

IICA

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A nova cara da Pobreza Rural

Desenvolvimento e a Questão Regional



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

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A Nova Cara da Pobreza Rural: desenvolvimento e a questão regional

VOLUME 17

Organizadores da Série

Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Organizadores dos Textos

Antônio Márcio Buainain e Cláudio Dedecca

Brasília – Fevereiro/2013

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2013



A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional do IICA
está sob licença de Creative Commons Atribución-
No Comercial-Compartir Igual 3.0 Unported.
Disponível em formato PDF em www.iica.int

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: Valentina Pereira Buainain

Diagramação: Patricia Porto

Leiaute da capa: Patricia Porto

Foto da capa: Regina Santos

Impressão: Gráfica e Editora Executiva Ltda.

A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional / Carlos Miranda
e Breno Tiburcio (Organizadores da Série); Antônio Márcio Buainain e Cláudio
Dedecca (Organizadores dos Textos) Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento
rural sustentável; v.17)

540 p., 15 x 23 cm

ISBN 978-92-9248-452-1

1. Desenvolvimento rural 2. Pobreza 3. População rural 3. Políticas 4. Setor
publico 5. Desenvolvimento econômico e social 6. Desenvolvimento regional 7.
Brasil I. Miranda, Carlos II. Tiburcio, Breno III. Buainain, Antonio Marcio IV. Dedecca,
Claudio V. IICA VI. Título

AGRIS
E50

DEWEY
339.46

HOMENAGEM AO JOSÉ SIDNEI GONÇALVES (*IN MEMORIAM*)

José Sidnei Gonçalves, Sidnei, como era chamado pelos colegas e amigos, se considerava um “teimoso” e se orgulhava de sua “teimosia”. E tinha razões para isto. Nasceu em uma família humilde e numerosa da Zona Rural paulista (Itaberá). Era o sexto dos nove filhos do Roque do Cilico, motorista de caminhão que transportava feijão. Neto de Alcides Lobo, lavrador sem terra que o criou e que desde cedo definiu as regras básicas do jogo que ele enfrentaria ao longo da vida, sempre com teimosia, e que o transformaram na figura humana e no profissional íntegro que todos reconhecemos e admirávamos.

Aguerrido polemista de alma aberta, democrata convicto, profundo conhecedor da agricultura e do meio rural brasileiro, leitor compulsivo, com memória prodigiosa para nomes, números e locais. Sidnei defendia seus pontos de vista com entusiasmo, mas sem a arrogância comumente associada ao saber acadêmico; com voz alta, mas sem desprezeitar seus interlocutores; com legítimo orgulho de quem havia conquistado seu espaço com seu próprio esforço, mas sem perder a humildade que nada tinha de submissão. Contador de histórias e causos, unia o saber acadêmico às experiências que tinha vivido ou conhecido de perto como figurante ou ator principal, sendo uma delícia escutá-lo e com ele discutir.

Criado no Bairro do Querosé, assim chamado por que não tinha eletricidade à época de sua infância, ele começou a trabalhar ainda criança para ajudar a família, tendo sido engraxate, colhedor de feijão, aplicador de veneno em lavouras de batata, técnico agrícola e depois pesquisador no Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, ao qual esteve ligado boa parte da vida profissional. Ele dizia que conhecia a renda da terra muito antes de ler Marx, pois seu avô plantava de meia e pagava 20% da colheita de renda, que fazia falta à família no final do ano. Sabia o que era um boia-fria antes de ouvir, anos mais tarde, os debates sobre trabalho temporário na academia. Aprendeu a importância da gestão contribuindo e controlando o minguado orçamento da família. Tinha orgulho de sua origem, da trajetória da irmandade e da sua própria.

Teimosia apenas não explica o Sidnei, sua formação, sua trajetória e seu sucesso. As regras do jogo foram importantes. Segundo ele mesmo nos relata na introdução da sua tese de doutorado, na casa do avô todos tinham que trabalhar, mas “estudar era o objetivo e todos os prêmios eram vinculados ao desempenho escolar. Para o velho Alcides não bastava ter

boas notas, mas as maiores notas da classe, pois apenas estando entre os primeiros teríamos alguma chance.” E a estratégia deu certo, “pois dos 8 filhos vivos todos são universitários e da velha casa amarela do Bairro do Quersone, a teimosia em trapacear as regras sociais fez emergir agrônomos, jornalistas, biólogos e professores.” Na cidade de Itaberá falava-se na inteligência superior dos filhos do Roque do Cilico, mas o próprio Sidnei desmistificava e dizia, sem falsa modéstia, que “não era nada disso”, e que o sucesso deles era resultado da “necessidade forjando a vontade de vencer, ainda que com suor e lágrimas”. Nenhum ficou preso ao meio rural, embora todos tivessem mantido os vínculos profissionais e pessoais com Itaperá, onde jaz hoje o corpo do Sidnei vitimado pela estúpida e inaceitável violência que tomou conta do país e ceifa diariamente vidas inocentes, privando o país de mão de obra e cérebros tão necessários para o desenvolvimento sustentável e inclusivo que ele sempre advogou.

Com teimosia, Sidnei deixou uma obra acadêmica importante, que apesar de merecida não é possível aqui analisar. Ocupou posições de destaque no governo de São Paulo e realizou projetos que deixaram marcas e bons frutos, sobre os quais há farta informação disponível. Fez amigos e admiradores por onde passou, e deixou esta lição de que teimosia, força de vontade, determinação, que aliadas à educação apresentam-se como uma das chaves fundamentais para o crescimento pessoal e para o desenvolvimento do país. Esta lição, já conhecida pelo Seu Roque e pelo avô Alcides, ainda está longe de ser incorporada pelas famílias brasileiras, e muito menos pelas autoridades, que continuam brincando com a educação e privam outros tantos Sidneis de serem também teimosos em se educar e crescer.

Um dos nossos colegas, o Professor Zander Navarro, manifestou nosso sentimento geral ao saber da “fatalidade inominável” que havia abatido o Sidnei: “eu o admirava profundamente, sobretudo porque representava o ‘intelectual público’ que sempre sonhei que deveria ser o padrão para guiar todos nós. Extremamente inquieto e dedicado, mas democrata radical que levava as discussões ‘até a raiz’, explorando todos os detalhes dos temas tratados, de forma criativa, objetiva, com paixão e respeito. Minha admiração pelo Sidnei sempre foi irrestrita e incondicional. Um colega irrepreensível!”

É assim que todos vemos e rememoramos o Sidnei.

APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

O conteúdo dos estudos e proposições do projeto estão consubstanciados nos volumes 16 e 17 da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, publicados pelo IICA.

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

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

Carlos Miranda e Breno Tiburcio
Organizadores da Série DRS

PREFÁCIO

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

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

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

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

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

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

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

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

Manuel Rodolfo Otero
Representante do IICA no Brasil

RESUMO

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

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

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

RESUMEN

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

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

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

ABSTRACT

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

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

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO - CONTRIBUIÇÕES PARA A AGENDA DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA RURAL.....	19
(Cláudio Salvadori Dedecca)	
CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: VELHAS E NOVAS CARAS.....	33
(Régis Borges de Oliveira)	
1. Introdução.....	33
2. Pobreza: conceitos e mensuração.....	35
2.1 Aspectos metodológicos.....	36
3. A situação da pobreza na América Latina.....	37
4. A pobreza nos países da América Latina.....	42
4.1 A pobreza monetária.....	42
4.2 Pobreza e insegurança.....	45
5. Conclusões.....	52
CAPÍTULO II - CARACTERÍSTICAS REGIONAIS DA POBREZA RURAL NO BRASIL: ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
(Antônio Márcio Buainain, Cláudio Salvadori Dedecca, Henrique Dantas Neder)	
1. Introdução.....	57
2. Metodologia.....	58
3. Indicadores de pobreza.....	60
4. Quem são os pobres rurais no Brasil?.....	67
5. Evolução recente dos indicadores de privação.....	93
6. Inserção produtiva e perfil de rendimentos da população pobre rural.....	97
7. Conclusões.....	108

CAPÍTULO III - DINÂMICA AGRÁRIA NA AMAZÔNIA, SITUAÇÃO REPRODUTIVA
E POBREZA: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO ESTRUTURAL..... 111

(Francisco de Assis Costa)

1. Introdução.....	111
2. Sociedade e economia rural na Amazônia: dimensão, timing e abrangência.....	113
2.1 Trajetórias tecnológicas: uma abordagem dinâmica e multidimensional da dimensão agrária na Amazônia.....	114
2.2 A diversidade estrutural na Amazônia e seus agentes: o ponto de partida das trajetórias.....	117
2.3 Modos de produção, paradigmas e trajetórias tecnológicas na Amazônia..	119
3. Situação reprodutiva e condição de pobreza: uma problematização empírica..	124
3.1 Situação reprodutiva e pobreza – uma observação pelas médias das categorias de trabalhadores nas formas de produção camponesas e patronais.....	124
3.2 Evolução da situação reprodutiva dos camponeses entre os Censos e as implicações numa ótica de pobreza.....	126
4. Situação reprodutiva e pobreza no contexto das trajetórias tecnológicas.....	129
4.1 Evolução da situação reprodutiva e variações nas médias de renda <i>per capita</i> nas trajetórias camponesas e as implicações gerais numa ótica de pobreza	129
5. Mobilidade entre trajetórias camponesas e situações reprodutivas: indicações de tempo e lugar da pobreza	133
6. Determinantes das diferenças nas situações reprodutivas	145
6.1 Determinantes internos às unidades produtivas.....	146
6.2 Determinantes externos – relações de mercado	150
6.3 Determinantes externos – fragilidade da base natural.....	161
6.4 Determinantes externos – política de crédito.....	162
7. Assalariados rurais e pobreza	168
7.1 Evolução da situação reprodutiva dos trabalhadores assalariados nos estabelecimentos patronais entre os Censos e as implicações gerais numa ótica de pobreza.....	168
7.2 Situação reprodutiva de domicílios dos assalariados e as trajetórias patronais.....	169

8. Conclusões e recomendações de política	171
8.1 Conclusões.....	171
Anexos	176

CAPÍTULO IV - DINÂMICAS AGRÍCOLAS, ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS E POBREZA RURAL NO NORDESTE DO BRASIL: ESPECIFICIDADES REGIONAIS NOS CASOS DA CANA-DE-AÇÚCAR, DA FRUTICULTURA IRRIGADA E DA SOJA.....183
(Ramonildes Alves Gomes e Roberto de Sousa Miranda)

1. Introdução.....	183
2. A Zona da Mata e a cara da pobreza no complexo sucroalcooleiro	185
2.1 A presença da cana-de-açúcar na Zona da Mata do Nordeste	187
2.2 Diversificação e potencialidades produtivas na Zona da Mata do Nordeste	191
3. Os vales úmidos nos sertões secos: a irrigação e os polos de fruticultura.....	193
3.1 A construção de territórios dinâmicos e globalizados.....	195
3.2 Os pobres nos vales úmidos do semiárido.....	196
3.3 A especialização regional e os impactos sobre a pobreza.....	199
4. Agricultura no cerrado nordestino: o complexo da soja	201
4.1 O agronegócio no Cerrado e a geração de postos de trabalho.....	202
4.2 Do eldorado nordestino da soja à ampliação dos bolsões de pobreza	204
5. Considerações finais	207

CAPÍTULO V - POBREZA RURAL E DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO NORDESTINO: RESISTÊNCIA, REPRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO217
(Antônio Márcio Buainain e Junior Ruiz Garcia)

1. Introdução.....	217
2. A Região Nordeste e o Semiárido Brasileiro: aspectos socioeconômicos	219
3. A realidade social do semiárido: alguns indicadores.....	241
4. Transformações recentes na sociedade e na economia do Semiárido.....	249

5. Políticas de combate à pobreza rural: algumas reflexões.....	270
6. Estratégias para o enfrentamento da pobreza rural no semiárido brasileiro: algumas conclusões e recomendações	285

CAPÍTULO VI - NOVAS CARAS DA POBREZA DE ORIGEM RURAL NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES, PERFIL E AS ESPECIFICIDADES DA REGIÃO SUDESTE..... 307

(José Sidnei Gonçalves e Sheila Pereira Gonçalves)

1. Introdução	307
2. As novas caras da pobreza de origem rural na região sudeste: evolução e diferenças entre o rural, o urbano e o agropecuário	312
3. As novas caras da pobreza de origem rural na região sudeste: os pobres rurais comparados com os pobres urbanos	329
4. Políticas públicas de intervenção direta na realidade da pobreza rural na região sudeste do Brasil no período 2001-2009.....	336
5. A guisa de conclusão: crescimento e pobreza de origem rural	345

CAPÍTULO VII - AS ESPECIFICIDADES REGIONAIS E SOCIOCULTURAIS DA POBREZA RURAL NA REGIÃO SUL DO BRASIL..... 355

(Paulo D. Waquil)

1. Introdução.....	355
2. Transformações recentes no sul do Brasil.....	356
3. Características e evolução do quadro da pobreza rural no sul do Brasil.....	362
4. Pobreza rural: uma comparação de diferentes abordagens	363
5. Pobreza como insegurança alimentar: uma análise comparativa entre o rural e o urbano.....	369
6. Pobreza como vulnerabilidade da população rural em situações de seca: um estudo de caso no município de Santo Cristo, RS.....	375
7. Pobreza rural e raça no Brasil meridional: um estudo de caso na comunidade de São Miguel dos Pretos.....	379
8. Migração, envelhecimento das populações rurais e a importância das aposentadorias rurais para a redução da pobreza	381

9. Exclusão social e pobreza: um diagnóstico no estado de Santa Catarina	384
10. Fatores determinantes da pobreza rural e urbana em Santa Catarina.....	386
11. Pobreza como escassez dos meios de produção: uma análise nas comunidades rurais pobres no Paraná.....	388
12. Políticas de combate à pobreza rural: algumas recomendações	390

CAPÍTULO VIII - ESPECIFICIDADES DA POBREZA RURAL NA REGIÃO CENTRO-OESTE DO BRASIL399
(Pedro Abel Vieira)

1. Introdução.....	399
2. A região Centro-Oeste.....	401
3. As principais transformações no Centro-Oeste.....	404
4. A dinâmica do produto.....	411
4.1 O setor agrícola.....	419
4.2 O setor industrial.....	432
4.3 O setor de serviços.....	437
5. A dinâmica social.....	439
5.1 População.....	439
5.2 Renda.....	446
5.3 Educação.....	450
6. Considerações sobre a pobreza rural no Centro-Oeste.....	453
7. Sugestões de políticas para mitigação da pobreza rural no Centro-Oeste.....	455

CAPÍTULO IX - A POBREZA RURAL NO BRASIL: UMA ABORDAGEM DE MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL.....461
(Antônio Márcio Buainain, Guilherme Jonas Costa da Silva e Henrique Dantas Neder)

1. Introdução.....	461
2. Pobreza multidimensional: uma análise a partir da abordagem das capacitações de Amartya Sen	463
3. Pobreza multidimensional: contribuições metodológicas.....	464

3.1 A Teoria da Resposta aos Itens (IRT).....	465
3.2 O Modelo de Rasch: a passagem das aplicações gerais para a pobreza multidimensional	467
4. Pobreza multidimensional: aplicações para o Brasil rural	470
4.1 Uma apresentação descritiva das insuficiências multidimensionais.....	470
4.2 Aplicações do modelo de Rasch para a identificação das dimensões de pobreza rural no Brasil	472
5. Considerações finais	487
Anexos	489
CAPITULO X - POBREZA RURAL: PONTOS PARA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	505
(Antônio Márcio Buainain, Cláudio Salvadori Dedecca, Henrique Dantas Neder)	

INTRODUÇÃO

CONTRIBUIÇÕES PARA A AGENDA DA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA RURAL

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

1. Ponto de partida do projeto

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

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

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

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

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

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

Esta perspectiva se constituiu em ponto importante de partida da reflexão levada a cabo no contexto do Projeto Novas Caras da Pobreza Rural, ao considerar como parte

estável e recorrente a parcela de população residindo e trabalhando no campo. Ao longo dos próximos 40 anos, a população rural brasileira será superior à de muitos países latino-americanos, estabelecendo uma configuração demográfica distinta daquela alcançada pelos países desenvolvidos durante a II Revolução Industrial.

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

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

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

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

A justificativa para a adoção das referências é objetiva. Considerando que institucionalmente o país utiliza tais referências para habilitar benefícios da política social, entendeu-se que elas são representativas e válidas para uma abordagem que pretende contribuir e dialogar com a política pública de combate à pobreza. Afinal, se devida-

mente conhecida a pobreza rural associada às duas referências e se adequadamente informados os programas e ações orientados para sua superação, pode-se afirmar que o projeto cumpriu seus objetivos.

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

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

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

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

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

Neste sentido, o projeto tomou a diretriz de explorar ***dimensões da pobreza relacionada aos problemas de acesso a bens e serviços da política pública***. Isto é, quais são as deficiências ou insuficiências de bens ou serviços sociais da população com renda de até ¼ de salário mínimo *per capita*. A abordagem mais abrangente da situação de pobreza foi desenvolvida a partir de seis dimensões socioeconômicas que podem ser consideradas como as mais relevantes. Foram elas: (a) *inserção no mercado de trabalho*, entendendo que este acesso se constitui na principal referência para acesso à renda corrente; (b) *composição da renda corrente familiar*, com o objetivo de entender a situação de fragilidade associada ao acesso ao mercado de trabalho ou a benefícios da proteção social; (c) *acesso à terra*, entendendo que a restrição a uma melhor condição de vida para uma parcela da população rural pode estar relacionada à falta de condições de produção; (d) *acesso à educação*, como indicador relevante para a capacitação social e econômica da população considerado o grau de desenvolvimento atual; (e) *perfil demográfico* da família, com o objetivo de analisar a presença de filhos pequenos e chefia feminina como aspectos potenciais para a situação pobreza; e (f) *condições de vida*, isto é, fragilidades das condições de habitação. Cada uma destas dimensões encontra-se estabelecida a partir de um rol de indicadores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O problema da dispersão apresenta-se de modo mais intenso na região Norte, onde pequenas populações rurais estão situadas a grandes distâncias e com localização de difícil acesso. A possibilidade de escala de atendimento existente no meio urbano não

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO I

EVOLUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA: VELHAS E NOVAS CARAS

■ **Régis Borges de Oliveira**

Doutorando do Instituto de Economia
da Universidade Estadual de Campinas
(Unicamp).

1. Introdução

Apesar de existirem vários critérios e métodos para mensurar a pobreza e divergências metodológicas, um fato comum é a constatação da grande incidência da pobreza e indigência (pobreza extrema) nos países da América Latina. Historicamente, a região caracterizada pelo subdesenvolvimento apresentou elevados índices de pobreza e desigualdades sociais, em seu sentido amplo. Durante as décadas de 1970, 1980 e especialmente de 1990¹, o cenário internacional e o arranjo macroeconômico imposto a estes países agudizaram a situação da pobreza e da insegurança da população mais vulnerável, colocando-a como questão-chave a ser equacionada.

As diversas crises enfrentadas nos anos 70 e 80 e as políticas liberalizantes adotadas nos anos 90 constituíram grandes obstáculos para a superação de antigos problemas e impuseram novos desafios para a América Latina. O baixo crescimento econômico deste período com conseqüente aumento do desemprego e a desestruturação do mercado de trabalho representaram entraves reais para a constituição de sua sociedade mais justa.

Partindo deste contexto, a temática da pobreza passou a ser debatida com maior frequência no meio acadêmico e instituições multilaterais como a Cepal (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), o Pnud/ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial na busca por mecanismos de combate à desigualdade e à pobreza.

¹ Durante os anos 90 uma série de mudanças estava em curso nos países Latino-Americanos. A onda liberalizante que varreu estes países acarretou um aumento da vulnerabilidade externa e engessamento das políticas macroeconômicas.

Em 2000, a ONU/Pnud lançou uma proposta, denominada *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, onde os 191 países membros das Nações Unidas (ONU) se comprometeram com algumas metas buscando o desenvolvimento. Até 2015 os países membros assumiram os objetivos de:

- Erradicar a extrema pobreza e a fome²;
- Atingir o ensino básico fundamental;
- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- Reduzir a mortalidade infantil;
- Melhorar a saúde materna;
- Combater o HIV, a malária e outras doenças;
- Garantir a sustentabilidade ambiental; e
- Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Percebe-se que todos os objetivos, de uma forma ou de outra, estão relacionados com a vulnerabilidade de uma parcela significativa da população mundial. A pobreza, entendida enquanto uma situação de privação ou insegurança, exerce, por exemplo, nítida influência sobre a mortalidade infantil, a saúde materna, o controle de doenças como o HIV e a malária etc. A fome também é uma dimensão da pobreza crônica e a educação (ou ausência de educação formal) pode ser elencada como um dos fatores que contribuem para a perpetuação da pobreza e da indigência.

Analisando a pobreza do ponto de vista espacial, outra informação que chama a atenção é a maior concentração deste fenômeno nas áreas rurais dos países. Pela carência de infraestrutura e acesso a bens e serviços de uso coletivo, já disseminados na maioria dos centros urbanos, as populações rurais apresentam-se mais suscetíveis e fragilizadas no que diz respeito à pobreza e inseguranças que esta carrega. De acordo com o *World Development Report (WDR, 2008)* a diminuição da pobreza nas áreas rurais tem sido um fator-chave na redução agregada da pobreza. Pelo fato de grande parcela da pobreza mundial se concentrar nas áreas rurais, cumpre destacar o papel importante da agricultura como instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais e erradicação da fome e extrema pobreza. O aumento da produtividade da agricultura e o fortalecimento dos pequenos empreendimentos agropecuários podem contribuir decisivamente com o alcance dos *Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (WDR, 2008)*.

² Segundo o Pnud, no que tange à pobreza, a meta firmada é a de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, o número de pessoas que vivem na miséria e passam fome.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a situação atual da pobreza na América Latina, atentando para sua evolução e diferenciações regionais. O trabalho está organizado em mais quatro seções, além desta introdução. Na primeira apresenta-se uma breve discussão sobre os principais métodos utilizados para mensurar a pobreza, destacando-se os critérios do Banco Mundial e da Cepal/ONU (principais fontes de dados consultadas neste estudo). Na segunda seção discute-se o quadro atual da pobreza e da desigualdade na América Latina. Na terceira constam informações mais detalhadas, por países, atentando para a diversidade regional da pobreza. Finalmente, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. Pobreza: conceitos e mensuração

A pobreza pode ser definida, genericamente, como a insuficiência de recursos para assegurar as condições básicas de subsistência e de bem-estar, segundo as normas vigentes em uma sociedade. Estas normas envolvem características da distribuição da renda e do padrão de consumo predominante. Uma primeira maneira de definir a pobreza é justamente com base na renda (critério monetário). O rendimento corrente de uma família é suficiente para enquadrá-la no padrão de consumo da sociedade em que vive? Apesar da complexidade do tema, este é o ponto de partida da maioria das análises sobre a pobreza.

Com base no padrão de consumo, considera-se pobre aquele que possui más condições materiais de vida, que se refletem na dieta alimentar, na forma de vestir, nas condições habitacionais, no acesso à assistência sanitária, nas condições de emprego etc. Desta forma, a pobreza é interpretada como uma situação onde as necessidades básicas de uma parcela da população não são atendidas de forma satisfatória (Rocha, 2006).

Para além do conceito baseado nas condições materiais, existem ainda definições mais amplas que levam em conta não apenas as características baseadas no nível de rendimento ou padrão de consumo. Definem a pobreza como a falta de capacidades humanas básicas - que antecedem a análise do rendimento corrente - refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer necessidades básicas (saneamento básico, água potável, energia, comunicações, ou seja, acesso a bens e serviços de uso coletivo), sinteticamente, pela incapacidade de exercer os direitos de cidadania.

A pobreza é, portanto, uma situação de privação e de vulnerabilidade material, humana e social. Os pobres são vulneráveis a situações de crises políticas ou econômicas, além de se encontrarem extremamente susceptíveis a doenças e a catástrofes naturais. A pobreza exerce influência na personalidade do indivíduo, em função da intensidade

e da persistência dessa situação de privação, com consequências para a estabilidade e bem-estar global da sociedade.

Apesar de o conceito (ou conceitos) de pobreza ser universalmente aceito, ele pode variar de acordo com as normas da sociedade e as condições locais específicas. As percepções de pobreza e as características que qualificam os pobres são diferentes na América Latina e nas regiões mais desenvolvidas, onde o rendimento médio *per capita* e o nível de desenvolvimento dos serviços e da infraestrutura é muito superior. Por outro lado, mesmo no interior de determinado território, as percepções de pobreza podem ser distintas, segundo o processo histórico de desenvolvimento e de ocupação desigual do território. Do mesmo modo, a compreensão de pobreza é diferente também entre os espaços urbano e rural, onde os padrões e hábitos de consumo e de comportamento social são desiguais.

Neste sentido, apreender as várias dimensões da pobreza, considerando as especificidades históricas, econômicas, sociais e culturais demanda um grande esforço investigativo, sobretudo quando se trata de uma região heterogênea como a América Latina.

2.1 Aspectos metodológicos

Talvez uma das principais e mais difundida forma de mensuração da pobreza seja a análise a partir da insuficiência de renda. Ademais, quando se dispõe apenas de informações sobre a renda das pessoas (ou das famílias), são considerados pobres todos os indivíduos cuja renda for igual ou menor do que um valor pré-estabelecido, denominado linha de pobreza.

É importante mencionar que a construção de uma linha de pobreza envolve certa arbitrariedade, abrindo campo para o surgimento de uma infinidade de combinações. Para fins deste estudo, cumpre destacar a importância de dois critérios. As linhas de pobreza e indigência construídas pelo Banco Mundial e as linhas do convênio Cepal/ONU.

No *World Development Report* publicado em 1990, o Banco Mundial definiu como linha de pobreza o valor de 1 dólar por dia (*per capita*). Esta linha de pobreza tornou-se referência nos trabalhos do Banco Mundial, possibilitando comparações entre países e regiões. Atualmente, o Banco Mundial trabalha com dois cortes de renda: US\$1,25 por dia e US\$2,00 por dia.

O critério definido pela Cepal/ONU é um pouco mais sofisticado, levando em conta as necessidades nutricionais diárias da população. A partir destas necessidades estima-se o valor de uma cesta de bens capaz de satisfazer às carências nutricionais da população. Segundo o método do custo das necessidades fundamentais, é considerado pobre o indivíduo que apresenta uma renda *per capita* inferior ao valor necessário para

adquirir a cesta básica. Vale mencionar que esta linha de pobreza é construída levando em conta as especificidades de cada região (linha de pobreza regionalizada).

3. A situação da pobreza na América Latina

Do ponto de vista demográfico, a Tabela 1 apresenta a evolução da população total, rural e urbana na América Latina, entre 1970 e 2010. Pode-se notar o elevado crescimento populacional da região, sobretudo entre 1970 e 1990, com aumento de 94,4% da população residente nas áreas urbanas. Em 2010, esta parcela da população representava 79,5% do total da população da América Latina. Mesmo com o incessante processo de urbanização, é importante destacar que a América Latina possui uma população de dimensões ponderáveis residentes nas áreas rurais. Entre 1970 e 1990 este contingente populacional apresentou um crescimento de 5,1% e, entre 1990 e 2010, cresceu 3,4%. Apesar da paulatina perda de importância da população rural, do total da população latino americana, em 2010, 20,5% ainda eram residentes rurais, totalizando 119,3 milhões de pessoas.

Apesar de a pobreza não ser um fenômeno exclusivamente rural, a dimensão da população rural na América Latina chama a atenção, pois uma estratégia de redução da pobreza deve levar em conta, principalmente, as áreas rurais, onde a população é mais vulnerável.

Tabela 1 - América Latina: evolução da população urbana e rural 1970 – 2010

Ano	Urbana* **		Rural**		Total	
	Nº Pessoas	%	Nº Pessoas	%	Nº Pessoas	%
1970	157,424	56.4	121,495	43.6	278,919	100.0
1975	192,854	61.1	122,832	38.9	315,686	100.0
1980	230,560	65.0	124,140	35.0	354,700	100.0
1985	267,202	67.8	126,996	32.2	394,198	100.0
1990	305,964	70.6	127,704	29.4	433,668	100.0
1995	345,949	73.2	126,963	26.8	472,912	100.0
2000	387,712	75.8	124,022	24.2	511,734	100.0
2005	425,541	77.8	121,122	22.2	546,663	100.0
2010	463,205	79.5	119,359	20.5	582,564	100.0
Var. 1970-1990 (%)	94.4	...	5.1	...	55.5	...
Var. 1990-2010 (%)	51.4	...	3.4	...	49.8	...

Fonte: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Cepal (Celade) Revisión 2008. Base de datos de población.

* La definición del término "urbano" corresponde a la utilizada en cada país.

** Incluye 20 economías: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

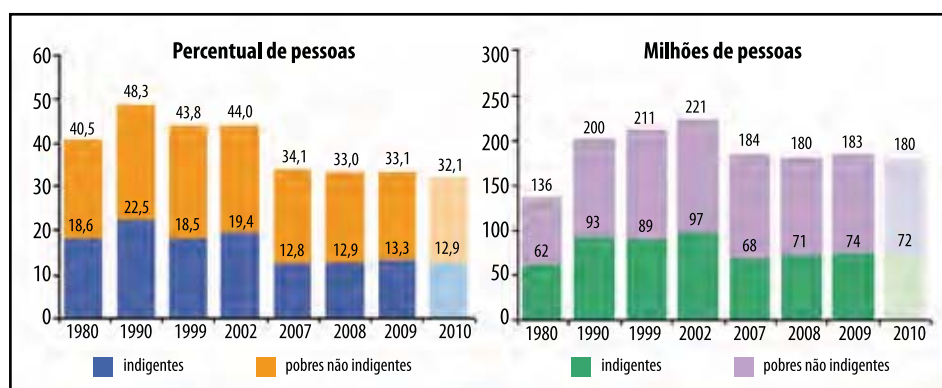
Ainda sobre o aspecto demográfico, de acordo com a Cepal, em 2050 a América Latina contará com uma população de 762 milhões de pessoas, sendo 85,5% residentes urbanos e 14,5% rurais. Uma queda de 7,3% da população rural, porém agregando uma população em torno de 110 milhões de pessoas. O crescimento da população, por si só trará implicações sobre a pobreza nesta região. Estas projeções, diante do quadro social atual, deixam em aberto o futuro da América Latina, principalmente quando se analisa a intensidade da fome e da pobreza.

O gráfico 1 mostra a evolução da pobreza e indigência na América Latina de 1980 a 2010. Mesmo com a redução da proporção de pobres e indigentes, nota-se que a América Latina convive com graves problemas sociais. Em 1990, 48,3% da população encontrava-se em situação de pobreza enquanto 22,5% na indigência. Após 1990, o pior cenário foi em 2002 (44% pobres e 19,4% indigentes), sendo que, nos anos mais recentes (2007-2010) houve leve redução da pobreza.

Vale destacar que, entre 2008 e 2009 a pobreza avançou 0,1 pontos percentuais (0,4 considerando-se a extrema pobreza ou indigentes), em um cenário de crise internacional, mostrando uma capacidade de resposta superior em comparação com outros períodos de crise. Diversos países da América Latina vêm adotando políticas de combate à pobreza e extrema pobreza, fato que provavelmente conteve o recrudescimento destes fenômenos durante a crise de 2008-2009.

Em termos absolutos, pode-se dizer que, em 2010, 252 milhões de pessoas sofriam algum tipo de privação ou insegurança na América Latina.

Gráfico 1 - América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2010^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

a Estimativa correspondente a 18 países da região mais Haiti. As cifras colocadas sobre as seções superiores das barras representam a porcentagem e o número total de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes).

As informações apresentadas na Tabela 2 mostram a evolução da pobreza e da indigência na América Latina, segundo a situação domiciliar. Primeiramente, confirma-se o fato de que há uma maior incidência da pobreza e extrema pobreza nas áreas rurais e esta é mais resistente à queda. Conforme mencionado na seção introdutória deste trabalho, durante os anos 1980, com a crise econômica que afetou decisivamente os países da região, novos entraves foram colocados no que tange à justiça social. O final dos anos 80 apresentou os piores indicadores de pobreza e indigência, tanto para áreas urbanas quanto para o meio rural. Em 1990, 41,4% da população residente nas áreas urbanas encontrava-se em situação de pobreza e 15,3% na extrema pobreza ou indigência. Mais de 65% de pobres e 40,8% de indigentes habitavam as áreas rurais da América Latina em 1990.

O baixo crescimento econômico e a deterioração do mercado de trabalho conduziram ao aumento da pobreza durante os anos de 1980. Nos anos 90, apesar da redução da pobreza, as políticas de ajustamento interno e externo, impostas aos países latino-americanos, não permitiram avançar com a velocidade que era necessária na superação da pobreza.

Em 1999, a proporção de pobres e indigentes nas áreas urbanas foi de 37,2% e 12,1%, respectivamente. Já nas áreas rurais, 63,7% do total eram pobres e 38,2 viviam na extrema pobreza.

A partir de 2002 observa-se um avanço importante no que diz respeito ao combate à pobreza. Os diversos expedientes criados pelos países latino-americanos para enfrentar a miséria (vide anexo I), lograram resultados mais significativos. Nota-se que houve queda nos indicadores de pobreza e indigência urbanas, com leve aumento no período 2008-2009 em função da crise internacional. Novamente, o grande desafio está nas áreas rurais. Entre 2005 e 2009 observou-se um quadro de estabilidade nestes indicadores, em níveis muito elevados. Mais da metade da população residente no meio rural pode ser considerada pobre e 1/3 indigente. A situação do “rural” é especialmente delicada, não só na América Latina. No sul asiático e África Subsaariana o quadro é ainda mais alarmante.

Tabela 2 - América Latina: Evolução da pobreza e indigência, 1980-2009

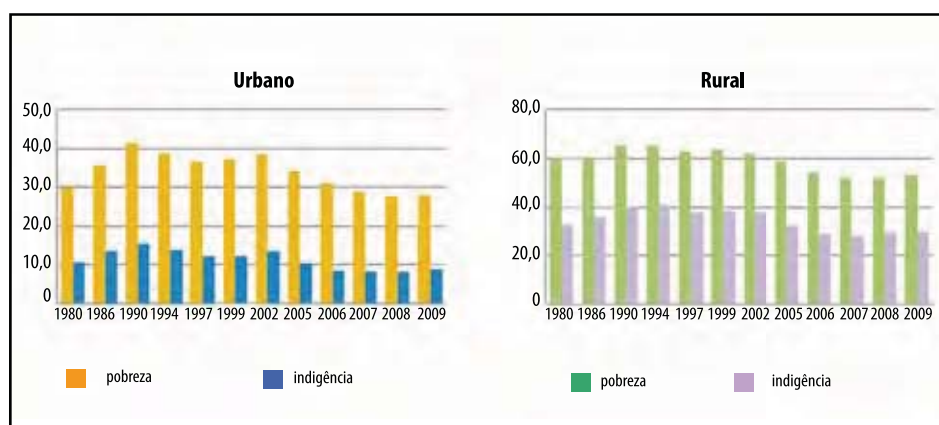
Ano	Urbana		Rural	
	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência
1980	29.8	10.6	59.8	32.7
1986	35.5	13.5	59.9	36.0
1990	41.4	15.3	65.4	40.4
1994	38.7	13.6	65.1	40.8
1997	36.5	12.3	63.0	37.6
1999	37.2	12.1	63.7	38.2
2002	38.4	13.5	61.8	37.8
2005	34.1	10.3	58.8	32.5
2006	31.0	8.6	54.0	29.2
2007	28.9	8.1	52.1	28.1
2008	27.6	8.3	52.2	29.5
2009	27.8	8.8	52.8	30.0

Fonte: Cepal - Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Notas: Estimación basada en 19 países: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Peru, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

Com base nas informações da Tabela 2, o Gráfico 2 ilustra a evolução da pobreza e da indigência na América Latina, destacando a magnitude destes indicadores no meio rural.

Gráfico 2 - América Latina: Evolução da pobreza e indigência, 1980-2009



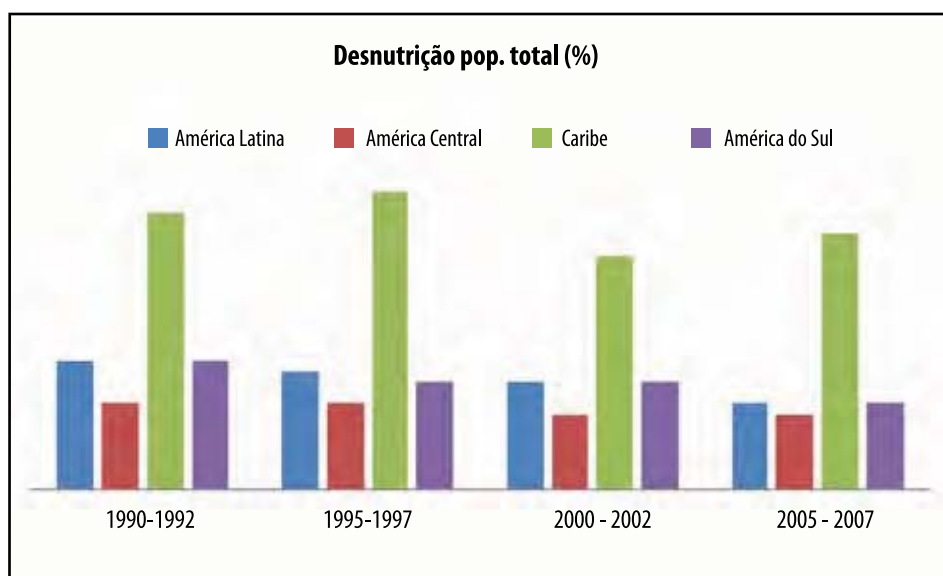
Fonte: Dados Tabela 2.

Pobreza, fome e desnutrição são em geral variáveis correlacionadas. Para Monteiro (2003) a fome é uma consequência da pobreza, porém a desnutrição não necessariamente é originada em uma situação de privação material. Nas regiões mais pobres, é provável que haja maior intersecção entre pobreza e desnutrição.

Os dados apresentados no Gráfico 3 tratam da prevalência da desnutrição na população total (crianças e adultos) para a América Latina e Caribe. Os níveis de desnutrição são nitidamente superiores no Caribe (Cuba, República Dominicana, Haiti, Jamaica, Trinidad e Tobago), onde no período 2005-2007, 24% da população total estavam na condição de desnutrição. Provavelmente os números do Haiti são responsáveis pela elevada taxa de desnutrição na região do Caribe.

Na América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela) houve tendência de redução da proporção da população desnutrida. Entre os períodos 1990-92 e 2005-07, houve uma queda de 3,0 pontos percentuais neste indicador. Os menores índices foram observados na América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá), onde a taxa de desnutrição girou ao redor de 8% da população total ao longo da série examinada.

Gráfico 3 - Prevalência da desnutrição no total da população (em porcentagem), América Latina e Caribe, 1990-92 a 2005-2007



Fonte: FAO Statistics Division.

A partir da análise da situação da pobreza na América Latina de forma agregada, a próxima seção é dedicada ao exame da pobreza (seus condicionantes e consequências) nos países que compõem a região. Sabe-se que há fortes diferenciações regionais, fruto da colonização e do desenvolvimento desigual do capitalismo no território.

4. A pobreza nos países da América Latina³

Esta seção tem como objetivo fornecer um painel mais detalhado sobre a pobreza na América Latina. Foram coletadas informações da Cepal, Pnud, Banco Mundial e FAO. Além da análise monetária da pobreza, procurou-se descrever algumas situações de risco, derivadas ou condicionantes da pobreza. Nem sempre as fontes de informações permitiram a separação entre as urbanas e rurais, sempre que possível os dados foram analisados levando em conta esta divisão espacial da pobreza.

4.1 A pobreza monetária

A Tabela 3 apresenta as porcentagens de pessoas em situação de pobreza e indigência para 18 países da América Latina. A grande maioria dos países analisados apresentou redução dos níveis de pobreza e indigência, obviamente, variando a intensidade. De acordo com a Cepal (2010), o aumento da pobreza na Costa Rica (entre 2008 e 2009) esteve relacionado com aspectos distributivos (ampliação da desigualdade) e no caso de El Salvador, o aumento da taxa de pobreza se deve à queda do rendimento médio (Cepal, 2010, p. 13).

Ainda segundo a Cepal (2010), as alterações observadas na pobreza provêm da combinação de dois efeitos: o “efeito crescimento” e o “efeito distribuição”. Dos países que apresentaram redução da pobreza em 2009, Argentina, Chile, Peru, República Dominicana e Uruguai foram afetados pelo efeito crescimento enquanto que, no Brasil, Colômbia, Equador, Panamá e Paraguai o que predominou foi o efeito distribuição.

Vale mencionar que a interação entre os dois efeitos desempenhou papel decisivo na redução da pobreza entre 2002 e 2009. O Brasil pode servir de exemplo: foi a primeira vez na história do país em que o crescimento econômico foi acompanhado pela redução da desigualdade e, por consequência, da pobreza. O crescimento econômico, com ampliação do emprego formal, os ganhos reais acumulados pelo salário mínimo (sobretudo entre 2003 e 2009) e a ampliação dos programas de transferência de renda criaram as condições para que houvesse redução da desigualdade (melhoria distributiva) e redução dos níveis de pobreza e indigência.

3 Por razões metodológicas (disponibilidade de dados) optou-se por trabalhar com os dados dos seguintes países que integram a América Latina: Argentina, Bolívia, Chile, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Rep. Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Ainda com base na Tabela 3, chama à atenção a queda da pobreza e da indigência na Argentina. De 45,2% em 2002, a pobreza se reduz para 11,3% em 2009 e o mesmo é observado para os níveis de indigência. No Brasil, a pobreza cai de 37,5% para 24,9% entre 2002 e 2009 e a indigência sai de 13,2% para 7,0%, considerando o mesmo período. No Equador a indigência sobe 1,3 pontos percentuais entre 2008 e 2009, fato possivelmente explicado pela crise internacional.

De modo geral, a América Latina tem logrado êxito no combate à pobreza e extrema pobreza, claramente estas mudanças deveriam ocorrer num ritmo mais acelerado. As informações apresentadas permitem concluir que o primeiro *Objetivo de Desenvolvimento do Milênio* deverá ser alcançado, apesar de algum retrocesso no período 2008-2009.

Tabela 3 - América Latina (18 países): pessoas em situação de pobreza e indigência, (próximo de) 2002, 2008 e 2009

País	Perto de 2002			Perto de 2008			2009		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina ^a	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	2009	11,3	3,8
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	2009	11,5	3,6
Brasil	2001	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,9	7,0
Colômbia ^b	2002	54,2	19,9	2008	46,1	17,9	2009	45,7	16,5
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2008	16,4	5,5	2009	18,9	6,9
Equador ^a	2002	49,0	19,4	2008	39,0	14,2	2009	40,2	15,5
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	2009	47,9	17,3
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	...	...	...
Nicarágua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2008	27,7	13,5	2009	26,4	11,1
Paraguai	2001	61,0	33,2	2008	58,2	30,8	2009	56,0	30,4
Peru ^c	2001	54,7	24,4	2008	36,2	12,6	2009	34,8	11,5
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2008	44,3	22,6	2009	41,1	21,0
Uruguai ^a	2002	15,4	2,5	2008	14,0	3,5	2009	10,7	2,0
Venezuela (República Bolivariana da)	2002	48,6	22,2	2008	27,6	9,9	...	...	...

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

a Áreas urbanas.

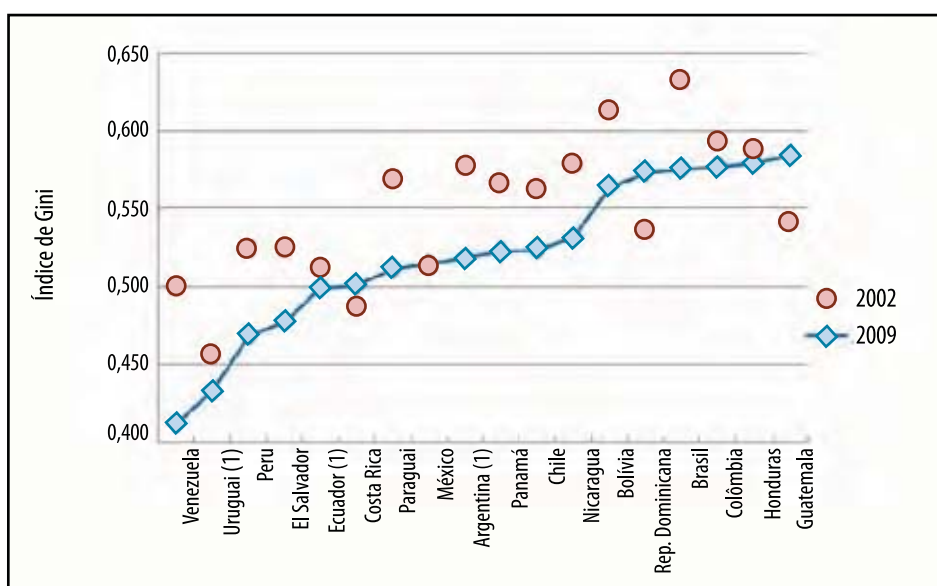
b Cifras da Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP), do Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) e do Departamento Nacional de Planeación (DNP) da Colômbia.

c Cifras do Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) do Peru.

Um tema importante e que deve ser explorado é a relação entre pobreza e desigualdade, especialmente em uma região marcada pela elevada desigualdade, persistente ao longo das décadas. Fato que chama a atenção é que, nos últimos anos, mesmo que de forma tímida, a maioria dos países latino-americanos analisados apresentou redução no grau de desigualdade da distribuição da renda. Dos 18 países observados, apenas quatro não apresentaram redução da desigualdade (Costa Rica, México, Rep. Dominicana e Guatemala).

O *Human Development Report* (2010) aponta para a necessidade de redução da desigualdade no combate à pobreza. O documento relata o fato inédito acontecido na América Latina: regiões reconhecidas por estar entre as mais desiguais do mundo apresentaram melhorias recentes na distribuição da renda. O Gráfico 3 apresenta a evolução da desigualdade (coeficiente de Gini) para 18 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) entre 2002 e 2009. O Brasil, apesar da redução da desigualdade (o Gini cai de 0,634 em 2002 para 0,576 em 2009), ainda figura entre um dos países mais desiguais do mundo.

Gráfico 4 - América Latina (18 países): coeficiente de Gini da distribuição de renda, 2002-2009



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

Notas: O ano da pesquisa utilizada difere de um país a outro. O período 2002 corresponde à pesquisa mais recente disponível entre 2000 e 2002, e o período 2009 às pesquisas disponíveis entre 2006 e 2009.

(1) Área urbana.

4.2 Pobreza e insegurança

A análise da pobreza também perpassa pelos condicionantes e inseguranças derivadas da privação monetária. Variáveis como a desnutrição (ou subnutrição), educação/analfabetismo, taxa de mortalidade infantil, condições de vida (acesso à água encanada, energia elétrica, coleta de lixo, instalação sanitária etc.) compõe uma miríade de indicadores tão importantes quanto à renda⁴. Quando se trata do meio rural, pode-se dizer que estes indicadores são ainda mais importantes. Nesta subseção foram selecionados alguns indicadores desta natureza para os países da América Latina.

A Tabela 4 apresenta a taxa de mortalidade infantil (mortes até completar 5 anos de idade) por cada 1000 nascidos vivos. Nota-se que estas taxas vêm se reduzindo ao longo do tempo, porém, trata-se de um indicador muito elevado. Em 1990, a cada 1000 crianças nascidas vivas 122 morriam antes de completar 5 anos de idade. Em 2008 esta taxa caiu para 54, um avanço considerável em menos de 2 décadas. O Haiti se destaca apresentado a maior taxa de mortalidade infantil em 2008. A cada 1000 nascidos vivos, são computados 72 óbitos. As menores taxas foram a do Chile (9 óbitos por 1000 em 2008) e Cuba (6 óbitos por 1000 em 2008).

⁴ A literatura sobre o tema tem caminhado no sentido da elaboração de indicadores multidimensionais da pobreza. Ver, por exemplo, *Human Development Report* (2010) e Alkire e Santos (2010).

**Tabela 4 - América Latina (19 países): taxa de mortalidade infantil
 (antes de completar 5 anos) por 1000 nascidos vivos, 1990-2008**

Países	1990	1995	2000	2008
Bolívia	122.0	107.0	86.0	54.0
Brasil	56.0	44.0	34.0	22.0
Chile	22.0	16.0	11.0	9.0
Colômbia	35.0	31.0	26.0	20.0
Costa Rica	22.0	17.0	13.0	11.0
Cuba	14.0	11.0	9.0	6.0
República Dominicana	62.0	45.0	39.0	33.0
Equador	53.0	42.0	34.0	25.0
El Salvador	62.0	49.0	33.0	18.0
Guatemala	77.0	59.0	47.0	35.0
Haiti	151.0	141.0	109.0	72.0
Honduras	55.0	45.0	40.0	31.0
México	45.0	37.0	26.0	17.0
Nicarágua	68.0	55.0	42.0	27.0
Panamá	31.0	28.0	26.0	23.0
Paraguai	42.0	38.0	34.0	28.0
Peru	81.0	58.0	41.0	24.0
Uruguai	24.0	21.0	18.0	14.0
Venezuela	32.0	27.0	23.0	18.0

Fonte: Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (Unicef, WHO, World Bank, UNPD, universities and research institutions), as of 4 June 2010.

Outro indicador importante é a taxa de mortalidade infantil antes de completar 1 ano de vida. Novamente, as menores taxas, em 2008, são de Cuba e do Chile. Em todos os países esta taxa apresenta trajetória de queda, porém, na Bolívia e no Haiti ainda são muito elevadas. No Haiti, a cada 1000 nascidos vivos, em 2008, são registrados 54 óbitos antes de completar um ano de vida. Para a Bolívia este número é de 46 mortes por 1000 nascimentos.

A mortalidade infantil representa uma das faces mais perversas da pobreza. A existência de bens e serviços mínimos seria capaz de mudar drasticamente este quadro. A expansão do serviço de saneamento básico, água tratada, melhores condições de moradias e alimentação, por exemplo, teriam impacto significativo sobre a taxa de mortalidade infantil.

**Tabela 5 - América Latina (20 países): taxa de mortalidade infantil
(antes de completar 1 ano) por 1000 nascidos vivos, 1990-2008**

Países	1990	1995	2000	2008
Argentina	25	22	19	15
Bolívia	88	80	67	46
Brasil	46	36	28	18
Chile	18	13	9	7
Colômbia	28	25	21	16
Costa Rica	19	15	12	10
Cuba	11	9	7	5
República Dominicana	48	36	32	27
Equador	41	33	28	21
El Salvador	48	39	28	16
Guatemala	58	46	38	29
Haiti	105	98	78	54
Honduras	43	36	33	26
México	36	31	22	15
Nicarágua	51	43	34	23
Panamá	24	23	21	19
Paraguai	34	31	28	24
Peru	64	48	36	22
Uruguai	21	18	15	12
Venezuela	27	23	20	16

Fonte: Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UNICEF, WHO, World Bank, UNPD, universities and research institutions), as of 4 June 2010.

No que concerne ao aspecto nutricional das pessoas, a Tabela 6 apresenta o déficit alimentar da população em estado de subnutrição em 20 países da América Latina. A subnutrição ou desnutrição é caracterizada pelo contínuo descumprimento das necessidades calóricas mínimas requeridas para uma vida saudável. A intensidade da fome indica o quanto uma pessoa subnutrida fica aquém da necessidade energética diária. Quanto maior for esta diferença, mais intensa é a fome. É interessante notar que a intensidade da fome aumentou em alguns países. Foi o caso da Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Guatemala, México e Venezuela. Outra informação importante é que em Cuba houve uma redução considerável da intensidade da fome entre 1990-92 e 2004-06, de 160 kcal/pessoa/dia para 60 kcal/pessoa/dia. O Equador também apresentou redução na intensidade da pobreza. O Haiti apresentou o pior indicador

de intensidade da fome (430 kcal/pessoa/dia, no período 2004-06). Vale destacar que estes valores para os países considerados desenvolvidos gira em torno de 100/110 kcal/pessoa/dia.

Tabela 6 - América Latina (20 países): intensidade da fome – déficit alimentar da população subnutrida (kcal/pessoa/dia), 1990-12 a 2004-06

Países	1990-92	1995-97	2000-02	2004-06
Argentina	130	120	130	200
Bolívia	230	220	220	260
Brasil	240	230	230	220
Chile	160	150	140	200
Colômbia	220	210	210	170
Costa Rica	140	150	150	150
Cuba	160	190	140	60
República Dominicana	240	230	230	220
Equador	210	190	200	90
El Salvador	190	190	190	190
Guatemala	200	210	210	210
Haiti	440	430	400	430
Honduras	250	240	240	230
México	190	200	190	230
Nicarágua	360	320	280	320
Panamá	230	230	230	190
Paraguai	220	210	210	210
Peru	250	230	210	250
Uruguai	150	140	130	0
Venezuela	180	190	190	190

Fonte: FAO Statistics Division.

Outra fonte de privações advém da baixa escolaridade das pessoas. A educação exerce um importante papel na vida das pessoas, até no que diz respeito ao exercício da cidadania do indivíduo. Uma nação com elevado nível educacional tem maior chance de conformar uma sociedade mais justa e igualitária. A Tabela 7 mostra a evolução da taxa de analfabetismo em 20 países da América Latina, até mesmo incorporando a meta traçada nos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, atingir o ensino básico fundamental. O Haiti e a Nicarágua ocupam as piores posições no *ranking* do analfabetismo. Em 1970, 78% da população haitiana era analfabeta. Esta cifra cai para 41,1% em 2010, ou

seja, quase a metade da população do Haiti não sabe ler e escrever. Na Nicarágua esse percentual é de 30,3%. Em 2010 o país que apresentou a menor taxa de analfabetismo foi o Uruguai, seguido de Cuba, Argentina e Chile. De modo geral a tendência é de redução do analfabetismo, porém na maioria dos países esta queda ocorre muito lentamente e não é possível pensar em desenvolvimento sem a difusão generalizada da educação. Aparentemente, no que diz respeito aos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, todos os países atingirão suas metas.

Tabela 7 - América Latina (20 países): Taxa de analfabetismo população de 15 anos ou mais, 1970 –2015^a

Países	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	7.0	5.6	4.3	3.7	3.2	2.8	2.4	2.1
Bolívia (Estado Plurinacional de)	42.5	31.3	21.9	17.9	14.6	11.7	9.4	7.3
Brasil	31.6	24.0	18.0	15.3	13.1	11.1	9.6	8.2
Chile	12.4	8.6	6.0	5.1	4.2	3.5	2.9	2.3
Colômbia	22.2	16.0	11.6	9.9	8.4	7.1	5.9	4.9
Costa Rica	11.8	8.3	6.1	5.2	4.4	3.8	3.2	2.6
Cuba	10.7	7.5	4.9	4.1	3.3	2.7	2.1	1.6
Equador	25.7	18.1	12.4	10.2	8.4	7.0	5.8	4.8
El Salvador	42.1	34.2	27.6	24.1	21.3	18.9	16.6	14.6
Guatemala	54.9	47.0	39.0	35.1	31.5	28.2	25.2	22.5
Haiti	78.0	69.5	60.3	55.3	50.2	45.2	41.1	37.2
Honduras	49.4	40.1	31.9	28.3	25.0	22.0	19.4	17.1
México	26.5	18.7	12.7	10.5	8.8	7.4	6.2	5.2
Nicarágua	45.5	41.2	37.3	35.4	33.5	31.9	30.3	28.8
Panamá	20.7	15.1	11.0	9.4	8.1	7.0	6.0	5.1
Paraguai	20.2	14.1	9.7	8.1	6.7	5.6	4.7	4.0
Peru	28.5	20.6	14.5	12.2	10.1	8.4	7.0	5.7
República Dominicana	32.8	26.0	20.6	18.3	16.3	14.5	12.9	11.6
Uruguai	6.7	5.0	3.5	2.9	2.4	2.0	1.7	1.4
Venezuela (República Bolivariana de)	23.7	16.1	11.1	9.1	7.5	6.0	4.8	3.9

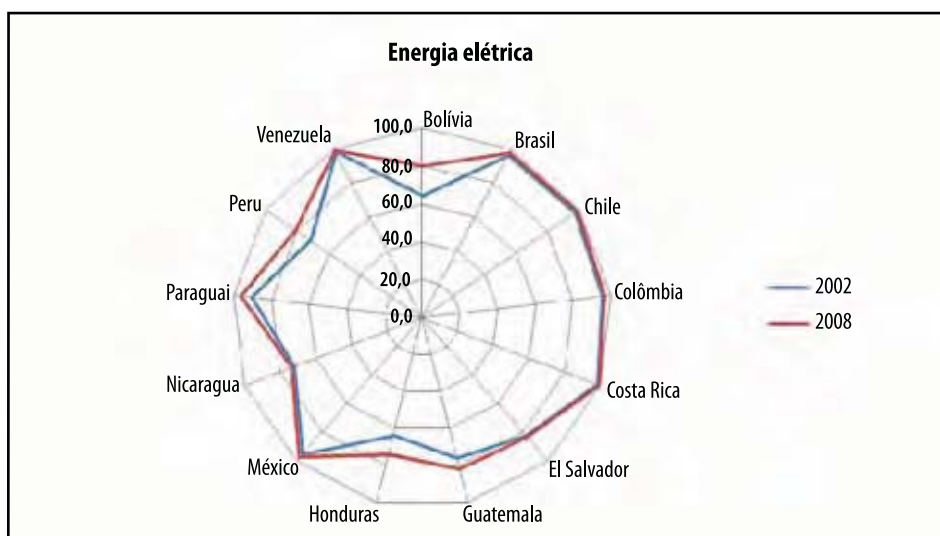
Fonte: Unesco-IEU. Instituto de Estadísticas de La Organización de las Naciones Unidas para La Educación, La Ciencia y la Cultura.

a) Meta assumida nos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*.

Uma dimensão importante da pobreza é a disponibilidade de serviços básicos nos domicílios. O acesso à energia elétrica, água potável e tratamento/coleta de dejetos sanitários exercem papel crucial no bem-estar das pessoas. Os Gráficos 4, 5 e 6 mostram didaticamente, a situação dos países da América Latina no que concerne ao acesso a estes serviços básicos. Nos anos 2002 e 2008, os dados foram aproximados.

No Gráfico 4 é possível observar a proporção de domicílios com acesso à energia elétrica em 13 países da América Latina. Foram considerados apenas os países com disponibilidade de informações entre 2000 e 2008. Percebe-se que países como o Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Paraguai e Venezuela possuem quase 100% de sua população com acesso à energia elétrica. Na Bolívia, apesar do aumento da cobertura, (64% da população em 2002 contra 80,2% em 2008) aproximadamente 20% dos domicílios não têm disponibilidade de energia elétrica. O mesmo ocorre com Honduras, Guatemala e Nicarágua. No caso da Nicarágua, entre 2002 e 2008 os dados indicam que houve esforço de ampliação dos serviços de energia elétrica. Situação análoga pode ser observada em El Salvador.

Gráfico 5 - América Latina (13 países): disponibilidade de energia elétrica nos domicílios, 2002 e 2008 (em porcentagens)



Fonte: Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

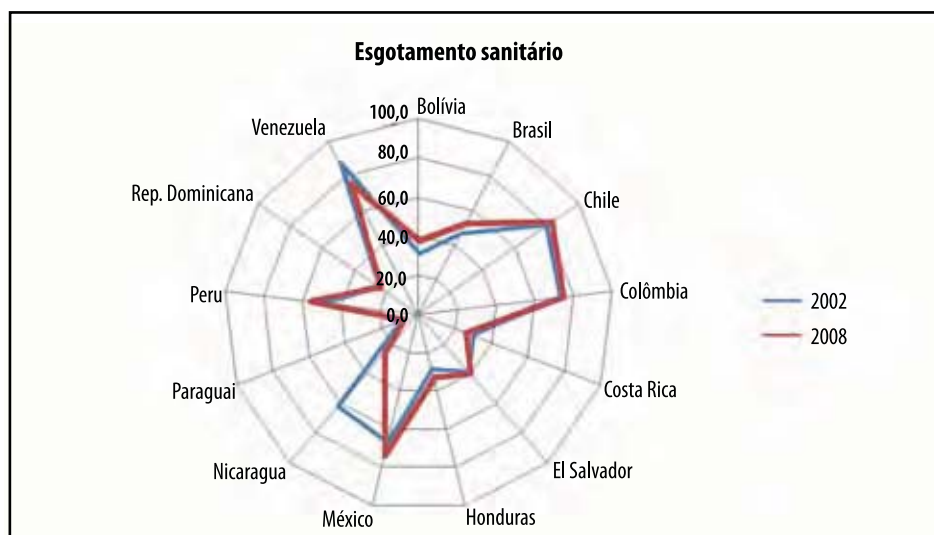
O Gráfico 5 apresenta a disponibilidade de serviço de esgotamento sanitário, que, como se sabe, é alcançado com políticas de ampliação do saneamento básico, premisa fundamental para a saúde e, conseqüentemente, para o bem-estar das pessoas. É

condição primária para o desenvolvimento humano. Como mostram os dados, talvez esta seja a principal fragilidade da população latino-americana, sobretudo das famílias em condição de baixa renda.

Em alguns países a proporção de domicílios com acesso ao escoamento sanitário diminuiu entre 2002 e 2008. Uma das explicações pode ser a ocupação de novas localidades sem as mínimas condições de infraestrutura formando bolsões de pobreza/favelas. Isto ocorre com a Costa Rica e Venezuela. No caso da Nicarágua é preciso ter cuidado. A queda na proporção de domicílios com acesso ao escoamento sanitário pode ser explicada por algum fenômeno meramente estatístico. Infelizmente a fonte de dados não permite identificar esta causa.

Percebe-se que não houve, em nenhum país, expansão do serviço de esgotamento sanitário entre 2002 e 2008. O Chile e a Colômbia apresentaram os melhores indicadores. Honduras, Costa Rica, Bolívia, Rep. Dominicana e Paraguai dividem a pior posição. No Brasil houve ligeiro aumento da proporção de domicílios com acesso a esgotamento sanitário. Em 2002 46,3% dos domicílios contavam com o serviço, e em 2008 pouco mais da metade dos domicílios tinham acesso ao escoamento dos dejetos sanitários (52,3%, um aumento de 6 pontos percentuais em relação a 2002).

Gráfico 6 - América Latina (13 países): disponibilidade de esgotamento sanitário nos domicílios, 2002 e 2008 (em porcentagens)



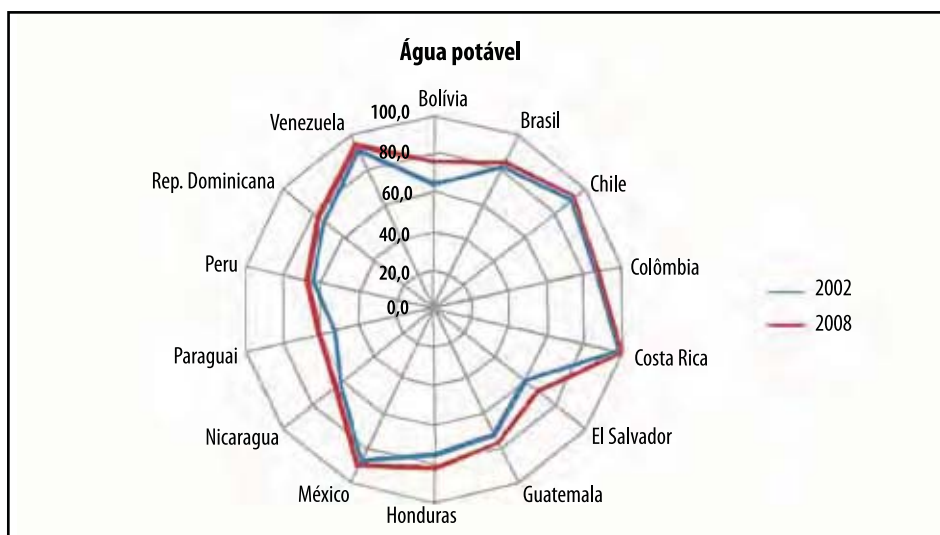
Fonte: Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Estas informações explicitam uma das principais carências da população latino-americana e um grande obstáculo na busca por uma sociedade mais desenvolvida.

Por fim, o Gráfico 6 mostra situação da disponibilidade de água potável nos anos de 2002 e 2008, para 14 países da América Latina. Em todos os países houve alguma melhoria no acesso à água potável. Na Nicarágua, Paraguai, Peru, Rep. Dominicana, Bolívia, El Salvador e Guatemala a proporção de domicílios com acesso à água potável é relativamente baixa. No Paraguai, por exemplo, 40% dos domicílios não dispõem de água potável.

No Brasil, 83% dos domicílios apresentavam disponibilidade de água potável em 2008 (esta cifra era de 81% em 2002).

Gráfico 7 - América Latina (14 países): disponibilidade de água potável nos domicílios, 2002 e 2008 (em porcentagens)



Fonte: Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

5. Conclusões

As informações apresentadas e discutidas ao longo deste trabalho mostram que, apesar dos avanços alcançados nos anos recentes, a pobreza na América Latina demanda preocupação adicional. Notadamente, as áreas rurais são o foco da preocupação, pois, congregam parcela majoritária da população em situação de pobreza e insegurança. A América Latina convive com uma população rural de dimensões ponderáveis. Apesar

da redução do ritmo de crescimento, em 2010, aproximadamente 20% da população latino-americana encontrava-se no meio rural.

Com o lançamento dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, pretende-se melhorar o quadro social das economias em desenvolvimento atacando as principais frentes de inseguranças da população pobre. Os dados mostram que, no geral, as economias latino-americanas estão alcançando as metas pré-estabelecidas. A partir dos anos 2000, grande parte dos países da América Latina lançou programas de combate à fome e à pobreza coadunados, por exemplo, com a questão educacional.

Além disso, um fato inédito foi a reação da região no tocante à crise financeira mundial deflagrada no final de 2008. Economias que historicamente se mostraram vulneráveis a choques externos conseguiram manter o nível de atividade econômica, impedindo ou dificultando o recrudescimento da pobreza. Um caso a parte foi o Brasil, com grandes avanços no combate à pobreza e à desigualdade de renda. Foi a primeira vez na história do país que houve crescimento econômico sem concentração da renda (período 2004-2008).

Do ponto de vista multidimensional, alguns dados merecem atenção. Cuba apresentou as menores taxas de mortalidade infantil, intensidade da fome e analfabetismo. O quadro da mortalidade infantil, provavelmente está relacionado com as péssimas condições sanitárias apresentadas pela região. A ausência de condições mínimas, como saneamento básico, ainda é uma dura realidade para uma parcela significativa da população latino-americana.

ANEXO I – Programas de combate à fome e pobreza na América Latina

Países	Programa	Ano	Objetivos	Valores	Condicionalidade	Abrangência
Brasil	Bolsa Família	2003	Renda para famílias pobres	R\$50,00 a R\$95,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	11 milhões de famílias em 2008
Argentina	Jefes de Hogar	2001	Renda para famílias pobres	150 Pesos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	1.5 milhões de famílias em 2008
Argentina	PlanFamilias	2004	Renda para famílias pobres	155 a 305 Pesos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	500.000 famílias 2008
Paraguai	Tokepora	2005	Renda para famílias pobres	US\$21	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	13.000 famílias em 2008
Uruguai	Panes	2005	Renda para famílias pobres	US\$56	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	80.000 famílias 2008
Chile	Chile Solidário	2002	Renda para famílias pobres	US\$15 a US\$30	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	262.000 famílias em 2008
Venezuela	Bolsa Bolivariana	2001	Subsídio alimentar	40% dos preços	Sem condicionalidades	8 milhões de pessoas
Colômbia	Famílias en Acción	2001	Renda para famílias pobres	US\$20 a US\$38	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	300.000 famílias em 2008
Bolívia	PlanBolivia	2002 e 2007	Renda para famílias pobres	25 a 135 Bolívia nos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	350.000 famílias em 2008
Peru	Programa Juntos	2005	Renda para famílias pobres	US\$33	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	355.000 famílias em 2008
Equador	Bono de Desarrollo Humano	2003	Renda para famílias pobres	US\$37	Sem condicionalidades	237.000 famílias em 2008
México	Progres a e oportunidades	1997 e 2002	Renda para famílias pobres	Até 580 Pesos	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	5 milhões famílias em 2007
Nicarágua	Red de Protección Social	2002/ 2003	Renda para famílias pobres	US\$28,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	150.000 famílias em 2007
Honduras	Asignación Familias	1998	Renda para famílias pobres	US\$20,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	80.000 famílias em 2002

Costa Rica	Superémonos	2000	Renda para famílias pobres	Até US\$25,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	50.000 famílias em 2005
Guatemala	Mi Familia Progresas	2008	Renda para famílias pobres	Até Q 150	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	15.000 famílias em 2008
El Salvador	Red Solidaria	2005	Renda para famílias pobres	Até US\$20,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	79.000 famílias em 4 anos
Panamá	Red de Oportunidades	2006	Renda para famílias pobres	B 35 = US\$35	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	57.000 famílias em 3 anos
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	Renda para famílias pobres	Até US\$35,00	Crianças nas escolas e cuidados com a saúde	400 famílias em 2008

Fonte: Mattei (2010).

Referências Bibliográficas

ALKIRE, S. e SANTOS, M. E. **Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries**. OPHI Working Paper 38, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América latina y el Caribe en 2010**. Santiago de Chile: Cepal, 2010.

FAO. FAOSTAT, **Statistics Divisions**, <http://faostat.fao.org/>. Acesso em outubro de 2011.

MATTEI, Lauro. **Notas sobre programas de transferência de renda na América Latina**. Texto para discussão nº10/2010 – Instituto de Estudos Latino-Americanos – UFSC, 2010.

MATTEI, Lauro. **Pobreza na América Latina: heterogeneidade e diferenças intra-regionais**. Texto para discussão nº1/2009 – Instituto de Estudos Latino-americanos – UFSC, 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Objetivos de desarrollo del Milenio: una Mirada desde América Latina y Caribe**. Santiago de Chile: 2005, 334 p.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Ed. FGV, São Paulo, 2005.

UNDP. United Nations Development Programme. Human Development Report 2010, **Overcoming barriers: Human mobility and development**. New York/Oxford, Oxford University Press, 2010.

UNESCO. Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, <http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx>. Acesso em outubro de 2011.

WORLD BANK. World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, DC: Oxford University Press for the World Bank, 2008.

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS REGIONAIS DA POBREZA RURAL NO BRASIL: ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS¹

■ **Antônio Márcio Buainain**

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

■ **Cláudio Salvadori Dedecca**

Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp.

■ **Henrique Dantas Neder**

Professor adjunto do Instituto de Economia da UFU.

1. Introdução

Parece evidente que o Brasil tem se tornado essencialmente urbano, mas é inegável a importância histórica e atual do setor rural para a ocupação do território, bem como para o desenvolvimento nacional, pois se trata de um país com forte inserção nos mercados internacionais de produtos alimentares, derivados do setor primário e que tem uma parcela significativa da população ocupada nesse setor.

O projeto “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas” tem a finalidade de apresentar, entre outras coisas, a nova face da pobreza rural no país, com o intuito de fornecer as bases para a reformulação das políticas para seu enfrentamento, com uma focalização mais apropriada e diferenciada para as ações de inclusão produtiva, que levem em conta as especificidades de cada região.

O presente trabalho, em particular, visa caracterizar a evolução recente da pobreza rural no Brasil, passando pela dimensão regional e explicitando algumas especificidades do meio rural. Para atingir o objetivo proposto o trabalho está estruturado em sete seções. Na seção seguinte, busca-se apresentar alguns aspectos metodológicos que serão utilizados nas demais seções. Na terceira seção é mostrada sinteticamente um quadro da população pobre, buscando identificar e mostrar as suas principais

¹ Preparado com a colaboração do Professor Guilherme Jonas Costa da Silva (IE/UFU) e Régis Oliveira (doutorando do IE/Unicamp) a partir do relatório de pesquisa “Caracterização da pobreza rural nas regiões brasileiras”, parte do Projeto Novas Caras da Pobreza Rural no Brasil, executado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Instituto de Economia da Unicamp e Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

características. Na quarta seção, apresenta-se um quadro evolutivo dos principais indicadores de pobreza, contextualizando-se também em termos da distribuição etária da população tratada no ensaio. Na quinta seção, são tratados os resultados de alguns indicadores de bem-estar social que em conjunto com os cortes de rendimentos que identificam diversas situações de pobreza e de não-pobreza, permitem uma visão mais ampla da pobreza rural em outras dimensões de privação e de acesso a bens que vão além da restrição de rendimentos. Na sexta seção são tratados indicadores que se referem à inserção ocupacional das pessoas pobres e da estrutura de rendimentos dos domicílios pobres das áreas rurais. Finalmente, são apresentadas as características mais evidentes da análise anterior e as decorrentes proposições de políticas públicas em uma seção conclusiva.

2. Metodologia

O trabalho utilizará métodos descritivos referentes aos microdados da Pnad 2009 (registros unitários em nível de questionários para pessoas e domicílios obtidos do *site* do IBGE – www.ibge.gov.br). Foram realizadas diversas tabulações e gráficos a partir destes dados e considerando variáveis importantes que contribuem para a descrição e caracterização da pobreza rural no Brasil. Consideram-se ainda três linhas definidoras de situações de pobreza: a primeira linha corresponde ao valor de 1 salário mínimo *per capita* (vigente em setembro de 2009, R\$465,00), a segunda linha corresponde ao valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* (R\$232,50) e a terceira linha corresponde ao valor de R\$140,00 *per capita*. Estas linhas de pobreza adotadas atendem aos critérios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A terceira linha de pobreza, em particular, corresponde a um dos valores de corte adotados por esta instituição como critério de seleção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A segunda linha de pobreza está mais próxima do valor médio utilizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, que em termos médios para Brasil, correspondia em 2008 a R\$214,64 e seu valor é exatamente aquele adotado pelo MDS, para inclusão dos domicílios no Cadastro Geral Único (CGU).

De acordo com estas linhas de pobreza foram definidos 3 grupos de domicílios que serão a referência de grupamentos para o cálculo de indicadores: domicílios em condição de quase pobreza (*pobre wmin*) que possuem rendimentos médios *per capita* situados entre R\$232,50 e R\$465,00; domicílios em condição de pobreza que possuem rendimentos médios *per capita* situados entre R\$140,00 e 232,50 e domicílios em condição de pobreza extrema, cujos rendimentos médios *per capita* situavam-se, em setembro de 2009, em valores inferiores a R\$140,00. Algumas das tabelas apresentadas nas seções seguintes abordarão apenas este último grupo de condição de pobreza, dado que este é o foco primordial das políticas de combate à pobreza rural.

Um aspecto metodológico importante refere-se ao método de mensuração da pobreza. No corpo do trabalho são apresentados 4 indicadores: a proporção de pobres (ou *poverty ratio*), a intensidade de pobreza (ou *poverty gap ratio*), valor do hiato de pobreza agregado (ou *aggregate poverty gap*) e o índice FGT(2). O primeiro destes indicadores (P_0) refere-se à proporção de pessoas rurais pobres em relação ao total de pessoas da população. O segundo indicador (P_1) é o valor médio, para toda a população rural pobre, da diferença entre o valor da linha de pobreza e o valor do rendimento *per capita* domiciliar. O terceiro indicador (APG) corresponde ao montante de recursos de transferência necessários para elevar os rendimentos de toda a população rural pobre ao valor da linha de pobreza, erradicando completamente (de um ponto de vista “conjuntural”) a pobreza rural. Por razões de espaço, o quarto indicador (P_2) não será discutido neste ensaio. Analiticamente, as expressões matemáticas para estes três indicadores são:

$$P_0 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n I(.) \quad (1)$$

onde $I(.)$ é uma função indicadora que é igual a 1 se a pessoa está em um domicílio com rendimento *per capita* inferior à linha de pobreza (z) e igual a zero, em caso contrário, e n é o número total de pessoas na população considerada. Todos os cálculos de indicadores foram feitos considerando-se os pesos das pessoas (pesos de expansão da amostra) da Pnad, disponíveis nos microdados.

$$P_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{(z-y_i)}{z} I(.) \quad (2)$$

onde z é o valor da linha de pobreza e y_i é o valor do rendimento *per capita* do domicílio ao qual pertence a pessoa considerada. O valor deste indicador mostra a intensidade da pobreza rural dado que é igual a “distância média da linha de pobreza” correspondente a todas as pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza.

$$APG = \sum_{i=1}^n (z-y_i) I(.) \quad (3)$$

$$P_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{z-y_i}{z}\right)^2 I(.) \quad (4)$$

Os dois últimos indicadores (APG) e (P_2) referem-se, respectivamente, ao total de recursos necessários para elevar toda a população pobre à linha de pobreza e o índice FGT com parâmetro igual a 2 (semelhante ao índice de Sen, medindo conjuntamente as mudanças na proporção de pobres, intensidade de pobreza e distribuição de renda entre os pobres).

Para a análise da pobreza rural segundo a condição de ocupação foram consideradas quatro categorias: ocupado, subocupado, ocupado não remunerado e desocupado.

Para a primeira categoria (ocupados) foram considerados os trabalhadores ocupados (de acordo com o conceito empregado pelo IBGE)², e dentro deste subconjunto restringiu-se àqueles que trabalham em sua ocupação principal 40 horas semanais ou mais e que tem como rendimento proveniente desta atividade um valor superior ao salário mínimo (R\$465 mensais) em 2009.

Para a segunda categoria (subocupados) são considerados aqueles que recebem alguma remuneração não nula e que trabalham menos do que 40 horas semanais, além daqueles que trabalham 40 horas semanais ou mais e recebem menos do que um salário mínimo. A terceira categoria compreende os ocupados sem remuneração³, enquanto que a quarta categoria compreende os membros da PEA agrícola desocupados, ou seja, que na semana de referência adotada pela Pnad buscaram ocupação e não a encontraram⁴.

