio. Sem infraestrutura fica ainda mais difícil garantir uma educação qualificada.

O capital físico é importante para aumentar a renda das pessoas. No Brasil, 45% não usam força animal ou máquinas, só trabalham com enxada, e 71% do valor dos bens dos estabelecimentos agropecuários são atribuídos a terra. Falta capital – obviamente recursos financeiros – nas propriedades para ampliar a rentabilidade no meio rural brasileiro. Nesse sentido, há que desenvolver formas de aumentar a renda. Além disso, é necessária a disponibilidade de terra para resolver a questão da pobreza entre os agricultores. No Nordeste, por exemplo, se houvesse uma melhor distribuição de terras haveria uma queda significativa da pobreza.

Outro obstáculo é a produtividade, embora nem terra e nem produtividade podem por si mesmas acabar com a questão da pobreza. Há, também, obstáculos à inserção nos mercados, em função dos custos de transação, da baixa tecnologia, dificuldade em garantir o fornecimento as demandas de cadeias e supermercados, baixa qualidade dos produtos etc.

Entre os maiores desafios para as políticas públicas estão: i) necessidade de estudos rigorosos de avaliação de impacto de políticas, incluindo uma análise de focalização, vazamento, efeitos inesperados, etc.; de e ii) estudos que comparam custo/benefício de políticas para ver, entre aqueles que têm impactos positivos, quais políticas são mais eficientes.

TEMA 2: DETERMINANTES DA POBREZA

■ **Edward William Bresnayan**

Especialista Sênior em Desenvolvimento Rural,
Banco Mundial

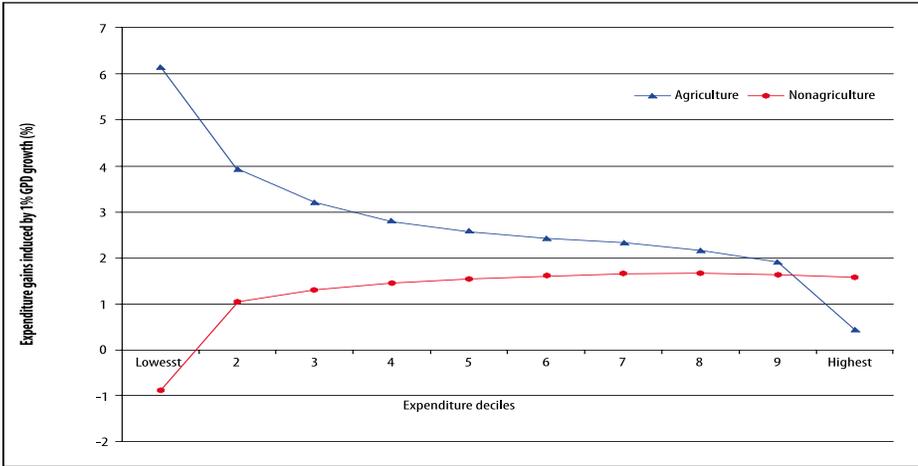
Houve redução total da pobreza rural mundial de 1993 a 2002 no valor de 45% em função da migração. Ganhos expressivos na China (US\$1/dia = 31% da população em 1990; 10% em 2007). Mesmo assim, pobreza rural permanece em alguns países, como na Ásia do Sul, que eram cerca de 40% da população, e na África Sub-Saara, que atingia 51% em 2002. Nestas duas regiões, de 2002 para 2010 houve aumento da pobreza rural em termos absolutos. Hoje, 800 milhões de pessoas vivem com menos de US\$1,08/dia, sendo que 2,1 bilhões vivem com <US\$2,15/dia. Na África quase 70% dos produtores na agricultura são mulheres .

A noção de pobreza enquanto privação do bem-estar: a) privação a ingressos (a renda média urbana é 80% maior que a renda média rural em 2008); b) privação a serviços básicos como educação e saúde; c) privação de infraestrutura básica como acesso à água, saneamento, estradas, eletricidade; d) privação de segurança; e) privação de acumulação de capital (físico, humano, social); f) exclusão (econômica/mercados, tecnológica e de informação); g) baixa capacidade para lidar com risco.

Atualmente, 75% dos pobres no mundo são rurais contra uma população rural de 58%. A pobreza rural geralmente é representada pela agricultura de pequena escala (agricultura familiar). O crescimento no setor ajudou reduzir a pobreza rural em certos países (Vietnã, Bangladesh, Uganda, China e Índia), mas não em outros (Brasil e Bolívia). A questão fundiária ainda está muito presente. Há um isolamento geográfico dessa população, tendo em vista que a maioria dos pobres rurais são compradores líquidos de alimentos.

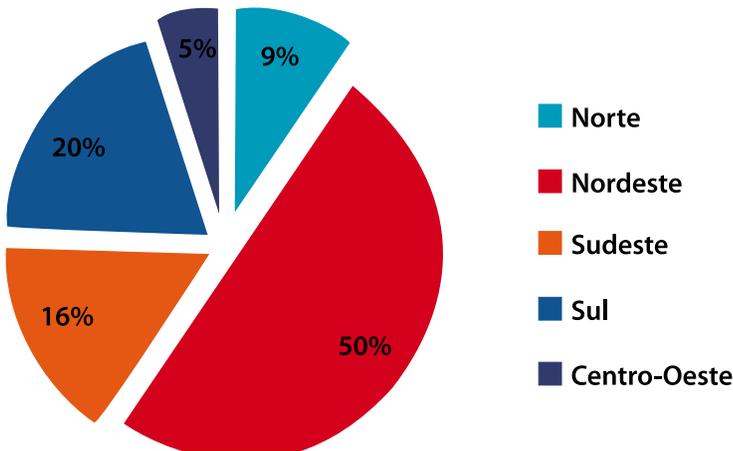
Nesse contexto, a agricultura ganha importância, principalmente em termos da produtividade agrícola. Na Índia o rendimento de grãos é 2,6 vezes maior que na década dos anos 60, onde cerca de 90% dos agricultores têm menos que 25 ha. Na China, houve a duplicação dos rendimentos entre 1991-2001 e a pobreza rural reduziu-se por 63 pontos (400 milhões de pessoas). Na Ásia os pequenos agricultores consomem mais do que 50% dos fertilizantes no mundo. No Brasil, há uma ênfase no modelo comercial – rendimentos parecidos aos de China, mas não deu maior efeito na redução da pobreza rural.

O crescimento agrícola reduz a pobreza de uma forma mais rápida, como mostra o gráfico abaixo. A mudança no PIB agrícola também gera mudanças muito radicais.



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Mundial (2008)

Como mostra a Figura abaixo (IBGE, 2006), a maior parcela da agricultura familiar no Brasil está no Nordeste (50%). É essa mesma região onde os rendimentos por hectares apresentam os índices menores, quando comparados com as demais localidades. Isso indica a necessidade de capitalização da agricultura nordestina para aumentar sua produtividade. Até porque, os rendimentos na agricultura familiar são mais baixos que aquele obtido na agricultura comercial, como indica o quadro abaixo.



Cultivo	Agri. Familiar	Agri. Comercial	Diferença
Arroz	2.741	5.030	54%
Feijão Preto	831	1.288	65%
Cassava	5.770	7.541	77%
Milho	3.029	4.303	70%
Soja	2.365	2.651	89%
Trigo	1.480	1.822	81%

Fonte: Censo Agropecuário de 2006.

Há, portanto, um choque do equilíbrio na agricultura familiar. As condições da terra, mão de obra e capital da agricultura familiar gera uma baixa produtividade, um acesso restrito aos mercados e uma grande dificuldade de inovação e gestão de conhecimento. Por outro lado, melhores práticas, cuidado com a água, mudança tecnológica e acumulação de capital permitiriam uma maior produtividade. Uma agricultura mais produtiva e com acesso ao financiamento necessário para o crescimento na agricultura familiar também melhora os valores de produtividade. Exemplos nesse sentido podem ser visualizados na Nicarágua, Peru e Honduras.

Alguns fatores são considerados chaves na redução da pobreza: i) terra; ii) água (melhorias na eficiência da agricultura não irrigada e expansão de irrigação); iii) infraestrutura; iv) educação; v) organização e participação; vi) tecnologia (conhecimento para gerar uma agricultura mais precisa e eficiente no uso dos insumos); vii) mercados; viii) atividades não agrícolas e a sua ligação com a agricultura; ix) mudanças climáticas.

Dois exemplos em termos de estratégias de combate a pobreza: o Programa de Combate a Pobreza Rural no Nordeste brasileiro e o Programa de Crédito Fundiário. No Nordeste 66% da população rural é pobre. O Programa de Combate a Pobreza Rural no Nordeste teve início em 1992 com um processo de descentralização e execução comunitária. Nove estados foram envolvidos resultando em 26 projetos (1993-2010), que investiram mais de US\$ 1,4 bilhões. Isso gerou um aumento dos conselhos municipais na região (houve um aumento de 1.500 conselhos municipais, cerca de 89% do total de conselhos existentes até então) e uma ampliação das associações comunitárias que chegaram a 40 mil (acumulação de capital social e cidadania). Estima-se que entre 1992 e 2003, PCPR tenha sido responsável por 60% dos investimentos de água e eletrificação no âmbito rural nordestino. Isso evidencia o sucesso do Programa e a sua reprodução em outros países, como na Argentina, Bangladesh, Ghana, México, Moçambique, Nepal, Filipinas, Sri Lanka, entre outros.

O Programa de Crédito Fundiário, que teve início em 1998, atende 10 estados (Nordeste e Sul do país). Entre 1998 e 2008 o total de empréstimos chegou a EUR 436 milhões, que beneficiaram 40 mil famílias com terra e gerou um aumento na renda familiar, que passou de R\$1.650 (2003) para R\$4.100 (2005).

Destaca-se uma relação entre a mudança climática, a agricultura e a pobreza rural. Dados indicam que a agricultura é responsável por 60% CO₂ e 50% CH₄. Há que ocorrer uma adaptação inevitável para resgatar rendimentos, como também a redução da degradação dos solos. Na questão hídrica, há que ter maior eficiência e menor competição com consumo humano. É necessária a irrigação, tendo em vista que de 60 a 70% da produção global de alimentos vêm da agricultura não irrigada (cerca de 90% do cesto básico da África). Também será necessário prever a realização de seguros climáticos para minimizar os riscos as consequências da mudança climática.

Entre as estratégias para reduzir a pobreza rural estão: i) promover uma intensificação “amigável” da agricultura familiar por meio da inclusão econômica e da diversificação, com políticas públicas em prol deste público, como o PRONAF, PNAE, PAA e práticas sustentáveis; ii) promover uma agricultura comercial mais dinâmica, por meio de parcerias com a agricultura familiar; iii) promover um crescimento no setor não agrícola nos setores de processamento, serviços e infraestrutura; iv) promover a migração para essas regiões através do investir na educação (capital humano migrável); v) promover políticas de proteção social.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Adalberto Pereira de Souza – Delegado do MDA no Piauí

As duas primeiras apresentações foram importantes por delimitar o rural e isso é estratégico para avançar nesse desafio que está posto pelo novo governo que é a erradicação da pobreza, dado que ela está focada no rural – principalmente na área da agricultura. Quais as expectativas de se chegar a um acordo sobre essa questão que precisa urgentemente ter uma definição para o melhor planejamento e o foco das políticas públicas daqui para frente?

E no comparativo sobre a produção da agricultura familiar e da agricultura patronal, o que se leva em conta se esta última é uma agricultura de monocultura? Como é que se mede um hectare de feijão na agricultura familiar e um hectare de feijão na agricultura patronal quando o hectare na agricultura familiar não é só de feijão, pois também é plantado milho, gergelim, abóbora, macaxeira etc.? Considerando isso, é possível comparar a eficiência da produção na agricultura familiar e na agricultura patronal?

Silvana Batista Lima Silva – Banco do Nordeste

Com relação à tipologia para tratar a pobreza, será que só os fatores de renda e dinâmica econômica seriam suficientes? A outra questão é em relação a fomentar vínculos entre agricultura familiar e a agricultura empresarial. Como estabelecer estes vínculos se existe uma dominação econômica muito perversa, da agricultura empresarial sobre a familiar?

Lucy Montalvo – Equador

Pergunta dirigida ao professor Steve, que mostrou alguns quadro do Equador referentes à educação e à pobreza. Hoje o governo está apresentado um marco de políticas públicas para diminuir essas brechas na educação, iniciando um programa para a educação gratuita, com a doação de uniformes e com alimentação escolar que permite a maior parte das crianças rurais ter acesso às escolas. Para o professor Steve, uma das melhores atividades para diminuir a pobreza é fortalecer a agricultura e a educação. Mas como fazer isso se a população que migra é justamente aquela que busca a educação? O que é possível fazer? Seria necessário criar um programa de agricultura funcional que permita uma desruralização?

Wilson Pereira – MDA de São Paulo

Um dos temas que se vê no trabalho com a agricultura familiar é a questão da assistência técnica. Durante décadas ela foi sucateada pelos governos e continua sendo um gargalo central no trabalho com a agricultura familiar. Queria saber do Steve e do Edward como abordaram isso na pesquisa nas suas pesquisas?

RESPOSTAS:

Arilson Favareto

Foram direcionadas duas perguntas. Primeira resposta ao Adalberto do Estado do Piauí Existem muitas tipologias específicas sobre o meio rural brasileiro, além

da definição clássica do IBGE, vários estudos no passado usaram a definição pelo tamanho populacional, o que leva a alguns problemas como foi mostrado na exposição e, recentemente, tem esse modelo do Eli da Veiga em cima do qual se está trabalhando, sobretudo o terceiro anel territorial nas regiões rurais. O mais importante entre as diferentes tipologias existentes é que se estabeleça um debate entre os agentes fundamentais do desenvolvimento rural no Brasil. Por exemplo, o Condrat nos últimos anos promoveu uma série de debates estratégicos, realizou uma conferência e elaborou uma política. Para o próximo período seria fundamental avançar na direção de um plano, agora materializando as diretrizes estabelecidas na política em que se poderia discutir isso. Quais são as regiões brasileiras que devem ser o foco, a prioridade de atuação? Mais do que isso: é importante não dar um tratamento igual para as regiões rurais no Brasil. Por exemplo, o Vale do Ribeira em São Paulo, o Vale do Itajaí em Santa Catarina, a região de Irecê na Bahia, enfim, várias regiões que apresentam tipos de região diferentes.

Não é possível tratar de modo igual as regiões diferentes. Tem regiões que dependem fortemente da agricultura, algumas têm bons planos de desenvolvimento, em outras os agentes da região não dialogam. Não é possível ter o mesmo tipo de instrumentos de políticas públicas para regiões com características e estágios de articulação em tornos de projetos de futuro tão diferentes.

O principal desafio para o próximo período é diversificar o leque de instrumentos de apoio ao desenvolvimento dessas regiões rurais. É fundamental que os agentes estabeleçam as suas tipologias. Essas que estão disponíveis certamente são um ponto de partida. Entretanto, é um grande desafio para o próximo período definir uma tipologia das regiões rurais e uma tipificação dos instrumentos de apoio das políticas públicas, além de tentar aproximar as políticas que hoje estão dispersas em diferentes ministérios – o que seria feito, mas não foi, pelo Programa Territórios da Cidadania.

Sobre a questão levantada pela Silvana, respondeu que a questão de renda e dinâmica econômica não são suficientes para definir o rural. Por duas razões. A primeira é que uma das características das regiões rurais é que os fatores não monetários têm um peso muito grande (economia informal, rendas não monetárias e formas de capital não tangíveis como o capital social e cultural). Somente se ater a dimensão monetária restringe muito o recorte da pobreza, particularmente no caso das regiões rurais. Em segundo lugar porque no caso das regiões rurais, em particular, a natureza é fundamental. A natureza, o estado dos ecossistemas e as formas de uso dos recursos naturais muitas vezes envolvem fatores não tangíveis e não monetarizáveis. Por exemplo, uma das principais funções dos bens naturais é a prestação de serviços ambientais (fechamento de ciclos de determinados elementos químicos, provisão de água etc.). É difícil quantificar e monetarizar isso porque não são bens disponíveis no

mercado, portanto somente rendas e dinâmica econômica não são suficientes para ter uma boa tipologia das regiões rurais.

Steven Helfand

Em relação à delimitação e magnitude da população rural essa questão é muito importante em alguns aspectos. Um trabalho do Rodolf Hoffman, que tenta medir os determinantes da renda das pessoas nas áreas rurais, compara as definições de José Eli da Veiga com a definição oficial, e os coeficientes nas regressões são quase iguais. Então, para certas questões a delimitação importa muito e para outras importa menos.

Em relação à questão da produtividade e a sua comparação entre a agricultura familiar e patronal, é desnecessário comparar produto por produto, sendo mais importante olhar o valor da produção por hectare, que leve em conta os diferentes cultivos e criações produzidas naquele espaço. Quando se faz esse tipo de comparação, os pequenos produtores sempre são muito mais produtivos que os grandes. Por outro lado acho que o enfoque da produtividade da terra é um pouco ultrapassado. É preciso ver a produtividade total dos fatores (tecnologia, capital e investimento, além de terra e mão de obra) e não somente a produtividade da terra. Em produtividade total a predominância das pequenas propriedades não é tão clara.

Sobre a questão levantada pela Lucy, de certa forma várias políticas públicas afetam todos os grupos, podem ter domicílios rurais que trabalham na agricultura, outros que resolvem migrar e outros que tem uma combinação de estratégias. Políticas de educação afetam todos. Políticas de investimento e infraestrutura reduzem custos de transporte, tanto para atividades não agrícolas quanto agrícolas. Há algumas políticas que têm que ser diferenciadas por alguns grupos e outros programas são demandados por todos os grupos.

Edward William Bresnyan

Em relação à monocultura e à diversificação, realmente o pequeno produtor e a agricultura familiar são mais diversificados. A apresentação feita somente para certos cultivos oculta essa realidade. Há que se ver mais a intensificação das tecnologias, a inovação, seja de monocultura ou de diversificação. É bem mais difícil desagregar as atividades da agricultura familiar, justamente pela sua diversificação. Precisa-se avançar mais em pesquisas neste tema.

Em termos de vínculos entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, não é um processo fácil, mas seria interessante ver como isso ocorreria nos territórios convidando a agricultura patronal a participar junto com os demais. Porque exclusão é exclusão, funciona dos dois lados!

A assistência técnica é primordial. Esta é outra forma de educação contextualizada, um veículo de mudança para comunicar as mudanças tecnológicas. A questão é qual a relação da assistência técnica existente com a necessidade da agricultura familiar e do pequeno produtor? Precisa ter uma assistência relevante, baseada nas suas necessidades de mudanças tecnológicas. E cada vez mais aparecem oportunidades privadas de assistência técnica, pois houve um desmantelamento do sistema público, que ainda está em processo de recuperação.

TEMA 3: CARACTERIZAÇÃO, MAPEAMENTO, ESPECIFICIDADES E EVOLUÇÃO DA POBREZA RURAL NO BRASIL

■ **Prof. Antônio Márcio Buanain e
Claudio Dedecca**

IE/Unicamp



O conjunto de manifestações que está sendo apresentado aqui no Fórum faz parte de um estudo “As Novas Caras da Pobreza” que é coordenado pelo IICA e conta com o apoio de muitas outras instituições. O projeto procura superar a identificação da pobreza somente pela renda, embora tenha esse elemento na apresentação.

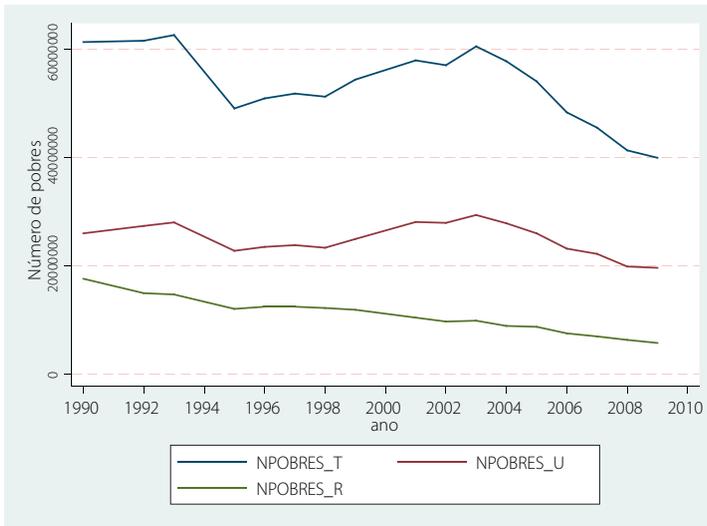
A pobreza é complexa quando se pensa na história e na resistência. O estudo busca pegar várias dimensões dessa pobreza: insuficiências, déficit de direitos, falta de serviços envolvidos na cidadania e carência de dotações. Há que se falar da multidimensionalidade da pobreza, seu conceito e indicadores.

A pobreza apresenta uma complexidade que advém de suas origens, suas causas e determinantes, estando associada à dinâmica da reprodução, da persistência e consequências. Na pobreza existe uma insuficiência de dotações: direitos, cidadania, infraestrutura, riqueza, bens imateriais e materiais. Os critérios empregados para identificá-la tratam dos rendimentos, de necessidades básicas e de dimensões subjetivas, o que resulta num sentido multidimensional da pobreza.

Mas o que é a pobreza? A pobreza absoluta é ter menos do que um mínimo objetivamente definido e a pobreza relativa é ter menos do que outros na sociedade. 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. A pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva).

O trabalho parte de uma delimitação que é a da renda das famílias que vivem no meio rural. A persistente queda da pobreza rural está associada com a queda da população, redução da inflação, crescimento de renda e da implementação de políticas públicas (previdência e de transferência de renda). Existe uma redução da intensidade da pobreza, embora tenha ocorrido no período mais recente uma elevação dessa intensidade – a hipótese é de que àqueles que permaneceram na pobreza ficaram em uma situação de maior vulnerabilidade.

Conforme o gráfico abaixo, a redução da pobreza tem um marco dos anos 90 quando há a estabilização da moeda.

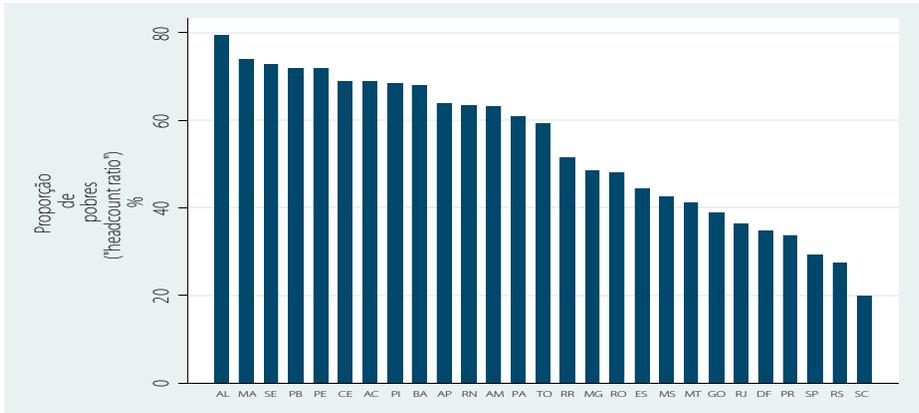


Entre 1994 e 1996, após uma melhora nos índices dos pobres rurais, há uma elevação da intensidade da pobreza rural. A queda persistente da pobreza rural resulta numa melhora efetiva da pobreza total.

Dados da PNAE de 2009 indicam uma insuficiência de renda na pobreza rural. Considerando meio salário mínimo, estima-se que cerca de 16 milhões de pessoas rurais estão na pobreza, o que representa mais da metade da população rural, diferente dos dados para o meio urbano. Mais de 50% dos pobres rurais do Brasil estão no Nordeste (o que representa que 30% das pessoas rurais são pobres nesta região e 38% são extremamente pobres). Quando se considera a pobreza extrema, de renda per capita de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, cerca de 70% dos pobres extremos estão no Nordeste. Agregando Norte e Nordeste, 75% da pobreza rural e da pobreza rural extrema concentram-se nestes locais, que leva a compreensão de que a pobreza no Brasil está relacionada com o desenho regional.

O Brasil é um país de extremos, pois apresenta diferentes proporções de pobres rurais conforme os estados. O estado mais pobre é o Alagoas, onde 80% da população é pobre a partir deste recorte. Por outro lado, Santa Catarina tem apenas 18% de pobres rurais (vide gráfico a seguir).

Proporção de pobres rurais por unidade da federação – Brasil, 2009.



Obs: Linha de pobreza = $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* (R\$ 232,50 de 2009)

Ao computar quanto custaria o déficit de renda para que os pobres alcançassem o nível de renda desejável, isso chegaria a um montante, para o país como um todo, de R\$ 22 bilhões de reais por ano. A Bahia é o estado que mais contribuiu porque é mais populoso. Em Pernambuco custaria em torno de R\$ 2 bilhões de reais para acabar com a pobreza.

Uma questão importante é a relação entre pobreza e subocupação da população, pois os valores são maiores entre pobres e os pobres extremos. São famílias que ganham entre meio salário mínimo e um salário, então a desocupação é elevada e remete a um problema a ser resolvido. Outra questão está na população ocupada não remunerada, pois 40% dos pobres extremos não são remunerados. Nesse caso, o problema não é que uma família não seja remunerada, o problema é esta família não conseguir gerar renda.

Outra questão é o total de desocupados entre os pobres. A subocupação e a não ocupação da mão de obra são focos para discussão de políticas públicas. As políticas de transferência de renda não atendem a necessidade de ocupação dessas famílias, isto é, não eleva a sua ocupação.

Ao pensar um conjunto de “indicadores multidimensionais de suficiência”, destacam-se:

INDICADOR	INDICADOR
Razão de dependência	Taxa analfabetismo
Chefia Feminina	Taxa escolarização
Chefe não branco	Taxa defasagem escolar
Mortalidade perinatal	Trabalho infantil
Parede Adequada	Trab. infantil não remun.
Telhado não adequado	Contr. previdência
Banheiro exclusivo	Trabalho conta própria
Densidade moradores/dormitório	Domicílio agrícola proprietário
Sem água	% Ocupados
Sem coleta de lixo	Rend. política públicas

Ao analisar, a partir destes indicadores, a evolução da insuficiência para domicílios rurais pela PNAD e POF, o que se observa é que houve grandes melhoras, principalmente no acesso a educação, redução do analfabetismo, acesso a energia, acesso a bens de consumo e redução do trabalho infantil. A previdência social, entre pobres e pobres extremos, teve apenas uma melhora relativa. Também houve melhora relativa para a saúde e o saneamento. Houve um aumento de 10% do acesso a terra entre os pobres, mas a área média foi reduzida.

Ao analisar as configurações de insuficiências simultâneas (densidade domiciliar, esgoto, água, energia elétrica e taxa de analfabetismo) para a região Nordeste, entre os quase pobres o maior problema é com relação ao *déficit* habitacional e o esgoto. Já com os pobres extremos, o que ocorre é o analfabetismo, além de um *déficit* de habitação e acesso à água e esgoto.

TEMA 4: A QUESTÃO AGRÁRIA, A AGRICULTURA FAMILIAR E A POBREZA NO BRASIL RURAL

■ **Brancolina Ferreira**

Coordenação de Desenvolvimento Rural –
DISOC/IPEA

O Programa Bolsa Família já está no seu limite. O problema, segundo a professora, é de onde nunca saímos. A demanda por terra continua e o Pernambuco é líder na morte de militantes. O trabalhador de cana em São Paulo tem vida média útil de 10 anos. Tem muitas coisas que a renda não revela. O que está em jogo com a ocupação das pessoas?

Hoje em dia se vê aumento do preço da terra, por conta da procura por estrangeiros. O Brasil e, sobretudo, o nordeste tem sido palco de políticas experimentais de políticas sociais de combate a pobreza. Mas quais são as raízes da pobreza do Brasil rural?

O enfoque analítico que privilegia o recorte exclusivo de renda obscurece um fator que consideramos fundamental para explicar a pobreza rural: a posse/acesso a terra. A questão agrária ainda aguarda uma solução definitiva que não seja a de permanecer ignorada como problema nem a da sua suposta superação no rastro da modernização conservadora da agricultura.

Síntese do quadro agrário brasileiro:

- Negação da questão agrária e da necessidade da reforma agrária;
- Sacralização da propriedade; criminalização dos movimentos sociais;
- Organização monopolista dos mercados agrícolas: dificuldade de inserção econômica da agricultura não patronal;
- Políticas públicas com desenho próprio ao setor urbano: educação, saúde, habitação, saneamento, transporte etc.
- Pobreza rural e proliferação de minifúndios;
- Demanda por terra: conflito e violência no campo;
- Devastação ambiental.

A história e o presente mostram que a modernização conservadora – mudança técnica da produção sem mudança na estrutura agrária – não considerou a concentração fundiária um impedimento ao desenvolvimento nacional. A posse de terra continuou a funcionar como símbolo de poder político. A terra somente se tornou atrativa para a produção quando a demanda por bens agrícolas cresceu e políticas públicas passaram a garantir créditos e facilidades para a comercialização interna e para as exportações.

O processo de ocupação desigual do território gerou áreas com elevada produtividade agrícola, com altos índices tecnológicos, e áreas subexploradas, mantidas como reserva de valor e para fins especulativos. Esse movimento, intenso em épocas de instabilidade da moeda e inflação alta, recrudescer com o avanço da fronteira agrícola sobre a Amazônia.

Em cada ciclo agrícola importante (cana-de-açúcar, café, pecuária, soja), a busca por terra tem sua lógica ancorada nas expectativas dos ganhos futuros advindos do aumento contínuo da área explorada e da penetração de grandes projetos de infraestrutura, patrocinados pelo Estado, que promovem a valorização de terras.

Os indicadores socioeconômicos recentes da população rural apresentam que:

- 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 em área rural equivale a apenas 43% da renda de mesmo tipo das famílias em área urbana;
- Em quase metade dos domicílios rurais a renda per capita familiar não ultrapassa ½ salário mínimo;
- Apenas 8% dos trabalhadores rurais recebem remuneração superior a 2 salários mínimos;
- Empregos temporários respondem por quase metade das ocupações, e o grau de informalização das relações de trabalho ultrapassa 80% entre os temporários e 44% entre os permanentes.

As implicações negativas da modernização conservadora afetam os níveis de ocupação dos trabalhadores, o espaço de desenvolvimento da agricultura familiar, as perspectivas de manejo sustentável do meio ambiente e de distribuição das riquezas geradas no meio rural.

O Banco Mundial considera a pobreza rural um problema grave. Mas, embora reconheça nela um caráter histórico-estrutural, recomenda, para enfrentá-la, políticas sociais, sem efetividade agrária como:

- a) a prescrição de medidas compensatórias ou assistenciais, cujo objetivo é estabilizar as conjunturas de conflito, onde a questão da pobreza rural se coloca de maneira mais acentuada;
- b) a indicação de uma “nova” estratégia de reforma agrária, com base na mercantilização fundiária, seja pelo estímulo à compra de terras com financiamento subsidiado pelo Estado, seja pela titulação privada de terras públicas, seja pelo incentivo ao arrendamento de terras de pequenos produtores a empresas agroindustriais.

Tais recomendações promovem a expansão do mercado fundiário, aumentando o estoque de terras negociáveis e valorizando-as com subsídios oferecidos à compra de imóveis, e propõem mecanismos de diluição dos conflitos agrários sem considerar o primado da função social da terra, consagrado na Constituição brasileira e na legislação de outros países.

Mas as reformas agrárias de mercado, com oferta de crédito fundiário a trabalhadores rurais e compra de terras em substituição à política de desapropriação, não reduziram a pobreza rural e pouco ampliaram o acesso dos trabalhadores a terra.

O elevado grau de endividamentos dos produtores põe em questão os benefícios das políticas creditícias adotadas como modelo de política de enfrentamento da pobreza rural. O desempenho de programas como a Cédula da Terra e o Banco da Terra demonstra esse problema. Segundo o MF, o saldo devedor desses financiamentos – cerca de 25 mil contratos em operações do Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário realizados até junho de 2006 – estava em aproximadamente R\$ 1,5 bilhão em 2007.

As políticas de crédito para custeio e investimento destinadas aos agricultores familiares e assentados, do PROCERA ao PRONAF, também registram alto 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 2006.

Os efeitos do endividamento são a restrição ao crédito dos inadimplentes e a redefinição dos programas em favor de agricultores mais capitalizados. A estratégia pode impor ao rural uma segmentação: para a maioria pobre, políticas creditícias de apoio à produção cederiam espaço a políticas de alívio da pobreza. A questão seria

equacionada simplesmente por meio de transferências às famílias com renda inferior a uma linha de pobreza dada.

O modelo presume que a pobreza encontraria uma solução dissociada da questão agrária. Ele exige de limitar o modelo de exploração agrícola que está na raiz da pobreza rural, propondo apenas diluir tensões e indenizar aqueles que, por causas não problematizadas, permanecem excluídos dele.

Políticas de transferência monetária, arrendamento de terras e incentivo à migração de jovens podem promover, em vez da manutenção do trabalhador na área rural por meio da criação de incentivos à produção e da melhoria de condições de vida, o esvaziamento demográfico do campo. A tradicional conotação de lugar do “atraso” dada ao rural, que supõe que ele não pode constituir um espaço de oportunidades, é corroborada por essas estratégias.

Contudo, os dados do Banco Mundial sobre distribuição da população entre áreas urbanas e áreas rurais em países desenvolvidos atestam que a proporção de habitantes que vivem no campo é, em quase todos eles, maior que no Brasil. Como mostra a Tabela abaixo, entre os países do G7, apenas o Reino Unido registra percentual de população rural inferior ao brasileiro.

Proporção população rural/total (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%

Dos países do G7 em que a participação da população rural no total é maior que no Brasil, quase todos experimentaram uma política agrária com fixação de limite máximo de propriedade. No Japão o limite de 12 ha instituído em 1946, sob ocupação norte-americana. Na Itália o limite de 300 ha definido pela Lei Agrária de 1950. Nos

EUA, a colonização do interior, com o Homestead Act (1862), empregou o limite de 65 ha da área a ser ocupada por família. Na Alemanha: reforma agrária na parte oriental 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 venda. Na França o mercado fundiário é sujeito a um controle público. No Brasil, 83,2% da população vivem em 37,7% do território, que constituem sua área urbanizada.

Os efeitos dessa concentração urbana – pressão demográfica, fixação de moradias em locais precários, favelização, poluição etc. – explicam-se, em parte, pelo maciço êxodo rural ocorrido nos anos 1960 e 1970, em cuja raiz está o ciclo de forte concentração da terra promovido pela “revolução verde” e, com ele, a postergação indefinida de uma solução estrutural para a questão agrária.

O êxodo rural, para Paul Singer, foi marcado pela força dos fatores de expulsão, decorrentes da introdução de relações capitalistas nas áreas de subsistência, com a expropriação dos pequenos produtores, e da insuficiência de terras cultiváveis disponíveis em virtude do processo de concentração fundiária.

A introdução de tecnologia poupadora de mão de obra no campo está entre os fatores de expulsão. A industrialização agrícola gerou ganhos de produtividade – em parte, pela conservação da estrutura agrária desigual –, mas os trabalhadores atraídos para a cidade não podiam responder à qualificação que as ocupações urbanas exigiam. O predomínio dos fatores de expulsão sobre os de atração explica por que a migração rural foi a migração da pobreza e agrega um componente agrário à pobreza urbana.

Se a política de assentamentos tem beneficiado excepcionalmente grupos urbanos com remotas raízes rurais, isto não se deve a um “desvio de finalidade”, como se famílias das periferias da cidade ingressassem por oportunismo no penoso processo da luta pela terra e das dificuldades subsequentes à instalação dos projetos. Este “retorno a terra” encontra sua razão na própria matriz histórica da questão agrária.

Nas áreas de assentamento os dados mostram que as políticas públicas são mais eficientes que para agricultura familiar. De acordo com o 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.

Dos 35 países com menor percentual de população rural pobre – abaixo de 40% –, ao menos nove já adotaram leis que fixam limite máximo à propriedade: 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, em 1988), Sri Lanka (20 ha, em 1972) e Indonésia (20 ha, em 1962).

Embora os dados, visto que consideram diferentes parâmetros nacionais, 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 social e econômica entre urbano e rural é proporcionalmente menor que no Brasil, isto é, não se pode falar, a rigor, em uma pobreza especificamente rural.

Qual é a nova cara do Brasil rural?

	Média de anos de estudos – 15 anos ou mais		Taxa de analfabetismo		População ocupada		Rendimentos médios reais recebidos em todas as fontes		Rendimento médio real recebido no mês pelo trabalho principal	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Brasil	6,1	7,5	13,3	9,7	69.802.722	90.751.429	1.068,3	1.103,0	1.018,3	1.071,4
Município Grande	7,2	8,6	7,1	5,1	35.533.577	48.189.387	1.356,6	1.357,7	1.283,2	1.286,2
Urbano Pequeno	5,6	7,1	14,9	11,3	20.432.865	29.117.090	837,4	903,4	808,4	878,0
Rural pequeno	3,1	4,6	31,2	24,3	13.836.280	13.444.952	477,9	570,5	452,7	567,4

As apostas na geração de emprego rural não agrícola como estratégia central de erradicação da pobreza rural no país também possuem 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.

	Renda domiciliar per capita média (em R\$)		Renda dos 30% mais pobres (em R\$)		População com menos de 1/2 salário mínimo		População com menos de 1/4 de salário mínimo		Renda domiciliar per capita média (em R\$)	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Brasil	504,5	631,9	101,8	155,4	73.361.981	55.128.399	36.063.718	20.762.398	504,5	631,9
Município Grande	668,7	792,6	126	180,4	25.353.110	19.534.727	9.852.128	5.826.948	668,7	792,6
Urbano Pequeno	401,5	525,9	91,8	148,4	24.085.538	19.527.009	11.221.630	7.126.217	401,5	525,9
Rural pequeno	191,8	296,4	47,9	81,4	23.923.333	16.066.663	14.989.960	7.809.233	191,8	296,4

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 é à-toa que a incidência de trabalho escravo aumentou substancialmente na região sudeste, como revelam os dados dos sindicatos e da fiscalização do trabalho na região, o que coloca a precarização das relações de trabalho e o trabalho escravo como componentes estruturais do processo de modernização conservadora do campo brasileiro.

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 à 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.

TEMA 4: A QUESTÃO AGRÁRIA, A AGRICULTURA FAMILIAR E A POBREZA NO BRASIL RURAL

■ **Mauro Del Grossi**

Assessor de Gabinete do Ministro do MDA

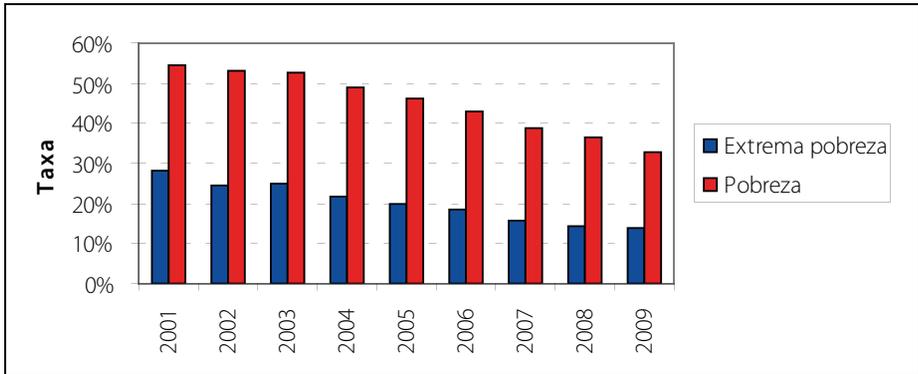
O conceito de agricultura familiar utilizado no Censo Agropecuário de 2006 é o da Lei 11.326 de 2006, cuja delimitação é feita pela renda e pela predominância da mão de obra. Os dados do Censo indicam que a agricultura familiar produz aproximadamente 70% dos alimentos da cesta básica, é representada por 4,3 milhões de estabelecimentos no Brasil (84,4% do total), ocupando 24,3% da área dos estabelecimentos rurais, ocupam 74% da mão de obra ocupada na agricultura (cerca de 12,3 milhões de pessoas), e respondem por 32% do PIB das cadeias produtivas do agronegócio (ou 10% do PIB do país). Ainda segundo esta fonte, o grupo PRONAF B é o mais expressivo da agricultura familiar, representado por cerca de 2 milhões e meio de estabelecimentos (48% do total).

Outra informação importante dos Censos Agropecuários é que entre 1996 a 2006 ocorreu um aumento de 412 mil novos estabelecimentos da agricultura familiar. No mesmo período, ocorreu uma redução na área média dos estabelecimentos e uma diminuição da área dos grandes estabelecimentos, interrompendo a série de elevação da desigualdade no acesso a 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 a terra, especialmente na região Nordeste.

Com as informações da PNAD (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 estados, menos das áreas rurais do AC, AM, AP, PA, RO e RR, pertencentes a antiga região Norte, e 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 per capita de até R\$ 70,00 per capita, tomando como referência os atuais parâmetros do Programa Bolsa Família para recebimento de benefícios.

Antes de prosseguir, importa observar que as PNADs possuem duas limitações: i) não é considerado 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 se tratam de erros constantes ao longo do tempo.

Conforme esta definição de pobreza, o Brasil Rural tinha em 2001, 54% da população em situação de pobreza, e 28% na extrema pobreza, mas que foi reduzido significativamente para 33% e 14% em 2009, respectivamente (ver gráfico abaixo). Essa redução nas taxas de pobreza e extrema pobreza, como pode ser visualizada nas tabelas a seguir, ocorreram em todas as regiões do país.



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%

Pobreza rural

REGIÕES	2001	2003	2009
Brasil	54%	52%	33%
orte	35%	36%	19%
ordeste	50%	50%	30%
udeste	17%	17%	8%
ul	17%	15%	7%
entro-Oeste	23%	23%	10%

Outra informação importante das rendas das famílias rurais: o que promoveu essa redução da pobreza não foi 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).

A renda média da agricultura familiar cresceu 30% em termos reais entre 2001 a 2009, enquanto que a renda média brasileira cresceu 11%. E as rendas do trabalho contribuíram em 58% com o aumento da renda das famílias da agricultura familiar.

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.

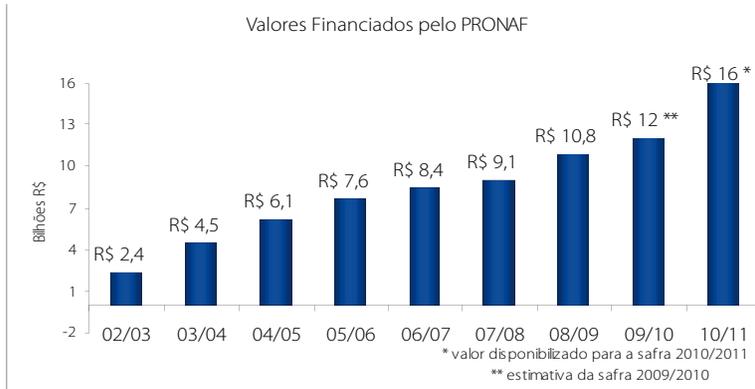
Algumas políticas públicas do Governo Federal, implementadas pelo MDA ajudaram nesse processo. Um destaque foi a política de reforma agrária. Entre 2003 a 2009, cerca de 574.609 famílias foram assentadas (63% história), totalizando cerca de 46,7 milhões de hectares destinados a esse público. Para efeito de comparação com outros países, estes resultados mostram a magnitude desta ação: a Bolívia nesse mesmo período destinou cerca de 18 milhões ha (2006/09), o México cerca de 8 milhões ha (entre 1917/34) e 18 milhões ha (entre 1934/40), a Nicarágua 2,6 milhões ha (entre 1979/86), o Chile cerca de 5,5 milhões ha (entre 1964/74), Cuba cerca de 5 milhões ha (entre 1959/67) e a Venezuela cerca de 2 milhões ha.

No Brasil 3.348 assentamentos foram implantados entre 2003 a 2009, onde o estado passou a garantir assistência técnica, habitação, eletricidade, água e comercialização dos produtos alimentares.

Este aumento do número de assentamentos foi possível graças a ampliação nos recursos empregados para a reforma agrária: em 2002 o INCRA destinou R\$ 280 milhões para investimentos em assentamentos, e em 2009 esse valor passou para R\$ 742 milhões (entre 2003 e 2009 foram aplicados cerca de R\$ 7 bilhões de reais). Na assistência técnica para os assentamentos em 2002 o governo aplicava R\$ 5,3 milhões, enquanto que em 2009 os investimentos foram de R\$ 110 milhões. Nesse mesmo período, foram contratados 2.000 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 – resultando que os recursos do PRONAF passaram de R\$ 2,4 bilhões em 2002/03 para mais de R\$ 16 bilhões (conforme a figura abaixo). Atualmente o PRONAF beneficia mais de dois milhões de famílias.

Crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)



O fortalecimento da agricultura familiar pelo governo federal também se deu em outras frentes, como a assistência técnica e extensão rural, os seguros agrícolas e a comercialização. Só na reconstrução do sistema de assistência técnica e extensão rural foram aplicados R\$ 626 milhões e entre 2002 e 2009, tivemos um aumento dos agricultores atendidos – avançou de 291 mil para mais de 2,3 milhões famílias, com mais de 24 mil técnicos em campo. Isso foi facilitado pela aprovação da Lei 12.188/2010, que altera 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 com o banco e recebe 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 a diferença entre os preços de garantia e os preços de mercado.

Na comercialização tivemos 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 compra de produtos da agricultura familiar, o que pode alcançar um mercado de até R\$ 1 bilhão ao ano.

O acesso à 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 a Violência no Campo.

A partir de 2008 uma nova geração de políticas públicas foi criada, considerando sua 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 a partir da experiência dos Territórios Rurais de Identidade, e abrange vários Ministérios, com mais de 180 ações. Além da evolução positiva da renda, outros indicadores de qualidade de vida no Brasil para a população rural indicam uma evolução positiva. Tomando os bens duráveis, entre 2004 a 2009 ocorreu:

- o número de domicílios rurais com geladeira passou de 4,0 para 6,5 milhões de famílias
- o número de domicílios rurais com TV passou de 4,6 para 7,2 milhões de famílias
- domicílios rurais com rádio passou de 5,6 para 7,2 milhões de famílias
- o número de domicílios rurais com fogão passou de 6,3 para 8,2 milhões de famílias
- o número de domicílios rurais com iluminação elétrica passou de 5,5 para 7,9 milhões de famílias
- o número de domicílios rurais com telefone passou 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 estes bens duráveis 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 viviam em situação de extrema pobreza. Neste sentido novas ações precisam ser planejadas, visando superação desta condição por estas famílias.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Maximina Graciela Delgado – República de Panamá

Pergunta dirigida ao professor Antônio Márcio Buainain, que explicou que para resolver a pobreza em Pernambuco se necessita de tantos milhões de reais. Maximiliana

conheceu parte do território, no interior do estado, num final de semana e me pareceu que no momento se está trabalhando muito com pequenas agroindústrias.

No Panamá, com o presidente Ricardo Martinelli, está sendo trabalhado o tema da pobreza porque 62% da população está nessa situação. Em 1970 baixou o governo militar do General Olmar Torrillos e se estabeleceram os assentamentos camponeses, onde se outorgou terras a camponeses com o pressuposto de baixar o nível de pobreza. Como consequência, agora esses camponeses tem mais de 80 anos e as terras ainda não foram tituladas. Agora o Estado unificou todos os ministérios que trabalham com o desenvolvimento territorial para regular a questão da terra.

Muitas vezes se diz que a agricultura familiar não vai resolver a pobreza, mas no Panamá está se trabalhando no que seria uma grande oportunidade, incluindo no debate as mulheres rurais. Lá existe um problema de pobreza rural e pobreza urbana, porque muitos jovens da área rural que têm um nível de estudo não ficam no campo, vão para a cidade.

Zayra Quesada Rodríguez – Ministério de Agricultura e Agropecuária da Costa Rica

A pergunta é para a professora e para o representante do MDA. A professora disse que os assentamentos têm privilégios sobre o resto da agricultura familiar e não menciona que 30% da agricultura familiar vivem na pobreza. Como é possível relacionar esses dados? Se há pessoas dos assentamentos que têm algum grau de privilégio, como se explica essa porcentagem? Como se manejam esses dados da pobreza?

José de Jesus Ribeiro – Secretário Geral da FETAG do Amapá

A pergunta é para o representante do MDA. Considera que foi muito bonita a apresentação, mas José Ribeiro é assentado e relata que a realidade não é bem como foi apresentada. A questão é sobre o Programa Terra Legal: porque não dar os mesmos direitos da legalização que os assentados? Dentro da Lei 11.952, que é do Programa Terra Legal, o artigo 36 determina a obrigação dos estados fazerem o ZEE. Se o estado não cumprir essa obrigação a responsabilidade vai ser de quem? Nos assentamentos o INCRA se absteve de fazer escola e posto médico, que é infraestrutura, e falou que é o MEC que vai fazer. Os assentamentos não estão essa maravilha dita pelo palestrante não.

RESPOSTAS:

Antônio Márcio Buanain

Não quis sugerir que a política de combate a pobreza deve se reduzir a transferência. Aquela ilustração foi simplesmente para mostrar o custo para um país como o Brasil tem que no quesito renda, que é inclusive um dos mais fáceis de solucionar e que não é impossível. Evidentemente que as dimensões da pobreza são várias e não é possível resolver simplesmente transferindo renda, pois há pobre que tem um nível de renda suficiente para alcançar a linha de pobreza, mas continuará sendo analfabeto se não houver investimentos em educação. Da mesma forma, continuará tendo uma saúde precária, tempo de vida menor, insuficiências e falta de capacidade para empreender e criar oportunidades. Esses são os desafios mais importantes e as apresentações estão apontando como as políticas mexem nestas outras esferas, como o fortalecimento da agricultura familiar, reforma agrária, educação no campo etc. Os dois caminhos devem andar juntos: manter as políticas de transferência, para criar um patamar mínimo, junto com as outras políticas.

Brancolina Ferreira

Ter políticas públicas dirigidas para assentamento não garante, a priori, que eles vão se desenvolver por isso mesmo. Mas, se as políticas públicas forem desenvolvidas e aplicadas nos assentamentos, eles teriam maior facilidade e possibilidade de se desenvolverem do que o agricultor familiar pobre que está isolado, sem organização e sem nenhuma ligação com o poder público.

Uma das questões averiguadas é porque havia uma quantidade tão elevada de famílias assentadas que demandavam Bolsa Família. O que foi observado é que quando as famílias são selecionadas para os assentamentos, elas são acampadas e muitas vezes ficam esperando dois anos, ou mais, para ter acesso aos primeiros recursos para se estruturam e se estabelecer. Esperam que seja feito todo o trabalho de topografia e de parcelamento da área para serem alocados, que é quando recebem o primeiro recurso de fomento e para construção da casa. Um dos motivos que está fazendo com que as pessoas fiquem no meio rural é a qualidade da habitação que está sendo construída. Boa parte dos assentamentos que Brancolina visitou, em São Paulo, tinha casas sendo construídas em condições muito melhor que as casas em periferia urbana, em termos de qualidade e espaço.

As políticas chegam de forma diferenciada numa interlocução entre governos que muitas vezes não se concretiza. Depende do INCRA e do compromisso que as organizações locais de terra têm com a questão da reforma agrária. Nos diferentes

estados existem diferentes interesses, diferentes composições técnicas e diferentes dedicações.

Outra questão é que com relação ao PAA, sobretudo na modalidade de doação simultânea, onde um grupo de produtores só pode fornecer uma quantia de R\$ 3.500 reais por ano, o que faz com que os agricultores não fiquem inadimplentes e ao mesmo tempo realizem as atividades contratadas. Outro programa é o da merenda escolar (PNAE), que em algumas regiões do estado de São Paulo tem estimulado o retorno de alguns filhos de assentados e agricultores familiares que estavam nas cidades por conta da garantia de renda. Se somar o PAA com os recursos do PNAE, ele pode garantir uma renda de quase R\$ 18 mil por ano por família. Comparados com os dados de pobreza rural, é muito recurso. Então, garantia de terra, habitação, comercialização e renda são fatores extremamente importantes.

Mauro Del Grossi

A resposta da Brancolina satisfaz a pergunta da Zayra sobre a presença de muitos assentamentos que ainda são pobres porque tem um tempo de maturação para ele chegar a plena produção e às vezes demora 2 anos para receber os créditos iniciais.

Quanto aos questionamentos feitos pelo José. É claro que nem tudo são flores. O Incra não faz como o Programa Terra Legal porque o governo só faz o que a lei permite. A lei da reforma agrária não permite que seja dado terra antes do cumprimento de determinados critérios. O Terra Legal é direcionado para pessoas que precisam apenas do título da terra para ter acesso às demais políticas públicas. Em relação à falta de escola e postos de saúde nos assentamentos, existe uma lógica de governo que impede que o INCRA coloque um posto de saúde lá. Tem um ordenamento dentro do governo que precisa ser cumprido.

PAINEL 3 – AS ATUAIS POLÍTICAS DE COMBATE A POBREZA RURAL, SUA DINÂMICA E IMPLICAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS

■ **Coordenador Expedito Rufino**

Diretor do Projeto Dom Helder Câmara



Dia 25 de novembro de 2010

**TEMA 1: AS POLÍTICAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA E
POBREZA RURAL**

■ **Rodrigo Lofrano**

Coordenador-Geral de Acompanhamento das
Condicionalidades (MDS)

É importante destacar que este é um evento que lhes permite sair dos gabinetes de Brasília e dialogar com a sociedade civil, academia, institutos de pesquisa e outros órgãos governamentais em um período de transição governamental. Nesta apresentação o destaque será para o Programa Bolsa Família, trazendo dados que

recentemente foram divulgados. O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política de transferência de renda destinada às famílias com renda per capita de até R\$ 140,00. O PBF tem três pernas: i) alívio imediato da pobreza (transferência de renda), que é a mais conhecida; ii) reforço ao exercício de direitos sociais básicos, que contribuem para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza (condicionalidades); iii) apoio à geração de oportunidades para o desenvolvimento das famílias (ações complementares). O benefício varia de um valor mínimo de R\$ 22,00 até um valor máximo de R\$ 200,00. O PBF tem três modalidades: i) o Benefício Básico, que é para aquelas famílias com renda per capita de até R\$ 70,00, e é disponibilizado um valor de R\$ 68,00; ii) o Benefício Variável se destina às famílias com crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos e recebem R\$ 22,00 por criança/adolescente, podendo cada família ter no máximo três beneficiários (valor máximo de R\$ 66,00); iii) o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, voltado para as famílias com adolescentes entre 16 e 17 anos, cujo valor a ser pago por adolescente é de R\$ 33,00 – uma família pode ter no máximo 2 beneficiários (valor máximo de R\$ 66,00).

Segundo dados de outubro de 2010, o PBF atinge mais de 12,6 milhões de famílias, cobrindo 97,2% das famílias pobres do país, sendo o valor médio do benefício de R\$ 68,00. O Programa é bem difundido, não estando presente em apenas um município brasileiro. As regiões com maior proporção de famílias beneficiadas são o Norte e o Nordeste – este último cobre mais de 50% das famílias atingidas pelo PBF.

É importante ressaltar que a pobreza é um fenômeno multidimensional e isso exige uma intensa articulação de diferentes políticas. A dimensão da renda é uma das dimensões e por isso não se pode resumir a ela. O Programa Bolsa Família (PBF) assumiu isso, pois tem vários dispositivos que perpassam outras questões para além da renda. Uma dimensão incorporada no PBF refere-se à educação, pois as famílias beneficiárias precisam assumir compromissos como a frequência escolar para continuar a receber o benefício. O Programa faz uma apuração bimestral e exige que as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos tenham uma frequência de 85%, enquanto que os jovens entre 16 e 17 anos precisam apresentar 75% de frequência. No âmbito da saúde, as crianças menores de sete anos recebem um acompanhamento semestral por meio do cartão de vacinação e crescimento/desenvolvimento. Já as mulheres na faixa de 14 a 44 anos, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar pré-natal e acompanhamento da sua saúde e do bebê para manter o benefício.

No final do período de acompanhamento apuram-se as famílias em situação de descumprimento. No primeiro momento se faz uma advertência por escrito, no segundo caso há um bloqueio com suspensão de 30 ou 60 dias, no terceiro ocorre a suspensão (no caso das crianças e adolescentes com até 15 anos) ou cancelamento (para os jovens de 16 ou 17 anos). Para as crianças e adolescentes com até 15 anos o cancelamento

ocorre somente na quinta chamada. No caso do bloqueio a família recebe o benefício acumulado no mês seguinte, o que não ocorre no caso de suspensão.