3. Indicadores de pobreza

A população pobre apresenta elevada concentração regional. Com efeito, quase 16 milhões dos pobres extremos (linha de pobreza extrema de R\$140 mensais *per capita*), residem na região Nordeste do país (Tabela 1), seguido da região Sudeste, com 6 milhões de pessoas nessa categoria de pobreza. Da população pobre do Nordeste, quase 9 milhões residem em áreas urbanas e 7 milhões encontram-se em áreas rurais (Tabela 2). Na região Sudeste, a grande maioria dessa pobreza extrema está em áreas urbanas da região, com apenas 1,15 milhões na zona rural. A região Sul possui o menor número de pessoas classificadas como pobres extremos, com 1,8 milhões, sendo que 540 mil em áreas rurais.

Nas regiões Nordeste e Sudeste, os estados que mais se destacam são: Bahia, com 4,0 milhões de pessoas na pobreza, das quais 2 milhões em situação de pobreza extrema na zona rural; Pernambuco e Ceará, cada um com 2,4 milhões de pessoas, sendo pouco mais de 900 mil em situação de pobreza extrema vivendo em áreas rurais; e Minas Gerais e São Paulo, cada um com 2,2 milhões de pessoas pobres na população total, sendo 682 mil e 294 mil no meio rural vivendo em situação de pobreza extrema. Os estados do Maranhão e do Pará também merecem atenção, já que juntos concentram

² O conceito de ocupação adotado pelo IBGE a partir da década de 1990 é bastante amplo e corresponde a todas as pessoas que na semana de referência da pesquisa trabalharam duas ou mais horas semanais. Por essa razão, adotamos uma delimitação mais restrita de ocupação (no sentido de ocupação "plena" da força de trabalho), na medida em que na sequência delimitaremos uma categoria de subocupação.

³ Categoria bastante representativa da força de trabalho rural e que caracteriza boa parcela da mão de obra familiar (principalmente os cônjuges e filhos que trabalham na atividade autônoma).

⁴ Parcela pouco representativa no meio rural e que seria o análogo do desemprego aberto no mercado de trabalho urbano.

quase 4 milhões de pessoas que também vivem na condição de pobreza extrema, das quais quase 1,7 milhões de pessoas em áreas rurais.

A análise da proporção de pobres extremos na população revela que 22,5% e 29,6% da população das regiões Norte e Nordeste encontram-se em situação de pobreza extrema (Tabela 1). Estes percentuais são ainda mais críticos quando se considera apenas a população rural dessas regiões (Tabela 2), já que superam os 35% e 46%, respectivamente. Os estados com os percentuais mais elevados de pobres extremos na população total são Alagoas, Maranhão, Paraíba e Piauí, todos superiores a 30% sendo que esses valores superaram os 50% nos dois primeiros estados quando se considera apenas a população rural.

Note ainda que a proporção de pobres extremos na população rural é superior a 40% em todos os estados do Nordeste, exceto o estado do Rio Grande do Norte (36,8%). No caso da região Norte, o percentual de pobres extremos na população rural é em média 35,7% (Tabela 2), enquanto que nas demais regiões do país não ultrapassam os 19%, em média. Isto fortalece a tese de que as estratégias de combate à pobreza devem estar concentradas principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país, observando-se as especificidades de cada Estado⁵.

A análise do indicador de intensidade de pobreza (PGR) confirma que a pobreza na Região Nordeste é também mais intensa que nas demais. Com efeito, os maiores valores do PGR, que mede a diferença entre o rendimento domiciliar *per capita* para a população situada em condições de pobreza extrema e a linha da pobreza extrema, estão também na região Nordeste⁶, em particular nos estados de Alagoas, com 16,98% (percentual médio do rendimento dos pobres abaixo da linha de pobreza); Maranhão, com 14,98% e Pernambuco, com 12,90%. Nota-se que este último percentual é próximo àqueles observados nos estados do Piauí, Ceará e Paraíba. No entanto, quando se considera apenas a população rural (Tabela 3), os percentuais aumentam para valores médios superiores a 21%, sendo as exceções os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia, com intensidade de pobreza PGR de 15,1%, 17,5% e 19,4%, respectivamente. Os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam valores inferiores aos 10% para a população rural.

⁵ Não devem ser esquecidos os “clusters” de pobreza rural situados nas demais regiões do país, como é o caso do Vale do Jequitinhonha em MG e inúmeros municípios pequenos de características rurais e com baixo dinamismo econômico, assim como estruturas produtivas e sociais resistentes ao desenvolvimento.

⁶ É digno de nota que geralmente as regiões (ou estados e municípios) que têm maiores valores de proporção de pobres são também aquelas que apresentam maiores valores para o “gap de pobreza” (intensidade da pobreza), ou seja, a pobreza quando é mais relativamente frequente, também é mais intensa.

O indicador de pobreza FGT2, que leva em consideração a proporção de pobres, a intensidade da pobreza e a distribuição de renda entre os pobres, não deixa margem a dúvidas: a situação da pobreza no Nordeste é de fato a mais grave e os estados nordestinos são realmente os mais pobres do Brasil em todas as três dimensões representadas sinteticamente neste mesmo indicador. O estado de Alagoas apresenta o FGT2 mais alto para a população total, (10,64), seguido por Maranhão (9,39) e Pernambuco (7,96), contrastando com Santa Catarina (1,23), São Paulo (1,69) e Rio Grande do Sul (1,71). Enquanto os indicadores FGT2 para as regiões Nordeste e Norte alcançaram 9,30 e 4,15, respectivamente, nas regiões Sul e Sudeste do país com os valores observados foram de 1,52 e 1,85. A situação é ainda mais grave quando se considera apenas a população rural, pois os indicadores FGT2 são mais elevados em relação ao meio urbano e à população total e as diferenças mais significativas (13,38 e 7,21 nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente, e 1,75 e 2,00 nas regiões Sul e Sudeste).

A situação de pobreza rural apresenta elevada discrepância entre os estados brasileiros (Gráfico 1): os estados das regiões Norte e Nordeste lideram o *ranking* de proporção de pessoas pobres em relação à população total e a diferença entre Alagoas, que registra a maior proporção de pobres e Santa Catarina, com a menor proporção, é de praticamente 60 pontos percentuais. Esta diferença é bastante elevada e pode ser visualizada na Figura 1, onde a intensidade mais elevada da coloração da escala indica maior valor da proporção de pobres.

A concentração de rendimentos está em algum grau correlacionada à proporção de pobres. A Figura 1, que registra o índice de Gini para o rendimento da população rural, mostra que alguns dos estados com elevada proporção de pobres têm também elevada concentração de renda. É a situação do Acre e Maranhão, no topo das duas listas. Em outros, no entanto, a pobreza parece ser mais determinada pelo baixo dinamismo econômico do que pela concentração da renda. Pode ser o caso do Piauí, que registra concentração dos rendimentos rurais mais baixa e elevada proporção de pobres. De certa forma, pode-se afirmar que a pobreza rural no Nordeste, em linhas gerais e particularmente na região do semiárido, está mais relacionada à baixa produção.

Tabela 1 - Índices de pobreza da população total por região - 2009

Região	População	Linha	n Pobres	h	pgr	fgt2	theil	gini
Região Norte	População total	140	3403828	22,48	8,60	4,83	0,547	0,523
Região Nordeste	População total	140	15705353	29,64	12,70	7,57	0,652	0,557
Região Sudeste	População total	140	6033351	7,91	3,15	2,00	0,511	0,507
Região Sul	População total	140	1850057	6,81	2,76	1,75	0,465	0,488
Região Centro-Oeste	População total	140	1260609	9,28	3,85	2,51	0,643	0,556
Brasil	População total	140	28253198	15,26	6,32	3,83	0,582	0,540

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Legenda: linha = linha de pobreza em R\$; nPobres = número de pessoas com rendimento *per capita* domiciliar inferior a linha de pobreza; h = proporção de pobres (índice FGT(0)); pgr = Poverty Gap Ratio (índice FGT(1)); fgt2 = Índice FGT(2); theil = índice de Theil (com parâmetro de sensibilidade igual a 1) relativo ao rendimento *per capita* domiciliar; gini = índice de Gini relativo ao rendimento *per capita* domiciliar. Obs.: As pessoas com rendimento domiciliar *per capita* nulo não foram usadas no cálculo dos índices de Theil e Gini.

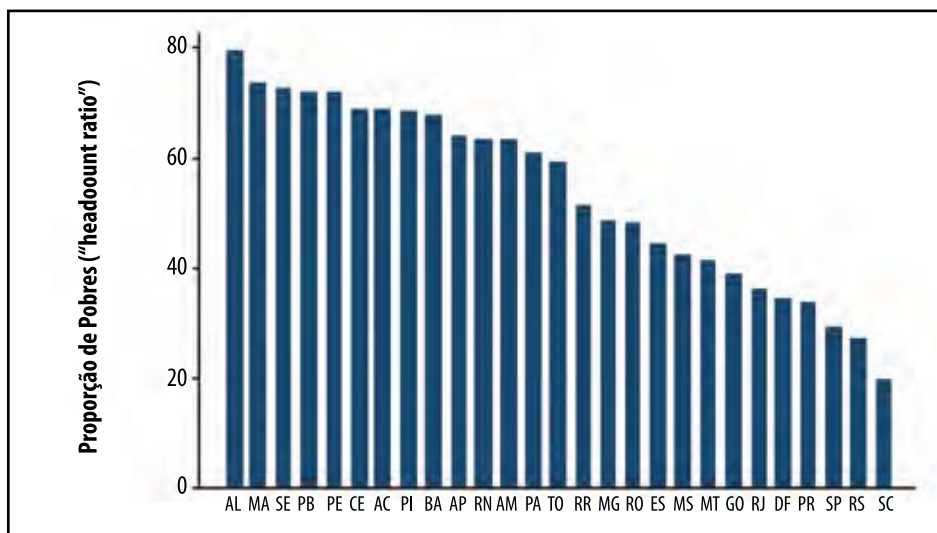
Tabela 2 - Índices de pobreza da população rural por região

Região	População	linha	nPobres	h	pgr	fgt2	theil	gini
Região Norte	População rural	140	1203224	35,71	13,29	7,21	0,422	0,476
Região Nordeste	População rural	140	6717780	46,60	21,79	13,38	0,392	0,463
Região Sudeste	População rural	140	1146555	18,89	6,76	3,75	0,381	0,447
Região Sul	População rural	140	581114	12,63	4,88	2,91	0,323	0,429
Região Centro-Oeste	População rural	140	277681	16,81	6,79	4,28	0,481	0,477
Brasil	População rural	140	9926354	32,97	14,40	8,65	0,448	0,490

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Legenda: linha = linha de pobreza em R\$; nPobres = número de pessoas com rendimento *per capita* domiciliar inferior a linha de pobreza; h = proporção de pobres (índice FGT(0)); pgr = Poverty Gap Ratio (índice FGT(1)); fgt2 = Índice FGT(2); theil = índice de Theil (com parâmetro de sensibilidade igual a 1) relativo ao rendimento *per capita* domiciliar; gini = índice de Gini relativo ao rendimento *per capita* domiciliar. Obs.: As pessoas com rendimento domiciliar *per capita* nulo não foram usadas no cálculo dos índices de Theil e Gini.

Gráfico 1 – *Ranking* de pobreza regional no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Obs.: Linha de pobreza = ½ salário mínimo *per capita* (R\$232,50 de 2009).

Tabela 3 - Índices de pobreza da população rural por Unidade da Federação

Estado	Área	linha	nPobres	h	pgr	fgt2	theil	gini
RO	População rural	140	103556	25,30	10,29	6,41	0,514	0,512
AC	População rural	140	71650	48,74	23,78	14,51	0,424	0,497
AM	População rural	140	212133	36,64	13,26	7,26	0,330	0,431
RR	População rural	140	22001	34,55	13,43	6,73	0,498	0,518
PA	População rural	140	681328	37,40	12,98	6,47	0,383	0,463
AP	População rural	140	5478	38,37	11,62	5,12	0,343	0,437
TO	População rural	140	107078	32,01	14,17	9,08	0,474	0,487
MA	População rural	140	1007578	51,63	27,17	18,29	0,485	0,513
PI	População rural	140	561232	47,24	21,03	11,77	0,297	0,422
CE	População rural	140	917202	47,89	21,99	12,85	0,332	0,441
RN	População rural	140	321461	36,79	15,13	8,98	0,378	0,445
PB	População rural	140	353853	41,69	17,58	10,57	0,464	0,462
PE	População rural	140	918875	48,11	23,43	14,60	0,339	0,447
AL	População rural	140	533121	51,96	27,53	18,60	0,401	0,482
SE	População rural	140	181200	52,05	23,64	13,96	0,490	0,487
BA	População rural	140	1923258	44,16	19,43	11,48	0,392	0,460
MG	População rural	140	682379	24,34	8,72	4,69	0,360	0,436
ES	População rural	140	109295	18,29	5,20	2,23	0,342	0,401
RJ	População rural	140	60909	11,65	3,98	2,47	0,449	0,465
SP	População rural	140	293972	13,70	5,29	3,25	0,353	0,438
PR	População rural	140	275480	17,58	6,83	4,01	0,347	0,443
SC	População rural	140	77613	7,19	3,07	1,98	0,225	0,361
RS	População rural	140	228021	11,67	4,30	2,54	0,346	0,443
MS	População rural	140	51765	14,99	5,69	3,19	0,406	0,462
MT	População rural	140	103919	19,38	9,43	6,53	0,405	0,464
GO	População rural	140	100002	15,95	5,54	3,34	0,550	0,478
DF	População rural	140	21995	15,32	5,08	2,59	0,557	0,523

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Legenda: linha = linha de pobreza em R\$; nPobres = número de pessoas com rendimento *per capita* domiciliar inferior a linha de pobreza; h = proporção de pobres (índice FGT(0)); pgr = Poverty Gap Ratio (índice FGT(1)); fgt2 = Índice FGT(2); theil = índice de Theil (com parâmetro de sensibilidade igual a 1) relativo ao rendimento *per capita* domiciliar; gini = índice de Gini relativo ao rendimento *per capita* domiciliar.

Obs.: As pessoas com rendimento domiciliar *per capita* nulo não foram usadas no cálculo dos índices de Theil e Gini.

Figura 1 – Proporção de pobres, FGT(0) – População rural por Unidade da Federação

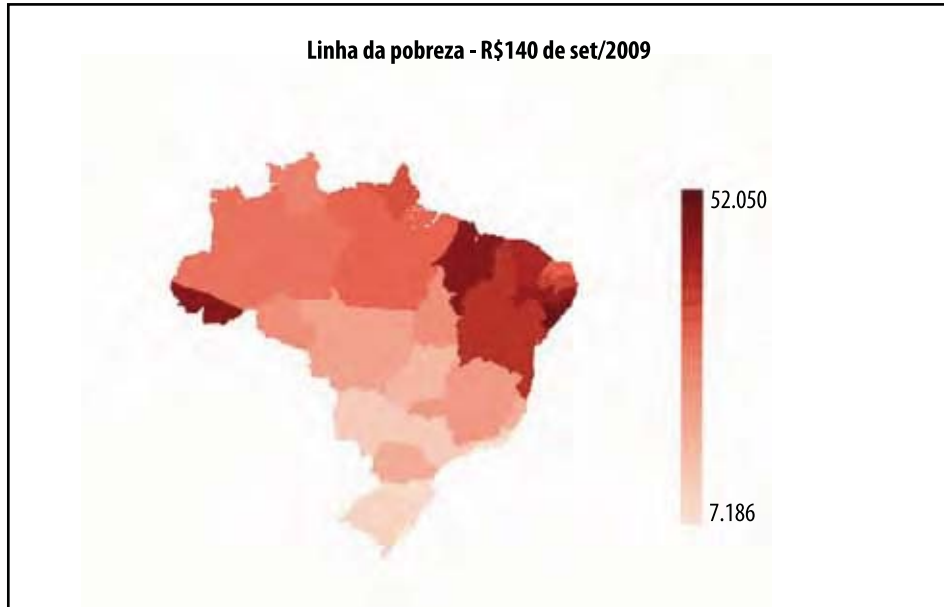
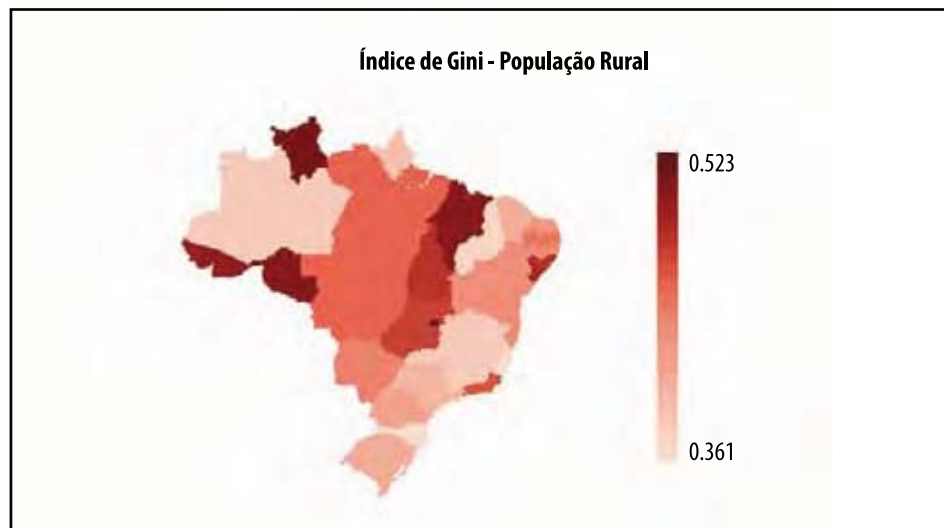


Figura 2 – Índice de Gini – População rural por Unidade da Federação



4. Quem são os pobres rurais no Brasil?

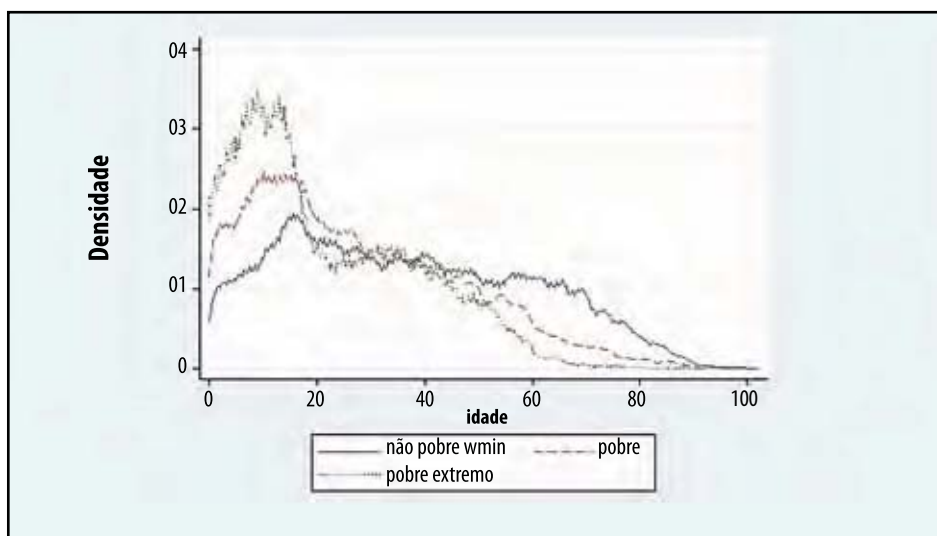
Nesta seção e nas seguintes procura-se responder às seguintes perguntas: quem são os pobres rurais? Quais são as suas principais características demográficas, produtivas e sociais? Podemos observar (Gráfico 2) que o grupo de pessoas situadas em condições de pobreza extrema possui uma distribuição da variável idade com concentração de densidade (frequência) mais elevada nas idades mais reduzidas – abaixo de 17 anos. A elevada concentração de crianças e adolescentes nos domicílios muito pobres, precisamente os mais vulneráveis, indica a necessidade de atenção especial das políticas públicas, tanto no que se refere a assegurar proteção básica em áreas de nutrição e saúde, cujos efeitos negativos tem potencial para perdurar por toda a vida, como na área de educação e empregabilidade. Neste sentido, é preciso intervir para interromper a reprodução da pobreza.

As três distribuições (não-pobres, pobres e pobres extremos) praticamente coincidem no intervalo de 17 até aproximadamente 40 anos, idade a partir da qual passam a apresentar divergência. À medida que a idade cresce nota-se uma cota de densidade mais elevada para os não-pobres e densidades mais reduzidas para os pobres e pobres extremos. A divergência entre as funções densidade torna-se mais acentuada a partir dos 60 anos de idade, com destaque para a baixa frequência dos mais pobres nos estratos da população mais idosa. Disto se conclui que à medida que se passa de estratos mais jovens para as faixas de idade mais elevada a participação da pobreza rural no total de cada estrato se reduz, revelando que a baixa idade é um traço marcante da pobreza rural. A densidade mais baixa de pobres nas faixas de idade mais avançada reflete, sem dúvida, o efeito de proteção das aposentadorias e pensões, e ainda a relativamente baixa eficácia dos demais mecanismos de transferência de renda para retirar as famílias mais pobres da pobreza por renda. Se esta situação fosse congelada, produziria uma situação de certa forma paradoxal: passar a vida como pobre e muito pobre e sair da pobreza ao atingir a idade mínima de aposentadoria. A faixa de idade considerada em idade ativa (10 a 60 anos) tem uma boa parcela com aproximação razoável das três distribuições.

É bem provável que essas distinções entre as funções densidade possam ser explicadas pela situação de cada um desses três grupos no «ciclo de vida» das famílias rurais. Domicílios mais pobres tendem a ser constituídos por famílias que se encontram nas fases iniciais desse ciclo e famílias menos pobres encontram-se em fase mais avançadas do mesmo. Outro aspecto que contribui para explicar a distribuição da idade mais elevada para os domicílios não-pobres é a presença de aposentados cujos rendimentos são suficientes para elevar a renda *per capita* domiciliar a valores superiores a um salário mínimo, principalmente nos domicílios sem filhos, mais comum entre as famílias em fase mais avançadas do ciclo de vida. A extensão da previdência social

para os trabalhadores conta-própria rurais, institucionalizada no princípio da década de 1990, elevou o nível de rendimentos de muitos domicílios constituídos por pessoas de idades mais avançadas.

Gráfico 2 – Função densidade da idade das pessoas por grupos de condição de pobreza – áreas rurais – Brasil, 2009



Na Tabela 4 e no Gráfico 3 abaixo é apresentada a distribuição dos domicílios de acordo com a condição de pobreza e área censitária. Os domicílios situados em municípios não auto-representativos (que são municípios de pequena população selecionados em cada decênio com probabilidade proporcional a sua população) são desmembrados em duas categorias: municípios com probabilidade de seleção maior do que 0,10% e municípios com probabilidade de seleção maior ou igual a 0,10%. Boa parte dos domicílios rurais pobres e pobres extremos concentra-se nos municípios menores (1.006.327 e 1.419.699, respectivamente e que representam 61% e 64% do total de domicílios rurais pobres e pobres extremos). Isto significa que a pobreza rural encontra-se concentrada em municípios pequenos e que tem reduzida taxa de urbanização e pouco conectada a regiões de elevada concentração urbana.

Tabela 4 – Distribuição dos domicílios segundo condição de pobreza e área censitária

	área metrop.	mun. auto rep.	mun. não auto repr. prob > .10	mun. não auto repr. prob <= .10	Total
não pobre					
Urbano	15259328	10077764	7937552	6498683	39773327
Rural	432126	391465	1329522	2766330	4919443
Pobre					
Urbano	1716441	1256261	1342431	1391415	5706548
Rural	85037	96659	464700	1006327	1652723
pobre extr.					
Urbano	1270663	894131	978005	1303016	4445815
Rural	73953	79449	624917	1419699	2198018
Total	18837548	12795729	12677127	14385470	58695874

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Legenda: Não-pobre: domicílios com rendimentos *per capita* superiores a ½ salário mínimo de setembro de 2009 (R\$269,50); pobre: domicílio com rendimento *per capita* superior a R\$140 e inferior a ½ salário mínimo; pobre extremo: domicílio com rendimento *per capita* inferior a R\$140.

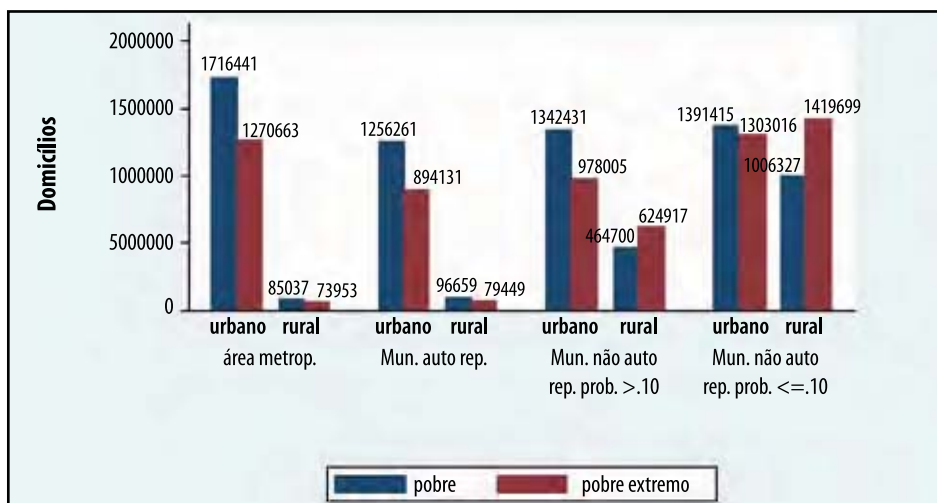
No Gráfico 4 mostra-se a distribuição dos domicílios indigentes e pobres por situação censitária e faixa populacional dos municípios de acordo com as tabulações preliminares do Censo Demográfico 2010. É importante destacar que nesta classificação do IBGE os domicílios indigentes são aqueles com rendimentos domiciliares *per capita* inferiores a R\$70,00 e os domicílios pobres são aqueles com rendimentos domiciliares *per capita* inferiores a R\$140,00 (incluindo portanto os domicílios indigentes)⁷. Percebe-se uma elevada concentração de domicílios indigentes e pobres nas faixas populacionais de 10 mil a 20 mil habitantes e 20 mil a 50 mil habitantes enquanto os domicílios com menos de 10 mil habitantes contribuem com uma menor parcela. Estes municípios representam 46% dos 5.565 municípios recenseados em 2010, ao passo que os municípios médios

⁷ Para efeito de comparação o que é classificado como pobre extremo na Tabela 4 e Gráfico 3 (a partir dos microdados da Pnad 2009) corresponde em termos de definição ao que é classificado como pobre (a partir dos dados preliminares do Censo Demográfico 2010) no Gráfico 4 e Gráfico 5 (rendimento domiciliar *per capita* abaixo de R\$140,00). Na Tabela 4 temos 2.198 mil domicílios pobres extremos e no Gráfico 4 a soma dos pobres rurais totaliza 2.978 mil domicílios. Esta diferença entre os dois valores (780.675 domicílios) que está muito longe dos erros de amostragem da Pnad e de mudanças no decorrer de um ano, poderiam ser explicadas por duas causas: 1) a mais importante sendo a mudança de classificação de setores quanto à situação censitária (rurais ou urbanos) que ocorre na realização do Censo, quando o IBGE atualiza esta classificação enquanto a Pnad mantém fixa por toda a década esta classificação; 2) e por uma eventual classificação dupla dos dados do Censo Demográfico para os domicílios sem rendimentos (exclusive transferências e os domicílios com rendimentos *per capita* domiciliar entre R\$1 e R\$70).

(de 10 mil a 50 mil habitantes) abarcam 24% dos municípios brasileiros. Portanto, um número relativamente mais concentrado de municípios “médios” abarcam a maior parte da pobreza rural do país. Apesar da taxa de urbanização destes municípios médios ser relativamente mais elevada que a mesma taxa para os municípios menores, como veremos a seguir, a sua proporção de pobres é mais elevada.

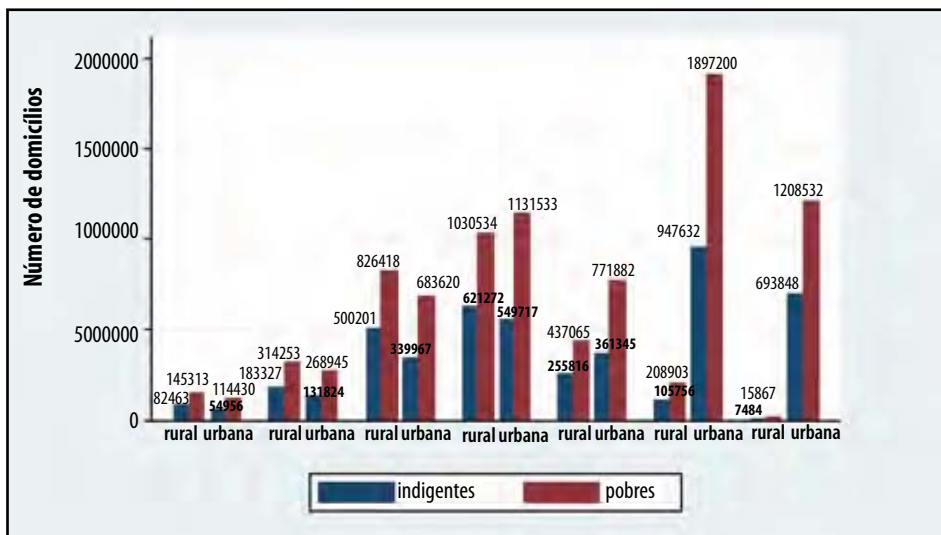
No Gráfico 5 são mostradas as proporções de domicílios indigentes e pobres por faixa populacional. Apenas fazendo destaque para as populações pobres rurais percebe-se claramente que estas proporções são bastante reduzidas para os municípios com menor população, elevando-se gradualmente até atingir uma proporção máxima na faixa populacional de municípios com 20 mil a 50 mil habitantes, passando esta proporção a ficar mais reduzida em direção as faixas populacionais maiores. Este é um fenômeno que pode ser explicado em parte por movimentos migratórios impulsionados por um diferencial de dinamismo econômico em favor dos municípios desta última faixa populacional. Estes movimentos migratórios podem ser diferenciados em termos do seu perfil etário, permanecendo a população mais idosa nos municípios menores e que é justamente aquela que recebe aposentadorias, sendo este um dos principais fatores de redução das taxas de pobreza em áreas rurais. A redução na cauda direita do gráfico pode ser atribuída tanto à proximidade de grandes mercados consumidores (gerando maiores oportunidades de inserção produtiva) como também ao mais acentuado uso de áreas rurais para atividades de lazer (chácaras e hotéis fazenda), assim como muitas outras atividades que tendem a ser mais remuneradoras nas proximidades destes centros.

Gráfico 3 – Distribuição dos domicílios segundo condição de pobreza e área censitária



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

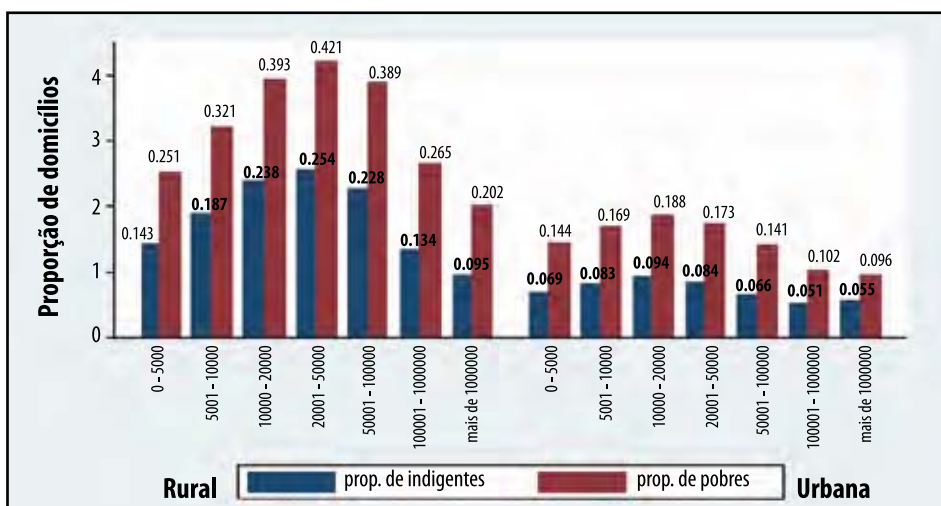
Gráfico 4 – Número de domicílios indigentes e pobres por situação censitária e faixa de população total dos municípios – Brasil - 2010



Fonte: Censo demográfico 2010 - IBGE.

Indigentes: rendimento *per capita* <R\$70,00 - Pobres: rendimento *per capita* < R\$140,00.

Gráfico 5 - Proporção de indigentes e proporção de pobres por situação censitária e por faixa de população total dos municípios – Brasil - 2010



Fonte: Censo demográfico 2010 - IBGE.

Indigentes: rendimento *per capita* <R\$70,00 - Pobres: rendimento *per capita* < R\$140,00.

Sabe-se que pobreza é um fenômeno social multidimensional e multideterminado. Desta forma, não é suficiente caracterizar a pobreza apenas pelo critério da insuficiência da renda; é necessário, ademais, identificar as várias dimensões de privação que caracterizam a pobreza e que a diferencia de domicílio para domicílio, entre os estados, regiões e países. Ou seja, é preciso identificar as várias faces da pobreza. Desta maneira, busca-se aqui caracterizar a população pobre rural a partir de outros indicadores de privação ou insuficiência, que em conjunto com o critério da insuficiência da renda poderão propiciar um enfoque ao mesmo tempo mais geral e acurado para a delimitação e caracterização da população pobre. Isto também contribui para o delineamento de estratégias mais eficazes e eficientes de combate à pobreza rural, que considerem que a persistência desta deve-se também ao não acesso das populações pobres a muitos outros aspectos de condições de vida, que criam barreiras ao desenvolvimento social e superação da pobreza extrema, de um ponto de vista estrutural.

Um objetivo importante é verificar se populações não-pobres pelo critério de insuficiência de rendimentos e que se encontram no limiar da condição da pobreza, podem assim mesmo estar em situação de privação em relação a um conjunto de dimensões de insuficiência. É possível verificar também em que medida a insuficiência de rendimentos é sobreposta por outras privações que desfavorecem mais as populações rurais e atuam como barreiras à superação de sua condição de pobreza extrema. Estas dimensões referem-se tanto ao acesso a serviços e bem públicos em geral (como estar em situação favorável ou não, em termos de grau educacional, de acesso à canalização de esgoto etc.) como também a posse de bens de consumo e condições mais favoráveis de trabalho. Para tratar as dimensões de insuficiência de um ponto de vista mais amplo, além das categorias de domicílios pobres e pobres extremos consideraremos também na Tabela 5 e nos Gráficos 6 a 9 o grupo de domicílios não-pobres, que têm rendimentos domiciliares *per capita* superiores a R\$232,00 (1 salário mínimo de setembro de 2009).

A taxa de analfabetismo é mais elevada na região Nordeste nas três categorias de pobreza (Gráfico 7 e Tabela 5). Um aparente paradoxo é que o analfabetismo é mais elevado entre os não-pobres nesta região. No entanto, a explicação é simples: a proporção de pobres caiu nos estratos de população com mais idade em razão do efeito da aposentadoria e pensão. Esta população teve baixo acesso à educação e apesar dos programas de alfabetização de adultos, cuja atuação é mais precária no meio rural, um número significativo de pessoas manteve-se na condição de analfabeto. Também se constatou a elevada proporção de jovens entre os pobres, que apesar da insuficiência de renda, já tiveram oportunidade de frequentar uma escola e aprenderam pelo menos os rudimentos da escrita e leitura, suficientes para deixarem o status de analfabetos.

As implicações para o desenvolvimento social da precariedade da situação educacional entre os domicílios rurais pobres e pobres extremos são claras, uma vez que a

educação é sem dúvida condição básica para o desenvolvimento humano, particularmente entre os mais jovens, e tem forte sinergia com os demais fatores que condicionam e possibilitam a superação da pobreza.

Outro indicador que revela um quadro extremamente preocupante é a taxa de trabalho infantil, cujos valores são sempre mais elevados para a população pobre extrema em todas as regiões, com situação mais atenuada para as regiões Sul e Centro-Oeste. Este fato comprova que as políticas de transferência não estão tendo suficiente força para reduzir substancialmente o trabalho infantil, o que contribui para explicar o baixo resultado na área educacional e que indica consequências de longo prazo para a redução das taxas de pobreza.

De certa forma observa-se padrão semelhante com o indicador de proporção de domicílios sem trabalhadores ocupados no mercado de trabalho formal (Tabela 5 e Gráfico 6): ocorrem taxas mais elevadas para os pobres extremos da região Nordeste, mas estas taxas são também elevadas nas demais regiões do país. A população rural pobre extrema (principalmente nas regiões Norte e Nordeste) está em situação de maior vulnerabilidade no que se refere à informalidade, mas regra geral, todos os estratos de condição de pobreza em todas as regiões do país encontram-se em situação desfavorável quanto a este indicador. Dado que no cálculo desta taxa foram desconsiderados os trabalhadores autônomos (conta-própria) e aqueles inseridos em atividades de produção para subsistência e não remunerados, que são importantes categorias da força de trabalho da agricultura familiar, é natural que sejam observados valores elevados. Mas de qualquer forma, os valores mais elevados para a população em situação de pobreza extrema mostra que esta encontra-se em situação de maior insegurança no que se refere aos direitos trabalhistas, inserção em mercados de trabalho mais formalizados e acesso aos mecanismos de proteção social e direitos trabalhistas estabelecidos na legislação brasileira.

Este é um aspecto que merece atenção por parte dos formuladores de políticas. De um lado, observa-se uma dificuldade real para assegurar proteção e direitos trabalhistas aos trabalhadores diaristas, contratados por período pequeno, de forma ocasional, em geral para executar uma ou outra tarefa. Trata-se de situação bem diferente da vivenciada pelos trabalhadores rurais sazonais, os quais são em geral contratados em grupos e durante um período maior de tempo, como na safra de cana ou na colheita de café, o que tem permitido acordos trabalhistas, supervisão relativamente eficaz do Ministério Público do Trabalho e decisões punitivas por parte da Justiça do Trabalho, com efeitos positivos sobre as relações de trabalho. De outro lado, a situação da agricultura familiar, que pela própria natureza não envolve um contrato de trabalho e por isto fica legal e formalmente à margem da proteção. A extensão das mesmas regras dos autônomos urbanos para os agricultores familiares, que em certo sentido são equiparáveis aos

autônomos, não é apropriada e nem seria uma solução, por várias razões. Em primeiro lugar pela irregularidade da renda gerada pelos agricultores familiares e em segundo pela elevada proporção de pobres entre os agricultores familiares, em particular entre os minifundistas.

Os indicadores relacionados à inserção produtiva (*ntrabfora*, *nformal*, *nativnagric* e *nocupasm*) revelam que as regiões Norte e Nordeste tem valores mais elevados de insuficiências e, para todas as regiões do país, o grupo dos pobres extremos apresentam valores mais altos. O maior grau de subutilização produtiva da força de trabalho da população rural em situação de pobreza extrema é um importante fator explicativo que reforça esta condição. Empregos mal remunerados e/ou com baixo potencial de aproveitamento produtivo dos trabalhadores pobres reduzem as suas oportunidades de elevar os seus rendimentos domiciliares. A inserção em atividades com reduzido nível de produtividade e a permanência duradoura nestas ocupações prorroga o horizonte de permanência na condição de pobreza e pobreza extrema, assim como também reforça a situação de dependência e fragilidade frente às políticas de transferência de renda.

Quando se considera o não acesso à propriedade rural (Gráfico 7 e Gráfico 8) verifica-se que esta é mais elevada para a população pobre extrema, com exceção da região Centro-Oeste. A proporção de domicílios que não tem acesso à terra (indicador *terra*) e que não é proprietário do lote dentre os domicílios que têm terra (indicador *nproprietario*) alcança um valor de 65,9% e 41,5% para a região Nordeste, de 67,7% e 33,5% para a região Norte e de 82,4% e 21,3% para a região Sudeste entre a população rural pobre extrema (Tabela 5). Além disto, para os pobres extremos, a proporção de domicílios que tem áreas insuficientes (menores do que o módulo fiscal médio dos municípios do estado) dentre aqueles que têm acesso à terra (indicador *terrainsufic*) é sempre maior do que 80% para todas as grandes regiões, atingindo os valores 97,2% e 93,9% para as regiões Nordeste e Sul. Este é um importante aspecto a ser considerado nas estratégias e políticas públicas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento rural. De um lado, ainda que o simples acesso à terra não seja suficiente para assegurar a superação da pobreza, - e a experiência brasileira de reforma agrária vem confirmando as dificuldades amplamente documentadas pela experiência internacional -, em muitas situações a disponibilidade de um lote de terra oferece um ponto de partida para assegurar pelo menos parte da subsistência básica família; de outro, o acesso à terra tem operado como catalizador para a organização social de grupos marginalizados e para o acesso a outros benefícios, cuja importância não pode ser minimizada. É preciso avaliar em que situações a não propriedade da terra cria entraves de acessos a essas políticas, assim como também a muitos meios de financiamento da produção; da mesma ma-

neira que é preciso avaliar, objetivamente, o custo benefício para assegurar o acesso à terra, que em muitos casos e situações pode não se justificar, *vis a vis*, alternativas de políticas sociais e de desenvolvimento.

De qualquer forma, temos aqui um quadro de considerável agravamento de insuficiências quanto a esta dimensão de acesso à terra para os domicílios pobres extremos, o que identifica, de uma forma geral, este aspecto como um importante determinante da pobreza rural, principalmente em regiões onde predominam os minifúndios, combinados com poucas oportunidades produtivas e de inserção em mercados de trabalho “externos” ou em regiões dominadas pela presença de grandes propriedades e pelo domínio da monocultura extensiva.

Mas o que se destaca como mais grave é a situação de acesso à água e ao esgoto entre os domicílios pobres extremos. Nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente 64,6% e 57,3% da população rural em situação de pobreza extrema não tem acesso à água no local de residência; estas proporções são bem mais reduzidas para as demais regiões do país. No entanto, esta situação também é relativamente séria para a população pobre (47,6% e 47,4%, para o Norte e Nordeste, respectivamente, são de domicílios desprovidos de água canalizada) e não-pobre com rendimentos *per capita* abaixo de um salário mínimo (37,2% e 43,6%).

No entanto, a condição negativa de acesso ao esgotamento sanitário (considerando-se minimamente a ligação do domicílio à fossa séptica) é ainda bem mais grave e ampla. De uma forma geral, em todas as regiões do país o acesso ao esgotamento sanitário é fortemente deficiente. Merece atenção especial a região Centro-Oeste onde quase a totalidade dos domicílios rurais em todas as categorias de pobreza não possui acesso à fossa séptica. Também chama atenção a situação na região Sudeste, onde o déficit é elevado (63,4% dos domicílios pobres extremos não estão cobertos com esgotamento minimamente aceitável) e superior ao registrado na região Nordeste (48,4%). Mesmo os domicílios rurais pobres da região Sul apresentam elevado valor para este indicador (53,5%).

A provisão e acesso da população pobre rural à energia elétrica é bem melhor do que a situação revelada pelos indicadores de água, esgoto, terra e educação. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste a ocorrência de não acesso à energia elétrica é praticamente marginal nas áreas rurais. No entanto, pelo menos 27% dos domicílios situados em condição de pobreza extrema na região Norte e 10,3% na região Nordeste não têm energia elétrica, estando privados, portanto, de todos os outros benefícios associados à disponibilidade desta fonte, incluindo utilização de certos equipamentos, refrigeração e informação.

Quadro 1 – Definição dos indicadores de privação

SIGLA	DEFINIÇÃO DO INDICADOR
Ntrabfora	Proporção de domicílios sem trabalhador assalariado
Nformal	Proporção de domicílios sem trabalhador com emprego formal (com carteira assinada)
Nativnagric	Proporção de domicílios sem trabalhador com emprego não agrícola
Nocupasm	Proporção de domicílios sem trabalhador com emprego com um salário maior ou igual ao um salário mínimo
Partrans	Proporção de domicílios com mais do que 50 % dos rendimentos provenientes de transferências (exceto aposentadorias e pensões)
Analfabeto	Proporção de domicílios com maiores de 14 anos não alfabetizados
Trabinf	Proporção de domicílios com no mínimo uma criança entre 5 e 14 anos trabalhando
Terra	Proporção de domicílios sem declaração de área de terra
Nproprietario	Proporção de domicílios com área de terra declarada sem declaração de propriedade
Terrainsufic	Proporção de domicílios com área de terra declarada menor do que a média dos valores dos módulos fiscais municipais na Unidade da Federação
Densidade	Proporção de domicílios com mais do que 2 moradores por dormitório
Aguacanaliz	Proporção de domicílios sem água canalizada em pelo menos um cômodo
Semesgoto	Proporção de domicílios sem rede coletora e sem fossa séptica
Semenergia	Proporção de domicílios sem energia elétrica
Semtelefone	Proporção de domicílios sem telefone
Semveiculo	Proporção de domicílios sem veículo

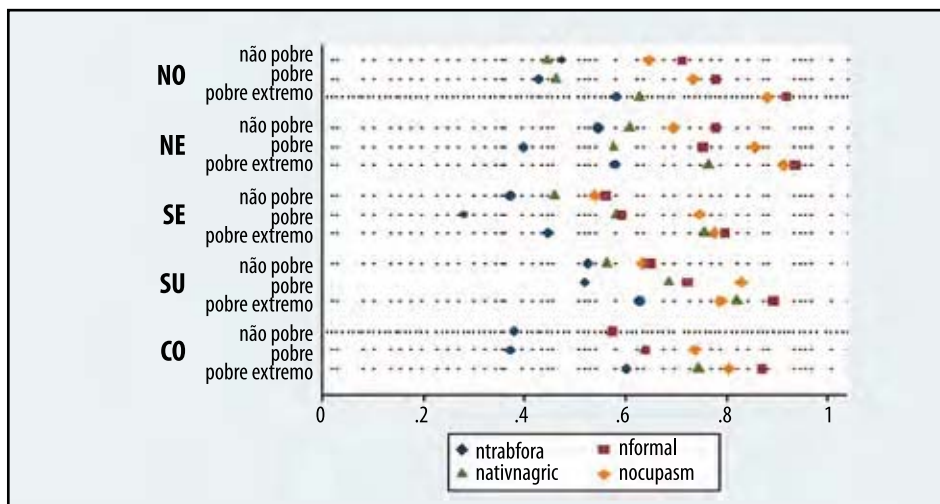
Tabela 5 – Indicadores básicos de insuficiências (proporções de domicílios) por categoria de pobreza e grandes regiões do Brasil – 2009 – áreas rurais

Indicador	Não pobre (rendimento domiciliar per capita superior a R\$232,50)					Pobres (rendimento domiciliar per capita entre R\$140 e R\$232,50)					Pobres extremos (rendimento domiciliar per capita menor que R\$140)				
	NO	NE	SE	SU	CO	NO	NE	SE	SU	CO	NO	NE	SE	SU	CO
Ntrabfóra	0.475	0.544	0.374	0.526	0.380	0.429	0.399	0.281	0.520	0.373	0.583	0.581	0.448	0.627	0.601
Nformal	0.712	0.779	0.559	0.650	0.574	0.778	0.751	0.593	0.722	0.639	0.918	0.935	0.797	0.892	0.870
nativnagnic	0.446	0.608	0.461	0.563	0.571	0.463	0.576	0.583	0.685	0.635	0.626	0.763	0.756	0.820	0.745
nocupasm	0.645	0.695	0.539	0.634	0.574	0.733	0.858	0.747	0.827	0.738	0.880	0.912	0.775	0.788	0.805
Partrans	0.033	0.044	0.026	0.013	0.023	0.030	0.036	0.014	0.030	0.020	0.121	0.264	0.179	0.203	0.278
analfabeto	0.315	0.603	0.282	0.166	0.268	0.323	0.548	0.307	0.248	0.303	0.410	0.560	0.303	0.286	0.331
Trabinf	0.042	0.036	0.021	0.044	0.028	0.097	0.076	0.060	0.104	0.087	0.165	0.141	0.128	0.111	0.100
Terra	0.662	0.659	0.779	0.562	0.690	0.741	0.724	0.850	0.607	0.768	0.677	0.659	0.824	0.643	0.774
nproprietario	0.136	0.192	0.123	0.136	0.119	0.181	0.299	0.173	0.201	0.276	0.335	0.415	0.213	0.285	0.284
terrainsufic	0.764	0.897	0.713	0.657	0.698	0.865	0.962	0.861	0.865	0.842	0.849	0.972	0.807	0.939	0.815
densidade	0.163	0.078	0.108	0.064	0.099	0.452	0.252	0.281	0.231	0.285	0.668	0.427	0.368	0.396	0.392
aguacanaliz	0.372	0.436	0.087	0.030	0.098	0.476	0.474	0.131	0.075	0.157	0.646	0.573	0.199	0.154	0.203
semesgoto	0.528	0.567	0.585	0.469	0.865	0.583	0.548	0.679	0.535	0.906	0.549	0.484	0.634	0.507	0.817
semenergia	0.137	0.073	0.018	0.008	0.015	0.136	0.078	0.022	0.028	0.038	0.269	0.103	0.025	0.048	0.026
semtelefone	0.934	0.941	0.767	0.802	0.877	0.980	0.980	0.899	0.941	0.960	0.992	0.992	0.933	0.969	0.939
semveiculo	0.590	0.658	0.472	0.290	0.365	0.776	0.702	0.610	0.457	0.520	0.814	0.753	0.647	0.614	0.611

Fonte: Microdados Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares 2009 – Pnad – IBGE.

Legenda: ntrabfóra = sem membros remunerados por trabalho externo; nformal = sem empregados no setor formal; nativnagr = sem empregados em atividades não-agrícolas; nocupasm = sem ocupados com 1 salário mínimo ou mais; partrans = com 50% dos rendimentos provenientes de transferências; analfabe = com pelo menos um adulto analfabeto; trabinf = com pelo menos uma criança trabalhando; terra = sem terra; terrainsuf = sem terra com no mínimo um módulo fiscal; densidade = número de pessoas por cômodo maior ou igual a 2; aguacanaliz = sem ligação de água; semesgo = sem fossa séptica ou rede; semenergia = sem energia; semtelefone = sem telefone; semveiculo = sem veículo.

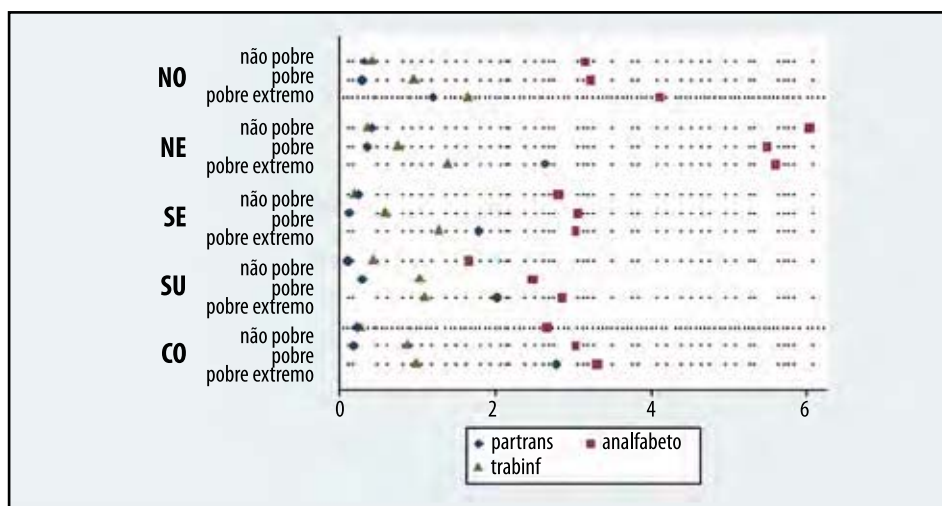
Gráfico 6 – Diagrama dot para insuficiências de acordo com regiões e categorias de pobreza



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostras Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE.

Legenda: *ntrabfora* = proporção de domicílios sem membros remunerados por trabalho externo; *nformal* = proporção de domicílios sem empregados no setor formal; *nativnagr* = proporção de domicílios sem empregados em atividades não-agrícolas; *nocupasm* = proporção de domicílios sem ocupados com 1 salário mínimo ou mais.

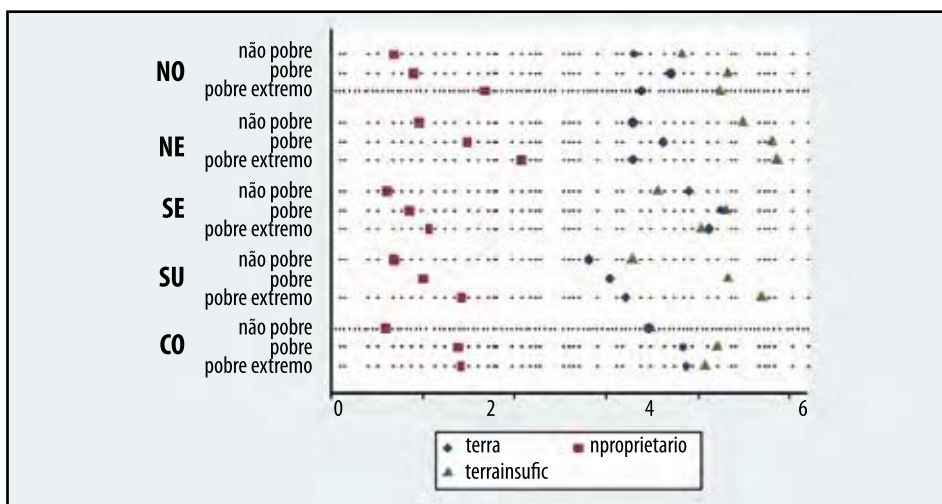
Gráfico 7 – Diagrama dot para insuficiências de acordo com regiões e categorias de pobreza



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostras Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE.

Legenda: *partrans* = proporção de domicílios com 50% dos rendimentos provenientes de transferências; *analfabeto* = proporção de domicílios com pelo menos um analfabeto com 15 anos ou mais; *trabinf* = proporção de domicílios com pelo menos uma criança de 5 a 14 anos que trabalha.

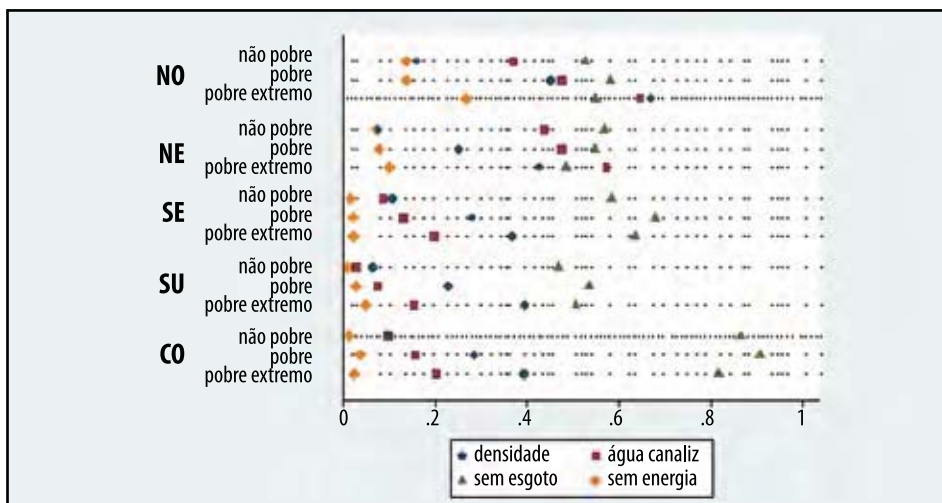
Gráfico 8 – Diagrama dot para insuficiências de acordo com regiões e categorias de pobreza



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostras Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE.

Legenda: terra = sem terra; nproprietario = proporção de domicílios com terra não proprietários; terrainsuf = proporção de domicílios com terra sem no mínimo um módulo fiscal.

Gráfico 9 – Diagrama dot para insuficiências de acordo com regiões e categorias de pobreza



Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostras Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE.

Legenda: ntabfora = sem membros remunerados por trabalho externo; nformal = sem empregados no setor formal; nativagr = sem empregados em atividades não agrícolas; nocupasm = sem ocupados com 1 salário mínimo ou mais; partrans = com 50% dos rendimentos provenientes de transferências.

A população pobre rural vive em situação de inúmeras insuficiências, ilustradas quantitativamente a partir da Tabela 6, onde são mostrados os totais de domicílios separados por situação de cada privação, por região e por grupos de condição de pobreza. Considerando-se todos os 3 grupos de condição de pobreza, a tabela mostra que existem 4.233 mil domicílios rurais sem nenhum participante do mercado de trabalho formal, 709 mil com pelo menos 50% de seus rendimentos domiciliares provenientes de transferências governamentais, 6 milhões de domicílios sem terra e dos restantes com terra 2,3 milhões com áreas menores do que a média (municipal) do estado para o módulo fiscal. Isto significa que do total de domicílios com terra no Brasil rural (2.742.526), 83% tem terra insuficiente, segundo o critério adotado. Tal situação explica, pelo menos em parte, muitas das demais precariedades que caracterizam a pobreza rural. Nas áreas onde são poucas as alternativas de geração de renda, a família vive principalmente da exploração desta área, tecnicamente insuficiente para prover as necessidades básicas.

Observa-se também que existem 1,9 milhões de domicílios rurais com densidade maior do que 2 moradores por dormitório, 2,7 milhões sem água canalizada em pelo menos um cômodo, 4,9 milhões sem, pelo menos, fossa séptica como sistema de coleta de esgoto e 560 mil domicílios sem energia elétrica. Estes totais devem ser comparados com o total de domicílios rurais, que de acordo com a mesma tabela (canto inferior direito) são 8.770.884.

Considerando-se apenas a região Nordeste, são 969 mil domicílios com pelo menos uma pessoa analfabeta para os não-pobres, 467 mil para os pobres e 839 mil para os pobres extremos, (2,7 milhões de domicílios nesta condição para as 3 categorias). Apenas para o indicador de insuficiência de terra, a região Nordeste tem um total de 1.215 mil domicílios com pouca terra (de um total de 1.295 mil com terra), refletindo a importância absoluta e relativa do minifúndio na região sendo que destes, quase 500 mil são compostos de domicílios em situação de pobreza extrema. Praticamente a integralidade (97%) dos domicílios pobres extremos da região Nordeste que declararam ter área na Pnad 2009 não têm terra suficiente (área menor do que a média municipal dentro da Unidade da Federação para um módulo fiscal). Considerando-se todas as regiões do país são 517.872 domicílios pobres extremos com mais do que 50% dos seus rendimentos provenientes de transferências (exceto aposentadorias e pensões), 1.075.272 com pelo menos um adulto analfabeto, 1.500 mil sem acesso à terra, 265 mil não-proprietários, 657 mil com terra insuficiente, 1.096 mil sem água canalizada, 1.144 mil sem esgoto conveniente e 232 mil sem energia elétrica. Se considerarmos que em 2009 existam 2.198 mil domicílios rurais pobres extremos no país, podemos ver a importância destes números que indicam as características principais da pobreza rural.

Tabela 6 – Totais de domicílios rurais com insuficiências por grande região e condição de pobreza

região	NE			SE			SU			CO			TOTAL			
	N.POB.	POB.	PEXT.	N.POB.	POB.	PEXT.	N.POB.	POB.	PEXT.	N.POB.	POB.	PEXT.				
pobre	230577	81757	135623	874374	340573	871235	488216	93557	115735	92027	87371	144616	37023	41054	4233300	
ntrabofora	345498	148339	213497	1251501	640630	1401915	729775	197398	206070	741378	127713	218120	63412	59406	6468863	
nformal	216618	88281	145685	976813	491629	1143378	601851	194310	195526	642422	121101	114303	217234	63004	5262996	
nativagríc	313218	139680	204820	1116372	731667	1367673	704433	248663	200384	722399	146323	109838	218146	73239	6351810	
nocupasm	15840	5738	28106	70102	31078	396097	33337	4656	46392	14643	5233	28268	8898	1938	709335	
partrans	153123	61511	95420	969473	467585	839242	367980	102191	78252	189489	43821	39788	101744	30067	3562256	
analfabeto	20176	18576	38480	58605	64887	211192	27692	20021	33164	50257	18410	15449	10509	8616	602886	
trabinf	321488	141216	157439	1059509	617323	987576	1018391	283068	213031	640402	107357	89594	262278	76174	6027658	
terra	22244	8922	25201	105298	70354	212223	35532	8625	9702	67855	13992	14171	13984	6369	618859	
nproprietário	125199	42742	63876	491396	226573	497303	205430	43038	36726	328494	60186	46683	82230	19410	12598	2281884
terrainsufic	79051	86125	155404	125178	214715	640607	141202	93757	95229	73497	40944	55114	37625	28268	1893495	
densidade	180570	90644	150240	701094	404604	858917	113530	43482	51504	33694	13217	21440	37402	15548	13844	2729730
aguaacanaliz	256131	111149	127753	911185	467495	726243	763796	226216	163976	534567	94655	70700	328695	89901	55787	4928249
semesgoto	66553	25902	62497	117485	66455	154528	23202	7254	6457	9539	4910	6691	5842	3819	1760	562894
semenergia	453344	186870	230803	1512234	836118	1487445	1002520	299439	241227	914421	166543	135048	333296	95259	64081	7958648
semtelefone	286524	147921	189362	1056920	598710	1128460	616794	203253	167164	330057	80857	85612	138821	51620	41713	5123788
semveiculo	485453	190603	232633	1607282	852900	1499269	1306489	333066	258525	1140083	176919	139324	380136	99235	68267	8770184

Fonte: Microdados Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares 2009 – Pnad – IBGE.

Legenda: *ntrabofora* = sem membros remunerados por trabalho externo; *nformal* = sem empregados no setor formal; *nativagr* = sem empregados em atividades não-agrícolas; *nocupasm* = sem ocupados com 1 salário mínimo ou mais; *partrans* = com 50% dos rendimentos provenientes de transações; *analfabe* = com pelo menos um adulto analfabeto; *trabinf* = com pelo menos uma criança trabalhando; *terra* = sem terra; *terrainsuf* = sem terra com no mínimo um módulo fiscal; *densidade* = número de pessoas por dormitório maior ou igual a 2; *aguaacanaliz* = sem ligação de água; *semesgo* = sem fossa séptica ou rede; *semenerg* = sem energia; *semtelefo* = sem telefone; *semveic* = sem veículo.

Para investigar a existência de alguns padrões de correspondência entre os indicadores binários de insuficiências adotados foi realizada uma análise de similaridade entre os seus valores para as amostras de domicílios pobres extremos para as regiões Nordeste e Sudeste do país. Para isto foram calculados dois coeficientes de similaridade para todos os pares combinados de variáveis binárias buscando verificar a proporção de coincidências de situações para os distintos pares de variáveis. Desta forma se tivermos uma tabela de frequências para as duas variáveis binárias (indicadores de insuficiências) tal como:

Quadro de frequências observadas entre dois indicadores binários de insuficiências

Frequências		Variável 2	
		Com insuficiência	Sem insuficiência
Variável 1	Com insuficiência	a	b
	Sem insuficiência	c	d

Obs: **a**, **b**, **c** e **d** indicam as frequências de ocorrência combinada para os valores dos indicadores binários de insuficiências.

O valor do primeiro indicador de similaridade (*“Matching”*) será igual a :

$$M = \frac{a + d}{a + b + c + d}$$

E o valor do primeiro indicador de similaridade (*“Jaccard”*) será igual a :

$$J = \frac{a}{a + b + c + d}$$

Na Tabela 7 e na Tabela 8 os valores maiores que 0,60 (para o coeficiente de *“Matching”*) e maiores que 0,50 (para o coeficiente *“Jaccard”*) estão em negrito e em vermelho para maior destaque. Estes valores destacados são coeficientes de similaridade para as duas variáveis binárias de insuficiências onde, no primeiro caso, a soma do número de domicílios com insuficiências simultâneas e com não-insuficiências simultâneas para os dois indicadores em relação ao total de domicílios é maior do que 60% e, no segundo caso, a soma do número de domicílios com insuficiências simultâneas em relação ao total de domicílios é maior do que 50%. Os valores dos coeficientes de *“Matching”* estão dispostos abaixo da diagonal principal (com valores unitários) da matriz e os valores dos coeficientes *“Jaccard”* estão situados acima desta diagonal principal.

Os domicílios pobres extremos da região Nordeste sem pelo menos um membro com trabalho remunerado externo (*ntrabfor*) estão em correspondência com as características *nformal*, *nativagric* e *partrans* (Tabela 7). Existe uma considerável

coincidência de situações de insuficiências (e de não-insuficiências) com estes 4 pares de indicadores. Pode-se afirmar que 62,8% dos domicílios rurais nesta condição (pobres extremos e da região Nordeste) ou têm simultaneamente uma situação de insuficiência quanto à inexistência de trabalho externo remunerado e com percentual dos rendimentos provenientes de transferências (exceto aposentadorias e pensões) maior do que 50% ou têm, simultaneamente, uma situação de não-insuficiência quanto a estes dois indicadores. Da mesma forma existe uma associação de similaridade forte para domicílios sem energia e com participação elevada dos rendimentos de transferências (exceto aposentadorias e pensões), o que significa que encontram-se com frequência de domicílios rurais pobres extremos no Nordeste com insuficiências referentes a estes dois indicadores (coeficiente de similaridade igual a 0,706). É maior ainda a associação por similaridade entre os domicílios sem energia e com ocorrência de trabalho infantil (coeficiente igual a 0,804).

Já os coeficientes de *Jaccard*, para os pobres extremos da região Nordeste, indicam situações de elevada simultaneidade de ocorrências de privações quanto aos seguintes pares de indicadores: *ntrabfora* e *nformal*; *ntrabfora* e *nativnagric*; *nformal* e *nativnagric*; *nativnagric* e *nocupasm*. Estas associações indicam elevada ocorrência de privação simultânea quanto aos indicadores de inserção no mercado de trabalho mais organizado: domicílios pobres extremos sem ocorrência de trabalho formal têm também pouca ocorrência de trabalho não-agrícola e mais bem remunerados. Por outro lado, domicílios com presença de analfabetos também têm baixa inserção com estas ocupações como mostra o coeficiente de "*Jaccard*" é 0,541 entre as variáveis *analfabeto* e *nformal*. Uma questão relevante é que domicílios sem declaração de área de terra têm elevada associação com domicílios sem ocorrência de trabalho formal. Como o coeficiente de "*Matching*" é elevado para este par de indicadores, conclui-se que são os domicílios com acesso à terra que têm maior ocorrência de trabalho formal entre seus componentes. Esta é uma situação de dupla privação que pode ser explicada, parcialmente, pelo grande número de domicílios sobrevivendo basicamente de transferências de programas sociais. O mesmo ocorre com o par de indicadores *terra* e *nocupasm* (coeficiente de similaridade de "*Jaccard*" igual 0,580) o que indica um percentual de 58% dos domicílios pobres extremos sem declaração de área de terra e, simultaneamente, sem ocorrência de trabalho remunerado com, no mínimo, um salário mínimo entre os seus membros. A falta de acesso adequado à água também está bem associada a não ocorrência de ocupações mais adequadas.

Apesar de a proporção de pobres extremos na região Sudeste ser mais reduzida, a ocorrência de coeficientes de similaridade entre os indicadores de privação é mais frequente, como pode ser observado na Tabela 8. Isto indica um padrão de simultaneidade bivariada entre as privações mais acentuado: o coeficiente de associação binária

entre os indicadores *semenergia* e *trabinf* é igual a 0,855 o que significa que em apenas 14,5% dos domicílios pobres extremos não ocorre a simultaneidade de privações ou de não-simultaneidade de privações. Da mesma forma o padrão de associação para os indicadores *semenergia* e *aguacanal* é bastante forte (0,807). O indicador *aguacanal* também tem forte associação com o *partrans*, *analfab* e *trabinf*, indicando que os domicílios pobres rurais na região Sudeste tendem a apresentar elevada frequência relativa de privações (ou não-privações) simultâneas em relação a estes quatro indicadores. Os dados da Tabela 6 revelam que na região Sudeste existem 43.482, 46.392, 78.252 e 33.164 domicílios rurais pobres extremos com insuficiências em cada um destes indicadores.

Os coeficientes de similaridade de “*Jaccard*” indicam um padrão de associação semelhante à região Nordeste. O que se distingue para esta região é uma elevada associação por similaridade entre o indicador *semesgoto* com os três indicadores de ocupação e o indicador de acesso à terra. Domicílios sem esgoto adequado apresentam também insuficiência quanto a ocupações adequadas e à declaração de área de terra.

Tabela 7 – Coeficientes de similaridade (“*matching*” e “*jaccard*”) entre atributos binários de insuficiências para população em pobreza extrema – Região Nordeste

	ntrabfor	nformal	nativnag	nocupsm.	partrans	analfab.	trabinf	terra	densid.	aguacan	semesg.	semener.
ntrabfora	1.000	0.604	0.593	0.491	0.375	0.365	0.130	0.287	0.253	0.394	0.337	0.102
nformal	0.631	1.000	0.755	0.858	0.274	0.541	0.143	0.611	0.391	0.550	0.476	0.098
nativnagric	0.665	0.765	1.000	0.681	0.305	0.497	0.126	0.484	0.349	0.508	0.401	0.109
nocupasm	0.498	0.86	0.684	1.000	0.214	0.548	0.152	0.5805	0.415	0.554	0.476	0.096
partrans	0.628	0.324	0.464	0.245	1.000	0.213	0.110	0.260	0.164	0.213	0.200	0.084
analfabeto	0.477	0.556	0.558	0.570	0.470	1.000	0.143	0.444	0.346	0.445	0.328	0.095
trabinf	0.459	0.197	0.308	0.227	0.684	0.473	1.000	0.107	0.142	0.136	0.121	0.084
terra	0.315	0.613	0.505	0.586	0.455	0.524	0.344	1.000	0.365	0.409	0.431	0.068
densidade	0.415	0.409	0.434	0.450	0.515	0.522	0.579	0.491	1.000	0.352	0.250	0.099
aguacanaliz	0.513	0.568	0.574	0.579	0.473	0.570	0.471	0.484	0.532	1.000	0.280	0.145
semesgoto	0.472	0.492	0.464	0.498	0.495	0.462	0.497	0.533	0.446	0.404	1.000	0.029
semenergia	0.466	0.16	0.322	0.173	0.706	0.458	0.804	0.332	0.579	0.515	0.439	1.000

Fonte dos dados básicos: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE (elaboração dos autores).

Nota: Os coeficientes de similaridade foram calculados como a razão do total de parâmetros entre as variáveis binárias e a frequência total da amostra. Um coeficiente igual a 0.50 significa que o total de frequências na diagonal principal da tabulação entre as duas variáveis binárias é igual a metade do tamanho da amostra.

Tabela 8 – Coeficientes de similaridade (“*matching*” e “*jaccard*”) entre atributos binários de insuficiências para população em pobreza extrema – Região Sudeste

	ntrabfor	nformal	nativnag	nocup.	partrans	analfab.	trabinf	terra	densid.	aguacan	semesg.	semener.
ntrabfor	1.000	0.545	0.455	0.351	0.362	0.206	0.101	0.258	0.211	0.179	0.340	0.011
nformal	0.634	1.000	0.732	0.699	0.202	0.297	0.116	0.616	0.304	0.240	0.536	0.031
nativnag	0.544	0.754	1.000	0.664	0.204	0.318	0.134	0.590	0.280	0.224	0.617	0.029
nocupasm	0.406	0.717	0.682	1.000	0.097	0.323	0.149	0.604	0.333	0.220	0.579	0.035
partrans	0.717	0.356	0.376	0.208	1.000	0.131	0.026	0.169	0.087	0.138	0.134	0.013
analfabeto	0.506	0.396	0.436	0.434	0.634	1.000	0.149	0.282	0.227	0.272	0.239	0.047
trabinf	0.534	0.258	0.303	0.311	0.717	0.672	1.000	0.109	0.106	0.098	0.141	0.049
terra	0.266	0.617	0.591	0.604	0.308	0.373	0.246	1.000	0.326	0.174	0.547	0.028
densidade	0.476	0.376	0.356	0.419	0.554	0.574	0.596	0.404	1.000	0.163	0.257	0.033
aguacanaliz	0.551	0.381	0.376	0.358	0.719	0.704	0.722	0.288	0.589	1.000	0.135	0.094
semesgoto	0.469	0.564	0.664	0.617	0.386	0.416	0.419	0.576	0.406	0.356	1.000	0.023
semenergia	0.544	0.218	0.238	0.231	0.812	0.692	0.855	0.211	0.632	0.807	0.363	1.000

Fonte dos dados básicos: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE (elaboração dos autores).

Nota: Os coeficientes de similaridade foram calculados como a razão do total de parâmetros entre as variáveis binárias e a frequência total da amostra. Um coeficiente igual a 0.50 significa que o total de frequências na diagonal principal da tabulação entre as duas variáveis binárias é igual a metade do tamanho da amostra.

Pelas Tabela 9 e Tabela 10 pode ser visto que existem 382 mil domicílios rurais pobres extremos com insuficiências simultâneas para os indicadores de acesso à terra, acesso à água, analfabetismo e ocorrência de ocupação formal e 70.920 domicílios na mesma condição com insuficiências simultâneas quanto aos indicadores *partrans*, ocupação com salário mínimo, densidade domiciliar e esgotos.

Tabela 9 – Número de domicílios pobres extremos com insuficiências simultâneas (acesso à terra, analfabetismo e acesso à água)

	Com acesso à terra		total	Sem acesso à terra		total
	Com acesso à água	Sem acesso à água		Com acesso à água	Sem acesso à água	
Domicílios rurais sem analfabetos						
Com trabalho formal	2137	509	2646	91093	19516	110609
Sem trabalho formal	179212	168491	347703	395857	265931	661788
Total	181349	169000	350349	486950	285447	772397
Domicílios rurais com analfabetos						
Com trabalho formal	2645	3220	5865	43574	30225	73799
Sem trabalho formal	115610	225742	341352	271945	382311	654256
Total	118255	228962	347217	315519	412536	728055

Fonte dos dados básicos: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE (elaboração dos autores).

Tabela 10 – Número de domicílios pobres extremos com insuficiências simultâneas (participação dos rendimentos de transferências, acesso a esgoto, presença de ocupados ganhando mais do que 1 sal. min. e densidade de moradores)

	Participação dos rendimentos de transferências menor do que 50% dos rendimentos domiciliares		total	Participação dos rendimentos de transferências menor do que 50% dos rendimentos domiciliares		total
	Com esgoto (fossa ou rede)	Sem esgoto (fossa ou rede)		Com esgoto (fossa ou rede)	Sem esgoto (fossa ou rede)	
Com ocupados ganhando mais do que 1 sal. Mínimo						
Com menos do que 2 moradores por dormitório	25736	37040	62776	50263	46978	97241
Com mais do que 2 moradores por dormitório	37208	36407	73615	13958	12758	26716
Total	62944	73447	136391	64221	59736	123957
Sem ocupados ganhando mais do que 1 sal. mínimo						
Com menos do que 2 moradores por dormitório	350132	481963	832095	106149	126624	232773
Com mais do que 2 moradores por dormitório	379891	331769	711660	90222	70920	161142
Total	730023	813732	1543755	196371	197544	393915

Fonte dos dados básicos: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliares – Pnad 2009 – IBGE (elaboração dos autores).

Os gráficos de 10 a 14 mostram a situação dos indicadores de insuficiência para cada grande região do país. Este tipo de apresentação gráfica, no formato de radares, permite uma melhor visualização e identificação das principais carências e fragilidades as quais estão submetidas grande parcela da população rural brasileira. Os indicadores básicos de insuficiências foram inicialmente comparados com os valores mínimos e máximos considerando-se

todas as 5 grandes regiões do país e os cortes por categoria de pobreza. Para isto, adotou-se um procedimento simples de padronização dos indicadores básicos pela expressão:

$$I_{\text{padr}} = (I_{\text{bas}} - I_{\text{min}}) / (I_{\text{max}} - I_{\text{min}})$$

onde I_{padr} é o valor padronizado da proporção de domicílios com insuficiência, I_{bas} é o valor original da proporção de domicílios com insuficiência, I_{max} e I_{min} são os valores máximos e mínimos dos indicadores básicos de insuficiências (proporções de domicílios com insuficiências) obtidos para cada indicador básico e para todos os cortes de regiões e categorias de pobreza. Para interpretar os gráficos deve-se considerar que quanto mais afastada está a linha poligonal colorida do círculo mais externo do gráfico maior será a situação de insuficiência. Se por exemplo o valor do indicador padronizado for 0,80 isto significa que para aquela região e categoria de pobreza a proporção média de insuficiência está 80% acima do nível de insuficiência máximo e 20% abaixo do nível de insuficiência mínimo do país (dentro da escala de variação destes níveis de insuficiência para todas as regiões do país).

É possível notar que, em todas as regiões, os indicadores apresentam pior situação para a população em condição de pobreza extrema, evidenciando as múltiplas incidências da pobreza. Na região Norte (gráfico 10), grande parte dos indicadores para os pobres extremos estão muito próximos do valor 1, indicando pior situação de privação em relação à população considerada pobre e os não-pobres, *smín*. Ainda analisando os pobres extremos da região Norte, é possível perceber uma grande debilidade no que diz respeito à taxa de defasagem escolar, taxa de trabalho infantil e trabalho infantil não remunerado, proporção de trabalhadores com contribuição previdenciária, em situação de trabalho precário e subocupados. Os indicadores que revelam a condição de vida dos domicílios pobres extremos também apontam para uma situação de debilidade. O acesso a serviços básicos como água encanada, esgotamento sanitário, energia elétrica e presença de bens considerados importantes como geladeira ou freezer, é bastante insipiente.