Desde 2005, foi criado um sistema que procura mostrar os motivos do descumprimento das exigências necessárias para receber o benefício. A partir daí foi possível perceber que o não cumprimento das regras está relacionado com múltiplos fatores, onde a vulnerabilidade econômica afeta diretamente a educação e a saúde familiar. Nesse sentido, uma família com problema de renda não consegue exercer suas condições sociais básicas garantidas constitucionalmente. Considerando isso, quando se tem uma baixa frequência escolar, por exemplo, os técnicos fazem um mapeamento dos motivos das faltas. As informações levantadas servem para outros setores, pois estão interligados, e começa a se desenhar uma perspectiva de intersetorialidade.

O painalista apresentou alguns dados trabalhados especificamente para este evento. Na relação rural e urbana (até 15 anos), 70% das famílias estão no meio urbano, sendo que no Norte e Nordeste esse valor é menos expressivo, pois aproximadamente 40% das famílias beneficiadas vivem no espaço rural. É na área rural onde o poder público tem tido um sucesso maior na identificação das condicionantes da frequência escolar. Quando se analisa a frequência individualmente (13 milhões de beneficiários), pode-se perceber que ela é mais baixa no meio urbano, ou seja, a frequência escolar no espaço rural é maior, sendo que no Sul e Sudeste isso é ainda mais intenso. É importante destacar que em situações de doença, falta de transporte, entre outros, não ocorre o cancelamento do benefício.

Em relação aos beneficiários de 16-17 anos, 65% deles estão nas cidades brasileiras. Assim como ocorre com as crianças e adolescentes com até 15 anos, é no Norte e Nordeste onde se encontra a maior proporção relativa do público atingido na zona rural (próximo aos 40%). Essa mesma semelhança ocorre no registro de acompanhamento da frequência escolar, que é maior nas zonas rurais se comparado às áreas urbanas (com exceção do Centro-Oeste), e na menor incidência de baixa frequência na zona rural (com exceção do Norte e Nordeste).

Entre os principais motivos do descumprimento das crianças e adolescentes de até 15 anos, destacam-se: problemas com a saúde do aluno, desinteresse pelos estudos, desistência, negligência dos pais e dificuldade de acesso (na zona rural). Já os adolescentes de 16-17 anos, a desistência toma uma maior presença (em torno de 45%) e os demais motivos perdem importância.

No que tange a saúde, a atualização da carteira de vacinação é alta, sendo maior no meio rural nas regiões Norte, Sudeste e Sul. Em relação à realização dos exames

pré-natal, isso ocorre em mais de 98% dos casos, sendo baixa a diferença entre o meio rural e urbano. Quando sai da análise individual e vai para a família, se percebe um menor descumprimento na zona rural em todas as regiões do país.

Em suma, crianças e jovens da zona rural tendem a serem melhor acompanhados e a ter frequência mais regular, principalmente para aqueles entre 6 e 15 anos. No caso da saúde, com exceções, verifica-se o maior acesso relativo à vacinação e ao acompanhamento nutricional por parte dos beneficiários da zona rural, com menor acesso ao pré-natal. Uma das hipóteses desse resultado pode ser a maior permanência da residência no mesmo local (não muda de endereço), o que faz com que não seja alterada a escola e continuem com o acesso ao mesmo posto de saúde. Apesar desses resultados mais satisfatório no espaço rural, existe neste local uma maior tendência ao abandono escolar por parte dos beneficiários em ambas faixas etárias.

A partir desses dados e do debate, o Programa tem buscado se adaptar a essas condicionalidades, realizando mudanças no desenho da política pública frente aos desafios colocados pela pobreza.

TEMA 1: AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E POBREZA RURAL

■ Alexandre Gori Maia

Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas

No primeiro dia do V Fórum já foi discutido o caráter multidimensional da pobreza rural e foram trazidos dados que ilustram esse processo. Esta apresentação será centrada na dinâmica da distribuição de rendimentos e qualidade de vida dos domicílios urbanos e rurais, pobres e não pobres, além de perceber como as políticas de transferência de renda estavam agindo para reduzir as desigualdades e a vulnerabilidade das famílias. Nesse caso, foram utilizados indicadores de qualidade de vida que passam tanto por valores objetivos (percepção sobre renda, consumo, tipo de produtos etc.) como subjetivos (grau de satisfação com a condição social, por exemplo.), os quais são definidos e avaliados pela própria pessoa.

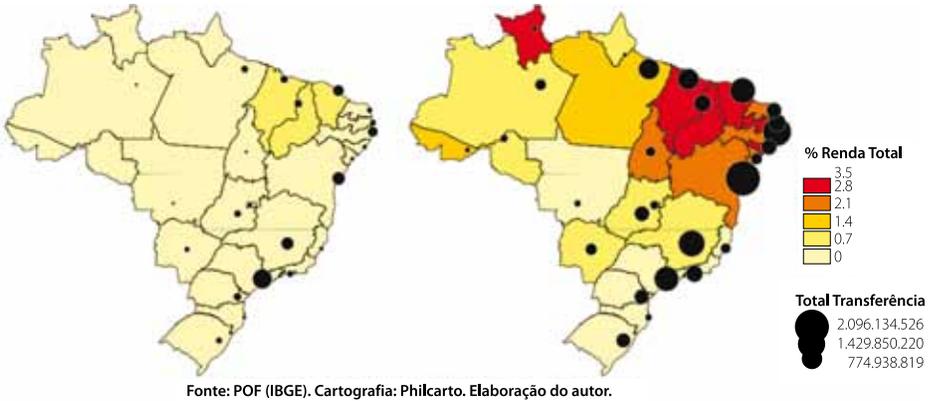
Como já foi dito em outras apresentações, a definição de pobreza é problemática, pois existem várias formas e critérios para recortá-la. Além disso, há estudos que afirmam que nas pesquisas do IBGE, em média 40% da renda desaparecem nas declarações. Isso ocorre tanto no caso dos pobres rurais, que não declaram o valor do seu autoconsumo, até mesmo nas famílias com maior renda, que não revelam fielmente seu patrimônio, benefícios, ganhos esporádicos etc. Nessa apresentação será utilizada a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) para janeiro de 2003 e janeiro de 2009 – períodos de crise. Considero que esta fonte tem dados mais seguros acerca dos rendimentos porque o pesquisador fica mais tempo com o entrevistado, conseguindo informações mais precisas sobre o consumo e o rendimento das pessoas.

Para as análises em questão, a Linha de Pobreza ficou definida por R\$ 103,75 mensais per capita, $\frac{1}{4}$ do salário mínimo de janeiro de 2009. O número de pobres reduziu 40% nas áreas urbanas e 31% nas áreas rurais entre 2003 e 2009, mas os pobres representam ainda 28% dos moradores rurais e 9% dos moradores urbanos. Em relação à renda per capita, ocorreu um crescimento de 42% no meio rural para o mesmo período, enquanto que os domicílios urbanos ampliaram 20%. Assim, houve uma redução na diferença da renda urbana/rural, que caiu de 2,9 para 2,4 vezes.

Em relação às fontes de rendimento, o trabalho é responsável por 62,6% da renda no espaço rural (incluindo pobres e não pobres), seguido das aposentadorias e pensões (18,9%) em 2009. No espaço rural, outra importante contribuição se refere aos rendimentos de transferência, que representavam 3% da renda total em 2009. A renda de transferências foi a que mais cresceu em termos relativos entre 2003 e 2009 (quadruplicando o seu valor), principalmente pela implementação do Programa Bolsa Família (PBF) e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo estimativas da POF, o PBF está em 28% dos domicílios rurais (2,5 milhões), enquanto que nas áreas urbanas alcança 10% (5,1 milhões). Já o BPC cobre um milhão de domicílios urbanos e nas áreas rurais chega a 200 mil. Deve-se, entretanto, considerar que há uma subestimação destes valores em relação aos dados oficiais, o que ser creditado a falhas na declaração dos entrevistados.

As transferências de renda apresentam um crescimento no volume de três bilhões para 14 bilhões de reais anuais. Somente na Bahia os repasses ultrapassam dois bilhões reais por ano. Já a sua importância relativa pode ser vista nas rendas dos estados mais pobres, como pode ser visto no Piauí, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Roraima, onde os repasses representam 3,5% da renda total da federação – vide Figura a seguir.

Distribuição do rendimento de transferências – Brasil 2003 e 2009



Um dos resultados mais importantes das transferências é a redução da desigualdade. No meio rural a necessidade de renda acaba sendo menor que no espaço urbano, fazendo com que o rendimento de transferência, embora baixo, tenha uma importância maior. Já nos domicílios urbanos pobres o rendimento do trabalho é mais expressivo. Segundo os dados da POF, cresceu a importância do rendimento de transferências para as famílias pobres e das aposentadorias e pensões para as famílias não pobres.

Analisando a qualidade de vida a partir de valores subjetivos – como as pessoas avaliam suas condições – é possível observar que houve uma substancial melhora dos indicadores de insuficiência de renda (de 87% para 77% nas áreas rurais e de 91% para 84% nas áreas urbanas). Entretanto, o percentual de pessoas que declaram insuficiência de renda é elevado mesmo para rendas per capita relativamente altas. Para pessoas com rendimentos iguais, não haveria diferenças substantivas de insuficiência declarada de rendimentos entre domicílios urbanos e rurais.

Ao centrar o foco da análise na insuficiência de renda dos pobres rurais, percebe-se que as transferências estão vinculadas àqueles domicílios em condições mais graves de insuficiência de renda. Houve uma substancial redução nos percentuais mais graves de insuficiência de renda graças a essas transferências, as quais reduziram substancialmente a vulnerabilidade das famílias. Isso também ocorreu nos domicílios que acessaram outros rendimentos, como o empréstimo.

No que se refere à insuficiência de alimentos, 50% das famílias das áreas rurais afirmam que nem sempre detêm uma quantidade suficiente de alimento para a família, enquanto que no meio urbano esse valor chegou a 38% em 2009. Entretanto, o percentual de insuficiência alimentar nas áreas rurais caiu 12 pontos percentuais de 2003 a 2009 e 11 pontos percentuais nas áreas urbanas, apontando para melhoras significativas neste período.

A insuficiência alimentar é mais sensível à renda e não tem muita diferença entre rural e urbano, ainda que a produção para o autoconsumo aumente a disponibilidade de alimento para as famílias rurais mais pobres. Mas, de um modo geral, houve uma queda da insuficiência, que pode ser devida à redução relativa dos preços ou maior disponibilidade de alimentos.

Ao cruzar os dados de insuficiência alimentar das famílias pobres, qualidade dos alimentos e transferências de renda, ficou claro que: as transferências estão vinculadas àqueles domicílios em condições mais graves de insuficiência alimentar e de insatisfação com a qualidade dos alimentos consumidos (condições de insegurança alimentar); a redução da insuficiência de alimentos e a queda da insatisfação com a qualidade foi maior entre domicílios associados ao rendimento de transferências; houve uma relativa equiparação da satisfação com quantidade de alimentos entre grupos domiciliares.

Antes de finalizar, é importante ressaltar que as transferências de renda auxiliaram na redução da vulnerabilidade das famílias, mas há muito que ser feito ainda. Apesar da grande importância das transferências e das aposentadorias e pensões na composição dos rendimentos, o trabalho continua sendo responsável por quase dois terços da renda. Nesse sentido, permanece sendo central pensar na melhoria das condições de trabalho, o que pode, por exemplo, ser feito com políticas de estímulos à formalização e valorização do salário mínimo.

TEMA 1: AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E POBREZA RURAL

■ **Fernando Gaiger**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
(IPEA)

Inicialmente é essencial definir o que é pobreza. Usualmente se utiliza um mesmo esquema objetivo: definem-se estratos da população a partir de quanto a pessoa come, de qual o conteúdo calórico/protéico dos alimentos e de qual o orçamento familiar e, a partir daí, estima-se uma linha de pobreza. Mas hoje a pobreza perdeu esse caráter que se pauta no quanto a pessoa come e isso fica mais claro nas regiões urbanas e metropolitanas, pois o orçamento alimentar perdeu espaço para habitação e transporte. No meio rural essa objetividade ainda tem um pouco de razão porque não tem uma pressão orçamentária sobre a habitação, luz, infraestrutura etc.

Para ter uma linha de pobreza, opto por utilizar os limites do Programa Bolsa Família: R\$ 70,00 per capita para famílias extremamente pobres e R\$ 140,00 para famílias pobres. Deveria ser feita uma distinção entre a renda das famílias que moram no espaço rural e urbano, pois se apura muito mal o autoconsumo no campo, o que tende a aumentar estatisticamente o número de pobres ou extremamente pobres rurais. Além disso, essa linha homogeneiza o país como um todo.

É importante destacar que a pobreza rural e a desigualdade caíram de modo expressivo no meio rural. Seguindo a linha do Programa Bolsa Família, a extrema pobreza caiu de 25% para 12% de 2001 para 2009, enquanto que a pobreza reduziu de 52% para 31% no mesmo período. Ainda que o meio rural seja muito mais pobre que o urbano, ele é menos desigual. No campo, o Índice de Gini caiu 9% entre 2001 e 2008.

As políticas de transferência de renda têm uma pequena importância sobre esta redução da pobreza e da desigualdade, sendo mais expressiva no segmento extremamente pobre. Existem muitos outros elementos que são centrais para queda da pobreza, para além da renda, e que precisam ser considerados, como o mercado de trabalho, valorização do salário mínimo, crescimento agrícola, previdência, entre outros. Dado isso, como pensar em políticas efetivas para combater a pobreza?

Uma das questões que mantém a pobreza no Brasil é a má distribuição da terra a terra, pois existe uma relação muito forte entre pobreza e terra que é central para

compreender a situação de desigualdade. Dos agricultores por contra própria com até 10 hectares, 16% tem incidência da pobreza – enquanto que a média para o meio rural é de 11% – mostrando que o tamanho da propriedade é central para entender a presença de uma população pobre. Além disso, a educação também tem um elemento central nessa relação, sendo muito mal distribuída e favorecendo a manutenção da pobreza.

No espaço rural é de suma importância compreender a relação entre casa e trabalho, pois o autoconsumo tem um importante papel na manutenção das famílias, principalmente as mais pobres, pois sua renda depende em mais de 50% desta fonte. As transferências de renda e o aumento real do salário mínimo têm sido importantes nesse processo por incentivar essa produção não monetária direcionada para a própria família, amortecendo a pobreza neste espaço. Paralelamente os mercados não agrícolas no meio rural têm favorecido a redução da vulnerabilidade em determinados domicílios.

O que tem de novo: uma mudança na estrutura orçamentária dos domicílios. A importância das transferências cresceu muito na renda familiar (vai de 15% em 2001 para 19% em 2008) e a participação do trabalho caiu (de 75% para 69%). Isso resulta na queda das desigualdades e na redução da pobreza, pois o mercado de trabalho ficou menos concentrado. Outra novidade é considerar que o agrícola urbano é tão pobre quanto o rural não agrícola. Nesse sentido, são públicos em situações de grande vulnerabilidade que precisam de políticas específicas.

Outra questão é que não se tem somente uma pobreza ligada à falta de terra, mas também a insuficiência de terra. Até o momento não existe uma política efetiva que faça com que as propriedades com muita pouca terra se reestruturarem e que os minifundistas tenham mais área. O estoque de terras é um problema sério e precisa ser considerado no combate a pobreza. Outra questão é a assistência técnica, que precisa ser fortalecida para promover a inclusão produtiva de alguns segmentos do meio rural. Além disso, é preciso pensar em uma educação no campo efetiva e voltada a este espaço.

O que é melhor para combater a pobreza rural: valorar (aumentar o benefício) ou ampliar o público beneficiário? Se no meio rural existe uma boa cobertura, então é melhor valorar, pois o atual valor não é suficiente para tirar as pessoas da extrema pobreza; já no urbano, acredito que seja melhor expandir para atender um maior número de beneficiários que hoje se encontram excluídos desta política pública. Seria importante se os Estados complementassem os valores do benefício, além de tratar de forma diferente algumas áreas, regiões e públicos.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Joaquim Gregório – Articular do Vale do Ribeira/Paraná

Nas palestras apareceram vários fatores e variáveis, mas não se explorou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tem uma grande importância no meio rural. Além disso, o crédito não está mascarando essa realidade?

Breno Tiburcio – IICA/Brasília

Desde a eleição da Presidenta Dilma tem se enfatizado o termo “miséria” e “erradicação” da pobreza. Por que isso está ocorrendo? O que isso muda nas políticas? O foco passar a ser o rural com a denominação “miséria”?

Bergue – Amazonas

Não ficou claro o que é pobreza. Ao visitar uma aldeia indígena, onde não circula dinheiro, é perceptível o quanto os índios são ricos mesmo sem ter dinheiro. Ao buscar definir pobreza como melhoria de vida é necessário ver o que está na constituição e na Lei. Quem ganha mais de mil e menos de 2 mil, que está como rico, não consegue ter acesso ao que está na constituição. O fato de o Bolsa Família ser uma política compensatória, que faz com que a família dependa desse recurso para viver, faz com que as famílias continuem pobres. Na Amazônia há pessoas que saem da roça para ir a cidade receber Bolsa Família. Qual é o caminho para eliminar a pobreza?

José de Jesus Ribeiro – Secretário Geral da FETAG do Amapá

Vocês já fizeram pesquisa sobre os alunos que saem da área rural para as escolas urbanas – já que as escolas estão fechando no meio rural. Não é o difícil acesso que dificulta a frequência dos alunos na escola? No meio rural, não precisa nem construir escola, é só reativar. Tem alguma forma de evitar a ida dos alunos para o meio urbano? Porque quem faz ensino médio na cidade não volta para o rural. Porque não fazer um pacto federativo onde o MEC apoiasse as Casas Rurais – que são construídas pelos movimentos sociais para cobrir um espaço não ocupado pelo poder público?

Jean Moreira – Amapá

O que se pretende fazer para melhorar o acompanhamento das famílias urbanas beneficiadas pelo Bolsa Família? Qual a relação do MDS com o MEC para melhorar o transporte, já que nas regiões do interior não tem escola e os jovens precisam se

deslocar até um centro urbano para estudar. Qual o relacionamento entre o MDS, pelo Bolsa Família, e o MEC, pelas escolas? Há perspectiva de investir em escolas técnicas no meio rural?

Maria Motta

O dilema colocado pelo Fernando: aumentar o valor do benefício ou expandi-lo? É em cima disso que se questiona: Precisa-se ver a relação da transferência de renda com a estrutura de consumo e com o mercado de trabalho. Além disso, há um limite estrutural para aumentar o valor das transferências sobre a sua participação no PIB? Como pensar a questão agrária, por meio do acesso a terra e da fixação das pessoas no campo, com uma política formativa com o aumento da escolaridade e da qualificação profissional para inclusão produtiva por meio do mercado de trabalho?

RESPOSTAS:

Rodrigo Lofrano

Existe uma discussão conceitual encima do tema da miséria, que é tão complexa quanto a de pobreza, podendo ser feita uma relação entre miséria e extrema pobreza. Existem estudos que apontam que com a duplicação dos recursos do Programa Bolsa Família é possível acabar com a extrema pobreza. Nesse sentido, poderia ser feito tanto uma ampliação dos recursos por beneficiário como um aumento do público a ser coberto pelo Programa. Existe um limite fiscal, mas que passa sobretudo pela decisão política.

Para ele, conceituar pobreza sempre parte do suprimento das necessidades básicas definidas pela Constituição, agregando outras questões conforme os distintos casos, como comentou Fernando. Diferentemente das análises das pesquisas e estimativas que não dão cara as pessoas, quando se trabalha com os beneficiários se sabe quem é a pessoa que está na pobreza e a partir daí é possível propor ações e estratégias que procurem reduzir esta condição.

Por fim, em relação às questões colocadas ao MEC, tem uma pessoa que vai falar sobre isso no próximo bloco.

Alexandre Gori Maia

A importância do crédito tem sido pouco explorada nas pesquisas, até porque é um fenômeno recente no Brasil – que vai além do crédito do Pronaf, visto que o dado apresentado inclui o financiamento privado.

A definição de pobreza passa por um caráter multidimensional que varia conforme as localidades e as populações. A renda acaba sendo uma variável mais simples de ser definida porque trabalha com perfil socioeconômico e por quem avalia política pública, mas esse processo é bem mais complexo e envolve questões subjetivas.

Os dados da desigualdade tendem a ser maior que os apresentados e captados pelas pesquisas, pois grande parte da renda da população mais rica acaba não sendo declarada. Além disso, tem uma concentração do patrimônio e não só da renda.

Os benefícios são muito maiores que os gastos das transferências, pois os gastos não são tão elevados no governo se comparados com outras despesas como a dívida pública. Tem condições de aumentar o montante destinado para as transferências, inclusive pelos benefícios gerados por estas políticas na qualidade de vida das famílias.

Fernando Gaiger

Um dos grandes benefícios do Programa Bolsa Família é que todas as pessoas sabem quais os critérios de entrada na política e as regras de permanência. Mas existem preconceitos, tanto dos gestores como da população em geral, que evitam que esta política vire um direito, pois está na cabeça das pessoas que para receber Bolsa Família tem que ser pobre, parecer pobre e ser merecedor do benefício. Então não pode comprar geladeira (porque deixa de parecer pobre) e precisa ter uma frequência de 85% quando as outras crianças só precisam de 75% (para ser merecedor do Programa).

Em relação ao fato de o Bolsa Família ser ou não compensatório, ele tem uma certa esquizofrenia, pois uma hora ele é benefício para vulneráveis abaixo de R\$ 70,00; outra hora é para infância e para as crianças irem para a escola e aprimorar o capital humano da sociedade; outra hora tem a questão de criar oportunidades. Os 20% das pessoas mais pobre, que são cobertas pelo Bolsa Família, já estão inseridos no mercado de trabalho, só que dois terços são desempregados, grande parte deles são jovens, e o restante é empregada doméstica sem carteira, conta própria com baixíssimos rendimentos, ou seja, são os informais. Para estes, a saída que existe por hora é o Bolsa Família e, por isso, precisaria de um benefício maior. Então é importante ver que o Programa Bolsa Família não é só uma política compensatória. E se o for para as populações que precisam, isso é bom. É preciso ver e construir o Programa como um direito.

Acho que mais importante que aumentar o percentual do Programa Bolsa Família no PIB seria ampliar os recursos na educação e na saúde.

Expedito Rufino

A questão da terra e da educação é central. Precisa-se trabalhar mais a pesquisa, educação e extensão no campo para avançar no combate a pobreza. É central ter inovações para que muitas pessoas entrem no mundo da cidadania. A participação da juventude e das mulheres nas políticas públicas tem avançado muito e demonstra a importância de apoiar paralelamente estes segmentos.

TEMA 2: EDUCAÇÃO RURAL: AVANÇOS E DESAFIOS PARA COMBATER A POBREZA

■ João Lopez de Albuquerque Montenegro

Consultor do PR/CDES/Observatório da
Equidade



Destaca-se que a população rural é de 30,8 milhões em 2009, o que representa 16% da população total, segundo dados da PNAD. Embora tenha ocorrido melhoras em relação a 2004, sendo que 22,8% da população rural ainda era analfabeta em 2009, enquanto que no meio urbano esse percentual chega a 7,4%. O analfabetismo contém uma grande diversidade regional no Brasil, pois no Sul 9,6% da população rural é analfabeta e no Nordeste essa variável sobe para 32,6% (que é 3 vezes maior

que no urbano). O número médio de anos de estudos na área rural brasileira foi de 4 para 4,8, enquanto que no urbano ampliou-se de 7,3 para 8 anos de 2004 para 2009. Assim, existem atualmente mais de 5 milhões de analfabetos no meio rural.

No rural brasileiro, considerando somente as pessoas com algum nível de instrução, somente 1,5% chegaram ao ensino superior, enquanto que 70% completaram o ensino fundamental completo. Atualmente, considerando o número de matrículas ativas, 64,2% estão cadastrados nos anos iniciais do ensino médio e 30% nos anos finais do ensino fundamental – já no meio urbano 40% estão nos anos iniciais e 36% nos anos finais do ensino fundamental. De 2005 para 2009, houve uma baixa na distorção idade-série do ensino fundamental (caindo de 45,6% em 2005 para 34,6% em 2009) – sendo que no Norte esse valor chegou a 43%.

Em relação à infraestrutura, aumentou de 2005 para 2009 o número de alunos que têm em suas escolas bibliotecas, acesso a internet e laboratórios de informática. Entretanto, a situação da infraestrutura no meio rural é muito precária e com níveis bem abaixo do urbano, principalmente na disponibilidade de laboratório de informática, já que no campo somente 23% dos alunos possui acesso a esta sala.

Além disso, existe uma formação insuficiente dos professores do meio rural. Atualmente, 84 milhões dos docentes que dão aula no ensino fundamental (anos iniciais) não têm licenciatura (65% do total), 93 milhões daqueles que lecionam nos anos finais do ensino fundamental não têm ensino completo (57% do total) e, para os professores do ensino médio, o percentual de não licenciados chega a 27%.

De 2005 para 2009 houve uma queda de 13 mil escolas dos anos iniciais do ensino fundamental na área rural, bem como uma queda de 802 mil matrículas. Isso se deve a nucleação das escolas, que passam a levar os alunos para a cidade. Isto trás vários problemas, os quais já foram comentados neste V Fórum, principalmente por inserir os alunos em um contexto diferente e por ser um ensino inadequado para a sua realidade. Esta conjuntura acaba estimulando a evasão e o abandono dos estudos pelos alunos que vivem no meio rural. Já no ensino médio ocorreu um aumento tanto do número de escolas como do número de matrículas.

Em suma, existe uma persistência do elevado contingente de analfabetos no Brasil, o que reforça a manutenção das desigualdades sociais. Paralelamente, o nível de escolaridade dos jovens é baixo, o acesso às escolas se dá em patamares insuficientes para garantir a permanência e conclusão da educação básica, existe uma extrema precariedade da infraestrutura e ocorre uma insuficiente formação dos educadores. Esses são problemas graves e atuais que mantêm muitos alunos excluídos da educação básica.

Para tanto, advirto que é necessário reforçar a ideia da educação como um direito estabelecido na Constituição Federal de 1988, em meu Art. 208, que aponta que *“O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito...”* que, mediante a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, passou a definir *“I – a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, ...”* Portanto, a educação no meio rural não conseguiu ainda atingir os objetivos constitucionais originários, quais sejam os de promover o *“... pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”* (Art. 205 da CF de 1988).

TEMA 2: EDUCAÇÃO RURAL: AVANÇOS E DESAFIOS PARA COMBATER A POBREZA

■ Marcos Maia Antunes

Coordenador Geral de Monitoramento do
DEAVE/SECAD/MEC

No Brasil, a população 20% mais pobres tem a metade da escolaridade dos 10% mais ricos. Nesse sentido, a condição de pobreza torna mais debilitada o acesso à educação. Diante disso, foi criada em 2004 a SECAD, que é a mais nova Secretaria do MEC, e que tem como atribuição institucional contribuir para a redução das desigualdades educacionais e para o reconhecimento e valorização das diversidades. Atualmente estão trabalhando na SECAD com o Programa Bolsa Família, acompanhando 17 milhões de jovens e adolescentes (30% das matrículas da educação básica).

Embora tenha defasagens no banco de dados da SECAD, ele não é amostral e permite identificar a população mais pobre e onde precisa avançar a educação brasileira. Hoje, escola para pobre e a massificação do estudo é uma novidade. Há políticas de educação no campo para atingir este público específico, procurando adaptar a educação conforme o perfil dos beneficiários. O Decreto n. 7.352 de 4 de novembro de 2010 regulamenta um conjunto de programas e políticas, que aprimoram a educação do campo, executadas pelo MEC (Programa Escola Ativa, Projovem Campo: Saberes da Terra, Procampo e Construção de Escolas) e pelo MDA (Proneira). Este mesmo documento afirma que a formação de professores de escolas

rurais deve atender os princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, estabelecidos no Decreto nº 6.755, de janeiro de 2009. Além disso, os entes federados deverão garantir alimentação escolar dos alunos de acordo com os hábitos alimentares do contexto socioeconômico-cultural-tradicional predominante em que a escola está inserida.