Na região Nordeste (gráfico 11), a situação é semelhante. Nota-se grande fragilidade relacionada aos indicadores de condição de vida e aos de inserção produtiva da população em extrema pobreza. É interessante notar que não há uma diferença significativa entre os indicadores dos *pobres* e dos *não-pobres smín*. Percebe-se que o indicador referente à taxa de analfabetismo é pior para a população *não pobre smín*, fato já mencionado, relacionado à educação formal recebida pelos idosos com aposentadoria rural. Considerando apenas os pobres extremos, os piores indicadores para a região Nordeste foram os relacionados à educação (defasagem escolar), trabalho infantil, contribuição

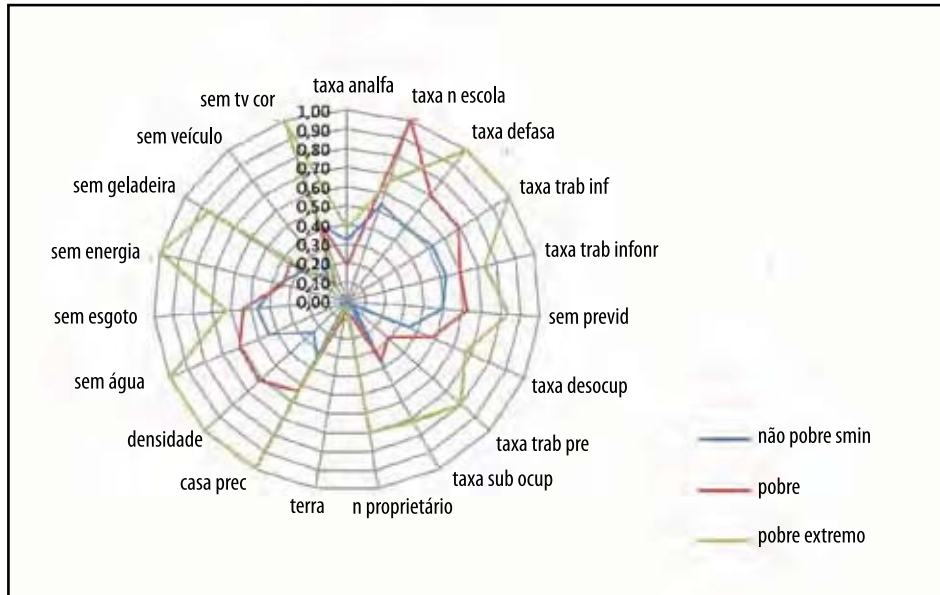
previdenciária, trabalho precário e subocupação. A taxa de domicílios com terra, mas que não eram proprietários, também figura entre os piores indicadores.

Na região Sudeste (gráfico 12), os dados indicam que as maiores fragilidades estão ligadas à inserção produtiva da população rural. O lado esquerdo do gráfico, que reúne os indicadores de condição de vida e acesso a bens e serviços básicos comprova esta indicação. A quase totalidade destes indicadores se aproxima de zero, exceção feita à densidade de moradores por dormitório. No que diz respeito ao mercado de trabalho, os indicadores de trabalho precário e subocupação, mostram uma nítida fragilidade. Nesta região, devem ser pensadas ações de alocação produtiva desta população, com geração de emprego e renda. O elevado valor do indicador *terra*, pode ser um indicativo da presença mais intensa de ocupações não-agrícolas no meio rural da região Sudeste. Este pode ser um importante meio para se pensar a inserção produtiva desta população pobre em geral. Tem-se que, comparativamente às regiões Norte e Nordeste, no geral, no Sudeste o combate à pobreza está muito mais relacionado aos problemas do mercado de trabalho ou à inserção produtiva desta população rural.

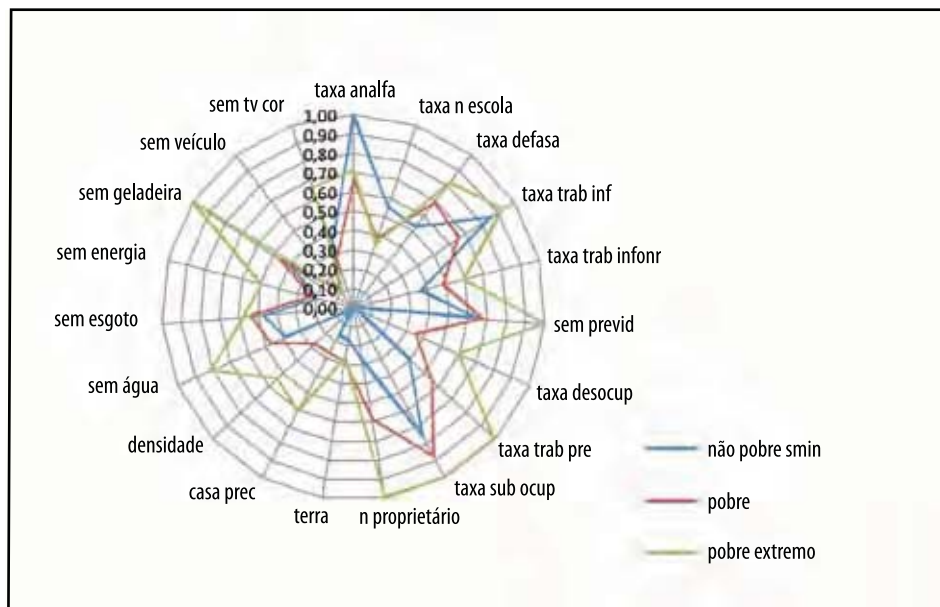
A região Sul (gráfico 13) apresenta uma estrutura de indicadores e um perfil de pobreza muito parecidos com os da região Sudeste. Grande parte das insuficiências estão relacionadas com a inserção produtiva.

No Centro-Oeste (gráfico 14) a situação é quase intermediária entre as regiões Norte-Nordeste e Sul-Sudeste. O dado mais discrepante é o acesso ao serviço de esgotamento sanitário para as três categorias de pobres estudados. Além disso, os pobres extremos apresentam péssimas condições em relação à taxa de trabalho infantil, taxa de contribuição para previdência, taxa de desocupação e trabalho precário.

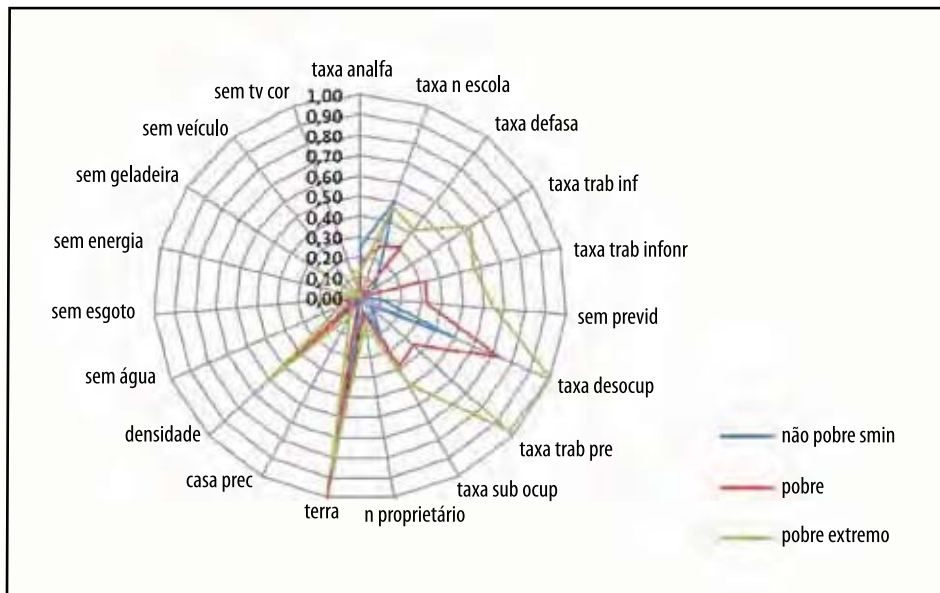
**Gráfico 10 – Radar para insuficiências por categoria de pobreza
 Região Norte**



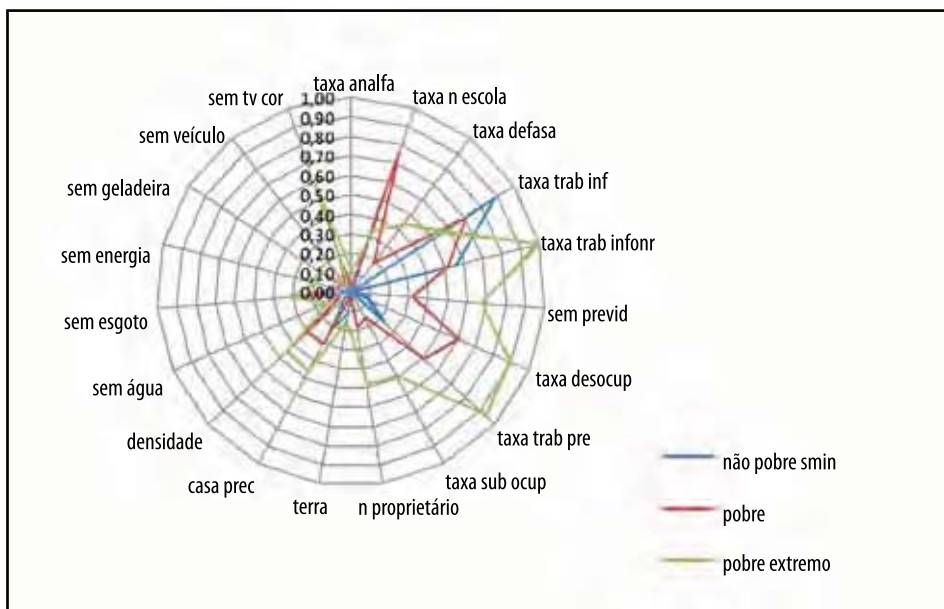
**Gráfico 11 – Radar para insuficiências por categoria de pobreza
 Região Nordeste**



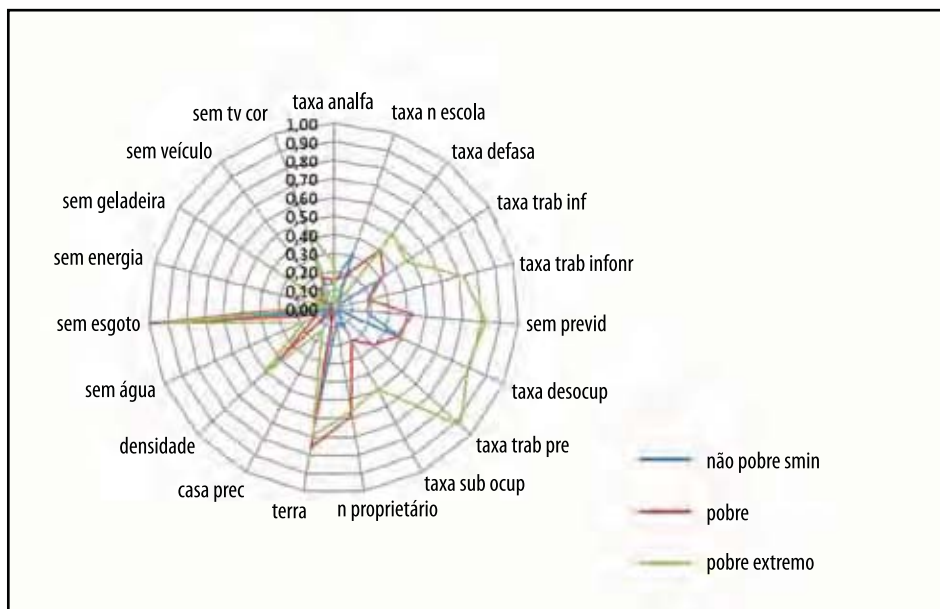
**Gráfico 12 – Radar para insuficiências por categoria de pobreza
 Região Sudeste**



**Gráfico 13 – Radar para insuficiências por categoria de pobreza
 Região Sul**



**Gráfico 14 – Radar para insuficiências por categoria de pobreza
Região Centro-Oeste**



A grande contribuição destes indicadores dispostos em forma de radares é a identificação de diferentes perfis de pobreza ou privação, segundo as regiões do país. É nítido que nas regiões Norte e Nordeste as insuficiências são muito mais complexas englobando tanto os aspectos da inserção da população pobre no mercado de trabalho, quanto seu acesso a bens e serviços considerados essenciais. Nestas regiões é necessário um grande esforço no sentido de garantir um acesso mínimo a estes bens e serviços tais como: água encanada, massificação do serviço de saneamento básico e eletrificação rural e melhorias significativas nas condições dos domicílios.

Já nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, grande parte das insuficiências estão relacionadas com a inserção da população pobre no mercado de trabalho, ou seja, sua inserção produtiva. Os gráficos mostram que o acesso ao bens e serviços elementares (exceção feita ao Centro-Oeste no que diz respeito ao indicador de acesso a esgotamento sanitário) não é o principal componente da pobreza. Nestas regiões, a pobreza se manifesta em situações consideradas inadequadas no que concerne, fundamentalmente, à inserção produtiva da população rural.

5. Evolução recente dos indicadores de privação

É importante verificar qual foi o comportamento temporal destes indicadores de privação. Para isto construiu-se um arquivo de informações de pessoas e domicílios de microdados da Pnad para os anos 2004 e 2009. Com base em duas variáveis que definem o delineamento amostral (*strat* e *psu*) da Pnad foi possível realizar testes de diferenças entre cada um dos 22 indicadores adotados. O objetivo foi verificar se é (ou não) possível afirmar que ocorreu uma variação significativa destes valores no período considerado. A escolha do ano de 2004 justifica-se porque é o primeiro ano no qual o IBGE introduz o levantamento das áreas rurais na região Norte do país. Alguns destes indicadores foram tratados como proporções (e desta forma foram feitos testes de diferenças de médias), como é o caso da proporção de domicílios precários. Outros indicadores foram tratados como indicadores de razão, como, por exemplo, a taxa de trabalho infantil⁸.

Para o conjunto das áreas rurais do Brasil (Tabela 11) praticamente todos os indicadores de educação apresentaram melhoras bastante significativas no período, assim como os indicadores do mercado do trabalho que, com exceção da taxa de desocupação, também mostraram situações mais favoráveis em 2009 em comparação com 2004. Os únicos indicadores que não tiveram variações significativas foram a mortalidade perinatal, a área média em hectares pertencentes às famílias rurais e a proporção de domicílios com esgoto. Para os pobres extremos, o comportamento evolutivo dos indicadores é similar para o conjunto dos domicílios rurais do Brasil, diferindo apenas no que se refere à redução não significativa da proporção dos domicílios não-proprietários. A redução da área média é preocupante, uma vez que acentua o problema do minifúndio, que, por definição, é um módulo insuficiente para assegurar a sobrevivência de uma família. Em muitas áreas as famílias que vivem e exploram minifúndios não logram suplementar a renda por meio de outras fontes/estratégias de trabalho e vida, o que explica a elevada proporção da pobreza entre domicílios de minifundiários.

Entre a população em condições de pobreza extrema da região Norte não ocorreram reduções significativas para os indicadores de mortalidade perinatal, taxa de analfabetismo, proporção de ocupados sem previdência, taxa de trabalho precário, densidade habitacional e proporção de domicílios sem esgoto. Estas são dimensões críticas que merecem atenção especial dos gestores de políticas para esta região. Na região Nordeste a evolução recente dos indicadores é mais favorável para os pobres extremos, pois

⁸ Os procedimentos técnicos usados na realização destes testes podem ser solicitados aos autores. Foram construídos *do-files Stata* com a preparação prévia dos dados possibilitando a aplicação dos testes estatísticos considerando-se a amostra complexa da Pnad. Para isto foram elaboradas rotinas com o uso do comando *lincom* e comando *svy* do Stata. O indicador de rendimento médio do trabalho foi deflacionado utilizando o deflator para os dados das Pnads que constam no banco de dados IPEADATA.

a maior parte dos mesmos teve melhorias significativas, o que não ocorre na região Sudeste, onde se observa que os indicadores de educação e de trabalho infantil não tiveram variações significativas para os três estratos de pobreza⁹.

Em síntese, a análise estatística da evolução dos indicadores de privação no período 2004-2009 aponta resultados importantes, entre os quais se destacam: 1) melhoras expressivas no acesso à educação, na redução do trabalho infantil e das taxas de subocupação da força de trabalho pobre, no acesso à energia e a bens de consumo; 2) relativa melhora no acesso à terra na região Nordeste, mas acompanhada de redução significativa da área média, principalmente para os domicílios pobres; 4) situação de permanência em quadro muito insatisfatório para os indicadores de saúde e de saneamento.

⁹ O conjunto completo dos resultados dos testes de hipóteses é apresentado em anexo estatístico para este trabalho.

**Tabela 11 - Evolução dos indicadores de privação entre 2004 e 2009
áreas rurais - Brasil**

VARIÁVEIS	Brasil				Norte			Nordeste		
	total	não pobre wmin	pobre	pobre extremo	não pobre wmin	pobre	pobre extre- mo	não pobre wmin	pobre	pobre extremo
Mortalidade perinatal	+**	+**	+	+	-	_*	+	+*	+	+
Taxa de analfabetismo	_***	+	_****	_****	-	_*	-	_***	_****	_****
Taxa de não escolarização	_****	+	_****	_****	_*	-	_***	+	_****	_****
Taxa de defasagem escolar	_****	_*	_***	_****	_**	_**	_**	_***	_****	_****
Taxa de trabalho infantil	_****	_****	_***	_****	-	_**	_*	-	_*	_****
Taxa de trabalho infantil n. rem.	_****	_****	_***	_****	-	_*	_*	_*	_*	_****
Proporção de ocupados sem Previd.	_**	_**	_**	+****	_*	-	+	_**	_**	+****
Taxa de desocupação	+***	+*	+***	+***	+	+	+**	+	+***	+***
Taxa de trabalho precário	_****	_****	_****	+**	_**	_**	-	-	+****	+***
Taxa de sub-ocupação	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	+****	_****
Rendimento médio do trabalho	+****	+***	+****	+***	+	+***	+****	+*	+	+**
Proporção de domicílios com terra	+****	+****	+****	+****	+***	+**	+*	+****	_*	+****
Proporção de domicílios não proprietários	_**	+	+	-	+	-	+	+	_*	-
Área média	-	+	_*	-	_****	-	+	-	_****	-
Proporção de domicílios precários	_***	+	-	_**	-	-	_****	+	-	_*
Densidade habitacional	_****	+**	+**	_****	-	+	-	+***	+****	_**
Proporção de domicílios sem água	_****	-	_***	_****	-	_***	_***	_****	_****	_****
Proporção de domicílios sem esgoto	+	+	+	+	+	-	-	+*	+*	+***
Proporção de domicílios sem energia	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****
Proporção de domicílios sem geladeira	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****
Proporção de domicílios sem TV	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****	_****

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Legenda: símbolos correspondentes aos níveis de significância dos testes de diferença dos indicadores entre os anos 2004 e 2009 (**** = 0,1%, *** = 1%, ** = 5%, * = 10%, sem sinal = menor que 10%). Estes símbolos são acompanhados dos sinais + ou - para indicar elevação ou redução do indicador no período 2004-2009.

**Tabela 11 - Evolução dos indicadores de privação entre 2004 e 2009
– áreas rurais – Brasil (cont.) -**

VARIÁVEIS	Sudeste			Sul			Centro-Oeste		
	não pobre wmin	pobre	pobre extremo	não pobre wmin	pobre	pobre extremo	não pobre wmin	Pobre	pobre extremo
Mortalidade perinatal	-	+	-	**	+**	-	+	+*	+
Taxa de analfabetismo	-	-	_*		+	+	_*	-	-
Taxa de não escolarização	+	_*	-		-	-	-	_*	_*
Taxa de defasagem escolar	-	_*	_*		-	-	_*	-	_*
Taxa de trabalho infantil	+	+	+	****	_*	_*	_*	-	-
Taxa de trabalho infantil n. rem.	+	+	+	****	_*	_*	_*	-	-
Proporção de ocupados sem Previd.	-	-	+	***	_*	+	-	-	+*
Taxa de desocupação	+	+	-		+	+*	+*	+	-
Taxa de trabalho precário	_*	_*	+	***	_*	+	_*	_*	+
Taxa de sub-ocupação	_*	_*	_*	****	_*	_*	_*	_*	_*
Rendimento médio do trabalho	+*	+*	+*	***	+*	+*	+*	+*	-
Proporção de domicílios com terra	+*	+*	+	****	+*	+*	+	+	+*
Proporção de domicílios não proprietários	-	-	_*		+	+	-	+	+
Área média	_*	+	+		-	_*	-	-	-
Proporção de domicílios precários	-	_*	_*		-	_*	+	+	+
Densidade habitacional	+*	-	_*		+	_*	+*	-	_*
Proporção de domicílios sem água	+	-	-		-	-	_*	-	_*
Proporção de domicílios sem esgoto	-	+	-		-	_*	+*	+*	+
Proporção de domicílios sem energia	_*	_*	_*	**	_*	_*	_*	_*	_*
Proporção de domicílios sem geladeira	_*	_*	_*	**	_*	_*	_*	_*	_*
Proporção de domicílios sem TV	_*	_*	_*	****	_*	_*	_*	_*	_*

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Legenda: símbolos correspondentes aos níveis de significância dos testes de diferença dos indicadores entre os anos 2004 e 2009 (**** = 0,1%, *** = 1%, ** = 5%, * = 10%, sem sinal = menor que 10%). Estes símbolos são acompanhados dos sinais + ou - para indicar elevação ou redução do indicador no período 2004-2009.

6. Inserção produtiva e perfil de rendimentos da população pobre rural

Um determinante importante da situação de pobreza está relacionado à inserção produtiva, à capacidade de geração de renda e à estrutura dos rendimentos da população. Nesta seção procura-se avaliar alguns elementos da inserção produtiva e do perfil de rendimentos da população rural pobre. Para tanto, a população rural total é decomposta inicialmente em população em idade ativa (PIA)¹⁰ e seu componente complementar (População não em Idade ativa, que por razões de espaço não está na Tabela 12). A PIA, por sua vez, é decomposta na população economicamente ativa (PEA) e seu complemento (que também pelas mesmas razões anteriores não está na tabela). Já a PEA é decomposta na população ocupada (PO) e seu complemento (a população desocupada também não consta da tabela).

A população total de pessoas no Brasil em condição de pobreza extrema é de 10.016.899, sendo que 7.149.034 está em idade ativa (PIA), das quais 4.405.700 estão enquadrados na PEA e, aproximadamente, 4,2 milhões de pessoas integrantes da população total de ocupados (PO). Ou seja, a pobreza extrema não é provocada apenas pela falta de emprego e/ou ocupação, uma vez que uma parcela significativa dos pobres rurais extremos estão efetivamente ocupados, o que remete às condições e qualidade destas ocupações, desde o nível de produtividade até as relações formais que as envolvem.

A avaliação pode ser aprofundada pela análise do comportamento das taxas de atividade (PIA/PT), de participação (PEA/PIA) e de ocupação (PO/PEA), também apresentadas na mesma tabela. A taxa de atividade para a população pobre extrema rural é marcadamente mais reduzida que a mesma taxa para a população pobre e para a de não-pobres. Isso pode ser facilmente explicado pelas características demográficas da população pobre extrema, que tem uma participação maior de pessoas com idades mais reduzidas, incluindo crianças (conforme dados da seção 3 deste trabalho).

Verifica-se, também, que as taxas de atividade são mais elevadas para a população pobre rural do que para a população pobre urbana e metropolitana, assim como também as taxas de participação (PEA/PIA). No entanto a população rural em condição de pobreza extrema apresenta uma taxa de participação (PEA/PIA) mais reduzida (0,714) do que a população pobre rural (0,768) que, por sua vez, é mais reduzida que a relação para os não-pobres (0,757).

Isto indica que um percentual menor da PIA em condições de pobreza extrema está inserida no mercado de trabalho como demandante de empregos e ocupações,

¹⁰ População com idade entre 10 e 65 anos.

quando comparada à população pobre e no limiar da pobreza. Cabe aqui identificar as causas das taxas de participação mais baixas para os mais pobres. A mais importante é a falta de oportunidades e condições para trabalhar, o que está associada a múltiplos fatores e/ou determinantes. Um elemento relevante se refere ao elevado número de domicílios pobres chefiados por mulheres sem cônjuge e com crianças menores de 14 anos. Estas mulheres não têm condições de buscar trabalho fora, mesmo quando a possibilidade existe, já que não contam com apoio em relação às crianças. Outro fator é o próprio isolamento geográfico da população pobre rural, dado que é elevado o número de domicílios pobres situados em áreas isoladas no meio rural, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, onde as distâncias podem ser grandes, dificultando a inserção no mercado de trabalho. Também se pode levantar a hipótese de falta de oferta de trabalho e ocupação fora do estabelecimento, situação que caracteriza muitos territórios rurais isolados e pobres. Finalmente, não é possível descartar a importância de fatores de gênero na decisão de buscar ou não trabalho fora. Sabe-se que as mulheres rurais ocupam um papel de destaque na reprodução da família, mas que, em muitas áreas, ainda sofrem restrições para interagir com o mundo não-familiar e no âmbito externo ao da comunidade. Portanto, a elevação da inserção dos pobres rurais nos mercados de trabalho requer, sem dúvida, considerar o papel das mulheres e criar condições para aumentar a participação delas nestes mercados.

Esse resultado vem lançar luz sobre um aspecto importante do funcionamento e da participação dos pobres rurais no mercado trabalho. As pessoas em situação de pobreza extrema rural apresentam a particularidade de demandar menos ocupações no mercado de trabalho, em referência a sua população em idade ativa. Para além da maior subutilização da força de trabalho, que é mais elevada nas populações rurais em situação de pobreza extrema, o quadro de inserção produtiva fica mais agravado com a reduzida demanda por ocupações por esta categoria de pobreza extrema.

Na Tabela 13 é apresentada a distribuição da população economicamente ativa nos seus componentes: população ocupada, população subocupada¹¹, população ocupada não remunerada e população desocupada para o conjunto da PEA do Brasil. Para as três áreas censitárias, a proporção de ocupados¹² dentro da PEA é maior na população não-pobre do que na população pobre e na população em situação de

11 No conceito de subutilização aqui empregado considera-se como pertencendo à condição de subocupação da força de trabalho: 1) todo aquele trabalhador ocupado que recebe uma remuneração inferior ao valor do salário mínimo, trabalhando mais do que 40 horas semanais ou 2) aquele que trabalha em uma jornada semanal menor que esta, qualquer que seja a sua remuneração, excluindo-se deste cômputo os trabalhadores não remunerados e os trabalhadores ocupados na produção para o autoconsumo.

12 A definição de ocupados segue, como anteriormente, a ideia de plenamente ocupados, utilizando como critério para identificação de todos os trabalhadores que têm uma ocupação não remunerada, com rendimento igual ou superior a um salário mínimo e que trabalham mais de 40 horas semanais.

pobreza extrema. No entanto, a proporção de ocupados na PEA para a população rural, considerando-se o grupo de pobres extremos, é a mais reduzida (8,5%). A pobreza extrema está vinculada a padrões de baixíssimas taxas de ocupação plena, principalmente quando se trata das áreas rurais.

Tanto para as áreas metropolitanas como para as urbanas e rurais, as taxas de subocupação elevam-se quando se passa das populações não-pobres para a população pobre e pobre extrema. Nas áreas rurais, a proporção da PEA que se encontra em situação de subocupação equivale a 40,8% da força de trabalho para a população de pobres extremos, ao passo que essas proporções para as populações não-pobres e pobres rurais são respectivamente de 28% e 33,6%. Desta forma, a baixa utilização do potencial produtivo da força de trabalho é mais acentuada para as populações em situação de pobreza extrema. Verifica-se também que as proporções de ocupados não remunerados são significativamente mais elevadas quando passamos das populações não-pobres para as populações pobres e pobres extremas, não importando a área censitária considerada. Mas deve-se notar que para a população pobre extrema localizada nas áreas rurais esse percentual atinge um nível bastante elevado, 45,9% do total da PEA. Ou seja, quase a metade da força de trabalho dos domicílios rurais em condição de pobreza extrema encontra-se em ocupações que não propiciam nenhuma forma de remuneração e que favoreçam a elevação dos rendimentos monetários *per capita* da família. Podemos então estabelecer duas linhas conclusivas: 1) existe um enorme potencial de aproveitamento da força produtiva das populações em situação de pobreza extrema para serem utilizados em políticas públicas de inclusão produtiva, considerando-se atividades que permitam um mínimo aceitável de remuneração; 2) existem barreiras consideráveis que impedem a entrada dessa parcela da força de trabalho rural em segmentos ocupacionais que exigem maior qualificação dos trabalhadores¹³.

O desemprego aberto é um conceito que, no meio rural, só pode ser aplicado adequadamente às categorias assalariadas do mercado de trabalho agrícola, o que reduz a importância de seus indicadores em razão da baixa presença dos assalariados no total da PEA. A mão de obra familiar, mesmo não sendo ocupada em trabalho assalariado, pode apresentar elevada taxa de utilização de sua capacidade produtiva. As atividades (e ocupações) não remuneradas na agricultura referem-se a um grupo bastante heterogêneo, com características bastante distintas, em termos de setores de atividades e níveis de renda monetários das famílias, assim como no número de horas normalmente trabalhadas durante a semana.

13 Estamos assumindo aqui que uma parcela bastante significativa desses trabalhadores não remunerados são eventualmente demandantes de ocupações com rendimentos monetários. No entanto, consideramos que, por fazerem parte da força de trabalho relativa chamada agricultura familiar, podem também em parte não objetivar formas de assalariamento rural. Infelizmente, o questionário da Pnad não prevê um quesito que vise identificar esta importante questão do mercado de trabalho rural.

Pode-se dizer que muitas ocupações não remuneradas na agricultura têm um rendimento imputado. No caso das ocupações não remuneradas propriamente ditas (àquelas voltadas para a produção de produtos agropecuários para a venda nos mercados), a renda monetária familiar auferida é um indicador da potencialidade produtiva desta categoria. No caso das ocupações dirigidas para o autoconsumo, o rendimento não-monetário é um elemento de peso e importância marcante no seio da agricultura familiar de diversas regiões do país, concentrando-se mais fortemente nas áreas mais pobres e que precisariam ser mais dinamizadas.

As categorias ocupacionais não mercantilizadas podem representar um importante fator de dinamização do mercado de trabalho agrícola, no sentido de contribuir para a redução da pobreza rural, tanto em termos de sua ocupação em trabalhos formais como também voltado para novas oportunidades ocupacionais dentro do âmbito da unidade produtiva familiar. Ou seja, a elevação da taxa de ocupação agrícola pode ocorrer também no contexto da agricultura familiar, sem necessidade de integração direta no mercado de trabalho como assalariado.

Tabela 12 - Taxas de participação, taxas de atividades e taxas de ocupação por área censitária e por categoria de pobreza – Brasil

ÁREA	CATEGORIA DE POBREZA	TAXAS						
		PT	PIA	PEA	PO	PIA/PT	PEA/PIA	PO/PEA
Metropolitana	Não Pobre wmin	15507540	12154959	7883531	6907781	0,784	0,649	0,876
	Pobre	6644073	4924261	2686639	2106613	0,741	0,546	0,784
	Pobre Extremo	5031735	3547346	1686416	981938	0,705	0,475	0,582
Urbana	Não Pobre wmin	30469063	23334729	15298517	13924893	0,766	0,656	0,910
	Pobre	15679683	11608879	6380394	5405428	0,740	0,550	0,847
	Pobre Extremo	13685594	9650576	4589658	3431061	0,705	0,476	0,748
Rural	Não Pobre wmin	8353320	6320924	4891733	4760402	0,757	0,774	0,973
	Pobre	6510568	5000833	3280959	3150034	0,768	0,656	0,960
	Pobre Extremo	10016899	7149034	4405754	4192709	0,714	0,616	0,952

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Na Tabela 14 apresenta-se a distribuição do número de ocupados por grupamento de atividades e categoria de pobreza para as áreas rurais do Brasil. As “culturas alimentares tradicionais” abrangem a cultura do arroz, feijão, milho e mandioca. As “culturas alimentares modernas” compreendem a cultura da soja, da cana-de-açúcar, a cultura do fumo e a do café. “Outras culturas alimentares” incluem as demais culturas alimentares, até mesmo hortaliças.

A população ocupada no meio rural em situação de pobreza extrema encontra-se concentrada em atividades relacionadas às culturas alimentares tradicionais. De fato, 33% dos ocupados nos domicílios em situação de pobreza extrema têm estas atividades como ocupação principal. Também nas outras culturas alimentares observa-se uma grande participação dos domicílios pobres extremos: 17,8% ocupam-se em atividades relacionadas a essas culturas. Portanto, metade da força de trabalho ocupada de domicílios rurais extremamente pobres tem como atividade principal (e geralmente a única ou mais importante em termos de geração de renda) a produção de alimentos de forma tradicional, com baixos rendimentos e possibilidades de expansão.

De forma oposta, a participação dos pobres extremos nas culturas alimentares modernas é muito baixa, com apenas 0,5% da população ocupada total inserida nestas atividades. Já os pobres e não-pobres com rendimentos abaixo de 1 salário mínimo *per capita* têm uma participação relativa mais elevada da mão de obra ocupada total dedicada às culturas alimentares que apresentam maior dinamismo econômico, ao redor de 8,6% e 7,7%, respectivamente.

Verifica-se, portanto, que a população rural em situação de extrema pobreza concentra suas atividades em culturas que não estão estreitamente relacionadas aos mercados rurais e agrícolas mais organizados e dinâmicos. Essas atividades não apresentam um nível de absorção de mão de obra que possibilite rendimentos monetários mais elevados. Dentro desse contexto, a população em situação de mais extrema pobreza está inserida em atividades econômicas pouco dinâmicas, com baixo nível de remuneração e de ocupação e que não têm capacidade de expansão muito elevada, pois fazem parte de mercados pouco integrados ao sistema agroindustrial.

Em termos absolutos, a população ocupada em culturas alimentares tradicionais correspondentes aos domicílios rurais em situação de pobreza extrema, representa 1.400.000 trabalhadores (Tabela 14), que somados ao número de ocupados em outras culturas alimentares perfazem o total de 2,1 milhões. Em contraposição, o número de ocupados em culturas alimentares modernas para o mesmo estrato de pobreza é de apenas 21 mil trabalhadores. Salienta-se também que a pecuária bovina e a de outros animais são setores que absorvem uma considerável parcela da força de trabalho ocupada dos domicílios pobres extremos (6,8% e 8,1%, respectivamente). Além disso, verifica-se que alguns setores e atividades rurais que podem prenunciar condições mais elevadas de incorporação de mão de obra, como é o caso da fruticultura e da piscicultura, contam com uma reduzida participação de ocupação para os trabalhadores mais pobres (2,0% cada um). Aliás, as ocupações pertencentes a atividades não-agrícolas (indústria, comércio e serviços) incorporam relativamente pouca parcela dos ocupados de domicílios rurais extremamente pobres, com valores inferiores aos correspondentes dos domicílios pobres e não-pobres (Tabela 14).

Conclui-se que existe a necessidade de formulação de políticas que possibilitem a realocação produtiva desses trabalhadores em atividades que garantam rendimentos mais elevados, seja atividades de produção de alimentos mais modernas, integradas e articuladas com mercados mundiais, como também atividades novas que possibilitem a utilização mais eficiente e produtiva da força de trabalho familiar. A pobreza rural é parcialmente explicada pelo tipo de inserção produtiva da força de trabalho dos domicílios mais pobres. A elaboração de políticas que permitam esta realocação produtiva requer um conhecimento mais detalhado das atividades que possibilitem uma rápida inserção desses trabalhadores, possibilitando a elevação de seus níveis de rendimentos pela maior utilização do seu potencial produtivo.

Como já mencionado, as taxas de desocupação das áreas rurais são muito baixas, o que não ocorre com as taxas de subocupação. Por outro lado, as taxas de ocupação plena dos trabalhadores em domicílios pobres extremos são mais reduzidas. Para se combater à pobreza rural utilizando os instrumentos de política pública voltados para o mercado de trabalho não se deve priorizar a incorporação de trabalhadores desocupados. Deve-se, antes, objetivar a recolocação produtiva dos trabalhadores subocupados, transferindo-os de atividades mais tradicionais para àquelas que tenham maior potencialidade de geração de rendimentos monetários.

Tabela 13 - Número de ocupados, subocupados, ocupados não-remunerados, desocupados e PEA por áreas censitárias e por categoria de pobreza – Brasil

ÁREA	CATEGORIA DE POBREZA	%									
		ocupado	subocup	ocupnre	desocup	PEA	ocupado	subocup	ocupnre	desocup	PEA
Metropolitana	Não Pobre wmin	5432696	1327389	147696	975750	7883531	68,9	16,8	1,9	12,4	100,0
	Pobre	1396189	660472	49952	580026	2686639	52,0	24,6	1,9	21,6	100,0
	Pobre Extremo	357409	573970	50559	704478	1686416	21,2	34,0	3,0	41,8	100,0
Urbana	Não Pobre wmin	9867043	3376039	681811	1373624	15298517	64,5	22,1	4,5	9,0	100,0
	Pobre	2863622	2158340	383466	974966	6380394	44,9	33,8	6,0	15,3	100,0
	Pobre Extremo	791577	2156058	483426	1158597	4589658	17,2	47,0	10,5	25,2	100,0
Rural	Não Pobre wmin	2000488	1372048	1387866	131331	4891733	40,9	28,0	28,4	2,7	100,0
	Pobre	1003861	1104040	1042133	130925	3280959	30,6	33,6	31,8	4,0	100,0
	Pobre Extremo	373683	1796815	2022211	213045	4405754	8,5	40,8	45,9	4,8	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Tabela 14 - Número de ocupados por agrupamento de atividades, área censitária (Rural) e categoria de pobreza – Brasil

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES	CATEGORIA DE POBREZA				%			
	Não Pobre wmin	Pobre	PobreExt.	Total	Não Pobre wmin	Pobre	Pobre Ext.	Total
Culturas alimentares tradicionais	639661	605213	1382984	2627858	13,4	19,2	33,0	21,7
Outras culturas alimentares	55035	380309	744846	1180190	1,2	12,1	17,8	9,8
Floricultura, Citric. e Frutic.	83421	44963	83483	211867	1,8	1,4	2,0	1,8
Culturas alimentares modernas	366921	269929	21101	657951	7,7	8,6	0,5	5,4
Pecuária bovina	557322	324916	286164	1168402	11,7	10,3	6,8	9,7
Pecuária de outros animais	364663	231112	339468	935243	7,7	7,3	8,1	7,7
Pecuária	23805	11219	16216	51240	0,5	0,4	0,4	0,4
Agropecuária	210098	148603	191811	550512	4,4	4,7	4,6	4,5
Silvicultura	49541	27769	45787	123097	1,0	0,9	1,1	1,0
Pesca e aquicultura	3561	39201	79507	122269	0,1	1,2	1,9	1,0
Outras ativ. da agropec.	151677	129549	144581	425807	3,2	4,1	3,4	3,5
Extração mineral	15051	18306	8533	41890	0,3	0,6	0,2	0,3
Indústria de transformação	5843	336024	261295	603162	0,1	10,7	6,2	5,0
Comércio	226937	115098	87804	429839	4,8	3,7	2,1	3,6
Serviços	901045	467823	30922	1399790	18,9	14,9	0,7	11,6
Total	4760402	3150034	4192709	12103145	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

Tabela 15 - Composição média dos rendimentos dos domicílios por área censitária e por categoria de pobreza – Brasil

ÁREA	CATEGORIA DE POBREZA	RENDIMENTOS										Total	%
		trabalho	aposentadorias	aluguéis	juros	Total	trabalho	aposentadorias	aluguéis	juros	Total		
Metropolitana	Não Pobre wmin	4266672655	923402987	46777308	112769173	5349622123	79,8	17,3	0,9	2,1	100,0		
	Pobre	990691614	193220969	13180826	63541767	1260635176	78,6	15,3	1,0	5,0	100,0		
	Pobre Extremo	307379380	48198602	8147120	53725711	417450813	73,6	11,5	2,0	12,9	100,0		
Urbana	Não Pobre wmin	7791602342	2275272695	121494751	370045922	10558415710	73,8	21,5	1,2	3,5	100,0		
	Pobre	2162776205	528553275	36122616	224070569	2951522665	73,3	17,9	1,2	7,6	100,0		
	Pobre Extremo	820532628	129529959	24373093	204199331	1178635011	69,6	11,0	2,1	17,3	100,0		
Rural	Não Pobre wmin	1759222377	952683498	18643550	118383720	2848933145	61,8	33,4	0,7	4,2	100,0		
	Pobre	832794780	252861730	9548685	103842668	1199047863	69,5	21,1	0,8	8,7	100,0		
	Pobre Extremo	547956015	68280222	8725215	173566051	798527503	68,6	8,6	1,1	21,7	100,0		

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

O último aspecto a ser abordado refere-se à composição média dos rendimentos dos domicílios por área censitária e categoria de pobreza (Tabela 15)¹⁴. Nas áreas rurais, a participação dos rendimentos do trabalho na composição da renda dos domicílios é mais reduzida que nas áreas urbanas e metropolitanas. Observa-se que para as áreas rurais a parcela correspondente a juros representa 21,7% do rendimento médio dos domicílios de pobres extremos. Assume-se a hipótese de que nesse grupo de domicílios extremamente pobres, os “juros” representem, fundamentalmente, os rendimentos de transferências governamentais. Esta mesma parcela, para os domicílios pobres, reduz-se bruscamente para 8,7%, o que vem de certa forma a confirmar esta hipótese. Outro fato importante é que a participação das aposentadorias para os rendimentos dos domicílios pobres corresponde a 21,1% enquanto para os domicílios pobres extremos rurais representa apenas 8,6%.

Isto pode ser explicado parcialmente pelo fato de que os domicílios pobres extremos são compostos por pessoas mais jovens que ainda não atingiram a idade mínima para a aposentadoria. Mas como a diferença das parcelas entre as populações pobres rurais e pobres extremos rurais é muito elevada (21,1% e 8,6%) é provável que os idosos dos domicílios do grupo em pobreza extrema não estejam conseguindo acesso aos direitos de aposentadoria.

A participação das aposentadorias é mais elevada (33,4%) para os domicílios rurais não-pobres e que estão com rendimentos abaixo de um salário mínimo *per capita*. O valor das aposentadorias rurais (um salário mínimo) elevou os rendimentos médios dos domicílios com poucos componentes acima desse limite. Dessa forma, mesmo que de uma forma apenas descritiva, confirma-se que as aposentadorias rurais são um importante fator de elevação dos rendimentos domiciliares e de redução dos níveis de pobreza.

Os domicílios rurais que têm rendimentos *per capita* inferiores a R\$140, dependem fortemente de transferências governamentais na composição de seus rendimentos totais. Como esses rendimentos líquidos das transferências são bastante reduzidos, a parcela média das mesmas torna-se bastante elevada. Por outro lado, esse elevado percentual das transferências governamentais no total de rendimentos domiciliares (21,7%) para os domicílios pobres extremos rurais evidencia que, em muitos casos, os benefícios do programa bolsa família não são suficientes para elevar os rendimentos desses domicílios acima da linha de pobreza extrema (R\$140 *per capita*).

14 Para o cálculo dessa composição média foram somados (utilizando-se os pesos de amostragem da Pnad) todos os rendimentos do trabalho, das aposentadorias e pensões, dos aluguéis e doações e dos juros para os domicílios em cada região censitária e categoria de pobreza. Na categoria trabalho estão incluídos todos os rendimentos provenientes de todos os trabalhos realizados pelas pessoas dos domicílios. Em aposentadorias foram incluídos todos os rendimentos de aposentadorias e pensões públicas e privadas. Na categoria juros estão incluídos os rendimentos provenientes de juros da caderneta de poupança, como também os rendimentos provenientes de transferências governamentais.

Tabela 16 - Valor médio dos componentes dos rendimentos dos domicílios por área censitária e por categoria de pobreza – Brasil

ÁREA	CATEGORIA DE POBREZA	RENDIMENTOS			
		trabalho	aposentadorias	aluguéis	juros
Metropolitana	Não Pobre wmin	942.37	203.95	10.33	24.91
	Pobre	577.58	112.65	7.68	37.05
	Pobre Extremo	241.91	37.93	6.41	42.28
Urbana	Não Pobre wmin	851.40	248.62	13.28	40.44
	Pobre	542.35	132.54	9.06	56.19
	Pobre Extremo	258.61	40.82	7.68	64.36
Rural	Não Pobre wmin	651.78	352.96	6.91	43.86
	Pobre	503.89	153.00	5.78	62.83
	Pobre Extremo	249.32	31.07	3.97	78.97

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Pnad (2009).

7. Conclusões

No decorrer deste trabalho apontamos diversos aspectos que caracterizam a pobreza rural no Brasil e que podem ser importantes em uma redefinição das políticas de redução da pobreza rural no Brasil. O primeiro deles é a elevada concentração da pobreza extrema na região Nordeste, com quase 16 milhões de pessoas classificadas como pobres extremos, no meio rural e urbano (renda de até R\$140 mensais *per capita*). A proporção de pobres extremos na população rural nas regiões Norte e Nordeste é de 35% e 46%. Isto indica uma prioridade das estratégias de combate à pobreza concentradas principalmente nestas duas regiões do país, observando-se as especificidades de cada estado. Os pobres extremos têm idades reduzidas – com elevada concentração abaixo de 17 anos – ou seja, os domicílios mais pobres tendem a ser constituídos por famílias que se encontram nas fases iniciais desse «ciclo de vida».

Outros aspectos apontados na identificação das características fundamentais da pobreza rural no país foram:

- Compõem-se de famílias em sua maioria residentes em minifúndios;

- Com baixíssima inserção produtiva;
- Famílias bem mais jovens que o conjunto das famílias rurais, com grande parcela de domicílios chefiados por mulheres;
- Famílias com boa parte da sua produção não integrada aos mercados;
- De outro lado, também compõem-se de famílias de trabalhadores assalariados com níveis muito reduzidos de trabalho formal (e com baixo nível de utilização de sua capacidade produtiva);
- E um terceiro grupo de domicílios pobres que tem rendimentos apenas provenientes de benefícios (transferências governamentais);
- Além disto, poderíamos estender este quadro às populações indígenas, quilombolas e grupos de famílias de trabalhadores itinerantes (força de trabalho temporária) e sem terra, assim como inúmeros grupos específicos regionais.

A análise da situação da pobreza rural com um enfoque multidimensional mostra que a persistência da pobreza deve-se também ao não acesso das populações pobres a condições de vida apropriadas (ou mínimas), o que cria barreiras para o desenvolvimento social e humano e para a superação da pobreza extrema, de um ponto de vista estrutural. Estas dimensões referem-se tanto ao acesso a serviços e bens públicos em geral (como estar em situação favorável ou não, em termos de grau educacional, de acesso a canalização de esgoto etc.) como também à posse de bens de consumo, condições mais favoráveis de trabalho, acesso à terra, condição de moradia, acesso à água, esgoto, energia elétrica e posse de bens de consumo duráveis. No trabalho é apresentado um “mapeamento” do comportamento destes indicadores para o conjunto de situações de pobreza e regiões do país. Existem populações não-pobres (de um ponto de vista de insuficiência de rendimentos) que podem ser caracterizados como pobres numa perspectiva multidimensional.

A taxa de subutilização da força de trabalho (percentual de subocupados) é maior na PEA dos pobres do que na dos não-pobres. O nível de subocupação nas populações em situação de pobreza extrema é muito elevado, representando ao mesmo tempo um importante fator explicativo desta pobreza extrema como também uma potencialidade para superar esta condição. Subocupação, desocupação e não remuneração da mão de obra são focos estratégicos para política pública de redução da pobreza rural, ultrapassando os limites das políticas de transferências.

A alocação produtiva da população rural extremamente pobre é muito concentrada em atividades econômicas agrícolas pouco produtivas (culturas tradicionais) e com

baixo dinamismo. Apesar de estas atividades terem uma elevada relação emprego-produto, não são capazes de aproveitar todo o potencial produtivo de uma importante parcela da força de trabalho pobre, tanto em termos de remunerações mais elevadas como também melhores níveis de ocupação.

Além disso, nas regiões Norte e Nordeste a pobreza apresenta-se de modo mais complexo, com grande interação entre as privações. As políticas de alocação produtiva devem ser conjugadas com melhorias substanciais na condição de vida da população rural no geral e, sobretudo, da população em situação de extrema pobreza. Há um forte componente de transmissão intergeracional da pobreza relacionado com a condição de vida da família, educação e acesso a bens e serviços de uso coletivo. Deste modo estas carências merecem atenção especial e prioridade na agenda das políticas públicas.

As aposentadorias rurais são um importante fator de elevação dos rendimentos domiciliares e de redução dos níveis de pobreza. A extensão da previdência social para os trabalhadores rurais por conta-própria elevou o nível de rendimentos de muitos domicílios com membros de idade mais avançada, contribuindo para retirar muitos da pobreza. Ainda assim, a aposentadoria beneficia uma proporção menor de domicílios pobres extremos no meio rural com membros enquadráveis nos critérios da previdência, o que confirma a maior exclusão deste grupo, até mesmo para acessar direitos bem estabelecidos. Também é necessário indicar a persistência da situação de insegurança no que se refere aos direitos trabalhistas e inserção em mercados de trabalho mais formalizados, que se traduz na inexistência de formas de proteção social e de proteção dos direitos trabalhistas.

As políticas de transferência não foram eficazes para eliminar o trabalho infantil (apesar de terem inegavelmente contribuído para a sua redução), cuja persistência terá consequências de longo prazo para a redução das taxas de pobreza e para o rompimento do círculo vicioso da pobreza e a chamada pobreza intergeracional. Os domicílios rurais em situação de pobreza extrema dependem fortemente de transferências governamentais na composição de seus rendimentos totais. Por outro lado, o elevado percentual das transferências governamentais no total de rendimentos domiciliares para estes domicílios evidencia que, em muitos casos, os benefícios (programa bolsa família, por exemplo) não são suficientes para elevar os rendimentos desses domicílios acima da linha de pobreza extrema.

CAPÍTULO III

DINÂMICA AGRÁRIA NA AMAZÔNIA, SITUAÇÃO REPRODUTIVA E POBREZA: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO ESTRUTURAL¹

■ **Francisco de Assis Costa**

Doutor em Economia pela Freie Universität-Berlin, Professor Associado II do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará – NAEA-UFPa, Pesquisador Associado da RedeSist-IE/UFRJ e da Rede Geoma.

1. Introdução

A observação da dinâmica agrária da Amazônia tem-se feito privilegiando duas frestas fenomenológicas. Uma reduz a dimensão técnica do processo – em última instância, as mediações que conformam as relações produtivas entre vontade humana socializada e natureza – ao fenômeno do *desmatamento*, enquanto a outra realça na sua dimensão social o fenômeno da *pobreza*. No primeiro caso, evidenciamos riscos ambientais associados, desde a contribuição ao aquecimento global e tendências de mudança climática, até os efeitos deletérios de possível savanização da região. No segundo, se demonstra a distribuição desigual dos resultados de tal uso da base natural, posto que, enquanto os ganhos econômicos se mostram concentrados nos estratos rurais melhor aquinhoados, os prejuízos ecológicos, impactam com maior contundência a grande massa dos mais frágeis.

Ao par disso, esforços de pesquisa testam a hipótese de que correlacionam positivamente os dois fenômenos, sendo o desmatamento um dos resultados de uma *armadilha da pobreza* (Diniz et alii, 2008). Nessa perspectiva os dois fenômenos se retroalimentariam gestando um futuro de carências sociais e devastação ampliada. Outros argumentam com uma *armadilha da riqueza* representada por uma acumulação primitiva baseada em padrões diversos de *nutrients mining* da natureza originária da região (Paula, 2008).

Tais perspectivas apelam à necessidade de reorientação dos processos que configuram desenvolvimento de muitos modos criticável (Costa, 2005). Não obstante, para

¹ Escrito no contexto da pesquisa “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil” patrocinada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

que isso seja possível parece necessário ir além dos fenômenos acima realçados. A compreensão das relações entre essas expressões presentes na realidade em movimento, pobreza e desmatamento, e as perspectivas de sua superação futura no quadro de possibilidades que se deixam vislumbrar, pouco acresce com operações formais que as correlacionam e projetam.

É necessário expor os nexos estabelecidos em nível estrutural, posto que pobreza e desmatamento são fenômenos só compreensíveis em relação com as dimensões essenciais que os produzem e reproduzem. Multidimensionais, pois, são equacionáveis adequadamente apenas na articulação entre a dimensão propriamente técnica e a dimensão institucional da produção e da reprodução social.

Temos empreendido esforço considerável no que se refere à contextualização do desmatamento no quadro das relações técnicas que fundamentam o setor (Costa, 2009d). Neste estudo, almejamos um passo a mais: situar a *pobreza rural* da Amazônia no contexto da *produção* rural, dos seus fundamentos sociais e técnicos e das configurações urbano-rurais que organizam a circulação de seus pressupostos e resultados.

É na esfera da produção, e não da reprodução – no âmbito do *estabelecimento*, não no do *domicílio* –, que esperamos localizar e qualificar a pobreza rural e seus determinantes. Com tal pressuposto, privilegiamos as estatísticas produção-renda do *Censo Agropecuário* em detrimento das estatísticas renda-consumo da *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios*. É-nos claro, entretanto, que privilegiando a unidade produtiva em detrimento da unidade de consumo renunciamos à exposição e análise das indicações de pobreza que partem dos grupamentos urbanos das áreas rurais. Não obstante, não consideramos isso uma perda para o tratamento do fenômeno da pobreza de modo a revelar um *novo mapa*. Eis que pressupomos que tais ocorrências (rur)urbanas são derivadas de carências e eventos da produção rural: crises resultantes de conjunturas adversas, estados duradouros de carência das estruturas produtivas rurais, assimetrias nas relações mercantis e desequilíbrios nas relações de trabalho sustentam os processos que alimentam com famílias pobres as cidades do interior da região.

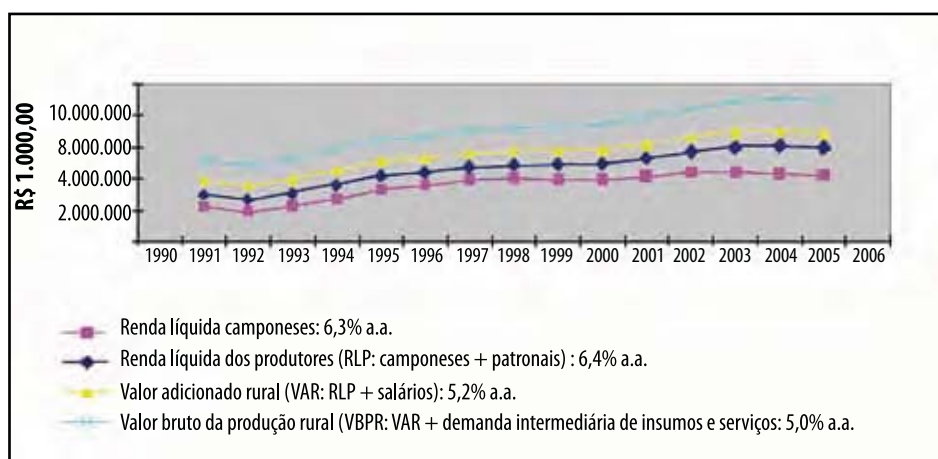
A análise proposta requer a observação da economia em questão como totalidade em movimento, expondo os fundamentos dessa evolução e as idiosincrasias dos seus diferentes sujeitos (Seção 2). Estabelecer-se-á, nesse contexto, o quadro de referência da observação dos fenômenos que indicam pobreza. Primeiro, numa problematização empírica da noção de pobreza associada à situação reprodutiva, considerada a diversidade de modos de produção (Seção 3) e de trajetórias tecnológicas (Seção 4). Em seguida, tratar-se-á a mobilidade entre situações reprodutivas e trajetórias no esclarecimento das polaridades verificadas (Seção 5) entre estabelecimentos pobres ou com probabilidade de virem a ser pobres e os não-pobres ou em vias de se tornarem não-pobres. A partir

daí o esforço é o de entender os fundamentos dos deslocamentos e permanências dos domicílios-estabelecimentos camponeses, seja dos que se encontram em posição positiva e direção ascendente, seja daqueles em posição negativa e direção decendente, seja, ainda, dos que se encontram em situações intermediárias (Seção 6). Em seguida será tratado o tópico relativo às diversas situações dos assalariados em estabelecimentos patronais (Seção 7). Por fim, apresentar-se-á as considerações finais.

2. Sociedade e economia rural na Amazônia: dimensão, *timing* e abrangência

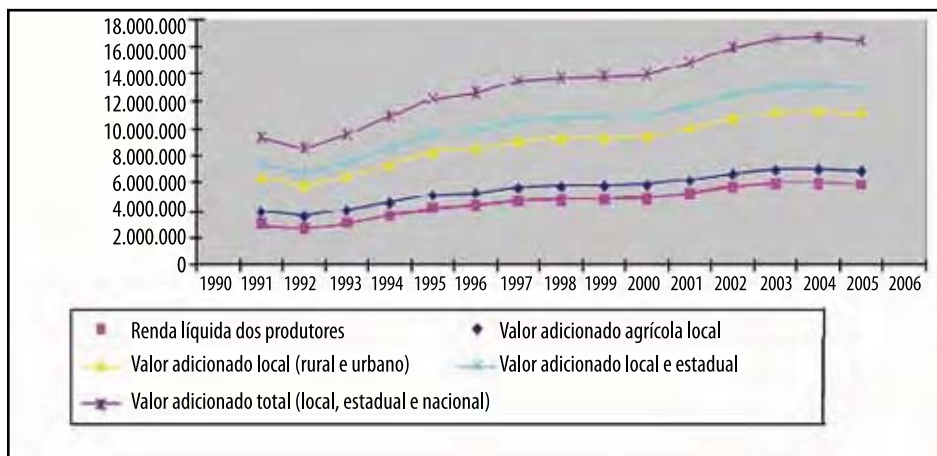
A economia rural da região tem dinâmica e amplitude próprias. Por trás (ou à frente?) dos 13,5 milhões de hectares desmatados para atividades agropecuárias entre os Censos Agropecuários de 1995 e 2007, e dos correspondentes 2.193,3 Gt adicionalmente acumulado na atmosfera nesse meio tempo (Costa, 2009a e 2008c) e dos milhares de domicílios pobres a que se refere a literatura, há um bólido em curso: uma economia que cresceu nos 17 anos que vão de 1995 a 2007 a taxas médias elevadas, em torno de 5% a.a. para todas suas macrovariáveis, levando o Valor Bruto da Produção Rural (VBPR) de R\$5,5 para R\$9,0 bilhões reais a preços constantes. Ao que se atrelaram formas diversas de geração de valor adicionado (lucros e salários), cujo montante, no último ano em tela, alcançou a cifra de R\$16,5 bilhões de reais: 41% retidos no setor rural por camponeses, fazendeiros e assalariados rurais, 26% pelas economias urbanas locais, 11% pelas economias urbanas estaduais e, finalmente, 21,5% transbordaram para o resto da economia nacional (ver Gráficos 1 e2).

Gráfico 1 – Evolução das macrovariáveis do setor rural na região Norte, 1990 a 2006 (médias trianuais)



Fonte: Costa, 2008a.

Gráfico 2 – Evolução de macrovariáveis da economia local, estadual e nacional associadas ao setor rural na região Norte, 1990 a 2006 (médias trianuais)



Fonte: Costa, 2008a.

2.1 Trajetórias tecnológicas: uma abordagem dinâmica e multidimensional da dimensão agrária na Amazônia

Na base da dinâmica da economia rural estão estruturas em movimento, configurando *trajetórias* que materializam na região grandes *paradigmas tecnológicos* (Costa, 2009b e 2008b). Dosi define *paradigma tecnológico* "... como um 'modelo' ou um 'padrão' de solução de problemas tecnológicos selecionados, baseado em princípios selecionados, derivados das ciências naturais e em tecnologias materiais selecionadas. (...) Ao mesmo tempo, paradigmas tecnológicos definem também alguma ideia de progresso" (Dosi, 2006:22 e 23). Um paradigma tecnológico se constitui, assim, a) de uma "perspectiva" de definição de problemas relevantes à luz de uma noção de progresso e b) de um conjunto de procedimentos – heurísticas - para resolver tais problemas. Por outro lado, um paradigma oferece uma possibilidade, entre outras, na organização da reprodução social, sendo sua existência concreta, histórica, o resultado de c) mecanismos de seleção, c.1) associados à dimensão econômica e c.2) a outras dimensões da vida em sociedade, em particular à cultura, à política e à ciência.

Uma *trajetória tecnológica*, nessa perspectiva, é um padrão usual de atividades que resolvem, com base em um paradigma tecnológico, os problemas produtivos e reprodutivos que confrontam os processos decisórios de agentes concretos, em contexto específico, nas dimensões econômica, institucional e social (Dosi, op. cit. 22-23). As particularidades do contexto econômico se estabelecem nos critérios econômicos "... que agem como seletores definindo mais ou menos precisamente o trajeto concreto seguido no interior de um conjunto maior de possibilidades" (Dosi, idem: 23). Considerando o

elevado nível de incerteza que cerca a adoção de tecnologias, o ambiente institucional assume particular relevância na configuração de trajetórias tecnológicas, desde o interesse econômico das organizações, passando pelas respectivas histórias e acúmulos de *expertise*, até variáveis institucionais *strictu sensu*, como agências públicas e interesses geopolíticos (Dosi, idem: 24-25).

Posicionando a natureza na perspectiva de trajetórias tecnológicas

Dosi realça os condicionantes econômicos, sociais e políticos "...como os fatores prováveis a operar como forças focais na delimitação das direções que toma o desenvolvimento tecnológico" (ibidem: 25). É necessário que sublinhemos, em adição, o contexto ecológico – o papel da base natural na configuração de paradigmas tecnológicos e suas trajetórias (Costa, 2009b e 2008b). O ponto central, aqui, é o de que, os problemas a que se refere um paradigma tecnológico são, por suposto, problemas tecnológicos: i.e. problemas da relação entre trabalho humano, objetivado por um modo de produção, e seu objeto último, a natureza. Nos processos industriais, a natureza está presente predominantemente como *natureza morta*. Mas há inúmeras atividades produtivas que se realizam em interação com a natureza viva. Nesse caso, a capacidade produtiva da natureza codetermina o resultado do processo produtivo. Como matéria-prima, a natureza é objeto inerte do trabalho humano; como uma força produtiva, capacidade ativa e, como tal, um capital: o *capital natural*.

A natureza vista como matéria-prima é tratada na sua condição mediata, como matéria genérica intercambiável e substituível - nesse caso, não é a capacidade produtiva das relações próprias e localizáveis de suas manifestações, como biomas ou ecossistemas, mas os componentes dessas relações individualmente, como matéria-prima, como *matéria genérica*, que entra nos processos produtivos. De modo que se igualam: a) à madeira que é retirada de um bioma e b) ao solo que se usa apenas como suporte de uma fórmula química que se integra sob controle com um clima de estufa, ou um pacote tecnológico fechado.

Como capital, força produtiva, a natureza é meio de produção *imediato* pela qualidade ímpar das suas manifestações originárias, é dizer, pelas particularidades de uma *natureza para si* (na tradição hegeliana, encampada por Marx) que possam constituir *valores de uso* próprios, por seus atributos únicos. Isso acontece quando certa configuração das relações entre elementos vitais da natureza, configuração essa espacialmente delimitada e intransportável, é utilizada em um processo produtivo particular. Nesse caso, pode ser vista a) como um *ecossistema originário*, um bioma, que, por preservado em sua complexidade, produz com exclusividade valores de uso capazes de atender necessidades humanas ou b) como um *ambiente edafoclimático*, isto é, uma certa interação particular entre solo e clima a permitir a produção alternativa e excludente

de valores de uso em sistemas simplificados (agrícolas, pecuários, silviculturais) com o propósito de maximizar a produção de biomassa por unidade de tempo/espaço.

A presença imediata da natureza como força produtiva faz a principal diferença entre a agricultura, ou melhor, entre os setores da produção rural e a indústria. Isto tem tido grande importância no tipo de dinâmica tecnológica que o desenvolvimento da sociedade capitalista vem produzindo nesses setores, pois à razão industrialista (industrial-capitalista) importa reduzir essa presença e controlar o seu significado. Tal esforço é central e em torno dele tem se organizado o paradigma da modernização da agricultura, enquanto sua industrialização. Goodman, Sorj e Wilkinson (1988) demonstram duas grandes trajetórias de industrialização do rural: a representada por um conjunto de soluções tecnológicas que se sucedem como esforço industrial de apropriação de papéis desempenhados pela natureza e outra por um conjunto de soluções que buscam substituir produtos da natureza viva por produtos inorgânicos e obtidos em laboratório (i.e. industrialmente). Haiamy e Ruttan (1980), por seu turno, observam que nesses processos a mecânica e a química têm papéis destacados, sendo a primeira o fundamento das soluções onde há abundância de terra e a segunda onde esse fator é limitado.

Paradigmas tecnológicos e requisitos institucionais

Em qualquer dos casos, domina, em nível global, um paradigma ou padrão tecnológico, que se afirma por conjuntos de soluções selecionadas pela eficiência demonstrada no controle da natureza para que corresponda às necessidades industriais e capitalistas. Tais soluções se sucedem compondo trajetórias tecnológicas marcadas pelo uso intensivo da mecânica e da química e pela formação dos sistemas botânicos e biológicos homogêneos para isso necessários.

Tal paradigma “global” está presente na realidade amazônica no universo da produção de bens, controlado pelos agentes produtivos mediante seus critérios próprios de decisão, e no da gestão das políticas públicas, onde se destacam aquelas que condicionam a produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico. Ele está, portanto, internalizado na prática produtiva e reprodutiva dos que operam os processos de uso da natureza, do que faz parte um conhecimento tácito difuso e culturalmente conformado. Está também na prática dos que operam as organizações de produção de conhecimento codificado e de transmissão das soluções tecnológicas daí derivadas, além de incorporado em meios de produção gerados com conhecimentos obtidos alhures. Parte integrante deste “paradigma agropecuário” (Costa, 2008) é a perspectiva que trata a natureza ou na condição de matéria-prima, indicando a desmontagem do ecossistema (o bioma originário) para comercialização de suas partes como processo econômico legítimo, ou na condição do insumo “terra”, isto é, de suporte depreciável

de um sistema edafoclimático para a produção agropecuária. Para que qualquer dessas possibilidades se realize é necessária uma institucionalidade própria, uma “grande transformação” (Polanyi, 1992) que no capitalismo se processa pela mercantilização da natureza no *mercado de terras*.

Todavia, este paradigma não está sozinho na configuração da realidade agrária da Amazônia. Há outras formas de utilização da base natural da região que pressupõem a manutenção da natureza originária e configuram, por isso, um paradigma tecnológico – que tratamos como “paradigma extrativista” –, porquanto perspectiva particular do uso social dos recursos e de resolução dos problemas a isso afetos. As soluções daí derivadas organizam trajetórias tecnológicas sobre as quais procuraremos discernir. Esse paradigma (e suas variantes), do mesmo modo que seu concorrente agropecuário, dispõe de bases de conhecimento e institucionalidade próprias, predominantemente tácitas e consuetudinárias, profundamente institucionalizadas como cultura da região. Tais acervos se constituem de protocolos de acesso (normas) e de uso (técnicas) da natureza originária, no quadro de processos produtivos em que biomas e ecossistemas se reproduzem como capacidade operante (capital natural), codeterminando (Immler, 1990; Immler, 1985) o resultado do trabalho.

2.2 A diversidade estrutural na Amazônia e seus agentes: o ponto de partida das trajetórias

Temos nos esforçado em estabelecer a diversidade de agentes e estruturas que conformam a dinâmica agrária na região com base nas respectivas especificidades de razões e processos decisórios (racionalidades) que, por uma parte, emergem de relações sociais próprias, por outra, conformam relações técnicas particulares, profundamente marcadas pela diversidade de fundamentos naturais e institucionais que, por seu turno, formam o piso e o entorno de suas existências. O modelo relacional que nos orienta está esquematizado na Figura 1. Dois tipos básicos têm prevalecido:

- Os estabelecimentos patronais dependem do trabalho assalariado e, por isso, do grau de desenvolvimento do mercado de trabalho; resultam de processos de apropriação da terra e dos recursos da natureza definidos pelo poder de compra dos seus titulares, por isso, dependem do desenvolvimento do mercado de terras. São, enfim, uma fração particular de capital e, nessa condição, dependem do desenvolvimento do mercado financeiro e se comportam orientados predominantemente por avaliações da *eficiência marginal do capital*: o valor presente, isto é, corrigido pelas alternativas de ganhos atuais para a aplicação do mesmo montante monetizado de recursos envolvidos no empreendimento, das receitas máximas abatidas dos custos mínimos em cada período de tempo (Keynes, 1967);

- Os estabelecimentos camponeses, caracterizados pela centralidade da família nos processos decisórios, seja como definidora das necessidades reprodutivas, que estabelecem a extensão e a intensidade do uso da capacidade de trabalho de que endogenamente dispõem, seja como determinante nos processos de acesso a terras, daqueles observados nas sagas de fronteira e daqueles derivados de ancestralidade e herança. Para a razão camponesa, os critérios de *eficiência reprodutiva* (Costa, 1995; Costa, 2005; Costa 2007a; Costa, 2007b e Costa, 2007c) não eliminam, mas subordinam os de *eficiência marginal do capital* nas decisões econômicas fundamentais (Prado, 1993). Agentes camponeses e patronais têm modelos próprios de avaliação da consistência intertemporal e interespacial de suas decisões, que os diferenciam intrinsecamente em seus modos de produzir, a par das capacidades respectivas de acesso a instituições e conhecimento: de acesso a *capital natural* (como *propriedade*, contestável ou não), a *capital físico* e a *capital humano* e a *capital social*. Mutuamente determinadas, essas diferenças estabelecem modos próprios de ver e usar a natureza: se como matéria-prima ou como força produtiva - na condição de relações edafoclimáticas ou na condição de bioma florestal.

Em resumo, modos de produção derivados das relações sociais de última instância (assalariamento ou produção assentada na família) impõem suas necessidades e razões às formas concretas que assumem ao se ajustarem às condições de um grande ambiente - ao se adaptarem às disponibilidades naturais e às condições institucionais de uma região. Tal processo organiza os *sistemas de produção rural*, os quais, destarte, constituem os fundamentos técnicos dos modos de produção nas suas expressões mais concretas. Quando convergem de modo amplo, para conjuntos de soluções comuns expressas em relações técnicas e institucionais particulares, tais sistemas conformam trajetórias tecnológicas: enquanto um padrão de resolução de problemas tecnológicos, formas particulares e concretas de realização de um paradigma tecnológico - de realização de uma ontologia de relações com a natureza.

Figura 1 – Fundamentos da diversidade de agentes no setor rural da Amazônia

Agentes: Racionalidade (genérica) e Características (específicas)		Natureza: percepção social e características objetivas da reprodução		Instituições: acesso à natureza e a capital tangível e intangível		
Camponeses	"Eficiência reprodutiva" subordina "Eficiência Marginal do Capital" (decisões pautadas e multicritério, trad off média/variança da renda, da oferta/segurança alimentar, etc).	Consistência inter-temporal das decisões (sim/não)	Natureza morta, natureza como matéria prima	Terra firme	"Property Rights" garantidos	Acesso a capital dinheiro
		Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)		Várzea		Acesso a conhecimento codificado
	"Eficiência Marginal do Capital" (renda líquida descontada) subordina "Eficiência Reprodutiva"	Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)	Natureza viva, natureza como força produtiva	Terra firme	Status de Fronteira	Acesso a capital dinheiro
		Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)		Várzea		Acesso a conhecimento codificado
Patronais	"Eficiência Marginal do Capital" (renda líquida descontada) subordina "Eficiência Reprodutiva"	Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)	Natureza morta, natureza como matéria prima	Terra firme	"Property Rights" garantidos	Acesso a capital dinheiro
		Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)		Várzea		Acesso a conhecimento codificado
	"Eficiência Marginal do Capital" (renda líquida descontada) subordina "Eficiência Reprodutiva"	Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)	Natureza viva, natureza como força produtiva	Terra firme	Status de Fronteira	Acesso a capital dinheiro
		Consistência inter-espacial das decisões (sim/não)		Várzea		Acesso a conhecimento codificado

Fonte: Desenvolvimento do autor.

2.3 Modos de produção, paradigmas e trajetórias tecnológicas na Amazônia

Seguindo a orientação teórica detalhada acima, a noção de paradigma tecnológico aplicada à produção rural na Amazônia está referida às atitudes - de agentes constrangidos em estruturas fundamentais - mediante a base natural da região: num extremo, as formas de produção que pressupõem a manutenção da natureza originária (o bioma florestal amazônico); noutro, as formas de produção que pressupõem a transformação da natureza originária. Entre o primeiro, que "chamamos paradigma extrativista", e o último, que chamamos "paradigma agropecuário", há posturas intermediárias que conformariam um "paradigma agroflorestal". Tais paradigmas se realizam no confronto concorrencial entre as trajetórias tecnológicas na disputa por meios naturais e institucionais de um território.

Exercitando tais noções, detectamos (Costa, 2008, 2008a e 2009) seis trajetórias tecnológicas em evolução na Amazônia, três camponesas e três patronais, cinco como

modalidades do “paradigma agropecuário”, uma do “paradigma agroflorestal. As características principais estão na Tabela 1, as quais comentamos a seguir pela ordem de importância no valor da produção rural (VBPR):

- *Trajatória Camponês. T1* reúne o conjunto de sistemas camponeses que convergem para sistemas com dominância de culturas permanentes e produção de leite. Marcada por uso intensivo do solo, com sistemas diversificados (baixo impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 27% do VBPR, 38% do emprego, 10% da área degradada e 11% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 5% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 2,5% a.a.: por trabalhador a 4,3% a.a. e por área a 0,3% a.a.
- *Trajatória Patronal. T4* reúne o conjunto de sistemas de produção em operação em estabelecimento patronais que convergem para pecuária de corte. Marcada por *uso extensivo* do solo, homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e *formação intensa de dejetos*, explica 25% do VBPR, 11% do emprego, 70% da área degradada e 71% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 5,1% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 8,4% a.a.: por trabalhador a 9% e por área a 6,2%.
- *Trajatória Camponês. T2* reúne o conjunto de sistemas camponeses que convergem para sistemas agroflorestais com dominância ou forte presença de extração de produtos não-madeireiros, explica 21% do VBPR, 26% do emprego, 3,5% da área degradada e 2,6% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 12% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos, por trabalhador a 12,7% e por área a 11,4%. Observe-se que esta seria uma trajetória expressão de um “paradigma agroflorestal” – no qual os processos produtivos pressupõem, em algum nível, a preservação da natureza originária.
- *Trajatória Camponês. T3* reúne o conjunto de sistemas camponeses que convergem para sistemas com dominância de pecuária de corte, explica 19% do VBPR, 28% do emprego, 14% da área degradada e 12,5% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 7% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 7,8% a.a.: por trabalhador a 8% e por área a 5%.
- *Trajatória Patronal. T5* reúne o conjunto de sistemas patronais que convergem para plantações de culturas permanentes em forma de *plantation*. Marcada

por *uso intensivo do solo*, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 6% do VBPR, 2% do emprego, 2% da área degradada e 3% do balanço líquido de carbono. A economia da trajetória cresce em termos absolutos a 2,5% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 7,2% a.a.: por trabalhador a 5,7% e por área a 4,1%.

- *Trajectoria Patronal. T6* reúne o conjunto de sistemas patronais de silvicultura. Marcada por *uso extensivo do solo*, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e *baixa formação de dejetos/impacto poluidor*, explica 2% do VBPR, 0,2% do emprego, 0% da área degradada e 0% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória decresce em termos absolutos a -2,9% a.a., com rentabilidade fortemente decrescente por trabalhador a -11% e por área a -20%.

Tabela 1 - Características das trajetórias tecnológicas prevaletentes no setor rural da região norte: distribuição de terra e trabalho, 1995 (milhões de hectares)

Trajetórias/ Características	Trajetórias						Valores Absolutos em 1995
	Sistemas camponeses:			Sistemas patronais:			
	Que convergem para pecuária de Leite e permanentes (T1)	Que convergem para sistemas agroflorestais (T2)	Que convergem para pecuária de corte (T3)	Que convergem para pecuária de Corte (T4)	De culturas perma- nentes (T5)	De Silvicultura (T6)	
Número de Estabelecimentos	171.292	130.593	109.405	27.831	4.444	3	443.568
Tamanho médio	54,47	23,04	62,23	1.196,00	472,62	413.681,7	125,74
VBPR (R\$1.000.000)	27%	21%	19%	25%	6%	2%	100%
Pessoal Ocupado	38,2%	26,6%	22,7%	10,5%	1,7%	0,2%	100%
Total de Terras Apropriadas	16,7%	5,4%	12,2%	59,7%	3,8%	2,2%	100%
Total de áreas degradadas	10,2%	3,5%	14,3%	70,4%	1,6%	0,0%	100%
Emissão líquida de CO2	11,8%	2,6%	12,5%	70,5%	2,6%	0,0%	100%
Tx. de crescimento da renda líquida – 1995 e 2006	2,5% a.a.	7,9% a.a.	7,8% a.a.	8,4% a.a.	7,2% a.a.	-11,0% a.a.	6,4% a.a.
Taxa de crescimento do VBPR – 1995 e 2006	5% a.a.	12% a.a.	7,0%a.a.	5,1%a.a.	2,5% a.a.	-2,9%	5%

Fonte: Costa, 2008.

Tabela 2 - Características das trajetórias tecnológicas prevaletentes no setor rural da região norte: distribuição de terra e trabalho, 2006 (milhões de hectares)

Trajetórias/ Características	Trajetórias						Total em 1995
	Sistemas camponeses:			Sistemas patronais:			
	Que convergem para pecuária de Leite e permanentes (T1)	Que convergem para sistemas agroflorestais (T2)	Que convergem para pecuária de corte (T3)	Que convergem para pecuária de Corte (T4)	De culturas permanentes (T5)	Que convergem para culturas temporárias (T7)	
Número de Estabelecimentos	265.029	97.302	60.587	10.839	2.982	7.881	444.620
Tamanho médio	69,45	55,75	117,9	1.024,22	217,03	1.366,2	120,3
VBP (R\$1.000.000)	36%	34%	11%	6%	3%	10%	100%
Pessoal Ocupado	50%	20%	17%	6%	3%	4%	100%
Total de Terras Apropriadas	34%	10%	13%	21%	1%	20%	100%
Índice de Densidade Institucional - IDR 1	1,2	0,33	1,39	2,5	0,5	1,28	

Fonte: Costa, 2008.

Nota 1: Proporção da participação nas políticas públicas – de crédito e assistência técnica - dividido pela participação no VBPR. 2 – Conf. metodologia de Costa, 2007 e 2009. 3 – Ver metodologias no Anexo I.

O Censo Agropecuário de 2006 apresenta mudanças importantes nessa estruturação da produção rural da região Norte. A assinalar a notável mudança no significado econômico das trajetórias: as trajetórias camponesas em conjunto passaram de 67% para 81% do VBP rural – a T1 e a T2 aumentaram expressivamente a participação de, respectivamente, 27% para 36% e 21% para 34%, enquanto a T3 reduziu de 17 para 11% a participação relativa no valor da produção entre os Censos. Das patronais, a T4 reduziu fortemente, de 25% para 6%, em parte por transformação de conjunto considerável dos seus elementos em uma nova trajetória, a T7, dominada por uma convergência para a produção especializada de grãos. Esta nova trajetória significava 10% em 2006. Parte, porém, dessa extraordinária mudança deve resultar da não consideração, na versão final do Censo, dos estabelecimentos-domicílios que se encontravam em área de reserva e terras indígenas² (ver Tabela 1 e 2).

2 Há problemas a serem enfrentados com os dados do Censo que produziram em relação à T4 subnotação.

3. Situação reprodutiva e condição de pobreza: uma problematização empírica

Nas seções imediatamente precedentes apresentamos o *timing* do setor rural e as estruturas subjacentes, desde uma delimitação mais macro, na qual ressaltam um setor camponês e um patronal, até uma subdivisão em trajetórias tecnológicas, três camponesas e três patronais.

Havíamos indicado antes que pobreza é um fenômeno só compreensível em relação aos seus determinantes, em última instância, aos fundamentos produtivos que circunscrevem a condição de existência de indivíduos e famílias. Entendemos agora que a pobreza rural na Amazônia, em específico, se esclarece no contexto da produção rural da região, cujos fundamentos sociais e técnicos se explicitam, em nível mais agregado, nas formas (ou modos) de produção que substanciam as *razões* – as racionalidades decisórias por trás das múltiplas formas de existência rural; em nível meso, nas trajetórias tecnológicas acima delimitadas, expressões concretas dos exercícios dessas razões em contexto institucional e natural da Amazônia. Nesta seção, se problematizará a relação entre situação reprodutiva, pobreza e modos de produção.

3.1 Situação reprodutiva e pobreza – uma observação pelas médias das categorias de trabalhadores nas formas de produção camponesas e patronais

Níveis ou situações de pobreza de domicílios rurais se associam, assim, a fundamentos definidos pelas razões camponesa ou patronal em combinações particulares de recursos que refletem as especificidades respectivas e as condições particulares de realização no ambiente institucional e natural em que se inserem.

Níveis de pobreza e carências referidas à produção rural estruturada em bases camponesas, por exemplo, expressam, em primeira instância, as capacidades internas às unidades produtivas que afetam a produtividade do trabalho e as capacidades que afetam suas relações externas, no que tange a circulação de seus produtos e a valorização de seus serviços. Nessa forma de produção, o ganho líquido (excedente criado no processo produtivo) é, por inteiro, apropriado pelos trabalhadores diretos, membros da família, definindo de modo *imediato* a *situação reprodutiva* – e os níveis de pobreza e riqueza que dela se pode inferir - do domicílio correspondente à unidade produtiva.

Quando se trata de empresa patronal, as condições que estabelecem a produtividade do trabalho definem igualmente o valor do excedente produzido e, assim, estabelecem os limites do excedente. Não obstante, os rendimentos dos trabalhadores a ela associados dependem dos contratos de distribuição desse excedente. Assimetrias

diversas podem corroborar salários - rendas do trabalho - não correlacionados com o excedente obtido pelas empresas. A situação reprodutiva dos domicílios dos trabalhadores, e os níveis de pobreza que dela podem decorrer, podem apresentar padrões de ocorrência e evolução distintos daqueles demonstradas pelo lucro.

De modo que são distintas as operações metodológicas para observar pobreza e carências associadas a essas diferentes formas de produção:

Para os camponeses, uma variável síntese das condições determinantes, incluindo as referentes à venda dos produtos, seria a rentabilidade líquida do trabalho alocado à produção rural no estabelecimento, daqui por diante *Renda Líquida da Produção* [*RLP*: Valor Bruto da Produção Rural (preço médio pago ao produtor vezes produção vendida ou consumida) menos todos os custos (incluindo salários a terceiros e excluindo trabalho familiar)]. Dividida pelo total de trabalhadores-familiares-equivalentes-ano aplicados nessa produção teríamos a *RLP* por trabalhador equivalente, daqui por diante *RLPpt*. Dividida pelo total de membros da família, trabalhadores e não trabalhadores, teríamos a *RLP per capita*, daqui por diante *RLPpc*. Essas variáveis são obtidas nos dois últimos censos agropecuários. Considerando todos os estabelecimentos-domicílios na região Norte nos anos respectivos desses levantamentos, de 1995 e 2006, separamos os camponeses pelos critérios da proporção da força de trabalho familiar na total (se superior a 66%, então "camponês", abaixo disso, "patronal") e de gestão familiar do estabelecimento. Esses estabelecimentos-domicílios foram discriminados em 3 grupos, de acordo com o que chamamos de *Situação Reprodutiva dos Camponeses* – os que têm *RLPpt* acima da média (em 1995, R\$669,09; em 2006, R\$3.739,85, ambos rendas anuais a preços correntes), os que se situam entre a média e a metade da média e os abaixo da metade da média. Chamamos esses grupos de respectivamente, "*Acima da Média*", "*Remediado*" e "*Sob Risco*". Note que não nos referimos, com tais denominações, a níveis de pobreza. Adiante se tornarão claras as razões. Por enquanto, basta anotar que o que se expressa estatisticamente sob esses *labels* "fala" de *situações* (*status* momentâneos, fases) e não de *condição de existência* (estado, regulação duradoura) dos sistemas. Com efeito, elas não são indicadores suficientes para atribuir a condição de pobres ou não-pobres dos sujeitos envolvidos. Não obstante, podemos problematizá-las para que tenhamos, ao final, hipóteses sobre as parcelas do universo camponês que se reproduzem na condição de pobres, sobre os que, nessa condição, poderão ter sua reprodução social (como camponeses) interrompida e os que parecem se distanciar de qualquer desses desfechos (muito provavelmente não-pobres).

Para os estabelecimentos patronais a variável a observar resulta da divisão de *Salários Pagos a Terceiros* pelo total estimado de trabalhadores assalariados equivalentes ano, ao que designamos de *Renda Líquida dos Salários- RLS*. Os estabelecimentos-domicílios foram diferenciados em 3 tipos de acordo o que chamamos de *Situação Reprodutiva dos*

(seus) *Assalariados* – os que remuneram com RLS acima da média (em 1995, R\$1.784,11; em 2006, R\$4.721,29, ambos rendas anuais a preços correntes), os que se situam entre a média e a metade da média e os abaixo da metade da média. Chamamos esses grupos igualmente de, respectivamente, “*Acima da Média*”, “*Remediados*” e “*Sob Risco*”.

3.2 Evolução da situação reprodutiva dos camponeses entre os censos e as implicações numa ótica de pobreza

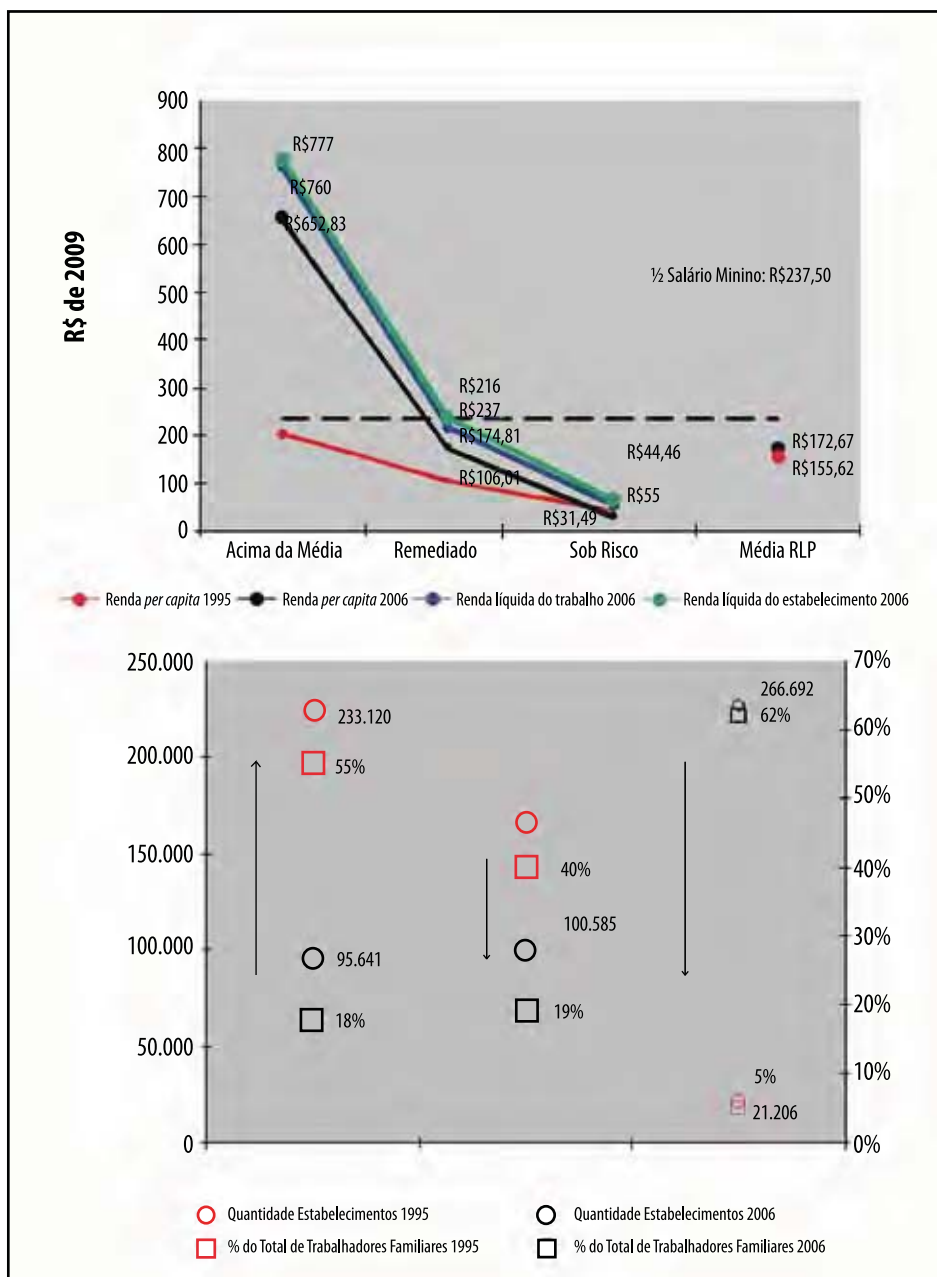
Entre os Censos de 1995 e 2006, a *RLPpc* capita/mês média dos 411.290 e 422.919 estabelecimentos-domicílios camponeses cresceu em torno de 11% a preços constantes de 2009, de R\$155,62 para R\$172,67 reais (ver, para esta e as próximas observações, o Gráfico 1; para metodologia e resultados ver as Tabela A-1 e A-2 no Anexo para os anos de 1995 e 2006, respectivamente). Confrontadas com a linha de pobreza usualmente acatada, de R\$237,50 *per capita*/mês no ano de 2009, essas cifras indicam que, na média, não houve a transposição da barreira. Não obstante, há mais a considerar. Primeiro, a variação foi muito diferente entre as diversas situações reprodutivas: para os *Acima da Média*, a renda *per capita* multiplicou por 3,2, de R\$202,9 para R\$652,8; para os *Remediados*, o incremento foi de 70%, atingindo valor de R\$174,82; os *Sob Risco*, por seu turno, reduziram em 30% a *RLPpc*, baixando a R\$31,49. A par disso, o número dos que se situam *Acima da Média* decresceu grandemente, de 223 para 96 mil, como decresceu a dos *Remediados* de 167 para 101 mil. Os *Sob Risco*, por seu turno, multiplicaram por 10, saindo de 21 para 220 mil estabelecimentos. A rigor, o crescimento lento da *RLPpc* média esconde, ao lado de um processo que resultou na ampla superação da linha de pobreza por ¼ dos camponeses, uma forte polarização da situação reprodutiva.

À *RLPpc* se soma um adicional de *Renda Provinda dos Serviços* (*RPS*: salários e ganhos por empreita fora do estabelecimento, renda de comércio e demais prestação de serviços; para os próximos resultados ver o Gráfico 3 e a Tabela A-4) totalizando a *Renda Líquida do Trabalho* (*RLTb*). Na formação da *RLTb* as rendas providas dos serviços incrementam a *RLP* em média 24,6%. A importância do incremento, entretanto, é variável: a *RLTb* supera a *RLPpc* em 16,5% no total dos estabelecimentos-domicílios camponeses do grupo *Acima da Média*, em 23% do *Remediados* e nada menos que 75% do *Sob Risco*.

Há, ainda, as *Transferências* (*T*: aposentadorias, renda de seguros e doações) a considerar na formação da *Renda Líquida do Estabelecimento* (*RLE*). Observado por grupo, o incremento de *T* sobre a *RLTb* dos *Acima da Média* na formação da *Renda Líquida do Estabelecimento* (*RLE*) é não mais que 2,2%. Percentual que é bem superior quando se refere ao grupo *Remediados*, 9,6%, e, ainda, mais importante nos estabelecimentos-domicílios *Sob Risco* reprodutivo: nesse caso atinge 19,9%. Na média, as *Transferências* representam 6,5% da *RLTb*. Vale notar, entretanto, que os valores absolutos *per capita* das transferências são maiores para os *Remediados* (R\$20,85), em seguida para os

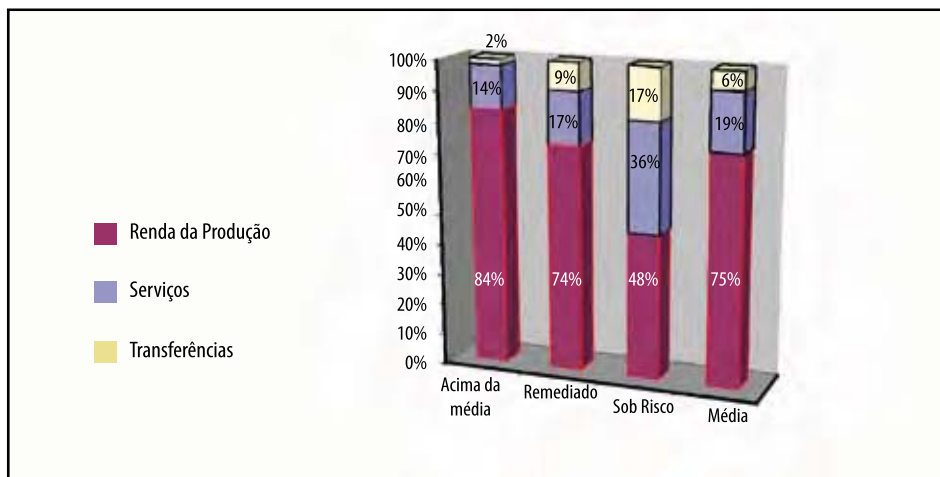
Acima da Média (R\$16,5%) e, por último, para os *Sob Risco* (R\$10,98). Resumindo: na formação da *RLE* do grupo *Acima da Média* (20% do total de trabalhadores camponeses) nada menos que 84% provieram da produção, 14% de serviços prestados fora do estabelecimento e meros 2% de transferência de renda por mecanismos diversos de política. Com isso a *RLE* do grupo se aproxima do quádruplo da renda que delimita a fronteira da pobreza. Para os *Remediados*, que contam com 19% dos trabalhadores camponeses, 74% da *RLE* se origina na produção, 17% nos serviços e os demais 8% de transferências. A *RLE*, nesse ponto, se iguala a linha de referência. De modo que 37% dos 1.279.421 trabalhadores camponeses e suas famílias encontravam-se, em 2006, em situação igual ou acima da linha de pobreza. A constatação ganha relevo quando se sabe que em 1995 todo o grupo se encontrava abaixo disso. O outro lado da moeda na polaridade que se configura é que nada menos que 63% encontrava-se *Sob Risco* reprodutivo – situação também simétrica, dado que em 1995 os que se encontravam aí não passavam dos 5% do total.

Gráfico 3 – Renda média *per capita* mensal e proporção no total de estabelecimentos camponeses por condição reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia nas Tabelas A-1, A-2 e A-4, no Anexo.

Gráfico 4 – Composição da renda líquida do estabelecimento em 2006, por situação reprodutiva (% da renda líquida do estabelecimento)



Fonte: IBGE, Censo de 2006. Tabulações especiais do autor.

4. Situação reprodutiva e pobreza no contexto das trajetórias tecnológicas

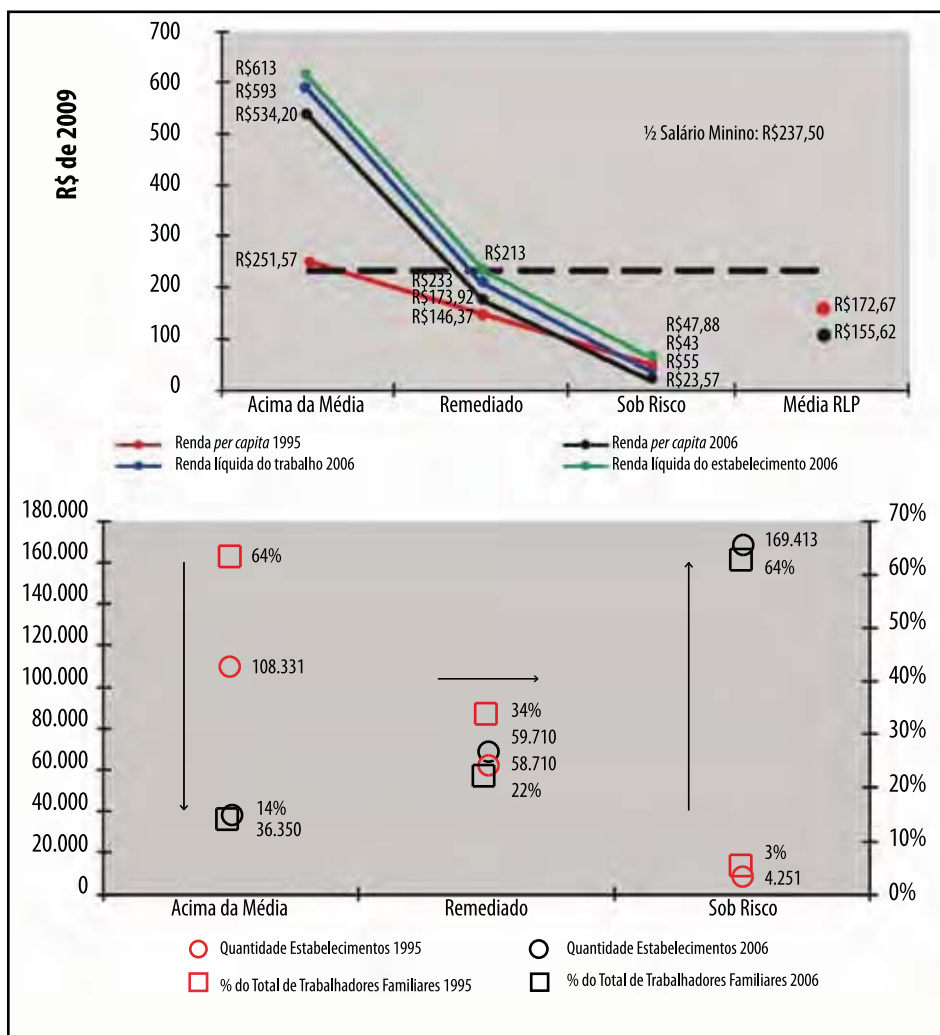
Discutimos a situação média para as formas de trabalho – se trabalho direto familiar camponês ou assalariado nos estabelecimentos patronais. Insistimos que tal situação resulta da evolução das trajetórias que conformam o setor rural na Região. Precisamos, portanto, situar a relação entre as situações reprodutivas e suas indicações de pobreza nesse contexto. Nesta seção verificaremos como evoluíram os componentes de renda das famílias rurais no contexto de cada trajetória e o que pode indicar as diferenças e convergências. Na Seção 5 observaremos a mobilidade entre as trajetórias nas diferentes situações reprodutivas.

4.1 Evolução da situação reprodutiva e variações nas médias de renda per capita nas trajetórias camponesas e as implicações gerais numa ótica de pobreza

A Renda Líquida da Produção per capita (RLPpc) por membro dos domicílios camponeses da Trajetória Camponês. T1 (a que converge para sistemas de produção intensivos, relativamente especializados) reduziu entre 1995 e 2006, de R\$158,08 para R\$106,61, ambos valores abaixo da linha de pobreza. Para os estabelecimentos-domicílios *Acima da Média* a RLPpc dobrou, de R\$251,88 para R\$534,20: uma grande mudança, menor porém que a média acima apresentada para o grupo *Acima da Média* nos total de estabelecimentos. Para os domicílios *Remediados* o crescimento foi de meros 18%; para

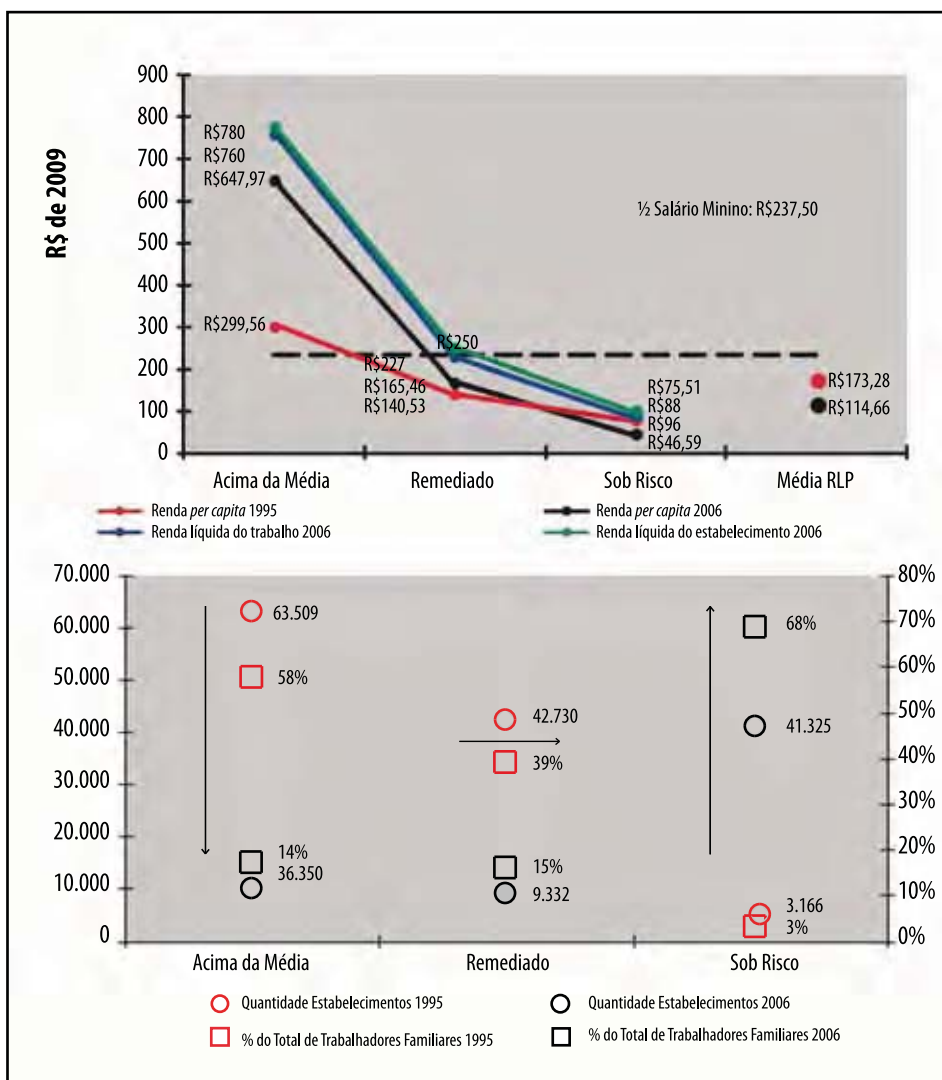
os *Sob Risco*, por seu turno uma redução pela metade. A polarização entre as situações extremas se expressa na redução de 108 para 36 mil estabelecimentos-domicílios na condição *Acima da Média*, a par de fortíssima ampliação da frequência da situação *Sob Risco* reprodutivo – de 4 para 169 mil estabelecimentos-domicílios (ver Gráfico 4).

Gráfico 5 – Renda média *per capita* mensal e proporção no total de estabelecimentos camponeses na trajetória camponês T1, por condição reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

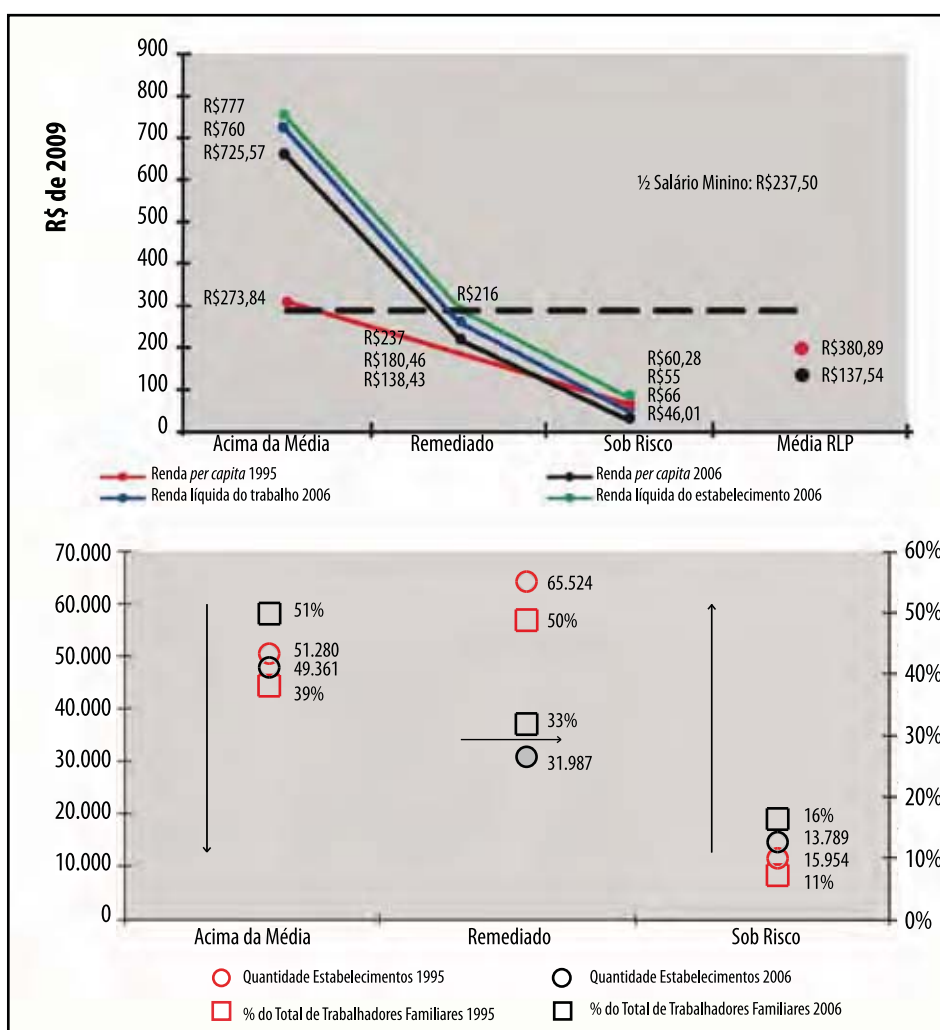
Gráfico 6 – Renda média *per capita* mensal e proporção no total de estabelecimentos camponeses na trajetória camponês T3, por condição reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009



Padrão semelhante a esse seguiram os estabelecimentos-domicílios na *Trajétoria Camponês. T3* (a que converge para sistemas com dominância de pecuária de corte): a *RLPpc* reduziu entre 1995 e 2006, de R\$ 173,28 para R\$ 114,66, ambos valores abaixo da linha de pobreza. Para os *Acima da Média* a *RLPpc* mais que dobrou, de R\$ 299,56 para R\$ 647,97, em proporção, porém significativamente menor que a média da mesma situação reprodutiva. Para os domicílios *Remediados* o crescimento foi semelhante ao

da T1, do mesmo modo que a redução para o *Sob Risco*. Também aqui uma agudização da polarização entre as situações extremas de renda se expressa na redução de 63,5 para 10 mil estabelecimentos-domicílios na condição *Acima da Média*, a par de fortíssima ampliação da frequência da situação *Sob Risco* reprodutivo – de 3 para 41 mil estabelecimentos-domicílios (ver Gráfico 5).

Gráfico 7 – Renda média *per capita* mensal e proporção no total de estabelecimentos camponeses na trajetória camponês T2, por condição reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

No que tange à *Trajétoria Camponês.T2* (a que converge para sistemas agroflorestais), verifica-se padrão distinto do que até agora se viu: a *RLPpc* média cresceu fortemente entre 1995 e 2006, de R\$137,54 (note-se que se tratava da menor média de *RLPpc* de todas as trajetórias naquele ano) para R\$380,89 (agora a maior *RLPpc*), valor bem acima da linha de pobreza. Para os *Acima da Média* a *RLPpc* quase triplicou, de R\$273,84 para R\$725,57. Enquanto para os domicílios *Remediados* o crescimento foi próximo de $\frac{1}{3}$, para os *Sob Risco* se verifica uma relativa estabilização. Por outro lado, as proporções de estabelecimentos-domicílios e trabalhadores nas situações extremas (em torno de 50 mil na melhor, em torno de 15 mil da pior) permanecem semelhantes, reduzindo praticamente pela metade na situação intermediária, de 65 para 32 mil estabelecimentos-domicílios. (ver Gráfico 5).

5. Mobilidade entre trajetórias camponesas e situações reprodutivas: indicações de tempo e lugar da pobreza

A Tabela 4 contém a distribuição dos estabelecimentos-domicílios camponeses encontrados em 2006 nas trajetórias tecnológicas e situações reprodutivas passíveis de delimitar no Censo Agropecuário (linha “Total em 2006”), pelas respectivas trajetórias e situações em 1995 – as células das colunas descrevem essa distribuição para cada relação trajetória tecnológica-condição reprodutiva encontrada em 2006; a coluna “Total em 1995” apresenta a distribuição (as posições) dos estabelecimentos-domicílios naquele ano. O resultado é uma matriz quadrada composta de várias submatrizes que adiante distinguiremos.

Metodologicamente, a construção dessa matriz foi possível porque na organização do banco de dados estabelecemos a relação entre um “estrato de área” e o “município” em que se encontra como a unidade de informação mais elementar de todas as tabelas. Feita a mesma relação para os dois censos (o que requereu ajustamentos para compatibilizar as diferenças de estratificação) se criou a chave comum que permitiu estabelecer atributos para variáveis de um censo (com suas tabelas próprias) com base em variáveis do outro censo: os atributos “trajetória” nas tabelas do Censo de 1995 podem ser atribuídos aos casos das tabelas do Censo de 2006, ao lado de seus próprios atributos “trajetória”, como atributos “trajetória em 1995”. E vice-versa.

Os elementos da diagonal da Tabela 4 são as quantidades de estabelecimentos-domicílios que não sofreram mobilidade entre os censos, nem no que se refere à condição reprodutiva, nem à trajetória respectiva. No total, apenas 51.296, ou 13% do total de 402.787 estabelecimentos-domicílios camponeses do Censo de 2006 com correspondentes “casos” em 1995, puderam ser contabilizados nessa condição. Os demais 87% dos estabelecimentos-domicílios tiveram algum tipo de mobilidade: ou mudaram de trajetória e se mantiveram na condição reprodutiva; ou mudaram de condição reprodutiva e se mantiveram na trajetória ou mudaram ambas, de situação e trajetória.

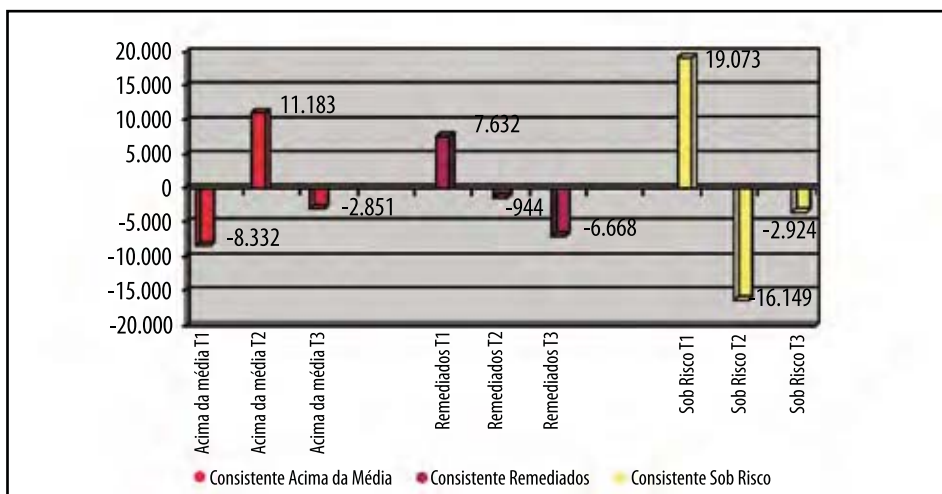
Em torno da diagonal de nove elementos dos estabelecimentos-domicílios que permaneceram exatamente na mesma posição de 1995, há três submatrizes 3x3, cuja diagonal são os estabelecimentos, chamemos, estáticos naquela condição, e os demais elementos são as quantidades de estabelecimentos-domicílios que mudaram de trajetória, mas permaneceram na mesma condição: uma submatriz relativa à condição *Acima da Média* (na Tabela 3, a primeira submatriz 3x3, de cima para baixo, na diagonal, em fundo cinza); uma submatriz para *Remediados* e uma terceira (a última na diagonal), do *Sob Risco*. Essas submatrizes mostram posições e movimentos consistentes com a *Situação Reprodutiva*. Ou, por outro prisma, descrevem situações reprodutivas estáveis ou estruturalmente consistentes.

Tabela 4 – Mobilidade inter-trajetórias e condição reprodutiva estabelecimentos-domicílios camponeses entre 1995 e 2006 (número absoluto)

Condição Reprodutiva 1995	Trajetórias Tecnológicas em 1995	Condição Reprodutiva									Total em 1995: I	% do Total	Saldo da Mobilidade II-I
		Acima da Média			Pobre			Sob-Risco					
		T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3			
Acima da Média	T1	9.502	14.052	2.666	13.120	6.813	4.073	26.671	2.875	5.525	85.297	21%	-50.195
	T2	6.003	11.814	546	4.401	4.544	497	11.487	2.706	939	42.937	11%	4.962
	T3	2.383	3.680	2.369	6.793	4.005	2.609	24.246	1.658	10.573	58.316	14%	-49.748
Remediado	T1	3.491	4.435	753	13.501	4.060	934	31.110	848	8.204	67.336	17%	-10.178
	T2	6.928	9.566	543	5.701	8.399	364	23.910	2.865	4.902	63.178	16%	-31.774
	T3	3.032	2.446	1.253	6.925	1.061	613	21.233		7.209	43.772	11%	-34.603
Sob Risco	T1	1.966	1.837	149	1.513	204		1.581	640		7.890	2%	152.061
	T2	1.499	69	289	4.087	1.952	79	16.890	3.517	487	28.869	7%	-13.172
	T3	298			1.117	366		2.823	588		5.192	1%	32.647
Total em 2006 : II		35.102	47.899	8.568	57.158	31.404	9.169	159.951	15.697	37.839	402.787	100%	
% do Total		9%	12%	2%	14%	8%	2%	40%	4%	9%	100%		

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 8 – Saldo da mobilidade entre trajetórias nos estabelecimentos que mantiveram a situação reprodutiva entre os censos 1995 e 2006, Região Norte (Estabelecimento-Domicílio)



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 9 – Estabelecimentos-Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente acima da média por mesorregião, Região Norte, 1995 e 2006 (quantidade, por ordem decrescente em 2006)

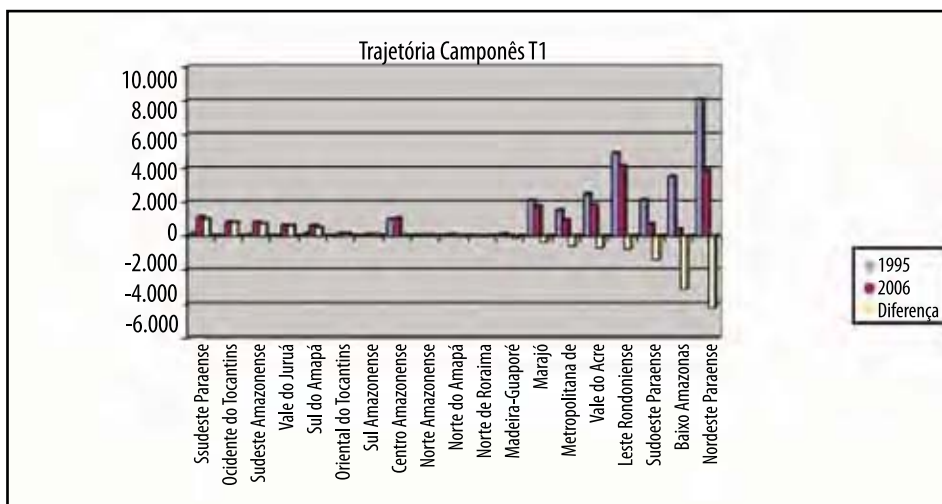
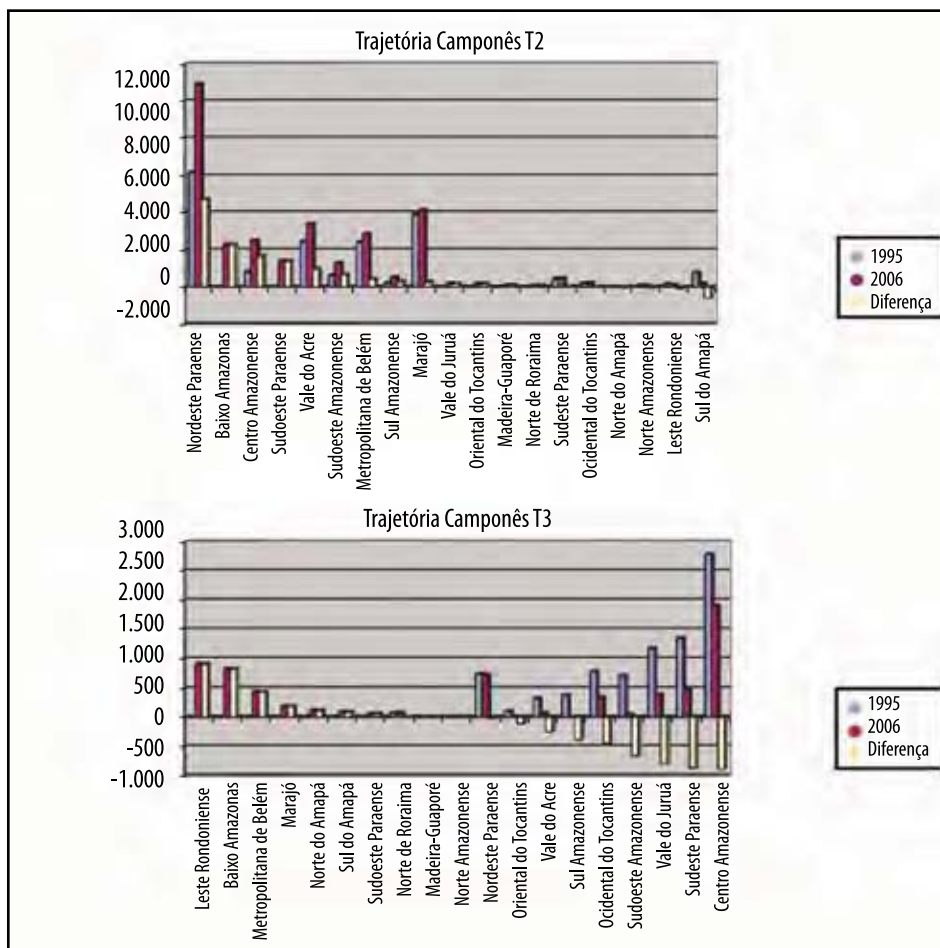
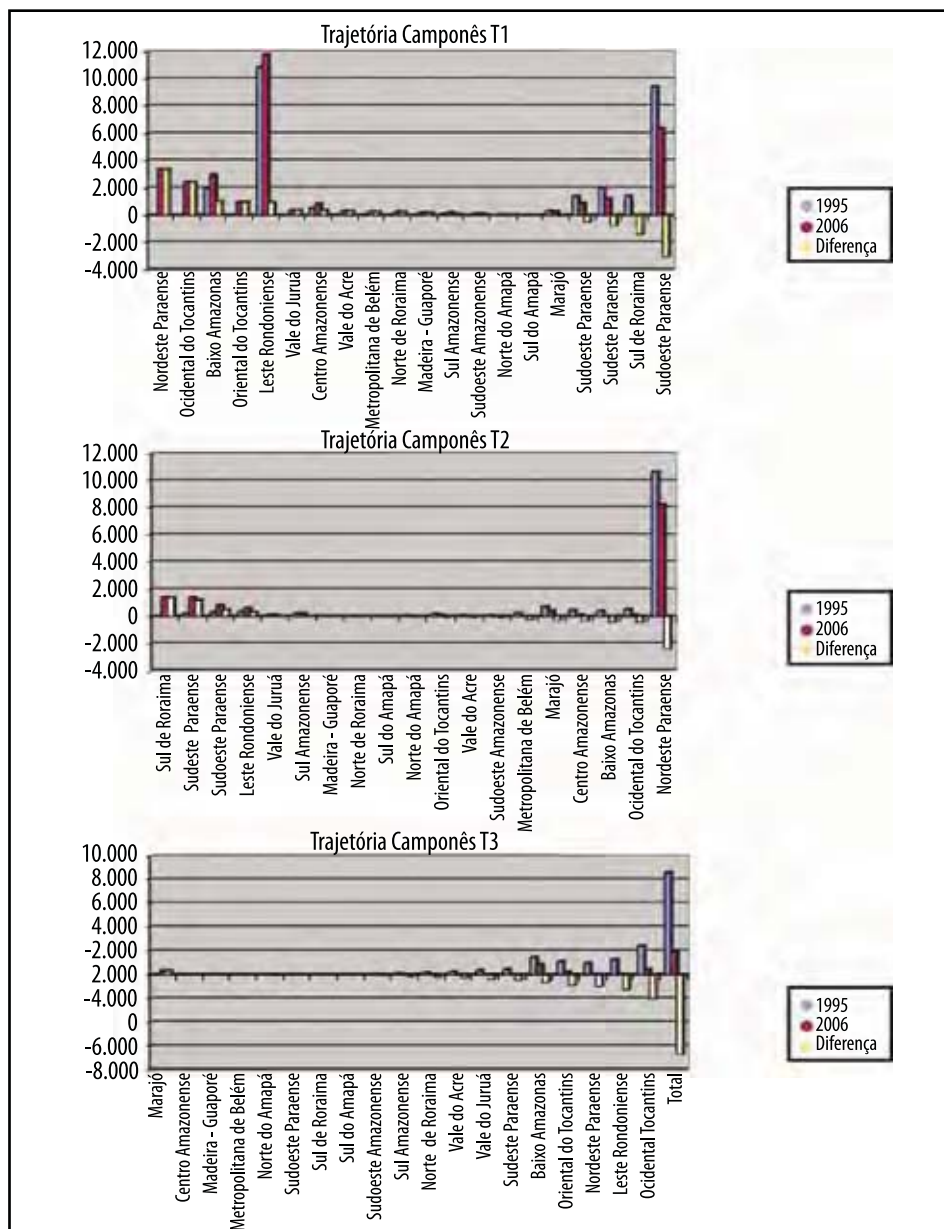


Gráfico 9 – Estabelecimentos - Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente acima da média por mesorregião, Região Norte, 1995 e 2006 (quantidade, por ordem decrescente em 2006) - cont.



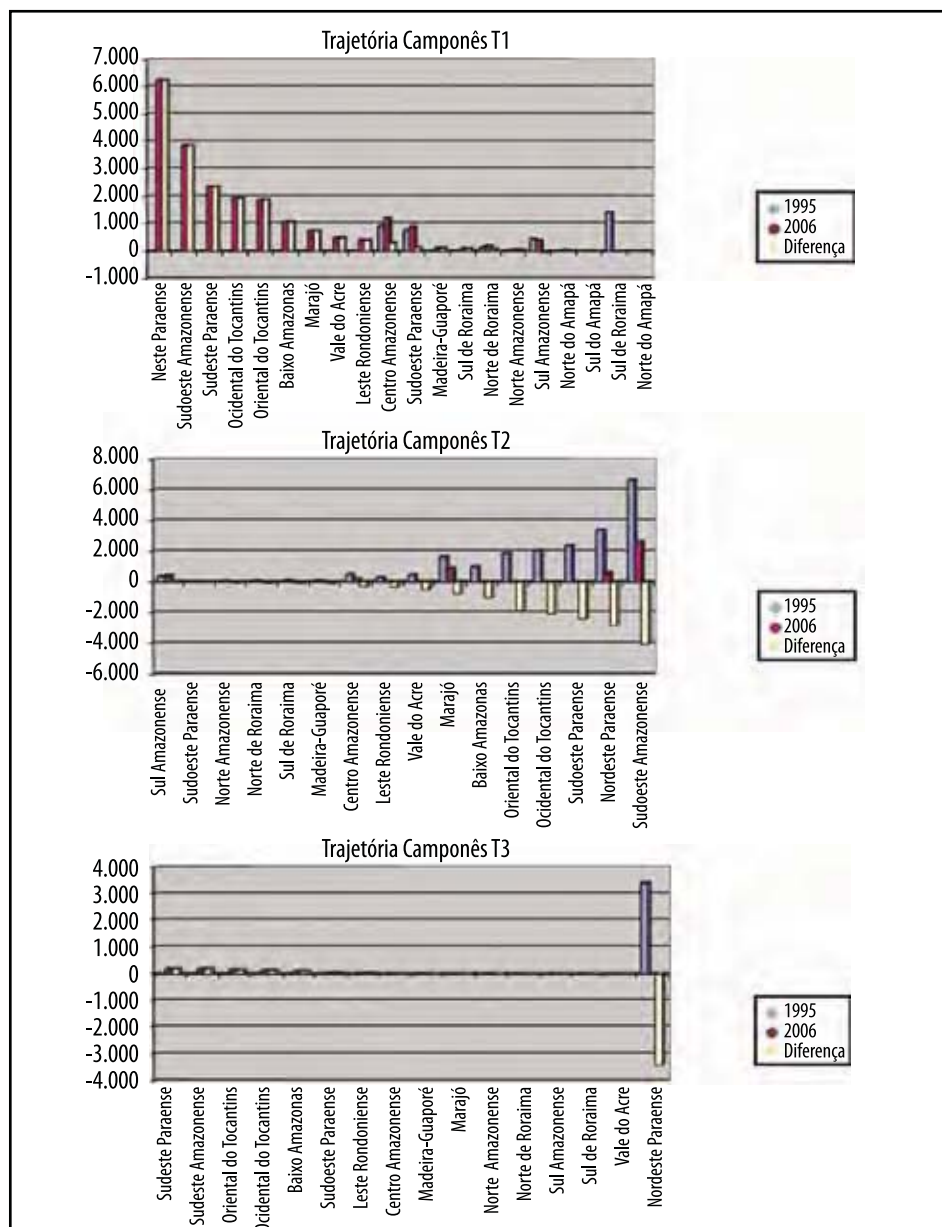
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 10 – Estabelecimentos - Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente remediados e por mesorregião, Região Norte, 1995 e 2006 (quantidade, por ordem decrescente em 2006)



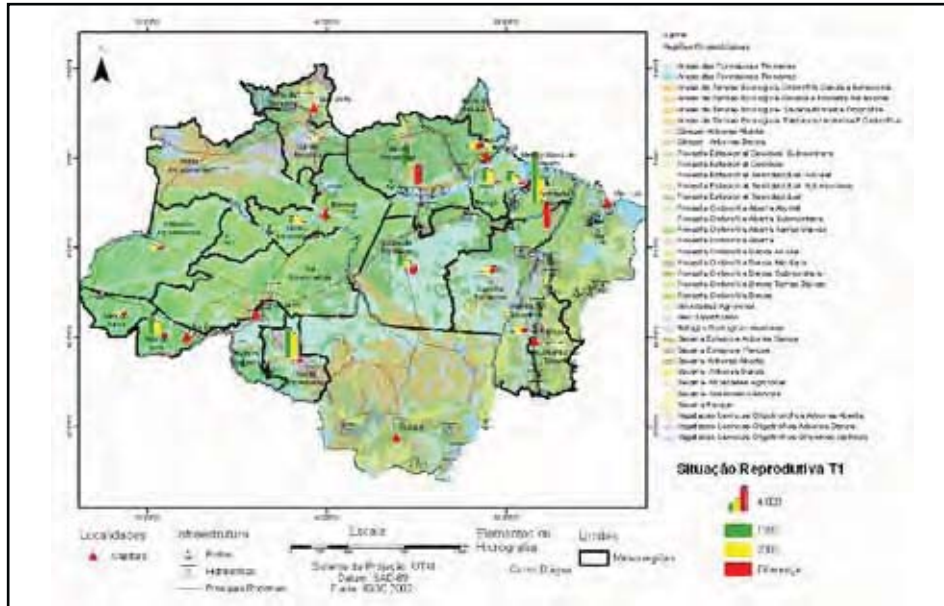
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 11 – Estabelecimentos-Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente sob risco por mesorregião, Região Norte, 1995 e 2006 (quantidade, por ordem decrescente em 2006)

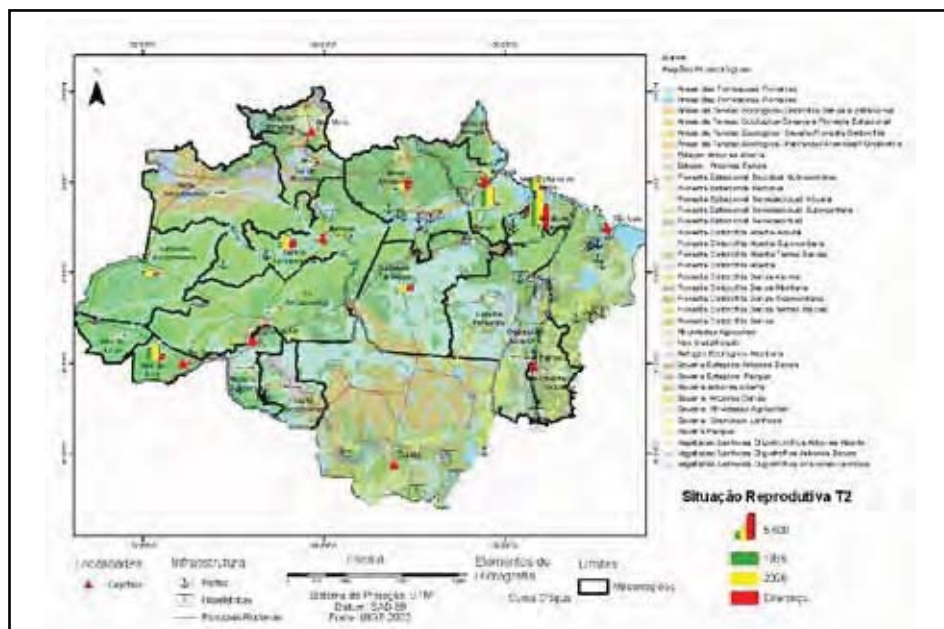


Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

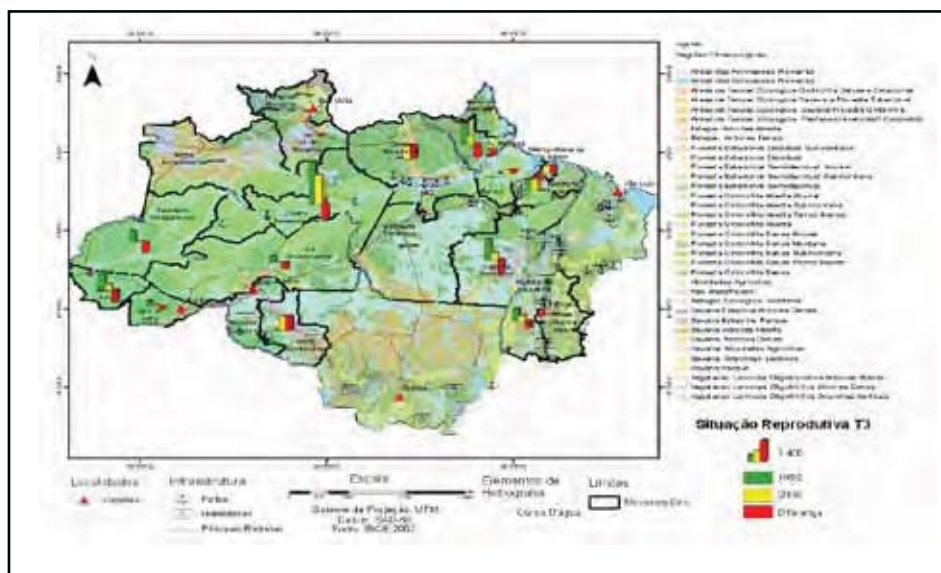
Mapa 1 - Distribuição espacial dos estabelecimentos-Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente acima da média na trajetória T1



Mapa 2 - Distribuição espacial dos estabelecimentos-Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente acima da média na trajetória T2



Mapa 3 - Distribuição espacial dos estabelecimentos-Domicílios camponeses em condição reprodutiva consistentemente acima da média por mesorregião, na Trajetória T3



Além desses grupos consistentes (sempre que observados, encontravam-se na mesma situação) com as respectivas situações reprodutivas, a Tabela 3 apresenta submatrizes com os estabelecimentos-domicílios que mudaram de situação reprodutiva – indicando mobilidade ascendente (à esquerda das submatrizes quadradas 3x3 dos estabelecimentos-domicílios consistentes na situação reprodutiva; fonte em vermelho) e descendente (à direita da diagonal; fonte em azul). Na primeira estão anotados as frequências dos estabelecimentos-domicílios encontrados na condição *Remediado* em 1995 que se tornaram *Acima da Média* em 2006 mais aqueles que estavam *Sob Risco* no primeiro ano e pareceram ou *Acima da Média* ou *Remediados* no último. A segunda anota movimentos na direção contrária: os estabelecimentos-domicílios que, *Acima da Média* em 1995, se tornaram ou *Remediados* ou *Sob Risco* em 2006, mais os que, *Remediados* no primeiro, chegaram ao último ano na condição *Sob Risco*.

Veremos o conjunto dos movimentos e permanências inicialmente agrupados em 5 subconjuntos: 3 dos estabelecimentos-domicílios que não mudaram e 2 que mudaram a condição de reprodução.

Condição *Acima da Média* consistente. Entre os estabelecimentos-domicílios que não mudaram (23.685) e os que mudaram de trajetória (29.330), 53.015 estabelecimentos – 13% do total de estabelecimentos-domicílios camponeses da região Norte – se

mantiveram na condição *Acima da Média* entre os censos de 1995 e 2006. A relação entre os que mudaram e os que não mudaram é de 1,2 para 1.

Na dinâmica de mudança que permitiu a manutenção da condição *Acima da Média* do conjunto, a trajetória *T2*, com um saldo positivo de 11.483 estabelecimentos, absorveu 8.332 estabelecimentos-domicílios da *T1* e 2.851 da *T3* (ver Gráfico 10): visto noutra perspectiva, esses estabelecimentos, que em 1995 pertenciam, respectivamente, à *T1* e à *T3*, se converteram à *T2*.

Os ganhos da *T2* se fizeram notáveis, pela ordem, no Nordeste Paraense, no Baixo Amazonas, no Centro Amazonense, no Sudeste Paraense, Metropolitana de Belém, na Sul Amazonense e no Marajó. Juntas, as mesorregiões Nordeste Paraense e Metropolitana de Belém explicam 43% de todo o crescimento. O Baixo Amazonas e o Sudeste Paraense, no Pará, representam mais 29% dessa expansão complementada com os 21% do Centro, Sudoeste e Sul Amazonense. Esses movimentos vieram nessas regiões acompanhados de retração na *T1* ou na *T3*. Com destaques, no caso da primeira, para o Nordeste Paraense e Baixo Amazonas; no caso da segunda, para a Centro Amazonense e o Sudeste Paraense (ver Gráfico 11).

Os *Remediados* da *T1* – ou a *T1* em condição Remediada – se expandiram no Nordeste Paraense, na Ocidental do Tocantins, no Baixo Amazonas, na Oriental do Tocantins e no Leste Rondoniense. A *T2*, nessa condição, cresceu no Sul de Roraima, no Sudeste e no Sudoeste Paraense – reduzindo significativamente no Nordeste Paraense. A *T3*, por seu turno, reduziu em toda parte, com exceção de Marajó (ver Gráfico 12).

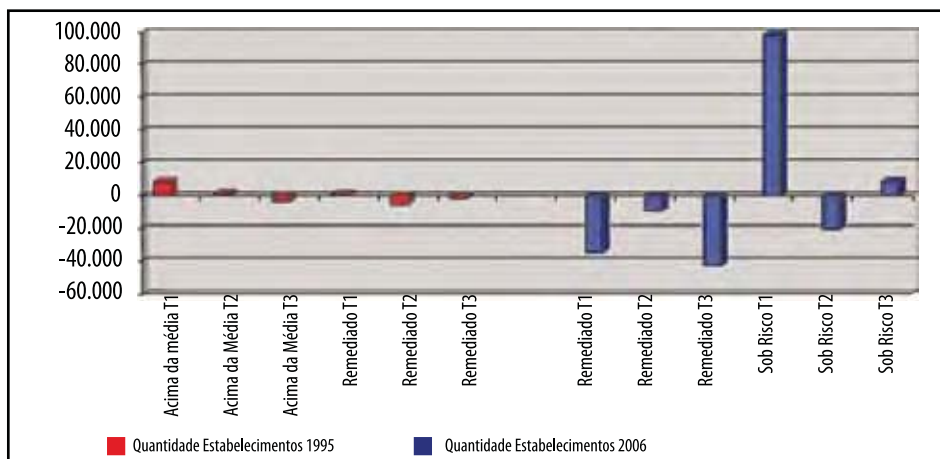
Condição Sob Risco consistente. Trata-se de âmbito importante para o que aqui nos interessa, posto que nele presume-se constituir a *pobreza rural grave*, por assim dizer, *estruturalmente consistente*.

Entre os estabelecimentos-domicílios que não mudaram (meros 5.098) e os que mudaram de trajetória (21.428), 26.526 estabelecimentos – 7% do total de estabelecimentos-domicílios camponeses da região Norte – se mantiveram na condição *Sob Risco* entre os censos de 1995 e 2006. A relação entre os que mudaram e os que não mudaram é de 4,2 para 1: a maior de todas. É possível enunciar, neste caso, que os estabelecimentos-domicílios do grupo mantiveram-se na mesma e precária condição, apesar dos esforços de mudança ou em decorrência dessas mudanças. As quais se fizeram pelo reposicionamento de 16.149 estabelecimentos-domicílios da *T2* e 2.924 da *T3* para a *T1*, a qual cresceu 19.073 estabelecimentos-domicílios (Gráfico 10).

A *T1* sob condição de risco cresce por toda parte, com destaque para o Nordeste Paraense, Sudoeste Amazonense, Sudeste Paraense, Ocidental e Oriental do Tocantins.

Praticamente nas mesmas regiões ocorre o contrário com a T2 em condição de risco que, como a T3 no Nordeste Paraense, reduz fortemente. (Gráfico 13).

Gráfico 12 – Grupos nas trajetórias em mobilidade (Número de Estabelecimento-Domicílio)



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 13 – Estabelecimentos-domicílios camponeses em mobilidade descendente por mesorregião, 1995 e 2006 (quantidade em 2006)

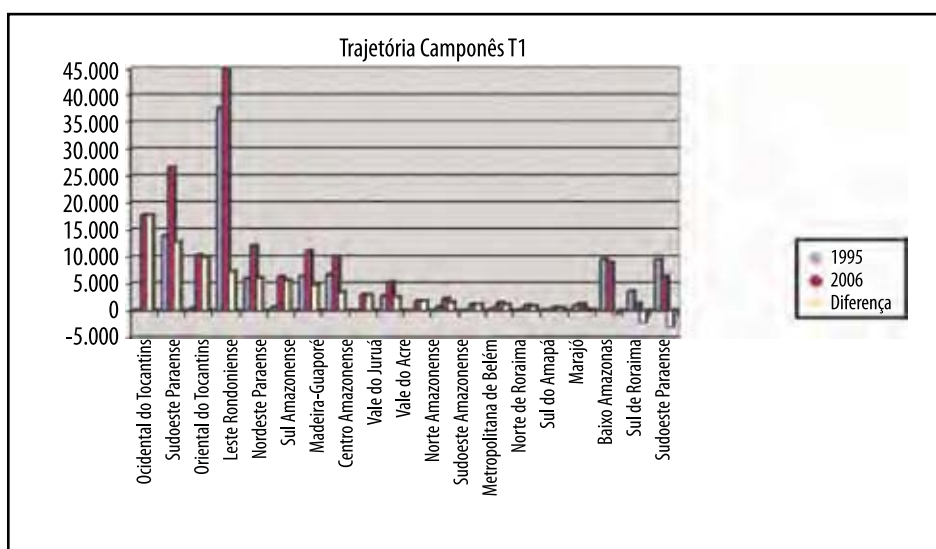
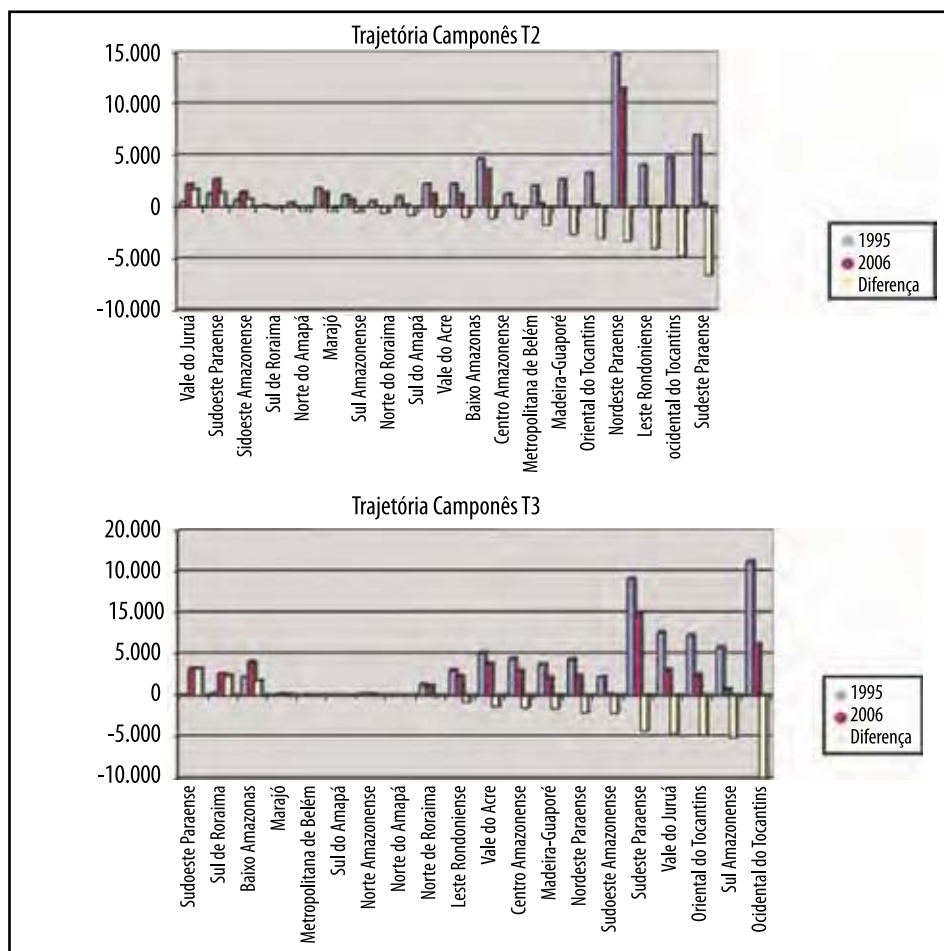
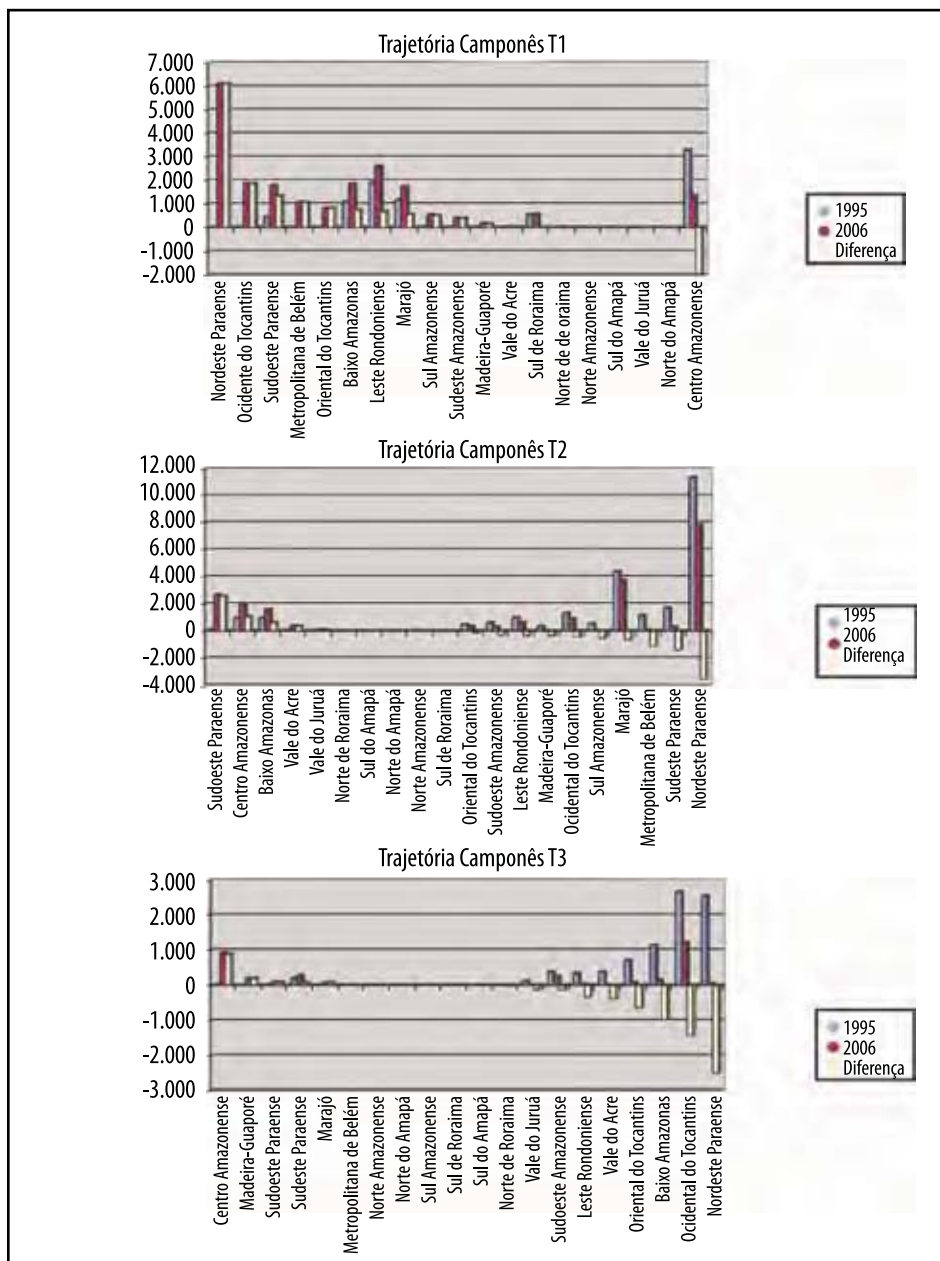


Gráfico 13 – Estabelecimentos-domicílios camponeses em mobilidade descendente por mesorregião, 1995 e 2006 (quantidade em 2006) - cont.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 14 – Estabelecimentos-domicílios camponeses em condição reprodutiva mobilidade ascendente por mesorregião, Região Norte, 1995 e 2006 (quantidade, por ordem decrescente em 2006)



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Mobilidade Ascendente. A matriz de mobilidade ascendente se refere a 47.872 estabelecimentos-domicílios (12% do total). Os movimentos aqui são mais complexos, eis que a *T1* em situação *Acima da Média* e *Remediado* (principalmente no Nordeste Paraense, na Ocidental do Tocantins, no Sudeste Paraense e na Metropolitana de Belém, ver Gráfico 14) e *T2* em situação *Acima da Média* (principalmente no Sudeste Paraense, no Centro Amazonense e Baixo Amazonas) apresentam saldos de, respectivamente, 8.535, 1.048 e 1.316 estabelecimentos-domicílios provindos da *T3* em situação *Acima da Média* (3.744, principalmente do Nordeste Paraense, Ocidental do Tocantins e Baixo Amazonas), da *T2* em Situação Remediada (5.453, principalmente do Nordeste Paraense, do Sudeste Paraense, Metropolitana de Belém e Marajó) e da *T3* (1.702, principalmente do Nordeste Paraense, do Ocidental do Tocantins e do Baixo Amazonas), também em Situação Remediada (ver Gráfico 15).

O grupo em Mobilidade Descendente. Composto por 233.816 estabelecimentos-domicílios este é o maior de todos os grupos, representando nada menos que 58% do total de estabelecimentos-domicílios camponeses da região Norte. Isso significa que o maior contingente de estabelecimentos-domicílios vive algum tipo de crise. Descrito em detalhe, o movimento crítico resultou do deslocamento dos saldos de 34.763, 9.212, e 42.705 estabelecimentos-domicílios de, respectivamente, *T1*, *T2* e *T3* em situação *Remediada*, e de 20.725 da *T2 Sob Risco*, para a *T1* em situação *Sob Risco*, que recebeu 98.495 (principalmente nas mesorregiões Ocidental do Tocantins, Sudeste Paraense, Oriental do Tocantins, Leste Rondoniense e Nordeste Paraense) e a *T3*, também *Sob Risco*, que recebeu no Sudoeste Paraense, no Sul de Roraima e Baixo Amazonas 8.910 (ver Gráfico 16).

6. Determinantes das diferenças nas situações reprodutivas

O setor rural de base camponesa na Amazônia experimentou intensa movimentação no período intercensitário. No que trata as situações reprodutivas (o contexto situacional onde se estabelecem os fundamentos de pobreza e não-pobreza) os estabelecimentos-domicílios formavam cinco conjuntos em 2006, revelando as situações consistentes, positivas e negativas, nas quais nos dois censos se mantêm os níveis reprodutivos, mesmo quando (ou, mesmo porque) mudam as trajetórias. Revelam-se, igualmente, grupos que, no período, deslocaram-se entre as diversas situações, mantendo ou não as respectivas trajetórias.

Para avançarmos, suponhamos uma hierarquia nesses conjuntos, tendo a pobreza como referência de fundo. O conjunto *Acima da Média Consistente* (13% do total de estabelecimentos-domicílios da Região Norte) estaria no topo, dado que apresenta estabilidade relativa em situação aparentemente longe da pobreza – a hipótese de

trabalho, aqui, é a de que, se existem estabelecimentos-domicílios rurais camponeses aos quais se pudesse imputar a condição de não-pobres, eles estariam nesse conjunto.

Em segundo lugar viria o conjunto *Em Mobilidade Ascendente* com 12% dos estabelecimentos. A importância desse grupo para a análise é óbvia: trata-se dos que, por ajustamentos incrementais ou mudanças mais ou menos radicais (mudança de trajetória, por exemplo) vêm logrando novas e mais elevadas situações, por suposto mais distante da condição de pobreza.

Em terceiro lugar, o conjunto *Remediado Consistente* (10%), no qual supomos encontrar os estabelecimentos-domicílios em condição de pobreza remediada. Trata-se do grupo com menos mobilidade – numa espécie de *lock in*, medíocre, porém estável.

Em quarto lugar, o conjunto *Em Mobilidade Descendente*. Composto por 59% dos estabelecimentos, esse grupo está, parte a meio caminho de uma situação remediada, parte no rumo de reprodução sob risco. Dependendo do peso que tenham os primeiros ou os últimos, a média estará mais longe ou mais próxima da condição de pobreza. Esse conjunto forma o mais expressivo contingente e, conseqüentemente, um decisivo peso nos rumos da economia rural da região.

Por fim, o conjunto *Sob Risco Consistente*, 6% das unidades camponesas que parecem estabilizadas em situação da qual supomos derivar a condição de *pobreza grave* e risco reprodutivo. Esperamos desse grupo uma empiria privilegiada para tratar a pobreza rural em seu nível mais evidente.

Com efeito, encontramos diferenças no indicador de *Renda Líquida da Produção* por trabalhador familiar (*RLPpt*) que expressam essa hierarquia. Em seguida exploraremos as combinações médias das disponibilidades internas aos estabelecimentos-domicílios como elementos para a justificação e qualificação dessas diferenças. Com isso em mãos analisaremos aspectos do ambiente externo que podem ampliar a compreensão sobre a pobreza rural e seu contexto estrutural na Amazônia.

6.1 Determinantes internos às unidades produtivas

Vimos na Seção 3 que uma importante variável econômica de desempenho na economia camponesa é o *Rendimento Líquido da Produção por trabalhador equivalente (RLPpt)*, que determina de modo direto a *RLPpc* dos domicílios. Essa variável apresenta diferenças notáveis entre os diversos conjuntos acima indicados. Entre o primeiro conjunto, o *Acima da Média*, e o segundo, *Em Mobilidade Ascendente*, já se verifica uma diferença de 50% (respectivamente, R\$12,8 e R\$8,3 mil/ano). A renda líquida do terceiro é pouco mais que $\frac{1}{3}$ do segundo. A do quarto, $\frac{1}{3}$ do anterior. Por fim, o último rendimento representa 60% do penúltimo e em torno de $\frac{1}{20}$ do primeiro (ver Tabela 5).

Box 1 – Relações entre as dotações internas dos estabelecimentos-domicílios camponeses

Dado que y resulta da interação entre duas outras variáveis, a saber, a rentabilidade da terra aplicada, que aqui inclui as áreas de floresta explorada, ($Y/A = r$) e na potência do trabalho em relação à terra, isto é, a extensão em terras que pode ser trabalhado por uma unidade de trabalhador ($A/T = a$), temos:

$$Y/T = y = r \cdot a \quad (1)$$

Onde:

$y = Y/T$: Renda líquida do trabalho na produção

Y : Renda líquida da produção agropecuária;

T : Número de trabalhadores familiares equivalentes;

A : Área Aplicada para obtenção de Y ;

A equação (1) apresenta a mais abstrata determinação de y : ele é uma função direta da capacidade produtiva da terra e da potência do trabalho em relação à terra. Ocorre que a rentabilidade da terra (r) está condicionada pela rentabilidade do capital ($Y/K = i$; K = valor monetário do acervo produtivo), ou melhor, pela eficiência da técnica da qual K é expressão, e pela intensidade de seu emprego na terra ($K/A = k_a$). De modo que:

$$r = i \cdot k_a \quad (2)$$

Substituindo (2) em (1) teríamos

$$y = i \cdot k_a \cdot a \quad (3)$$

Por sua vez, a , a potência do trabalho expressa no montante de terras que cada trabalhador equivalente pode mobilizar produtivamente, depende da capacidade do capital que esse trabalhador mobiliza no trabalho na terra (o quanto de terra que pode ser trabalhada com uma unidade de capital, $A/K = a_k$) e de quanto desse capital é empregado por cada trabalhador ($K/T = k_t$). Assim,

$$a = a_k \cdot k_t \quad (4)$$

Substituindo (4) em (1) temos

$$y = r \cdot a_k \cdot k_t \quad (5)$$

Um passo ainda pode ser dado, de modo que se ponha o capital humano (a habilidade e capacidade dos trabalhadores) como mediação na relação capital/trabalho. Assim, k_t pode ser decomposto em k_h e h_t tal que

$$k_t = k_h \cdot h_t \quad (6)$$

para $k_h = K/H$ e $h_t = H/T$ onde

H : Capital humano medido em número de anos de estudos do cabeça de família.

$$y = r \cdot a_k \cdot k_h \cdot h_t \quad (7)$$

Com essas relações é possível uma leitura detalhada das determinações internas de y .