As despesas da União com a Política de Educação do Campo e com o PRONERA correrão por conta das dotações orçamentárias anuais, consignadas, respectivamente, aos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Agrário, observados os limites estipulados pelo Poder Executivo, na forma da legislação orçamentária e financeira. As ações previstas no Decreto n. 7.352 estão direcionadas à: a) redução do analfabetismo de jovens e adultos; b) fomento da educação básica na modalidade jovens e adultos, integrando qualificação social e profissional; c) garantia de fornecimento de energia elétrica, água potável e saneamento básico para as escolas; d) promoção da inclusão digital com acesso a computadores, conexão à internet e às demais tecnologias digitais.

A SECAD/MEC, ao propor políticas públicas para a educação do campo, tem como pressuposto o respeito com a diversidade cultural e as diferentes experiências de educação em desenvolvimento, em todas as regiões do país, como forma de ampliar a oferta de estudos para crianças, jovens e adultos nas escolas do campo.

Decorrentes de cada um dos indicadores apresentados pelo João, o MEC com a SECAD desenvolveu um pacote, junto com os movimentos sociais, voltados para a educação no campo, como o Programa Escola Ativa, que é uma estratégia metodológica específica para as classes multisseriadas das escolas do campo, que atualmente está em 1.029 municípios, com mais de 1,2 milhões de alunos. Nesse caso, formam-se professores e eles aplicam os conhecimentos ali obtidos.

Outro exemplo, integrado ao Programa Escola Ativa, é o “Piloto Indígena e Extrativista” que atende as demandas destes grupos específicos. O MEC retomou a produção de material complementar a fim de que sejam atendidas as suas reivindicações. O material produzido está sendo revisado com a participação de professores indígenas e extrativistas em parceria com os Estados do Amazonas, Paraíba, Ceará e Roraima. A experiência Piloto Extrativista está sendo implementada no Pará e no Amazonas.

Paralelamente vem sendo construído o ProInfo Escola @tiva, que disponibiliza laboratórios de informática para escolas localizadas em áreas rurais. De 2008 a 2010 já foram entregues 14.032 kit’s e em 2010 foram disponibilizados 17 mil laboratórios de informática para escolas do campo.

Outra iniciativa desenvolvida é o “Projeto Um Computador por Aluno” (UCA), que é uma iniciativa da Presidência da República coordenada em conjunto com o Ministério da Educação. O Projeto UCA tem a finalidade de promover a inclusão digital pedagógica, mediante a aquisição e a distribuição de computadores portáteis em escolas públicas, em escala piloto de teste e avaliação. O UCA integra planos, programas e projetos educacionais nas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, do Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo (Decreto nº 6.300, de 12/12/2007) e do Programa Um Computador por Aluno (Medida Provisória nº 472, de 15/12/2009). Até o momento da apresentação haviam entregado 150 mil laptops para 500 escolas.

O Programa de Coordenação Geral de Educação do Campo procura melhorar as condições de infraestrutura das escolas públicas das redes municipais que possuam alunos matriculados nas séries iniciais do Ensino Fundamental em classes multisseriadas localizadas no campo e com até 50 alunos. Em 2010 serão beneficiadas 3.108 escolas, com apoio de R\$ 12.000,00 por unidade escolar do campo. Outra iniciativa criada dentro do Programa de Coordenação Geral de Educação do Campo foi o PDDE-ÁGUA, institucionalizado pela Resolução nº 30 de 10 de Novembro de 2010, de onde são destinados recursos financeiros, nas categorias econômicas de custeio e capital, para escolas públicas das redes distrital, estaduais e municipais que possuam Unidade Executória Própria e tenham declarado no Censo Escolar de 2009 a inexistência de abastecimento de água. Nesse sentido, são direcionados R\$ 30.000,00 para aquisição de equipamentos, instalações hidráulicas e contratação de mão de obra voltada à construção de poços e cisternas e à utilização de outras formas e meios que lhes assegurem abastecimento contínuo de água adequada ao consumo humano.

Outro Programa existente é o Projovem Campo Saberes da Terra, que visa à formação integral do jovem (18 a 29 anos) rural por meio da elevação de escolaridade, tendo em vista a conclusão do Ensino Fundamental com qualificação social e profissional. O curso tem duração de dois anos, em regime de alternância, tendo como eixos a agricultura familiar e a sustentabilidade. Em 2008 e 2009 foram disponibilizadas 62.245 vagas, sendo que 26 mil já estão em atividade e o restante está iniciando. Concomitantemente a formação por meio do Projovem, foi criado o Programa EJA Campo Saberes da Terra, que busca oportunizar aos agricultores familiares excluídos do sistema formal de ensino a escolarização em ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, integrados à qualificação social e profissional e, prioritariamente, aos egressos do Programa Brasil Alfabetizado. São parceiros desta política a Universidade Federal do Amapá, Universidade Federal do Ceará, Universidade Estadual de Pernambuco – Campus

Petrolina, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, CESVASF (PE) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.

Além das políticas já citadas, a SECAD implementa o Programa Caminho da Escola, que tem por objetivo renovar a frota e padronizar especificações para veículos de transporte escolar, garantindo o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, com qualidade e segurança. Os beneficiários são alunos das escolas da rede pública da educação básica, residentes, prioritariamente, na zona rural. Entre 2008 e 2010 já foram entregues 5.721 ônibus e 3.000 barcos. Com relação às bicicletas, já foram testados 2 protótipos e tem a previsão de construção de 500.000 unidades.

A SECAD/CGEC desenvolve, ainda, outros Programas e Ações, destacando-se: i) Centro de Referência para o Desenvolvimento da Educação do Campo, que busca propiciar o desenvolvimento/execução dos programas de formação de professores do campo implementados em parceria com o MEC – ProCampo, Escola Ativa e Saberes da Terra – de forma integrada e articulada; ii) Observatório da Educação do Campo, que visa ao desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de educação e tem como objetivo estimular o crescimento da produção acadêmica e a formação de recursos humanos pós-graduados, nos níveis de mestrado e doutorado por meio de financiamento específico; iii) Rede da Diversidade, onde as entidades oferecem Cursos de Especialização (360h/aula) e Aperfeiçoamento (180h/aula) na modalidade de ensino a distância para profissionais e educadores do campo; iv) Programa de Incentivo à Formação Docente, para os alunos do PROCAMPO e PROLIND, que procura oferecer bolsas de estímulo à docência para alunos dos cursos de licenciatura plena e para coordenadores e supervisores responsáveis Institucionalmente pelo programa; v) Apoio ao curso de especialização em pedagogia da alternância e educação do campo.

A partir das diferentes políticas públicas para a educação no campo, em 2009 o número de Escolas do Campo chegou a 83.353, o número de matrículas alcançou 6.680.375 e o número de professores somou 285.850.

TEMA 3 – ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O COMBATE A POBREZA

■ **Maria Nazareth Wanderley**

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

A intervenção teve como título “Campesinato e pobreza”. Para a expositora, é preciso refletir sobre o próprio campesinato e considera-lo como equivalente de agricultura familiar, pois todo camponês é um agricultor familiar e todo agricultor familiar é ou foi um camponês.

A intervenção foi dividida em duas partes. Na primeira parte, a apresentadora fez referências a algumas passagens do livro “Quand la misère chasse la pauvreté” (Paris, Fayad/Actes Sud, 2003) de Majid Rahnema, que expressam o cerne de seu pensamento sobre o tema em debate. O autor, como todos sabem, é um Diplomata e ministro iraniano e foi representante do seu país na ONU.

Para esse autor, a pobreza corresponde a um modo de vida que não é necessariamente degradante ou desumano. Dois elementos estruturam este modo de vida: a economia de subsistência e o pertencimento a uma comunidade. Rahnema denomina este modo de vida como “modo de vida de convivialidade”. “Se as sociedades tradicionais souberam frequentemente resistir à miséria e à decadência, elas devem isto, antes de tudo, a sua faculdade de contar com sua própria riqueza relacional” (p. 238).

“A economia de subsistência não consiste apenas em garantir bens físicos e materiais indispensáveis, ela é, também, e sobretudo, uma ética de vida e uma crença compartilhada. Em um ambiente físico, onde a coesão social é uma absoluta necessidade, esta noção de “partilha” remete ao mesmo tempo à moral e à prática” (p. 244) “... a ética da subsistência, frequentemente ditada pelo medo das penúrias alimentares, consiste em reforçar os laços de solidariedade a fim de que, no momento vindo, a comunidade inteira esteja psicologicamente preparada para afrontar o perigo comum” (p. 244). Segundo a ética da subsistência, uma relação econômica só tem realidade no quadro de uma rede de relações sociais.

Observando as condições contemporâneas da pobreza, o autor afirma: “Em algumas gerações, as leis do mercado e as ilusões nascidas de um rápido crescimento econômico alteraram todas as riquezas relacionais e morais que permitiam aos pobres enfrentar a necessidade” (p. 98). “Dois fatores aceleraram os processos de desagregação do tecido social tradicional e de sua economia moral: de um lado, a separação do trabalho das outras atividades humanas e sua submissão às leis do mercado; de outro, a dissociação da terra e de tudo que fazia dela os fundamentos da vida social e cultural para transformá-la igualmente em mercadoria” (p. 249).

Em suas visitas a Calcutá, Rahnema pôde perceber o horror da miséria imposta a milhões de homens e mulheres arrancados de sua economia de subsistência em nome do desenvolvimento econômico. Mas, ao mesmo tempo, a formidável vitalidade dos pobres nas mil maneiras que eles têm, apesar de tudo, de reinventar a arte de viver. A respeito da chamada “primeira nação” do Canadá, estes “sofrem materialmente e culturalmente, mas em geral, não se consideram pobres” (p. 99). “Os que se tornam pobres são, sobretudo, os que não podem mais preservar sua cultura e suas tradições. A pobreza aqui é a sina dos culturalmente perdidos: a pobreza aparece quando as pessoas perdem o sentido da partilha. “Quando você não tem mais ninguém com quem compartilhar, você é pobre e é o que ocorre quando as pessoas chegam na cidade” (p. 101).

Rahnema propõe uma “distinção entre a pobreza-miséria de hoje” (privações, frustrações e indignidades) e a pobreza digna dos seus antepassados (“vida frugal, proteção do Grande Espírito, sentimento de pertencimento a uma cultura dada, orgulho desta diferença e de dimensões espirituais fortes”). Para tanto, o autor desenvolve uma nova concepção de pobreza em um contexto de “redução de uma incalculável variedade de indivíduos a um modelo único, o de pobre “universal”, definido por uma renda inferior a um dólar por dia. (p. 177) “Assim, todos os povos do mundo inteiro, a partir de então, negados em suas identidades próprias, são entregues aos bons cuidados e à vontade da economia de mercado. (p. 177) A pobreza moderna consagra a ruptura radical do dom e do contra-dom (retribuição).

A segunda parte foi centrada na questão da pobreza rural brasileira, cuja ideia central é de que os pobres do campo desenvolvem diversas e minuciosas estratégias para enfrentar a pobreza. Estas estratégias são pouco conhecidas e menos ainda reconhecidas, mas são elas que, na falta de apoios públicos, garantem a sobrevivência desse estrato da população. Uma política de combate à pobreza, para ser eficaz, deve se definir como um reforço a estas estratégias, garantindo a sobrevivência imediata e abrindo possibilidades para a superação dos níveis mínimos de sobrevivência.

A apresentadora fundamentou esta parte da exposição em três pressupostos. Primeiro, os trabalhadores assalariados agrícolas brasileiros, que faziam parte da população rural foram progressivamente “expulsos” das áreas rurais. Assim sendo, vivem, predominantemente, nas áreas rurais indivíduos, famílias e grupos sociais que se relacionam em função da referência ao patrimônio, aos laços de vizinhança e, em muitos casos, ao pertencimento a comunidades étnicas. Esta população revela uma grande diversidade de situações concretas, dado que se encontram no meio rural brasileiro famílias de pequenos e médios agricultores, responsáveis pela produção de uma enorme gama de produtos, em distintos sistemas de produção: agroextrativistas, caboclos, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, açazeiros e caiçaras, além de outros povos da floresta, comunidades quilombolas, pescadores artesanais e os assentados dos projetos de reforma agrária. Portanto, sempre se faz referência ao patrimônio e está presente uma grande diversidade de situações (multipertencimentos e multiidentidades).

O segundo pressuposto é que, qualquer que seja o conceito adotado, a pobreza no campo resulta da falta de acesso (ou acesso restrito e insuficiente) aos recursos produtivos – necessários para configurar a condição de agricultor: antes de tudo, o acesso à terra e à água – e aos bens e serviços necessários ao bem estar dos indivíduos e grupos e garantidores de sua cidadania (saúde, educação, informação, comunicação etc.). Assim, pobreza é igual a passar necessidade.

O terceiro pressuposto é que a unidade de referência é sempre a família. É ela, em seu conjunto, que sofre as restrições que provocam a pobreza e ao mesmo tempo implementa estratégias para enfrentá-la. A família, por sua vez está integrada à comunidade local. A família e a comunidade local constituem a base do modo de vida compartilhado (“de convivialidade”) e suas práticas de solidariedade são fundamentais para o enfrentamento das situações de necessidades. Neste sentido, os pobres rurais são mais fragilizados em famílias/comunidades que sofram os efeitos erosivos do isolamento e do esvaziamento (êxodo rural).

Para a apresentadora, as famílias desenvolvem estratégias, fundamentalmente, em cinco campos e são estas estratégias que devem ser apoiadas e reforçadas no combate a pobreza rural:

- Estratégias de acesso à terra através de arranjos fundiários diversos. É neste sentido, que a reforma agrária é uma necessidade imediata da população do campo;
- Estratégias de acesso aos recursos naturais, como as iniciativas de convivência com a seca e acesso à água;

- Estratégias produtivas e mercantis, isto é, atendimento à demanda de uma boa assistência técnica, mercados institucionais e de proximidade, transferência de renda, reconhecimento da importância do autoconsumo, entre outros;
- Estratégias familiares por meio de políticas de reconhecimento da condição do agricultor, de gênero e geração, de educação do campo (com uma educação para a vida) e empregos nas proximidades (compreendendo as práticas da pluriatividade e da polivalência);
- Sociabilidade local e a integração com as cidades, já que o desenvolvimento local e territorial passa pela relação rural-urbano, pela capacitação para a gestão do território e pelo acesso a bens e serviços.

No Brasil, a vivência da pobreza – em muitos casos, da miséria profunda – é consequência do próprio modelo de desenvolvimento adotado, que escolheu: a concentração fundiária que expropria, a tecnologia que desemprega, as relações de trabalho que degradam o trabalhador e a urbanização que esvazia o campo.

TEMA 4 – ALCANCES E LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA O COMBATE A POBREZA

■ **Lena Lavinas**

Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)

Esta apresentação está estruturada em dois eixos centrais: i) por um lado, destacar o perfil dos gastos sociais e suas implicações no rural; ii) e, por outro, problematizar a dificuldade de definir e estimar linhas da pobreza e indigência, principalmente no rural, dada a profunda desigualdade do país.

No Brasil de hoje, o gasto social toma predominantemente a forma de transferências monetárias de renda, sejam elas contributivas ou compensatórias. Depois do gasto com juros, a rubrica de maior despesa é o pagamento de aposentadorias. Na Inglaterra, por exemplo, apesar de sua tradição liberal, o gasto social é a rubrica mais importante do orçamento público (56%) e toma majoritariamente a forma de serviços de provisão

universal, como educação e saúde, acessíveis a toda a população. Um percentual menor do gasto é feito na forma de transferências de renda. Essa distinção é importante, porque ao dar renda – o que é absolutamente necessário – o que se busca antes de mais nada é resolver falhas de mercado e atenuar externalidades negativas, enquanto o gasto com a provisão de um conjunto de bens públicos tem por finalidade equalizar oportunidades entre os indivíduos, de modo a que, seja por falta de informação, poder, ou situação extremamente desfavorável no plano social, estes possam beneficiar-se de serviços cuja qualidade e quantidade não vão depender da sua disponibilidade de recursos. A renda individual ou a falta de renda não é o que vai determinar, por exemplo, o acesso a um ensino básico de qualidade ou a um determinado tratamento de saúde. Estes serão oferecidos independentemente do status social de cada um, promovendo acesso mais igualitário a determinadas dotações indispensáveis à autonomia e promoção individuais ao longo do ciclo de vida.

No Brasil, numa perspectiva comparada à inglesa, o gasto social representa menos de 30% do orçamento, sendo que quase $\frac{3}{4}$ desses recursos vão para aposentadorias ou combate à pobreza, penalizando a provisão de outros serviços que constituem aquilo que se pode denominar de infra-estrutura social e que garante os direitos de cidadania. Não deve, portanto, causar surpresa a magnitude do déficit habitacional, da oferta de saneamento, a fragilidade do SUS, e a debilidade de tantos outros serviços que não são assegurados pelo Estado brasileiro, e que tampouco podem ser supridos individualmente pela esmagadora maioria dos brasileiros. É essa estrutura de gasto que explica o gap abissal entre as condições de vida dos urbanos e rurais, estes vivendo em condições bem mais precárias que aqueles, como revelam todos os indicadores que se queiram construir para medir bem-estar e acessibilidade.

A título de ilustração, surpreende constatar que os domicílios rurais pobres e não pobres são muito semelhantes em relação às suas características (acesso à luz, água, esgoto, banheiro, geladeira, computador etc.). Isso significa que ser pobre ou não ser pobre no campo faz pouca diferença. Ambos dispõem de uma infra-estrutura bastante precária se comparada àquela prevalecente nas áreas urbanas, mesmo para os menos favorecidos socialmente. Um exemplo é a disponibilidade de banheiro, que, segundo a PNAD 2009, estava presente em 95% dos domicílios pobres no meio urbano, enquanto que no campo somente 67% dos domicílios declararam tê-los.

Houve alguns progressos, é bem verdade. A oferta de energia elétrica expandiu-se muitas nas zonas rurais nos anos recentes, inclusive a partir de alguns programas de eletrificação rural, como o Luz para Todos. Ainda assim, nos domicílios rurais pobres, 11% dos domicílios não dispõem de luz, percentual esse que é de 1% entre os domicílios pobre urbanos.

Ademais, é surpreendente que os domicílios urbanos pobres comparativamente aos domicílios rurais não pobres apresentam uma situação melhor em termos de acessibilidade a luz, água, coleta de lixo, esgotamento sanitário, banheiro, celular, TV, geladeira e computador. Isso reforça a interpretação de que as condições de vida no meio rural ainda apresentam expressivas diferenças vis a vis as cidades, independentemente da condição de renda das famílias. Essa brecha só pode ser anulada com muito investimento público.

Significa dizer que, para além das transferências de renda tão necessárias à melhoria cotidiana das populações mais vulneráveis – e elas são ao menos 10 milhões de pessoas nas áreas rurais –, há que rever a estrutura do gasto social, fomentando a provisão de determinados serviços cujo acesso universal é mecanismo de promoção de equidade.

É verdade que em alguns casos, a uniformidade de acesso e a universalidade da cobertura, mesmo em se tratando de benefícios monetários, tiveram impactos importantíssimos na redução das desigualdades e na equalização das oportunidades. É o caso da previdência rural que conseguiu reduzir as disparidades de renda entre inativos urbanos e rurais e notadamente as disparidades de gênero. O exemplo mais cabal fica por conta das mulheres rurais. Na área rural, quando ocupadas, as mulheres recebem em média 35% do rendimento masculino. Na inatividade, esse diferencial tão acentuado se reduz, por força da regra de pagamentos dos benefícios que estabelece um valor piso igual para todos, rurais e urbanos, homens ou mulheres. Assim, as mulheres rurais que estão quase sempre ocupadas em atividades não remuneradas – seja no âmbito da divisão do trabalho na pequena produção familiar, seja no trabalho doméstico, ambos fortemente entrelaçados –, ao se aposentarem passam a dispor de um rendimento equivalente a 88% do masculino. Isso é importante para entender que as políticas universais – e essa é a lógica do seguro social e da seguridade social – caminham no sentido de reduzir as desigualdades e equalizar condições de vida.

Para muitos, no entanto, isso é tido como generosidade excessiva do sistema previdenciário brasileiro e razão de “insustentabilidade no longo prazo” pois premia os não-contribuintes.

Isso não é verdade: primeiramente, não se pode esquecer que parte do financiamento da seguridade social é indireto e vem das contribuições sociais cuja incidência recai sobre o consumo. Portanto, é uma contribuição de todos para todos, na medida do consumo de cada um, com grande esforço daqueles que por serem pobres deveriam ser poupados dessa contribuição indireta. Tal efeito redistributivo, no entanto, é fruto da lógica do seguro social: compensar disparidades, através da solidariedade coletiva, reduzindo, ao menos na inatividade, distâncias entre os

que não tiveram as mesmas oportunidades quando na ativa. Isso faz com que as mulheres rurais acabem tendo uma elevada taxa de reposição (percentual de renda auferida na inatividade vis a vis os rendimentos do trabalho na fase de atividade) das aposentadorias, superior muitas vezes a 100%.

É o princípio da universalidade que vai permitir que se consiga reduzir as desigualdades entre urbanos e rurais, sobretudo entre homens e mulheres, por ocasião da saída do mercado de trabalho. Mas isso estaria gerando um déficit! O “déficit da previdência” estaria sendo causado pelos rurais!

Embora o tema da estrutura tributária não tenha aparecido neste debate, é necessário integrá-lo nestas discussões. Afirma-se que os rurais contribuem muito pouco para o sistema de seguridade. Ignora-se, no entanto, que, constantemente, mecanismos de isenção fiscal vêm reduzir ainda mais a receita previdenciária e outras receitas, que poderiam pavimentar os investimentos sociais. É o caso da renúncia fiscal assegurada, a partir de 2008 ao patronato rural.

Este deveria recolher ao INSS sua parcela de contribuição do empregador, porém, obteve uma renúncia fiscal próxima a R\$ 18 bilhões, o que representa 10% do valor da receita previdenciária total (R\$ 182 bilhões) do país. Considerando que o gasto com benefícios previdenciários rurais em 2009 foi de R\$ 44 bilhões, a renúncia fiscal assegurada ao patronato equivale a 40% deste total. Isso faz com que o saldo negativo da previdência continue sendo visto como responsabilidade dos rurais. Mas não fica claro que não são os trabalhadores.

Como gasto e renúncia fiscal são tratados em caixinhas separadas, as vantagens que se retiram de uns e se repassam a outros não são devidamente esclarecidas. Só se miram as transferências diretas, sem perceber como a estrutura tributária do Brasil afeta a população no seu conjunto e gera tanta desigualdade de acesso e de renda. É preciso pensar, por exemplo, como tributar a propriedade da terra, que não tem nenhum efeito redistributivo. Mas essa questão está fora do debate há anos!

Outro ponto importante é a definição da linha de pobreza. O Brasil ainda não adotou uma linha de pobreza e de indigência oficial. Há várias em uso, o que acaba gerando distorções entre aqueles que deveriam ser igualmente atendidos pelas políticas públicas por serem necessitados. Além de não haver um parâmetro comum, nem todos os mecanismos de compensação de déficits de renda são assegurados como direitos. Muita gente que deveria ser beneficiária fica, assim, de fora. Pelos dados da PAND 2009, no meio rural brasileiro, 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. Não foram, portanto, alcançadas pelo Bolsa Família, embora constituam seu público-alvo.

Definir e estimar a linha da pobreza e indigência mais adequada é um grande desafio, considerando que as disparidades cidade-campo são tão agudas. O Bolsa Família, por exemplo, considera pobre quem vive com menos de R\$ 140,00 mensais per capita e indigente quem dispõe de menos de R\$ 70,00 mensais per capita. A partir dos limites de pobreza em vigor no Programa Bolsa Família, o número de pobres e indigentes no meio rural brasileiro em 2004 era superior a 14 milhões (47% da população do campo), recuando em 2009 para 10 milhões (33% da população rural).

A tendência mundial para se estimar o tamanho da pobreza é abandonar medidas que calculam um padrão de vida a partir da realidade dos pobres – inclusive em termos de alimentos (calorias ingeridas) – para adotar uma métrica que leve em consideração o que é o bem-estar agregado, medindo, portanto, o número de pessoas que não tem acesso ao modo de vida que predomina em cada tipo de sociedade. Para isso, costuma-se utilizar a linha de pobreza relativa, calculada como um percentual da renda mediana nacional per capita. Por essa métrica, é pobre na União Européia, por exemplo, quem vive com renda inferior a 60% do valor da mediana nacional per capita.

Se trouxéssemos ao caso brasileiro essa medida, definido a linha de pobreza relativa como 60% da renda per capita mediana nacional, seriam pobres todos aqueles que vivem com menos de R\$ 279,00 reais mensais. Ora, imediatamente o percentual de pobres nas áreas rurais subiria para 50% ou 15 milhões de pessoas (cinco milhões a mais que pela linha de corte do Bolsa Família). Isso porque a renda per capita mediana rural é de R\$ 275,00 mensais, extremamente baixa.

Portanto, ainda é necessário avançar em critérios que possam refletir o bem-estar agregado e as várias dimensões do que representa a pobreza para se chegar a um critério comum do grau de privação das famílias que justificaria um atendimento compensatório e prioritário pelas políticas públicas. O desafio é encontrar um valor que consiga reduzir a brecha rural-urbana sem comprometer ainda mais o que deve ser gasto com investimentos sociais cujo custo é infinitamente maior que a provisão de um benefício monetário que mesmo chegando a R\$ 200,00 mensais pesa pouco no orçamento da nação.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Anderson

Ao falar de educação no campo, é impossível não citar a metodologia das escolas da família agrícola, ainda que muitas careçam de infraestrutura básica de funcionamento. Gostaria de saber do MEC o que foi feito de forma efetiva nas escolas

da família agrícola? O que fazer para ampliar o Projovem do campo nos municípios pequenos? Em relação à educação de um modo mais amplo, o que se pode perceber é que o MEC discute o conteúdo das aulas a partir da realidade do agricultor, mas existe uma falta de sintonia entre os municípios e os estados. O que o MEC pensa em fazer para construir essa sintonia?

Maria do Socorro Ribeiro – Bahia

A educação formal está muito distante dos sujeitos que estão sendo formados na escola. As pesquisas apontam a evasão do espaço rural por aqueles que têm educação, mas que saem desse espaço. Saem porque a educação está longe (espacialmente) ou porque está distante da sua realidade? Até que ponto as políticas de educação estão comprometidas com a formação de sujeitos autônomos, participativos, envolvidos e comprometidos com as transformações sociais?

Gilmar Alves – Membro do Colegiado do Baixo Araguaia – MT

Na maioria dos municípios do Brasil, os núcleos escolares estão tirando o aluno do campo e trazendo para a cidade. No Território do Baixo Araguaia/MT é ao contrário, pois tem sete núcleos escolares rurais, mas o problema é o custo para manutenção (infraestrutura, estradas, professores etc.). O que fazer para que os municípios tenham recursos para manter os núcleos escolares no campo?

Oscar Noé Martínez Murillo – Secretaria de Planificación y Programación de La Presidencia/Guatemala

Como a educação para a vida pode fortalecer a cidadania e fomentar a democracia?

Maria Motta

Há uma pobreza que não se mostra e não há força para localizá-la nem há um reconhecimento social. Como alcançar essa pobreza? Um dos grandes problemas da pobreza é a falta de informação – mais até do que a falta de bens. Qual o papel das rádios comunitárias e quais os investimentos em comunicadores sociais? Tão importante quanto a reforma agrária para superar a pobreza é a reforma tributária, tanto no aspecto da estrutura tributária (hoje quem mais paga imposto é pobre) como no gasto tributário (que é em favor das elites).

RESPOSTAS:

Lena Lavinias

Uma rápida observação com relação ao último ponto: a questão tributária é fundamental e ela fica ocultada porque as pessoas ficam vendo as transferências e

deixam de se preocupar com os gastos. Um exemplo ocorreu em 2005, quando o gasto com a saúde ficou próximo dos 27 bilhões e a isenção fiscal de pessoas físicas ficou em 25 bilhões – até quem faz lipoaspiração tem isenção porque nesse país não se consegue identificar o que é reparador e o que é cosmético. É nesse país que se vive e precisa ser pensado em uma reforma tributária, mas que está longe de nossa agenda.

Em relação à educação, esta sofreu um processo de descentralização e cada dia tem um programa a mais no MEC. Precisa-se pensar em regras uniformes e universais para se garantir uma educação de qualidade, mas isso depende de mudanças na estrutura tributária.

Maria Nazareth Wanderley

Quando se pensa em educação aparecem duas dimensões: i) a educação não deve ser fechada exclusivamente para a agricultura, mundo rural e/ou mundo do trabalho, pois as famílias estão abertas para o mundo em geral porque vão formar filhos que não permaneceram necessariamente no campo; ii) a educação, tanto no campo quanto na cidade, não pode se fechar simplesmente na capacitação profissional.

Em relação às rádios comunitárias, estas poderiam ser um excelente instrumento de informação no campo, pois apesar da integração do mundo globalizado, muitas famílias e jovens ainda se encontram isolados.

Marcos Maia Antunes

É preciso discutir a questão tributária e o modelo federativo. As relações estado-município que estão sendo cobradas da União não são de sua responsabilidade. São os estados e municípios que administram a educação básica. A sociedade atribui ações ao MEC que ele não tem condições de responder. A escola tem que ter autonomia e projeto pedagógico próprio diante dos diferentes contextos.

Sobre as escolas família agrícola, as questões levantadas neste Fórum serão encaminhadas para a coordenação geral do MEC nesta área.

Tem ocorrido uma ampliação do Pro-jovem, mas o desenho institucional é muito complexo e só se consegue ampliar o Programa enquanto não houverem se estabelecido rotinas. Por exemplo, é preciso contratar quem não é funcionário público, o que não tem sido fácil.

No que se refere à nucleação, os prefeitos não aderem porque os custos são elevados, então eles preferem levar os alunos para a cidade.

PAINEL 4 – AS ATUAIS POLÍTICAS DE CONTROLE À POBREZA RURAL, SUA DINÂMICA E IMPLICAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS

■ **Coordenadora Gabriela de Freitas
Barbosa**

Governo do Estado de Pernambuco



TEMA 1: TRANSFORMAÇÕES PRODUTIVAS E POBREZA RURAL A NÍVEL REGIONAL

■ **Paulo D. Waquil**

Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural - Universidade Federal
do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS)

Até o momento, algumas apresentações reforçam a predominância da pobreza no Nordeste e no Norte do Brasil. Entretanto, a pobreza rural apresenta grandes especificidades regionais e socioculturais, estando também presente no Sul do país. Entre as transformações recentes que podem ser apontadas como os principais vetores

da pobreza, o expositor citou as: i) mudanças climáticas por meio da maior variabilidade do regime de chuvas, secas recorrentes e temperaturas extremas mais acentuadas, que atingem principalmente as populações rurais em situação de vulnerabilidade; ii) maior integração no cenário internacional (abertura comercial, formação do Mercosul e intensificação dos fluxos comerciais), busca por maior competitividade e aumento da escala de produção, o que tem gerado exclusão de famílias rurais nos processos produtivos; iii) consolidação e ampliação dos complexos agroindustriais, onde ocorre uma maior concentração nos mercados de insumos e produtos e uma mais intensa subordinação e dependência dos produtores a empresa; iv) mudança nas configurações demográficas nas áreas rurais com migração, envelhecimento e masculinização. Por outro lado, têm ocorrido importantes mudanças institucionais por meio do apoio a agricultura familiar, fortalecimento dos mercados institucionais, estímulo à diversificação e agregação de valor e apoio às atividades e rendas não agrícolas.

Enquanto base teórica, parte-se da abordagem das capacitações (proposta pelo professor indiano Amartya Sen), que faz uma distinção entre os meios (acessos, intitulentos) e fins (realização, funcionamentos). Portanto, a pobreza não pode ser vista simplesmente como ausência de renda, sendo necessária uma perspectiva multidimensional que trate a pobreza como falta de oportunidades e falta de capacitações para atingir as realizações.

A partir dessa perspectiva foram realizados alguns estudos no PGDR/UFRGS: i) pobreza rural no RS: uma comparação entre a abordagem baseada na renda e a abordagem das capacitações – distintas “caras” da pobreza; ii) pobreza como vulnerabilidade frente às situações de seca: a importância da diversificação, das estratégias de gestão de riscos e da preservação dos recursos naturais; iii) pobreza como insegurança alimentar: a importância da diversificação, da produção para o autoconsumo e das fontes de renda não agrícola; iv) pobreza rural e discriminação racial: a importância de políticas compensatórias e ações afirmativas, o fortalecimento das redes sociais e a facilitação do acesso aos mercados; v) envelhecimento e masculinização nas áreas rurais: a importância das aposentadorias rurais, da valorização da agricultura familiar e de novas dinâmicas produtivas; a criação e ampliação dos mercados institucionais (PAA, merenda escolar).

Por fim, Paulo Waquil apontou para a importância de considerar as especificidades regionais e o contexto das transformações percebidas nas áreas rurais, reconhecendo a diversidade de situações e as distintas “caras” da pobreza rural. As políticas direcionadas para reduzir e/ou aliviar as situações de pobreza devem contemplar suas múltiplas dimensões, não se restringindo às ações voltadas para a geração de renda – devem, sim, criar oportunidades que possibilitem atingir realizações e reduzir incertezas

e vulnerabilidades. Na Região Sul, é preciso reconhecer e valorizar o protagonismo da agricultura familiar, estimulando a diversificação, diferenciação e agregação de valor aos produtos. Paralelamente, deve-se ampliar o acesso aos mercados, de forma regulada, evitando situações de subordinação e dependência. Além disso, é importante manter e ampliar as políticas sociais focadas em públicos específicos, mais vulneráveis e com mais carências de acesso a oportunidades.

TEMA 1: TRANSFORMAÇÕES PRODUTIVAS E POBREZA RURAL A NÍVEL REGIONAL

■ **Ramonildes Alves Gomes**

Universidade Federal de Campina Grande
(UFCG)

A pesquisa apresentada está em andamento e o que tem até o momento são sínteses do trabalho. Diferentemente dos demais conferencistas, não se aterá em dados quantitativistas, embora eles sejam importantes e tenham ilustrado a análise. Para tanto, serão mostradas algumas questões orientadoras da pesquisa.

Como a Região Nordeste é muito grande, diversificada e contém vários processos em curso, foram privilegiadas na pesquisa duas grandes dinâmicas: a pecuária e a agrícola (soja no cerrado, cana-de-açúcar na mata e litoral, polos de fruticultura e áreas de sequeiros). Essa apresentação centra-se especificamente no eixo da pecuária por já ter resultados mais concretos.

Historicamente o semiárido nordestino tem sido palco de inúmeras estratégias de intervenção por meio de políticas públicas. A conotação do semiárido como região de secas já foi cantada, narrada e traduzida a partir do coronelismo, banditismo, revoltas, movimentos de contestação e rebeldia, assim como por meio da concentração de terras, renda e da pobreza e exclusão. Essas são formas por meio das quais se podem ler a semiaridez.

A partir dos anos 1950, a expansão do modelo capitalista baseado no crescimento e no desenvolvimentismo passou a orientar os projetos de intervenção pública e trouxe a necessidade de industrializar as atividades agrícolas. Isso colocou em evidência a região do semiárido como atrasada e vulnerável, ou seja, um obstáculo à consolidação do Estado Nação Desenvolvimentista. Contudo, o esforço desse período

não conseguiu mudar a pirâmide do poder nem alterar a concentração de riqueza. Os órgãos públicos criados para combater os problemas da região foram colocados em disputas de poder pelos grupos dominantes, agravando ainda mais as oportunidades em termos do espaço (rural e urbano) e dos atores (elites urbanas e rurais e trabalhadores do campo e da cidade), assim como gestores públicos e sociedade civil. Um exemplo muito claro das instituições coladas em disputas de poder é a SUDENE.

Uma consequência dessa história é a dinâmica de repecuarização no cenário econômico nordestino. A defesa da pecuária como uma alternativa de desenvolvimento e redução da pobreza no semiárido consegue apoiadores entre os mais diferentes calibres da sociedade regional. Uma espécie de consenso desconcertante que tem se desdobrado em várias políticas públicas, programas e projetos.

Se é verdade que a pecuária nunca deixou de ser uma importante atividade econômica no semiárido nordestino, uma vez que essa apareceu combinada ao algodão, o que se tem observado é um movimento de reconfigurações produtivas que se diferencia do quadro da década de 1970 e de décadas anteriores. O contexto geral da década de 1970, que inclusive foi colocado por Tania Bacelar, aponta para uma crise do sistema pecuária-algodão-policultura, inclusão parcial e incompleta do pacote da revolução verde e a reconfiguração da pecuária enquanto atividade central e que se revelava uma estratégia da grande propriedade.

As políticas públicas, com destaque para as políticas territorializadas (Pronaf, PAA, Projeto Dom Helder Câmara, entre outras), têm promovido a reinserção da atividade pecuária no semiárido nordestino. A caprinocultura, que, acompanhada de conceitos e lógicas de desenvolvimento e modernização em termos discursivos, é uma estratégia associada tanto às preocupações com o meio ambiente (convivência com o semiárido) quanto as com o desestímulo a atividade agrícola.

Fazendo um exercício de descrição das sugestões das políticas de estímulo da atividade pecuária, o que foi observado é que tem havido uma inclusão produtiva da população mais pobre por meio de políticas públicas de modernização agrícola em contraponto ao modelo da modernização conservadora em que se priorizava a atenção sobre a grande propriedade via SUDENE, Pólo Nordeste, Projeto Sertanejo e Programa de Apoio ao Pequeno Produtor. Tudo isso sob o discurso de combate a seca ou a solução hídrica. A partir da década de 1990, vários discursos de reorientação produtiva estão em curso, tornando-se elementos centrais para a convivência com o semiárido. Ganha relevo e se torna de certa maneira dominante os programas de atenção à agricultura familiar e a pequena produção, como o Pronaf, Seguro Safra, Água Doce, P1MC, P1+2, com o apoio de outros atores, como ONGs, ASA, ASPTA, Projeto Dom Helder Câmara, Sebrae, Banco do Nordeste etc.

Apesar de forte discurso na academia, as entidades não governamentais e as organizações políticas também têm se mobilizado, de certa forma, contra a pecuária, em especial a pecuária bovina. Esses discursos, ao mesmo tempo que reforçam a pecuária com forte ênfase na caprinocultura, também tem provocado um certo desestímulo a pecuária bovina e as atividades agrícolas. Tem ocorrido uma redução das áreas destinadas às lavouras temporárias, agricultura de sequeiro e de subsistência, com proporcional aumento das áreas de pastagens plantadas. Essa tendência está notavelmente relacionada com a difusão de políticas públicas mais recentes em diferentes territórios.

Em uma área de assentamento no Médio Sertão Paraibano, do total de 38 famílias que acessaram o Pronaf, 34 investiram na bovinocultura, três na caprinocultura e apenas uma na avicultura. Entretanto, em algumas regiões do semiárido em que houve apoio na cadeia produtiva do leite de cabra, o investimento na caprinocultura via Pronaf tem sido maior que na bovinocultura. Um exemplo pode ser visualizado no Cariri Ocidental Paraibano, onde 47,9% total de operações realizadas pelo Pronaf de 2000 a 2009 foram destinadas a caprinocultura, 5,2% a ovinocultura e 27,6% a bovinocultura, enquanto que para agricultura foram direcionados apenas 3,8% dos recursos. Esse é um exemplo de como o processo de repecuarização no Cariri tende a desenvolver mais a caprinocultura em perceptível detrimento da agricultura. Até mesmo os recursos executados pelo Projeto Dom Helder Câmara, que tem como princípio o desenvolvimento sustentável e a diversificação produtiva, tiveram como principal foco a pecuária (51,5% do total dos investimentos), o que representa 4,5 vezes o que foi direcionado à agricultura.

As conclusões tiradas até o momento da pesquisa apontam para novos elementos da relação pecuária-pobreza, que podem ser visualizados a partir das seguintes situações:

A pecuária de caprino é hoje, seguramente, a atividade produtiva que mais integra atores e programas comparativamente a outras criações e cultivos. Essa situação traz impacto sobre a pobreza ao proporcionar aos atores uma possibilidade de vivenciar um processo de autonomia e participação.

A difusão de modelos de desenvolvimento cujo discurso supera o viés econômico setorializado ao priorizar termos como ruralidades, pluriatividade, sustentabilidade e convivência com o semiárido a partir de diferentes escalas de atuação, como são hoje os Territórios da Cidadania.

Diferentemente de projetos anteriores, hoje os grupos protagonizados pelas políticas públicas são aqueles ligados à agricultura familiar, assentados da reforma agrária, populações tradicionais, ribeirinhos, remanescentes quilombolas etc.

Programas de crédito como Pronaf e PAA e agências como Banco do Nordeste, Sebrae, Projeto Dom Helder Câmara tem possibilitado, por meio das parcerias, a presença de técnicos em condições de apoiar a capacitação dos produtores e a ampliação da produtividade, além de melhorar o padrão dos estabelecimentos rurais.

Constata-se, pelo viés produtivo, o estímulo da inserção dos produtores em organizações sociais específicas, associações, cooperativas, redes, fóruns e outros espaços de governança como estratégia para viabilizar o acesso a recursos técnico-científicos e econômicos.

Todos esses processos podem ser lidos com um realinhamento institucional dos sujeitos que protagonizam a pobreza. É importante compreender a validade das pesquisas, como essa que vem sendo desenvolvida com o apoio do IICA, por demonstrar as reais estratégias dos atores para gerar renda e para mitigar a pobreza rural.

TEMA 2: A POBREZA RURAL NO MARCO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS

- **Humberto Oliveira**
Secretário da SDT/MDA



Além das políticas federais, existem hoje pelo menos cinco estados brasileiros que utilizam a noção de territórios de identidade (baseada no PRONAT) para definir as suas ações e os seus instrumentos de planejamento. Paralelamente, tem mais oito estados que estão fazendo seus desenhos e mapas territoriais que seguem os critérios que foram estabelecidos no PRONAT. Vale ainda destacar os projetos dos territórios da pesca, Projeto Dom Helder Câmara, entre outros já mencionados no V Fórum, que trabalham com o mesmo referencial. É a partir desses instrumentos de intervenção, que compartilham a base conceitual e que possuem um conjunto de estratégias parecidas, que será aqui feita a reflexão da apresentação.

Cada vez mais há um consenso de que erradicar a pobreza passa pela redução das desigualdades, construção da cidadania, consolidação da democracia e acesso ao desenvolvimento sustentável. Todos os programas de desenvolvimento territorial são capazes de contribuir com a erradicação da pobreza por meio de um reposicionamento do rural – recolocando na pauta pública o campo –, valorização de sujeitos históricos – que estavam excluídos das políticas públicas e do processo de empoderamento –, respeito às iniciativas dos lugares – reconhecendo os projetos que já existiam no território – e escala adequada – saindo do município para o território, o que rompeu com o controle excessivo dos prefeitos.

Os elementos centrais dos programas territoriais perpassam pelo protagonismos dos atores por meio dos colegiados, comitês, fóruns e redes, sendo a escolha da composição dos participantes pautados na representatividade, pluralidade e paridade. Além disso, estimulou-se um processo de planejamento de baixo para cima por meio do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, planos específicos e projetos, bem como de cima para baixo a partir da vertente da oferta. Paralelamente, outro elemento é a integração de políticas públicas, saindo do setorial para o territorial – em especial no Programa Territórios da Cidadania. Ambos elementos são centrais no combate a pobreza do espaço rural.

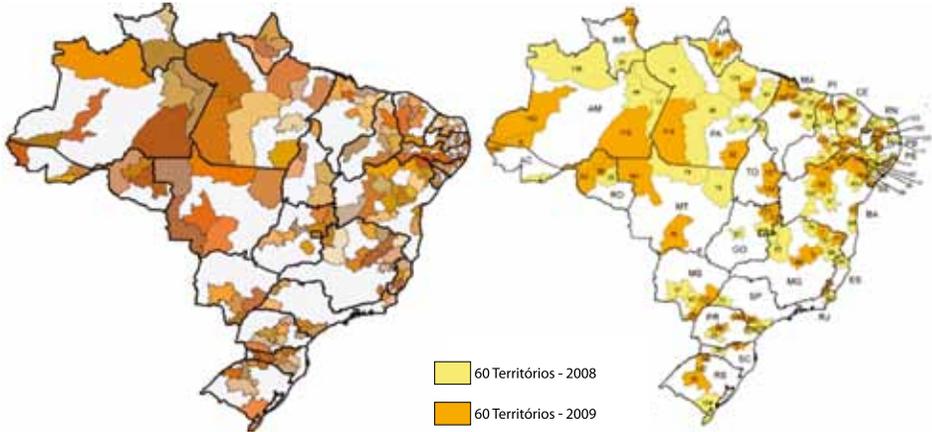
Enquanto desafios do protagonismos, ainda falta incluir os atores sem representação (que não estão em sindicatos, cooperativas, associações etc.), ampliar a participação dos não agrícolas (já que o rural não é somente agrícola), abarcar representantes do setor privado (setores do mercado, indústria e serviços) e aumentar o diálogo com o colegiado dos governos (para fortalecer as relações entre as escalas federativas). Já os desafios do planejamento passam pela efetivação das metas de erradicação da pobreza (onde os colegiados têm um papel central), boa execução dos projetos estratégicos territoriais (pensando em iniciativas que combatam os principais problemas), construção de uma tipologia dos territórios rurais (reconhecendo a diversidade de situações nesses espaços), estabelecimento de prioridades regionais-

territoriais de governo (definindo ações diferenciadas a partir das regiões) e integração com Programas de Infraestrutura (impactando efetivamente na vida do território).

Para encerrar, apresento dois mapas . O primeiro aponta a localização dos 164 Territórios Rurais de Identidade – vinculados ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais/PRONAT – e o segundo traz os 120 Territórios da Cidadania (vide as figuras).

164 Territórios Rurais de Identidade

120 Territórios da Cidadania



TEMA 2: A POBREZA RURAL NO MARCO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS

■ **Joaquim Soriano**

Coordenador do NEAD/MDA

A proposta desta apresentação é mostrar os desafios e perspectivas do desenvolvimento territorial a partir da experiência do Programa Territórios da Cidadania. Este Programa nasceu da instigação do Presidente Lula de como resolver

o problema dos assentamentos rurais e da possibilidade de criar um PAC-Social. O Presidente perguntava: porque muitas vezes tem recursos, tem a política e as ações não chegam lá em baixo, lá no público-alvo? Por que um programa chega até os beneficiários e outro não chega? A partir daí foi surgindo o desenho do Programa Territórios da Cidadania, que tinha como elemento central o combate a pobreza rural definida nos baixo acesso a serviços básicos, estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis que possibilitem autonomia econômica de médio prazo.

O objetivo do Programa Territórios da Cidadania foi avançar na superação da pobreza e na geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Os objetivos específicos apontavam para a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, busca da universalização de programas básicos de cidadania, ampliação da participação social e integração de políticas públicas. A meta era criar 120 Territórios até 2010, sendo 60 Territórios em 2008 e mais 60 em 2009.

Os 120 territórios compreendem 1.852 municípios (32,9% do total do país); 42,4 milhões de habitantes (23% do total); 13,1 milhões de habitantes rurais (46% do total); 1,9 milhão de famílias de agricultores familiares (46% do total); 525,1 mil famílias de assentados da reforma agrária (67% do total); 3,9 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (35,6% do total); 810 Comunidades Quilombolas (66% do total); 317 terras indígenas (52% do total) e 210,5 mil famílias de pescadores (54% do total).

O Programa envolve 22 ministérios, sendo que 18 têm políticas públicas nas ações. Como o programa não tem recursos no orçamento, foi feita uma matriz de ações que depende dos programas em cada órgão dos ministérios federais. A gestão do programa está baseada no Comitê Gestor Nacional, que se relaciona com o Colegiado Territorial e com o Comitê de Articulação Estadual. O Ciclo de gestão parte da construção da Matriz de Ações (que em 2010 está em 180), em seguida ocorre a apresentação da Matriz, o debate Territorial e a proposta dos Colegiados. Posteriormente é feito o Plano de Execução e, por fim, o monitoramento e avaliação da Matriz de Ações. É importante destacar que atualmente esta matriz está organizada em três eixos estruturantes (apoio a atividades produtivas, cidadania e direito e infraestrutura) e sete temas (Organização Sustentável da Produção, Ações Fundiárias, Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e acesso à Água; Apoio a Gestão Territorial e Infraestrutura).

Um grande desafio é como aproveitar essa matriz e fazê-la mais efetiva nos seus propósitos. Um instrumento importante é o Portal da Cidadania, que ao longo

dos anos foi alvo de críticas e evoluiu por conta disso. Este Portal é de livre acesso a qualquer cidadão, possui uma estrutura interativa (de cima para baixo e de baixo para cima), tem como base os conceitos de transparência e controle social, além de estimular a mobilização e articulação social.

Em 2008, o Programa Territórios da Cidadania tinha uma previsão de investimento de 12,8 bilhões, aumentando para 24,9 bilhões em 2009 e chegando a 27 bilhões em 2010. A execução orçamentária nestes três anos alcançou 83,3% dos recursos estimados – estando bem acima da média das políticas nacionais – o que representa um investindo de mais de R\$ 54 bilhões até o final do segundo mandato do Governo Lula.

Entre os principais avanços do Programa Territórios da Cidadania há o fato de que as regiões empobrecidas que não conseguiram ter acesso às políticas públicas passaram a ser priorizadas; as políticas sociais estão chegando onde antes não chegavam, pois o Programa pautou a priorização destes territórios; convergência de políticas para mesmo território cria uma dinâmica virtuosa; aumento da participação e controle social por meio da criação de espaços de discussão (8.892 entidades participam dos Colegiados Territoriais); caráter complementar em relação ao Programa Bolsa Família (PBF) e a inclusão produtiva, pois o PBF oferece condições mínimas para que os beneficiários possam se dedicar a outras opções de emprego e renda; melhoria da articulação federativa gerando mais efetividade na implementação de políticas.

Além disso, foram constituídos 26 Comitês de Articulação Estadual, ocorreram 42 demandas de novos territórios para entrar no Programa, 10 estados elaboraram a sua matriz de ações estaduais (BA, MG, MS, PR, GO, SE, RO, MT, CE e RJ) e 10 estados dividiram suas áreas geográficas em territórios rurais (AC, AP, PA, GO, PI, CE, RN, BA, SE e ES).

Entre os principais resultados do Programa Territórios da Cidadania em 2008 e 2009, destaca-se o acesso de 4,4 milhões de famílias ao Programa Bolsa Família, 488,6 mil ao Benefício para Pessoa com Deficiência e 352,7 mil ao Benefício para Pessoa Idosa; a criação de 10,5 mil vagas em Escolas técnicas e 10,3 mil vagas no Ensino superior; 223,1 mil ligações pelo Programa Luz para todos, 456 mil documentos emitidos pelo Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, 448,2 mil contratos do Pronaf, 81,2 mil Agentes Comunitários de Saúde e 25.257 cisternas construídas.

Enquanto desafios do Programa Territórios da Cidadania, é preciso melhorar a coordenação inter e intragovernamental, construir uma matriz de políticas públicas que dialogue e faça sentido para o território, fortalecer o Colegiado Territorial para mudar o jogo da dominação política local e para qualificar o diálogo com os governos,

operacionalizar uma lógica mais eficaz e transparente de “entrega de produtos”, articular diversas abordagens territoriais (integração em múltiplas escalas) e fortalecer o Pacto Federativo. Este último ponto é central, pois quando o Governo Estadual está a fim do Programa Territórios da Cidadania o avanço é muito melhor e mais rápido.

TEMA 3: ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO COMBATE A POBREZA: O PAPEL DOS TERRITÓRIOS

■ **Marco Aurélio Loureiro**

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS)

Se faz pertinente neste momento revisitar o discurso de posse do Presidente Lula e, assim, perceber a ênfase do Governo no combate a fome, a exclusão e a miséria. Nos primeiros passos, compromissos e discursos; ficou evidente a visão de que a fome é uma questão estrutural e que precisa de políticas públicas governamentais para enfrentá-la. Nesse sentido, a alimentação é um direito fundamental e o estado tem obrigação de prover esse direito. Para tanto, foi articulada a revitalização do CONSEA e diversos instrumentos foram mobilizados para o combate a fome.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) é formado por cinco secretarias, sendo uma delas a de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). O Programa Fome Zero tem quatro grandes eixos (Acesso ao alimento, Fortalecimento da agricultura familiar, Articulação, mobilização e controle social e Geração de renda) e os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) estão localizados no eixo “Geração de renda”. O Consad prioriza o desenvolvimento local e é constituído como uma associação civil, sem fins lucrativos, entre municípios, envolvendo um terço de representantes do poder público e dois terços de representantes da sociedade civil. Caracteriza-se como uma institucionalidade que busca proporcionar uma esfera público-privada ampliada, provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão colegiada, bem como de operacionalização das ações pactuadas em cada região.

A gestão local do Consad é composta por um Fórum (nível máximo de deliberação política e de escolha das linhas de ação); Conselho Fiscal (que fiscaliza as finanças

e a contabilidade); Comissão Executiva (nível decisório gerencial responsável pela gestão das ações); Secretaria Executiva (nível de execução que oferece o apoio logístico e operacional) e Programas e Ações (desenvolvidos e executados por meio de parcerias).

Até hoje foram implantados 40 Consads em 26 Unidades da Federação, com 580 municípios integrantes, 3.396 participantes dos fóruns e com uma população envolvida de 10.241.283. Em alguns Consads foi possível articular ações de diferentes ministérios, como é o caso do Vale do Ribeira/SP, que tem no mesmo Conselho câmaras temáticas do MDS (voltado para a segurança alimentar), MDA (focado na comercialização da agricultura familiar), MIN (centrado na infraestrutura regional) e MMA (direcionado à questão ambiental).

Entre os principais problemas existentes e as dificuldades a serem superadas, há a necessidade de: capacitar o fórum para acessar os editais públicos de seleção de projetos; implementar os projetos estruturantes respeitando os cronogramas sazonais de cultivos; organizar as famílias que estão abaixo da linha de pobreza; alcançar a população mais excluída, abrangendo novos atores do processo; implementar projetos de geração de trabalho e de capacitação, paralelos aos de assistência, para que os beneficiários conquistem a sua autonomia financeira e a segurança alimentar e nutricional.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF) promoveram de forma conjunta, no segundo semestre de 2010, rodadas de discussões sobre “Consórcios Públicos” em algumas áreas de CONSAD e Territórios da Cidadania. Esse debate é de grande importância porque os consórcios públicos possuem forma jurídica, o que traz uma flexibilização para a execução orçamentária, pois rompe com a necessidade de implementar os projetos por meio do poder público municipal (prefeituras). Para esta primeira rodada de discussões, foram escolhidos 11 territórios onde há coincidência de área entre CONSAD e Territórios da Cidadania (quadro a seguir). No Território do Contestado, em Santa Catarina, já foi implementado o consórcio público.

UF	Território
AL	CONSAD Norte de Alagoas (CONORTE) e Território da Cidadania Litoral Norte
ES	CONSAD e Território da Cidadania Bacia do Itabapoana
MA	CONSAD e Território da Cidadania Lençóis Maranhenses e Baixo Parnaíba e Território da Cidade Munin
MG	CONSAD e Território da Cidadania Médio Jequitinhonha
MS	CONSAD Serra da Bodoquena e Território da Cidadania da Reforma
MS	CONSAD e Território da Cidadania Vale do Ivinhema
PB	CONSAD Litoral Norte Paraibano e Território da Cidadania Zona da Mata Norte
PE	CONSAD e Território da Cidadania Itaparica
RO	CONSAD 7 de Dezembro e Território da Cidadania Central
SP	CONSAD e Território da Cidadania Sudoeste Paulista
TO	CONSAD e Território da Cidadania Bico do Papagaio

O objetivo da Lei de Consórcios Públicos é fortalecer o Federalismo Cooperativo e consolidar a engenharia institucional do Estado brasileiro, buscando promover uma maior articulação e coordenação entre as três esferas de governo. Além disso, a Lei procura viabilizar mecanismos e instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados, instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento e promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal. Nesse sentido, a Lei disponibiliza instrumentos adequados de articulação de políticas públicas de responsabilidade compartilhada, de forma a possibilitar um planejamento de médio e longo prazo para a gestão intergovernamental dos territórios prioritários para o Governo Federal.

Entre as ações que podem ser desenvolvidas num Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, destaca-se a possibilidade de ocorrer uma organização de compras unificadas de alimentos para o conjunto de municípios, negociando melhores preços e atendendo as orientações do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ainda no âmbito da alimentação escolar, os consórcios podem disponibilizar uma equipe técnica, inclusive de nutricionistas, para orientar e acompanhar a ação nas escolas. No que tange a inspeção sanitária, com a criação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), o consórcio de municípios pode aderir ao sistema, padronizar suas normas e comercializar os seus produtos em todo o território a partir de uma legislação comum.