O que poderia estar na base de tão graves diferenças? A resposta a essa pergunta exige considerar dois grupos de determinantes, os internos e os externos.

Por determinantes externos nos referimos às condições da natureza circundante e do campo institucional, com destaque particular para o mercado e a política. A esses nos dedicaremos na próxima seção. Por agora importa dizer algo sobre os determinantes internos.

Por determinantes internos entendemos os que derivam das relações entre os recursos necessários à produção, por suposto, dependentes de trajetória e subsidiárias das razões e competências que as administram. Assim, não basta observar dotações de trabalho, capital produtivo e capital humano. É necessário tratá-los de forma relacional nas interações que subjazem à produção. Com o intuito de explicitar tais relações, operamos no Box 1 uma série de transformações da chamada “meta função de produção” de Hayami e Huttan (Hayami, Huttan, 1980).

Podemos, agora, averiguar explicações para as amplas distinções no ganho líquido por trabalhador equivalente (y), a principal variável de resultado da economia camponesa, a que nos referíamos no início da seção.

Tabela 5 – Os determinantes internos da RLPpc: dotação de recursos e suas relações

	A/B	Renda Total/Trabalhador (A)	Y=r.a	R			A				
			Renda Líquida por Trabalhador Equivalente $Y=Y/T$	Renda Líquida por Unidade de Capital $I=Y/K$	Capital por Unidade de Área Utilizada $Ka=K/A$	Renda Líquida por Unidade de Área $r=i*k=Y/\hat{A}$	Área por Unidade de Capital $ak= \hat{A}/K$	Capital por Unidade de Capital Humano $Kh=K/H$	Capital Humano por Trabalhador $ht=H/T$	Capital Por Trabalhador $kt=h*ht=K/T$	Área por Trabalhador $a=ak*kt=\hat{A}/T$
Acima da Média Consistente	0,95	13,45	12,84	0,25	1,40	0,34	0,71	73,73	0,71	52,20	37,28
Mobilidade Ascendente	0,95	8,44	8,03	0,32	1,67	0,54	0,60	33,20	0,75	24,88	14,93
Remediado Consistente	0,83	3,70	3,05	0,12	2,30	0,27	0,43	34,77	0,76	26,38	11,47
Mobilidade Descendente	0,71	1,43	1,01	0,03	1,60	0,04	0,63	72,45	0,53	38,59	24,17
Sob-Risco Consistente	0,76	0,86	0,65	0,03	1,24	0,04	0,81	34,26	0,67	23,08	18,60
Total	0,87	3,52	3,07	0,08	1,58	0,13	0,63	62,19	0,60	37,08	23,50

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

A Tabela 5 apresenta os termos das equações (1), (3), (5) e (7) apresentadas no Box 1, as quais expõem as diferentes relações que explicam y (Renda Líquida da Produção por trabalhador), a saber: Renda Líquida por Unidade de Capital, Capital por Unidade de Área Utilizada, Renda Líquida por Unidade Área, Área por Unidade de Capital, Capital por Unidade de Capital Humano, Capital Humano por Trabalhador, Capital por Trabalhador, Área por Trabalhador.

Destacam-se os seguintes aspectos:

1. Das nove relações entre os fatores apresentadas na Tabela 5, em sete o grupo *Acima da Média* apresentou o maior resultado. Todavia, a supremacia do nível de renda ($RLPpc$) se deve, primeiramente, a sua relação terra/trabalho (37,28 hectares por trabalhador), a maior entre todos, e esta, por seu turno, resulta da (também maior entre todos) relação capital/trabalho (R\$52,2 mil por trabalhador). Isso se combina com a relativamente (segunda maior) elevada intensificação do uso da terra medida pela rentabilidade da área (R\$0,34 mil por hectare). Em uma relação, a capital/terra, o grupo apresentou o menor (1,4) resultado entre todos. Em outra, a relação capital humano/trabalhador, apresentou resultado intermediário (0,71).
2. O conjunto em *Mobilidade Ascendente* apresentou melhor *performance* quanto à lucratividade da área, determinada pela rentabilidade do capital. Na relação terra/trabalho, entretanto, encontra-se em penúltimo lugar (14,93).
3. A baixa rentabilidade do trabalho nos estabelecimentos-domicílios em *Mobilidade Descendente* resulta da muito baixa rentabilidade da terra, associada à baixa rentabilidade do capital. As relações capital/terra e capital/trabalho são, todavia, elevadas, a primeira (1,6) em nível pouco abaixo do grupo em *Mobilidade Ascendente*; a segunda (38,59) é a maior de todas.
4. O *Remediado* tem valores médios em cinco das nove relações. Destaca-se sua relação capital/terra e a do capital humano/trabalhador, ambas entre as maiores.
5. O conjunto *Sob Risco* deve a baixa rentabilidade do trabalho à ínfima rentabilidade da terra (R\$0,04 mil por unidade de área), a qual, por sua vez, resulta da baixa rentabilidade do capital (ambos em torno de 1/10 dos três grupos de melhor desempenho nesse item). No todo, das nove relações, sete apresentaram os menores valores, com destaque para a relação capital/trabalho de R\$23,0 mil por trabalhador.

6.2 Determinantes externos – relações de mercado

De diferentes modos se demonstrou que um vasto processo de mudança aconteceu no mundo rural amazônico com implicações na condição reprodutiva dos camponeses e, portanto, com implicações para a análise da pobreza e da não-pobreza que ali se produz e reproduz.

Observando os resultados dos movimentos pela hierarquia das posições resultantes verificou-se que, independente da trajetória em que se encontrem, os estabelecimentos-domicílios *Sob Risco*, ou a caminho disso, apresentam deficiências nas relações internas expressas na baixa produtividade do trabalho e/ou da terra que em última instância determinam o nível de RLP e a condição reprodutiva; inversamente, os estabelecimentos-domicílios *Acima da Média*, ou em vias disso, apresentam indicadores de eficiência na relação entre suas disponibilidades internas, com efeitos determinantes sobre a produtividade do trabalho e/ou da terra. Convém observar, agora, os condicionantes desse estado de coisas que se revelam nas relações externas dos estabelecimentos. Iniciaremos por restabelecer a relação entre as trajetórias e mobilidade entre as situações reprodutivas.

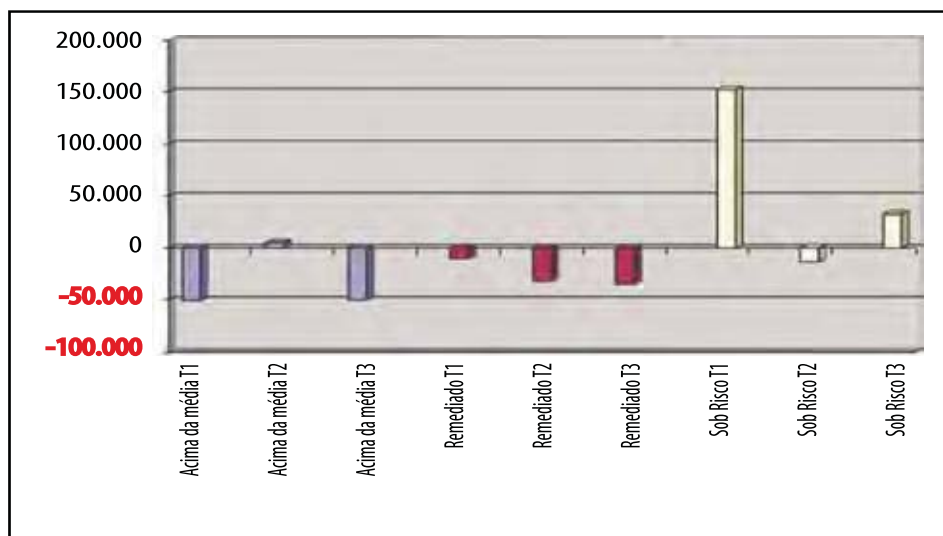
O Gráfico 15 apresenta uma síntese do processo central: na condição *Acima da Média*, a Trajetória Camponês. *T2* foi a única a apresentar saldo positivo entre as saídas e entradas que ocorreram entre 1995 e 2006. Ao mesmo tempo, e parte do mesmo processo, o segmento correspondente à *T2* é o único que apresenta saldo negativo na situação *Sob Risco*. As demais trajetórias apresentam saldo negativo na primeira (se tornam menos presente na situação superior) e positivo na última (aumentaram a frequência na situação inferior).

Observando em conjunto os dois movimentos (esquecendo por um momento a situação intermediária) temos duas conclusões interligadas. Primeiro, sublinhemos que a *T2* protagonizou, nesse meio tempo, um processo que reduziu o número de estabelecimentos-domicílios com alta probabilidade de serem, ou virem a ser pobres, ao tempo que elevou o número dos que provavelmente são, ou virão a ser não-pobres. Segundo, a *T1* e a *T3* tiveram dinâmica inversa – produziram estabelecimentos com elevada probabilidade de constituírem domicílios pobres em detrimento de não-pobres. Importa crucialmente entender os dois processos. É o que faremos nos próximos segmentos.

Para tanto, primeiro se verificarão as mudanças nas relações rural-urbano. A questão é: em que medida os desenvolvimentos observados na *T2* se explicam por mudanças substantivas nas relações entre os camponeses e os demandantes de seus produtos? Segundo se verificarão em que medida os desempenhos da *T1* e da *T3* se explicam também por mudanças nas suas relações com os mercados. Por fim, se verificará o papel

da política de crédito nos desempenhos seja da *T2*, seja da *T1* e da *T3*. Valeria muito a pena uma análise no sistema de formação de conhecimento técnico. Isso, porém, está além do escopo do presente trabalho.

Gráfico 15 – Síntese da mobilidade entre trajetórias e situações reprodutivas



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

A industrialização dos produtos da T2: processo difuso

Primeiramente, relembremos as características da *T2*: trata-se de sistemas convergentes para combinações de recursos florestais e não-florestais (agrícola, pecuária e pesca), na conformação de sistemas agroflorestais *primários* e *secundários*, resultantes, respectivamente, de duas dinâmicas: os primários resultam de ajustamentos com propósitos produtivos que se fazem na natureza originária – *manejos de ecossistemas* com impacto mais ou menos inócuo sobre as funções florestais e aquáticas a par com sistemas agropecuários subordinados - e os secundários resultam de reconstrução de áreas (mais ou menos) profundamente alteradas por sistemas que resguardam elevado nível de diversidade. A expansão da *T2* na situação *Acima da Média* se fez predominantemente no Nordeste Paraense – nessa mesorregião o número de estabelecimentos-domicílios da *T2 Acima da Média* cresceu 43% entre os censos levando a que, em 2006, lá se encontrassem nada menos que 35% de todos os estabelecimentos-domicílios que, naquele ano, se encontravam nessa situação. Se juntarmos as mesorregiões Metropolitana de Belém e Marajó, contíguas à Nordeste Paraense, temos 58% dos estabelecimentos-domicílios da trajetória sob exame em situação *Acima da Média* (ver Gráfico 9).

Não por coincidência, precisamente nessa região polarizada por Belém se desenvolveu no mesmo período um parque industrial voltado à produção de polpa e derivados de frutas tropicais para fins alimentares ou industriais, abastecido predominantemente pela T2, dado que tem seu carro chefe no Açaí e outros produtos de origem florestal primária ou obtidos por manejos profundos e, mesmo, por plantio (Costa, 2004; Costa, Andrade, Silva, 2006). A esse processo de desenvolvimento do que chamaremos daqui por diante de *Arranjo Produtivo Local de Processamento de Frutas da Região Polarizada por Belém (APL-FrutasMB)* atribuímos importância central para a mudança de situação da mencionada trajetória.

Trata-se de um processo notável, para o qual pesquisas recentes destacam as seguintes características:

Primeiro, a rapidez da evolução. Nacif (2009), comparando os resultados de sua pesquisa em 2008 com os de uma por nós conduzida em 2003 (Costa, Andrade, Silva, 2006), demonstra que a produção de polpa de frutas do *APL-FrutasMB* saiu de 4,9 para 51,5 mil toneladas – 36,5 das antigas empresas e 15,0 das novas. A produção de polpa multiplicou por fator maior que 10, portanto. O que exigiu, apenas relativamente à amostra considerada, ao final do período, um volume de 122.887 t de frutas, das quais 80% de açaí. Note-se que a necessidade fora de 8.710 t cinco anos antes.

Um segundo ponto a tratar é que o parque industrial do *APL-FrutasMB* vem mostrando produtividade crescente: a produção por trabalhador passou, nas empresas mais antigas (as que já se encontravam em produção em 2003) de 12,4 para 41,2 t/trabalhador/ano, indicando ter fôlego para uma dinâmica de longo curso.

Terceiro, a produção de açaí tem crescido, por incremento das áreas de açaí plantado e, também, por incremento da produtividade da produção extrativa (Costa e Andrade, 2003). Porém não na mesma proporção do crescimento da capacidade industrial instalada: de uma produção de 188.680 t em 1995 a produção de açaí passou para 428.001 t – incremento anual de 8% a.a. De modo que o preço pago ao produtor cresceu no período intercensitário à rápida taxa de 5% no período.

Um quarto ponto crucial é que, associado ao incremento de preços por tensão da demanda, tem havido transferência de ganhos para o setor rural. A pesquisa de Nacif (2009) observa que a participação do valor recebido pelos fornecedores rurais, que em 2003 representava 51% da receita bruta do *APL-FrutasMB*, em 2006 passou a representar 55% entre as empresas “antigas” no APL; entre as empresas novas, 71%. Tais resultados são completamente compatíveis com os resultados de pesquisa primária no plano dos estabelecimentos-domicílios camponeses da T2. Pesquisando em 2008 uma amostra de camponeses típicos dessa trajetória em Cametá, a mesma que já fora nosso objeto

de pesquisa em 1999 (Costa, 2000), Soares (2008) detectou que, entre uma pesquisa e outra, as variações na renda, a preços constantes, total e por família, foi de 180% no total do período, em termos reais, 10,9% a.a. entre 1999 e 2008. Nesse meio tempo, a renda média por família passa de R\$4.883,66 em 1999 para R\$13.694,36 em 2008.

A industrialização dos produtos da T2: processo orientado por ação de governo ou empresas líderes

A *T2 Acima da Média* cresceu também no Baixo Amazonas, no Centro Amazonense, no Sudoeste Amazonense e Sul Amazonense. Em conjunto, essas mesorregiões representam 21% do total de estabelecimentos-domicílios da trajetória nessa condição, digamos, superior.

Nessas áreas ocorre um processo a que Wanderly Messias da Costa chama de formação de “sistemas emergentes” (Becker, Costa, Costa, 2009), igualmente baseados na *T2*, porém com atributos distintos do processo que se verifica no *APL-FrutasMB*: enquanto este tem caráter difuso, com diversas empresas industriais concorrendo pela matéria-prima produzida por camponeses, em alguns casos organizados em cooperativas, na maioria, entretanto, em contato face a face entre representantes de empresas e famílias camponesas, naquele a mediação comunitária e a presença do governo em inúmeros projetos vão a par com bem maior presença de empresas líderes, dos setores de cosméticos, fitoterápicos, fármacos e bebidas.

Seja nesse formato, seja no anterior, o que se assiste é o fortalecimento da *T2*. Tal fenômeno tem múltiplas determinações, tais como:

- A ampliação e a crescente sofisticação dos mercados de consumo para os produtos naturais em geral, os produtos florestais em particular e especialmente para aqueles oriundos da chamada “biodiversidade amazônica”;
- A incorporação de novas tecnologias em várias das cadeias produtivas dessas atividades, processo que pode ser basicamente relacionado à maior conectividade entre as atividades de C&T e de P&D da região e de fora dela com esses sistemas e, adicionalmente, às novas exigências dos mercados de consumo expressas em mecanismos diversos de autorregulação que têm sido adotados para a certificação de qualidade em geral e especificamente ambiental;
- As modalidades mais avançadas de produção e de integração, e a nova logística introduzidas pelas grandes empresas agroindustriais;

O fato é que “...atualmente os setores produtivos não-convencionais e que têm impulsionado a rápida modernização do extrativismo (e do agro-extrativismo) florestal, da

produção familiar e da organização comunitária (cooperativas de pequenos produtores), com destaque para os sistemas bioindustriais relacionados à fruticultura em geral, à produção do guaraná, do dendê (não-florestal e florestal), e especialmente as matérias-primas e aos insumos semiprocessados e processados para as indústrias de fitocosméticos e de fitofármacos da região e de fora dela.” (Becker, Costa e Costa, 2009: 152).

A T1 e a T3: dos sistemas camponeses agropecuários e seus movimentos de intensificação e especialização

A T1 e a T3, ambas, como já se comentou, reduziram no contexto situacional em relação ao qual se pode cogitar condição de não-pobreza, enquanto cresceram ali onde se pode atribuir elevada probabilidade de prevalência da condição de pobreza.

Mas há diferenças que importam matizar. Para tanto, relembremos as características dessas trajetórias. Os estabelecimentos de ambas têm em comum o fato de convergirem para sistemas de produção relativamente especializados – na perspectiva (razão, *rationale*) inerente ao movimento das trajetórias forma-se a expectativa, muitas vezes informada pela cultura dos gestores dos sistemas, valores, aspirações e conhecimento tácito, outras ocasiões informada pelo ambiente institucional que produz e divulga conhecimento laboratorial, de derivar eficiência da homogeneidade e simplicidade dos sistemas resultantes. Diferem, porém, nos caminhos evolutivos – nas respectivas trajetórias, propriamente: os estabelecimentos da primeira (T1) seguem trilhas que, com maior ou menor ênfase, convergem para uma *intensificação* da produção (intensidade de trabalho e capital por unidade de área) baseada em sistemas que combinam culturas permanentes e pecuária de leite; os da segunda (T3) convergem para sistemas *extensivos* em terra e dominados pela pecuária de corte. A T1 mobiliza padrões produtivos que convergem para sistemas relativamente intensivos no uso da terra, podendo se fazer com graus variados de diversidade e complexidade. Por seu turno, a tendência à especialização relativa em pecuária de corte na T3, com uma produção leiteira subordinada, é a sua marca.

Essas distinções refletem as diferentes dotações de terra que prevalecem nas trajetórias: a T1, em geral dispõe de menos terras como condição inicial e se reproduz por definição exigindo menos terra que a T3. Com efeito, a primeira dispunha, em 1995, 54,5 ha, em 2006, 69,5; a segunda T3, 62,23 e 117,9 ha nos mesmos anos.

A T1: dos resultados divergentes

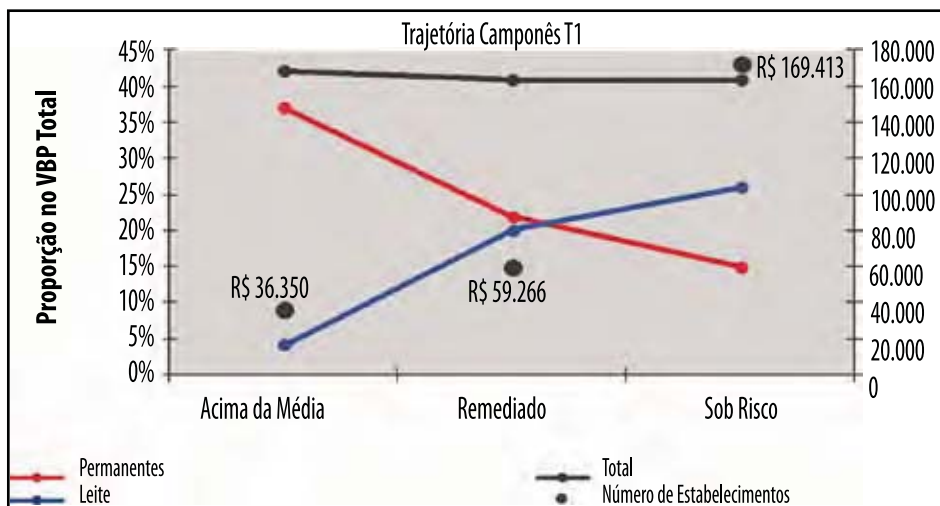
No cômputo geral dos movimentos que marcaram o setor rural da Amazônia nos anos entre os censos agropecuários, a *T1* cresceu com o maior saldo entre todas as trajetórias camponesas na situação *Sob Risco* e diminuiu na situação *Acima da Média*, em proporção, porém, consideravelmente menor (Gráfico 17). Em complemento a isso lembremos que, conforme o Gráfico 11, já comentado, a trajetória em questão apresentou o maior saldo positivo no grupo de estabelecimentos *Em Mobilidade Descendente* bem como o maior saldo entre os estabelecimentos *Em Mobilidade Ascendente*, não obstante com um saldo positivo nesta última que é 1/10 da primeira.

Já aludimos ao fato de que a *T1* mobiliza padrões produtivos que convergem para sistemas relativamente intensivos no uso da terra e do trabalho na terra. A intensificação objetivada na *T1*, não obstante, pode ser alcançada com maior ou menor grau de especialização ou diversidade: se prevalece composição diversificada de culturas permanentes, ao lado de pecuária leiteira coadjuvante, ter-se-á baixa especialização; se ocorre o contrário, e a pecuária leiteira tende a dominar, ter-se-á tendência mais evidente à especialização.

Os resultados apresentados no Gráfico 18, para a *T1* em toda a região Norte no ano de 2006, sugerem que a situação reprodutiva não é indiferente a uma ou outra dessas escolhas. Com efeito, o grau de dependência, por especialização na pecuária leiteira parece ditar inversamente a situação reprodutiva. Assim que, quanto maior a proporção dessa atividade no VBP, pior a situação reprodutiva. Por outro lado, quanto maior a dominância de culturas permanentes diversificadas, mais elevada parece ser a situação reprodutiva.

É possível inferir daí que de algum modo a especialização da produção correlaciona com a situação de crise ou estado de carência reprodutiva do contingente de estabelecimentos-domicílios da *T1* já em ou a caminho de situação *Sob Risco*. Em 2006, este era o caso de 169.413 estabelecimentos-domicílios da *T1* na região Norte. Por outro lado, o contrário parece ser também verdadeiro: os sistemas agropecuários mais intensivos que lograram estar na, ou se por a caminho da situação *Acima da Média*, foram os que investiram em diversidade: o que parece ser o caso de 36.350 estabelecimentos da *T1* no último Censo.

Gráfico 16 – Relação entre especialização e diversidade, com situação reprodutiva da trajetórias da T1, Região Norte, 2006



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Intensificação e homogeneização

Não nos surpreende tais resultados. De um modo geral, sistemas rurais homogêneos têm menor resiliência em duas dimensões fundamentais: a econômica e a biológica. Quanto à primeira, as questões principais são de duas ordens: uma que tem a ver com as relações mediatas da produção rural, aquelas determinadas pela dimensão macrossistêmica, anônima, portanto, dos mercados; a outra tem a ver com as relações imediatas que se travam entre os produtores e elos assimétricos, muitas vezes interpessoais, com elevado nível de subordinação, que os conectam aos mercados mais amplos. Em qualquer dos casos, prevalece um *trade off* média/variância dos rendimentos que resulta do fato de que, ao se tentar incrementar a média dos ganhos por simplificação de carteira (aposta no(s) item(s) de maior retorno, em dado momento), o empreendimento se torna mais vulnerável à flutuação daqueles poucos, ou daquele único item. O que poderá amortecer ou aprofundar, porém nunca eliminar, as relações assimétricas estabelecidas no plano local.

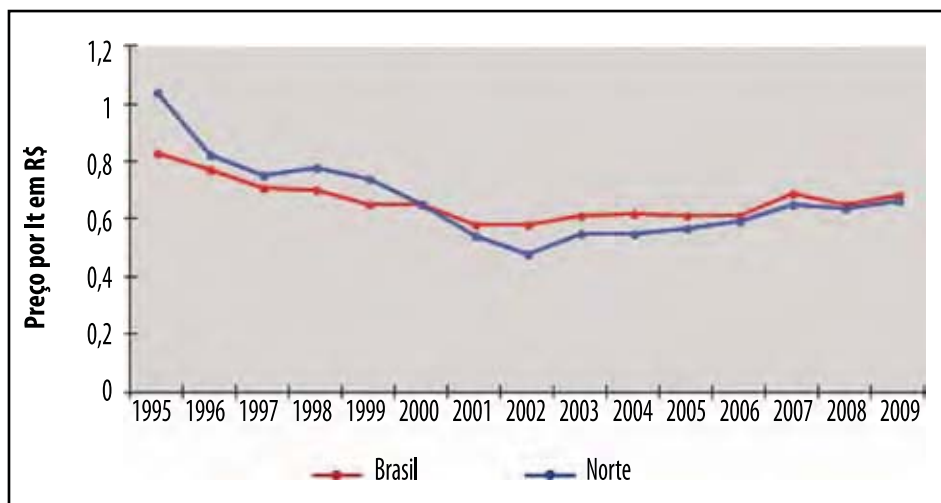
Quanto às questões relativas à natureza, temos reiteradamente chamado a atenção, com argumentos históricos e estruturais, para as dificuldades gerais de plantios homogêneos, sobretudo, mas não apenas, de grande escala, na Amazônia (Costa, 1993; Costa, 2005). A ação dos fundamentos específicos da base natural amazônica tem levado a que

a agricultura em geral evolua na região sob o peso de dificuldades de ordem técnica: os sistemas agronômicos intensivos, de composição botânica homogênea, mediante a fortíssima pressão da biodiversidade tropical, favorecida pelo clima quente e úmido, sofrem ataques de um sem número de fungos e bactérias, que elevam a probabilidade de predação, e de um sem número de plantas invasoras, cuja concorrência limita o desenvolvimento das poucas variedades utilizadas. Tais condicionantes reduzem os ciclos de vida das culturas, a vida útil dos elementos de capital físico e a resiliência produtiva do capital natural, encarecendo relativamente ou, mesmo, impossibilitando sistemas produtivos na razão direta da sua frequência e extensão.

Isto posto voltemos à questão que nos interessa mais de imediato: os estabelecimentos da *T1* em situação *Sob Risco*, ou a caminho disso, que se observaram no Censo de 2006, se encontravam naquela posição por efeito de flutuação conjuntural de mercado, situação a ser superada já em momento previsível? Ou se trata de situação duradoura, resultante de crise nos fundamentos de natureza ou nas relações sociais que caracterizam a trajetória, a prenunciar um estado de carência e pobreza?

Podemos responder apenas parcialmente a essas questões. Primeiro, se se trata de uma condição conjuntural de flutuação de preço. Os resultados apresentados no Gráfico 19 indicam que a partir de 1995 o preço do litro de leite caiu acentuadamente até 2002/2003. Importante anotar que essa tendência se mostrou mais acentuada na região Norte – o que indica condições transacionais locais comparativamente desfavoráveis. Entretanto, a partir de 2002 o preço voltou a crescer, tanto na região Norte como no Brasil. Mais rápido na primeira, porém, que no segundo. Até que em 2006, o ano do Censo Agropecuário, praticamente se igualam, seguindo a par até o último ano da série. Não há, ao que parece, uma particularidade conjuntural que pudesse explicar a situação da trajetória no ano do Censo. Estaríamos então diante de uma condição estrutural de um trajeto decadente a indicar um horizonte de pobreza pela via da *T1* em seu ramo especializado?

Gráfico 17 - Evolução do preço do leite na Região Norte, 1995 a 2009, R\$ constantes de 2009



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

T1 - Intensificação e diversidade

Vimos que a T1 baseada mais intensamente em culturas permanentes, com uma pecuária leiteira subordinada, tem se posicionado *Acima da Média*. Em parte, porque esses estabelecimentos estão atrelados ao processo de industrialização que vem impulsionando a T2, acima esclarecido: são os plantios camponeses de açaí e outras frutas, bem como de matérias-primas industriais, como dendê e guaraná, que são captados estatisticamente na T1. Isso explica a importância do Nordeste Paraense e Sudoeste Amazonense nas situações *Acima da Média* e *Em Mobilidade Ascendente* da T1.

Por outro lado, entretanto, um vetor atrelado ao mercado crescente com a expansão das cidades médias na região parece atuar em favor da produção camponesa com as características da T1, sendo o mais notável o que se passa no Sudeste Paraense. Nessa mesorregião, onde atua a Vale do Rio Doce, o pujante setor mineral adquiriu uma capacidade de influência considerável na economia. Demonstramos, usando matrizes de insumo-produto de valorização ascendente (Costa, 2009 e 2011), que as relações estabelecidas com os demais setores, observadas na composição dos multiplicadores vigentes em 2004, levaram a uma situação na qual o crescimento de 1% da produção mineral estabelece possibilidades de crescimento para os demais setores da economia local de 0,72%, sendo particularmente digno de nota que as oportunidades para os sistemas camponeses orientados a atender à demanda da massa de salário resultante direta ou indiretamente da expansão mineral se fazem na proporção de 0,76% para 1%.

Note-se que a expansão do produto mineral se fez no último quinquênio à taxa anual média próxima de 20,4%. Com os parâmetros acima, isso criou oportunidades para um incremento médio da economia camponesa na região de 15,4% a.a.

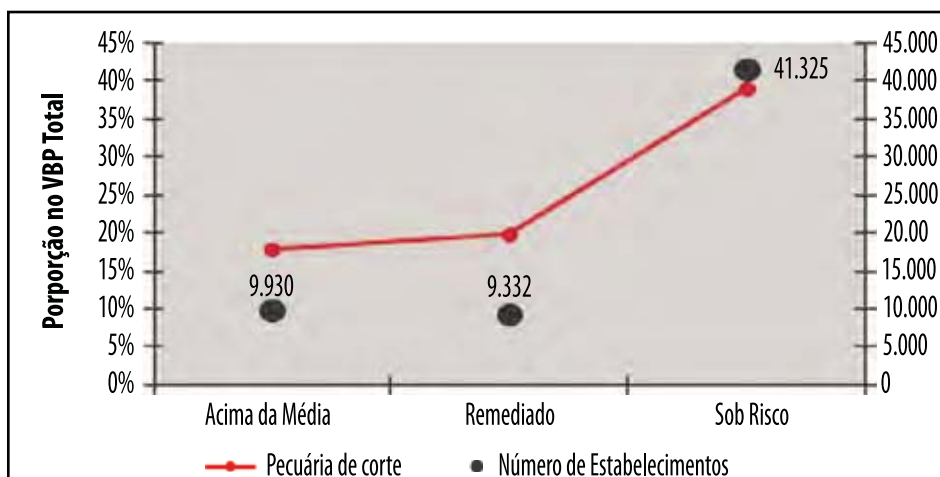
T3 – Especialização extensiva

A *T3* apresenta, como a *T1*, saldo negativo na condição *Acima da Média* e positivo na *Sob Risco*. É dizer, ela parece estar envolta em um processo de enfraquecimento no qual reduz sua presença em situações superiores e aumenta em situações inferiores. Como a *T1*, ela também tende a uma especialização relativa – só que na direção da pecuária de corte extensiva. Quanto maior essa dependência da pecuária extensiva, porém, pior a situação reprodutiva. Com efeito, o Gráfico 20 demonstra que os estabelecimentos na *T3 Acima da Média* têm uma dependência de 18%, os *Remediados* de 20% e os *Sob Risco* de 39% em relação à pecuária de corte. Como no caso da *T1*, com a especialização piora a situação reprodutiva – movimento que pôs, em 2006, na situação *Sob Risco* nada menos que 41.325 estabelecimentos-domicílios.

Como fizemos em relação à *T1*, aqui também cabe a indagação: se deve essa relação entre a pecuária e a situação reprodutiva crítica a uma conjuntura, em que, por exemplo, o preço de mercado da carne explicaria a situação reprodutiva? Ou trata-se de condição estrutural a esclarecer?

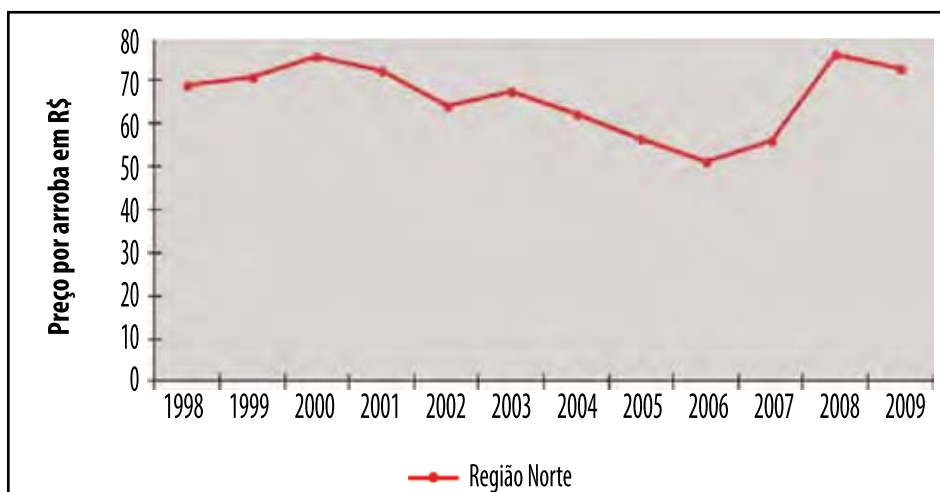
O Gráfico 21 apresenta a evolução do preço da arroba de carne entre 1998 e 2009. O preço da carne apresenta um ciclo lentamente descendente até, exatamente, 2006: o que pode ter interferido no resultado dos estabelecimentos-domicílios da *T3*, tanto mais quanto maior a importância da pecuária de corte em algumas áreas.

Gráfico 18 – Proporção da pecuária de corte no VBP dos sistemas da T3, Região Norte



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 19 – Evolução do preço da arroba da carne na Região Norte, 1998 a 2009, R\$ de 2009



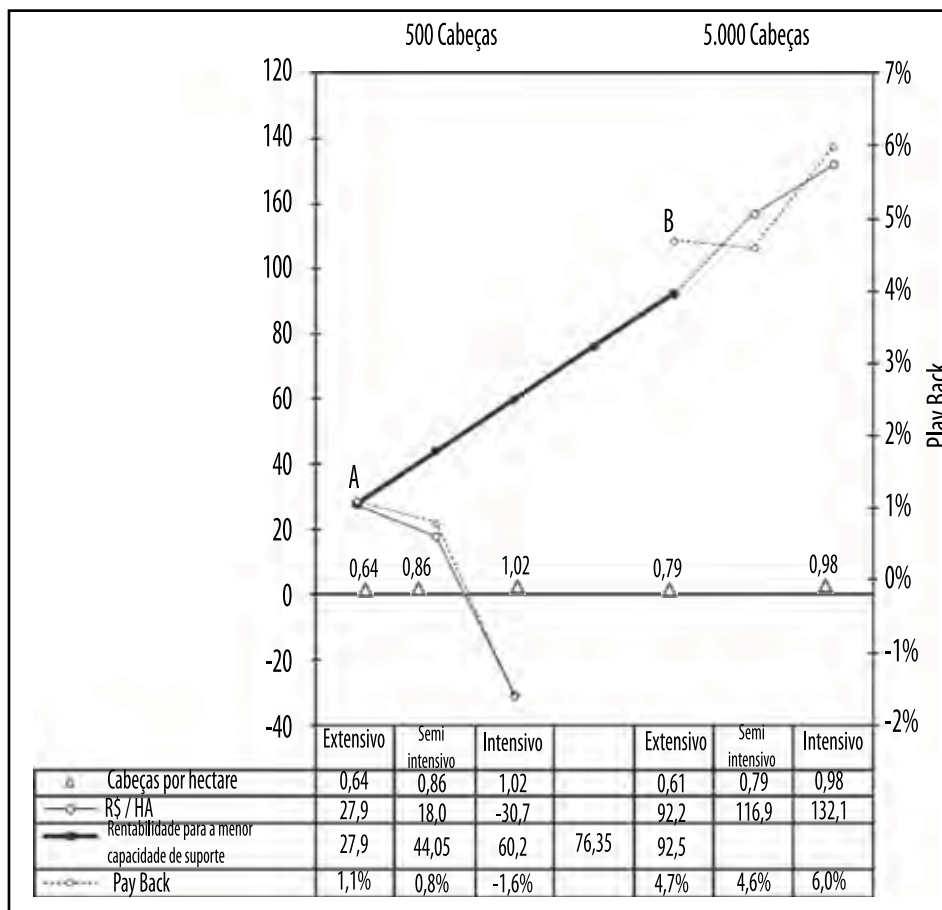
Fonte: FNP, Anualpec, diversos anos.

Não obstante, há que ter presentes as dificuldades tecnológicas da pecuária de corte na região e, com isso em consideração, avaliar as possibilidades de uma crise estrutural a justificar a amplitude da situação *Sob Risco*.

6.3 Determinantes externos – fragilidade da base natural

Demonstramos, em outro lugar, que a pecuária de corte na Amazônia tem dinâmica peculiar que, a depender da escala, força o uso extensivo do solo que leva ao contínuo esgotamento e crise das pastagens que, no caso dos fazendeiros, exige inevitável busca de novas terras na razão direta da degradação (Costa, 2009). No caso dos camponeses, a crise se apresentaria na razão direta da proporção da pecuária de corte no sistema do estabelecimento que, baseado em razão camponesa, tenderia a apresentar maior diversidade que os fazendeiros. O estudo mostra que em escala inferior a 500 cabeças a rentabilidade do nível mais extensivo (0,64 cab/ha) é a maior possível. À proporção que o nível tecnológico aumenta (passa para 0,86/cab/ha), as unidades produtivas de menor escala têm menor eficiência por qualquer indicador de rentabilidade que se use, chegando a proporcionar rendimento negativo no nível tecnológico mais elevado (1,02/cab/ha). Mostra, também, que só na maior escala, com média de 5.000 cabeças, a intensificação volta a apresentar economicidade. Abaixo dessa escala o ganho possível não é por intensificação, mas por tamanho: quanto maior o rebanho – mantido o mesmo e baixo nível de carga cab/ha, maior a taxa de lucro (Gráfico 22).

Gráfico 20 – Pay Backs (%) e rendimento por hectare (R\$/Ha) para diferentes escalas de produção e diferentes níveis tecnológicos para a Amazônia e para o resto do Brasil, em 2003



Fonte: FNP, 2003.

6.4 Determinantes externos – política de crédito

Mostrou-se a *performance* positiva da T2 no processo de transferência de estabelecimentos-domicílios camponeses de situações *Sob Risco* para situações *Acima da Média* e o que isso significa na perspectiva da redução da pobreza.

Indicou-se, por outra parte, um quadro de dificuldades das trajetórias T1 e T3, âmbito estrutural da mobilidade decadente que tem levado um grande contingente de estabelecimentos-domicílios camponeses à situação *Sob Risco*. Duas hipóteses podem

ser levantadas para orientar o esclarecimento dessas circunstâncias: ou se trata de uma crise contornável, gerada por condições conjunturais, sobretudo de mercado, ou se trata de algo mais duradouro associado, por exemplo, à orientação da trajetória. Aventou-se, nesse ponto, que a especialização, possível horizonte de ambas as trajetórias, pudesse estar na base dos problemas que reduzem a eficiência das trajetórias e, assim, fazem crescer a probabilidade da bancarrota dos estabelecimentos-domicílios por elas orientados.

Consideramos, desde o início, que as trajetórias têm uma dimensão propriamente privada, orientada por disposição, e uma dimensão institucional, do que faz parte fontes organizacionais exógenas de recursos tangíveis e intangíveis e disponibilidades territoriais endógenas (conforme seção 2.1). No que se refere aos agentes, há dois níveis e momentos decisórios a considerar: a decisão de mudar e a forma como se processará a mudança. A decisão de mudar se expressa na proporção que o esforço de mudança apresenta no excedente – o que poderá ser lido pela proporção do valor do investimento na *Renda Líquida da Produção (RLP)* ou *do Estabelecimento (RLE)*. A forma do investimento, por seu turno, será condicionada pela trajetória e suas possibilidades adaptativas informadas pelo ambiente natural e institucional (condições ecossistêmicas, sistema local de inovações e fontes institucionais de crédito). As escolhas não são determinísticas, podendo enviesar a trajetória para diferentes combinações – ou proporções dos elementos combinados. A orientação enviesada para uma atividade poderá ser avaliada pela relação que se verifica em um ponto no tempo, entre a importância do investimento que nela se faz e o peso respectivo no VBP do sistema produtivo em tela. A leitura dessa relação se fará por um índice resultado da divisão entre participação relativa da atividade no total do investimento e a participação relativa dela no valor bruto da produção, ambos no contexto do sistema médio da referência estrutural considerada no ano do censo.

Todavia, as dimensões privada e institucional das decisões são estreitamente articuladas, sobretudo porque as decisões dos agentes (orientadas à eficiência reprodutiva) podem ser crucial e diretamente afetadas pelas orientações institucionais (recursos, normas e conhecimento). Indicamos, assim, duas perspectivas dessa relação. Uma indica a disposição dos agentes em acatar as disponibilidades institucionais – de crédito, por exemplo; a outra a disposição institucional em induzir a decisão privada. A primeira poderá ser objeto de observação na participação do crédito no valor do investimento feito pelo agente ou grupo de agentes; a segunda, pela relação entre a participação relativa do crédito concedido para aquele agente ou conjunto de agentes no total de crédito concedido pela política de crédito e a participação relativa dos recebedores de crédito no VBP. Exercitamos essas noções, com os resultados apresentados nos Gráficos 23, 24 e 25. De uma leitura combinada podemos destacar os seguintes aspectos:

A Parte A do Gráfico 23 informa que, em 2006, a *T1* apresenta, no conjunto, a maior proporção, 30%, entre o valor dos investimentos e a *Renda Líquida do Estabelecimento (RLE)*: soma da *RLP* com os salários ganhos por membros da família fora do estabelecimento e transferências do governo, conf. Seção 3). A menor é a da *T2*, com pouco mais de 3% da *RLE*. A *T3* investe 22% da *RLE*. Ao mesmo tempo, a Parte A do Gráfico informa proporções inversas na busca do crédito para cobrir o investimento, 50% a *T1*, 62% a *T3* e nada menos que 82% a *T2*.

Ao mesmo tempo, ainda na Parte A do Gráfico 23, observa-se que a proporção da *RLE* investida cresce inversamente à condição reprodutiva: na condição *Sob Risco* em todas as trajetórias encontramos as maiores taxas de investimento; a *Acima da Média*, as menores e a *Remediado*, intermediárias.

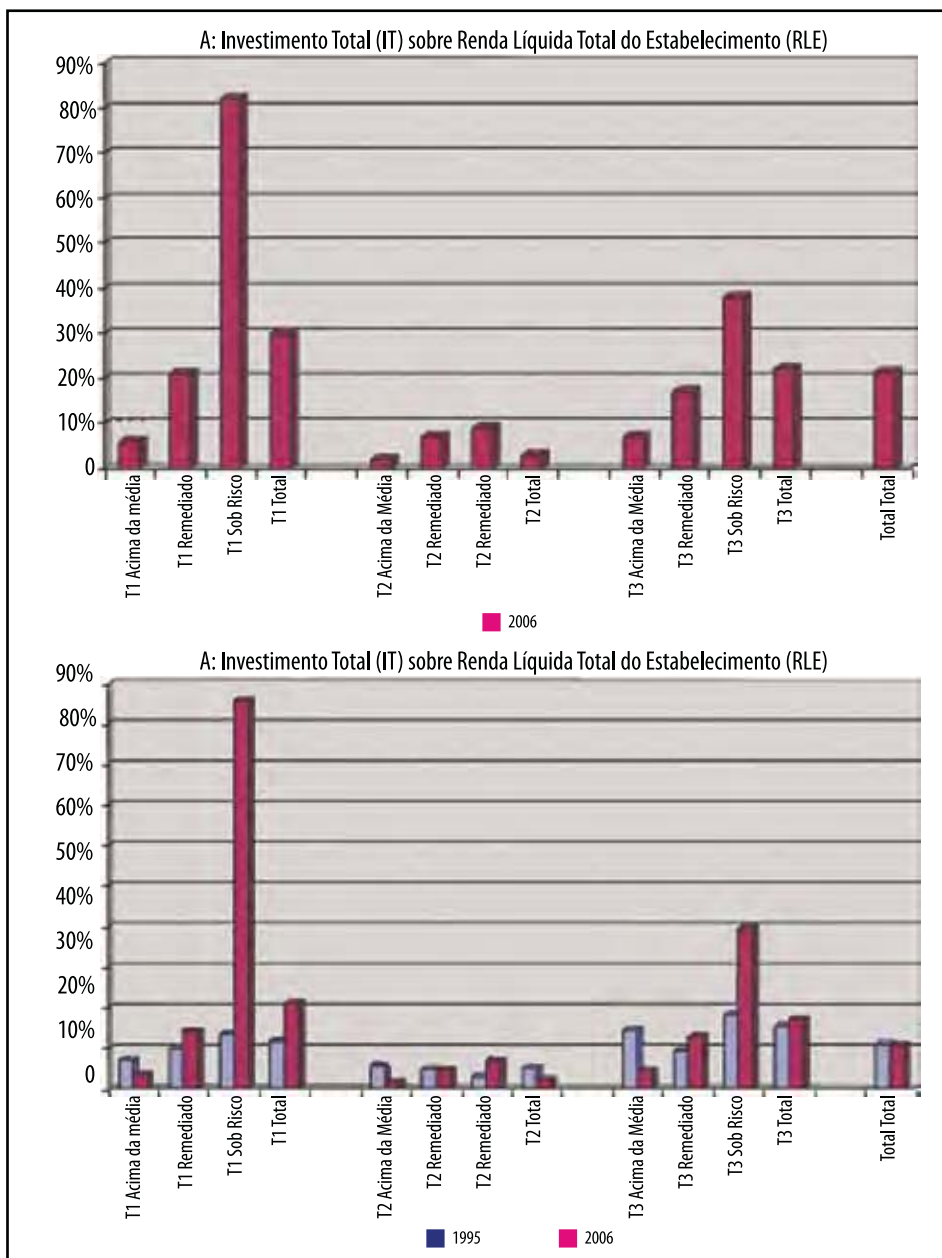
A Parte B do Gráfico 23 apresenta o investimento como proporção da *Renda Líquida da Produção (RLP)*, variável que dispomos também para 1995. Os resultados corroboram os já mencionados, acrescentando a informação de que a disposição ao investimento de todas as trajetórias em condição *Sob Risco* cresceu entre os dois censos. Isso quer dizer que na condição *Sob Risco* não apenas há um esforço, digamos, desesperado, de mudar, como essa disposição cresceu entre os censos. Isso é perfeitamente compatível com a lógica camponesa de investimento sob *tensão reprodutiva* que tratamos em diversos momentos (Costa, 1995 e 2000).

A política de crédito, por seu turno, se mostra particularmente inclinada em favorecer, pela ordem, a *T1* – a proporção da participação no crédito em relação à participação no VBP, que era próxima de 1,07:1, cresceu entre os censos, chegando em 2006 a 1,6:1, conforme nos informa a Parte B do Gráfico 24 –, e a *T3* (1,2:1). A *T2*, não apenas é considerada pela política muito abaixo da sua importância, como o tratamento tem piorado: de 0,5:1 em 1995 cai para 0,23:1 em 2006.

Há, conforme os resultados do Gráfico 25, Parte A, um viés em favor da pecuária em todas as trajetórias e todas as condições reprodutivas. Em 1995 era, em relação à *T1*, de 2,6:1; à *T3* 2,3:1; à *T2*, a maior de todas 5,7:1. Em 2006 o esforço aumentou consideravelmente para a *T2* e reduziu ligeiramente para as demais.

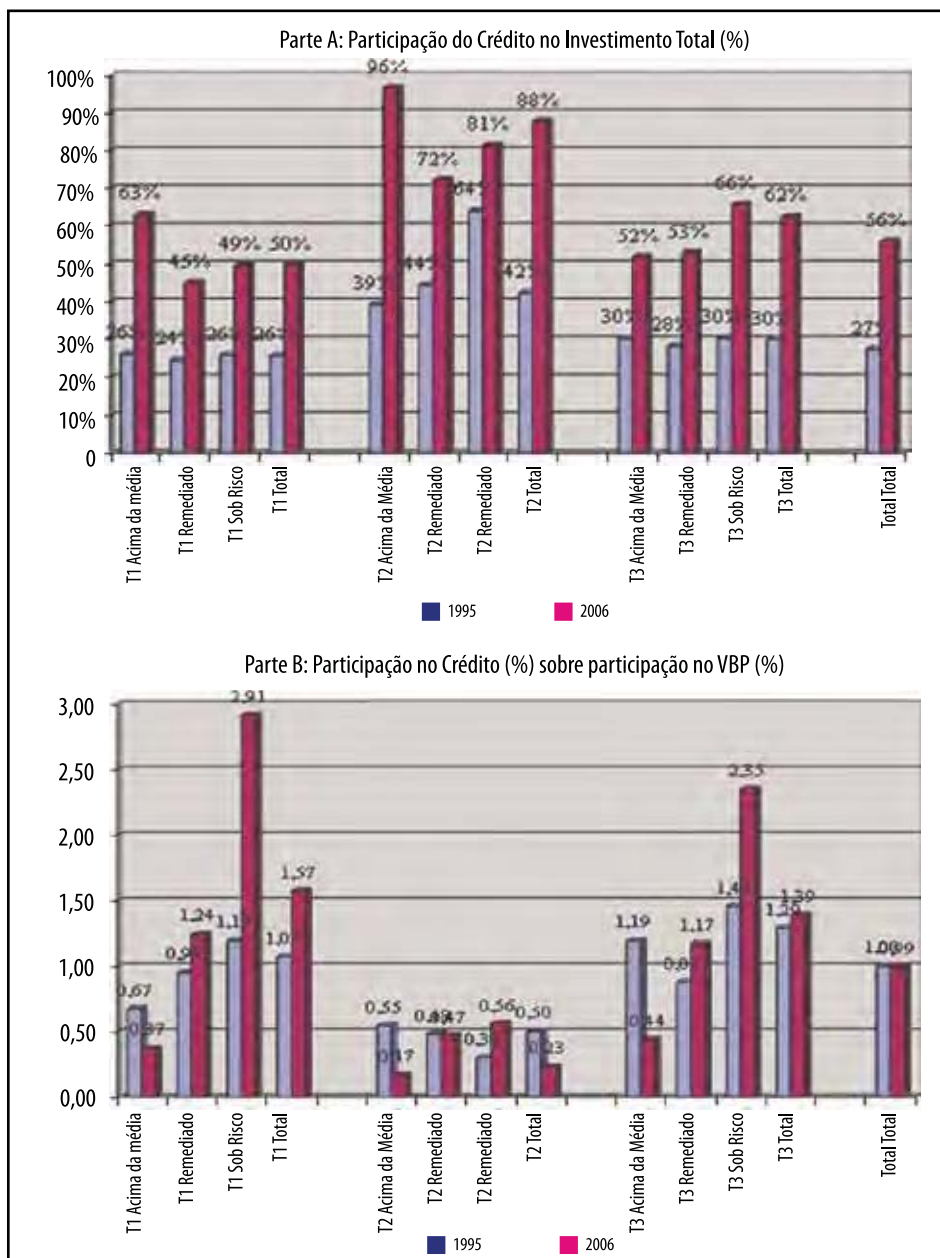
Em relação às culturas permanentes (Gráfico 25, Parte B) se passa o inverso: o viés era de baixa, 0,4, 0,6 e 0,44, caindo para 0,07, 0,47 e 0,16 para, respectivamente, a *T1*, a *T2* e a *T3*.

Gráfico 21 – Disposição para mudar nas trajetórias e condições reprodutivas, 1995 e 2006 (Investimentos Totais sobre Renda Líquida, %)



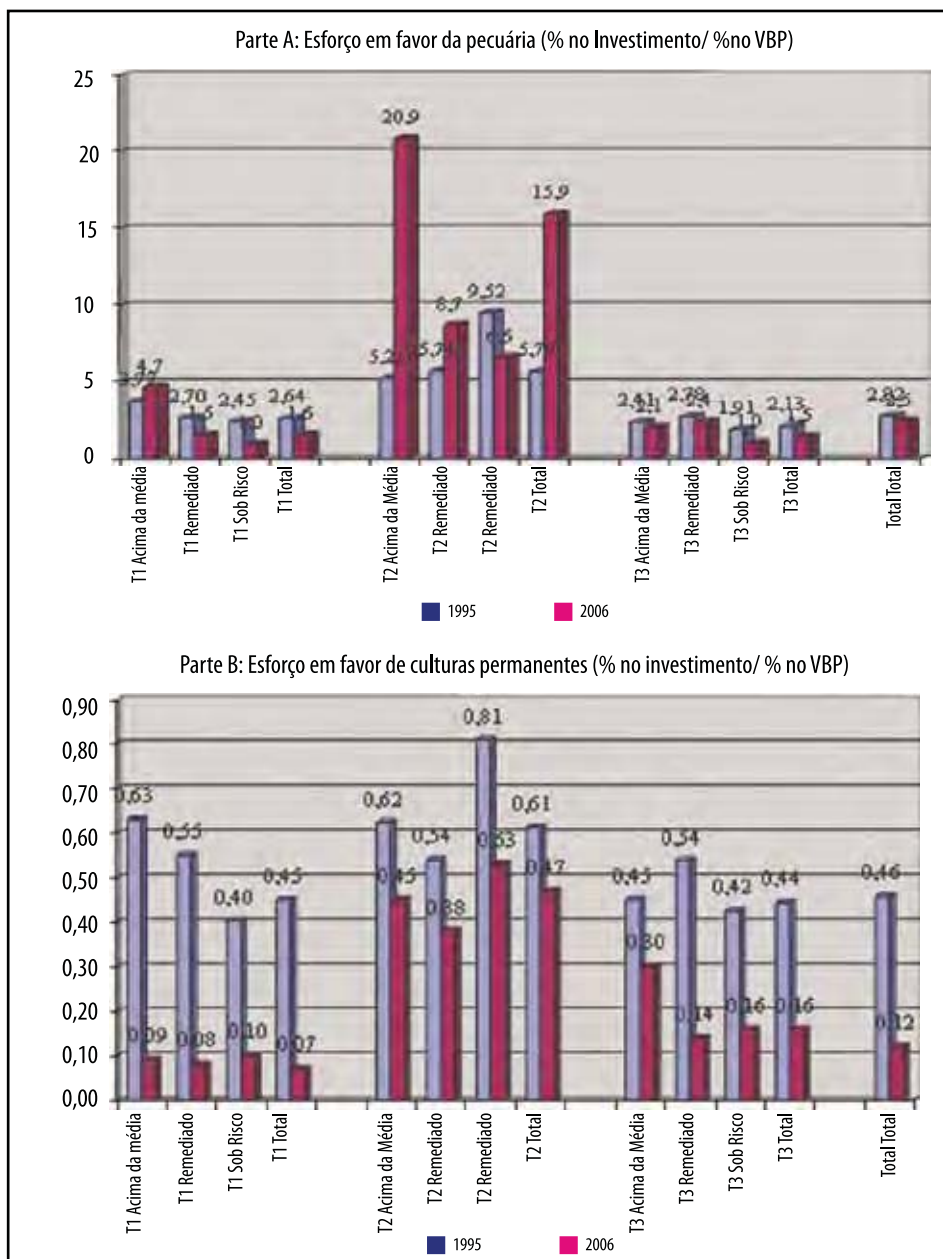
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 22 – Relação da política de crédito com os investimentos nos estabelecimentos camponeses, por trajetória e condição reprodutiva, 1995 e 2006



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 23 – Relação da política de crédito com os investimentos camponeses, nas trajetórias e condições reprodutivas



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

7. Assalariados rurais e pobreza

7.1 Evolução da situação reprodutiva dos trabalhadores assalariados nos estabelecimentos patronais entre os Censos e as implicações gerais numa ótica de pobreza

Em 1995 os estabelecimentos patronais empregavam o equivalente a 109.741 trabalhadores por ano, passando a 129.440 em 2006. Assumindo que as estruturas demográficas dos domicílios desses trabalhadores se equivalem, em média, às dos camponeses e, portanto, a relação número de trabalhador equivalente/número de membros da família é a mesma, é possível ter uma estimativa razoável do número de domicílios que representam e a *Renda Líquida* que auferem (ver Tabela A.2). O Gráfico 26 apresenta a evolução da *Renda Líquida dos Salários*– *RLS per capita* dos domicílios dos trabalhadores assalariados nos estabelecimentos patronais entre os dois momentos censitários e apresenta, na segunda parte, o número de domicílios (estimados) e as proporções no total de trabalhadores em cada situação.

Gráfico 24 – Renda média *per capita* mensal das famílias dos assalariados dos estabelecimentos patronais por condição reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009

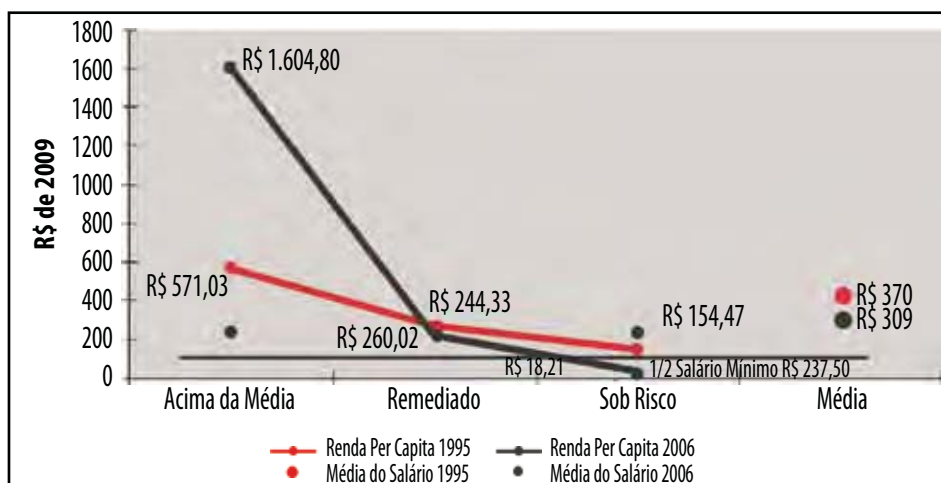
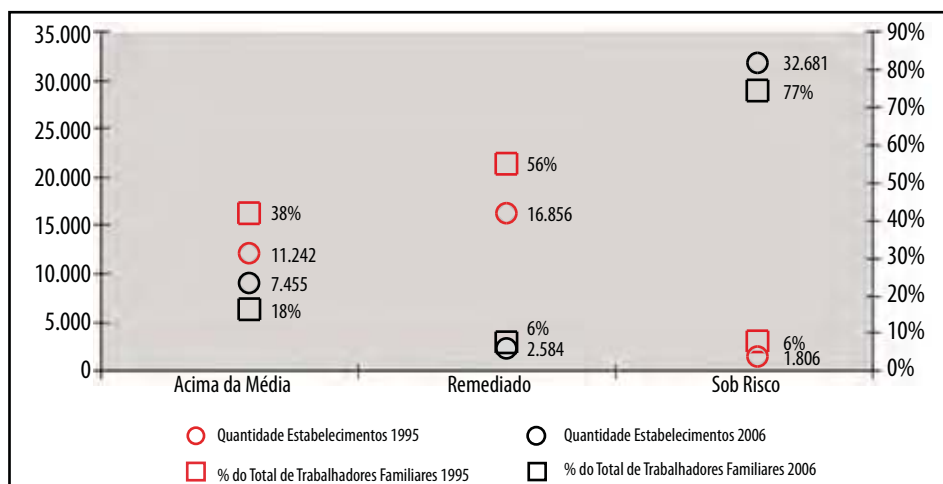


Gráfico 24 – Renda média *per capita* mensal das famílias dos assalariados dos estabelecimentos patronais por condição reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009 - cont.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Faz-se necessário destacar a prevalência, também aqui, da tendência de polarização aguda na renda, já notada para os camponeses. Enquanto a *RLS per capita* dos domicílios *Acima da Média* triplica e a dos *Remediados* praticamente se mantém, a dos domicílios *Sob Risco* cai de modo importante. Por seu turno, o número de domicílios cai de 11,2 para 7,5 mil (de 38% para 18% dos trabalhadores) na melhor situação, de 16,8 para 2,6 na situação intermediária. Na situação *Sob Risco*, ao contrário, explode a frequência de 1,8 para 32,6 mil domicílios (de 6% para 77% dos trabalhadores em questão). Justapondo esse quadro contra a linha de pobreza verifica-se que os domicílios *Acima da Média* e *Remediados* estariam em torno e acima, os *Sob Risco* abaixo da linha de pobreza.

7.2 Situação reprodutiva de domicílios dos assalariados e as trajetórias patronais

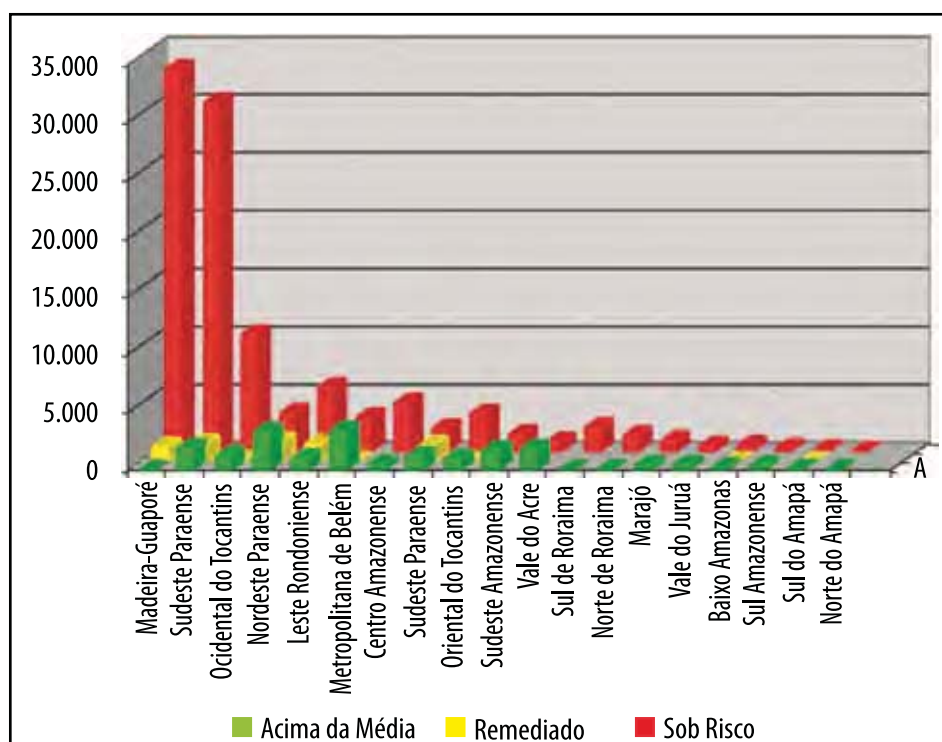
Dos 129 mil assalariados nos estabelecimentos patronais, 79,6% se encontravam *Sob Risco*, 14,6% *Acima da Média* e 5,7% *Remediado*. Dos *Sob Risco*, 49,2% encontravam-se, em 2006, na T4 e 28,9% na T7 (Tabela 3). Em termos locais, esses estabelecimentos-domicílios *Sob Risco* se distribuem concentradamente na Madeira-Mamoré (32%), no Sudeste Paraense (29%), na Ocidental do Tocantins (13%), no Nordeste Paraense (3%) e Leste Rondoniense (5%), que juntos representam 80% do total (ver Gráfico 27).

Tabela 3 - Situação reprodutiva dos assalariados por trajetórias tecnológicas patronais

Assalariados	Acima da Média	Remediado	Sob Risco	Total
PatronalT4	6.518,29	3.190,23	64.371,41	74.079,93
PatronalT5	5.463,16	2.289,88	1.328,65	9.081,68
PatronalT7	6.979,47	1.928,72	37.370,24	46.278,43
Total	18.960,92	7.408,83	103.070,30	129.440,04
% do Total				
PatronalT4	5,0%	2,5%	49,7%	57,2%
PatronalT5	4,2%	1,8%	1,0%	7,0%
PatronalT7	5,4%	1,5%	28,9%	35,8%
Total	14,6%	5,7%	79,6%	100,0%

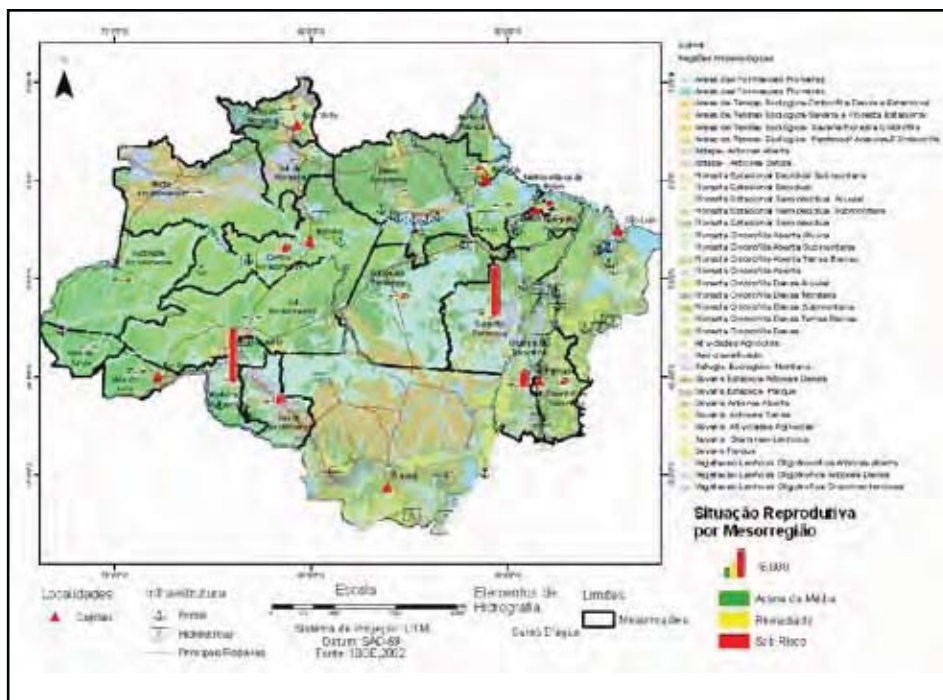
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Gráfico 25 – Distribuição dos assalariados nas mesoregiões por situação reprodutiva



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995 e 2006. Tabulações especiais do autor, de acordo com metodologia em anexo.

Mapa 9 – Assalariados nas mesoregiões por situação reprodutiva



8. Conclusões e recomendações de política

8.1 Conclusões

Entre os Censos de 1995 e 2006 a *RLPpc*/mês média dos 411.290 e 422.919 estabelecimentos camponeses cresceu em torno de 11% a preços constantes de 2009, de R\$155,62 para R\$172,67. Tais estabelecimentos são a base produtiva sobre a qual se reproduzem domicílios que abrigavam, nos mesmos anos, respectivamente, 2.015.927 e 1.899.746 pessoas.

A variação foi muito diferente entre as diversas situações reprodutivas: para os *Acima da Média*, a renda *per capita* multiplicou por 3,2, de R\$202,9 para R\$652,8; para os *Remediados*, o incremento foi de 70%, atingindo valor de R\$174,82; os *Sob Risco*, por seu turno, reduziram em 30% a *RLPpc*, baixando a R\$31,49.

O movimento implicou na ampla superação da linha de pobreza por ¼ dos camponeses, a par de uma forte polarização da situação reprodutiva.

Considerando toda a *RLE*, que inclui salários fora do estabelecimento e transferências, o grupo *Acima da Média* alcança o quádruplo da renda que delimita a fronteira

da pobreza. Para o grupo *Remediado* a *RLE* se iguala a linha de referência. De modo que 37% dos 1.279.421 trabalhadores camponeses e suas famílias encontravam-se, em 2006, em situação igual ou acima da linha de pobreza, quando em 1995 todo o grupo se encontrava abaixo disso. Não obstante, se configura uma polaridade dado que, no último ano, 63% encontravam-se *Sob Risco* reprodutivo, a condição que abriga a pobreza rural na região; em 1995 os que se encontravam aí não passavam dos 5% do total.

A dinâmica que resultou na polaridade divisada se fez por intensa movimentação dos estabelecimentos-domicílios camponeses entre as situações reprodutivas. Em 2006 havia cinco conjuntos de estabelecimentos, revelando situações aparentemente estáveis, positivas e negativas, e grupos que se deslocaram entre as diversas situações. Há grandes diferenças fundamentais na eficiência da aplicação dos recursos internos aos estabelecimentos entre os diversos conjuntos, explicando a hierarquia verificada entre eles no que se refere à *Renda Líquida da Produção* e seus rebatimentos sobre carência e pobreza.

A Trajetória Camponês.T2 foi a única a apresentar saldo positivo entre as saídas e entradas na condição *Acima da Média* entre os anos de 1995 e 2006. Parte do mesmo processo, a T2 é a única que apresenta saldo negativo na situação *Sob Risco*. É extraordinária a *performance* positiva da T2 no processo de transferência de estabelecimentos camponeses do grupo em situação *Sob Risco*, que abriga predominantemente os domicílios em condição de pobreza, para o grupo em situação *Acima da Média* – onde se contabilizam os domicílios provavelmente não-pobres. **Recomendação:** que se crie base de conhecimento (programa de C&T) orientada à T2; que se ajuste a política de crédito às necessidades da T2; que se estabeleça uma assistência técnica para as necessidades tecnológicas e mercantis da T2. Estudos e ações para promover o mercado de serviços ambientais associados às características dos sistemas camponeses diversos e permanentes.

Explicam a *performance* positiva da T2 um dinâmico processo de industrialização de seus produtos – com efeitos de transferência de renda para o setor rural. **Recomendação:** programa de C&T orientado ao aproveitamento dos produtos da T2; assistência creditícia às indústrias ligadas à T2; assistência técnica para as necessidades tecnológicas e mercadológicas das indústrias ligadas à T2.

As trajetórias T1 e T3 apresentam saldos inversos à T1: se tornam menos presentes na situação superior e aumentaram a frequência na situação inferior. Nesse sentido, às suas dinâmicas se deve o crescimento do número de estabelecimentos *Sob Risco*, com probabilidade de aportarem a condição de pobres. Os problemas dessas trajetórias parecem ser, principalmente, de ordem técnica: suas perspectivas de especialização reduzem as capacidades respectivas de gerir adequadamente os fundamentos naturais

da produção. Mas são também de ordem institucional: especializados, os estabelecimentos se tornam mais vulneráveis às flutuações de mercado, experimentando crises, tanto mais recorrentes e profundas, quanto maior o grau de especialização. **Recomendação:** Programa de C&T agropecuária para acrescer o portfólio de sistemas produtivos agrícolas com maior grau de diversidade; desenvolvimento e transferência de técnicas de gestão baseada em intensificação policultural; estudos e ações para promover o mercado de serviços ambientais associados às características dos sistemas camponeses diversos e permanentes.

Os estabelecimentos, mesmo aqueles *Sob Risco*, que correspondem a domicílios mais próximos à condição de pobreza, estão dispostos a mudar – e, no investimento e na mudança parece estar no caminho para minorar os riscos da transição à linha da pobreza. A pesquisa revelou que, precisamente na condição *Sob Risco* em todas as trajetórias encontramos as maiores taxas de investimento. Verificou-se, ademais, que na condição *Sob Risco*, não apenas há um esforço, digamos, desesperado, de mudar, como essa disposição cresceu entre os censos. **Recomendação:** Uma política para minimizar a pobreza em contexto de desenvolvimento sustentável há que tirar proveito disso, na medida em que desenvolva e acione mecanismos (de crédito, de conhecimento, de relações mercadológicas) compatíveis com as características camponesas ajustadas às diversas trajetórias.

Não obstante, a política de crédito mostra incontornável viés em favor da especialização em curso, em particular pela pecuária, de leite ou de corte. Prosseguir nesse rumo, entretanto, é avançar no trajeto que, em última instância, tem elevado a instabilidade e ampliado o risco de crises, de base ecológica, dos sistemas camponeses. É precisamente por essa via, pois, que se tem estreitado os nexos que podem vir a tornar verdadeira a correlação entre pobreza e devastação. **Recomendação:** Uma política para minimizar a pobreza em contexto de desenvolvimento sustentável há que tirar proveito do que se menciona na seção 6, na medida em que desenvolva e acione mecanismos (de crédito, de conhecimento, de relações mercadológicas) compatíveis com as características camponesas ajustadas às diversas trajetórias em seus estágios de realização.

A pesquisa trouxe à tona, por outro lado, uma polaridade entre assalariados rurais: a *RLS per capita* dos domicílios *Acima da Média* triplica, a dos *Remediados* se mantém e a dos domicílios *Sob Risco* cai. Por seu turno, o número de domicílio cai de 11,2 para 7,5 mil (de 38% para 18% dos trabalhadores) na melhor situação, de 16,8 para 2,6 na situação intermediária e, na situação *Sob Risco* a frequência vai de 1,8 para 32,6 mil domicílios. Isso aponta para o fato de que as condições de trabalho assalariado nos estabelecimentos patronais na Amazônia pioraram entre os Censos. **Recomendação:** Que se avance na validação da institucionalidade formal da relação trabalhista, avançando na erradicação de sistemas de compulsão da força de trabalho que perduram na região.

Referências Bibliográficas

- BECKER, B., COSTA, F. A., COSTA, W. M. Desafios ao Projeto Amazônia. Brasília, CGEE.
- COSTA, F. A. (2009a). Balanço de Carbono e Economia Local: Um ensaio sobre uma Região Crítica da Amazônia. In: *Economia*, v.10, n. 2 Brasília, ANPEC.
- COSTA, F. A. (2009b). Dinâmica Agrária e Balanço de Carbono na Amazônia. In: *Economia* In: *Economia*, v.10, n. 1 Brasília, ANPEC.
- COSTA, F. A. (2009c). Trajetórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: Uma metodologia de delineamento. In: Revista Brasileira de Inovações, Rio de Janeiro, FINEP.
- COSTA, F. A. (2009d). Desenvolvimento Agrário Sustentável na Amazônia: Trajetórias tecnológicas, estrutura fundiária e institucionalidade. In: Becker, B., Costa, F. de A., Costa, W. M. Desafios ao Projeto Amazônia. Brasília, CGEE.
- COSTA, F. A. (2008b). Heterogeneidade Estrutural e Trajetórias Tecnológicas na Produção Rural da Amazônia: Delineamentos para Orientar Políticas de Desenvolvimento. In: Batistella, M., Moran, E. E. e Alves, D. S. Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação. São Paulo, Edusp.
- COSTA, F. A., ANDRADE, W. D. C., SILVA, F. C. F. (2006) O arranjo produtivo de frutas na região polarizada por Belém do Pará In: Arranjos Produtivos Locais: Novas Políticas para o Desenvolvimento. 1 ed. Rio de Janeiro: e-papers, 2006, v.1, p. 59-78.
- COSTA, F. A. (2005). Questão agrária e macropolíticas na Amazônia. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.53, n.19, p.1 - 26, 2005.
- COSTA, F. A. (2004). O Açaí nos padrões de reprodução de camponeses agrícolas do nordeste paraense: os casos de Capitão Poço e Irituia In: Açaí: As possibilidades e limites para o desenvolvimento sustentável no estuário amazônico ed. Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi, pp. 205-232.
- COSTA, F. A., ANDRADA, W. D. C. (2003). A Cultura do Açaí no Brasil e no Pará: Aspectos estruturais de produção e mercado. Belém-PA: ADS/Amazônia, 2003, v.1.
- COSTA, F. A., (2000) Formação Agropecuária da Amazônia: Os Desafios do Desenvolvimento Sustentável. Belém-Pará: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2000, v.1. p.347.

COSTA, F. A. (1995). O Investimento Camponês: Considerações Teóricas. *Revista de Economia Política*, v.15, p.83 - 100.

DINIZ, M. B., NASCIMENTO, R.B.S., DINIZ, M. J., PUTY, C. C. B., RIVERO, S.L.M. (2008). A Amazônia (Legal) Brasileira: Evidências de uma Condição de Armadilha da Pobreza. In: RIVERO, S., JAYME JR., F. G. *As Amazônias do Século XXI*. Belém, Ed., UFPa. Pp. 125-154.

DOSI, G. (2006). *Technological paradigms and technological trajectories*. In: *Revista Brasileira de Inovações*, v. 5, n.1, jan./jun. 2006:17-32.

IMMLER, H. (1985). *Natur in der Ökonomischen Theorie*. Opladen, Westdeutscher Verlag.

IMMLER, H. (1990). *Vom Wert der Natur: zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft*. Opladen, Westdeutscher Verlag.

GOODMAN, D., SORJ. B., WILKINSON, J. (1988). *Da Lavoura às Biotecnologias*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

HAYAMI, Y., RUTTAN, V. W. (1980). *Agricultural Development: An International Perspective*. Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

KEYNES, J. M. (1970). *Teoria Geral do Emprego do Juro e do Dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

NACIF, A. M. P. (2009). O APL de Polpa de Frutas no Nordeste Paraense e Região Metropolitana de Belém: Análise da dinâmica evolutiva, 2003/2007. Dissertação de Mestrado. Belém, PLADES/NAEA, UFPa.

PAULA, J. A. (2008). Amazônia: Fronteira e Acumulação de Capital. In: RIVERO, S., JAYME JR., F. G. *As Amazônias do Século XXI*. Belém, Ed., UFPa. Pp. 125-154.

POLANYI, K. (1994). *La gran transformación: las orígenes políticos e económicos de nuestro tiempo*. Cidade do México, Fondo de Cultura.

SOARES, L. C. C. (2008). Os Efeitos da Demanda Crescente de Produtos Extrativos para os Pequenos Produtores de Açai (*Euterpe oleracea* Mart.) na Microrregião de Cametá – Pará. Dissertação de Mestrado. Belém, PLADES/NAEA, UFPa.