Outras vantagens dos Consórcios podem ser visualizadas na gestão de programas, ações e projetos de acesso à alimentação e de acesso à água, como na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, distribuição de alimentos para populações

em situação de insegurança alimentar, acompanhamento do estado nutricional de populações específicas e implantação de tecnologias sociais de acesso à água. Além disso, os consórcios poderiam gerir um sistema de abastecimento de alimentos, de base territorial, e fornecer assessoria aos municípios no processo de implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (acompanhando a elaboração do Projeto de Leis Orgânicas de Segurança Alimentar nos Municípios, capacitando os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar, apoiando na elaboração de Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e organizando as Câmaras Intersetoriais de Políticas de Segurança Alimentar no nível municipal). A Lei não é, de forma alguma, a solução de todos os problemas, mas pode ajudar em muitas dificuldades que hoje estão presentes nos territórios brasileiros.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Gênio Moreira – Rede Nacional dos Colegiados/Amapá

A política territorial é composta por 22 ministérios que integram a política. O que o MDA pretende fazer para conversar com esses ministérios para que as políticas sejam realmente integradas no Governo Federal? Se é difícil o Governo Federal conversar entre si para desenvolver uma política que vai atingir as bases, também será difícil as bases discutir com os atuais governadores um plano de governo que seja integrado e que passe a ser discutido nas diversas instância do Governo Estadual.

Marcelo Oliveira Rocha – Bahia

É possível pensar em um pacto federativo que considere e fomente a perspectiva territorial nos estados dentro de uma política estruturada nacionalmente?

A segunda preocupação de quem trabalha com território é a formação. Para tanto, deveria ser feito o PAC da formação com muito recurso para capacitação dos agentes sociais para que haja uma maior execução orçamentária, pois muitos colegiados não sabem fazer projetos, não conseguem se articular politicamente etc. É preciso fazer uma grande formação para que a política atue de maneira forte e determinante em todo país.

Valdevino Santiago – Território da Reforma/MS

A pesar destas questões já terem sido levantadas, é ainda pertinente aprofundá-las e dizer da angustia dos colegiados na proposição dos projetos, pois no momento de implementá-los as institucionalidades não concordam com todo processo de

discussão e os melhores projetos acabam não se viabilizando. Muitos estados e municípios querem participar da política territorial apenas como beneficiários e não como contribuintes ou proponentes de ações. Como o Governo Federal está pensando em trabalhar com a falta de articulação e integração entre os entes federados?

Uma outra questão é que dentro do próprio Governo Federal tem estratégias se sobrepondo. Um exemplo é o MPA, que tem os Territórios da Pesca, que em alguns lugares são semelhantes aos Territórios da Cidadania, em outros estão integrados e em outros são territórios diferentes. O que está havendo?

Outra questão é o INCRA, que é um Governo dentro de um outro Governo, pois devia fazer reforma agrária, mas faz casa, assistência técnica e não faz o principal. Além disso, o INCRA está alheio à estratégia dos Territórios da Cidadania. Como é que o INCRA pode ser colocado dentro do Programa Territórios da Cidadania para que as suas ações sejam melhores articuladas?

Ney Jeferson Teixeira – Território dos Cocais/MA

O Programa Territórios da Cidadania tem como objetivo contribuir na erradicação da pobreza, não apenas pelo viés econômico, mas de uma maneira multidimensional. Este Programa quer por em prática o processo participativo, a gestão social e o controle social. Em 2009 foi feita a Matriz de Ações e levada aos Colegiados Territoriais apontando todas as ações e investimentos. Como fazer para que cada vez mais as demandas dos colegiados estejam presentes na Matriz de Ações e seja implementado o processo participativo? Outro ponto é em relação à participação das prefeituras, que tem diminuído o percentual de contrapartida. Isso pode ser um gancho para que os municípios participem efetivamente do Programa e dos colegiados.

Tânia Maria – Território do Vale do Ribeira/SP

O Colegiado Territorial está muito fragilizado e tem muita dificuldade porque o Governo Estadual não está interessado nas ações do Governo Federal. Assim, a maior parte dos integrantes é da sociedade civil, sem a participação efetiva do poder público, que é necessária. Com isso, o colegiado está fragilizado e cada vez mais desanimado. Qual a possibilidade de haver uma capacitação do colegiado tanto na política territorial como na formação de capital social e humano?

Marília Souza – Território Litoral Sul/BA

Oito anos atrás não existia nenhum espaço de discussão de política pública de baixo para cima e foi a partir dos territórios, com a SDT, que surgiu essa proposta. Na verdade, não há um enfraquecimento do Colegiado Territorial. O que ocorre é

que outros ministérios que estão dentro do Programa Territórios da Cidadania não estão fazendo a interlocução com estas instâncias decisórias e com essa política – diferentemente do MDA.

Humberto, existe hoje ou no futuro alguma estratégia de sensibilização dos gestores públicos municipais? Joaquim, ocorre uma dificuldade de aproximar o PTDRS com a Matriz de Ações e os Planos Territoriais. Como pode ocorrer essa aproximação? Marco Aurélio, em relação aos consórcios públicos, foi possível ver os 11 territórios escolhidos como prioritários nesta discussão. Na Bahia já existe esse debate nos Territórios de Identidade. Como vocês podem auxiliar a Bahia nesse aspecto?

RESPOSTAS:

Humberto Oliveira

As perguntas colocadas já estão sendo tratadas como desafios da política territorial. O importante é que se está marchando no caminho certo e não há nenhuma dúvida disso, pois são programas que utilizam concepções e metodologias muito mais adequadas do que a experiência anterior de desenvolvimento para o meio rural. É lógico que ao colocar novas concepções e metodologias elas afrontam a lógica da gestão pública e a forma de fazer política pública no Brasil e no mundo.

Os desafios vão aparecendo na medida em que alguns vão sendo superados. É necessário continuar apostando no caminho dos colegiados, pois é onde reside a alma dos programas, e acatar as sugestões propostas pelas pessoas que perguntaram, ou seja, oferecer mais formação (que é importante, mas não é tudo), melhorar a institucionalidade dos colegiados, criar mais Câmaras Técnicas e Temáticas e aderir mais diretamente às demandas dos territórios na composição da Matriz de Ações (fazendo o diálogo com a oferta dos ministérios).

É importante ressaltar o interesse dos ministérios em adentrar voluntariamente no Programa Territórios da Cidadania, mesmo aqueles ministérios que não tinham políticas para o meio rural. O problema é que falta mais peso institucional, pois se tivesse mais gente nos ministérios respondendo pelo Programa, seria mais fácil distribuir as responsabilidades. Mas somente isso não vai resolver, pois precisam ser criados mecanismos adequados para que os ministérios se estimulem a cumprir suas ações. O Programa poderia ser descomplexificado, reduzindo o número de ações e aumentando o debate sobre aquelas linhas que ficarem. Isso ampliaria a confiança do colegiado, pois se perder o estímulo de discussão com gestores federais e estaduais, o Programa tende a ir pelo ralo. Para que tudo isso ocorra, estão sendo feitos grandes esforços.

Além disso, é preciso ter um novo gestor público nos estados e a nível federal, que não pense apenas no seu setor, mas que procure articular as ações e mobilizar novos instrumentos para além dos mais tradicionais.

Joaquim Soriano

No Pacto Federativo todos os entes federados têm o mesmo poder e sua participação ocorre por adesão, ou seja, se o governador ou a prefeita não quer participar, não tem como obrigar.

O problema central é que o Programa Territórios da Cidadania contraria a lógica tradicional e aponta para uma lógica completamente distinta. Tem muitos dirigentes de vários ministérios que são estimulados e que acreditam no Programa, mas tem a burocracia estatal que aposta em outro caminho. Por isso, é preciso ter muito claro quais são os entraves para que seja possível incidir sobre eles.

Em relação à capacitação, teve um programa vinculado ao Ministério da Fazenda com muitos recursos e que incluiria pessoas vinculadas aos colegiados e ao poder público, mas parou. Precisa-se dar continuidade a este programa, mas para isto é necessário saber o motivo pelo qual ele foi interrompido. Nesse mesmo tema, é necessário integrar as universidades, governo, escolas técnicas e centros de pesquisas. O professor Ignacy Sacs sugeriu que em cada bioma fossem feitos parques tecnológicos nos Territórios da Cidadania, com demonstração prática, e precisa-se avançar nisso.

Sobre o ânimo e desânimo dos colegiados, eles só avançam quando tem resultado. Para isso, além das ações do governo, é preciso aproveitar as experiências que já foram conquistadas nesses espaços.

Com relação ao INCRA, precisa-se fazer um debate com ele, pois se trata de uma estrutura estatal autárquica no sentido absoluto do termo, visto que ele se basta a si mesmo e não conversa com quem está ao lado dele. É preciso pensar nisso para o futuro e refletir em como fazer uma integração efetiva do INCRA na política geral do governo e do ministério.

Marco Aurélio Loureiro

As questões já foram pontualmente e brilhantemente respondidas, até porque, algumas perguntas já tinham embutidas sugestões de melhoras.

Em relação aos consórcios públicos na Bahia, é sabido que no estado já existe essa prioridade e é nesta federação onde esse debate mais tem avançado. Por isso e por ter melhor delimitado o planejamento territorial no Estado é que ela não entrou nos 11

territórios iniciais. Mas, na medida em que houver uma provocação, o ministério vai até lá debater esse tema dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

TEMA 4: ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO SÓCIO-PRODUTIVA DE POPULAÇÕES NAS ÁREAS DE GRANDES EMPREENDIMENTOS GOVERNAMENTAIS

■ **Sergio Buarque**

Consultor Independente



O foco desta exposição será os grandes empreendimentos que influenciam de forma muito impactante os territórios. Há uma certa rejeição aos grandes empreendimentos, principalmente quando não são governamentais, porque são grandes e geram impactos muito expressivos. Antes de tudo, é importante dizer que é difícil e é errado rejeitar o projeto porque ele é grande, e que é possível trabalhar de forma organizada para evitar os impactos perversos desses projetos.

Quando é falado de desenvolvimento local, do território, sempre se destaca as mudanças endógenas, ou seja, tratar de desenvolvimento é tratar de um processo de mudança gerada internamente. Ora, um grande empreendimento sempre gera mudança, que será mais forte quanto maior for o projeto e quanto menos denso for o território em que ele se situa. Mas, por ser uma mudança intensa, de alta escala e velocidade, ela termina atropelando os processos em curso no território. Entretanto, a mudança pode ser veloz e também alinhada aos projetos locais, desde que sejam

empreendimentos operados de forma planejada e estruturada. Em suma, a mudança pode gerar uma desagregação sócio-econômica, mas também pode trazer benefícios.

Assim, os impactos dos grandes empreendimentos podem ser negativos (degradação ambiental, desorganização cultural, migração desordenada, deterioração do espaço urbano etc.), mas também podem ser positivos (emprego, renda, arrecadação municipal, externalidades econômicas, novas atividades etc.). É importante ter claro que a intensidade e a natureza do impacto dependem do tamanho e tipo de intervenção (concepção do projeto) e das características do território em que se implanta.

Assim, existem dois desenhos extremos de impactos: enclave e inserção local. O primeiro caso ocorre se o projeto não for planejado para uma interação com o entorno, o que acaba gerando um limitado benefício para a população local, degradação ambiental, deterioração do espaço urbano e das condições sociais; e a formação de um ambiente desfavorável para o funcionamento e o desenvolvimento do próprio empreendimento. Por outro lado, o projeto pode buscar uma inserção local, planejando uma interação com o entorno (medidas compensatórias e investimentos complementares). Nesse caso, pode ocorrer uma dinamização da economia, o aumento de oportunidades (adensamento das cadeias), a melhoria da qualidade de vida da população local e a formação de um ambiente sócio-ambiental favorável à competitividade do empreendimento, incluindo a inserção da população nos negócios (valoriza o empreendimento e gera uma aceitação e interação com a sociedade local). Entre o enclave e a inserção local, existem as medidas reparadoras (enclave moderado por exigências dos EIA/RIMAs) e as compensações legais (remuneração pecuniária definida em Lei – aproveitamento de recursos hídricos, minerais e energéticos).

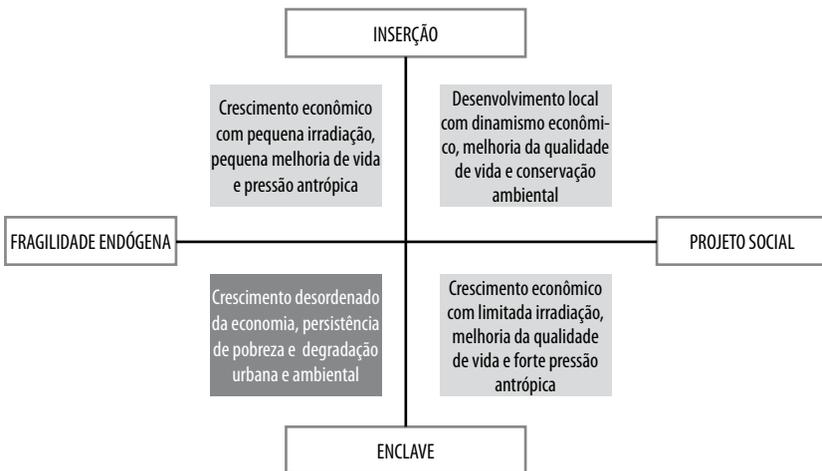
O impacto transformador do empreendimento na localidade será sempre mediado pelas condições endógenas (sócio-culturais, econômicas e naturais): capacidade dos atores e da sociedade local se estruturar e se mobilizar (capital social); aprendizagem organizacional (condições dos atores perceberem a situação e as oportunidades); competência e visão estratégica da gestão pública local (capacidade de arrecadação e priorização dos investimentos). A sinergia positiva destas múltiplas variáveis poderá tornar o grande empreendimento um projeto estratégico.

Os investimentos exógenos podem flutuar entre a formação de enclaves ou inserção local, mas os resultados finais dependem das condições endógenas. Portanto, as condições endógenas são o diferencial para internalizar as influências externas, irradiando e transbordando as oportunidades no tecido econômico e social local. Por exemplo, se o projeto é implementado e as instituições não se mobilizam, o que ocorre já é conhecido: crescimento desordenado da economia, persistência da pobreza e degradação urbana e ambiental. Por outro lado, quando os projetos dialogam com as especificidades territoriais e existe, na base local, uma sociedade organizada e

está presente uma gestão pública municipal competente e com visão estratégica; é muito mais provável que o empreendimento promova um desenvolvimento com dinamismo econômico, melhoria da qualidade de vida e conservação ambiental.

Portanto, os grandes projetos governamentais devem ser vistos como alavancas do desenvolvimento local (promotor das mudanças que estimulam o desenvolvimento) e os atores locais devem ser mobilizados para mediar os impactos – condições endógenas que facilitem a irradiação e transbordamento local dos impactos positivos (integrar ao tecido econômico e social local).

O diagrama abaixo tenta expressar de forma esquemática os resultados possíveis da combinação entre a concepção do grande projeto e a postura dos atores locais; a pior situação decorre da combinação de uma fragilidade endógena com uma postura de enclave do grande projeto, levando a um crescimento desordenado da economia, persistência de pobreza e degradação ambiental. Se, ao contrário, houver uma combinação de um projeto local dos atores com uma concepção de inserção regional do grande projeto, o território pode entrar num ciclo virtuoso de desenvolvimento local.

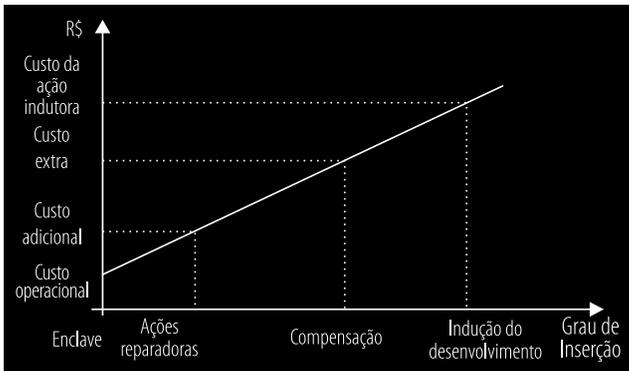


Várias medidas de inserção podem ser mobilizadas, como a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local na área de impacto; estímulo ao encadeamento produtivo (durante a implantação e na operação) com compras nos locais do projeto, criando empreendimentos e negócios; investimentos complementares (externos à obra) para melhorar as vantagens competitivas locais (infraestrutura); investimentos sociais complementares para melhorar a qualidade de vida da população local (capacitação); medidas de gestão ambiental para moderar a pressão antrópica e redefinir a base econômica e o padrão tecnológico do empreendimento; estímulo aos atores locais (municipalidades) para elaboração do Plano.

Um exemplo é a Ferrovia Transnordestina, que foi concebida para integrar o agronegócio dos cerrados com o Nordeste Oriental. Mas o que isso gera de mudança e desenvolvimento no caminho? Para definir isso, seria necessária a construção de um Plano de desenvolvimento do eixo da ferrovia, apontando para os impactos, as novas oportunidades e os investimentos adicionais. Além disso, é de fundamental importância a elaboração de Planos Diretores dos Municípios ao longo dos eixos para definir o zoneamento urbano. Outros exemplos semelhantes que podem ser citados é o Projeto São Francisco e a Hidrelétrica Belo Monte, que tem grandes impactos e que precisam de um minucioso planejamento das mudanças ocorridas nos territórios de abrangência dos projetos.

Nestes grandes projetos é preciso considerar os custos para implementação de um processo de inserção regional, que pode ser muito alto, provocando a reconfiguração do projeto e a necessidade de complementação dos recursos com compensação/reparação e novos investimentos sociais. Quanto maior o grau de inserção, maior o custo envolvido (como pode ser visualizado na figura abaixo). Na medida em que se avança na direção de ações e medidas fortes para a indução do desenvolvimento, aumenta o grau de inserção ao mesmo tempo em que sobem seus os custos. Quem paga a conta? Nesse caso, pode ser tanto o contribuinte final (aumentando o custo do serviço consumido) como a empresa (pela redução dos seus retornos financeiros), os parceiros municipais ou até mesmo o Governo (por meio de subsídios).

Custo da indução do desenvolvimento



Podem existir iniciativas voluntárias de responsabilidade social, principalmente se forem governamentais, buscando a melhoria da imagem da empresa. Entretanto, isso não é regra, sendo necessário ter exigências incluídas nos editais de licitação e ter condicionalidades introduzidas nos contratos de financiamento (BNDES) para inserção regional dos projetos.

TEMA 5: ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO SÓCIO-PRODUTIVA DE POPULAÇÕES NAS ÁREAS DE GRANDES EMPREENDIMENTOS GOVERNAMENTAIS

■ **Ricardo Amorim**

MDS

Na década de 1950, o Norte e Nordeste eram as regiões brasileiras com maiores problemas da fome, enquanto que o Centro-Sul era uma região de subnutrição. De lá para cá, o país cresceu muito, urbanizou, industrializou e aumentou a renda per capita. Mas, ao utilizar outro indicador (Índice de Inclusão Social) para os anos recentes, é possível ver que o Brasil não mudou muito, mantendo a sua má distribuição de renda regional, pois o Norte e Nordeste continuam apresentando os piores índices mesmo com o elevado crescimento econômico. É importante ponderar que crescimento sem distribuição é um problema da América Latina e não somente do Brasil.

O que está ocorrendo agora é um novo surto de crescimento acelerado nos últimos anos do Governo Lula. Paralelamente, avançou-se também na efetivação de alguns direitos fundamentais, como a segurança alimentar, a implantação do Sistema de Assistência Social e a construção de programas de transferência de renda. Entretanto, o caminho para a cidadania ainda é longo, pois um dos fatores mais importantes para integração do indivíduo à sociedade e para a elevação do seu *status* é o trabalho. Mesmo havendo no Governo Lula uma redução expressiva da taxa de desemprego acompanhada com o crescimento econômico, esta taxa continua sendo mais elevada que no final dos anos 1980.

No Governo Lula ocorreu um aumento dos empregos formais, os quais se concentraram nas faixas salariais mais baixas (93,5% ganham até três salários mínimos). Mesmo com a redução da informalidade da mão de obra no Brasil, ela ainda é muito expressiva, alcançando 48,5% - enquanto que nos países da OCDE esse valor chega a 20% e no Chile a 30%. Em relação ao tempo médio de permanência dos trabalhadores no emprego formal, os dados de 2009 apontam para a média brasileira de 62 meses (aproximadamente a metade do período obtido nos países desenvolvidos), mas esse dado cai para 11 meses quando observado somente os trabalhadores beneficiados pelo Programa Bolsa Família - o qual apresenta uma grande rotatividade no mercado trabalho formal.

Assim, mesmo com crescimento econômico, o mercado de trabalho formal brasileiro é expulsivo, pois não é capaz de incorporar parte importante dos trabalhadores, e quando o faz, em sua maioria, é com baixos salários. Portanto, mesmo com os avanços no estabelecimento de direitos fundamentais, é preciso ir além. É necessário continuar reduzindo a pobreza e a desigualdade de maneira constante por meio dos programas de transferência de renda, mas eles têm um teto. Nesse sentido, é necessário medidas que gerem maior incorporação dos mais pobres na produção de bens e serviços por meio do trabalho decente. Para tanto, o MDS propõe uma Política de Inclusão Produtiva que conduza à formação de cidadãos, integrados à sociedade pelo trabalho, e que tenha como perspectiva a conquista de autonomia para uma vida digna e sustentável.

O Governo Federal possui 167 ações de geração de trabalho e renda em 21 ministérios, onde existem iniciativas tópicas e de baixa renda. Contudo, elas não conformam uma política de inclusão produtiva, pois tem uma reduzida capacidade transformadora, carecem de coordenação do conjunto, não criam sinergias e nem potencializam resultados. Para tanto, foi criada no MDS a Política Nacional de Inclusão Produtiva, que busca proporcionar, prioritariamente a população urbana em situação de vulnerabilidade econômica e social, acesso a mecanismos que permitam sua inserção sustentada na produção de bens e serviços. Inicialmente a Política era voltada aos habitantes urbanos, mas posteriormente passou a incorporar o meio rural.

A Política Nacional de Inclusão Produtiva tem como instrumentos a promoção e a formalização de empreendimentos inclusivos, mediante: i) criação de novas formalidades; ii) acesso a assistência técnica e extensão; iii) financiamento adequado; iv) acesso a mercados mediante política de compras públicas. São trajetórias de promoção da inclusão produtiva: i) a preparação para o trabalho; ii) o apoio à constituição e ao fortalecimento dos produtores independentes; iii) o apoio à constituição e ao fortalecimento de empreendimentos econômicos familiares; iv) o apoio à constituição e ao fortalecimento de empreendimentos econômicos autogeridos.

Para acelerar a inclusão produtiva, a Política tem aproveitado as oportunidades abertas pelos grandes investimentos públicos e privados distribuídos por todo território nacional, como a ampliação e construção de novos portos, hidrovias e usinas hidrelétricas. A perspectiva é incluir produtivamente a população mais pobre e em maior situação de vulnerabilidade nestas novas ocupações abertas em todo o país. Para tanto, a Política Nacional de Inclusão Produtiva construiu uma proposta ambiciosa de natureza multissetorial e interfederativa, exigente em informação, planejamento e gestão estratégica.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E RESPOSTAS

PERGUNTAS:

Anderson Públio – Território Sertão Produtivo/BA

No Território Sertão Produtivo/BA tem as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) e foi feito um desafio para que eles fizessem um Plano de Desenvolvimento para o território e não somente para os municípios de sua abrangência. Mesmo eles acatando a sugestão, é um grande desafio fazer com que esses empreendimentos contribuam com o desenvolvimento do território como um todo.

Em relação ao crédito, existe uma experiência bem sucedida do Agroamigo do Banco do Nordeste que leva microcrédito ao produtor com assistência técnica e na área urbana o mesmo banco tem o Crediamigo. Existe a possibilidade de ampliar para todo Brasil esse sistema de crédito nos moldes do Agroamigo e Crediamigo?

Valdevino Santiago – Território da Reforma/MS

Pergunta direcionada ao Ricardo Moro em uma cidade de 24 mil habitantes, que tem uma população urbana, ou seja, moram na cidade mas vive das atividades agropecuárias e rurais. Está se deixando de aproveitar as várias políticas de transferência de renda para fazer de fato a inclusão produtiva. Por exemplo, no seu município tem cerca de 900 famílias que recebem o Bolsa Família, mais 700 estão no programa do Governo do Estado e o município também tem alguns programas com recursos próprios. Foi proposto ao prefeito juntar todo esse recurso, que daria em média meio salário mínimo por família, ter uma suplementação para chegar a um salário mínimo, e empregar uma pessoa por família em uma cooperativa ou empresa mista ou até mesmo assessorar o poder público. Isso iria aumentar a renda das próprias famílias e atingiria outras pessoas que não estão no programa. Com isso, não correria o risco de acabar o recurso e a família ficar do mesmo jeito que estava antes do benefício.

Fernando Portela – Eletronorte/DF

Como as experiências com os empreendimentos do passado podem contribuir com os empreendimentos do futuro? Mais especificamente no caso da Belo Monte, como isso influencia no desenvolvimento de outros empreendimentos?

Como o MDS, mais particularmente a Secretaria, está entendendo a relação entre a refinaria Premium de Bacabal no Maranhão e o espaço local, já que lá não tem um território de identidade composto?

RESPOSTAS:

Sergio Buarque

Juntando as duas perguntas. Não é um processo fácil mudar a concepção dos técnicos, planejadores e gerentes das empresas sobre a necessidade de uma inserção local dos grandes empreendimentos. Mas houve importantes avanços – como as compensações de recursos minerais e hídricos – e aos poucos isso vem sendo incorporado nos projetos de grande porte. Entretanto, ainda falta avançar bastante, tanto na conscientização das empresas como nos instrumentos indutores de mudança dos empreendimentos.

Hoje, o BNDES é o maior financiador desses grandes projetos e precisaria incluir como condição ao acesso do crédito a preocupação com o desenvolvimento local, como também é necessário ter essa perspectiva nos editais de licitação. Isso tem ocorrido com a hidrelétrica de Belo Monte, a Eletronorte e outras empresas hidroelétricas, que antes só queriam explorar os recursos daquele local e não apresentavam uma inserção na região.

Ricardo Amorim

Anderson, existem hoje muitas experiências bem sucedidas de microcrédito no Brasil, principalmente aquelas geridas pelo Banco do Nordeste, mas elas ainda são insuficientes. Precisa-se aprender com os exemplos que deram certo e saber, daqueles que fracassaram, quais os motivos e causas do insucesso.

Valdevino, o MDS fala mais com o município que com o estado, mas uma grande preocupação é integrar as três esferas. O MDS está tentando fazer com que os municípios digam quais são os problemas. Então, propostas como a do Valdevino vão surgir no município e essa instância precisa sugeri-la ao MDS, para que o ministério considere a sugestão e analise a sua viabilidade conforme o perfil de região.

Fernando, Bacabal/MA está recebendo uma refinaria da Petrobras e o município tem menos de 10 mil habitantes e vai ter muitos investimentos nessa obra. O que o MDS tem até o momento é um diagnóstico da região e já está conversando com os municípios atingidos pelo projeto. Para, a partir daí, se construir um modelo replicável para as situações semelhantes a esta de Bacabal, podendo assim ser útil para outras regiões que também se deparam com um tremendo investimento em localidades com baixíssima estrutura e organização.

PAINEL 5 – CONSTRUÇÃO
DE UMA AGENDA DE
PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS
PARA O ENFRENTAMENTO
DA POBREZA RURAL

■ **Coordenador Prof. Renato Maluf**

Presidente do CONSEA e professor do CPDA/UFRRJ



Dia 26 de novembro de 2010

**APRESENTAÇÃO DO PROJETO A
NOVA CARA DA POBREZA RURAL
NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES,
PERFIL E DESAFIOS PARA AS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

■ **Carlos Miranda**

Coordenador geral do evento

O V Fórum é uma atividade que faz parte de uma iniciativa bem mais ampla, que começou a ser implementada em março de 2010 com o Projeto “A nova cara da pobreza rural”, o qual procura perceber as transformações da pobreza, os seus perfis e os desafios para as políticas públicas. Esse painel se inscreve mais nessa última frase do título do projeto, isto é, os desafios para políticas públicas e a construção da agenda.