Anexos

Tabela A.1 – Número de estabelecimentos, renda líquida da produção, trabalhadores equivalentes, renda líquida da produção por trabalhador e *per capita* mensal nos estabelecimentos rurais camponeses da Região Norte, por posição estrutural e condição de reprodução, 1995

Posição estrutural	Condição			Total
	Acima da média	Remediado	Sob Risco	
Número de Estabelecimentos Rurais (A)				
TrajatóriaCamponês.T1	108.331	58.710	4.251	171.292
TrajatóriaCamponês.T2	51.280	65.524	13.789	130.593
TrajatóriaCamponês.T3	63.509	42.730	3.166	109.405
Total de Camponeses	223.120	166.964	21.206	411.290
Número de Trabalhadores Equivalentes (B: TEq = Homens/Ano)				
TrajatóriaCamponês.T1	412.464	215.965	16.164	644.593
TrajatóriaCamponês.T2	185.944	238.570	47.360	471.874
TrajatóriaCamponês Camponês.T3	229.455	154.712	9.254	393.421
Total de Camponeses	827.863	609.247	72.778	1.509.888
Renda Líquida da Produção Total (C: RLP em R\$ de 2009)				
TrajatóriaCamponês.T1	1.246.689.191,21	379.325.720,89	9.287.491,33	1.635.302.403,43
TrajatóriaCamponês.T2	611.026.489,68	396.305.975,32	34.260.107,99	1.041.592.572,99
TrajatóriaCamponês.T3	824.817.928,21	260.898.032,03	8.384.901,06	1.094.100.861,30
Total de Camponeses	2.682.533.609,10	1.036.529.728,24	51.932.500,38	3.770.995.837,72
TEq por Estabelecimento Rural (D)				
TrajatóriaCamponês.T1	3,81	3,68	3,80	3,76
TrajatóriaCamponês.T2	3,63	3,64	3,43	3,61
TrajatóriaCamponês.T3	3,61	3,62	2,92	3,60
Média de Camponeses	3,71	3,65	3,43	3,67
Renda Líquida da Produção Mensal por TEq(E: RLP/TEq/mês, em R\$ de 2009)				
TrajatóriaCamponês.T1	251,88	146,37	47,88	211,41
TrajatóriaCamponês.T2	273,84	138,43	60,28	183,95
TrajatóriaCamponês.T3	299,56	140,53	75,51	231,75
Média de Camponeses	270,03	141,78	59,46	208,13
RLP <i>per capita</i> mensal ajustada pelo média de membros dos domicílios rurais da Região Norte (D*E)/(4,9098*(D/Médio))				
TrajatóriaCamponês.T1	188,33	109,44	35,80	158,08
TrajatóriaCamponês.T2	204,75	103,51	45,07	137,54
TrajatóriaCamponês.T3	223,98	105,08	56,46	173,28
Total de Camponeses	201,90	106,01	44,46	155,62

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995. Tabulações especiais do autor.

Tabela A.2 – Número de estabelecimentos, renda líquida da produção, trabalhadores equivalentes, renda líquida da produção por trabalhador e *per capita* mensal nos estabelecimentos rurais camponeses da Região Norte, por posição estrutural e condição de reprodução, 2006

Posição estrutural	Condição de Reprodução			Total
	Acima da média	Remediado	Pobre	
Número de Estabelecimentos Rurais (A)				
TrajectoriaCamponês.T1	36.350	59.266	169.413	265.029
TrajectoriaCamponês. T2 Camponês.T2	49.361	31.987	15.954	97.302
TrajectoriaCamponês.T3	9.930	9.332	41.325	60.587
Total de Camponeses	95.641	100.585	226.692	422.918
Número de Trabalhadores Equivalentes (B: TEq = Homens/Ano)				
TrajectoriaCamponês.T1	79.796	138.850	521.806	740.452
TrajectoriaCamponês. T2 Camponês.T2	131.614	84.974	84.604	301.192
TrajectoriaCamponês.T3	22.308	23.303	192.167	237.778
Total de Camponeses	233.718	247.127	798.577	1.279.421
Renda Líquida da Produção Total (C: RLP em R\$de 2009)				
TrajectoriaCamponês.T1	759.103.458,56	427.575.163,62	219.052.218,71	1.405.730.840,88
TrajectoriaCamponês. T2T2Camponês.T2	1.700.574.008,07	273.071.667,44	69.317.816,25	2.042.963.491,75
TrajectoriaCamponês.T3	257.415.763,48	68.663.303,26	159.446.117,34	485.525.184,09
Total de Camponeses	2.717.093.230,10	769.310.134,32	447.816.152,30	3.934.219.516,72
TEq por Estabelecimento Rural (D)				
TrajectoriaCamponês.T1	2,20	2,34	3,08	2,79
TrajectoriaCamponês.T2	2,67	2,66	5,30	3,10
TrajectoriaCamponês.T3	2,25	2,50	4,65	3,92
Média de Camponeses	2,44	2,46	3,52	3,03
Renda Líquida da Produção Mensal por TEq(E: RLP/TEq/mês, em R\$de 2009)				
TrajectoriaCamponês.T1	792,75	256,62	34,98	158,21
TrajectoriaCamponês. T2Camponês.T2	1.076,75	267,80	68,28	565,24
TrajectoriaCamponês.T3	961,58	245,55	69,14	170,16
Média de Camponeses	968,79	259,42	46,73	256,25
RLP <i>per capita</i> mensal ajustada pelo média de membros dos domicílios rurais da Região Norte (D*E)/(4,9098*(D/DMédio))				
TrajectoriaCamponês.T1	534,20	172,92	23,57	106,61
TrajectoriaCamponês.T2	725,57	180,46	46,01	380,89
Trajectoria Camponês.T3	647,97	165,46	46,59	114,66
Total de Camponeses	652,83	174,81	31,49	172,67

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006. Tabulações especiais do autor.

Tabela A.3– Trabalhadores Equivalentes assalariados, massa de salários, renda líquida da produção por trabalhador e *per capita* mensal nos seus domicílios (estimado) dos estabelecimentos rurais patronais da Região Norte, por posição estrutural e condição de reprodução, 1995 e 2006

Posição estrutural	Condição			Total
	Acima da média	Remediado	Pobre	
Número de Trabalhadores Assalariados Equivalentes (B: TEq = Homens/Ano) – 1995				
TrajatóriaPatronal.T4	35.552,91	50.711,67	5.128,14	91.392,72
TrajatóriaPatronal.T5	3.991,38	9.989,59	1.499,82	15.480,80
TrajatóriaPatronal.T6	1.712,15	1.159,00		2.871,15
Total de Assalariados	41.256,44	61.860,26	6.627,97	109.744,66
Massa de Salários Pagos a Terceiros R\$de 2009 – 1995				
TrajatóriaPatronal.T4	303.543.278,13	213.470.767,24	12.247.741,91	529.261.787,28
TrajatóriaPatronal.T5	46.559.447,36	40.422.158,27	3.970.384,00	90.951.989,63
TrajatóriaPatronal.T6	27.989.783,89	4.254.054,76	-	32.243.838,65
Total de Assalariados	378.092.509,38	258.146.980,27	16.218.125,91	652.457.615,57
Renda Líquida da Produção Mensal <i>per Capita</i> dos Domicílios dos Trabalhadores – 1995				
TrajatóriaPatronal.T4	531,99	262,29	148,82	360,84
TrajatóriaPatronal.T5	726,84	252,13	164,95	366,08
TrajatóriaPatronal.T6	1.018,62	228,70	-	699,75
Total de Assalariados	571,03	260,02	152,47	370,44
Número de Trabalhadores Assalariados Equivalentes (B: TEq = Homens/Ano) – 2006				
TrajatóriaPatronal.T4	11.093,50	4.266,49	58.719,94	74.079,93
TrajatóriaPatronal.T5	1.705,86	789,48	6.586,35	9.081,68
TrajatóriaPatronal.T7	9.789,61	2.772,05	33.716,77	46.278,43
Total de Assalariados	22.588,97	7.828,03	99.023,05	129.440,04
Massa de Salários Pagos a Terceiros R\$de 2009 – 2006				
TrajatóriaPatronal.T4	451.216.824,73	18.737.472,20	13.432.656,13	483.386.953,06
TrajatóriaPatronal.T5	15.221.503,00	3.394.849,37	6.592.878,99	25.209.231,36
TrajatóriaPatronal.T7	179.116.445,24	11.927.975,03	12.084.033,29	203.128.453,56
Total de Assalariados	645.554.772,97	34.060.296,60	32.109.568,41	711.724.637,98
Renda Líquida da Produção Mensal <i>per Capita</i> dos Domicílios dos Trabalhadores – 2006				
TrajatóriaPatronal.T4	2.284,03	246,62	12,85	366,42
TrajatóriaPatronal.T5	501,07	241,47	56,21	155,88
TrajatóriaPatronal.T7	1.027,44	241,63	20,13	246,48
Total de Assalariados	1.604,80	244,33	18,21	308,76

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995. Tabulações especiais do autor.

Tabela A.4 – Renda Líquida da produção, renda líquida do trabalho e renda líquida do estabelecimento incluindo transferência *per capita* mensal nos estabelecimentos rurais camponeses da Região Norte, por posição estrutural e condição de reprodução, 2006

Posição estrutural	Condição de Reprodução			Total
	Acima da média	Remediado	Pobre	
RLP <i>per capita</i> mensal ajustada pelo média de membros dos domicílios rurais da Região Norte				
TrajectoriaCamponês.T1	534,20	172,92	23,57	106,61
TrajectoriaCamponês.T2	725,57	180,46	46,01	380,89
TrajectoriaCamponês.T3	647,97	165,46	46,59	114,66
Total de Camponeses	652,83	174,81	31,49	172,67
Renda Líquida do Trabalho (RLTb: inclui serviços)				
TrajectoriaCamponês.T1	593,22	212,53	42,91	134,02
TrajectoriaCamponês.T2	861,52	219,03	57,90	454,52
TrajectoriaCamponês.T3	759,94	227,17	87,54	164,31
Total de Camponeses	760,22	216,15	55,24	215,10
Renda Líquida do Estabelecimento (REEst: Inclui Transferências)				
TrajectoriaCamponês.T1	612,84	233,40	55,04	148,60
TrajectoriaCamponês.T2	875,56	239,39	67,20	469,01
TrajectoriaCamponês.T3	779,82	249,66	96,13	175,32
Total de Camponeses	776,73	236,99	66,22	229,00
Varição Relativa da RLTb em relação a RLP (importância dos serviços na formação da renda)				
TrajectoriaCamponês.T1	11,0%	22,9%	82,0%	25,7%
TrajectoriaCamponês.T2	18,7%	21,4%	25,8%	19,3%
TrajectoriaCamponês.T3	17,3%	37,3%	87,9%	43,3%
Média de Camponeses	16,5%	23,6%	75,4%	24,6%
Varição Relativa da REEst em relação à RLTb (importância das transferências na formação da renda)				
TrajectoriaCamponês.T1	3,3%	9,8%	28,3%	10,9%
TrajectoriaCamponês.T2	1,6%	9,3%	16,1%	3,2%
TrajectoriaCamponês.T3	2,6%	9,9%	9,8%	6,7%
Média de Camponeses	2,2%	9,6%	19,9%	6,5%
Valor absoluto <i>per capita</i> das transferências (R\$)				
TrajectoriaCamponês.T1	19,62	20,87	12,13	14,58
TrajectoriaCamponês.T2	14,04	20,35	9,30	14,49
TrajectoriaCamponês.T3	19,88	22,49	8,59	11,01
Total de Camponeses	16,50	20,85	10,98	13,90

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006. Tabulações especiais do autor.

Tabela A.5 – Valor e alocação dos investimentos

	Financiamento/ Investimento	Investimento/ Renda Líquida		Distribuição dos Investimento								
		Produção Agropec	Total	Total	Veículos	Tratores & Máquinas	Cult. Perma- nentes	Pasto	Silvi- cultura	Terras	Prédios	Anlmais
1995												
Campones T1												
Normal	26%	14%		100%	3,7%	3,2%	8,6%	23,5%	1,2%	9,5%	12,8%	37,5%
Pobre	24%	20%		100%	4,1%	1,8%	8,7%	27,0%	0,3%	9,4%	13,0%	35,6%
Sob Risco	26%	27%		100%	2,8%	1,6%	5,0%	25,3%	0,8%	10,5%	10,5%	43,5%
Total	26%	23%		100%	3,1%	1,8%	5,9%	25,4%	0,8%	10,2%	11,2%	41,6%
Camponês T2												
Normal	39%	11%		100%	2,5%	2,2%	9,1%	22,7%	0,3%	7,9%	10,3%	44,9%
Pobre	44%	9%		100%	3,1%	2,2%	10,0%	21,0%	0,2%	6,1%	10,8%	46,6%
Sob Risco	64%	6%		100%	3,4%	20,8%	12,3%	0,7%	0,3%	6,4%	11,7%	44,4%
Total	42%	10%		100%	2,7%	3,7%	9,6%	20,6%	0,3%	7,4%	10,5%	45,3%
Camponês T3												
Normal	30%	29%		100%	2,9%	3,1%	5,9%	22,6%	0,1%	14,9%	10,0%	40,6%
Pobre	28%	18%		100%	3,2%	5,4%	6,4%	19,8%	0,2%	8,7%	10,8%	45,5%
Sob Risco	30%	36%		100%	2,6%	4,0%	3,6%	23,0%	1,4%	10,0%	9,8%	45,6%
Total	30%	31%		100%	2,7%	4,0%	4,4%	22,5%	1,0%	10,9%	9,9%	44,6%
TotalTotal	27%	22%		100%	3,0%	2,2%	6,1%	24,7%	0,8%	10,1%	11,0%	42,2%
2006												
Campones T1												
Normal	63%	7%	5,8%	100%	14,3%	3,3%	3,7%	10,6%	0,1%	8,2%	41,8%	17,8%
Pobre	45%	28%	20,7%	100%	14,1%	3,0%	1,9%	7,4%	0,1%	12,7%	38,6%	22,1%
Sob Risco	49%	191%	81,6%	100%	16,0%	3,5%	1,4%	14,4%	0,1%	6,2%	41,1%	17,3%
Total	50%	42%	30,0%	100%	15,5%	3,4%	1,7%	12,7%	0,1%	7,7%	40,6%	18,3%
Camponês T2												
Normal	96%	3%	2,4%	100%	10,7%	4,7%	7,5%	15,5%	0,3%	4,1%	41,1%	16,2%
Pobre	72%	9%	6,8%	100%	17,6%	2,5%	8,5%	12,5%	0,1%	3,9%	36,4%	18,5%
Sob Risco	81%	14%	9,2%	100%	6,9%	1,5%	13,7%	9,5%	0,7%	8,9%	46,7%	12,1%
Total	87%	4%	3,3%	100%	12,3%	3,7%	8,5%	13,9%	0,3%	4,6%	40,3%	16,4%
Camponês T3												
Normal	52%	9%	7,1%	100%	8,5%	7,4%	3,0%	11,9%	0,0%	4,0%	51,5%	13,7%
Pobre	53%	26%	17,0%	100%	15,9%	2,6%	1,8%	12,2%	0,4%	2,0%	32,7%	32,5%

Sob Risco	66%	79%	38,2%	100%	8,7%	4,1%	0,9%	13,5%	0,2%	3,2%	49,5%	19,8%
Total	62%	34%	22,3%	100%	9,5%	4,4%	1,3%	13,1%	0,2%	3,2%	48,0%	20,4%
TotalTotal	56%	21%	16,0%	100%	14,0%	3,6%	2,3%	12,9%	0,2%	6,5%	42,0%	18,5%

CAPÍTULO IV

DINÂMICAS AGRÍCOLAS, ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS E POBREZA RURAL NO NORDESTE DO BRASIL: ESPECIFICIDADES REGIONAIS NOS CASOS DA CANA-DE-AÇÚCAR, DA FRUTICULTURA IRRIGADA E DA SOJA

■ **Ramonildes Alves Gomes**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - PB (PPGCS/UASA/UFCG).

■ **Roberto de Sousa Miranda**

Professor do Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar da Universidade Federal de Campina Grande - PB (CCTA/UFCG).

1. Introdução

Analisar padrões de sociabilidade e alterações nos processos de acumulação e desenvolvimento na região Nordeste do Brasil, considerando os impactos destes fenômenos sobre a pobreza rural desta região, é uma tarefa instigante e ao mesmo tempo desafiante. Exige reflexão sobre conceitos que reverberam no campo das políticas públicas e que têm custado caro à academia – entre os quais destacamos as noções de região, território, ruralidade, pobreza e desenvolvimento –, sem perder evidentemente a objetividade e a riqueza que emergem das experiências singularizadas pelos biomas e condensadas nas relações sociais enraizadas no passado, conformando mazelas que precisam ser enfrentadas no presente.

Neste trabalho, analisaremos os processos de mudanças no padrão da agricultura nordestina, a partir de três dinâmicas distintas: o complexo sucroalcooleiro na Zona da Mata; os polos de fruticultura irrigada e a especialização das culturas de exportação nos vales úmidos do semiárido; e a configuração agrícola do Cerrado nordestino¹. Este recorte, ainda que limitado, possibilitará compreender e analisar o impacto destas atividades sobre a pobreza, particularmente os pobres do campo, trabalhadores sem-terra, quebradeiras de coco, coletores, moradores, sitiante e grupos migrantes que habitam as franjas dos pequenos municípios, homens e mulheres que historicamente foram

¹ Para analisar o complexo sucroalcooleiro, tomamos como base os Estados de Pernambuco e Alagoas, os maiores produtores de cana na Mata Atlântica; os polos de fruticultura serão compreendidos a partir do recorte de Petrolina (PE) e do Vale do Açu (RN); já o complexo da soja será visto no cerrado dos estados da Bahia, Maranhão e Piauí.

alijados dos processos de distribuição de riquezas, cujo acesso às cotas de benefícios, direitos e justiça só conheceram por meio da assistência.

Nazaré Wanderley (2009) assinala que o Nordeste concentra quase metade da população pobre do Brasil. Dados do Censo Agropecuário de 2006 revelam que o número de indivíduos ocupados na agricultura no Nordeste é de 7.698.631. Destes, 1.833.148 em estabelecimentos patronais e 6.365.483 na agricultura familiar. Ainda com base no Censo, a área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no Nordeste corresponde a 75.594.442 ha; destes, 47.261.842 ha ocupados pelos estabelecimentos patronais e 28.332.599 ha pela agricultura familiar (IBGE, 2010). A partir destes dados pode-se inferir que, nos últimos 20 anos, vem ocorrendo um movimento de desconcentração fundiária, embora não seja possível visualizar alterações profundas no tocante ao *empowerment* dos grupos mais vulneráveis, uma vez que esta desconcentração é mais forte nas áreas do sertão semiárido e menos na Mata Atlântica, onde a cana-de-açúcar é cada vez mais pujante.

A escolha das dinâmicas agrícolas que serão analisadas levou em consideração o entrelaçamento de uma série de fatores, entre os quais os aspectos físicos (relevo, clima e hidrografia); aspectos biológicos (fauna e flora) e os aspectos definidos com e a partir do homem (processos institucionais, sociais e econômicos). Não é novidade que a resultante destes aspectos seja uma combinação de paisagens e culturas, moldadas e resignificadas discursivamente pelo homem em diferentes processos de interação.

Este texto não tem a pretensão de esgotar a complexidade dos processos que estão em curso na região, faremos apenas um esforço de leitura e de análise, utilizando, como recorte analítico, o questionamento das lógicas anunciadas e silenciadas nas entrelinhas das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e para o combate à pobreza rural. Interrogaremos a literatura e os dados que informam sobre a presença da cana-de-açúcar na Zona da Mata, sobre os polos de fruticultura irrigada e sobre a soja no Cerrado do Nordeste, com intuito de refletir sobre a eficácia destas dinâmicas no combate à pobreza e às desigualdades. Questionaremos como estas estratégias têm influenciado a superação da pobreza, enquanto privação de capacidades, aumento da renda e melhoria das condições de acesso a bens e serviços, como pressuposto para uma vida digna (Sen, 2000).

Apresentaremos cada uma das dinâmicas, historicizando o processo de especialização que tem possibilitado tanto a autonomização das respectivas estratégias econômicas, minimizando a dependência em relação ao Estado e aos mercados locais, quanto a reestruturação das relações de poder e interações entre os grupos sociais pobres e excluídos. O impulso dado à cana-de-açúcar nos últimos 15 anos, a pressão dos mercados internacionais, especialmente da Europa por produtos tropicais, e a necessidade de

alternativas para alimentação humana e animal asseguram uma posição de destaque à soja e aos polos de fruticultura irrigada. De um lado, as dinâmicas produzidas por estas estratégias constroem territorialidades valendo-se da internacionalização dos circuitos econômicos e tecnológicos do capital mundializado; e, de outro lado, contribuem para modificar a cara da pobreza rural no Nordeste (Gorz, 1991; Brandão, 2007).

São inúmeros os discursos que definem políticas públicas como projetos e estratégias de intervenção e redução das desigualdades. No plano da formulação, estes projetos pretendem responder a uma diversidade de situações, entre estas, a pobreza. Contudo, estes mesmos projetos adquirem hegemonia e quase sempre fortalecem grupos estabelecidos, a exemplo do agronegócio (Garcia Jr. e Heredia, 2009). As estratégias de intervenção que se apresentam hoje, voltadas para a promoção do desenvolvimento rural e combate à pobreza, enfatizam arranjos institucionais complexos, que levam em consideração a relação entre tecnologias, conhecimentos, políticas públicas, organização social e mudança ambiental (Stengers, 2002; Sardan, 1995). Estes dispositivos nem sempre são apreendidos pelos segmentos mais pobres da população.

Os programas e projetos governamentais e não-governamentais, voltados para a educação, qualificação para o trabalho, ocupação, geração de emprego e renda, combate à fome, desenvolvimento dos territórios rurais etc., têm conformado processos sociais, não lineares, indutores de operações, cujo objetivo é a transformação de um espaço social e a erradicação da pobreza. Por esta razão torna-se imperativo a mobilização de recursos técnicos e saberes para um estágio de desenvolvimento que inclua os pobres. Antes, portanto, é necessário ampliar as lentes para visualizar quem são estes pobres e de qual desenvolvimento estamos falando.

Para analisar estes dois aspectos – pobreza e desenvolvimento – Amartya Sen (2000) privilegia a categoria “liberdade” e justifica que a razão de toda e qualquer intervenção deverá revelar se houve, ou não, aumento da liberdade das pessoas. Não discutiremos aqui as liberdades substantivas definidas em função das capacidades que os indivíduos valorizam como importantes para sua qualidade de vida, já abordadas em outros trabalhos (Gomes, 2005). A proposta é examinar, especialmente sob o aspecto da presença do Estado, as áreas afetadas pelas dinâmicas agrícolas que serão analisadas no Nordeste, em que medida a pobreza tem sido enxergada para além do baixo nível de renda, ainda que este seja uma razão central para a privação de capacidades (Sen, 2000).

2. A Zona da Mata e a cara da pobreza no complexo sucroalcooleiro

A escolha da dinâmica sucroalcooleira é bastante exemplar de como podem ser vistos os meios de produção e reprodução da pobreza rural na região Nordeste. Neste ponto o olhar recairá sobre os fluxos de produção do complexo sucroalcooleiro, ten-

tando perceber que lógicas de desenvolvimento e de modernização se expressam nestas dinâmicas. Faremos isto interrogando sobre os seguintes aspectos: será, o sistema sucroalcooleiro, mais uma estratégia de crescimento econômico? Em que medida as decisões e regras de mercado, estabelecidas a partir da produção de cana-de-açúcar, estão referidas às demandas internas, no tocante às especificidades ambientais, às condições de trabalho e às possibilidades de empoderamento dos atores envolvidos?

O complexo sucroalcooleiro do Nordeste está localizado numa faixa de terras paralela ao Oceano Atlântico, do Rio Grande do Norte à Bahia, compreendendo uma grande área litorânea chamada Zona da Mata; nos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, a Zona da Mata compreende, ainda, várzeas de rios que deságuam no atlântico (Andrade, 1998). Esta faixa de terras possui entre 100 e 200 km de largura, entre o litoral e o Planalto da Borborema. A Zona da Mata, do ponto de vista do meio natural, apresenta-se como um complexo bioedafoclimático de elevada diversidade. A mata é uma mesorregião que se caracteriza por um clima quente e úmido e por duas estações bem definidas – uma mais chuvosa (inverno) e outra mais seca (verão). Esta é também a mesorregião mais povoada (com mais de 34% da população). É na Zona da Mata que se estabelece a cana-de-açúcar, sendo esta, atualmente, a área mais industrializada e urbanizada do Nordeste.

Historicamente a cultura da cana-de-açúcar esteve aliada à concentração de poder, de terras e de recursos públicos. Dizemos que esta aliança, em grande medida, explica a perpetuação da pobreza tanto na Zona da Mata como em outras regiões do Nordeste (Agreste e Sertão). As inúmeras tentativas de modernização do parque açucareiro, levadas a efeito em diferentes momentos, por meio de políticas de financiamento estatal, não foram exitosas, a qualidade inferior do açúcar, a baixa produtividade das usinas, as inúmeras dificuldades de renovação tecnológica, a inexperiência técnico-financeira e administrativa por parte dos dirigentes corroboraram para o fechamento de muitas usinas na década de 1990, especialmente nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas.

Desde o período colonial a atividade canavieira convive com ciclos de prosperidade, entrecortados por ciclos de crises e dificuldades, cujas soluções têm como marcas a forte articulação de usineiros para reivindicar medidas protecionistas ao Estado. Esta estratégia permite uma transferência significativa de recursos em forma de subsídios, créditos e reserva de mercado. Ao mesmo tempo, percebe-se que no Nordeste a leniência do setor, o retardo no que se refere à incorporação de padrões tecnológicos e gerenciais vem provocando uma queda na posição em relação a outras regiões do País, a exemplo do Sudeste. Segundo os dados da Conab (2010) sobre a estimativa da produção de cana-de-açúcar na safra 2007/08, as regiões Centro-Sul respondem por 87,43% da produção, enquanto as regiões Nordeste e Norte, por 12,57%.

Hoje, a área ocupada pela cana-de-açúcar no Nordeste é de 1.202.371 ha. Do total da cana-de-açúcar produzida no Brasil, 88,67% destina-se à indústria sucroalcooleira e 11,33% à fabricação de cachaça, alimentação animal, rapadura e açúcar mascavo. A produção de álcool no Nordeste foi de 27,25 milhões de toneladas em 2009 (Conab, 2010). Já a cana-de-açúcar esmagada pode ser aferida por estado, destacando-se os estados de Alagoas (24,14 milhões de t) e Pernambuco (16,39 milhões de t). Ante os números comprova-se que o setor vive um intenso processo de expansão, decorrente da expressiva demanda interna e externa; por esta razão, constatam-se mudanças que se referem à ampliação da capacidade produtiva desta dinâmica econômica, tais como: melhoria tecnológica, introdução de novas espécies adaptadas ao clima e intensificação, em particular, intensificação do sistema de corte, por meio da substituição do trabalho manual pelo trabalho mecanizado.

Embora a cana-de-açúcar tenha crescido sob o monocultivo, associado a relações de trabalho injustas e à devastação de parte significativa da Mata Atlântica, é inegável a importância do setor, principalmente o impacto deste sobre os níveis de emprego e renda. Além deste último aspecto, que será detalhado no próximo item, é importante ressaltar outras tendências sinalizadas atualmente pela presença da cana-de-açúcar na Zona da Mata, particularmente nos estados de Pernambuco e Alagoas. Dentre estas tendências, destacaremos a presença e o lugar da cana nos assentamentos, o aumento da migração para as periferias das cidades, o crescimento da renda local dos municípios de pequeno e médio porte, decorrente dos programas de transferência de renda, a tímida diversificação das atividades agrícolas e, conseqüentemente, de setores do comércio e do turismo.

2.1 A presença da cana-de-açúcar na Zona da Mata do Nordeste

O Brasil chega ao século XXI como o maior produtor mundial de etanol (ver Tabela 1). Atingir este patamar de produção tem implicado na expansão indiscriminada da monocultura de cana-de-açúcar, com o objetivo claro de, num curto período de tempo, dobrar a área cultivada, segundo Cândido e Malagodi (2009), estima-se que ultrapassemos a meta de 6 milhões para 12 milhões de hectares. O estabelecimento desta meta revela os objetivos de uma política governamental de produção de agrocombustíveis, discursivamente apresentados como energia limpa.

Tabela 1 – Produção e área colhida de cana-de-açúcar no Nordeste

PRODUÇÃO (TONELADAS)					
1970	1975	1980	1985	1995	2006
23.455.219	31.118.500	44.336.924	62.624.049	47.075.813	58.989.062
ÁREA COLHIDA (HECTARES)					
1970	1975	1980	1985	1995	2006
621.070	771.635	977.580	1.263.394	1.003.305	1.131.518

Fonte: Censo Agropecuário. IBGE (2010).

Questões sociais, que também fazem parte deste cenário e que estão diretamente relacionadas aos bolsões de pobreza, têm passado ao largo das preocupações com o paradigma energético, ou seja, questões que envolvem as condições de trabalho no corte da cana. Em 2007 o Jornal Folha de São Paulo divulgou dados do Ministério do Trabalho que confirmam que 50% dos casos de trabalhos, nos quais se encontram fortes semelhanças com o trabalho escravo, estão concentrados nas áreas de cana. Situação exemplar do que os dados gerais expressam são corroboradas em trechos da entrevista concedida pelo auditor fiscal do Ministério do Trabalho e Emprego do Estado de Alagoas, em 03/11/2009.

Olha, a jornada de trabalho, fazendo uma retrospectiva do setor aqui, até relacionadas às praticadas em outros estados do Nordeste, é uma jornada elevada, então, aqui era comum quando eu entrei o turno de 12 horas de serviço; este era o patamar mínimo. Então, acessava os controles de ponto e via lá 12, 13 horas extras, mas a jornada era de 12, 13, 14 inclusive com ausência de repouso semanal de 24 horas, em atividades consideradas com um certo grau de penosidade (...).

Na outra face desta mesma moeda, evidenciam-se outras tendências no setor sucroalcooleiro que estão relacionadas ao processo de reestruturação produtiva e seus rebatimentos sobre a paisagem na Zona da Mata, que, no curso dos últimos 40 anos, em certa medida, favoreceram a luta pela terra e pela conquista de direitos dos trabalhadores. Este cenário não muito distante resultou tanto na pressão sobre o latifúndio improdutivo, como na ampliação da fronteira da agricultura familiar. Entretanto, as mudanças recentes, decorrentes do processo de modernização da agricultura e da forte pressão do mercado interno e externo, sobre a produção do etanol e de outros biocarburantes, têm levado a uma espécie de recrudescimento simbólico e material da luta pela terra. Diferentes instâncias de mediação e movimentos sociais continuam

se posicionando contrários ao plantio da cana-de-açúcar nas áreas de assentamento, entretanto a cana torna-se cada vez mais sedutora, na medida em que o arrendamento dos lotes para o plantio tem sido uma estratégia menos arriscada, comparada ao cultivo das “lavouras brancas”², cujas condições de plantio, escoamento e comercialização são desfavoráveis.

Moreira e Targino (2009), analisando o impacto da cana sobre os Projetos de Assentamento (PAs) da Zona da Mata, afirmam que, de fato, o aumento da produção de cana-de-açúcar tem sido um incremento importante para a renda familiar, e que ainda que estes queiram continuar plantando a “lavoura branca”, esta não é suficiente para garantir a sobrevivência da família. Já a cana, mesmo sendo vendida aos atravessadores para as usinas e engenhos da região, mostra-se mais rentável. Importa notar, neste fenômeno, que a atual expansão canavieira nos assentamentos, ainda que represente uma nova forma de subordinação do trabalho ao capital sucroalcooleiro, não significa necessariamente um retorno à situação de sujeição do campesinato ao agronegócio, tampouco uma volta à monocultura. A cana representa, mesmo nestas áreas, uma fonte de renda importante para assegurar condições mínimas de sobrevivência às famílias assentadas.

O reconhecimento institucional da agricultura familiar desde 1996, pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), vem permitindo, por meio de diversas linhas de crédito, que o agricultor familiar combine diferentes lógicas e estratégias produtivas. O impulso oferecido pelo Pronaf à agricultura familiar afetou também as áreas dos assentamentos, por intermédio de estratégias de combinação de cultivos de milho, feijão e mandioca com a cana-de-açúcar. Estas parcerias têm possibilitado a permanência dos trabalhadores nas áreas reformadas pela reforma agrária.

Se, por um lado, a cana-de-açúcar tem assegurado condições mínimas de sobrevivência aos segmentos mais pobres da Zona da Mata, por outro, simbólica e materialmente, ela também representa riscos para os assentados. No primeiro momento, cria-se uma expectativa de alteração em relação ao preço da cana ofertado pelas usinas e, no segundo, nas sucessivas safras, observa-se que o preço oscila ao longo dos meses no estado de Pernambuco, como podemos visualizar na tabela 2:

² São lavouras temporárias como o milho, o feijão, a mandioca, entre outras culturas que se destinam também ao autoconsumo.

Tabela 2 – Preço da tonelada de cana-de-açúcar pelo sistema ATR em Pernambuco

MÊS	PREÇO DA TONELADA DE CANA (R\$)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Janeiro	28,44	28,55	40,02	26,23	36,44	51,39	40,14	31,42	39,06	70,59
Fevereiro	28,41	27,86	43,94	25,61	35,53	54,40	40,02	32,33	46,18	70,71
Março	28,86	26,41	43,98	26,41	37,18	56,74	38,98	36,03	43,85	58,25
Abril	29,72	25,99	41,78	28,85	37,64	58,15	38,29	34,09	42,74	52,32
Maiο	30,30	26,12	40,28	30,46	35,65	56,85	36,77	33,35	48,53	49,87
Junho	31,80	27,62	36,02	32,21	34,34	55,59	34,11	33,60	49,20	49,89
Julho	31,98	28,44	33,64	34,57	37,46	56,50	34,79	37,90	50,61	51,66
Agosto	31,57	29,69	35,32	35,89	38,55	52,71	35,07	38,73	54,01	55,54
Setembro	31,41	31,95	31,30	34,58	37,81	43,61	32,16	36,60	54,26	60,30
Outubro	30,19	37,86	27,42	36,47	39,40	39,62	29,72	36,60	54,15	66,67
Novembro	27,26	37,77	26,34	37,92	39,14	39,69	30,23	35,97	52,30	68,78
Dezembro	27,50	39,08	27,87	36,52	43,40	39,88	31,88	36,15	55,65	71,10
Média	29,78	30,61	35,65	32,14	37,71	46,14	35,18	32,07	49,21	60,41

Fonte: AFPC (2011).

A cana-de-açúcar gera renda, mas também gera pobreza. Este não é apenas um trocadilho, mas o fato é que, segundo as famílias assentadas nas áreas de assentamento, o trabalho de assistência técnica é irregular e descontínuo, não há estratégias seguras de comercialização para as culturas brancas; por estes motivos, para os assentados, a cana continua sendo rentável economicamente.

Nos últimos 5 anos a luta pela terra na Zona da Mata nos estados de Alagoas e Pernambuco arrefeceu. Ainda assim, não se pode negar que a criação de assentamentos, simbolicamente, é uma expressão da luta contra a monocultura e contra o latifúndio. Do mesmo modo, é inquestionável que a falência de alguns engenhos e os abusos de poder dos grandes proprietários de terras, produtores de cana, tenham concorrido para a mobilização dos trabalhadores na luta histórica a favor da reforma agrária. Contudo, a concentração de terras e poder, segundo o índice de Gini (Tabela 3), permanecem como fator limitante para a superação da pobreza, cuja origem reside na concentração de terras, renda e poder na Zona da Mata.

Tabela 3 – Índice de Gini da distribuição do PIB a preços correntes

ESTADO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pernambuco	0,7954	0,7898	0,7962	0,7953	0,7986	0,7970	0,7934	0,7987	0,7953
Alagoas	0,7248	0,7176	0,7401	0,7498	0,7588	0,7520	0,7569	0,7651	0,7545

Fonte: IBGE (2010).

A articulação entre movimentos sociais, Igreja Católica e ONGs tem chamado a atenção da Justiça do Trabalho e de outros setores da sociedade civil para as relações de trabalho, no sentido de assegurar direitos trabalhistas, como o preço da jornada de trabalho, cujos pagamentos continuam sendo feitos por produtividade, variando os acordos de uma área para outra. Face à concentração de terras e rendas, a presença da cana-de-açúcar está indubitavelmente associada ao empobrecimento das populações do campo; mas é importante ressaltar que as novas exigências do mercado nacional e internacional têm atraído outros investimentos para a Zona da Mata, em particular no estado de Pernambuco, do qual falaremos no próximo item, mas não exclusivamente, uma vez que a proximidade entre a mata e as metrópoles litorâneas é uma característica física da maioria dos estados do Nordeste.

2.2 Diversificação e potencialidades produtivas na Zona da Mata do Nordeste

Se, de um lado, a presença da cana-de-açúcar se constitui numa das caras da pobreza, é verdade também que o desemprego provocado pela falência de algumas usinas agravou as condições de vida das populações que vivem na Zona da Mata, potencializando a luta pela reforma agrária. Atualmente, muitos dos ex-trabalhadores das usinas são assentados da reforma agrária, mas continuam vendendo sua força de trabalho aos usineiros, a partir da produção da cana em suas próprias parcelas, vendendo-a para os usineiros.

Além das alterações ocorridas na dinâmica da cana-de-açúcar na área da Zona da Mata, tanto em Pernambuco como em Alagoas, outras iniciativas econômicas têm sido potencializadas, num esforço de diversificação das atividades econômicas, mas também como estratégia para criar alternativas às condições que reproduzem e mantêm a pobreza. O significado dessas alterações não pode ser compreendido apenas pelo viés economicista, ou seja, do aumento das possibilidades de acesso à renda e a outros bens que representam segurança material, tais como equipamentos coletivos e serviços.

O fenômeno da urbanização em curso nas últimas duas décadas tem se caracterizado, principalmente, pelo crescimento das cidades médias, acompanhado da

periferização dos centros urbanos, decorrente da forte tendência que algumas áreas metropolitanas apresentam para o progresso, por causa da concentração das atividades econômicas. Um exemplo dessa realidade são os investimentos no entorno do município de Cabo de Santo Agostinho, que está situado na região metropolitana de Recife. O complexo industrial portuário de Suape é um empreendimento que comporta quatro instalações importantes, sob o ponto de vista da geração de emprego e renda: (1) a acostagem de navios, (2) o Píer de Granéis Líquidos (PGL), (3) o Cais de Múltiplos Usos (CMU) e (4) o Parque de Tancagem, que movimentam *containers* (Vainsencher, 2009).

Para o bem ou para o mal, a ação destes investimentos recai fundamentalmente sobre os mais pobres, em especial sobre os trabalhadores da agricultura e desempregados da cana, uma vez que a maior parte dos indivíduos que fazem parte destes grupos possui baixa escolaridade, apresentando, portanto, uma probabilidade relativamente alta de cair na pobreza. Na maioria das vezes, sem escolaridade e sem qualificação, este contingente de reserva tem sido recrutado para o trabalho pesado, necessário para a construção da infraestrutura do complexo de Suape, dado significativo para refletirmos sobre esta nova fase dos investimentos urbanos e da *interface* destes com a pobreza rural.

A partir de 2004, com a instalação da Emplal, indústria de embalagens plásticas, foi também inaugurado o Centro de Treinamento do Complexo Industrial Portuário de Suape, um empreendimento voltado para o atendimento dos funcionários das empresas instaladas no Porto. Posteriormente, investimentos alavancados pela Petrobrás em parceria com a Petróleo da Venezuela (PDVSA) para exploração e refinamento de petróleo, geraram aproximadamente 10 mil empregos durante a sua construção e, ao serem concluídas, estima-se que possam abrigar 1,5 mil trabalhadores.

Certamente o acesso ao emprego, ocupação e renda não podem ser pensados isoladamente quando se trata de definir estratégias para combater à pobreza rural, sobretudo em áreas cujos elementos determinantes da pobreza são substancialmente a concentração da riqueza e a falta de condições estruturais que possibilitem a superação desta. Contudo, é inegável que a presença das empresas no Complexo de Suape tem contribuído para a diversificação das atividades econômicas, que vão desde o crescimento do mercado imobiliário, passando pela construção civil, pelo turismo, chegando até às atividades industriais ligadas aos diversos setores produtivos, que podem ser vistos a partir da instalação das seguintes empresas: *Aluminic Industrial S/A*, a *Bonesa Borracha S/A*, a *Cimec-Cia. Industrial e Mercantil de Cimentos*, a *Concreto Redimix do NE S/A*, a *Copagás Distribuidora de Gás Ltda.*, a *Esso Brasileira de Petróleo S/A*, a *Granex- Granitos de Exp. do NE Ltda.*, a *Indústria de Caixas Plásticas do NE Ltda.*, a *Pedra Cerâmica Santo Antônio S/A*, a *Petrobrás Distribuidora S/A*, a *Refresco Guarapapes Ltda. (Coca-Cola)*, a *Shell do Brasil S/A* e a *Termo Fértil S/A*.

É evidente que a dinâmica exigida por esses empreendimentos, no que se refere à condição de absorção dos trabalhadores, especialmente aqueles vindos originalmente das áreas rurais e sem um capital que lhes credencie para o trabalho qualificado, não consegue alterar radicalmente, e em pouco tempo, a realidade da pobreza, especialmente porque os mecanismos e lugares de poder não foram modificados. Os mais pobres, ainda que em melhores condições de vida e acesso aos serviços essenciais básicos, permanecem sujeitos a condições de trabalho precárias, que não os autorizam a desenvolver potencialidades e capacidades. Na verdade, as condições criadas são alternativas contingenciais, tomadas até como se não houvesse outra opção para os que ali se encontram. Assim, sob um ponto de vista estritamente econômico, os projetos voltados à diversificação, em alguma medida, são controvertidos, uma vez que continuam mantendo a desigualdade social, enquanto parâmetro de avaliação de poder importante, praticamente inalterada. Contudo, uma rigorosa avaliação, com base em indicadores sociais de saúde, alimentação, condições de trabalho etc., facilmente indica que a relação custo-benefício tem sido compensadora principalmente para os segmentos mais pobres do campo e quando comparada ao momento anterior.

3. Os vales úmidos nos sertões secos: a irrigação e os polos de fruticultura

A conotação do Nordeste semiárido como região problema, associada às secas periódicas, ao coronelismo, ao banditismo, às revoltas e aos movimentos de contestação e rebeldia, assim como à concentração de terras e rendas, são aspectos integrantes de uma imagem do Nordeste, que explica desigualdades e contradições materializadas nos baixos indicadores de desenvolvimento, chamando a atenção para a necessidade de políticas públicas e programas governamentais. Sob o paradigma do combate às secas, estratégias de desenvolvimento, como os Perímetros Irrigados, foram implementadas com o intuito de minimizar problemas oriundos da falta de água no Nordeste.

Analisar a pobreza rural no Nordeste impõe a necessidade de desnudar os Polos de Fruticultura Irrigada, com destaque para os chamados vales úmidos de Açu-Mossoró e de Petrolina-Juazeiro, enquanto espaços de dinamismo econômico. Os cenários que abrigam a produção de frutas irrigadas para exportação instigam os seguintes questionamentos: quais os atores envolvidos nestas dinâmicas? Como os segmentos pobres participam destes espaços produtivos? e quais os impactos dessa estratégia econômica sobre a pobreza rural? Consideramos que é importante problematizar os fatores que induzem a que tenhamos, numa mesma área, índices de crescimento econômico elevados e indicadores sociais que retratam pobreza e desigualdade.

Entre as estratégias levadas a efeito para impulsionar o desenvolvimento do Nordeste e viabilizar a consolidação do Estado Nação, destacamos a construção de espaços

produtivos e irrigados no semiárido nordestino. A agricultura irrigada sempre foi considerada uma alternativa importante para a constituição de uma classe de produtores no semiárido. Nesta empreitada o estado teve um importante papel, participando ativamente, tanto por meio do financiamento da infraestrutura produtiva (irrigação, energia, estradas, construção de agrovilas e equipamentos coletivos) como na promoção de estratégias econômicas (crédito, assistência técnica, informações) e de novas institucionalidades. Contudo, como todo processo de inovação, a chamada grande irrigação acomodou interesses de indivíduos e grupos em detrimento dos desejos e necessidades de outros, especialmente da população local (Mota, 2009).

A irrigação pública no Nordeste foi, nas décadas de 70 e 80, com a construção dos perímetros irrigados – e continua a ser, no presente, com o projeto de transposição do Rio São Francisco³ – implementada sem alterar a estrutura concentradora das relações de produção existentes. A criação de polos de fruticultura irrigada, nas últimas décadas do século XX, é exemplo de como o processo de modernização da agricultura no Nordeste, ainda que tenha dinamizado certas áreas, manteve a estrutura-fundiária concentrada (Carvalho, 1988).

Em todo caso, a irrigação é o ponto central de uma política, cujo objetivo principal era a criação de projetos voltados à produção agrícola, com utilização de mão de obra familiar, sob a coordenação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e da Companhia Vale do São Francisco (Codevasf). No caso dos Perímetros Irrigados do Dnocs, a intenção do Estado era transformar as unidades familiares descapitalizadas do semiárido numa “classe média rural” produtora e consumidora (Brasil, 1982). Já na região do São Francisco, o Estado se empenha em criar regiões globais, que redefinem as relações entre Estado, capital e trabalho (Bursztyn, 1984; Bonano et al., 1994).

Para Gomes da Silva (1999), é inegável a participação do Estado nesses processos de criação de vales úmidos e de arranjos produtivos locais a exemplo dos espaços que iremos tratar aqui, o Vale do Açu-Mossoró (RN) e o Vale do São Francisco, que abrange os municípios de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA). Estas são consideradas áreas dinâmicas e modernas porque conseguiram se destacar como espaços produtores de frutas para os mercados da Europa e dos Estados Unidos, por meio de um processo de gestão articulado às empresas privadas. O protagonismo dessas empresas se destaca na transformação dos espaços locais e nas novas relações que se estabeleceram com trabalhadores, agentes de mercado e consumidores.

3 No período anterior, basicamente entre os anos 1950 e 1970 do século XX, a região do São Francisco foi cenário de uma onda migratória, em virtude das grandes obras de engenharia, como a construção do complexo de hidrelétricas (Paulo Afonso, Sobradinho e Xingó).

3.1 A construção de territórios⁴ dinâmicos e globalizados

A criação estratégica de áreas dinâmicas economicamente exige a rearticulação das relações entre a população local e aqueles que para lá se deslocaram (empresários e trabalhadores). Na experiência de criação do Vale do São Francisco, diferentes aspectos motivaram o deslocamento de grupos empresariais para essa área, entre os quais podemos citar os aspectos físicos (terra, água e tecnologia), a disponibilidade de mão de obra e uma demanda cada vez mais crescente pelas chamadas frutas tropicais.

Entre os grupos que se estabeleceram como empresários no Vale do São Francisco, destacam-se os de origem japonesa, italiana e nordestinos (que fizeram um deslocamento de retorno das regiões Sul e Sudeste para essa área). Os italianos trouxeram a experiência com a produção de uva; os imigrantes de origem japonesa que já viviam no Brasil desde as primeiras décadas do século XX, trouxeram para o Vale do São Francisco experiências diversas relacionadas à fruticultura; já os nordestinos, que retornaram para o Vale, trouxeram experiências que se assemelham às dos japoneses. Em síntese, esses grupos engendraram um novo movimento de capitais no campo da fruticultura irrigada (Cavalcanti, 2009).

Segundo Gomes da Silva (2006), os resultados deste esforço de desenvolvimento, em termos de aumento da produção de frutas frescas, são evidenciados, tanto na variedade das frutas, quanto na quantidade produzida atualmente. Na área do Vale do São Francisco a fruticultura passou a ser a principal atividade praticada por colonos e empresas. Destacam-se a produção de uva, banana, coco, manga e goiaba. Ressalta-se ainda que as empresas concentram suas atividades na produção de manga e uva, imprimindo, portanto, uma lógica de predomínio completo da fruticultura, com pouca, ou nenhuma, diversificação por parte destes grupos.

O modelo de desenvolvimento implementado no Vale do São Francisco previa também a distribuição de lotes para famílias “colonas”. Estas, em sua grande maioria, já habitavam na região como ribeirinhos. Mas, com o processo de inundação das áreas para a construção das barragens, essas famílias perderam as terras, que eram espaços de trabalho e de moradia, sendo, então, contempladas com lotes dentro das áreas de irrigação. Contudo, face às exigências do mercado globalizado e o despreparo técnico dessas famílias, aos poucos os colonos foram vendendo suas terras para os migrantes, sobretudo estrangeiros. Em muitos casos, paradoxalmente, os colonos acabaram se tornando empregados nas terras onde antes eram proprietários (Cavalcanti, 1999).

⁴ Adotamos a definição de território enquanto espaço de disputas entre grupos sociais que procuram legitimar e institucionalizar suas demandas.

A construção do Vale Açú-Mossoró teve início nos anos 1970 e contou com a presença decisiva do Estado, por meio da alocação de recursos, especialmente, na construção da infraestrutura para irrigação (canais, barragens, poços artesianos etc.), mas, também, com a isenção de impostos, que mudava a configuração do mercado de terras, favorecendo a instalação de grandes empresas. Assim como no Vale do São Francisco, no Açú-Mossoró a oferta de mão de obra também aparece como sendo outro forte atrativo. O Vale do Açú-Mossoró apresenta ainda uma característica singular, importante para compreender o dinamismo desta área, que são as diferentes formas de integração no mercado de produtos (pescado, sal, petróleo entre outros).

Embora os programas iniciais, voltados para o desenvolvimento do Vale, tenham definido como público-alvo desse modelo de irrigação, os pequenos produtores locais, sitiantes, moradores etc., no momento posterior, basicamente a partir dos anos 90, empresas como a Maisa passam a intermediar a produção de empresas menores, assumindo a liderança na exportação de melão para o Centro-Sul. Figuraram ao lado da Maisa empresas como a Frunorte, Finobrasa, PS, Nordeste e a Fazenda São João; mesmo com a falência destas empresas, a regulação do mercado nesta área ainda permanece oligopolizada, desse modo, destacamos atualmente a presença de multinacionais no Vale, a exemplo da Del Mont Fresh.

Ainda que tenhamos atualmente um descompasso entre o dinamismo econômico do Vale Açú-Mossoró, caracterizado por índices elevados de produção e produtividade, e indicadores sociais bastante questionáveis, o fato é que o Vale figura como o maior produtor de melão do país, com 90% dessa produção sendo exportada (Silva e Carvalho, 2002). Além do melão, outras frutas também apresentam uma produção expressiva como uva, manga e banana.

3.2 Os pobres nos vales úmidos do semiárido

Tanto no Vale do São Francisco, quanto no Vale do Açú-Mossoró, a população mais pobre é constituída pelas pessoas do lugar, ou seja, os pequenos produtores, sitiantes, moradores, meeiros, sem terra, cuja condição de existência pressupõe relações de dependência e sujeição. Despreparados para a lógica modernizadora da irrigação, os grupos inicialmente beneficiados com lotes para irrigação acabaram vendendo suas áreas e passaram a prestar serviços às empresas nacionais e/ou multinacionais instaladas nos Vales.

É sabido que o progresso tecnológico vivenciado nestas áreas não transformou as relações de trabalho. Aliás, em algumas situações houve um aumento da dependência do trabalhador rural em relação ao proprietário da terra; percebe-se que, de fato, mudou mesmo a natureza deste proprietário, que não é mais o patrão, o compadre, ou

o fazendeiro. No mundo globalizado as grandes empresas protagonizam as relações de mando e decisão. Neste contexto, estamos diante de cenários em que processos de modernização crescente se articulam a formas não modernas de organização do trabalho (Bendini, 2007).

Falar da experiência concreta dos pobres nestas áreas impõe a tarefa de localizá-los. Tanto no Vale do Açu-Mossoró, quanto no Vale do São Francisco, essa população tem a mesma origem, quer dizer, os mais pobres são os trabalhadores migrantes, ou não, mas são, com certeza, os trabalhadores das empresas produtoras de frutas. Em geral, nos lotes dos colonos, trabalham em média 4 pessoas, entre membros da família e trabalhadores contratados, quase sempre na forma de diaristas e/ou submetidos a relações de trabalho completamente informais.

É importante ressaltar que os colonos das áreas do Vale de Açu-Mossoró, segundo França Silva (2009), baseando-se na pesquisa empírica realizada nessa área, se definem como agricultores familiares, dispondo de uma renda mensal obtida a partir da produção de lotes de 8,6 ha, que redem, em média, R\$50.000,00; além deste dado, a autora chama atenção para o fato de que a maioria deles possui automóveis, como Hilux e Corola, o que revela um poder de consumo elevado deste grupo. Também nos lotes dos colonos irrigantes predomina a monocultura e não há nenhum traço de cultura diversificada, dado que foge completamente do modelo ideal de agricultura familiar.

A realidade do Vale do São Francisco, no que se refere à capacidade de participação dos colonos nesta dinâmica, é completamente diferente do que ocorre no Vale do Açu, depois de mais de 30 anos de criação dos perímetros irrigados (Bebedouro, Nilo Coelho, Petrolândia etc.), os lotes agrícolas entregues aos colonos irrigantes não se viabilizaram economicamente. Neste caso, diversos fatores interferiram nesta dinâmica, impossibilitando a evolução dos sistemas produtivos e também da gestão da produção. O modo como as empresas vindas de fora passaram a gerir as áreas produtivas alterou rapidamente o padrão produtivo, substituindo a cultura de subsistência por culturas mais exigentes em termos de investimento tecnológico e de capital. O padrão de modernização da fruticultura irrigada no Vale do São Francisco exige um produtor mais sofisticado, capaz de se inserir nas fileiras da produção frutícola e com um nível de qualidade exigido pelos mercados globalizados.

E os trabalhadores da fruticultura irrigada do Nordeste como estão? É importante pensar que a relação entre trabalho e pobreza nestas áreas, passa exatamente pelo movimento de capitais e de empresas transnacionais. Assim, o controle sobre os trabalhadores, por meio de mecanismos de avaliação fitossanitários, com vistas à certificação dos produtos, emerge como uma modalidade nova de demonstração de poder na relação entre as empresas e os trabalhadores da fruticultura. Atualmente, tanto no

Vale do Açu-Mossoró, quanto no Vale do São Francisco, os trabalhadores são punidos e responsabilizados pela qualidade dos produtos.

A situação acima mencionada é uma expressão da pobreza que se manifesta no desequilíbrio de posições ocupadas pelos diferentes atores inseridos no processo, e também pela evidente condição de sujeição, às quais estão relegados os trabalhadores. Grosso modo, os trabalhadores destas áreas são jovens, situam-se na faixa etária entre 20 e 30 anos, casados e pais de família. Com base nisto, pode-se concluir que apesar do emprego na fruticultura ser, na maioria das situações, sazonal, temporal e precário, esta atividade, segundo o Idema (2011), gera 02 postos de trabalho por hectare. Constata-se que o nível de especialização deste grupo de trabalhadores é bastante baixo, menos de 20% possuem o primeiro grau completo e quase 25% é analfabeto.

As pesquisas revelam que nessa área dos Vales, a baixa qualificação e/ou falta de especialização, até então, não tem sido um obstáculo para o emprego na fruticultura irrigada. Mesmo com a baixa escolaridade dos trabalhadores e a adoção de tecnologia de ponta pelas empresas, esta equação tem sido resolvida com treinamentos rápidos, cursos práticos de curta duração e, especialmente, com a transmissão de conhecimentos dos trabalhadores mais “experientes” para os menos “experientes” (Lara Flores, 1998; Mota, 2003; Cavalcanti, 2004; França Silva, 2009). A especialização para este grupo ocorre no dia a dia, no próprio fazer laboral.

Apesar da incontestável mobilidade do capital nestas áreas e do dinamismo econômico evidente, segundo dados do PIB local e da geração de *commodities*, é também inegável que este modelo de desenvolvimento ainda produz resultados desiguais para o ambiente e para a população local. Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) acerca dos indicadores sociais (Tabela 4), nos maiores municípios destes Vales, Petrolina, Juazeiro, Açu e Mossoró, constata-se a seguinte realidade:

Tabela 4 – Estimativa do número de famílias pobres nos polos de fruticultura irrigada

MUNICÍPIO	FAMÍLIAS POBRES (2006)	FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA (2006)	BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA (2011)
Petrolina	29.427	42.365	29.475
Juazeiro	22.335	33.379	24.188
Açu	5.607	8.507	6.079
Mossoró	22.108	35.532	15.948

Fonte: Brasil (2011).

A notoriedade da contradição entre crescimento econômico e desigualdade implica afirmar que, se de um lado a pobreza ainda reina nestas áreas, de outro, os Vales conti-

nuam sendo polos atrativos de mão de obra e emprego certo, ainda que as condições de inclusão pelo trabalho se dêem, nestas áreas, via baixa remuneração e desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas vigentes. Os contratos de trabalho são extremamente flexíveis e estão relacionados tanto a demandas gerais como locais. A remuneração nestas áreas ilustra a relação flexibilização, precarização e reprodução da pobreza, na medida em que aproximadamente 70% dos trabalhadores ganham até um salário mínimo. Isto explica porque um município como Petrolina (PE), com um potencial de crescimento pujante, apresenta quantitativos praticamente idênticos aos dos municípios pobres em termos de cobertura do Bolsa Família.

3.3 A especialização regional e os impactos sobre a pobreza

O capital produtivo instala-se em regiões específicas, permanecendo num lugar onde consegue melhores condições para se reproduzir. Esta tese retrata, com clareza, as experiências dos Vales de Açú-Mossoró e do São Francisco. Em ambas há uma modernização que é caracterizada pelos elevados índices de produção, como também de produtividade, exportando frutas frescas para os Estados Unidos, a União Européia e o Mercosul.

Nas últimas décadas, a produção do Vale de Açú-Mossoró assumiu a capacidade de abastecer um variado estoque de necessidades espalhadas por todo o mundo. A produção desta área representa um avanço tecnológico significativo, bem como de organização agrícola do Rio Grande do Norte, além disso, seus produtos têm atravessado as fronteiras brasileiras, se constituindo no espaço globalizado de produção capitalista (França Silva, 2009).

Segundo Cavalcanti e Bendini (2001), a fruticultura do Vale do Açú-Mossoró passou por mudanças no seu perfil de produção, pois, de produtor de melão destinado à exportação, se submete a novas incursões da gigantesca Del Monte, para a produção de bananas, que se tornou o principal produto. A Del Monte Fred investiu mais de US\$100 milhões, ampliando sua área ao longo dos anos, chegando a ter, em 2007, aproximadamente 4.000 ha, empregando em torno de 3.000 trabalhadores.

No Vale do São Francisco, os desafios da especialização regional são ainda maiores. É necessário produzir, além dos produtos, um ambiente saudável e com apelo identitário capaz de sensibilizar consumidores e conquistar mercados. A partir desses imperativos, as empresas lançam mão de estratégias que permitam rastrear os produtos, a mercadoria e o trabalhador. Segundo Cavalcanti (2009), desde 2004, os produtores estabelecidos no Vale do São Francisco incluíram em suas pautas compromissos com empresas de certificação reconhecidas como a EUREPGAP e a GLOBALGAP. Tais compromissos trazem inúmeros desdobramentos, sobre a produção e o lugar do Vale do

mercado globalizado de frutas, mas também sobre a condição de participação dos pobres nestes processos.

Estar certificado implica melhores condições de participação no mercado globalizado. Atualmente, alcançar esse padrão de qualidade na produção representa o desejo de produtores (grandes e pequenas empresas) e de trabalhadores, tendo em vista que a apelação identitária, ou a personificação dos produtos, deve aparecer nas embalagens e nos procedimentos próprios de acondicionamento, mas também na singularidade dos sabores das frutas, na tropicalidade. Reunir estes aspectos aumenta as chances de conseguir licença para exportar e se traduz para os trabalhadores pobres em aumento de postos de trabalho e demanda por produtos.

Mas, tanto no Vale do Açu-Mossoró, quanto no Vale do São Francisco, os pequenos produtores, agricultores familiares, colonos etc. enfrentam inúmeras dificuldades para atender às exigências das empresas de certificação, portanto as possibilidades de alcançar o mercado externo estão cada vez mais distantes. No caso do Vale do São Francisco, segundo Pires e Cavalcanti (2009), os desafios que se colocam no processo de certificação têm levado os pequenos produtores a buscarem alternativas coletivas, a exemplo das cooperativas, enquanto solução para aumentar as condições de competitividade, por meio da otimização do trabalho e da redução de custos. A instalação de câmaras frias viabiliza enormemente a comercialização da uva de mesa com semente e sem semente, exportadas principalmente para os Estados Unidos e para a Inglaterra.

Se a especialização representa um nicho importante para o enfrentamento da pobreza rural por causa das condições edafoclimáticas do Nordeste, em razão do contingente de mão de obra potencialmente ativa para o trabalho e, também em virtude da fertilidade dos solos, esta mesma especialização, no momento, tem impactado de modo perverso os trabalhadores. As exigências dos mercados e a dependência cada vez maior das empresas produtoras neste processo têm provocado o desaparecimento de oportunidades de empregos, especialmente para trabalhadores idosos e analfabetos, uma vez que as exigências técnicas fazem que a qualidade do trabalho dos indivíduos que se encontram nesses grupos seja vista cada vez mais como incerta e pouco confiável. Em face da seletividade imposta pelas empresas aos trabalhadores, eles passam a engrossar as fileiras dos transeuntes e perambulantes, comumente vistos nas pontas de ruas dos municípios de Petrolina, Juazeiro e Açu.

Contudo, a agricultura irrigada para exportação continua sendo uma referência importante como modelo de desenvolvimento e alternativa para superação da pobreza rural. Necessário se faz, nesse novo momento, estimular e potencializar as alternativas locais apresentadas pela população, como associações em redes e cooperativas nacionais e transnacionais, assim como estimular processos de qualificação de curto prazo

que possibilitem a inclusão de grupos mais vulneráveis às exigências tecnológicas, inerentes ao novo paradigma do trabalho.

4. Agricultura no cerrado nordestino: o complexo da soja

O Cerrado brasileiro abrange 10 Estados: Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Piauí, São Paulo, Tocantins e o Distrito Federal (Sand et al., 2008). De acordo com levantamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área do Cerrado é de 2.045.064 km² (Machado et al., 2004). O Nordeste possui 456.864 km² de Cerrado, onde vivem aproximadamente 3,4 milhões de pessoas.

O clima do Cerrado apresenta certa homogeneidade, apesar de sofrer influências de outros biomas, como o amazônico, caatinga e atlântico. Em relação à pluviosidade, o Cerrado é marcado por duas “grandes estações”: um período chuvoso, entre novembro e abril, em que 80% das chuvas ocorrem; e um período seco, de maio a outubro. Se, por um lado, a precipitação pluviométrica é suficiente e até mesmo abundante para o desenvolvimento de muitas atividades agrícolas, por outro, o período de estiagem pode comprometer a produtividade de culturas mais sensíveis à escassez de água (Diniz, 2006).

A expansão da fronteira agrícola em direção ao Cerrado contou com a efetiva participação do Estado a partir: (1) da construção da ferrovia que ligou São Paulo a Anápolis, no fim da década de 1930 e estimulou o povoamento do Sul de Goiás e do Triângulo Mineiro; e (2) da implantação do Programa de Crédito Integrado e Incorporação dos Cerrados (PCI), do Programa de Assentamento Dirigido do Alto Parnaíba (PADAP), do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), que permitiram a capitalização da agricultura (Silva, 2000; Pedroso e Silva, 2005).

O PCI, de 1972-1975, foi criado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) a partir de empréstimos junto ao Banco Mundial, com objetivo de promover o desenvolvimento da média e grande agricultura no Cerrado, valendo-se da cafeicultura e da sojicultura. O PADAP, de 1972-1974, foi o primeiro plano de colonização dirigida para o Cerrado mineiro e previa que 80% dos colonos assentados deveriam ser descendentes de imigrantes japoneses. O PADAP desapropriou 60.000 ha para o cultivo de soja, café e trigo e foi coordenado pela Cooperativa Agrícola Cotia, ligada aos japoneses (Carvalho, 2008).

O Polocentro tinha como meta incorporar 3.700.000 ha de Cerrado, sendo 1.800.000 ha para a lavoura, 1.200.000 ha para a pecuária e 700.000 ha para reflorestamento,

nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Goiás e nas regiões mineiras do Triângulo, Alto Parnaíba, Alto e Médio São Francisco e Vão do Paracatu. Os recursos eram destinados para o armazenamento, produção de energia, assistência técnica, pesquisa agropecuária, transportes e crédito rural (Silva, 2000). O Polocentro beneficiou, especialmente, os médios e grandes produtores (Pedroso e Silva, 2005; Reydon e Monteiro, 2009).

O Prodecer, 1974, é fruto de uma parceria entre o governo brasileiro e o japonês para estimular o desenvolvimento agrícola no Cerrado e o crescimento da oferta de alimentos no mundo. Em março de 1978, foi criada a *holding* japonesa *Japan-Brazil Agricultural Development Corporation* (Jadeco), com sede em Tóquio. Em outubro do mesmo ano, foi fundada a *holding* brasileira Companhia Brasileira de Participação Agro-Industrial (Brasagro), com sede em Belo Horizonte. A Jadeco investiu 49% e a Brasagro 51% do capital necessário para a fundação, em novembro de 1978, da Companhia de Promoção Agrícola (Campo), coordenadora do programa (Yoshii, 2000).

A supervisão do Prodecer ficou a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); a coordenação, uma responsabilidade do Campo, e a execução era feita pelas cooperativas agrícolas. Entre 1979 e 1999 foram implantados 21 Projetos de Colonização (PC), 10 projetos piloto e 11 projetos de expansão, assentando um total de 758 famílias numa área de 334.000 ha (Tabela 2), nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Bahia, Maranhão e Tocantins (Yoshii, 2000), em áreas de baixa densidade demográfica.

Em termos socioeconômicos, o recente processo de ocupação do Cerrado foi orientado pelo desenvolvimento de atividades agropecuárias que modernizaram a agricultura⁵ regional e privilegiaram os grandes produtores rurais e, em muitos casos, estimularam a migração de agricultores do Sul do país, por intermédio do PADAP e do Prodecer, com objetivo de implementar uma agricultura de mercado. Nos Cerrados nordestinos, os agricultores familiares ficaram à margem da modernização agrícola local, muitos foram expulsos das suas terras para darem lugar à soja, fato que representou uma ampliação da pobreza nos núcleos urbanos.

4.1 O agronegócio no Cerrado e a geração de postos de trabalho

A geração de empregos no complexo agroindustrial da soja tem provocado um debate acalorado entre grupos portadores de interesses distintos, de um lado os defensores do agronegócio que estimam que para cada posto de trabalho criado no setor

5 A modernização da agricultura brasileira se orientou pela produtividade e cristalizou o predomínio do grande proprietário rural em detrimento do pequeno. Para Silva (1981), o processo de modernização agrícola foi doloroso, porque reproduziu a concentração da posse da terra e manteve privilégios às elites rurais brasileiras.

rural, são gerados aproximadamente 6 postos nos setores que fornecem material e serviços para a agricultura (Roessing e Lazzarotto, 2004); do outro lado estão os movimentos sociais rurais e as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que adotam uma postura mais crítica e ressaltam que, a cada 1.000 ha de soja cultivados, são gerados apenas 10 postos de trabalho (Fase, 2005).

Tomando-se como referência as metodologias de Roessing e Lazzarotto (2004) e da Fase (2005), é possível estimar os postos de trabalho diretos e indiretos gerados pelo complexo sojícola nos Cerrados do Nordeste em 2009. No Oeste da Bahia, foram plantados 948.499 ha, o que gerou 9.484 postos de emprego diretos; no Sul do Maranhão foram plantados 351.126 ha, gerando 3.511 empregos diretos; no Sudoeste do Piauí foram plantados 277.222 ha, gerando 2.772 empregos diretos (Tabela 5). Os empregos indiretos nem sempre contemplam as áreas produtoras, porque os insumos são fabricados no Sudeste e Sul do Brasil.

Tabela 5 – Postos de trabalho gerados pelo complexo sojícola em 2009

MESORREGIÃO	ÁREA PLANTADA (HA) ¹	POSTOS DE TRABALHO	
		DIRETOS	INDIRETOS
Extremo Oeste da Bahia	948.499	9.484	56.909
Sul Maranhense	351.126	3.511	21.067
Sudoeste do Piauiense	277.222	2.772	16.633

Fonte: IBGE, 2010.

(1) Retirado da Produção Agrícola Municipal. IBGE (2010).

Analisando as cidades que polarizam a sojicultura no Cerrado nordestino e o número de famílias pobres e de baixa renda, podemos verificar que o agronegócio não tem contribuído para o desenvolvimento socioeconômico local. Barreiras, no Oeste da Bahia, tinha em 2006, 13.747 famílias pobres e 21.293 de baixa renda e 12.653 beneficiários do Bolsa Família em 2011. Balsas, no Sul do Maranhão, em 2006, tinha 8.979 famílias pobres e 12.792 de baixa renda, e 10.186 beneficiários do Bolsa Família em 2011. Uruçuí, no Sudoeste do Piauí, em 2006, tinha 1.695 famílias pobres e 2.584 de baixa renda, e 2.034 beneficiários do Bolsa Família, em 2011 (ver Tabela 6).

Tabela 6 – Estimativa do número de famílias pobres no Cerrado nordestino

MUNICÍPIO	FAMÍLIAS POBRES (2006)	FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA (2006)	BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA (2011)
Barreiras	13.747	21.293	12.653
Balsas	8.979	12.792	10.186
Uruçuí	1.695	2.584	2.034

Fonte: Brasil (2011).

Schlesinger (2006) destaca que a concentração da posse de terra vem se tornando a principal estratégia para viabilizar a expansão do cultivo da soja e a industrialização de seus derivados, inviabilizando, portanto, as atividades de pequenas e médias empresas que geram mais postos de emprego e mais renda. O recente avanço da soja representa uma reciclagem do latifúndio, a privatização dos recursos naturais (Mello, 2006) e um nefasto processo de concentração de riqueza e renda que acaba por aumentar a pobreza, como mostra a tabela 6.

4.2 Do eldorado nordestino da soja à ampliação dos bolsões de pobreza

Em 1993, os principais veículos de comunicação do país ressaltavam a importância estratégica dos Cerrados nordestinos pelas possibilidades de desenvolvimento de uma agricultura moderna, voltada para a exportação e para os mercados europeu e asiáticos. Aby-Azar (1993), da Gazeta Mercantil, destacava que a Ceval estava negociando a instalação de um polo agroindustrial em Balsas (MA) para processar soja. Furtado (1993), da Revista Exame, em sua matéria fala que há um *Eldorado no Maranhão*, Balsas, que atrai, toda semana, uma média de 40 novos migrantes vindos da região Sul.

No final dos anos 1990, o complexo agroindustrial da soja começou a ser modificado e os grandes grupos empresariais de capital nacional passaram a focalizar o seu negócio principal e vender os demais para fazer frente às dificuldades financeiras. A Sadia vendeu suas plantas industriais processadoras de grãos para a ADM para investir nos produtos da cadeia protéica e no setor das refeições prontas. O Grupo Hering vendeu a Ceval para a Bunge, a fim de centrar suas atividades no segmento têxtil (Castro, 2002).

Atualmente, o mercado de soja no Brasil é formado por quatro empresas multinacionais que detêm 44% da produção de farelo e óleo bruto – Bunge, ADM, Cargill e Coinbra (Louis Dreyfus) –, duas empresas nacionais – Caramuru e Maggi – e a Cooperativa Agroindustrial dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano (Comigo). As multinacionais dominam o mercado mundial de soja e utilizam estratégias agressivas de aquisição de empresas para ampliarem suas atividades.

As quatro gigantes multinacionais do complexo soja vêm adquirindo do produtor cerca de dois terços da produção de grãos. Tradicionalmente dedicadas a atividades mais voltadas para a comercialização de grãos, passaram a operar com maior ênfase na industrialização e a ampliar continuamente seu domínio sobre o setor (Schlesinger, 2006, p. 48).

As instituições, que representam e/ou articulam os interesses dos grandes grupos empresariais produtores de grãos e das empresas que processam e comercializam estes mesmo grãos, avaliam que o Cerrado nordestino conta com uma infraestrutura (de transporte, de armazenamento e de processamento) e com a presença de instituições creditícias que possibilitam a consolidação da sojicultura e a ampliação da produção e da rede de serviços (Giordano, 1999). Uma análise das três cidades que polarizam a produção na região (Tabela 7) – Barreiras (BA), Balsas (MA), Uruçuí (Piauí) – dão uma ideia da atuação dessas empresas.

Tabela 7 – Cidades pólo da agricultura no Cerrado nordestino

MUNICÍPIO	PRINCIPAIS EMPRESAS	PRINCIPAIS PRODUTOS
Barreiras	Bunge	Soja
	Cargill	Milho
	Galvani Fertilizantes	Algodão
Balsas	Agroserra	Soja
	Bunge	Cana-de-açúcar
	Cargill	Algodão
	SLC	
Uruçuí	Soja	Bunge
	Milho	

No Oeste da Bahia, a cidade de Barreiras polariza a produção de soja estadual. Iniciado nos anos 1970, a partir da migração de agricultores gaúchos, o cultivo da soja na região se tornou viável em razão do desenvolvimento de cultivares adaptados às condições edafoclimáticas locais e da oferta de assistência técnica (Giordano, 1999). A associação desses fatores alavancou a produção de soja no Oeste baiano e possibilitou a formação de novas cidades, como é o caso de Luis Eduardo Magalhães (LEM), antigo Mimoso do Oeste.

A infraestrutura de transportes para o escoamento da soja baiana é feita pelo Corredor de Exportação Norte que utiliza o Porto de Itaqui, em São Luís (MA), pelo rio

São Francisco e seus afluentes navegáveis e rodovias BR-242 (Barreiras-Salvador) até o porto de Salvador; ambos como entrepostos de ligação ao mercado internacional. De maneira geral, a infraestrutura de transportes de cargas baiana é deficiente e mal conservada. Em contrapartida, a região de Barreiras possui um parque industrial que agrega valor à soja (Giordano, 1999).

Localizada na porção Sul do Maranhão, Balsas polariza a produção de soja regional e juntamente com mais doze municípios – Porto Franco, Estreito, Carolina, Riachão, Tasso Fragoso, Alto Parnaíba, Loreto, Fortaleza dos Nogueiras, Sambaíba, São Raimundo das Mangabeiras, São Félix de Balsas e Benedito Leite –, forma o Pólo Agroindustrial de Balsas. A região de Balsas é a que apresenta a melhor intensidade de precipitação pluviométrica e melhor regularidade de distribuição das chuvas no Cerrado.

O Polo Agroindustrial de Balsas conta com um sistema intermodal de transporte, rodovias, MA-006, MA-140, BR-230 e BR-010; ferrovias, Ferrovia Norte-Sul (FNS) e Estrada Ferroviária de Carajás (EFC), que se conectam ao Porto de Itaqui em São Luís, o de maior calado no Brasil e próximo do mercado europeu; em termos de produção, em 2009 a área plantada foi de 351.126 ha, sendo colhidas 319.248 toneladas (IBGE, 2010). Apesar de possuir boa infraestrutura de transporte e produtividade, a região de Balsas não possui indústrias para processar soja (Giordano, 1999) e assim, gerar mais postos de trabalho e renda para a população local.

O Sudoeste do Piauí é a última fronteira agrícola do Cerrado nordestino e passou a ter as suas terras cultivadas com soja e milho a partir da segunda metade dos anos 90. O governo do estado do Piauí criou o Polo de Desenvolvimento Integrado Uruçuí/Gurgueia que compreende os municípios de Uruçuí, Baixa Grande do Ribeiro, Santa Filomena, Bertolínea, Manoel Emídio, Antônio Almeida, Ribeiro Gonçalves, Eliseu Martins, Colônia do Gurgueia, Alvorada do Gurgueia, Cristino Castro, Sebastião Leal, Santa Luz, Palmeira do Piauí, Bom Jesus, Redenção do Gurgueia, Monte Alegre do Piauí e Gilbués. O centro dinâmico do polo é a cidade de Uruçuí, que tem grandes áreas de cultivo de soja.

A produção sojícola no Piauí foi impulsionada pela instalação de uma estrutura de recebimento, armazenamento e processamento de soja da Bunge em Uruçuí, em 15 de julho de 2003. A Bunge contribuiu para a expansão da soja na região porque financia o cultivo das lavouras e compra a produção agrícola regional. Apesar de possuir uma agroindústria, parte da produção de soja de Uruçuí e região é exportada utilizando a infraestrutura de transportes do Polo Agroindustrial de Balsas.

Recentemente, grandes veículos de comunicação passaram a falar em *o outro lado do eldorado nordestino da soja* (Ferrari, 2011), o que representa um estratégia para desvincular as estratégias de estabelecimento do agronegócio do empobrecimento

das populações locais e apresentar o descaso dos poderes públicos; mas, ao mesmo tempo, nos fornece elementos para uma análise crítica da relação entre agronegócio e pobreza. O município de Luís Eduardo Magalhães, 10ª economia baiana, emancipou-se de Barreiras (BA) em 1998 por causa da expansão da soja no Oeste Baiano – não tem infraestrutura para acompanhar as necessidades da população, os bairros não possuem ruas pavimentadas e as escolas existentes não atendem à demanda.

A cidade de Balsas tem o segundo maior PIB do Maranhão e é um bom exemplo de como a expansão da sojicultura no Nordeste representou o crescimento econômico, populacional e das desigualdades socioeconômicas. As crianças da zona rural continuam sem ter acesso à educação e, quando têm, assistem aula em barracões feitos de palha de piaçava, sem separação de séries (Ferrari, 2011). A substituição da agricultura familiar pela sojicultura e o *boom* do agronegócio têm contribuído para a migração do campo para a cidade e para o crescimento da pobreza urbana, da criminalidade e da prostituição infantil.

Uruçuí possui 20 mil habitantes vivendo em habitações extremamente simples, apesar de a prefeitura arrecadar anualmente 18 milhões com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sendo que 80% do valor é proveniente do agronegócio (Ferrari, 2011). Não se pode negar que o agronegócio no Cerrado nordestino gera importantes divisas; no entanto, a riqueza se concentra e acaba contribuindo para o crescimento da pobreza urbana e rural. A zona rural, por exemplo, historicamente esquecida pelas políticas públicas educacionais, não desfruta de nenhuma das “benedições” do agronegócio, emprego ou educação, pelo contrário, vive uma reprodução do subdesenvolvimento, como ressaltava Celso Furtado (1999).

5. Considerações finais

A escolha de um recorte que contempla três dinâmicas agrícolas para analisar a cara da pobreza rural no Nordeste é, sem dúvida, um objetivo quase inalcançável diante da riqueza das possibilidades que a região e seus diferentes biomas oferecem. Há uma multiplicidade de outras dinâmicas também agrícolas, igualmente importantes, que poderíamos ter privilegiado, a saber, o polígono da maconha no Pernambuco, o território da agroecologia que se encontra pulverizado em diversos estados da região, a produção de sisal no interior da Bahia, a produção de algodão colorido, presente nos estados da Paraíba, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte, enfim, todas estas articulam grupos estabelecidos de proprietários e atravessadores e grupos *outsiders* de trabalhadores e de migrantes. Mas a atenção para a produção de cana-de-açúcar, dos polos de fruticultura irrigada e da soja, como já o dissemos, está relacionada, primeiro, ao lugar que estas ocupam no PIB regional, segundo, ao enorme potencial atrativo que representam, no que se refere à ocupação da mão de obra e à arregimentação para

o trabalho, e, por último, à capacidade que esses processos têm de articular traços da tradição (grande propriedade, concentração de poder etc.) e traços ditos modernos (pesquisa, inovações tecnológicas, conquista de novos mercados, entre outros).

A tese marxista do capital é também uma tese sobre o trabalho, uma vez que trata do modo de governar o metabolismo do homem e da natureza de maneira racional, assegurando a satisfação das necessidades presentes e futuras. Entretanto o próprio Marx reconhece que a separação antagônica entre campo e cidade, ou transportando para as realidades empíricas aqui tratadas, entre os interesses dos latifundiários, agroexportadores e trabalhadores, explorados, sem terra, faz que este metabolismo falhe (Forster, 2005). As tentativas para corrigir esta falha desencadearam processos conhecidos como revoluções agrícolas, entretanto cada uma destas experimentou sucessivas crises na agricultura. Ainda que tenhamos registrado aumentos de produtividade e conseguido estabelecer rotas de comercialização com os países mais ricos do continente Europeu e da América do Norte, as experiências recentes de diversificação das dinâmicas apresentadas, a exemplo da cana-de-açúcar para a produção do etanol, da fruticultura e da produção soja para exportação (Furtado, J. M., 1993), apresentam vantagens alicerçadas na mão de obra barata e em relações de trabalho pré-capitalistas.

O retrato desenhado aqui não é novo, nem tampouco está em vias de ser alterado se continuarmos enquadrando os pobres em estatísticas, com base em indicadores que definem a pobreza como condição daqueles que recebem menos de dois dólares por dia. A pobreza no Nordeste agrícola tem raízes na concentração de terras, poder e informação, na situação de carência de vitaminas e minerais que vitimiza grande parte dos trabalhadores da cana-de-açúcar, das áreas de irrigação e produtoras de soja, na falta de água potável e de habitação descente, capaz de abrigar com dignidade uma família.

Nos Vales úmidos é perceptível o dinamismo econômico e cultural dos espaços, especialmente urbanos: criação de universidades públicas e privadas, instalação de centros avançados de tecnologia, tudo isto imprime outras lógicas a estas áreas. Mas, o verde que se espalha nos campos e torna monótona a paisagem é, contraditoriamente, quebrado pela presença dos cinturões de pobreza e miséria nos bairros periféricos. Talvez, o dado mais interessante para ilustrar esta situação seja a enorme cobertura do programa Bolsa Família em municípios da Zona da Mata nordestina, Petrolina, Juazeiro e Mossoró.

A sojicultura no Cerrado nordestino tem contribuído para a desarticulação da agricultura familiar local e para a manutenção da pobreza; em virtude da concentração da posse da terra, modificando apenas os seus cinturões, há um deslocamento da população pobre rural para as periferias urbanas. O complexo agroindustrial da soja

gera poucos postos de emprego se comparado ao da cana-de-açúcar, e, por ser uma atividade agrícola voltada para a exportação dos grãos *in natura*, não permite agregar valor à produção, deixando assim de estimular a geração de novos postos de trabalho nos municípios produtores.

Constatamos que entre as três dinâmicas analisadas, duas delas, a da fruticultura irrigada e a da soja, experimentam um processo intenso de modernização e globalização de cima para baixo, que se expressam na concentração fundiária, na precarização das relações de trabalho e no aumento da pobreza. De modo direto e indireto, o poder de influência das multinacionais nos espaços rurais dita um padrão tecnológico que radicaliza as assimetrias entre os produtores (grandes e pequenos) e os trabalhadores. Além disso, as formas de regulação e criação de institucionalidades capazes de reorientar os lugares de decisão, ainda são insuficientes e pouco eficazes no sentido de intervir na reprodução da desigualdade.

As políticas públicas que possibilitaram o desenvolvimento e a expansão da cana-de-açúcar, da fruticultura irrigada e da soja, nas últimas duas décadas, procuraram incorporar novos atores sociais ao processo produtivo ao mesmo tempo em que reciclaram o latifúndio (Mello, 2006), a partir de estratégias produtivas que estimulam, por exemplo, a produção agrícola familiar de cana-de-açúcar em assentamentos, fortalecendo o arranjo produtivo estabelecido pelas grandes usinas pernambucanas e alagoanas.

Ante o quadro descrito, pensamos que este trabalho pode ser profícuo se conseguirmos olhar o mapa da pobreza, tanto no semiárido quanto no cerrado, e pensarmos algumas alternativas que possam minorar a realidade destes espaços. Pensar sobre quem são efetivamente os pobres é condição precípua. De um lado nos leva a identificar os sujeitos beneficiários das estratégias de desenvolvimento e/ou de políticas para o desenvolvimento; de outro, implica um retorno ontológico ao que estamos aqui chamando de pobreza. Trocando em miúdos, diríamos que o que pretendemos é elevar a renda das populações excluídas, vulneráveis etc.? Ou queremos mesmo oferecer aos pobres condições de desenvolver capacidades e potencialidades, de exercitar a condição de agente, a capacidade de negociar, decidir, escolher e viver como cidadãos?

Ao fim desse texto temos mais perguntas do que respostas. Não há dúvida que fizemos muito pela pobreza rural do Nordeste nas últimas duas décadas, mas estamos certos de que ainda estamos fazendo de modo desarticulado, lacunado, pulando etapas, característica do “jeitinho brasileiro”. Quando assentamos, não ampliamos o crédito, quando expandimos e triplicamos o crédito, não fizemos a reforma agrária, portanto pensamos que, para a realidade do Nordeste semiárido, a questão do acesso à terra deve permanecer na agenda se quisermos enxergar e atingir a pobreza rural.

Nos chamados polos de fruticultura irrigada, a facilitação do acesso à terra não foi capaz de superar o atraso secular dos agricultores beneficiários, sem escolaridade, instrução e noções de empreendedorismo e, pressionados pelas mudanças no padrão produtivo (motorização, mecanização, seleção de plantas e sementes), estes agricultores permaneceram nas áreas, mas agora, na condição de sujeitos, trabalhadores submetidos a relações de trabalho precárias que pouco os empurram para a margem do mundo do trabalho. As políticas de combate à pobreza nessas áreas precisam ser assistenciais (Bolsa Família, primeiro emprego etc.), porque a realidade desses trabalhadores é histórica e atravessa gerações, todavia não podemos torná-los *ad-eterno* dependentes das redes de proteção social, paralelamente é necessário um controle efetivo das instâncias da Justiça do Trabalho, no sentido de assegurar um mínimo de condições de igualdade para negociar direitos e reduzir os riscos do desemprego sistemático. Por último, é indispensável a oferta de programas de educação básica que inclua conteúdos que os habilitem para o trabalho especializado e qualificado. Está claro que as três dinâmicas produtivas descritas estão inseridas em circuitos globalizados, assim, é necessário criar condições de negociação entre os agentes produtores e consumidores que fortaleçam a economia local e poupem os trabalhadores de certos constrangimentos.

Outro aspecto que merece atenção, quando se trata de enfrentar e reduzir a pobreza rural, é a pesquisa, sobretudo a pesquisa agrícola, atentando para as necessidades e possibilidades dos ecossistemas, mas, fundamentalmente, uma pesquisa que considere a experiência das famílias agricultoras, aproveitando deste aprendizado a diversidade de espécie, variedades de raças e plantas, assim como as inúmeras e complexas combinações que estas famílias adotam para produzirem os meios que asseguram sua sobrevivência.

Muito já foi feito nos últimos anos, especialmente no que se refere ao levantamento de dados e informações capazes de subsidiar as políticas de intervenção, mas é preciso atentar também para o fato de que, em certos contextos, os arranjos institucionais, criados com intuito de ampliar a participação e qualificar a agenda que estrutura as políticas públicas, ainda carecem de aperfeiçoamento. Por um lado, os arranjos institucionais, fóruns, colegiados etc. apresentam problemas de legitimidade, na medida em que os indivíduos que participam, nem sempre representam os mais pobres; por outro lado, urge a necessidade de realizarmos dois tipos de cálculos: o primeiro, no sentido de pensar o volume de recursos de natureza diversas (humanos, financeiros de tempo), investidos em atividades e meios que, ao final, não se efetivam em retorno concreto para os mais pobres, e o segundo seria o cálculo que implica ajustes nos mecanismos e procedimentos burocráticos, que, se colocados numa relação custo-benefício, acabam não sendo vantajosos para os mais pobres, tendo em vista que os custos, na maioria das vezes, são muito elevados.

Assim, nesses espaços as minorias se tornam cada vez mais fragilizadas frente a um modelo agrícola que permanece concentrador e exógeno. Percebe-se que as formas de regulação e de institucionalidades ainda são insuficientes e pouco eficazes no sentido de intervir na reprodução da desigualdade. Desse modo, esperamos que, mais que olhar e revelar a cara da pobreza rural, percebamos a necessidade de ter vontade política, coragem, criatividade e sabedoria para enfrentá-la, senão façamos como sugere Machado de Assis: “*se não tens força nem originalidade para renovar um assunto gasto, melhor que te cales e te retires*”.

Referências Bibliográficas

ABY-AZAR, C. Ceval decide construir fábrica de farelo e óleo em Balsas, no Maranhão. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 20 nov. 1993, p. 19.

AFCP. **Preço referencial da tonelada de cana-de-açúcar padrão pelo sistema ATR no Estado de Pernambuco**. Disponível em: <<http://www.afcp.com.br>>. Acesso em 21 fev. 2011.

ANDRADE, M. C. **A Terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. Recife: EDUFPE, 1998.

BENDINI, M. *El agro regional e los estudios sociales. Temáticas e reflexiones*. In: BENDINI, M.; CAVALCANTI, J. S. B.; MARMIS, M.; TSAKOUNAGLOS, P. (Coord.). **El campo em la sociologia actual**: una perspectiva latinoamericana. Buenos Aires: La Colmena, 2007.

BONANO, A. et al. **From Columbus to Conaggra: the globalization of agriculture and food**. Lawrence: University of Kansas, 1994.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: EDUNICAMP, 2007.

BRASIL. Ministério do Interior. **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste**. Brasília, 1982.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social. **Relatório de informações sociais do bolsa família e do cadastro único**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWVWNvZXMubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc>>. Acesso em 25 fev. 2011.

BURSZTYN, M. A seca e seus beneficiários. In: **O poder dos donos**. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 70-108.

CÂNDIDO, P. e MALAGODI, E. Mobilização de trabalhadores canavieiros e ação estatal no setor sucroalcooleiro do Nordeste. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista. n. 8, jul/dez, 2009.

CARVALHO, N. D. As políticas públicas para o campo no Triângulo Mineiro/Alto Parnaíba-MG. *Semana Acadêmica*, 5. 2008, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2008.

CARVALHO, O. **A economia política do nordeste: seca, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

CASTRO, A. C. **Localização e identificação das empresas processadoras de soja, suas áreas de influência, preços e custos de transporte relacionados**. Brasília: WWF, 2002.

CAVALCANTI, J. S. B. **Globalização, trabalho, meio ambiente**. Recife: EDUFPE, 1999.

CAVALCANTI, J. S. B. *New challenges for the players in global agriculture and food*. **International Journal of Sociology of Agriculture and Food**, Florida, v.12, n. 1, p.29-36, 2004.

CAVALCANTI, J. S. B. Dinâmicas e os novos desafios da globalização circulação de mercadorias, populações e capitais. In: GOMES DA SILVA, A.; CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B. (Org.). **Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil**. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009. p. 57-68.

CAVALCANTI, J. S. B. e BENDINI, M. *Hacia una Configuración de trabajadores rurales en la fruticultura de exportación en Brésil y Argentina*. In: GIARRACA, N. (Org.). **Una nueva ruralidad en America Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 339-362.

CONAB. **Levantamento de safras**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>. Acesso em 10 dez. 2010.

DINIZ, B. P. C. **O grande Cerrado do Brasil Central: geopolítica e economia**. 2006. 231f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FASE. **A expansão da soja no Baixo Amazonas**. Santarém (PA): FASE, 2005. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_expansao_soja_santarem.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2011.

FERRARI, B. O outro lado do eldorado nordestino da soja: expansão do agronegócio na região Mapitoba atrai levas de migrantes e cidades da região já sofrem com graves problemas de infraestrutura. **Revista Veja**, São Paulo, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/o-outro-lado-do-eldorado-nordestino-da-soja>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, (2005).

FRANÇA SILVA, S. A. **Dinâmicas econômicas e precariedade do trabalho: os trabalhadores do Baixo-Açu**. 2009. 200f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

FURTADO, J. M. Há um Eldorado no Maranhão: campeã de produtividade, Balsas, no sul do Estado, quer colher 1 milhão de toneladas no ano 2000. **Revista Exame**, n. 516, p. 34-36, dez. 1993.

FURTADO, C. **O longo amanhecer**. SP: Paz e Terra, 1999

GARCIA JR, A. E HEREDIA, B. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: **Diversidade do campesinato: expressões e categorias**. São Paulo: EDUNESP, 2009.

GIORDANO, S. R. **Competitividade regional e globalização**. 1999. 225f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

GOMES DA SILVA, A. Trabalho e tecnologia na produção de frutas no Rio Grande do Norte In: CAVALCANTI, J. S. B (Org.) **Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação**. Recife: EDUFPE, 1999. p. 307-340.

GOMES DA SILVA, A.; CARVALHO, A. C. A. T. **O rural potiguar e o processo de produção de banana/dólar**. In: XL CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. **Anais...** Passo Fundo: UPF, 2002.

GOMES, G. M. **Economia de Pernambuco: uma contribuição para o futuro**. Relatório. Recife, 2006. 21p.

GOMES, R. A. **A qualidade de vida das famílias do Perímetro Irrigado de São Gonçalo: ética e racionalidade.** 2005. 213f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

GORZ, A. **Capitalisme, socialisme, écologie.** Paris: Galilée, 1991.

IBGE. **Sistema IBGE de recuperação automática (SIDRA).** Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

IDEMA. **Aspectos econômicos.** Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br/governo/secretarias/idema/perfilrn/Aspectos-economicos.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

LARA FLORES, S. *Agriculture flexible y transformaciones en el mercado de trabajo rural em América Latina.* In: XXI INTERNATIONAL CONGRESS LATIN AMERICA STUDIES ASSOCIATION. Chicago. **Anais...** Chicago: LASA, 1998.

MACHADO, R. B.; RAMOS NETO, M. B.; PEREIRA, P. G. O.; CALDAS, E. F.; GONÇALVES, D. A.; SANTOS, N. S.; TABOR, K. I.; STEININGER, M. **Estimativas de perda da área do cerrado brasileiro.** Relatório técnico não publicado. Conservação Internacional, Brasília, 2004.

MELLO, F. Apresentação. In: SCHLESINGER, S. **O grão que cresceu demais: a soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente.** Rio de Janeiro: Fase, 2006. p. 5-6.

MOREIRA, E.; TARGINO, I. A produção de cana-de-açúcar em áreas de reforma agrária na Paraíba. In: IV SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA E V SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 2009, Niterói. **Anais...** Niterói: UFF, 2009. v. 1. p. 30-45.

MOTA, D. M. Trabalho e sociabilidades em espaços rurais: os trabalhadores da fruticultura do Platô de Neópolis. 2003. 200f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MOTA, D. M. Nas cercarias do platô de neópolis: conflitos sociais na construção de um território. Relatório. Brasília, 2009.

PEDROSO, I. L. P. B. e SILVA, A. P. P. O papel das políticas públicas no desenvolvimento agroindustrial de Rio Verde – GO. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 6, n. 15, p. 20-27, jun. 2005.

PIRES, M. L. L. e CAVALCANTI, J. S. B. Cooperativismo, fruticultura e dinâmicas sociais rurais: uma nova onda de cooperativas no Vale do São Francisco. In: GOMES DA SILVA, A.; CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B. **Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no Nordeste do Brasil.** João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009, p. 115-138

REYDON, B. P. L. e MONTEIRO, M. S. L. **A ocupação do Cerrado Piauiense**: um processo de valorização fundiária. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12050265.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

REZENDE, G. C. **Ocupação agrícola e estrutura agrária no Cerrado**: o papel do preço da terra, dos recursos naturais e da tecnologia. Disponível em: <<http://www22.sede.embrapa.br/unidades/MC/sge/ocupação-agrária.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

ROESSING, A. C. e LAZZAROTTO, J. J. **Criação de empregos pelo complexo agroindustrial da soja**. Londrina: Embrapa Soja, 2004.

SAND, E. E.; ROSA, R.; BRITO, J. L. S.; FERREIRA, L. G. Notas científicas: mapeamento semidetalhado do uso da terra do bioma Cerrado. **Revista Pesquisa Agropecuária Brasileira**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 153-156, jan. 2008.

SARDAN, J. P. O. **Anthropologie et développement**: essai en socio-anthropologie du changement social. Paris: Éditions Karthala, 1995.

SCHLESINGER, S. **O grão que cresceu demais**: a soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. Rio de Janeiro: Fase, 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SILVA, L. L. O papel do Estado no processo de ocupação das áreas de Cerrado entre as décadas de 60 e 80. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 1, n. 2, p. 25-36, dez. 2000.

STENGERS, I. **Sciences et pouvoirs**: la démocratie face à la technoscience. Paris: Découverte, 2002.

VAINSENER, S. A. Suape – Porto e Complexo Industrial. **Pesquisa Escolar On-Line**, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 6 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como um espaço de vida**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2009.

YOSHII, K. Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER. In: YOSHII, K.; CAMARGO, J. A.; ORIOLI, A. L. (Org.) **Monitoramento ambiental nos projetos do Prodecere**. Planaltina (DF): Embrapa Cerrados, 2000, p. 27-33.

CAPÍTULO V

POBREZA RURAL E DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO NORDESTINO: RESISTÊNCIA, REPRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO

■ **Antônio Márcio Buainain**

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

■ **Junior Ruiz Garcia**

Professor Assistente Doutor da Universidade Federal do Paraná.

1. Introdução

O desenvolvimento brasileiro foi marcado por fortes especificidades regionais das atividades produtivas¹ que contribuíram para a formação e reprodução de profundas disparidades regionais². A elevada concentração da pobreza no Nordeste e da pobreza rural no semiárido brasileiro é a síntese mais acabada destas desigualdades regionais³. De acordo com Cano (1998, p. 19), *“as regiões (...) guardam marcadas diversidades culturais e históricas, além das decorrentes de suas estruturas econômicas diferenciadas,”* que precisam ser levadas em conta pelas políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional, de inclusão social e de combate à pobreza em geral. Sob este contexto, a reflexão sobre as faces da pobreza rural no semiárido deve partir das suas especificidades e dos processos de transformação recentes que indicam os eixos dinamizadores e transformadores do espaço econômico e social que até então tem sido identificado pela seca, atraso e pobreza, imagens que ainda correspondem a uma foto, mas não mais ao filme que está se desenrolando e já é visível.

¹ Ver Furtado (1980); Prado Jr. (1977) entre outros.

² Os autores reconhecem que não somente esse elemento contribuiu para o desenvolvimento desigual da economia brasileira. Contudo, essa característica apresenta forte influência na configuração das forças regionais (locais), as quais de fato interferem na trajetória de desenvolvimento da região.

³ Em 2010, o Semiárido Brasileiro abrigava 20% do total de famílias cadastradas no CadÚnico (Cadastro Único) com renda per capita mensal média de até ½ salário mínimo (MDS, 2011); do número total de beneficiários da Previdência Social que residem no meio rural por volta de 32% estão no Semiárido Brasileiro (MPS, 2011). Em 2008, o PIB-M (Produto Interno Bruto Municipal) per capita – preços correntes de 2008 – do Semiárido Brasileiro foi equivalente a 34% do PIB per capita nacional (IBGE, 2008a).

O conjunto de indicadores da situação social dos municípios do semiárido brasileiro confirma tanto a situação de pobreza disseminada em todo o território como a debilidade da economia local e das administrações municipais para o enfrentamento da pobreza. Se bem verdadeira, esta fotografia revela um quadro que poderia ser chamado de “velho semiárido”, e pode facilmente levar a uma visão pessimista quanto às perspectivas de superação da pobreza rural extrema.

Com efeito, a análise superficial dos números agregados esconde um conjunto de transformações em curso na economia e na sociedade do semiárido brasileiro no período 1990/2010, que redefine não apenas as perspectivas de desenvolvimento como as estratégias de combate à pobreza rural. Embora muitas das mudanças em curso tenham tido origem na década de 1990, elas ganharam maior visibilidade nos últimos anos, seja porque amadureceram seja porque ganharam maior densidade a partir do lançamento e implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O PAC incluiu a Região Nordeste como foco prioritário de ação e palco da implantação de grandes obras de infraestrutura, e colocou o semiárido brasileiro no mapa das áreas dinâmicas e que estão passando por profundas transformações estruturais. O principal agente indutor dos investimentos e do processo de transformação no período mais recente é o Estado, mas o papel do setor privado diante das novas oportunidades não pode ser minimizado.

Entende-se que o enfrentamento da pobreza é pautado por três vertentes que reúnem um conjunto complexo de fatores. De um lado, em uma vertente, encontram-se os traços e condicionantes estruturais do semiárido, como o meio ambiente, estrutura agrária, demografia e sistemas produtivos, que delimitam possibilidades a partir das estruturas vigentes; de outro lado, na segunda vertente, encontram-se o que estamos denominando de eixos dinâmicos de transformação estrutural da economia e da sociedade do semiárido, que alargam as possibilidades de incorporação da população pobre à economia urbana e rural, seja como produtores autônomos, agropecuários ou não, seja como trabalhadores assalariados. Estes eixos estão associados aos investimentos em fase de implantação e/ou já programados para iniciar no futuro imediato e aos polos econômicos e/ou arranjos produtivos locais que vêm dinamizando e transformando o perfil da economia local. A terceira vertente permeia e cruza a vertente das restrições estruturais e a da ampliação de horizontes, é a das políticas públicas, tanto as sociais como as voltadas para o estímulo à produção.

A economia do semiárido cresceu, historicamente, de forma vegetativa talvez com exceção do ciclo do algodão, quando a economia foi impulsionada pelo comércio externo. Ao longo da história o crescimento da economia do semiárido acompanhou a dinâmica populacional, a expansão do rebanho e, de forma restrita geograficamente, o movimento de atividades específicas, como os polos de irrigação. No período mais

recente observa-se uma ruptura deste padrão. Entre 1999 e 2008 a economia do Semi-árido Brasileiro cresceu a um ritmo superior ao da economia nacional: a taxa de crescimento média do PIB-M real a preços de 2008 (deflacionado pelo IPCA a partir do PIB-M a preços correntes, divulgado pelo IBGE) para os municípios da região foi de 6,27% ao ano, enquanto a taxa média nacional foi de 5,11% e a da região Nordeste foi de 5,71%. É preciso compreender as transformações em curso e seus possíveis impactos sobre a pobreza rural, em especial as oportunidades que podem criar para a saída da pobreza.

O texto está organizado em 4 seções, além desta introdução. Na Seção 2, apresenta-se aspectos socioeconômicos relevantes da sociedade e da economia do semiárido brasileiro; na Seção 3, apresenta-se os principais indicadores sociais do semiárido, em seguida as transformações recentes na sociedade e economia do semiárido, com destaque para os investimentos em curso na região; finalmente, na Seção 5, apresenta-se algumas reflexões sobre a estratégia de combate à pobreza rural no semiárido brasileiro.

2. A região nordeste e o semiárido brasileiro: aspectos socioeconômicos

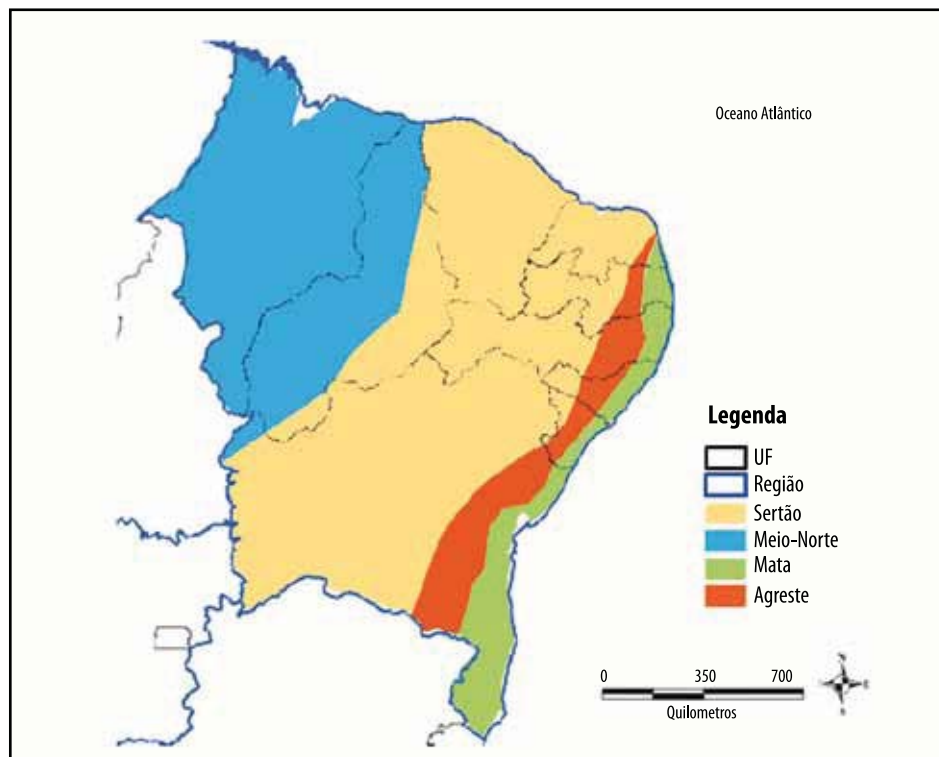
Geografia e Demografia

A região Nordeste ocupa uma área de aproximadamente 1,55 milhões de km², que representa 18,2% do território nacional. Segundo dados do Censo Demográfico 2010, a região Nordeste abriga por volta de 53,1 milhões de pessoas, correspondendo a 27,8% da população brasileira; a densidade demográfica é de 34,3 hab./km², superior à média nacional de 22,4 hab./km², e a taxa de urbanização é da ordem de 73%, abaixo da nacional (84%) e o percentual de mulheres é de 51,2%, ligeiramente superior ao registrado no Brasil (51%)⁴.

Do ponto de vista político-administrativo, o Nordeste inclui nove unidades federativas – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe – e 1.793 municípios. Do ponto de vista físico, o território nordestino é organizado em quatro subregiões – meio-norte, sertão, agreste e zona da mata (Mapa 1), sendo que a maior parcela do território encontra-se no semiárido brasileiro (Mapa 2).

⁴ A maior proporção de mulheres está associada às migrações de jovens do sexo masculino para outras regiões em busca de trabalho, e mais recentemente à taxa de mortalidade de jovens também do sexo masculino por causa da violência nas grandes cidades da região.

Mapa 1 – Subregiões do Nordeste brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Andrade, 2005.

Nota: UF – Unidade Federativa.

A região da Zona da Mata se estende desde o Rio Grande do Norte até o Sul da Bahia, acompanhando a faixa litorânea da costa Atlântica, caracterizada por boa pluviometria e dotação de infraestrutura, terras apropriadas para a agricultura e recursos naturais que hoje sustentam atividades importantes, desde estruturas portuárias até o turismo. Ocupa 18,2% da área da região Nordeste e representa pouco mais de 128 mil Km², mas ainda assim a Mata pode ser considerada a mais importante do Nordeste, onde se concentram as grandes cidades da região, o parque industrial, o setor de serviços mais dinâmico e parte da agricultura de *plantation*, ainda hoje uma atividade relevante no contexto regional.

O Agreste é uma região de transição entre a Mata e o Sertão. Caracteriza-se pela diversidade de paisagens em curtas distâncias, com áreas muito secas e muito úmidas. A taxa pluviométrica, excluída a região dos brejos, é relativamente baixa, oscilando em valores inferiores a mil milímetros anuais. A falta d'água pode ser considerada o mais

sério problema enfrentado pela população do agreste desde os tempos coloniais. Essa região ocupa uma área equivalente à da região da Mata. Predomina a agricultura voltada para o mercado interno caracterizado pela policultura, mas a pecuária - atividade em forte desenvolvimento no período mais recente - é desenvolvida em padrões superiores àqueles registrados no Sertão, onde domina a criação em campo aberto, sem seleção racial e arraçoamento. Essa região destaca-se também pela elevada densidade demográfica em relação ao Sertão; e pela maior proximidade com as grandes cidades nordestinas, o que valoriza as terras e o escoamento da produção e viabiliza o desenvolvimento da pecuária leiteira, a engorda do gado de carne, sob o sistema de arraçoamento à base da palma, e a expansão da policultura alimentar, voltada para o abastecimento das redes urbanas da região.

O Sertão é a subregião mais extensa; ocupa por volta de 55% da região do Nordeste e apesar de uma aparente homogeneidade determinada principalmente pela ocorrência das secas, apresenta diversificações importantes que se exprimem não somente pelas condições naturais como também pelas atividades produtivas, adensamentos populacionais, nível de desenvolvimento e potencialidades. Em praticamente todo o Sertão predomina o clima quente, com temperaturas médias anuais em torno de 25° Celsius. No que diz respeito ao regime de chuvas, observa-se a presença de duas estações bem definidas: uma mais chuvosa, que compreende os meses de verão e de outono, e a segunda, mais extensa temporalmente, seca, que se estende pelos meses correspondentes ao inverno e à primavera. A maior parte das terras foi ocupada pela pecuária, em sua maioria extensiva, e pela produção tanto de alimentos básicos destinados ao consumo local como de lavouras comerciais, como foi o caso do algodão, sisal e sorgo.

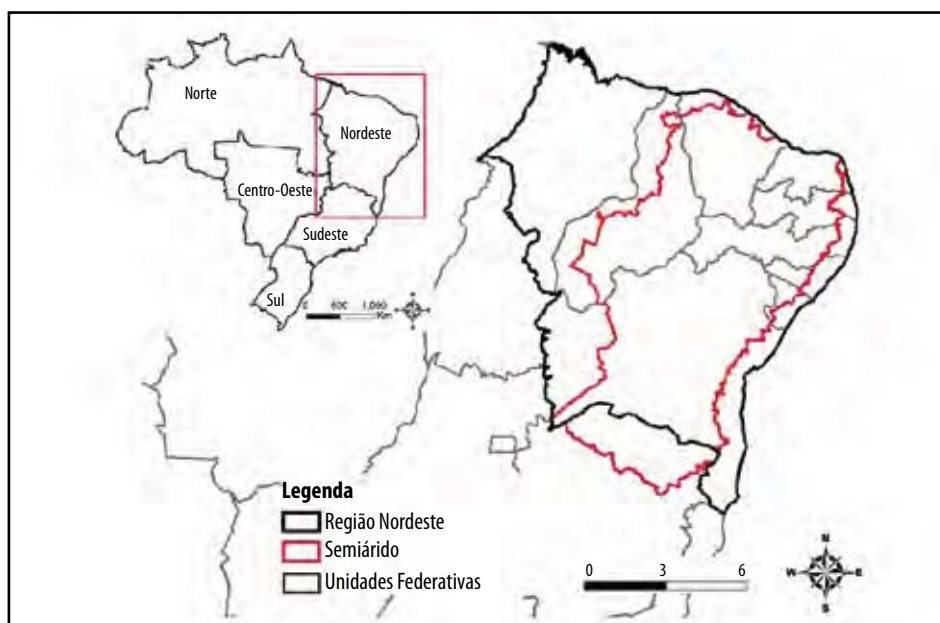
O Meio-Norte compreende particularmente, as áreas dos estados do Piauí e do Maranhão onde predominam os cerrados, as chapadas e interflúvios, e a floresta de cocais. Considerado como uma área de transição entre a região Nordeste, a Norte e a Centro-Oeste do Brasil. Na região Meio-Norte se destaca a presença de uma porção amazônica, que compreende em torno de 91 mil Km², situada no estado do Maranhão. Nesta área, a floresta nativa vem sendo substituída por pastagens, lavouras temporárias e cocais⁵. Ainda são expressivas as culturas de arroz com fins comerciais e de mandioca e milho como uma agricultura de subsistência; as práticas agrícolas continuam primitivas, predatórias e itinerantes, com roças que migram à medida que os solos apresentam esgotamento, o que exige a derrubada de novas matas, originais ou recompostas.

⁵ Decorre do fato de que uma vez destruída a floresta nativa, o babaçu (potencial matéria-prima para o biodiesel), apresenta um crescimento mais rápido do que as demais plantas, ou seja, acaba por dominar completamente a floresta secundária e, assim, a mata amazônica vai sendo substituída pela floresta de cocais.

O Semiárido Brasileiro foi definido pela Lei nº 7.827, de 27 de dezembro de 1989, como sendo "a região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, com precipitação média anual igual ou inferior a 800 mm [...]". Em 2005 o Ministério da Integração (MI) empreendeu uma nova delimitação para a região do Semiárido Brasileiro com base em novos critérios técnicos⁶: i) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 mm; ii) índice de acidez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico; iii) risco de seca maior que 60%.

Esses três critérios foram aplicados a todos os municípios pertencentes à área de atuação da Sudene, incluindo os municípios do norte do estado de Minas Gerais. Essa metodologia resultou na incorporação de 102 novos municípios na lista anterior elaborada pela Sudene, de modo que o semiárido brasileiro passou a ser composto por 1.133 municípios distribuídos em oito estados da região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) mais o norte de Minas Gerais, ocupando uma área de 969,5 mil km² (Mapa 2).

Mapa 2 – Localização espacial da Região Nordeste e delimitação institucional do Semiárido Brasileiro

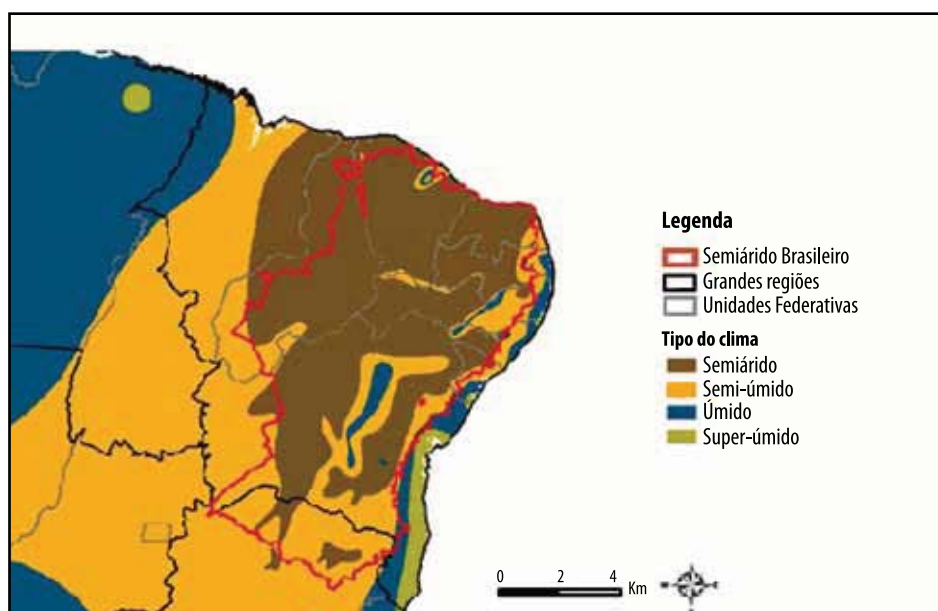


Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2011); MMA (2011).

⁶ Este trabalho de atualização foi realizado pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria Interministerial nº 6, de 29 de março de 2004, assinada pelos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente.

Na região Nordeste e no Semiárido Brasileiro, segundo Andrade (2005, p. 37), “o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e mais preocupa o homem é o clima (...)”. Porém, mesmo no Sertão, onde o clima predominante é quente e seco (Mapa 3), existe acentuada diversidade climática, com microclimas mais ou menos favoráveis à atividade agrícola. No que se refere ao quadro geoecológico do Semiárido Brasileiro, verifica-se que há o predomínio de uma vegetação de porte arbóreo e arbustivo, onde predominam espécies decíduas⁷ e espinhentas, com elevado grau de xerofitismo⁸. O solo é arenoso ou areno-argiloso, pobre em matéria orgânica, em alguns casos com regular teor de cálcio e potássio. Os solos rasos e pedregosos são derivados, em sua maioria de rochas cristalinas, praticamente impermeáveis, nas quais as possibilidades de acumulação de águas se restringem às zonas fraturadas. Essa característica do solo e, em consequência da escassez de chuvas, o regime dos rios é temporário, salvo o Rio São Francisco.

Mapa 3 – Tipo de clima predominante na Região do Semiárido Brasileiro



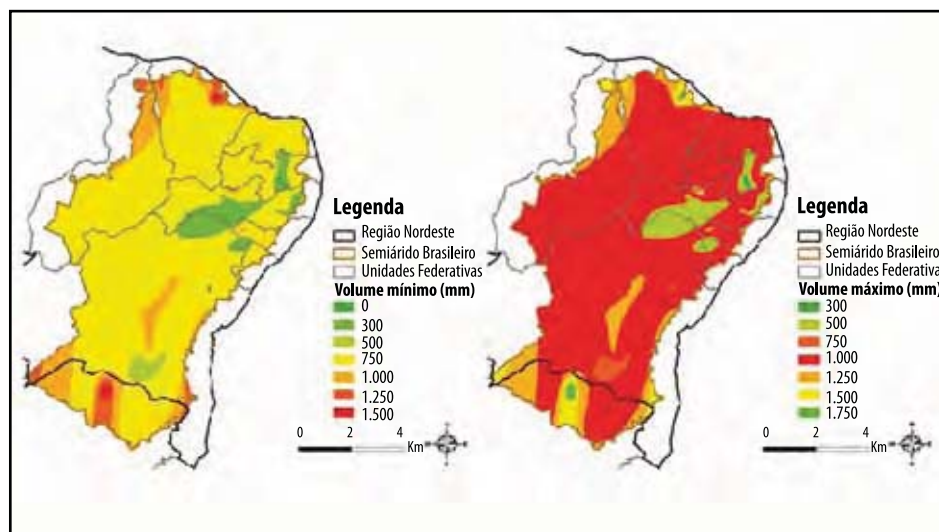
Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2011).

7 Plantas que perdem suas folhas.

8 Planta de clima seco capaz de conservar água por mais tempo do que as demais, mediante adaptações estruturais como densa pubescência, espessamento epidérmico e revestimentos resinosos que retardam a transpiração.

O ecossistema predominante no Semiárido Brasileiro é a Caatinga⁹, que no período recente está em processo acelerado de degradação associada a vários fatores antrópicos. O território de Caatinga é caracterizado pelo baixo volume pluviométrico, com precipitações médias entre 500 e 700 mm anuais, elevada insolação média de 2.800 horas/ano, temperaturas médias anuais entre 23° a 27° C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar em torno de 50%. Em consequência, a região apresenta um balanço hídrico negativo, resultante de um volume pluviométrico médio anual igual ou inferior a 800 milímetros. Contudo, em certas áreas a precipitação média alcança 1.000 mm por ano, em outras a média observada é de apenas 200 mm por ano (Mapa 4).

Mapa 4 – Distribuição espacial do volume pluviométrico Médio anual mínimo e máximo no Semiárido

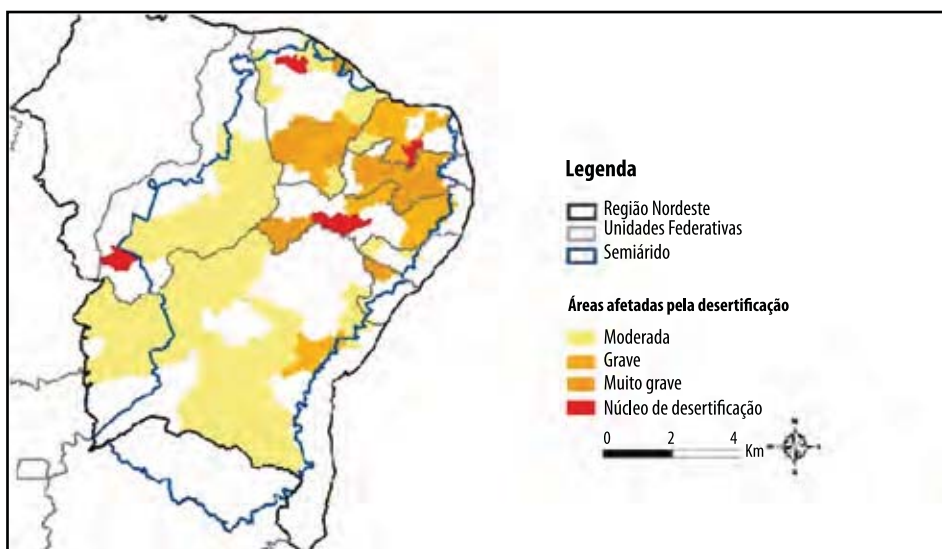


Fonte: Elaborado pelos autores com base em MMA, 2011.

Segundo levantamento realizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), o território do Semiárido Brasileiro apresenta grandes áreas suscetíveis ou em processo avançado de desertificação (Mapa 5).

⁹ O termo “caatinga” é de origem Tupi, significa “mata branca”, em referência ao aspecto que a vegetação assume na estiagem, caracterizado pela queda das folhas e os troncos apresentarem tons esbranquiçados e brilhantes (Prado, 2003 apud Ibama, 2011).

Mapa 5 – Áreas do Semiárido Brasileiro afetadas pelo processo de desertificação



Fonte: Elaborado pelos autores com base em MMA (2011).

Embora a região apresente características físico-climáticas que dificultam a permanência humana, a população do Semiárido Brasileiro é da ordem de 21,7 milhões de pessoas (11,4% da nacional), uma densidade demográfica de 24,2 hab./km² – inferior à nordestina, mas superior à nacional. A taxa de urbanização é de 62% – muito inferior à registrada na região Nordeste e no Brasil, em torno de 84%. Caracteristicamente, regiões semiáridas no mundo têm baixa densidade populacional, mas o Semiárido Brasileiro se destaca pela elevada densidade populacional, o que coloca forte pressão sobre a base dos recursos naturais e tem contribuído tanto para a transformação da caatinga como para o avanço do processo de desertificação (Mapa 5). A população rural é de 13,5 milhões de pessoas (Tabela 1) (Mapa 6).

Tabela 1 - Brasil e Semiárido Brasileiro por Estados, número de municípios e dados demográficos: 2010

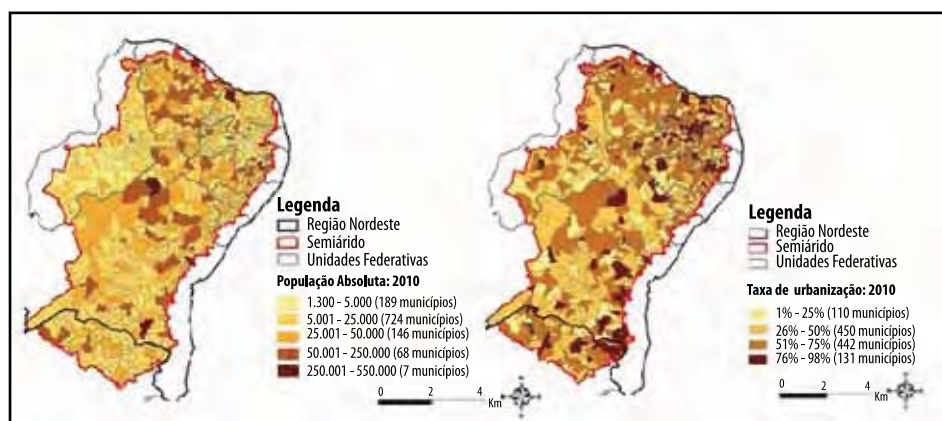
Estados	Semiárido				
	% do território	Nº de municípios	População (em pessoas)	% da População total no Semiárido	Taxa de Urbanização
Alagoas	43,0%	38	872.894	27,9%	56,4%
Bahia	68,8%	265	6.479.655	46,2%	59,1%
Ceará	80,6%	150	4.459.101	52,8%	64,3%
Minas Gerais	9,3%	85	1.221.067	6,2%	59,0%
Paraíba	86,4%	170	2.068.826	54,9%	68,3%
Pernambuco	87,6%	122	3.491.338	39,7%	65,6%
Piauí	50,3%	127	1.017.093	32,6%	49,5%
Rio Grande do Norte	91,7%	147	1.659.275	52,4%	67,6%
Sergipe	50,4%	29	441.503	21,3%	56,6%
Semiárido	-	1.133	21.710.752	-	62,1%
Nordeste (Semiárido)	54,1%	1.104	20.489.685	40,5%	62,3%
Brasil (total)	10,5%	5.565	190.721.483	11,4%	79,0%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2010) e Sudene (2011).

Além disso, o Semiárido Brasileiro ocupa 10,5% do território nacional e 54,1% do território nordestino, engloba 1.104 municípios nordestinos e apresenta uma taxa média de urbanização da ordem de 62,3%.

A elevada concentração da pobreza rural no semiárido está fortemente vinculada às estruturas econômicas e sociais que configuraram a evolução e dinâmica da economia e sociedade na região. Ainda assim, não é possível ignorar que as características meso-ambientais que singularizam o semiárido nordestino, delimitam, hoje, as possibilidades e as estratégias de redução da pobreza rural, em particular aquelas mais diretamente associadas à agropecuária.

Mapa 6 - Distribuição espacial da população absoluta e taxa de urbanização dos municípios do Semiárido Brasileiro: 2010



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2010).

É possível verificar que 189 municípios têm uma população inferior a 5 mil pessoas, enquanto apenas 7 municípios possuem uma população superior a 250 mil pessoas. Em torno de 560 municípios apresentam uma taxa de urbanização inferior ou igual a 50%.

A gênese do atraso do Semiárido Brasileiro

As estruturas socioeconômicas que singularizaram o Semiárido Brasileiro até início do século XXI foram profundamente marcadas pela formação histórica da região Nordeste. Durante quase quatro séculos as atividades econômicas desenvolvidas na região estavam assentadas em relações de produção atrasadas em comparação àquelas vigentes nas áreas mais dinâmicas do país, em atividades marcadas pela elevada concentração da riqueza e da renda gerada e pela aglutinação de grandes contingentes populacionais em atividades de baixíssima produtividade, insuficiente até mesmo para assegurar os meios de subsistência básicos para as famílias, principalmente nas zonas rurais. Acrescenta-se ainda que a acumulação de capital na região Nordeste, marcada pelas relações atrasadas e pela concentração de riqueza e renda, constitui-se apenas um meio de enriquecimento das elites locais, sem força para impulsionar o desenvolvimento regional e para reduzir a pobreza relativa e melhorar o nível de vida da maioria da população. Segundo Cano (1998, p. 51), “(...) mesmo com a passagem para o regime de trabalho livre, não constituiu relações de produção capitalistas, senão de maneira débil: em face da concentração da propriedade e da renda, essa passagem foi mais formal do que efetiva (...)”. Isso significa que até meados do século XX a economia da região Nordeste ainda não tinha conseguido dar forma aos mercados de trabalho, consumidor e de crédito, e nem a um ambiente de empreendedorismo, condições básicas para sustentar processos de acumulação mais fortes e virtuosos socialmente.

A primeira atividade econômica instalada no Brasil pelos portugueses foi o cultivo da cana-de-açúcar no século XVI, baseado na monocultura, na grande propriedade, na mão de obra escrava e no elevado volume de capital. Esses elementos estruturais moldariam toda a estrutura socioeconômica da região. A produção de açúcar não era uma atividade, segundo Prado Jr. (1977, p. 33), *"para pequenos proprietários isolados. [...], a plantação, a colheita e o transporte do produto até os engenhos onde se preparava o açúcar, só se tornava rendoso quando realizado em grandes volumes"*. Ainda assim, a pequena produção era relevante para viabilizar a atividade principal e para a dinâmica econômica e social local, sendo responsável pelo abastecimento alimentar, pela subsistência da mão de obra demandada sazonalmente pelas atividades comerciais e pela ocupação pioneira de novos territórios que seriam posteriormente apropriados pelas elites dominantes.

Enquanto na Zona da Mata afirma-se o complexo açucareiro, no Agreste e Sertão as atividades que florescem são a pecuária, algodão e a policultura alimentar. O algodão, produzido em bases técnicas precárias, afirmou-se durante a guerra da Secessão e abolição da escravatura nos EUA, e constituiu-se um eixo econômico importante para a economia nordestina durante mais de um século, em torno do qual sobrevivia a maioria dos pequenos produtores rurais do semiárido. A ruptura do sistema gado-algodão-policultura alimentar, nos anos 1980, foi responsável pela "inviabilização" de milhares de pequenos estabelecimentos - que deixaram de contar com a lavoura comercial responsável pela geração da renda monetária agrícola - e pela eliminação da mais importante fonte de ocupação sazonal no vasto semiárido - responsável pela geração de importante parcela da renda monetária de trabalho fora do estabelecimento. Um aspecto relevante diz respeito à elevada concentração fundiária no semiárido, com grandes propriedades em torno das quais gravitam os pequenos estabelecimentos e os minifúndios que têm se reproduzido pela fragmentação da pequena propriedade provocada pela herança.

Como destacou Celso Furtado (citado por Vidal, 2003), a estrutura do Semiárido Brasileiro pode ser caracterizada como um complexo de pecuária bovina extensiva e o cultivo agrícola de xerófilas (algodão), porém ambas as atividades são de baixo rendimento, combinando elementos monetários e não-monetários (subsistência). O avanço da agricultura de subsistência contribuiu para um adensamento demográfico, que se vincula aos problemas climáticos resultando na grande vulnerabilidade socioeconômica da região. Segundo Furtado (1967), o sistema econômico do Semiárido Brasileiro é extremamente vulnerável ao fenômeno das secas, pois qualquer alteração na distribuição das chuvas ou uma redução em seu volume impossibilita o desenvolvimento da agricultura de subsistência. Portanto, os eventos climáticos provocam uma crise no setor agrícola de subsistência, resultando na calamidade social da sociedade.

No entanto, ainda seguindo Furtado, ao lado das reais dificuldades impostas pelos eventos climáticos é preciso incluir os fatores de natureza política para explicar a reprodução da pobreza e da exclusão social no semiárido. De fato, as oligarquias locais lograram bloquear alternativas de políticas públicas com potencial de produzir transformações estruturais e de se apropriar dos recursos canalizados para o combate da seca e para a promoção do desenvolvimento regional, utilizando-os como mecanismo de manutenção do poder e para dar vida a um projeto de modernização parcial e socialmente excludente.

A situação e as condições socioeconômicas vigentes no semiárido vêm sofrendo um processo lento, mas visível de mudanças, as quais são impulsionadas por um amplo conjunto de fatores, que incluem o próprio adensamento populacional, a democratização, a maior descentralização política e econômica estabelecida pela Constituição de 1988, a acumulação e maturação de investimentos públicos viabilizadores de importantes iniciativas privadas, como os polos irrigados, e a maior integração à própria economia nacional. No período mais recente os eixos dinamizadores da economia local no semiárido ganharam impulso e escopo, e estão produzindo profundas transformações na estrutura socioeconômica da região, que terão grande impacto na pobreza rural e nas perspectivas de superação dos graves déficits sociais que conformam as várias caras da pobreza no semiárido. Antes de tratar destes eixos e das políticas de combate à pobreza rural, é conveniente apresentar as características estruturais da economia do Semiárido Brasileiro.

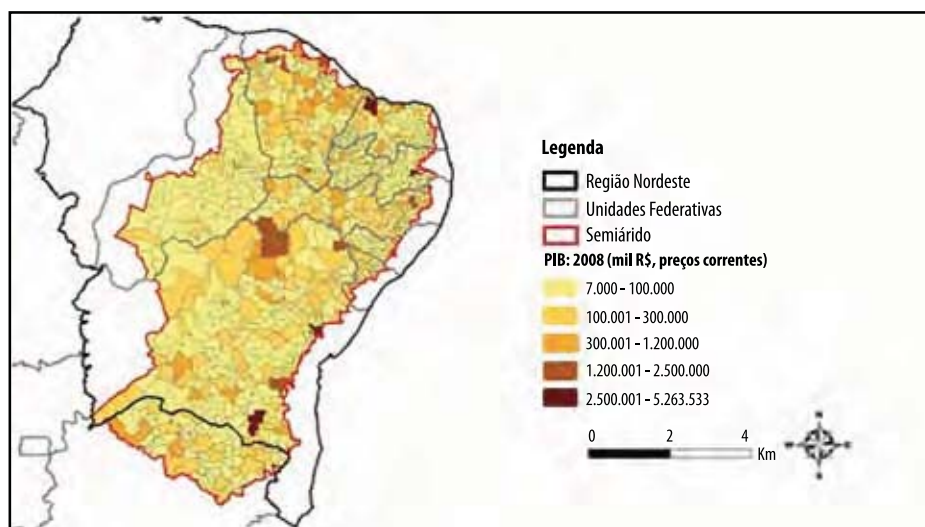
Características estruturais da economia do Semiárido Brasileiro

O semiárido pode ser considerado um território estruturalmente pobre, quando se considera a produção corrente de riqueza. Em 2008, o Produto Interno Bruto a preços correntes (PIB-M) dos municípios que compõem o Semiárido Brasileiro foi de R\$115,7 bilhões (3,8% do PIB-M Brasileiro), o que equivale a um PIB *per capita* de aproximadamente R\$5,4 mil por ano e a uma renda *per capita* mensal de R\$450,00, inferior ao salário mínimo. Enquanto o semiárido representa 54% do território nordestino, o PIB-M dos municípios localizados no Semiárido respondeu por apenas 27,6% do regional, revelando a grande disparidade entre base territorial e geração de riqueza e renda (IBGE, 2008a) (Mapa 6). No período 1999-2008 a participação relativa do PIB-M do semiárido sofreu uma pequena ampliação na parcela nacional de apenas 0,3%, saltando de 3,5% em 1999, para 3,8% em 2008.

A pobreza estrutural fica mais evidente quando se considera a distribuição dos municípios por faixa de PIB-M (Mapa 6). Apenas quatro municípios têm PIB-M na faixa superior, acima de R\$2,5 bilhões: Feira de Santana na Bahia (R\$5,3 bilhões), Campina Grande na Paraíba (R\$3,5 bilhões), Mossoró no Rio Grande do Norte (R\$3 bilhões) e

Vitória da Conquista na Bahia (R\$2,6 bilhões); apenas 11 municípios registraram um PIB-M entre R\$1,2 e R\$2,5 bilhões; a maioria tem PIB-M inferior a R\$300 milhões, dentre os quais 907, correspondendo a pouco mais de 80% dos municípios do semiárido, registraram PIB-M inferior a R\$100 milhões.

Mapa 7 - Distribuição espacial do PIB-M (Produto Interno Bruto municipal a preços de mercado) no Semiárido Brasileiro: 2008

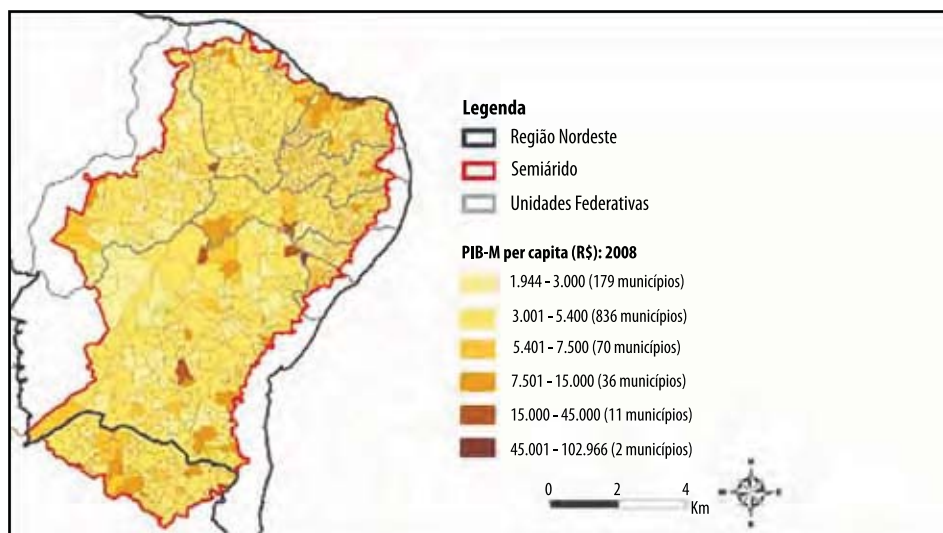


Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2008a).

O PIB-M *per capita* a preços de mercado para o Semiárido Brasileiro é da ordem de R\$5,4 mil, enquanto que na região Nordeste é de R\$7,9 e no Brasil de R\$15,9 mil¹⁰. A distribuição espacial do PIB-M *per capita* para 2008 mostra que um grande número de municípios do Semiárido encontra-se abaixo do regional (Mapa 7). Mesmo sem levar em conta a concentração da renda no semiárido, a simples análise do PIB *per capita* já revela a pobreza e a baixa produtividade da mão de obra local na região: 179 municípios têm PIB *per capita* inferior a R\$3.000, o que representa uma renda mensal *per capita* próxima a R\$250, metade do salário mínimo vigente em 2008.

¹⁰ O cálculo foi realizado com base no PIB a preços correntes de 2008 e a população estimada pelo Censo Demográfico 2010.

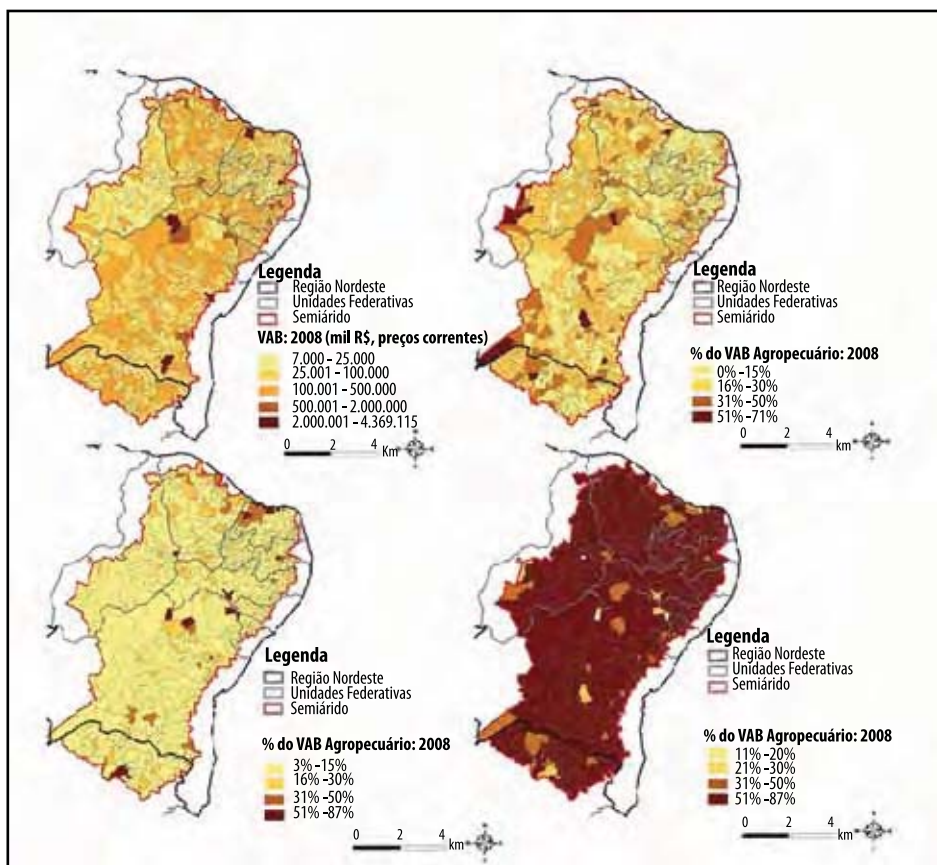
Mapa 8 – Distribuição espacial do PIB-M *per capita* a preços correntes por município do Semiárido Brasileiro (R\$): 2008



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2008a, 2011).

Ainda que a imagem do Semiárido Brasileiro seja fortemente associada ao mundo rural e à agropecuária, observa-se o predomínio do setor de serviços públicos na composição do Valor Agregado ou Adicionado Bruto Municipal a preços de mercado (VAB-M), que em 2008 representou 67% do VAB-M. O setor industrial registrou uma participação de 20% e o setor agropecuário de 13%, acima da média nacional que é de 5,9%. Em teoria a participação do setor serviços cresce com o desenvolvimento, mas no caso do semiárido a elevada participação pode ser interpretada como resultado da falta de dinamismo da indústria e da agropecuária local. Uma evidência é a elevada participação da administração pública no Valor Adicionado: 47,2% do VAB-M total representa somente os serviços providos pela administração pública; outro aspecto é a baixa contribuição do setor agropecuário, considerando a taxa de urbanização do Semiárido (IBGE, 2008a) (Mapa 8). Ainda que a elevada participação do setor serviços na economia do semiárido seja associada à falta de dinamismo da agricultura e indústria, tal participação indica que qualquer estratégia de redução da pobreza rural, de absorção e retenção de mão de obra no local exigirá a qualificação para a inserção do setor serviços, que continuará se expandindo até mesmo em resposta ao crescimento da agricultura, da indústria e da renda no semiárido.

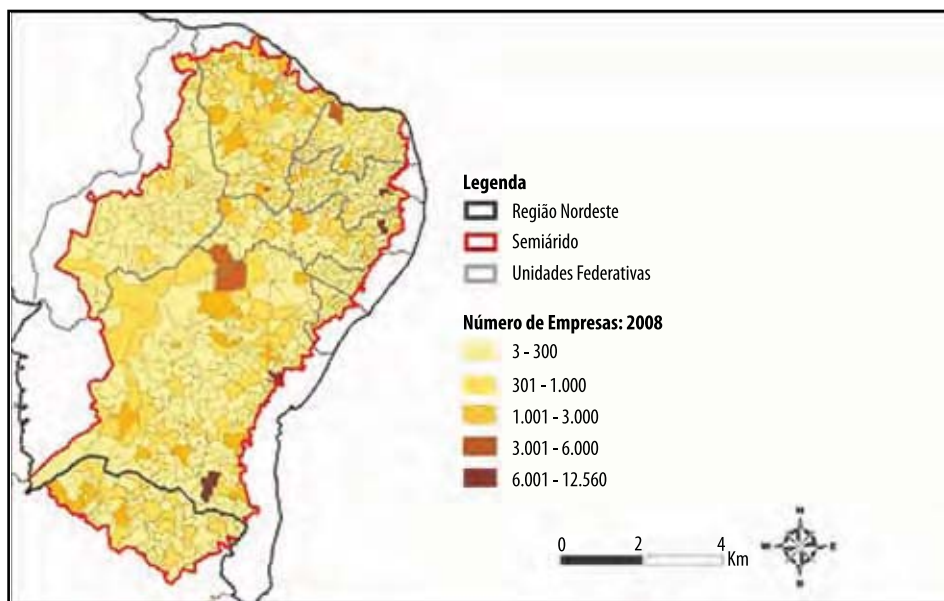
Mapa 9 – Distribuição do VAB-M (Valor Agregado Bruto Municipal a preços de mercado) e participação relativa dos principais setores econômicos no Semiárido Brasileiro: 2008



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2008a).

Segundo dados do Cadastro Central de Empresas, em 2008 o semiárido contava com 287,9 mil empresas, distribuídas no comércio e reparação de veículos automotores (165,1 mil), indústria de transformação (21,6 mil), setor de educação (11 mil) e alojamento e educação (8,5 mil) (IBGE, 2008b) (Mapa 9).

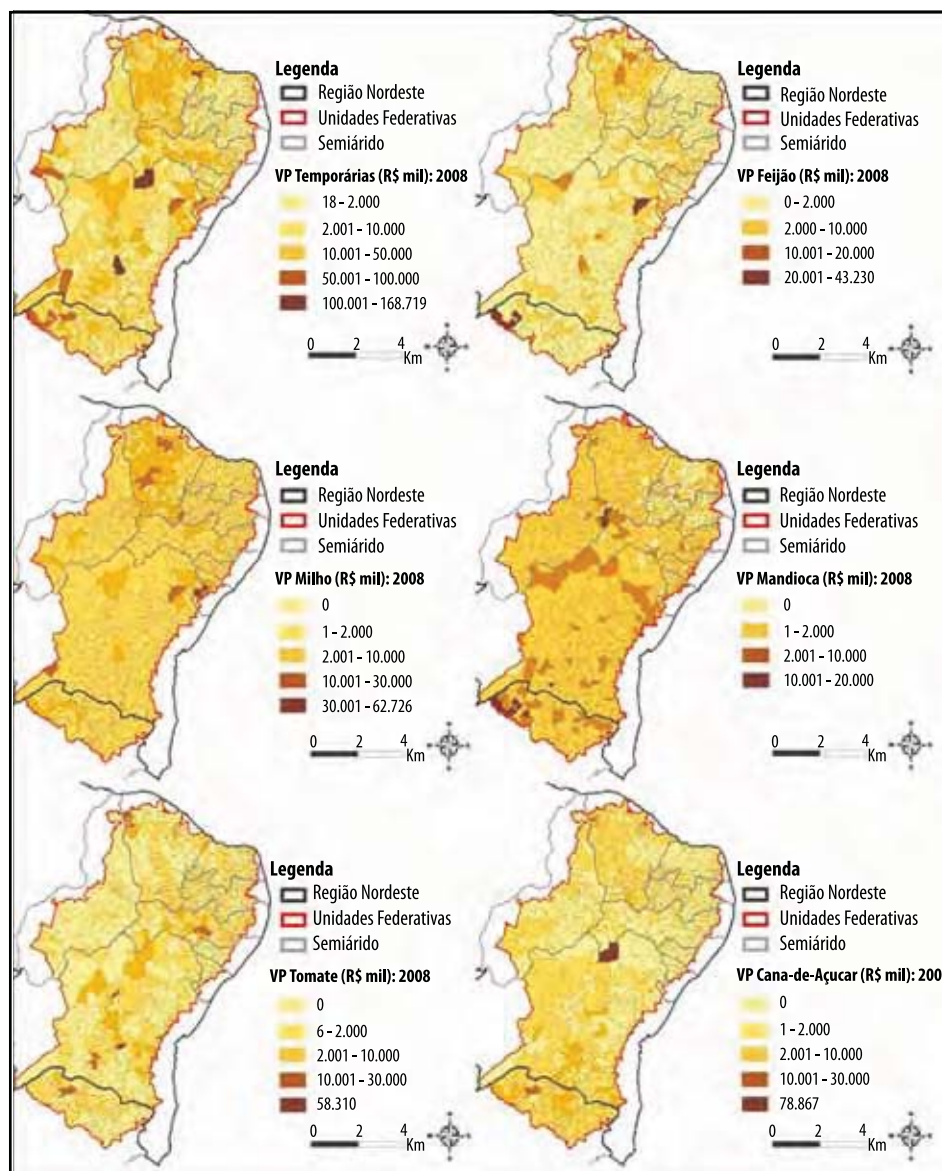
Mapa 10 – Distribuição espacial do número de empresas por Município do Semiárido: 2008



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2008b).

A Pesquisa Agrícola Municipal (PAM/IBGE, 2008) revelou que em 2008 o valor da produção das lavouras temporárias alcançou R\$5,9 bilhões no Semiárido Brasileiro, concentrado nos cultivos de feijão (R\$1,4 bilhão), milho (R\$1,1 bilhão), mandioca (R\$745 milhões), tomate (R\$512,7 milhões) e cana-de-açúcar (R\$405,7 milhões) (Mapa 10). Isto confirma a importância destas culturas, tradicionalmente vinculadas à subsistência das famílias dos agricultores familiares e trabalhadores rurais em geral, para a geração de renda agrícola e absorção da mão de obra na atividade agrícola.

Mapa 11 – Distribuição espacial por municípios do Semiárido Brasileiro do valor total da produção de culturas temporárias e das principais culturas: 2008

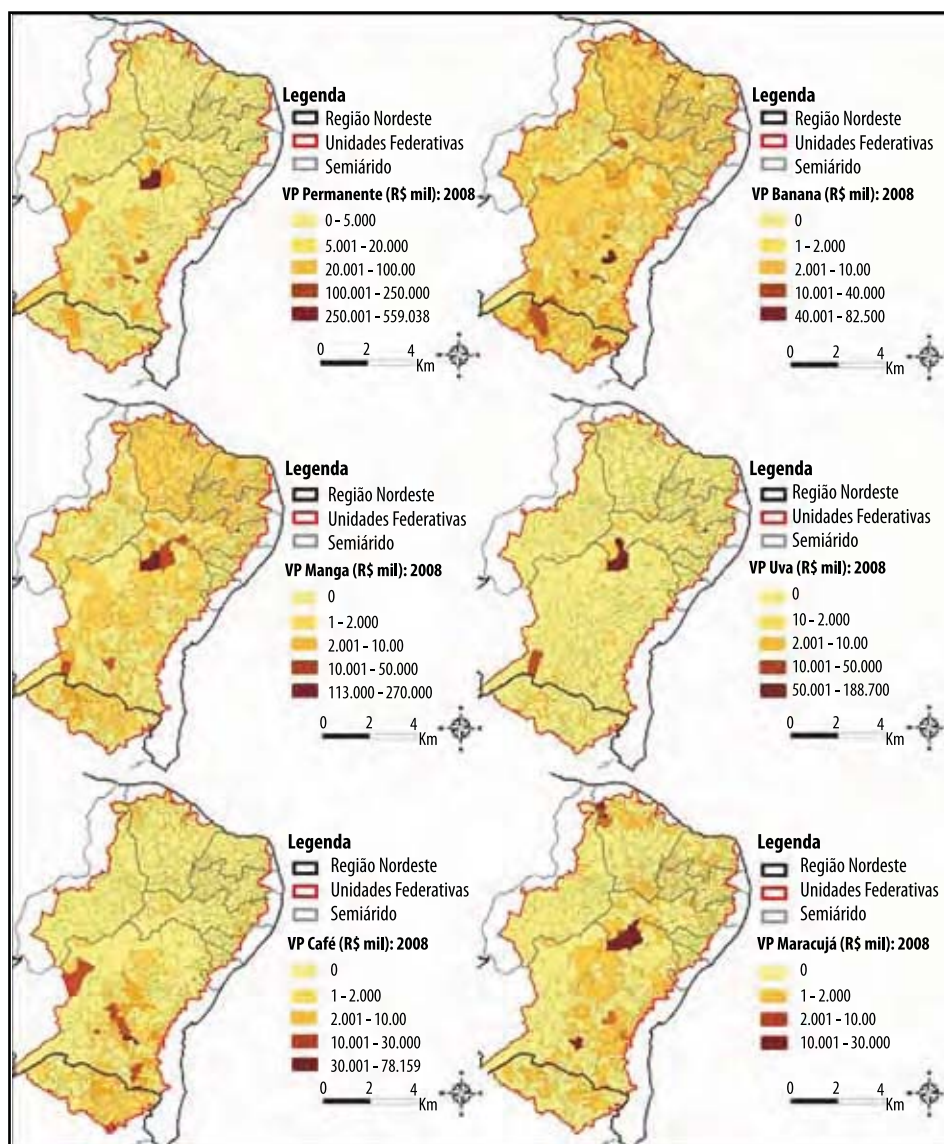


Fonte: Elaborado pelos autores com base na PAM/IBGE (2008).

O valor da produção de culturas permanentes é inferior (R\$3,4 bilhões em 2008), principalmente por causa da restrição climática. Destacam o cultivo de banana (R\$860 milhões), manga (R\$604,4 milhões), uva (R\$493,9 milhões), café (R\$420,6 milhões), ma-

racujá (R\$218 milhões) e sisal (R\$215 milhões) (PAM/IBGE, 2008) (Mapa 11). O cultivo dessas culturas foi possível graças à implantação dos sistemas de irrigação a partir das águas do Rio São Francisco.

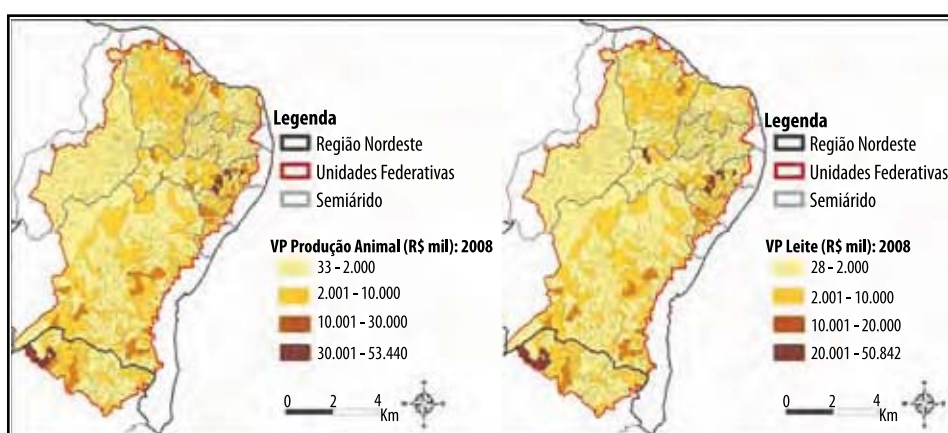
Mapa 12 – Distribuição espacial por municípios do Semiárido Brasileiro do valor total da produção de culturas permanentes e das principais culturas: 2008



Fonte: Elaborado pelos autores com base na PAM/IBGE (2008).

A Pesquisa Pecuária Municipal revelou que a criação de animais, embora presente em todo o semiárido, é menos importante do que a lavoura de subsistência, e gera um valor de produção da ordem de R\$2,6 bilhões. A produção de leite de vaca respondeu por 79% (R\$2 bilhões), seguida da produção de ovos de galinhas com R\$484 milhões (PPM/IBGE, 2008) Mapa 12).

Mapa 13 – Distribuição espacial por municípios do Semiárido Brasileiro do valor total da produção de origem animal e da atividade leiteira: 2008

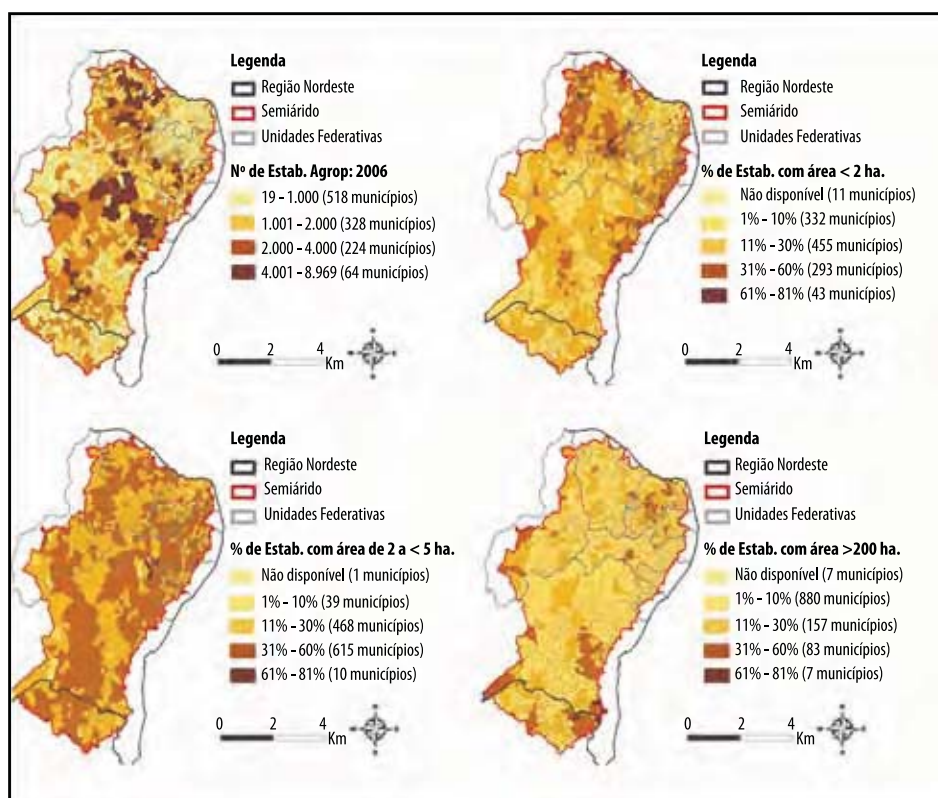


Fonte: Elaborado pelos autores com base na PAM/IBGE (2008).