Antes desse projeto, o IICA fez um trabalho com o Instituto de Economia da Unicamp intitulado “Emprego e trabalho na agricultura”, visto que esse tema havia desaparecido da agenda dos movimentos, da academia e do governo. Na época Manuel Santos, que era presidente da CONTAG, ressaltou que o Brasil não discutia mais sobre a questão do trabalho assalariado na agricultura. Depois deu-se conta que as questões do desenvolvimento territorial precisavam de uma análise mais aprofundada e foi feita uma parceria com o CPDA/UFRRJ, cujo título da pesquisa ficou definido “Uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial”.

Em março começou esse trabalho sobre pobreza rural. As últimas informações sobre pobreza rural eram de uma década atrás e não havia estudos mais atualizados, somente estudos de caso pontuais como dissertação de mestrado e artigos. O trabalho é coordenado pelo IICA, junto com o Instituto de Economia da UNICAMP e a Federal de Uberaba. O apoio técnico, financeiro e acadêmico também é dado pelo MDA/NEAD/SDT, CONDRAF, MDS, MEC, IPEA e OPPA/CPDA/UFRRJ. A ideia é que a agenda desse painel seja entregue a esses parceiros. O fato de estas instituições terem assumido o projeto dá amostras de sua importância, a qual ficou mais evidente com as declarações da Presidenta Dilma em buscar a erradicação da miséria.

O projeto não se trata simplesmente de estudos temáticos. Claro que tem um grande esforço de acúmulo de conhecimentos, mas o fundamental estará no produto final, que serão as proposições de políticas públicas.

O projeto, que será encerrado em 2011, tem oito eixos temáticos e para estes estudos foram contratados entre 20 a 25 consultores. Este momento indica o término da primeira fase do projeto e a perspectiva é fechar com uma agenda de proposições e políticas para o combate a pobreza. Para maiores informações sobre os projetos é só entrar no site do IICA e do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A Figura seguinte mostra esquematicamente as áreas temáticas do projeto e do seu produto final.



CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

■ Renato Maluf

Presidente do CONSEA e professor do CPDA/
UFRRJ

O CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, possui uma composição peculiar: são 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público – 19 Ministros de Estado – e o Presidente é da sociedade civil e a Secretaria Geral é do poder público. O CONSEA acolheu o tema da pobreza rural há um tempo atrás, depois de uma plenária conjunta com o CONDRAF para estreitar as relações entre esses dois importantes espaços de participação social. Iniciaremos o painel com uma breve introdução sobre o que foi dito nos dias anteriores, em relação a qual agradeço ao professor Lauro Mattei, da UFSC, pelo resumo que preparou dos debates anteriores. Serão também destacadas algumas questões de referência para que os painelistas possam problematizar.

Como o painel tem a perspectiva de construção de uma agenda pública, precisa-se em primeiro lugar definir quais são os temas dessa agenda. Ela tem foco nas políticas públicas, mas também é uma agenda política em termos mais gerais. Para que as questões possam se constituir enquanto temas de uma agenda pública, precisam de no mínimo duas condições: legitimidade social e reconhecimento pelas políticas públicas. A legitimidade social do tema do enfrentamento da pobreza, em particular, da pobreza rural está bastante bem avançada no Brasil e já foi falada pelo Carlos Miranda na sua apresentação. A busca ativa por erradicar a pobreza, ao menos a pobreza na sua manifestação mais extrema, que alguns chamam de miséria, já tem adquirido uma aceitação crescente na sociedade. Pobreza, junto com outros temas, faz parte daquelas obviedades que não são tão óbvias assim, porque quando se pergunta: você é a favor de acabar com a pobreza? Todo mundo é. No momento que são apresentadas as ações que têm que ser adotadas para tanto, o consenso se desfaz. Não é à toa que a pobreza persiste.

Vem se desenvolvendo uma discussão sobre políticas sociais que chegou ao plano ideológico e as políticas recentes têm contribuído para isso. O tema que se

está tratando tem legitimidade social crescente e tem reconhecimento nas políticas públicas e, como comentou Carlos Miranda, o novo governo anunciou e reafirmou a meta de erradicar a pobreza extrema. Não se está mais falando em combater a pobreza, aliás, essa linguagem de “combater” precisa ser abandonada.

Uma primeira questão é saber quem são os atores que devem ser envolvidos na construção da agenda. Nesse caso é fundamental incluir os pobres propriamente ditos, o que tem certa dificuldade de ocorrer porque não existe sindicato de famintos ou uma organização de excluídos. Então, a participação e a organização dos excluídos e pobres não é uma questão óbvia.

Neste V Fórum apareceu uma visão de pobreza associada com cidadania e direitos, articulada com o enfoque de superar a pobreza rural, eventualmente erradicá-la, porém mantendo as famílias rurais no campo, inclusive como agricultores familiares. No passado havia uma visão, não de todo superada, de que para enfrentar a pobreza rural era necessário tirar os pobres do campo. Há uma concepção de rural que se está afirmando no Fórum – a qual já vem de outros espaços, como do CONDRAF – que é o rural como um universo heterogêneo e com mais importância do que as estatísticas costumam afirmar.

No caso brasileiro, especificamente, deve-se mencionar que a pobreza rural está fortemente atrelada ao rápido processo de industrialização e de urbanização do país ocorrido na segunda metade do século XX, o que revelou uma grande contradição. Se, de um lado, ocorreu um grande avanço em termos de expansão da produção econômica, de outro lado seus resultados sociais foram danosos, sendo o mais visível deles a existência de elevados índices de pobreza. Esse modelo de desenvolvimento também institucionalizou a pobreza por meio dos seguintes mecanismos: concentração fundiária, que expropriou o camponês; uso intensivo de tecnologias modernas, que desempregam; relações precárias de trabalho, que degradam a vida dos trabalhadores; e urbanização acelerada, que esvazia o meio rural do país.

Outro elemento de determinação da pobreza rural passa pelo tema das capacidades – uma abordagem próxima daquela proposta por Amartya Sen – e dos intituleamentos ou titularidades. É importante alertar, entretanto, que capacidades não é sinônimo de capacitação, embora aquela envolva a dimensão da educação. Outra dimensão das capacidades é ter acesso a recursos, de maneira mais ampla.

Além disso, há outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil, que restringem o acesso a terra, ao capital físico, aos mercados, aos serviços básicos, à infraestrutura e às oportunidades de trabalho. Paralelamente, a grande ofensiva do agronegócio e das cooperações transnacionais avança sobre direitos fundamentais

dos agricultores, contribuindo para a intensificação da pobreza. É uma ofensiva mundial, mas tem uma forte expressão no Brasil e na América Latina.

Com respeito às diretrizes de políticas públicas que foram apontadas no Fórum, em primeiro lugar, é necessário fazer referência, ao se falar de políticas públicas para o meio rural, em famílias e não em agricultor ou produto. O que sempre ocorreu foi uma política de crédito agrícola voltada a um produto, como se fatiasse a unidade familiar, que é uma unidade heterogênea no seu interior. Outra referência é a de ações de caráter coletivo, que deixem de transferir para indivíduos os desafios de caminhar para o paraíso prometido – e nesse caso o paraíso é a modernização com a tecnificação.

Uma segunda diretriz que aparece no debate é que se precisa politizar o enfrentamento da pobreza, como o Governo Lula conseguiu politizar o tema da fome. Quer dizer, conferir prioridade, colocá-lo no âmbito da discussão da democracia e da cidadania e adotar estratégias descentralizadas que favoreçam a participação social. Politizar o enfrentamento da pobreza significa conferir protagonismo aos atores sociais.

A terceira diretriz é combinar instrumentos. Por exemplo: combinar ações de impacto imediato, como são as transferências de renda, com ações voltadas para a emancipação das famílias, para que elas possam construir o seu bem viver, de maneira autônoma, com seus próprios meios. Duas coisas chamam atenção: i) a existência de uma relação entre o econômico e o social, o que traz a necessidade de trabalhar essas dimensões conjuntamente, já que a escolha por uma ou outra é muito restrita; ii) a articulação dos órgãos governamentais por meio da intersetorialidade.

A outra diretriz para enfrentar as múltiplas dimensões da pobreza passa pela questão produtiva, onde está o tema da terra, assistência técnica, educação etc. E por último, como diretriz, é colocada a importância da dinamização de áreas rurais ou dos territórios. Isso significa reconhecer que a trajetória das famílias não é exclusivamente determinada por elas mesmas, senão que existem outros determinantes que se expressam territorialmente e que, por isso, exigem ações que vão para além da unidade familiar exclusivamente.

Entre os pontos que receberam suficientes destaques nos debates ao longo do Fórum está a menção à natureza, aos recursos do meio ambiente e à sócio-biodiversidade.

Como disse antes, o esforço de recuperar alguns pontos para situar nosso painel foi feito basicamente pelo Lauro Mattei. Passo, agora, a sugerir três questões para discussão pelos painelistas e pelo público presente, mas é importante ressaltar que os

apresentadores devem ficar à vontade para abordá-las ou não. A primeira questão se refere à articular o enfrentamento da pobreza rural com o enfrentamento da pobreza em geral, na sociedade brasileira, e o tema da desigualdade. A segunda questão sugerida é que as falas abordem os temas dos modelos produtivos e da promoção da sócio-biodiversidade, ou seja, qual o lugar das alternativas de modelos produtivos no debate do enfrentamento da pobreza. A terceira, por fim, diz respeito à construção de capacidades e dispositivos institucionais que favoreçam a participação social.

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

■ **Cândido Grzybowski**

Diretor Geral do IBASE

O IBASE, por ser uma organização pequena, tem a função de ser “pulga”: morder o elefante para que ele ande. A mudança não é simples, mas cabe colocar pontos na agenda e provocar. Aceito o desafio citado na apresentação do professor Renato – a necessidade de politizar o tema – e a sua exposição vai seguir mais por esse caminho. Destaca-se a importância de reconhecer que a resolução da pobreza não pode estar condicionada “ao crescimento da economia”, pois ao mesmo tempo em que a pobreza é gerada, busca-se resolvê-la. Então, a culpa da pobreza é colocada nos pobres e não se vê a sociedade como um todo e suas relações de poder.

Vou desenvolver o livre pensar e me ater as condições para uma estratégia política de mudança no rumo da construção da democracia política, econômica, social e cultural com sustentabilidade, sem discriminações. Trata-se de radicalizar a promoção da cidadania, de todas e todos, que vivem em qualquer situação. Trata-se também de realizar uma transformação democrática.

A lógica do desenvolvimento que estrutura e gera riqueza junto com desigualdades e exclusões sociais causa a apropriação e a destruição dos bens comuns de que todos dependem, como a natureza, a cultura etc. É preciso pensar grande enquanto uma condição para fazer grandes coisas, pois se pensar pequeno sempre fará pequenas coisas, o que não torna possível a mudança. Nunca se deve perder a dimensão do

sonho e das utopias nas ações para que o engajamento técnico e profissional não perca o seu significado político mais radical. É preciso sonhar e ser ousado.

Inicialmente é preciso compreender os problemas da pobreza para poder mudá-los. Houve brilhantes apresentações de dados, indicadores e análises que medem a pobreza rural no Brasil, mostrando um importante conhecimento acumulado, muito útil para potencializar e operacionalizar as políticas. Mas, apesar do que foi salientado, existem insuficiências neste caminho. Porque isso nos leva a isolar aqueles que vivem em situação de pobreza e avaliar as suas características individuais sem ver a sociedade, o poder e a economia que produz a pobreza.

Discorda radicalmente do foco no indivíduo ou na família, pois o que precisa ser visto é a sociedade. O foco é o poder, a economia que existe nessa sociedade. Falta analisar mais radicalmente a pobreza como indicador da própria sociedade e seu desenvolvimento, como apontam os integrantes das mesas da primeira manhã do Fórum. Depois o Fórum ficou muito preso aos aspectos técnicos, analisando se a pobreza diminuiu ou não em uma década. Isso é necessário, mas insuficiente. É preciso pensar em uma mudança na estrutura de conceber o problema da pobreza. Por mais que se fale na multidimensionalidade, fica-se muito preso na produção e na renda, os quais são insuficientes para compreender os determinantes da pobreza.

A economia é uma ciência imperial, eurocêntrica e parte da estratégia de colonização do mundo que até hoje nos levou a essa globalização. Precisa-se quebrar a lógica do desenvolvimento que cria riqueza para poucos. O problema está aí, pois é a condição dessa riqueza para poucos que gera desigualdades e muita destruição ambiental. A produção é para acumular e não para satisfazer necessidades humanas. Por isso nunca vai resolver o problema da pobreza.

O desenvolvimento não é uma obra da economia, mas do poder de dominação e não da economia em si. Falar em pobreza é falar da questão da justiça social, ou melhor, da injustiça social. Está se referindo a uma relação de poder que gera, alimenta e mantém a pobreza. Trata-se de uma assimetria das relações de poder na sociedade. Pobre é quem não tem poder, não é quem não tem renda, pois ele só vai ter renda se tiver poder. Os sindicatos que nos digam como é que se deu a conquista de determinada condição de bem-estar. Foi lutando e lutando muito. O Pronaf é um exemplo porque surgiu da luta, não é uma dádiva do poder. Para enfrentar tanta injustiça social e ambiental é necessário mudar as bases do poder que geram tal injustiça, bem como demonstra a inflexão no poder político no Governo Lula e seus impactos nas políticas.

É preciso mudar o poder não só para mudar o padrão do desenvolvimento, como mostrou a Tânia Bacellar, mas para mudar o projeto em si. Todos falam de

desenvolvimento sem questionar do que estamos falando. Não é preciso pensar em desenvolvimento alternativo, mas em alternativas para o desenvolvimento a partir de um padrão de desenvolvimento da vida social.

Justiça social e ambiental devem ser a referência para um novo paradigma. Há uma crise de civilização, que aparece em suas múltiplas facetas, pois o desenvolvimento tem significado a industrialização das condições e da vida. Esse desenvolvimento industrialista, economicista e consumista chegou ao limite em concentração de riqueza, pois 85% da riqueza e dos recursos naturais servem para 20% da humanidade. Não existe planeta para todos e não existe riqueza para todos.

É uma civilização do ter e não do viver melhor e viver bem. Para aprofundar os diagnósticos da pobreza, vendo-a como injustiça social, deve-se tratá-la como um câncer social destrutivo, tanto da sustentabilidade da sociedade em si como da democracia, dos bens comuns e da nossa base de vida.

Uma segunda estratégia na construção de uma agenda de enfrentamento da injustiça social e da pobreza passa pela promoção de direitos à cidadania e de direitos coletivos aos bens comuns. Os indivíduos condenados a viver na pobreza tem a própria cidadania negada. De forma direta e simples, a cidadania pode ser definida como direito a ter direitos, como dizia Arendt.

De um ponto de vista político, cidadania é uma relação. Não é uma propriedade ou atributo individual. Trata-se de ter direitos na diversidade da sociedade, isto é, ter direitos iguais na coletividade, sem discriminação e sem diferenciação. Só é direito se for referência a igualdade cidadã e a igualdade pública. Caso contrário é privilégio. Um exemplo é o direito a propriedade da terra, que não é direito, e sim um privilégio, pois a terra é um bem comum por definição, dado que não existe humanidade sem terra. A concessão de uso é um privilégio e uma negação de direito ao outro.

Não se pode confundir o direito em seu conceito filosófico e ético, com as leis e com o seu reconhecimento legal em determinado momento. É preciso perceber que a legitimidade está acima desta legalidade, pois a primeira muda a segunda. É assim que avança a sociedade, mudando as legalidades e reconhecendo direitos que não são reconhecidos. Só se podem ter direitos e reivindicá-los se o mesmo é reconhecido por todos como um direito de tê-los.

No tema da pobreza em uma perspectiva de cidadania, há que se conservar os direitos civis, políticos, sociais, culturais e ambientais em sua totalidade e indivisibilidade. Os direitos de cidadania são referências para avaliar a qualidade da sociedade, da justiça social, da sua democracia e da sua sustentabilidade sócio-

ambiental. No V Fórum não se falou muito dos bens comuns e de como gerir a terra, água, ar e a biodiversidade. A princípio, o que é comum deveria ser um direito coletivo. A terceira questão para a agenda é que os territórios vistos a luz da cidadania são espaços privilegiados para a construção de uma sociedade justa, participativa e sustentável em termos sociais e ambientais. Aqui se fala em territórios rurais, mas vive-se também em cidades e é preciso pensar a favela como um território.

Em suma, para enfrentar a injustiça social e a negação da cidadania, é preciso mudar a lógica em que está o processo de desenvolvimento, o qual nega o acesso e o direito de grande parte da sociedade. Esse modelo industrializador, produtivista e consumista pode servir para gerar riqueza, mas não para enfrentar a pobreza, pois ele visa à acumulação e à destruição – ele não é regenerativo para usar uma expressão de Ignacy Sachs.

As próprias pessoas viram lixo nesse processo, são sobras como o conjunto da biosfera, e por isso não dá para tornar sustentável esse desenvolvimento. A possibilidade de nos tornarmos sustentáveis é adaptando a sociedade e a economia na sustentabilidade. Precisa-se romper com os fundamentos dessa civilização onde cidadania e a sustentabilidade vem como subprodutos e não como determinantes. A sustentabilidade da vida, do planeta e das sociedades em suas diversidades só se consegue pela cidadania e pela ação nas bases, tentando criar uma biocivilização com princípios não destrutivos e excludentes. Para isso é preciso a territorialização do poder e da economia, pois o poder de decisão deve ser mais participativo.

Outra tarefa é redesenhar o papel do Estado para quebrar o poder daquele que elegemos e nos viram as costas. Por exemplo, a sociedade tem um pequeno número de latifundiários, mas tem ¼ lá no parlamento. Essa é a equação de poder centralizado existente no Brasil.

A quarta condição para uma agenda diz respeito a ampliação da democracia e a promoção da cidadania ativa nos territórios, pois esta é a base de uma sociedade com direitos igualitários para todos e todas. É prioritário desenvolver nos territórios uma cultura democrática de direitos e responsabilidades porque muitas pessoas não têm consciência de seus direitos, sendo essa tarefa política de fundamental importância para enfrentar a pobreza. A cultura democrática é um elemento chave na construção da democracia e cidadania; e ela se faz sempre no âmbito local, onde as pessoas estão.

Além disso, é preciso fortalecer o tecido associativo. Não tem como a cidadania se expressar se não for coletivamente, criando sujeitos coletivos, organizações sociais que tenham identidade e voz, que mostrem a diversidade que existe. Porque a diversidade é uma riqueza e não um problema. Para construir identidade e voz não

é possível apresentar uma proposta individual, precisa ser construída coletivamente. Paralelamente, é central para os atores ter capacidade de incidência política, o que significa equalizar, compartilhar e preservar o espaço público e os bens comuns, patrimônio de toda coletividade, base da cidadania e condição da justiça social e da sustentabilidade. É preciso construir uma democracia de baixo para cima.

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

■ **Prof. Claudio Dedecca**

Instituto de Economia da UNICAMP

No Brasil, na metade do século XX, fomos contaminados com a visão de que a solução do campo era a migração para as cidades e que a condição da vida urbana era melhor, de tal modo que a população no campo se tornaria algo residual na sociedade e as necessidades seriam facilmente resolvidas. A grande questão que se coloca hoje é que temos 30 milhões de pessoas diretamente residentes no campo e a população vinculada ao espaço rural é ainda maior no Brasil. Essa população só é menor, na América Latina, que a da Argentina e do México. Todos os sinais apontam que em 2030 e 2040 continuaremos a ter uma população dessa dimensão no campo, apontando que a visão anterior acabou gerando um enfoque distorcido.

O país foi marcado por situações recorrentes de instabilidades políticas. Toda vez que a sociedade colocava na agenda pública com maior força a possibilidade de realizar o desenvolvimento com geração de emprego, distribuição de renda e redução de problemas sociais, muitas dessas situações se traduziram em Golpe e até na morte de um Presidente. Mesmo que uma avaliação aponte que os avanços conseguidos ao longo dessa década atual, estes ainda foram pequenos para permitir uma transformação mais radical da sociedade, das desigualdades e da não representação política – embora sejam reconhecidos os avanços no aparelho de democratização do Estado. A questão social enquanto foco relevante foi conseguido num ambiente de democracia e isso é um fato inédito na democratização brasileira.

O tema a ser tratado é o problema da matriz institucional que carrega a política pública e política social brasileira, a partir de dados que exemplificam essa argumentação.

Quando o Governo Lula assumiu dizia que ia dobrar o salário mínimo e aquilo não tinha nenhuma condição de acontecer, seja em termos reais ou em termos nominais. Obviamente o governo viu que aquilo era impossível e começou uma discussão feroz. Então foi pensado em resolver o problema em médio e longo prazo e o crescimento do salário mínimo foi vinculado ao PIB. Foi feito um seminário em Campinas, o presidente da CUT foi no seminário e gostou da ideia, depois virou ministro e convidou a equipe para assessorar o Ministério do Trabalho. Logo essa ideia vingou e hoje se tem uma estratégia do salário mínimo vinculada ao aumento do PIB e esta tem tido frutos muito importantes que abrem para a questão da participação social e de partilha da política pública.

Definir pobreza não é fácil, pois ela está historicamente relacionada com o equacionamento da questão agrária e com a origem no reconhecimento da propriedade privada ainda no período do Império. Foi reiterada pelo processo de formação do mercado nacional de trabalho, a partir do terceiro quarto do século XIX e transformada durante o processo de industrialização, com a emergência da pobreza de natureza urbana. A pobreza foi amplificada pelo arranjo econômico pós-64, com a concentração da terra e a reiteração de um mercado de trabalho de baixa renda e a precariedade ocupacional, mas, sobretudo, realimentada pelo longo período de estagnação econômica do país após a crise do endividamento.

A pobreza se encontra associada ao estágio de desenvolvimento e as características da sociedade. Isso caracteriza o tipo de enfoque que se dá para a pobreza. Quando se discute o problema da pobreza nos EUA, é basicamente do ponto de vista monetário. Dado a baixa proteção social que se tem nos EUA e o imperativo da proteção ser construída via mercado, todo debate da pobreza está voltado para a ideia de dar dinheiro para que o indivíduo tenha capacidade de superar esse estado. Na sociedade europeia a perspectiva da pobreza é outra, não é de natureza monetária e sim de disponibilidade de bens públicos. A ideia é que a sociedade precisa partilhar sua riqueza e transferir para a população em situação desfavorável um conjunto de bens públicos, não pela via monetária, não pelo mercado, mas por meio da política pública do Estado.

Essa duas visões podem ser complementares, mas elas concorrem entre si e nesses últimos a visão de natureza monetária sobre a pobreza acabou prevalecendo a tal ponto que a própria ONU criou um indicador – que é uma aberração completa – que traz a ideia de viver com um dólar e pouco por dia; e construiu um conjunto de

indicadores internacionais de comparação de pobreza. Isso é um problema porque alguns bens públicos não podem ser monetarizados como é o caso da saúde e da educação. É possível pensar a pobreza de maneira mais ampla?

Houve no Brasil a perda de uma perspectiva histórica da pobreza. Como é que a história brasileira constrói uma situação de pobreza no país e como estruturas políticas, sociais e econômicas estão na raiz desse problema? Uma delas é a questão agrária que foi muito mencionada neste evento. Outra questão é a formação e organização do mercado de trabalho brasileiro, onde boa parte dos trabalhadores não tem nenhum tipo de proteção social, sendo ainda mais grave no campo. Em 1942, quando a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) foi adotada, o Ex-Presidente Vargas deixou que os instrumentos de regulação que haviam sido construídos desde a Lei de Terras continuassem regulando o mercado de trabalho agrícola e fez a CLT para um mercado de trabalho urbano. Ao invés de todos terem os direitos, a CLT é recortada apenas para aqueles que tiverem a carteira de trabalho assinada, ou seja, o Estado só fala de proteção social para aqueles que tiverem carteira assinada. Este instrumento segmentou o mercado de trabalho no momento de sua regulamentação.

Este é um problema que continuamos carregando do ponto de vista da desigualdade e da pobreza. Há fatores históricos e culturais na sociedade que não nos permite resolver a pobreza por meio de uma programa, como o Bolsa Família ou o PRONAF, se nós não entendermos que existem estruturas e modos de organização e regulação do Estado e das políticas públicas que são de natureza muito mais estruturadas, mais profunda e mais extensas. Estruturas que sem uma alteração não nos permitem resolver a pobreza.

Nos últimos 20 anos a pobreza foi intensificada com a crise no mercado de trabalho, inflação, deterioração da renda, crise fiscal, desmantelamento da política social, transição demográfica e mudanças nos vetores migratórios. Esses fatores contribuíram para a amplificação das desigualdades e aumento da pobreza não só nas regiões metropolitanas, mas nas pequenas e médias cidades brasileiras.

Ao olhar a pobreza pelo ponto de vista monetário (tabela abaixo) por meio da população em 10 estratos (decis) do mesmo tamanho, se pode perceber uma tendência de queda ao longo dessa década. Portanto, a pobreza no Brasil que estava até o quarto estrato da sociedade brasileira foi reduzida, em 2009, aos dois primeiros estratos.

Do ponto de vista monetário, provavelmente ao final dessa década será possível ter condição de superar o problema da pobreza se for mantido o crescimento e a situação de desenvolvimento.

Entretanto, como já destacado e como é trabalhado no projeto, é preciso olhar a pobreza por um conjunto de outras dimensões para além da renda. Estas outras dimensões podem ser vistas nas figuras baixo, onde a linha intermediária (com valor 1) é a situação ótima e no centro ou na parte mais externa estão as situação mais graves. O que se percebe, tanto em 2004 como em 2008, é que as linhas vermelhas, que é da pobreza rural, não se aproximam das condições intermediárias, ou seja, da situação ótima.

Com isso, é possível afirmar que nesta década os indicadores sociais, para além da renda, não apresentaram avanços ou os avanços foram muito pequenos. Houve aumento de emprego, tem o Programa Bolsa Família, mas os outros fatores que se associam a dimensão de pobreza não apresentaram alterações significativas, pois os outros indicadores continuam muito semelhantes ao início da década – somente a defasagem escolar e o analfabetismo demonstraram pequenas mudanças.

Quais as questões relevantes frente a essa situação para uma agenda de discussão da pobreza rural? Em primeiro lugar, há no Brasil um indicador que se chama Número de Identificação Social (NIS). Ele está presente em todas as políticas sociais brasileiras (educação, saúde, trabalhoetc.), entretanto, cada ministério tem um formato diferente de acompanhamento do NIS, pois muitas políticas não dialogam e não se articulam.

Há a necessidade de levar os serviços públicos para o campo e não fazer com que as pessoas do campo venham para as cidades. Para isso há que se enfrentar algumas dificuldades, com a grande fragmentação das política pública no Brasil, onde os programas podem ter um objetivo comum, mas não há nenhum grau de integração entre eles.

Ao olhar a pobreza numa matriz multidimensional de direitos (educação, saúde etc.) Há que se entender que parte dessa carência de acesso aos serviços não se deve a ausência de instituições que possam permitir a superação da pobreza, ao contrário, parte dessa pobreza decorre do formato das instituições que existem hoje no Brasil. É central modificar essa institucionalidade e articular os instrumentos de ação das políticas públicas.

No caso da política rural, a dificuldade de construção de uma institucionalidade é maior por causa da dispersão da sua população. De toda forma, é fundamental romper a fragmentação e a polarização da política pública para o enfrentamento da pobreza. Caso não se faça isso, não só a questão da pobreza encontrará limites ao seu combate, como outras ações apresentaram resultados menos expressivos.

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

■ **José Arnaldo de Britto**

Assessor da Presidência da CONTAG

Quando foi falado da necessidade da construção de uma agenda de proposição de políticas para o enfrentamento de pobreza rural, Cândido tem razão de dizer que é uma presunção muito grande sairmos daqui já com uma agenda. A agenda com certeza vai sempre passar por um processo de intervenção, de modificação e de efetivação. A primeira pergunta que se faz é de que desenvolvimento estamos falando? Não é possível desenvolver sem envolver. Esse envolvimento chama-se expandir, melhorar, qualificar e tantos outros sinônimos que poderia encontrar.

Não poderá haver o desenvolvimento sem que haja o engajamento dos sujeitos(as): jovens, mulheres e terceira idade. Os jovens que estão no campo não estão motivados para continuar lá. As políticas públicas precisam pensar na mulher no meio rural, que tem a tarefa dupla, tripla, de manter a família e a agricultura. Também é preciso construir programas voltados para a terceira idade no meio rural, pois não existem políticas públicas para esse segmento.

E a pergunta que não quer calar é: desenvolvimento pra quem e para que? Está se enfrentando problemas no Piauí por conta do “desenvolvimento” que chegou com a plantação de eucalipto para celulose. Em 35 municípios está correndo a notícia que o desenvolvimento chegou, pois vão empregar diretamente 1.800 pessoas nestas plantações. Uma das características desse desenvolvimento é que a grande maioria dos agricultores familiares está sendo convidada a deixar de produzir seus produtos diversificados para plantar eucalipto. Diante disso, a sociedade civil e o poder público precisam intervir e questionar qual visão de desenvolvimento é mais conveniente. O papel da sociedade civil também passa pela intensificação do controle social. A CONTAG cometeu um equívoco no Governo do Presidente Lula por pensar que tinha um companheiro como Presidente e por isso não precisava mais se mobilizar, ir para as ruas reivindicar. São equívocos que estão sendo revistos.

A CONTAG fez uma avaliação muito positiva das conquistas que são o PAA, PNAE e o PRONAF, mas agora tem outros problemas, como a organização da produção,

dinâmica da produção etc. Nesse sentido, o papel da sociedade civil é de suma importância nas ações de controle social. Não dá mais para pensar o desenvolvimento sem rever a matriz tecnológica, com o uso indiscriminado dos venenos. Além disso, há que se rever a questão das pesquisas, pois a Embrapa sempre pensou no agronegócio e na exportação e hoje é preciso ter uma diretoria na Embrapa voltada para a agricultura familiar. A assistência técnica também é um gargalo, pois carece de uma orientação permanente, continuada, gratuita e que esteja pautando na realidade cotidiana dos atores sociais.

Muitas políticas públicas avançaram significativamente mediante reivindicações, proposição e acompanhamento dos movimentos e da sociedade civil organizada, mas precisa avançar ainda mais no inter-relacionamento das políticas públicas. A assistência técnica não pensa na comercialização, que não conversa com o financiamento, que não concebe uma condição digna do agricultor e da agricultora no campo – visto os problemas sérios de endividamento da população rural. Portanto, precisa haver uma articulação entre os instrumentos de intervenção no Brasil.

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

■ **Humberto Oliveira**

Secretário Executivo do CONDRAF

Quando se discute pobreza no Brasil e a relação da pobreza rural com a pobreza total, é necessário ter um recorte de ruralidade. Como os dados mostraram, o mais infeliz dos pobres é o pobre rural. Por isso, como é preciso ter um meio rural com gente, e gente feliz, que foi um adendo feito por um representante da CONTAG as políticas do Brasil Rural. Esse elemento da felicidade, que é subjetivo, é muito importante. É preciso insistir em um debate sobre a importância e o papel do rural na nossa sociedade.

Não há como se sentir confortável ao discutir desenvolvimento no campo se não mudar o meio rural brasileiro. É como se quisesse convencer as pessoas de viverem

num lugar ruim, atrasado, insignificante, com ausência de políticas públicas e onde as pessoas sofrem preconceitos. Parece uma condenação, sobretudo com a juventude. Portanto, não será somente com políticas agrícolas que vai se convencer os jovens a viver no campo, pois eles querem diversão, lazer e felicidade.

O professor Renato trouxe uma questão sobre a contabilização oficial da população rural brasileira, que não condiz com a realidade. Conforme o Secretário, isso não lhe incomodava enquanto não estava no governo, mas agora isso incomoda porque é um dado oficial que não reflete a realidade do país. Isso tem que estar em uma agenda pública para demonstrar que as pessoas que vivem no campo não vão desaparecer e que não serão residuais no futuro próximo. Caso contrário, os gestores públicos deixaram de investir nesse espaço, visto a falsa compreensão do rural enquanto um lugar sem visibilidade e pouca importância. Para tanto, o Condraf fez uma proposta de Lei onde pelo menos 1/3 da população brasileira viva na área rural com dignidade – isso foi baseado na Lei da França que indica que no mínimo 20% das pessoas devem viver no campo.

A implantação da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDDBR) tem dois importantes destaques que tem a ver com o enfrentamento da pobreza no país: a renovação das institucionalidades e o marco jurídico e normativo. No primeiro caso, é importante construir e renovar as institucionalidades públicas-coletivas (conselhos, colegiados, fóruns), as governamentais e as não governamentais (da sociedade civil). Nessa proposta, as atuais institucionalidades não estão preparadas, pois algumas são obsoletas, mal estruturadas e também perderam importância diante da atual conjuntura do rural e do agrícola. A maioria dos municípios rurais do Brasil não tem secretarias de agricultura ou quando tem são muito mal estruturadas, com orçamentos pequenos e sem infraestrutura.

Assim, quando os Ministérios e Secretaria Especiais encaminham aos estados e municípios questões referente à igualdade, juventude, mulheres, direitos, segurança alimentar etc., localmente não se encontra uma institucionalidade correspondente que se responsabilize pela operacionalização da política. Desta forma, existe uma dificuldade de repercutir no nível estadual e municipal as decisões federais. Para tanto, é fundamental pensar as institucionalidades governamentais.

Há que se pensar também as institucionalidades das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, pois a grande maioria não tem um setor, um departamento ou uma secretaria que trata a questão de gênero, geração, meio ambiente, segurança alimentar etc. É importante estar preparado para construir e recriar essas institucionalidades para reduzir as dificuldades de operação de determinadas políticas.

A questão do marco legal é complementar a renovação das institucionalidade. É preciso ter normas e leis que também retratem o que está sendo defendido na política de desenvolvimento para o Brasil rural, como ocorreu com a Lei de Segurança Alimentar, Pronera, educação no campo etc. Paralelamente, a sociedade civil também pode alterar suas normas por meio do Presidente de uma Federação, cooperativa, associação etc. Por exemplo, a mudança de regimento para implementar uma nova condição de tratamento da juventude rural numa cooperativa faz parte da adaptação às novas conjunturas.

Precisamos ter uma reação muito diferente do que foi a primeira reação de quando nós terminamos de construir a proposta de política de desenvolvimento para o Brasil rural. A primeira reação era se fazer um debate com esse documento. O debate é importante, mas ele pode levar a um círculo de correção e acúmulo. A política que está aí não é a dos sonhos, mas é o documento que se retirou de um.

Após um amplo processo de debate, consultas e conferências nos municípios, estados, territórios e em nível nacional, a PDBR precisa ser implementada nas distintas escalas de governo. Por fim, o Secretário Humberto afirmou acreditar que a experiência da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural possa contribuir com a construção de uma agenda nacional de erradicação da pobreza rural no país.

PLENÁRIA - PERGUNTAS E COMENTÁRIOS

Zayra Quesada – Ministério de Agricultura da Costa Rica

Está presente uma delegação de 13 países da América Latina para aprender com a experiência brasileira. A pergunta é objetiva: se todos querem uma sociedade mais feliz, está se contemplando políticas voltadas para a família? Na Costa Rica os filhos são mais felizes se vivem com seus pais. Esse aspecto está sendo considerado nas políticas brasileiras.

José de Jesus Ribeiro – Secretário Geral da Fetag do Amapá

O calcanhar de Aquiles do MDA, que é um filho rebelde, é o INCRA, que diz não ser mais o responsável por fazer escola em assentamento, pois agora isso seria responsabilidade do MEC. Só que o MEC não faz. Com relação às estradas, os custos são padronizados, mas a Amazônia é diferente que as outras regiões. Isso também ocorre com posto médico. Sem resolver isso não pode ocorrer desenvolvimento.

Ozenildo Correia, Assessor Territorial do Estado do Maranhão

Como a mesa consegue perceber a falta de participação nos debates dos territórios? Dentro dos territórios e dentro dos colegiados a participação está muito fragilizada. O movimento sindical está fragilizado na participação do projeto político do segmento. A Contag precisa pensar, em nível de Brasil, qual a estratégia para fortalecer isso na base. Com relação aos governos, como fazer que as secretarias estratégicas (agricultura, planejamento, assistência social, educação e saúde) estejam presentes na discussão territorial? Por último, a questão habitacional, que precisa ser repensada para dar uma melhor qualidade de vida aos agricultores nos territórios?

Anderson Pudo – Território Sertão Produtivo da Bahia

O Pronaf foi, sem dúvida nenhuma, uma conquista para a vida dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, e hoje conta com um grande volume de recursos empregados. No entanto, é o momento de fazer uma importante avaliação do Pronaf, principalmente sobre a inadimplência. No município de Caetité, o Banco do Brasil não financiou as lavouras de mandioca em 2010 porque a inadimplência chegou a 35%. Em outros municípios pequenos a realidade também é essa. É preciso fazer uma discussão nesse sentido, como também no tema do zoneamento agrícola, que é uma dificuldade atual.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural tem um papel muito grande em todo debate territorial. No entanto, nos municípios pequenos os conselhos estão muito fragilizados, em alguns lugares não funcionam e em outros nem existem. Quer saber qual a orientação do Condraf nesse sentido?

Berge – Amazonia

Todas as conquistas desse país passaram pelo movimento sindical. Lembra quando começou o movimento chamado Grito da Terra, que começou lá na Amazônia como Grito do Campo, passou para Grito da Amazônia e depois virou Grito da Terra Brasil. Manifestou sua frustração na forma como o movimento sindical brasileiro se retrai nas suas lutas atualmente. As conquistas precisam continuar.

Proponho uma discussão por políticas de desenvolvimento para a Amazônia porque não concordamos com aquela que estão fazendo lá. O Governo do Estado tem um programa chamado Zona Franca Verde, que oferece o Bolsa Floresta de R\$ 50,00 para os moradores manterem a floresta. Quem vive com R\$ 50,00? Então proponho que na agenda tenha um espaço para discutir políticas específicas para a Amazônia.

Maria Motta – Fundo de Combate a Pobreza do Estado da Bahia

É preocupante a questão da informação para a população rural. Considero importante esse tema estar inserido dentro dessas diretrizes que foram colocadas no Fórum.

Em 2000, embalados pelo simbolismo do novo milênio e pelo marco que a constituição trazia para a proteção e promoção social nesse país, foi constituído um Fundo Nacional de Combate a Pobreza para funcionar até dezembro de 2010, o qual permitia a promoção de Fundos Estaduais de Combate a Pobreza. Sem querer adentrar os pressupostos e estratégias desse Fundo, ele teve grande importância no funcionamento das políticas. Como a vigência dele acaba em 2010, foi proposta a sua prorrogação que tramitou no Senado e foi aprovada. Agora ele está parado no Congresso Nacional, sendo chamado da Emenda dos Pobres. Os parlamentares colocam que só vão apreciar como favorável após aprovar a PEC 300, que trata do reajuste dos militares.

Em síntese, se não houver uma ampla articulação dos movimentos sociais, sobretudo daqueles que estão militando na causa da pobreza, a prorrogação do Fundo não será aprovada e durante o ano de 2011 não estará disponível esse recurso, que hoje está na ordem de R\$ 18 bilhões. É com esse recurso que se financia 68% do Programa Bolsa Família, 24% do orçamento do MDS e 3% a 4% das ações de saúde. Proponho que neste Fórum seja elaborado um documento solicitando aos parlamentares o empenho, pois depende só deles a aprovação dessa emenda antes do final do ano.

Valmir Macedo – Território Paraguaçu da Bahia

Vivi na zona rural e vi os colegas saindo para trabalhar em São Paulo na lavoura da cana-de-açúcar. Foi um dos raros que teve a oportunidade de ingressar na Faculdade de Agronomia e perceber o quanto o meio rural era desprezado. Nas décadas de 1980 para 1990 a Embrapa fez um forte trabalho, que gerou muita renda e buscou muitas pessoas que tinham saído do estado por falta de trabalho. Com a chegada do Programa Luz para Todos, desde 2003 para cá, também houve muita mudança. Pergunto ao professor Cláudio a relação entre custo e benefícios para estabelecer um ensino superior no meio rural.

Idamar – Território do Madeira Amazonas

Realmente não há integração das institucionalidades e das políticas e havia a expectativa que os temas do meio ambiente e da agroecologia estivessem em foco nesse Fórum. No Norte, pela riqueza da biodiversidade, a pobreza é sinônimo de atraso e não de fome como nas demais regiões do Brasil.

Atualmente se gasta muito com diagnósticos, fóruns, pesquisas e outros eventos que ampliam os conhecimentos dos representantes de movimentos, ONGs, institutos e universidades – não que isso seja errado – mas infelizmente esse conhecimento não é repassado ao público alvo que são os agricultores familiares. Como melhorar isso? Houve avanços neste governo, como os programas de transferências de renda e com o Programa Territórios da Cidadania, mas acredito que não se trata com seriedade o repasse e a transmissão de conhecimento para o público alvo. Se isso continuar, com certeza a Região Norte vai ter fome.

Gardênia – Consultora da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA

Como se explica tanto investimento, tanta política e tantos projetos voltados ao enfrentamento da pobreza rural e os resultados que se verificam não correspondem a esse investimento nos territórios e nos municípios?

É importante pensar na qualificação das institucionalidades e nas políticas públicas que disponibilizem crédito e serviços básicos para os territórios. Mas, não se muda e não se constrói institucionalidades, não se qualifica políticas públicas e os processos de desenvolvimento nos territórios se não houver uma mudança por parte das pessoas envolvidas no processo. Há que se perguntar o que estamos fazendo nos locais para tratar dessa questão? Mudança longitudinal passa pela compreensão da necessidade de um processo de formação. Como colocou a professora Wanderley, não é qualquer proposta de formação, é uma formação para a vida que passa necessariamente pela capacidade de implementação de um projeto formativo atraente que qualifique as pessoas e que desenvolva a sua criatividade, a sua capacidade participativa e a sua disposição de traduzir concretamente as ações nos seus territórios. O que vai se materializar na ampliação da sua qualidade de vida.

Raquel Furtado – INCRA

A questão do INCRA ou do MEC faz parte do que foi posto na mesa: fragmentação da política pública. O INCRA constrói, desde que passe pela prefeitura a consulta, que passe pelo governo do estado, que passe pelo MEC. Se todo mundo disser não, então o INCRA constrói; se alguém disser talvez, o INCRA não constrói. É assim que funciona. É tão fragmentado que os dois representantes do MEC falaram da educação no campo, mas nenhum deles tratou do Pronera.

Dentro do que o Cândido colocou de desconstrução do desenvolvimento e da necessidade de um novo conceito, é preciso que as grandes cidades estejam do jeito que estão? Foi por opção das pessoas. Será que as pessoas mudaram por opção?

Quem é gestor público sabe que a execução orçamentária tem um planejamento no início do ano e, com todos os impeditivos no decorrer do processo, chega o final do ano e se acaba gastando com os municípios que estão mais organizados. Exatamente na contramão do que foi programado. Precisa-se investir no que está menos organizado. Não seria importante fazer uma avaliação do gasto público a partir dos municípios pequenos?

Outra questão: é importante querer um Brasil rural com gente feliz, mas é preciso tomar cuidado para não definir felicidade pela ótica da cidade.

Adalberto – Delegado do MDA do Piauí

Os debates anteriores estavam muito voltados para a caracterização da pobreza, do ponto de vista técnico. Precisa-se tratar do tema do direito a ter direitos. Um direito elementar de todos, que é o direito a alimentação, ficou totalmente relacionado ao direito ao trabalho. Considerando que uma sociedade moderna, com tanta evolução da tecnologia que chegou ao ponto de ter máquinas substituindo os homens, não seria necessário desvincular o direito à alimentação do direito ao trabalho. Como é que se pauta isso nesse debate?

No campo, uma grande barreira que existe hoje está relacionada com o preconceito, que vem de uma formação, que todos tivemos e que continua muito forte na própria formação cultural. Quando era criança no campo, deixava o sapato para calçar no dia da missa e a melhor roupa era usada aos domingos. Ia para a roça descalço ou com chinelo ruim e a roupa de ir para roça não era lavada uma vez por semana. Esse forte preconceito que se tem sobre o rural é uma das razões da juventude ir para as grandes cidades.

No campo da institucionalidade, um segmento que precisaria entrar na pauta do Governo Dilma é a atualização do marco institucional do cooperativismo. Não dá para continuar com esse marco tão atrasado, sendo necessária uma reformulação, visto que isso poderia auxiliar no combate a pobreza por meio de mecanismos que facilitem a organização cooperativa de produção.

Por último, o MDA precisa restabelecer uma relação com a Emater, reconhecendo, reorganizando e ajudando os estados na reestruturação deste serviço. Além disso, o Ministério precisa ampliar a sua relação com o Ministério da Saúde – Secretarias Municipais de Saúde –, Ministério de Desenvolvimento Social – Secretarias de Assistência Social – e Ministério de Educação – Secretarias Municipais de Educação. Acho que essa é uma contribuição que o governo federal pode dar para que o marco institucional, lá na base, possa ser reconhecido e valorizado pelos prefeitos, sob pena

de tirar do último plano as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Rural ou de Agricultura.

Vera – Assistente Social do DNOCS

O Arnaldo falou da importância de trazer a discussão do desenvolvimento rural visando à melhoria das instituições públicas como o DNOCS, que estão esquecidas atualmente. O DNOCS é uma instituição de 101 anos, que teve uma função importante no combate a seca no Nordeste. Hoje se trabalha noutra perspectiva, não de combater a seca, mas de aprender a conviver com ela. Convido o pessoal da Contag e o Humberto do MDA para entrar na luta de reconstruir o DNOCS. Esta instituição é genuinamente nordestina e precisa de apoio da sociedade civil como um todo. A perspectiva do DNOCS é trabalhar na gestão dos recursos hídricos, no processo de desertificação e no desenvolvimento regional, contribuindo com a redução da pobreza por meio da produção de alimentos.

Teresinha Coutinho

Sugiro que os governos invistam em ciclovias, pelo fato de que elas contém vários aspectos positivos: i) não é poluente para o planeta; ii) reduz o trajeto para as escolas; iii) incentivaria a produtividade.

Maria Ribeiro – Secretária de Cultura do Estado da Bahia

De que agricultura familiar o Estado está falando? É numa agricultura familiar nos moldes do pacote tecnológico da revolução verde? É possível pensar numa agricultura familiar diversificada orgânica? Isso é possível ou é utópico?

O governo está fazendo editais para a sociedade civil assumir o papel da assistência técnica. Não seria interessante reestruturar as instituições de extensão rural já existentes?

É importante que o MDA se aproxime mais do Ministério da Cultura, pois o diálogo ainda é muito distante. O Ministério da Cultura já dispõe de uma política de valorização da identidade e da diversidade cultural com editais para os quilombolas, ribeirinhos e assentados, o que demonstra um investimento na identidade cultural do espaço rural.

Sobre a gestão social, é necessário pensar em um programa de formação dos gestores públicos, como também para os representantes da sociedade civil.

Soeli Franco

Fará duas proposições. A primeira é que o MDA repassasse recursos para a elaboração de um Plano Local de Desenvolvimento Rural para que os municípios

discutissem efetivamente todas essas políticas que estão sendo tratadas no V Fórum. A segunda proposição é de que seja utilizada o termo “políticas de geração” em vez de “políticas para a juventude”, para que também sejam incluídos nestes programas as crianças e os idosos. Estes últimos acabam sendo marginalizados no meio rural, enquanto que eles podem produzir, mesmo que de uma forma diferenciada.

RESPOSTAS:

Cândido Grzybowski

Qual é o recorte do desenvolvimento ? Nos últimos três séculos a humanidade foi marcada por esta industrialização que chegou ao seu limite. A racionalidade nos tirou a emoção no trato com qualquer coisa viva, no entanto nós somos parte dessa biosfera/natureza, mas a deixamos de lado. Hoje se impõe como imperativo da sobrevivência da humanidade a biocivilização e isso traz ao centro dessa reconstrução o chamado rural. Então, ele é o futuro e não o passado.

O futuro possível da humanidade passa pela desconstrução das ideias , dos preconceitos, mas, sobretudo, da lembrança que a biodiversidade só existe no campo. O patrimônio da humanidade está sendo gerido, sobretudo, por agricultores familiares e camponeses – camponês no sentido lato, que inclui indígena, quilombola etc. É preciso reconstruir um rural para ser capaz de restaurar uma biocivilização que sirva a todos. Como foi comentado por um companheiro da Amazônia, quando lembrou da ciência e da tecnologia, existe hoje um conhecimento fundamental para a humanidade reconstruir que é o conhecimento tradicional – o qual conhece como as plantas e os animais vivem e por isso se tem tanto interesse em privatizar por meio da propriedade intelectual. Esta é uma grande luta na reconstrução no Brasil.

Hoje se trabalha nas universidades públicas para privatizar o saber, impedindo que se pense no pequeno produtor porque ele não é um mercado. Mas, instituição pública não pode ser controlada por empresas privadas. Por exemplo, a Monsanto estava no Conselho da Embrapa.

Disse que a ideia de avaliar o gasto público é extremamente necessária, ainda mais se for feito de modo per capita, para mostrar a injustiça social que é mantida, sobretudo para comparar o gasto social daqueles beneficiados pelo Programa Bolsa Família em relação aos que se tornam rentistas do Estado. Com isso, vai se perceber que a grande transferência de renda ocorre só para alguns que nascem com uma renda mínima de privilégio.

O Bolsa Família deveria servir como uma renda básica de cidadania na perspectiva do direito para quem estivesse no campo e na cidade. Na conjuntura atual, não se trata de transferência de renda pública simples e sim do combate a injustiça social por meio do acesso ao recurso público.

Outra questão é sobre a formação, a educação e como garantir a participação na base. Para Cândido, não tem como construir participação sem ouvir os que não participam, pois não se sabe como eles devem participar, porque não participam, como querem participaretc. Ou seja, os diálogos, no nível do território, são a base da desconstrução do poder e de sua reconstrução. Uma última questão sobre a agenda: precisa-se escutar os beneficiários, o cidadão que está lá na ponta. Quem é da base dos territórios deve ver com eles qual é a prioridade de agenda deles e ver se ela está coerente com o que foi falado no V Fórum.

Claudio Dedecca

A grande preocupação no campo da pobreza rural é que temos que hierarquizar e escolher quais são as prioridades do ponto de vista dos instrumentos de políticas públicas. Hoje o Brasil é o único que tem uma matriz institucional em políticas sociais, que possuiu inclusive financiamentos especiais vinculados a elas. Olhando para isso, como podemos fazê-la ter mais resultados? É um conjunto enorme de programas e esses recursos são mal gasto. Eles não tem o resultado que nós gostaríamos que tivesse do ponto de vista da redução da pobreza rural.

O Ministério do Trabalho tem o Fundo de Amparo ao Trabalhador, que tem três funções: qualificação profissional, intermediação de mão de obra e seguro desemprego. Em 2004 e 2005 o Ministério fez um conjunto de conferências para tratar de uma nova estratégia de utilização desse fundo, o que resultou na formulação do Projeto Integrado de Políticas Públicas, Emprego e Renda. O Ministério pensou em pegar essas três funções, que não dialogam, e constituir uma coisa chamada Centro Público de Emprego, onde as pessoas que estão no mercado de trabalho podem recorrer, obter o seguro desemprego, regularizar a mão de obra e ter acesso a qualificação. Quando chegou na região da Amazônia nos deparamos com situações que não tem aderência. A ideia de ir lá e levar o Centro Público onde se enfrenta essa dificuldade.

O INCRA e o MEC não constroem escola no meio rural porque a integração das políticas públicas é praticamente zero. Se não bastasse isso, no Brasil o pacto federativo permite que algumas esferas da administração pública possam não contribuir com as demais e, em alguns casos, ainda atrapalham. Precisa-se resolver esse problema da não articulação das políticas públicas. Por exemplo, uma equipe poderia ir à Amazônia

e cadastrar as famílias no Bolsa Família, política de emprego, serviços de saúde etc. Mas isso não ocorre. Porque as políticas, que muitas vezes tem problemas e necessidades comuns, não seguem pelo mesmo canal? Porque o indivíduo tem que bater na porta de cada Ministério? O pior é que estamos ampliando crescentemente a fragmentação das políticas, numa confusão do que é política e do que é ação da política.

Houve duas iniciativas do governo que tentaram romper com esse problema. A primeira foi o Programa Territórios da Cidadania, que faz com que todos os ministérios dialoguem entre si e busquem a integração. Outro Programa é o Pró-jovem, onde havia 32 ações de qualificação dos diferentes ministérios, mas eles não dialogavam entre si. A estrutura das políticas não esta formatada para o diálogo entre elas e para as ações conjuntas. Isso piora entre os diferentes níveis de governo. É preciso melhorar as funcionalidades das políticas senão os sonhos maiores dificilmente serão conquistados. Enfim o espaço das políticas tem sido muito mal aproveitados.

José Arnaldo de Bitto

Falou-se de educação, que é a base da sustentação, mas em alguns momentos perdeu-se isso de vista porque a tendência dos filhos dos agricultores é formar-se para o trabalho nos centros urbanos e o retorno familiar não ocorre. Cria o filho, que vai para a universidade, estabelece a dependência do capital e fica na área urbana, com poucas exceções ele volta para área rural.

Como pautar o comprometimento da participação? Isso diz respeito ao controle social, revendo alguns princípios que dizem respeito as atitudes enquanto cidadão e cidadã.

O movimento perdeu, em algum momento, a sua identidade. É preciso que o movimento sindical, a sociedade civil e o movimento social revejam o mais breve possível qual é o seu papel nessa caminhada. Existe um estudo que indica que nos próximos cinco anos cerca de 20% dos sindicatos rurais podem estar fechando as portas. Por quê? Porque a demanda é outra, as necessidades são outras e os serviços a serem prestados são outros. Não dá mais para repensar só, precisa-se estar juntos.

Sobre a questão da habitação rural. É um programa importante, principalmente para a Região Nordeste, porque tem uma demanda de mais de um milhão de casas para serem construídas, mas isso não tem sido implementado como se deve. Em Campina Grande, na Paraíba, o gerente da Caixa diz desconhecer o programa de moradia porque ele foi estruturado para construir habitação no centro urbano e não no espaço rural. Esse tem sido um grande desafio, pois as políticas públicas existem, mas não estão chegando na base local.

Há a questão da informação e da comunicação. Ter informações no nosso país é ter poder e poder, como Cândido coloca, é aquilo que determina a situação de desenvolvimento.

Para a Contag, a agricultura familiar é pautada na agroecologia e na preservação ambiental. É preciso repensar o Pronaf, pois não dá para pegar recursos deste Programa para investir em agrotóxicos. Outro desafio é difundir o Programa Garantia Safra para pequenos produtores que plantam um hectare de milho ou feijão. Além disso, apenas 38% das famílias no Nordeste estão acessando o Pronaf B, que é voltado para os agricultores mais pobres.

Por fim, a questão da territorialidade é fundamental e precisa ter mais investimento. Para isso, os movimentos sindicais e sociais precisam ir para os territórios e entender a importância desses espaços. Além disso, precisa-se avançar mais no Programa Bolsa Família, pois tem muita gente que precisa, mas está à margem deste instrumento.

Humberto Oliveira

Uma frase do Adalberto, que é muito parecida com a do professor Ignacy Sachs, coloca o rural como solução dos grandes problemas para as cidades. O professor Sachs tem uma perspectiva do modelo de desenvolvimento muito semelhante àquela colocada pelo Cândido: o rural como futuro e não como passado. Essa discussão também tem sido feita na Europa. Tânia também colocou essa questão, de que mais de 80% dos municípios brasileiros e de mais de 90% da nossa área geográfica está no meio rural. Por isso a provocação da definição na Lei de 1/3 da população viver no rural.

A Raquel coloca elementos para estudar melhor o movimento das populações, bem como o posicionamento dos governos frente ao rural mais amplo. Quanto se gasta nesses municípios? Por que os gestores acreditam ser mais fácil gastar recursos em municípios maiores? Por que tem pessoal especializado para elaborar o projeto e tem condições mais favoráveis? Enfim, todas as questões colocadas aqui alimentam esse debate sobre a recuperação da importância do rural no desenvolvimento do país.

ENCERRAMENTO

- **Carlos Miranda** – Agradecimentos finais
José Patriota – representando o Governador do Estado de Pernambuco – Agradecimentos finais



Plenária do V Fórum



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