A estrutura fundiária é apontada como importante condicionante da geração e distribuição de renda no meio rural e, por conseguinte, da pobreza rural. O Censo Agropecuário 2006 confirmou tanto a elevada concentração da propriedade da terra no semiárido como a forte presença de minifúndios, estabelecimentos com baixa capacidade para servir de base para o sustento de uma família. O Censo registrou em torno de 1,7 milhões de estabelecimentos agropecuários no Semiárido Brasileiro, 70% do total de estabelecimentos da região Nordeste, ocupando uma área de 49,4 milhões de hectares. Destes, em torno de 450 mil tem área inferior a 2 hectares; representam pouco mais de 27% do total dos estabelecimentos do semiárido, mas ocupam apenas 0,8% da área total. Outros 560 mil estabelecimentos, aproximadamente 33% do total, têm área maior que 2 e menor que 5 hectares e ocupam apenas 2,1% da área. Isso significa que 1 milhão de estabelecimentos agropecuários são minifúndios, com área inferior a 5 hectares, insuficiente, nas condições do semiárido, para viabilizar unidades econômicas sustentáveis em um sentido amplo. Os estabelecimentos com área inferior a 5 hectares contribuíram com 31% do valor total da produção agrícola do semiárido em 2006 (dados do Censo Agropecuário), embora representem 59% do total de estabelecimentos.

Do outro lado, perto de 40 mil estabelecimentos com área superior a 200 hectares (2,3% do total de estabelecimentos) ocupam 46% da área total (Mapa 13) e contribuíram com 14% do valor da produção registrado em 2006. Em torno de 43 municípios do semiárido registram até 80% dos estabelecimentos agropecuários com área inferior a 2 hectares. É possível verificar ainda que os estabelecimentos agropecuários com área entre 2 e 5 hectares representam entre 30% a 60% do total em 615 municípios do semiárido (Mapa 13).

Mapa 14 – Distribuição espacial por município do Semiárido Brasileiro do número de estabelecimentos agropecuários e participação relativa segundo grupo de área dos estabelecimentos: 2006



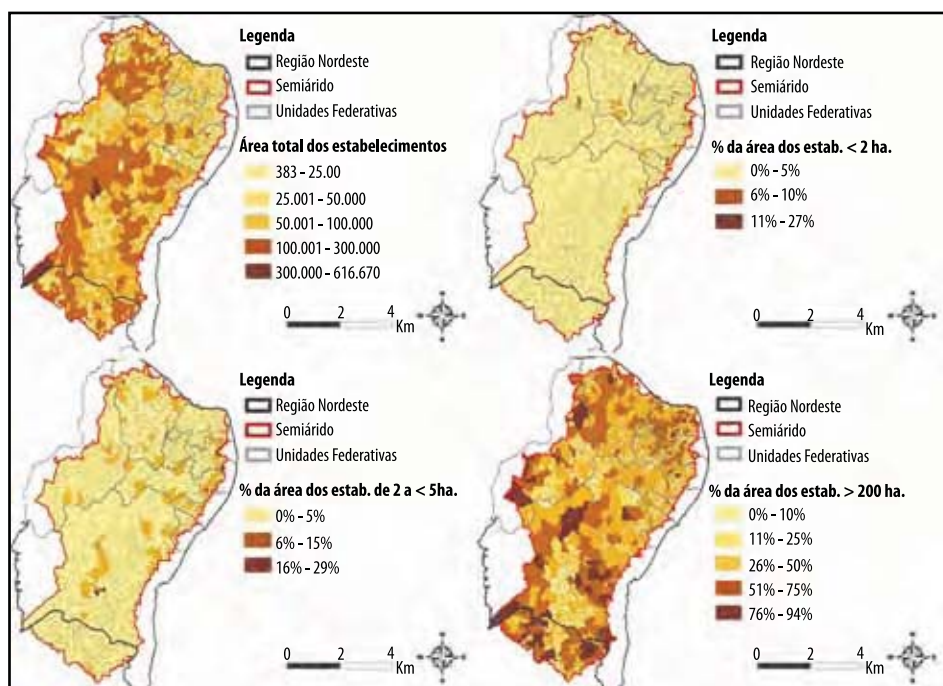
Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2006).

Este é um traço extremamente relevante para a análise da pobreza rural e das estratégias de desenvolvimento e de combate à pobreza rural baseadas nas atividades agropecuárias. De um lado, as grandes propriedades, ainda que sejam efetivamente "produtivas" segundo a metodologia vigente, têm baixa capacidade de absorção de mão de obra. É certo que alguns sistemas produtivos modernos, a maioria organizados em

polos irrigados, podem ser considerados “intensivos” em mão de obra (flores e frutas, por exemplo). Mesmo admitindo que estes sistemas mais intensivos possam se expandir, é forçoso reconhecer que é relativamente limitada a capacidade de eles absorverem a mão de obra em situação de subocupação que vive no meio rural no semiárido. Do outro lado, salvo exceções, estabelecimentos com área inferior a 2 hectares no semiárido são minifúndios, ou seja, unidades que não permitem a sustentação adequada de uma família. São, em grande maioria, estabelecimentos pobres no mais amplo e completo sentido do termo, pois tem baixa dotação de recursos naturais (capital natural), baixíssimo montante de capital físico investido em construções, equipamentos e ferramentas e também baixo nível de capital humano. Como a produtividade do trabalho, o rendimento dos recursos naturais e a rentabilidade do capital – fatores responsáveis pela geração de renda agropecuária – dependem, diretamente, da acumulação de capital natural, físico e humano, as famílias cuja principal fonte de renda é a produção agropecuária vivem em condições de pobreza e por isto dependem das transferências públicas para sobreviver. Transformar a maioria destes estabelecimentos em unidades econômicas viáveis não parece ser uma estratégia exequível e nem sustentável.

Helfand e Pereira (2011) demonstraram que o relaxamento da restrição fundiária e a elevação do nível tecnológico teriam baixo impacto sobre o nível de renda dos minifúndios, insuficiente para alçá-los da pobreza medida pela renda. Isto não significa que se deve abandonar 1 milhão de famílias à própria sorte, mas que as estratégias de combate à pobreza rural também deverão incorporar alternativas tanto para a absorção virtuosa de população rural em atividades não-agrícolas como para a criação de oportunidades para os jovens rurais empreenderem em outros setores. No entanto, não se pode perder de vista que tanto o Censo como a Pnad subestimam fortemente a importância da produção para o autoconsumo e seu papel para a segurança alimentar das famílias rurais que têm acesso à terra. Mesmo aquelas mais pobres, vivendo e explorando minifúndios, em condições regulares logram produzir alimentos que integram a cesta de consumo da família - e eventualmente geram alguma renda, também subestimada, por meio da venda de pequenas quantidades nos mercados locais. Isto significa que ações voltadas para melhorar a capacidade de produção e produtividade dos minifúndios, mesmo que não tenham suficiente força para tirá-los da pobreza, podem ter impactos de bem-estar significativos. Muitas destas ações são viáveis e provavelmente apresentam custo benefício favorável. Por exemplo, viabilizar o acesso dos pequenos produtores a sementes de melhor qualidade e mais apropriadas às condições ambientais. Experiências em vários projetos de desenvolvimento rural, no Brasil e outros países, confirmam que atividades de extensão rural comunitárias, desde que “amarradas” em torno de ações objetivas que ofereçam perspectivas de benefício imediato para os participantes, como a introdução de “pacotes” tecnológicos simples e a educação ambiental, podem ter efeitos duradouros importantes sobre o aprendizado, produção e produtividade.

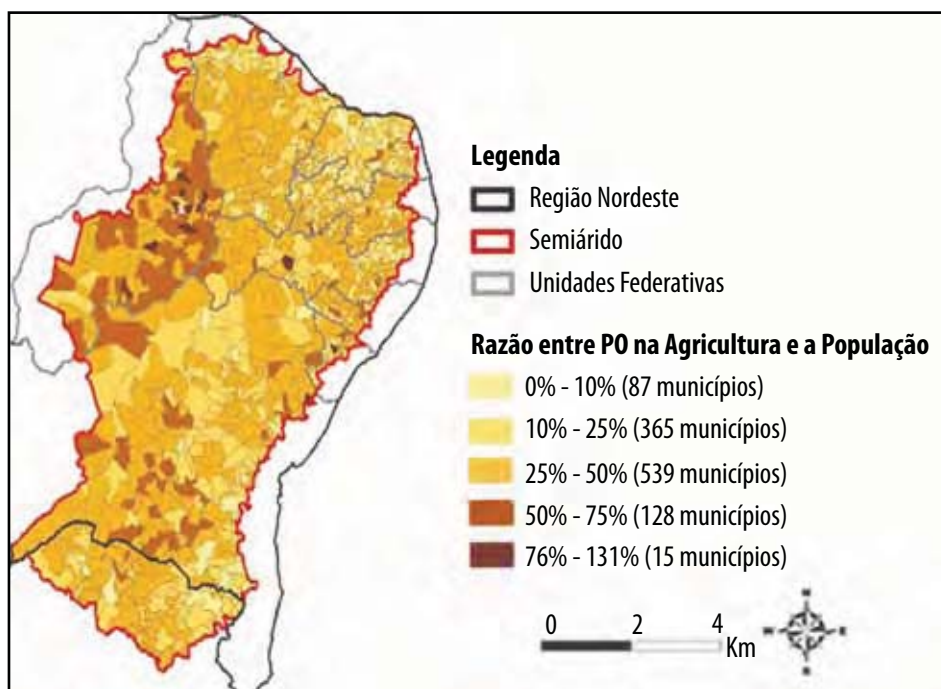
Mapa 15 – Distribuição espacial por município do Semiárido Brasileiro da área total dos estabelecimentos agropecuários e participação relativa segundo grupos de área: 2006



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2006).

Embora a participação do setor agropecuário na formação do PIB-M da economia do semiárido seja relativamente baixa, a absorção de mão de obra é elevada em termos absolutos e relativos. Segundo o Censo Agropecuário, em 2006 a agricultura do semiárido era responsável pela ocupação de aproximadamente 5,2 milhões de pessoas, em torno de 68% do total de pessoas ocupadas na agropecuária nordestina. Exceto pelo setor público, a agropecuária é a mais importante fonte de ocupação para a população local do semiárido, tal como pode ser observado no Mapa 15, que apresenta a razão entre o número de pessoas ocupadas no setor agropecuário e a população do município. Nota-se que em 143 municípios a taxa de ocupação na agropecuária é superior a 50% da população local. Quando se desconta da população as crianças e os idosos, a participação da ocupação agropecuária na PEA (População Economicamente Ativa) sobe para um patamar superior a 70%. Em 12 municípios o número de pessoas ocupadas no setor agrícola supera até a própria população do município, fato que revela a importância da agropecuária como fonte de ocupação que transcende os limites administrativos dos municípios (Mapa 15).

Mapa 16 – Distribuição espacial por município do Semiárido Brasileiro da razão entre o número de pessoas ocupadas na agropecuária (2006) e a população residente (2007)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2006, 2007).

No entanto, a elevada absorção de mão de obra pela agropecuária está longe de refletir uma estrutura socioeconômica virtuosa e dinâmica; ao contrário, é mais o reflexo das distorções estruturais e do atraso relativo do setor. De fato, o nível de absorção da mão de obra pela agropecuária parece refletir dois conjuntos de fatores; de um lado, os sistemas produtivos dominantes nos municípios, que são mais ou menos intensivos em ocupação, e de outro, variáveis estruturais, em particular a importância dos minifúndios, que funcionam como unidades de retenção e moradia para parte da população rural local mais pobre e que não encontra alternativas de sobrevivência em outras atividades. Nos municípios onde a pecuária é a atividade dominante e a policultura alimentar é restringida pela oferta hídrica, a ocupação na agropecuária é mais baixa; onde a policultura alimentar é mais forte a absorção da mão de obra é mais elevada; e mais ainda naqueles municípios onde a atividade agropecuária se adensou em função da irrigação, da introdução de cultivos de maior valor agregado e mais intensivos em mão de obra, como o abacaxi, tomate e olericultura em geral, e até mesmo da expansão da pecuária leiteira em regime de semiconfinamento sazonal em campo aberto (complementação alimentar durante os períodos de seca). Desta maneira,

pode-se afirmar que a importância efetiva do setor agropecuário é desproporcional à contribuição para a formação do PIB-M, pois de um lado é a principal fonte de absorção ocupacional da população dos municípios no semiárido, e de outro é também uma das principais fontes de alimentação da população rural, em particular daquelas famílias que não tem outra fonte relevante de renda.

3. A realidade social do Semiárido: alguns indicadores

A realidade social do semiárido brasileiro acompanha de perto a da região Nordeste, mas com alguns indicadores que revelam situações ainda mais severas. Não se trata aqui de reproduzir a análise da dimensão e características das famílias rurais pobres, apresentada em maior detalhe no documento que caracteriza a pobreza rural no Brasil. O objetivo, nesta seção, é apenas apresentar evidências adicionais de que o semiárido é um território pobre, e que, portanto, requer um tratamento especial e que transcenda a atenção às famílias e as intervenções focadas em reduzir ou eliminar evidências e efeitos da pobreza sobre as famílias. Neste sentido, a superação da pobreza no semiárido requer políticas de desenvolvimento, e não apenas de provisão de bens e serviços aos quais os pobres não têm acesso.

Um importante indicador social atualizado periodicamente que pode ser utilizado como *proxy* ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal, publicado pelo Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). O IFDM tem estrutura semelhante à do IDH, e representa uma síntese dos indicadores de educação, saúde e emprego e renda. Desta forma, o IFDM também apresenta subíndices: IFDM Educação, IFDM Saúde e IFDM Emprego e Renda (Firjan, 2010)¹¹.

Tal como ocorre com o IDH, o IFDM tende a melhorar a situação, na medida em que incorpora indicadores importantíssimos que apontam para um melhor nível de desenvolvimento no futuro, mas que ainda não se traduziram em melhoria significativa do nível de desenvolvimento humano no presente. É o caso, por exemplo, do indicador de educação: a proporção de crianças frequentando a escola é um indicador relevante e que dá esperanças de um maior desenvolvimento humano no futuro; ou ainda o nível de renda, que pode ser mais elevado em uma conjuntura, sem, no entanto se consolidar para impactar o nível de desenvolvimento humano no presente. Feita esta ressalva, pode-se examinar a situação dos municípios do semiárido à luz do IFDM.

¹¹ O IFDM Emprego e Renda é calculado a partir das seguintes variáveis obtidas do Ministério do Trabalho: geração de emprego formal; estoque de emprego formal; salários médios do emprego formal (Firjan, 2010).

A análise do IFDM indica que no semiárido predominam municípios com estágio de desenvolvimento regular, que é o segundo nível de baixo para cima¹². De fato, a simples inspeção visual dos mapas do IFDM comprova que a maioria dos municípios tem IFDM regular, e que os municípios com IFDM baixo e moderado aparecem como “ilhas” no território do semiárido. São apenas 11 municípios com nível baixo e 131 com nível moderado de desenvolvimento, e nenhum com nível alto, logo, 991 municípios apresentam nível regular de desenvolvimento (IFDM entre 0,4 e 0,6)¹³. Em resumo, mesmo com o provável viés para melhor, o IFDM confirma o baixo nível de desenvolvimento humano da população dos municípios do Semiárido Brasileiro.

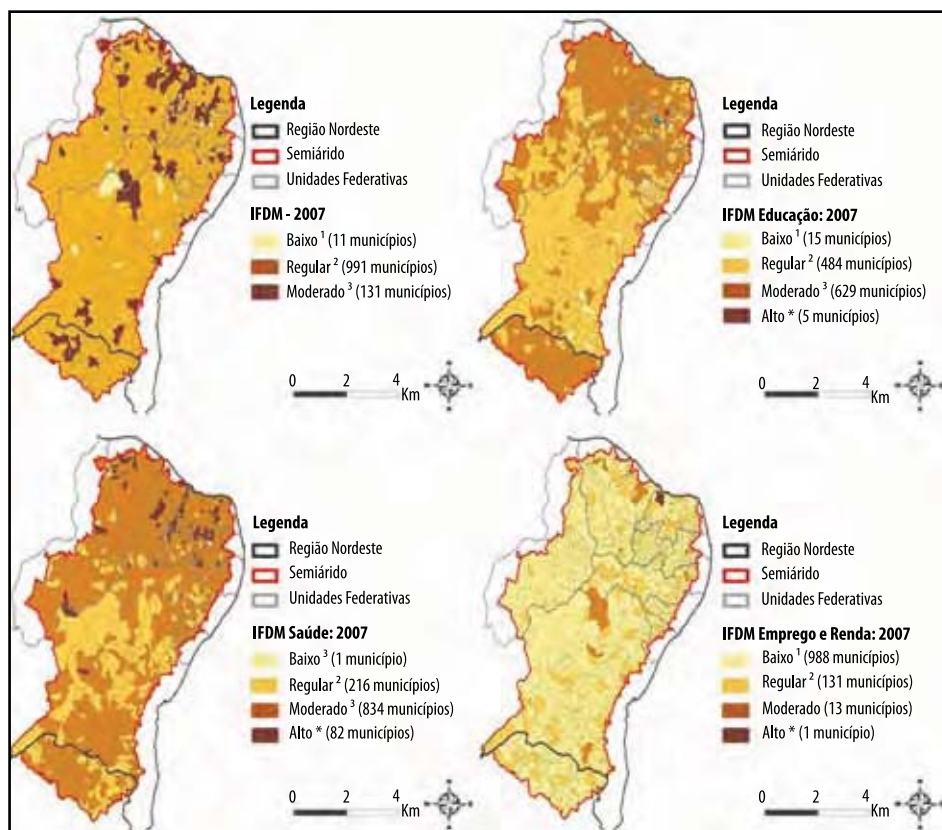
O IFDM Educação revela que mais de 44% dos municípios tem nível baixo e regular de desenvolvimento no quesito educação, e que apenas 5 municípios têm nível alto (Várzea-PB, Santana do Seridó-RN, Doutor Severiano-RN, Acari-RN e São João do Sabugi-RN). O que significa um IFDM Educação baixo e moderado? Significa que a proporção de crianças em idade escolar que não frequentam a escola é superior à aceitável; significa uma taxa de analfabetismo superior à aceitável; significa que as crianças não estão aprendendo o que deveriam aprender; significa, principalmente, que o futuro destas crianças está seriamente comprometido pelo déficit educacional¹⁴ (Mapa 16).

12 A leitura dos resultados apresentados pelo IFDM é bastante simples, porque utiliza o mesmo raciocínio do IDH, em que varia entre 0 e 1. Assim, quanto mais próximo o IFDM estiver de 1, maior será o nível de desenvolvimento da localidade. Para facilitar a análise foram criadas quatro classificações para IFDM: municípios que registram um índice entre 0 e 0,4 são considerados de baixo estágio de desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, de desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, de desenvolvimento moderado; entre 0,8 e 1,0, de alto desenvolvimento (Firjan, 2010).

13 O IFDM Brasil atingiu 0,7478 em 2007 (Firjan, 2010).

14 O IFDM Educação compreende a taxa de matrícula na educação infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas aula diária e resultado do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). As variáveis são disponibilizadas pelo Ministério da Educação (Firjan, 2010).

Mapa 17 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e seus componentes: 2007



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Firjan (2010).

Nota:

¹ de 0 a menor que 0,4;

² de 0,4 a menor que 0,8;

³ de 0,6 a menor que 0,8;

* de 0,8 a 1,0.

O IFDM com melhor resultado é aquele que representa a saúde¹⁵. Observa-se o predomínio de municípios com estágio moderado de desenvolvimento (834 municípios), e a presença de 82 municípios com nível alto de desenvolvimento. No entanto, quando se observam os indicadores do IFDM Emprego e Renda, a situação é extremamente desoladora e revela sem disfarces a abrangência da pobreza do Nordeste e no semiárido: a maioria dos municípios é classificada com baixo estágio de desenvolvimento (988

¹⁵ O IFDM Saúde baseia-se nas informações publicadas pelo Ministério da Saúde sobre o número de consultas pré-natal, óbitos infantis por causas evitáveis e óbitos por causas mal-definidas (Firjan, 2010).

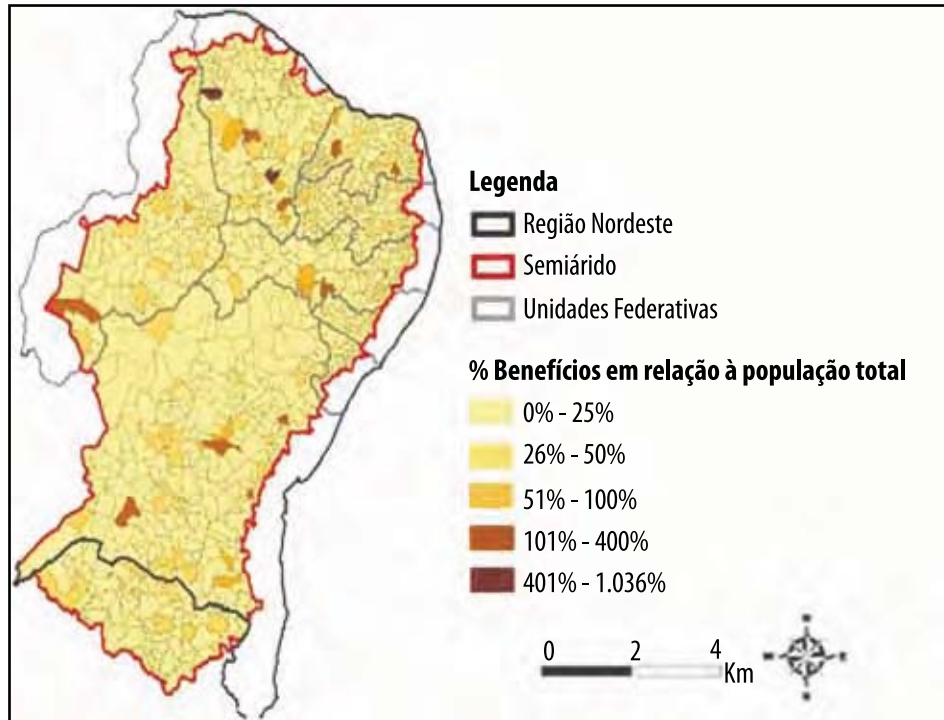
municípios), indicando a precariedade da ocupação e emprego, o baixo nível de renda e a desigualdade na distribuição de renda na região. De fato, a baixa produtividade do trabalho é ao mesmo tempo determinante e consequência da pobreza, em particular da pobreza rural. Associada estruturalmente à “subocupação compulsória” da força de trabalho, que não tem acesso a meios de produção suficientes para mantê-la ocupada e nem à ocupação formal e informal para absorver a mão de obra e tempo excedente, a baixa produtividade vincula-se também ao baixo nível de desenvolvimento humano, à base tecnológica defasada e ao baixo nível de investimentos públicos e privados que durante décadas caracterizou a economia do semiárido.

O baixo nível de desenvolvimento e a pobreza abrangente revelada pelo IFDM são confirmados pelo elevado número de famílias cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹⁶. Em 2010, o CadÚnico registrou um total de 4 milhões de famílias com renda *per capita* mensal média de até R\$ 140, que, no limite, inclui praticamente toda a população residente no Semiárido Brasileiro. Quando se eleva o nível de corte para $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* mensal – que ainda é insuficiente para assegurar condições adequadas de vida a uma família padrão –, o número de famílias com renda média inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* mensal sobe para 4,3 milhões de famílias (MDS, 2011).

A análise das fontes de renda da população no semiárido aporta novas confirmações sobre a pobreza e suas causas. A principal fonte de renda da população no semiárido é a transferência direta realizada por meio da Previdência Social (aposentadorias e pensões) e pelos programas oficiais de transferência de renda, particularmente o Programa Bolsa Família. O grau de dependência da população em termos das aposentadorias e pensões pode ser verificado a partir da razão entre o número total de beneficiários da Previdência Social e a população municipal residente em 2010, que mostra na maior parte dos municípios do Semiárido Brasileiro representam em torno de $\frac{1}{4}$ da população (Mapa 17). É possível verificar ainda que em alguns municípios o número de beneficiários da Previdência Social é superior à própria população residente.

16 Como se sabe, o CadÚnico registra famílias com uma renda média mensal per capita menor que R\$140. Trata-se de renda declarada pela própria família, cuja veracidade é controlada pelos agentes municipais por vários meios, incluindo visitas ao domicílio e aplicação de questionário para mapear as condições de vida da família. Estudos independentes têm confirmado a acuidade do CadÚnico e o baixo nível de vazamento, ou seja, de inclusão de famílias que não se enquadram na situação prevista pelo programa.

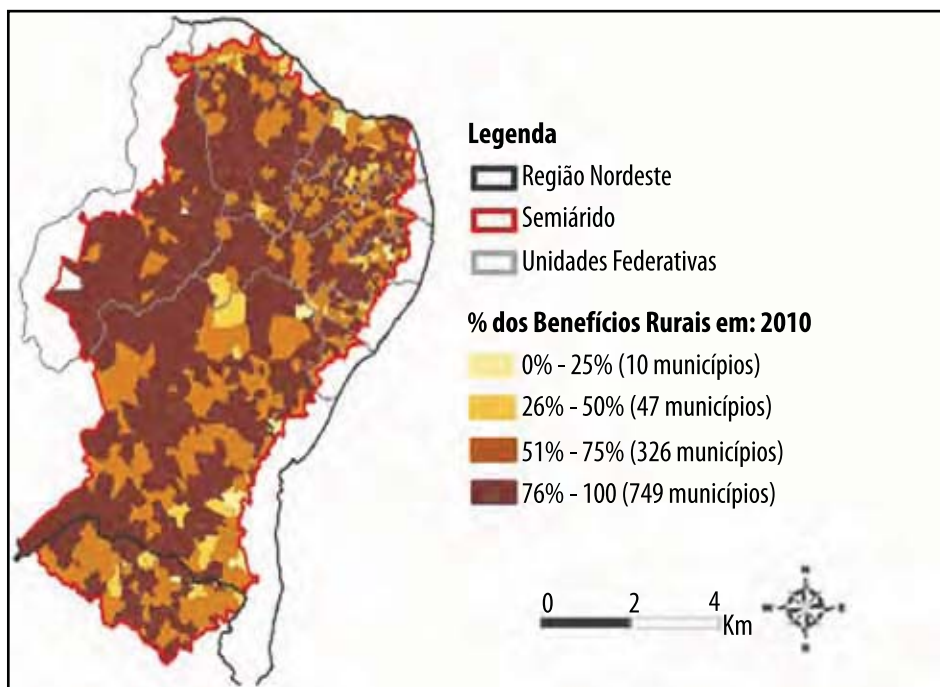
Mapa 18 – Percentual de beneficiários da previdência social em relação à população total por município do Semiárido Brasileiro: 2010



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério da Previdência Social – MPS (2011).

A maior parcela dos beneficiários de aposentadorias e pensões em termos dos valores reside no meio rural, conforme indicam os dados da Previdência Social. Na maioria dos municípios do Semiárido Brasileiro o valor total dos benefícios previdenciários se destina quase que integralmente às pessoas que residem no meio rural. Em 749 de municípios o valor total dos benefícios recebidos por beneficiários que residem no meio rural representa entre 76% e 100% do valor total de benefícios pagos pela Previdência Social em 2010 (Mapa 18).

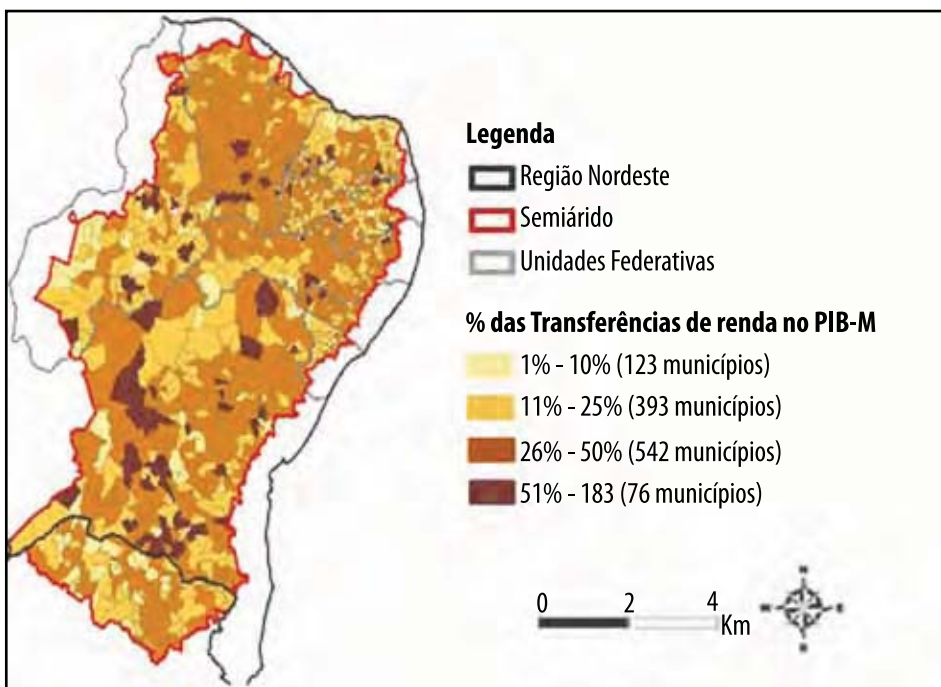
Mapa 19 – Percentual do valor dos benefícios pagos pela Previdência Social ao setor rural em relação ao valor total dos benefícios: 2010



Fonte: Elaborado pelos autores com base em MPS (2011).

O valor total da transferência de renda direta realizada por meio da Previdência Social e do Programa Bolsa Família representa uma parcela significativa do PIB-M dos municípios do semiárido. De fato, em apenas 123 municípios as transferências representaram menos de 10% do PIB municipal; em 542 municípios a transferência representou entre 26% e 50% do PIB-M registrado em 2008, e em 76 municípios as transferências alcançaram até 83% do PIB-M (Mapa 19). Esta situação revela, mais uma vez, o baixo dinamismo econômico do semiárido, e a dificuldade de a população rural encontrar fontes sustentáveis de ocupação e geração de renda para alçá-la a um patamar de renda superior à linha da pobreza.

Mapa 20 – Percentual das transferências de renda (benefícios da Previdência Social e Bolsa Família) em relação ao PIB-M¹



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2008a), MDS (2011); MPS (2011).

Nota: 1) As transferências de renda são de 2010 e o PIB-M é de 2008.

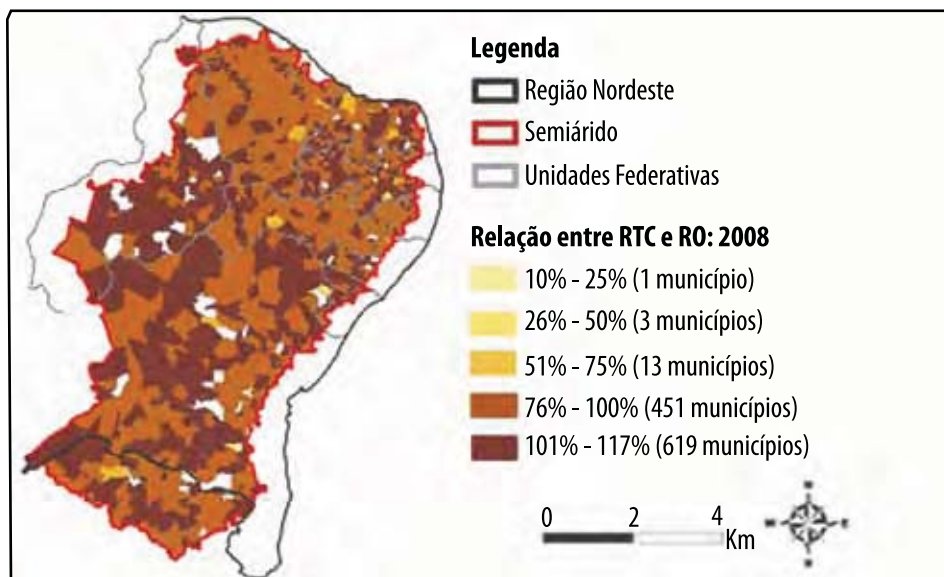
O baixo dinamismo e fragilidade da economia local se traduzem em debilidade institucional e na baixa capacidade dos municípios em desempenhar suas atribuições constitucionais. De fato, a arrecadação da maior parte dos municípios é insuficiente para manter o funcionamento dos serviços básicos prestados pela prefeitura; as administrações municipais apresentam pouca capacidade de investimento e praticamente nenhuma condição para atuar como agente indutor autônomo do desenvolvimento econômico local.

A maior parcela dos municípios depende, para funcionar, de transferências oficiais automáticas (Fundo de Participação dos Municípios – Estadual e Federal) e por meio de convênios que têm implicações econômicas e políticas relevantes. De um lado, as transferências reduzem, e em muitos casos elimina completamente, a autonomia política dos municípios; de outro, reduz as propaladas vantagens da descentralização, tanto no que se refere a uma alocação de recursos que refletiria melhor as necessidades e prioridades locais como uma maior agilidade e eficiência da gestão. Na prática, as ações e a agenda dos municípios passam a ser determinadas e dependentes dos pro-

gramas federais e estaduais, que nem sempre refletem as necessidades e prioridades locais; além disso, como a operacionalização de um grande número de iniciativas é feita por meio de convênios, um grande esforço institucional é alocado para a obtenção e prestação de contas ao governo federal em detrimento da atenção às atividades de rotina e que são imprescindíveis para elevar o nível de desenvolvimento humano das populações pobres.

Calculando a razão entre o valor total da receita corrente municipal advindas somente das transferências oficiais totais (Estadual e Federal) e a receita corrente orçamentária, verifica-se que na grande maioria dos municípios o valor da receita decorrente das transferências corresponde entre 76% a 117% da receita orçamentária municipal (Mapa 20).

Mapa 21 – Percentual da receita de transferência corrente em relação à receita orçamentária municipal: 2008



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ministério da Fazenda – MF (2011).

Nota: Os municípios sem cores (em branco) não tem informações disponíveis. RTC – Receita das Transferências Correntes do Governo Federal e Estadual. RO – Receita Orçamentária do Município.

Nas seções anteriores já se apresentou um quadro das características estruturais do semiárido, enfatizando mais as restrições do que as potencialidades; a seguir apresentase uma rápida análise dos principais eixos que estão dinamizando a economia do semiárido e das políticas de desenvolvimento rural e combate à pobreza, compondo assim os elementos necessários para a reflexão sobre estratégias de combate à pobreza rural na região.

4. Transformações recentes na sociedade e na economia do Semiárido¹⁷

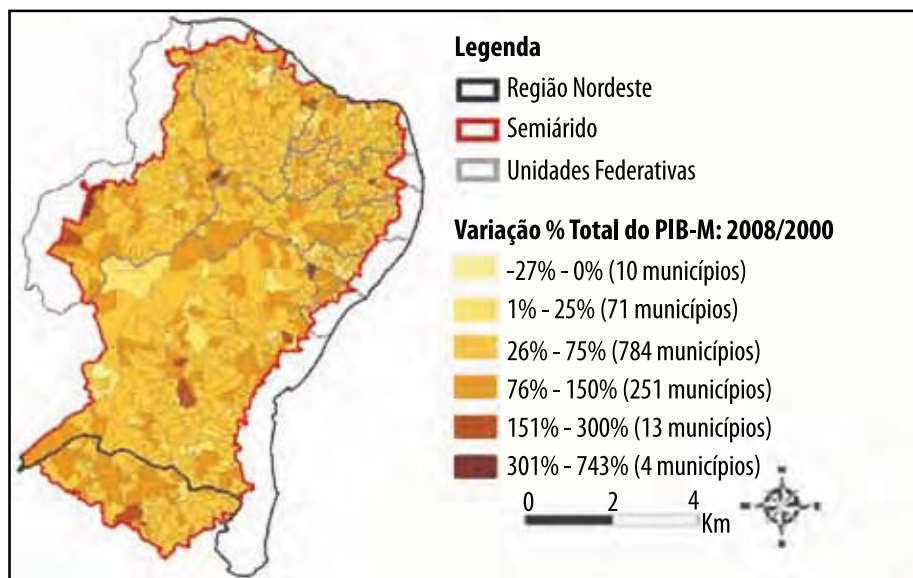
Como se apontou na seção anterior, o conjunto de indicadores da situação social dos municípios do semiárido brasileiro confirma tanto a situação de pobreza disseminada em todo o território como a debilidade da economia local e das administrações municipais para o enfrentamento da pobreza. Se bem verdadeira, esta fotografia revela um quadro que poderia ser chamado de “velho semiárido”, e que facilmente levaria a uma visão pessimista quanto às perspectivas de superação da pobreza rural extrema.

Como se mostrou na introdução, a análise superficial dos números agregados esconde um conjunto de transformações em curso na economia e na sociedade do semiárido brasileiro que certamente condicionarão tanto as possibilidades, oportunidades e estratégias das famílias pobres enfrentarem e superarem a pobreza como as estratégias das políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural e de combate à pobreza no território. Também se mencionou que no período mais recente (1999-2008) a economia do semiárido brasileiro cresceu a um ritmo superior ao da nacional, e que ainda assim o semiárido se mantém como a área de maior concentração da pobreza rural no país.

A análise da variação do PIB-M a preços de 2008 (deflacionado pelo IPCA a partir do PIB-M a preços correntes, divulgado pelo IBGE) revela o forte dinamismo da economia do semiárido no período recente: 251 municípios apresentaram um crescimento acumulado do PIB entre 75% e 150% no período 2000-2008. Ainda, 13 municípios registraram um crescimento acumulado do PIB no período entre 153% a 300%, e em quatro municípios o crescimento ficou entre 317% e 743%, são eles: Canindé de São Francisco – Sergipe (saltou de R\$133,7 milhões para R\$1,2 bilhão); Fronteiras – Piauí (saltou de R\$26,2 milhões para R\$203 milhões); Guamaré – Rio Grande do Norte (saltou de R\$171,1 milhões para R\$1,3 bilhão); Sebastião Leal – Piauí (saltou de 11,5 milhões para R\$48 milhões). No outro extremo, apenas dez municípios apresentaram um decréscimo do PIB de 1% a 27% no período (Mapa 21).

¹⁷ As informações sobre os investimentos realizados, em implantação e as intenções de investimento para o estado de Pernambuco foram obtidas da Pesquisa Empresas & Empresários – edição 11: Pernambuco da Próxima Geração, enviada por Aldemir do Vale Souza - Sócio Diretor da Ceplan - Consultoria Econômica e Planejamento.

Mapa 22 – Variação percentual total do PIB-M a preços de 2008 por Município do Semiárido Brasileiro no período 2000 - 2008

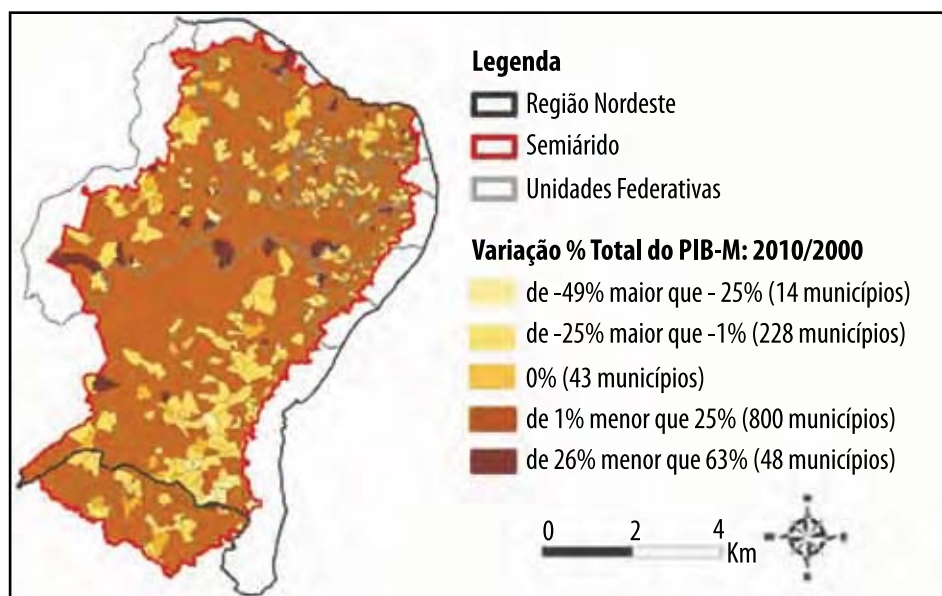


Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2008a).

Sabe-se que o PIB-M é um indicador frágil de desenvolvimento, e que as taxas de crescimento elevadas podem refletir a base inicial pequena. Mesmo levando em conta estes pontos, as taxas de crescimento são expressivas e revelam um ritmo bem superior ao que poderia ser justificado por fatores tradicionais. Praticamente todos os municípios do semiárido do Piauí, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba registraram crescimento entre 75% e 150% em apenas 8 anos, entre 2000 e 2008. Em Sergipe o crescimento foi ainda mais elevado, ficando na faixa de 153% e 300%. E em todos os estados se observam manchas de crescimento ainda mais acelerado, como em Petrolina e Juazeiro do Norte, Iraquara e Muçugê na Bahia, que configuram polos locais de crescimento que estão impactando os municípios vizinhos, seja atraindo mão de obra seja criando novas oportunidades de negócios no meio rural e nas aglomerações urbanas locais. O crescimento econômico dos municípios do semiárido, impulsionados por investimentos e políticas públicas – mesmo as de transferência de renda –, por investimentos privados na agricultura, indústria e serviços, estão transformando as velhas estruturas produtivas e ampliando o horizonte de desenvolvimento local para novas atividades que têm potencialidade para absorver de forma sustentável parte da população que hoje não encontra perspectivas de trabalho e sobrevive na subocupação, em atividades agrícolas e não-agrícolas.

O crescimento da população total e urbana dos municípios pode ser utilizado como *proxies* para indicar as mudanças ocorridas no período recente no semiárido brasileiro, especialmente como um indicativo dos pontos mais dinâmicos (Mapa 22). Os estudos demográficos recentes indicam que as migrações estão mudando de perfil. Na última década o percurso migratório diminuiu e vem se intensificando o movimento entre origem e destino mais próximos, determinado mais por fatores de atração do que por fatores de expulsão.

Mapa 23 – Variação percentual total da população residente por município do Semiárido Brasileiro no período 2000 - 2010

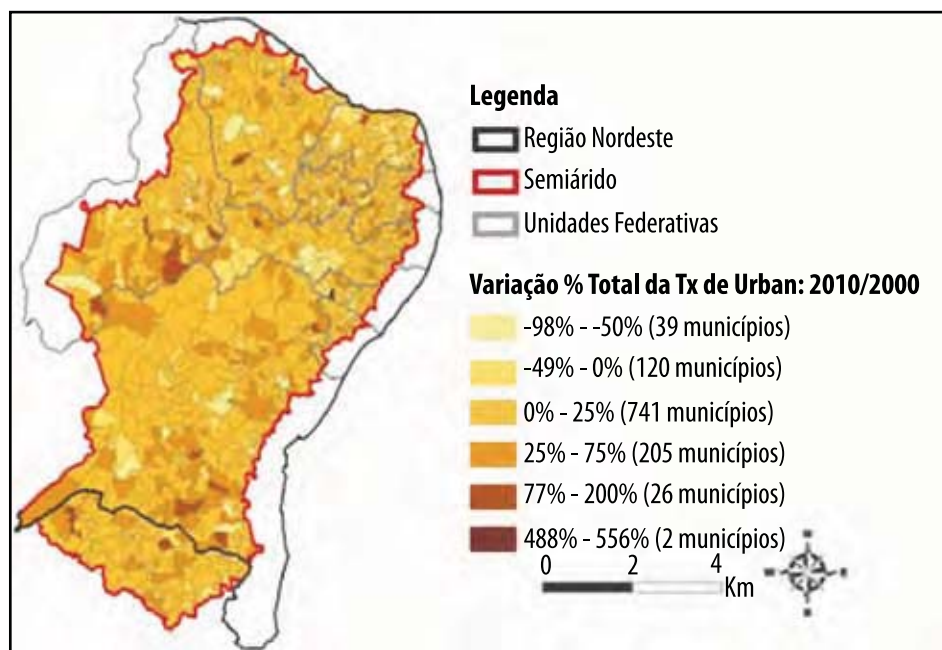


Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2000, 2010).

Mesmo diante dos inúmeros estudos indicando as dificuldades estruturais para geração de renda no Semiárido Brasileiro, é possível verificar que a população total da maior parte dos municípios (em 848 municípios) cresceu entre 2000 e 2010. Em 48 municípios a população cresceu entre 25% e 63% no período, o que pode indicar a atração decorrente de um dinamismo na estrutura econômica local. Além disso, a maioria dos municípios do Semiárido Brasileiro registrou uma expansão significativa da taxa de urbanização entre 2000 e 2010 (Mapa 23). Em torno de 205 municípios registraram uma variação entre 25% e 75% na taxa de urbanização. Ainda que a população rural no semiárido, pelo conceito oficial, mantenha-se relevante, o crescimento da população das cidades locais, pequenas e médias, indica uma tendência de deslocamento que tende a se acentuar nos próximos anos.

Um número cada vez maior de famílias tem optado por residir nas aglomerações urbanas, onde encontram melhores serviços públicos, em particular acesso à escola para os filhos, postos de saúde e oportunidades de ocupação em atividades não-agrícolas para os membros da família que não têm trabalho agrícola e/ou não querem manter esta atividade. Também é expressivo o número de pessoas com residência urbana, no conceito oficial, e ocupação agrícola; muitos passam a semana na roça e o final de semana no povoado, com as famílias. Isto significa que a estratégia de combate à pobreza rural deverá levar em conta este movimento, e contribuir para preparar a população rural para aproveitar oportunidades de trabalho e de negócios em atividades não-agrícolas nos espaços urbanos dos territórios rurais.

Mapa 24 – Variação percentual da taxa de urbanização por município do Semiárido Brasileiro: 2010/2000

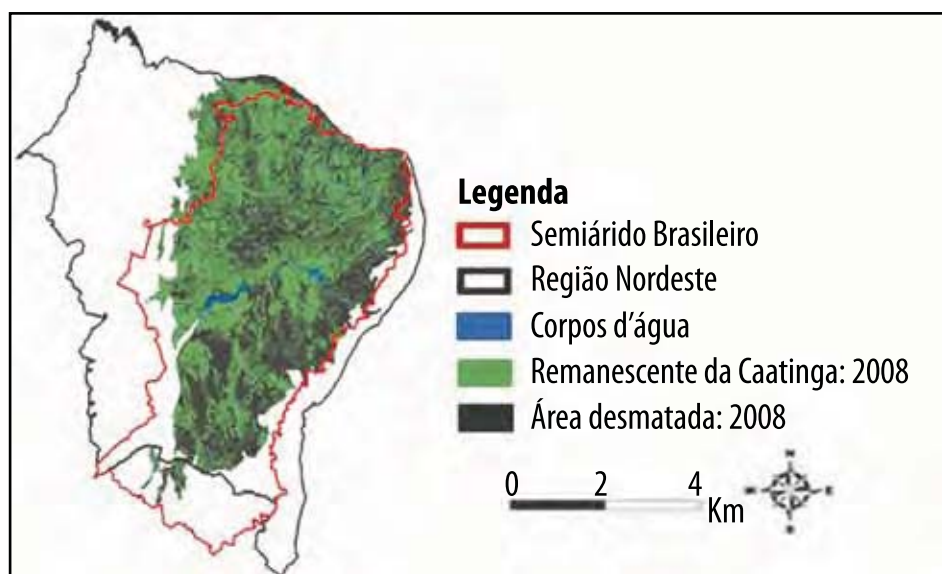


Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2000, 2010).

A rápida mudança no perfil demográfico dos municípios do Semiárido Brasileiro que parece acompanhar transformações estruturais mais profundas, que alcançam até mesmo características socioeconômicas e culturais que marcaram a identidade do semiárido como região pobre e problema, podem acentuar a degradação dos ecossistemas locais, em especial a Caatinga, e acelerar e ampliar o alcance geográfico do processo de desertificação do território (Mapa 5). A caatinga sempre foi utilizada

como fonte de energia para uso “doméstico”, tanto no meio rural como urbano, em processo de extrativismo cuja sustentabilidade foi sendo reduzida pelo adensamento populacional e pela ação de outros fatores de desmatamento (ampliação de cultivos, incluindo pastos e palma; construções civis vinculadas à urbanização e outras obras de infraestrutura). No período mais recente a Caatinga também se tornou uma fonte de renda para o produtor de carvão vegetal produzido a partir de madeira nativa¹⁸. Segundo dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDBBS), entre 2002-2008 a taxa média anual de desmatamento do Bioma Caatinga alcançou 2,8 mil km², resultando em uma emissão média anual de Dióxido de Carbono (CO₂)¹⁹ da ordem de 25 milhões de toneladas (6,8 milhões de toneladas de carbono – C)²⁰. Ainda o monitoramento no período recente revelou que entre 2008-2009 o desmatamento alcançou 1,9 mil km², resultando que a vegetação remanescente representasse apenas 53,4% (441 mil km²) da cobertura original (826,4 mil km²) do bioma (bama, 2011) (Mapa 24).

Mapa 25 – Panorama do Bioma Caatinga segundo área desmatada e remanescente: 2008



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBAMA, 2011.

18 Segundo informações do Secretário de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Sertânia – PE, mais de 50% da produção de carvão no Semiárido Nordestino utiliza madeira extraída ilegalmente da Caatinga (Globo Rural, 2011).

19 Gás de efeito estufa.

20 Tomando por base o preço médio da tonelada de carbono no mercado de certificados de redução de emissões – 15,19 US\$ em 01 de julho de 2011 (*Ecosystem Market*, 2011) – pode-se afirmar que foram literalmente queimados por volta de 103,6 US\$ milhões por ano entre 2002-2008.

Ademais, o adensamento urbano também contribui para a ampliação da demanda local por alimentos e insumos agrícolas (fibras), que produzidos em bases precárias aceleram a degradação dos ecossistemas. Cabe destacar que as técnicas de cultivo agrícola adotadas pelos agricultores do Semiárido Brasileiro²¹ contemplam o uso de queimadas seja para “limpar” o solo após a colheita seja para abrir novas áreas para cultivo. Além disso, a carência de recursos para investimento, reduzido grau tecnológico das técnicas de cultivo, falta de equipamentos adequados e de assistência técnica não permitem que os agricultores adotem práticas conservacionistas no manejo do solo, logo, a estrutura produtiva que vigora no setor rural não é sustentável. Desta forma, o aumento da produção não é resultado de ganhos de produtividade, mas da abertura de novas áreas de cultivo.

Outro recurso que tem sido fortemente pressionado pela rápida urbanização do semiárido é a água, cuja escassez é questionada, mas que continua faltando para um número significativo de famílias, residentes no meio urbano e rural. Pequenas e médias cidades do semiárido sofrem com interrupções no suprimento de água potável, que é racionada em período críticos, gerando efeitos distributivos perversos - a indústria da seca e o comércio de água penalizam fortemente os mais pobres - e ensejando ações ambientalmente condenáveis que favorecem aqueles que podem pagar. De certa maneira, o problema de escassez de água no semiárido é hoje mais urbano do que rural, e os custos ambientais da superação por meio das obras de transposição do Rio São Francisco, entre outras, ainda não são inteiramente claros.

A escassez de água potável – abastecimento público – se manifesta com o adensamento urbano, que intensifica a mesma dinâmica verificada no meio rural, perfuração ilegal de poços artesianos. Segundo estimativas apresentadas no Atlas do Abastecimento Urbano de Água produzido pela Agência Nacional de Águas (ANA, 2010), em 2015 a demanda hídrica da região Nordeste alcançará 136 m³/s. No entanto, o sistema de abastecimento público instalada na região possui uma capacidade para ofertar 121 m³/s. O estudo indica ainda que em 1.316 municípios da região Nordeste o sistema de abastecimento urbano requer ampliação (1.068) ou novo manancial (248), afetando por volta de 82% da população. Portanto, o rápido adensamento urbano da população do Semiárido Brasileiro sinaliza para um agravamento do sistema de abastecimento urbano de água na região no curto prazo. Estimou-se que em torno de 59% das sedes urbanas apresentam problemas relativos ao sistema de abastecimento de água, influenciada pela escassez hídrica “natural” da região semiárida.

Retomando a discussão sobre a intensa e profunda transformação da região Nordeste e do Semiárido Brasileiro no período recente, induzida em especial por um con-

21 Embora também possa ser verificada essa característica em outras partes do país.

junto de investimentos em infraestrutura e atividades produtivas que apresenta um importante e intenso efeito de irradiação sobre o restante da economia. Em linhas gerais, os investimentos em infraestrutura têm funcionado como um dos principais vetores de dinamização das atividades econômicas e de desenvolvimento regional. Cabe destacar que esse tipo de investimento é caracterizado pela maturação e retorno em médio e longo prazo. Tradicionalmente, as principais áreas que envolvem investimentos em infraestrutura são: energia, transportes, saneamento e telecomunicações. É preciso acrescentar nesse conjunto de atividades aqueles destinados à educação (centro técnico-profissionais e pesquisa), fundamentais para o desenvolvimento das atividades produtivas.

No período 1980-2000 os investimentos em infraestrutura no Brasil sofreram uma drástica redução por conta das inúmeras crises macroeconômicas internas e externas. O período foi marcado pelo baixo dinamismo da economia, reduzidas taxas de crescimento econômico, elevadas taxas de inflação até 1994, redução significativa dos investimentos públicos e privados em áreas prioritárias, crises da dívida externa e domésticas. O Plano Real, lançado em 1994, marca o lento início da reversão desse quadro; o cenário internacional favorável e as políticas públicas adotadas e/ou ampliadas a partir de 2003 permitiram a retomada do crescimento econômico em ritmo mais forte e em bases mais sustentáveis e colocaram a economia brasileira em um novo patamar no cenário internacional. A economia regional do Nordeste, incluindo o semiárido, vem crescendo a um ritmo superior à média nacional, impulsionadas pelo dinamismo de vários polos econômicos voltados para os mercados interno e externo.

No período recente, os investimentos articulados pelo Estado receberam um novo impulso com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²².

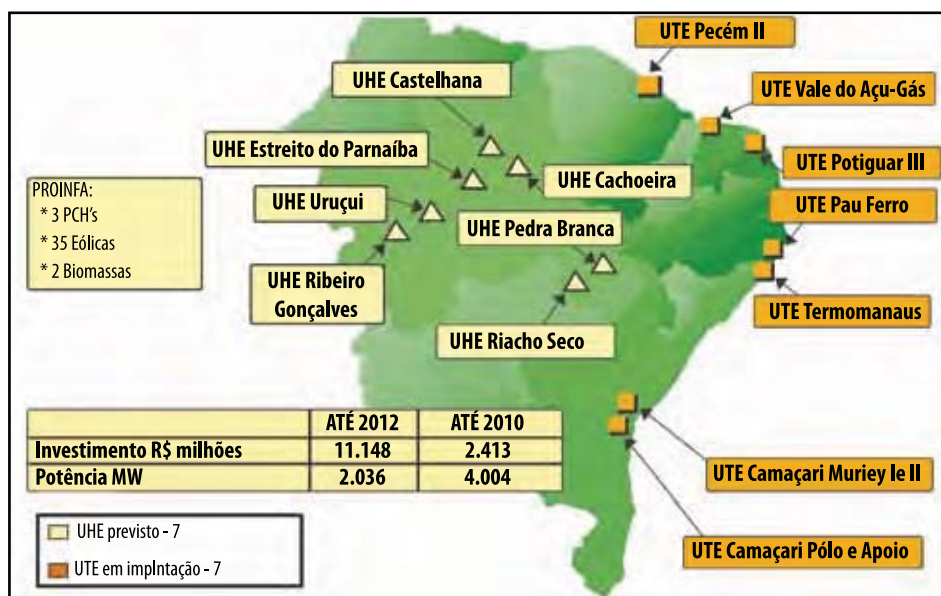
No que se refere à região Nordeste, o montante de investimentos em infraestrutura previsto somente no PAC pode alcançar R\$116 bilhões, parte alocada diretamente no território do semiárido. O importe destinado pelo PAC para a região é o segundo maior, perdendo apenas para a região Sudeste. A seguir serão apresentadas, de uma maneira geral, as principais áreas previstas para receberem investimentos do PAC na região Nordeste²³ e os principais efeitos irradiadores do anúncio e da implantação dos projetos.

22 O PAC é um programa de investimentos com horizonte temporal de quatro anos, em que prevê um montante total de investimentos em infraestrutura de R\$503,9 bilhões. As principais áreas que receberão os recursos são: logística (R\$58,3 bilhões), energética (R\$274,8 bilhões) e infraestrutura social e urbana (R\$170,8 bilhões) (PAC, 2011). Deve-se lembrar de que o último grande conjunto de investimentos em setores-chave da economia e em infraestrutura foi realizado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), na década de 70, e que os recursos destinados pelo Governo Federal, embora relevantes, são insuficientes para cobrir as deficiências em infraestrutura acumuladas ao longo das décadas de 1980/90.

23 As informações apresentadas foram retiradas da página web do PAC (www.brasil.gov.br/pac).

No setor de geração de energia elétrica estavam previstos investimentos da ordem de R\$11,1 bilhões para a ampliação da capacidade de geração em 2 MW até 2010, e de mais R\$2,4 bilhões no período posterior, ampliando em 4 MW a capacidade do setor. O programa prevê investimentos em três grandes áreas: 3 Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCH's); 35 centrais eólicas e 2 centrais de biomassas (Mapa 25).

Mapa 26 – Investimentos do PAC na geração de energia elétrica na Região Nordeste e Semiárido Brasileiro



Fonte: PAC (2011).

No estado de Pernambuco encontra-se em fase de instalação um parque eólico na chapada do Araripe, ao custo de R\$150 milhões. A regulamentação do acesso da energia eólica ao mercado de energia incentivou a instalação de unidades produtoras de equipamentos para suprir a demanda interna, que estão se concentrando na região de Suape-PE, transformada em um polo energético. A *Impsa Wind*²⁴, produtora de aerogeradores, inaugurou em 2007 a primeira unidade de aerogeradores no Brasil, em Suape-PE, com investimento da ordem de R\$143 milhões.

Outro investimento na área é o da RM Eólica, empresa que fabrica torres eólicas. Trata-se de uma empresa do Grupo Gonvarri²⁵ e é a primeira unidade produtiva de

²⁴ Sobre a empresa consulte a página web institucional, http://www.impsa.com/home.php?sel_0=5&sel_1=9&idioma=5.

²⁵ Consulte <http://www.gonvarri.com/inicio/home.asp>.

torres eólicas fora da Europa. A unidade também está instalada em Suape-PE, com capacidade para produzir 600 torres eólicas por ano, com foco no mercado doméstico mas também nas possibilidades de exportação, principalmente para a América Latina. A Empresa Máquinas Piratininga²⁶ também instalou uma unidade em Suape-PE para produzir equipamentos para o setor de energia eólica (e montagem de torres eólicas), embora também atue na área petroquímica e naval. Outra empresa que anunciou investimentos na região é a Efacec²⁷, prestadora de serviços na área de reforma e manutenção de transformadores, motores e geradores, que investirá em Jaboatão dos Guararapes cerca de R\$36,4 milhões.

Ainda na área de infraestrutura energética, o PAC-2²⁸ contempla outra área com forte poder de impulsionar a economia regional: o setor de combustíveis fósseis, notadamente vinculado à exploração e refino de petróleo. Na região Nordeste a maior parcela dos investimentos vinculados a essa atividade será destinada a etapa de refino. Os investimentos concentram-se em três grandes obras: i) implantação no estado do Maranhão da Refinaria Premium I, com capacidade para processar 600 mil barris/dia, ao custo de R\$40 bilhões; ii) implantação no estado de Pernambuco, em Suape, da Refinaria Abreu e Lima ao custo de R\$28,1 bilhões, a previsão para entrada em operação de parte da estrutura é 2012, a operação de refino em 2013; iii) implantação no estado do Ceará, em Caucaia, da Refinaria Premium II, ao custo de R\$22 bilhões, com previsão para entrar em operação em 2017²⁹.

O conjunto de investimentos públicos na região de Suape-PE no setor de petróleo abriga ainda as áreas de Petroquímica, Exploração *Offshore* e Naval. O Polo Petroquímico de Suape deve receber um montante de investimentos da ordem de R\$4,2 bilhões, com previsão para entrada em operação em 2012. A partir da assinatura de parceria entre a Petrobras e a *Oxbow Carbon Minerals LLC*³⁰ serão investidos R\$364 milhões em uma unidade de beneficiamento de coque. Ainda atrelado ao setor petrolífero tem-se a indústria naval, que produzirá uma parte dos navios utilizados para transporte de petróleo, combustível e derivados. Nesta área as principais empresas que investirão na região de Suape são: Estaleiro Atlântico Sul, já em implantação, e um investimento do montante total de R\$1,8 bilhão; Estaleiro Pomar, também em implantação, ao custo

26 Consulte <http://www.mpn.com.br>.

27 Consulte <http://www.efacec.com.br>.

28 O PAC-2 prevê para o período 2011-2014 um montante total de investimentos da ordem de R\$958,9 bilhões, e pós 2014 um montante de R\$631,6 bilhões (PAC, 2011).

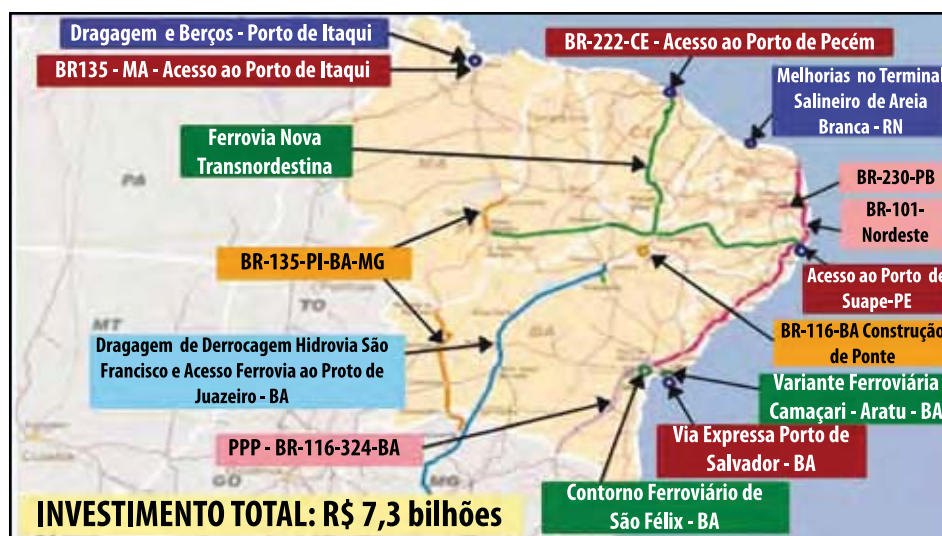
29 O lançamento da pedra fundamental em dezembro de 2010, mas a expectativa é de que as obras de terraplanagem tenham início no segundo semestre de 2011 (Quintão, 2010).

30 Consulte <http://www.oxbow.com/ContentPage.asp?FN=Home>.

de R\$300 milhões; Estaleiro Galictio, protocolo firmado com o governo do Estado, para realizar um investimento de R\$737 milhões. Na área de extração *offshore*, a *MPG Shipyards* instalará uma unidade produtora de módulos *offshore*, ao custo de R\$140 milhões. Também está em andamento a implantação do gasoduto até Araripina, que receberá investimentos de R\$800 milhões.

Na área de transporte, ainda no âmbito do PAC, destacam-se os investimentos em ferrovias, hidrovias, portos, rodovias e ligações intermodais, em que está previsto um investimento total da ordem de R\$7,3 bilhões. No transporte ferroviário são três grandes obras: Ferrovias Nova Transnordestina (Ceará, Pernambuco e Piauí, em pleno Semiárido Brasileiro); Variante Ferroviária Camaçari – Aratu e Contorno Ferroviário de São Félix – Cachoeira (ambos na Bahia). Na área de hidrovias será realizada apenas uma obra, a dragagem e derrocagem³¹ da hidrovia do Rio São Francisco e acesso ferroviário ao Porto de Juazeiro na Bahia, que fará a ligação Pirapora (Minas Gerais), Juazeiro (Bahia) e Petrolina (Pernambuco) (Mapa 26).

Mapa 27 - Investimentos do PAC em infraestrutura de transportes na Região Nordeste e Semiárido Brasileiro



Fonte: PAC, 2011.

³¹ Consiste em um processo de retirada ou destruição de pedras ou rochas submersas, que impedem a plena navegação.

No que tange os investimentos portuários destacam-se a dragagem e berços do Porto de Itaqui e na BR-135 duplicação do acesso rodoviário ao Porto de Itaqui (Maranhão), a duplicação do acesso ao Porto de Pecém realizado pela BR-222; melhorias no Terminal Salineiro de Areia Branca (Rio Grande do Norte) e a construção de um novo acesso rodo-ferroviário ao Porto de Suape (Pernambuco); construção da Via Expressa Portuária ao Porto de Salvador (Bahia) (Mapa 26).

No transporte rodoviário cinco obras devem mudar as perspectivas das economias litorâneas e do interior: a duplicação da BR-101, ligação do Rio Grande do Norte-Paraíba-Pernambuco-Alagoas-Sergipe-Bahia ao Entroncamento com a BR-324, em Feira de Santana; a duplicação da BR-230 trecho João Pessoa – Campina Grande; a pavimentação da BR-135, ligação de Piauí-Bahia-Minas Gerais; obras na BR-116, com a construção da ponte sobre o Rio São Francisco na divisa entre Pernambuco e Bahia; melhorias no trecho da BR-116 que liga Salvador a Feira de Santana (Mapa 26).

Para a integração intermodal os investimentos visam integrar os Portos de Suape e Pecém via Ferrovia Transnordestina. Por sua vez, a Ferrovia Transnordestina será integrada às rodovias BR-101 e BR-135. Por último, serão realizados investimentos para integrar a Hidrovia do São Francisco ao Porto de Juazeiro e de Aratu (Mapa 26).

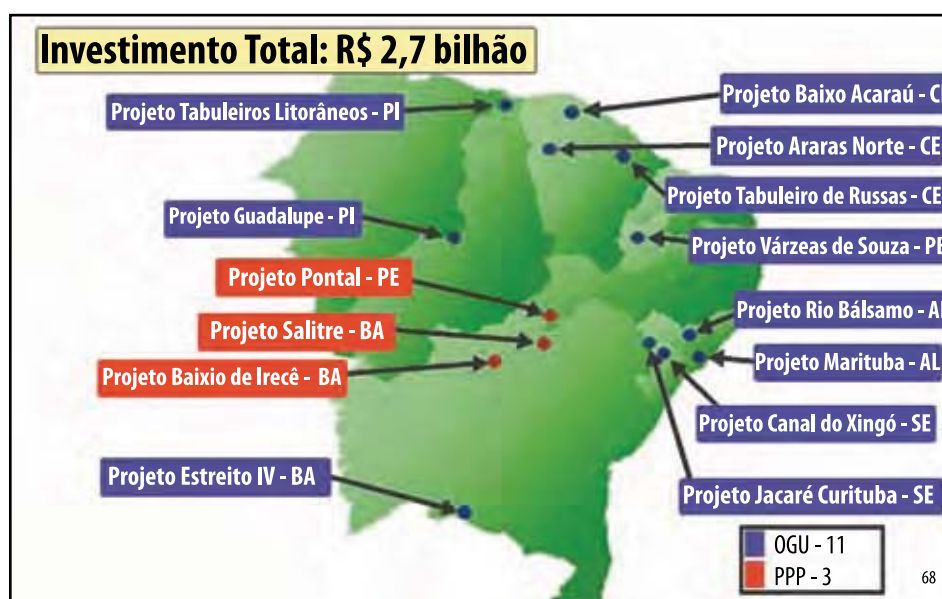
Na área de infraestrutura logística existe um conjunto de outras obras em negociação para serem instaladas no estado de Pernambuco: i) Novo terminal de contêineres estimado em R\$255 milhões; ii) Terminal da CFN no valor de R\$200 milhões; iii) Terminal de grãos no valor de R\$105 milhões; iv) Terminal de Açúcar no valor de R\$90 milhões.

Somente no estado de Pernambuco, centro do dinamismo econômico na região Nordeste, os principais investimentos na área de transportes são: Ferrovia Transnordestina (R\$2 bilhões); duplicação BR-101 (R\$860 milhões); Programa de Restauração da Malha Viária Estadual – Prorema (R\$280 milhões); Programa de Acesso a Municípios Não-pavimentados – Processo (R\$180 milhões), Metro de Recife (Metrorec) prevê a conclusão da linha centro de Recife ao Cabo de Santo Agostinho (R\$295 milhões) e do ramal da copa (R\$99 milhões). Destaca-se também o chamado “Arco Metropolitano”, uma rodovia que deverá ir de Itapissuma até Suape, passando por fora de Recife.

Em termos do saneamento básico, destaca-se, em primeiro lugar, a área de recursos hídricos, com as obras de revitalização e integração da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco que têm potencial para finalmente equacionar o problema de abastecimento de água potável para a população do semiárido e para ampliar os polos de agricultura irrigada, mesmo em pequena escala. O montante total previsto é da ordem de R\$6,6 bilhões em setes grandes obras: Barragem Setúbal (Minas Gerais); Canal do Sertão Alagoano (Alagoas); Adutora do Pajeú e Adutora do Oeste (Pernambuco); Orós-Feiticeiro e Eixo de Integração Castanhão-Pecém (Ceará).

Ainda na área de saneamento básico, porém agora tratando especificamente daqueles investimentos vinculados à oferta de água bruta – sistema de abastecimento público – o montante destinado é da ordem de R\$640 milhões. Os investimentos centram-se na construção de quatro barragens (Piauí e Alagoas) e seis adutoras (Piauí, Pernambuco, Paraíba e Sergipe). Para avançar no sistema de irrigação os investimentos totais previstos alcançam o montante de R\$2,7 bilhões distribuídos em 14 projetos: Tabuleiros e Guadalupe (Piauí); Pontal (Pernambuco); Salitre, Baixo de Irecê e Estreito IV (Bahia); Baixo Acaraú, Araras Norte e Tabuleiro de Russas (Ceará); Várzeas de Souza (Paraíba); Rio Bálsamo e Marituba (Alagoas); Canal do Xingó e Jacaré Curituba (Sergipe) (Mapa 27). Ainda na área de saneamento básico o PAC destina R\$269 milhões para serem aplicados no Programa Proágua Nacional. O PAC destina também R\$1,6 bilhão para investimentos vinculados aos recursos hídricos, cujo objetivo é promover à revitalização das bacias hidrográficas do Rio São Francisco (Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Minas Gerais) e do Parnaíba (Ceará, Piauí e Maranhão).

Mapa 28 – Projetos de irrigação inclusos no PAC para a Região Nordeste e Semiárido Brasileiro



Fonte: PAC, 2011.

Considerando apenas os investimentos realizados dentro do estado de Pernambuco na área de recursos hídricos destacam-se a transposição do Rio São Francisco (R\$2bilhões), o Sistema Pirapama (R\$550 milhões), abastecimento de água Caruaru e Petrolina (R\$229 milhões), obras do PAC2 voltadas para água e esgoto (R\$320 milhões),

ainda o projeto Canal do Sertão que está em fase de intenção firmada, porém sem previsão de início, no valor estimado de R\$3 bilhões.

Segundo estudo da ANA (2010), o semiárido brasileiro receberá investimentos para melhorias dos sistemas de abastecimento público de água da ordem de R\$6,4 bilhões. A maior parte dos investimentos está alocada para sistemas integrados tal como a transposição do Rio São Francisco. No entanto, estima-se que em 608 sedes urbanas do semiárido recebam investimentos para melhorias de sistemas isolados no montante de R\$2,8 bilhões.

Diante desse cenário de forte dinamismo da economia da região Nordeste (incluso Semiárido Brasileiro), em que se destaca uma profunda e intensa melhoria da infraestrutura de suporte às atividades produtivas, diversos agentes privados passaram a incluir essa região em seus planos e projetos de investimento. Um importante setor que vem se expandindo na região é o automotivo, que aporta um forte potencial de geração de empregos, renda, exportações e inovação tecnológica. Além dos parques automotivos já instalados em Camaçari-BA (Ford do Brasil)³² e Horizonte-CE, a *General Motors* possui um Centro Logístico de Distribuição de Veículos em Pernambuco (ANFAVEA, 2010) e a Fiat anunciou a instalação de uma nova planta, investimento da ordem de R\$3 bilhões, em Suape-Pe³³. Vinculado à instalação da Fiat, a fabricante de baterias Moura deverá investir ao redor de R\$500 milhões para dobrar sua capacidade de produção na região Nordeste (Damasceno; Valente Jr., 2011).

Atrelado aos investimentos no setor automotivo tem-se um conjunto de atividades complementares, como a instalação de uma unidade da Cia. Brasileira de Vidros Automotivos – CBVA e da Cia. Siderúrgica de Suape – CSS, R\$1,5 bilhão, início da produção 2014. Cabe ressaltar ainda a instalação da Fábrica de Motocicletas Shineray do Brasil³⁴, ao custo de R\$40 milhões.

Esse conjunto de investimentos proporcionará uma elevação da renda na região, abrindo novas oportunidades de negócios. É preciso recordar que esse amplo conjunto de investimento não beneficiará somente os setores diretamente relacionados a eles, mas toda a economia nordestina, incluindo o semiárido e as áreas rurais e a agricultura, por conta dos efeitos multiplicadores desses investimentos.

32 O Complexo Industrial Ford Nordeste possui capacidade para produzir 250 mil veículos por ano. Cabe destacar que em torno de 90% dos empregados são moradores locais, em especial dos municípios de Camaçari e Dias D'Ávila (Ford, 2011).

33 A unidade deverá ter capacidade para produzir 200 mil veículos por ano (Damasceno; Valente Jr., 2011).

34 Consulte <http://www.shineray.com.br/>.

Apenas como exemplo citam-se outros investimentos que serão realizados em Pernambuco. Na área de processamento de alimentos e bebidas destacam-se: i) fábrica de cervejas e refrigerantes da AmBev, em Suape; ii) fábrica de margarina da M. Dias Branco, em Suape; iii) fábrica de chocolates e sucos em pó da *Kraft Foods* em Vitória Santo Antão; iv) compra e ampliação da fábrica de lácteos refrigerado da Nestlé; v) ampliação da fábrica da Schincariol em Recife; vi) fábrica de flocos e amido de milho da Nutrivita em Ipojuca; vii) Hellartau (Empresa de bebidas – Goiana); viii) Tecnovin (fábrica de sucos de frutas – Petrolina).

No setor farmacológico estão em fase de implementação investimentos orçados em R\$1 bilhão, apenas em Goiana, distribuídos em: i) Hemobras (produção de hemo-derivados para 2014, R\$885 milhões); ii) Novartis (produção de vacinas, R\$83,9 milhões); iii) Baxter (fábrica de colírios e drogas para tratamento de câncer, R\$50 milhões); iv) fábricas da União Química, Lafepe, Riff Laboratório Farmacêutico.

Na indústria de material para construção o total alcança quase R\$1 bilhão, com destaque para a Cia. Brasileira de Vidros Planos (R\$300 milhões, em Goiana), fábrica de dormentes da CFN (R\$115 milhões, em Salgueiro), fábrica de tubos e conexões NorFiber Glass (R\$38 milhões, em Suape), fábrica de tubos Bradero Shaw (R\$100 milhões, em Suape); fábrica de cimento Poty (R\$70 milhões, em Paulista), Eucatex (R\$40 milhões, em Ribeirão), fábrica de Pré-moldados (R\$20 milhões, em Serinhaém).

Nos setores metal-mecânico e de material elétrico são mais R\$600 milhões, com destaque para a ampliação da Gerdau Aço Norte, em Igararu, Metal Frio Solutions (fábrica de congeladores e refrigeradores, Vitória de Santo Antão), ampliação da fábrica da Alcoa, em Igarassu, Reexan (fábrica de latas de alumínio, em Suape).

No setor têxtil, calçados e de acessórios de vestuário os investimentos alcançarão R\$450 milhões. Destaque para a Neotextil (Paulista), fábrica de tecelagem São Francisco Têxtil (R\$150 milhões, Petrolina), fábrica J. Shayed (produção de bolsas, cintos e carteiras, em Moreno), BSB (produtora de calçados para EPIs, R\$30 milhões, em Cabo de Santo Agostinho). Ainda será instalada a Citepe – Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (R\$640 milhões, em implantação), em Suape.

Em segmentos complementares é preciso destacar o investimento na indústria de embalagens (R\$50 milhões, AMCOR em Cabo de Santo Agostinho, Converplast em Vitória de Santo Antão e Royal Pack em Escada), indústria de biocombustíveis (Biovasf, R\$100 milhões, em Petrolina).

O investimento do setor de turismo, varejo e imobiliário destacam-se: setor hoteleiro investirá entorno de R\$1,6 bilhão – Casa do Governador (dois hotéis do grupo Teixeira

Duarte em Ipojuca, R\$580 milhões; Hotel Karawa-tã, Resort, Spa e centro de convenções em Gravatá, R\$300 milhões; Enotel, dois resorts em Ipojuca, R\$250 milhões; Hotel Complexo Turístico de Mangue Seco em Igarassu (R\$160 milhões), Hotel Rio Ave em Recife (R\$114,3 milhões) e Pestana Beach Resorts & Bungalows (R\$85 milhões); Condomínio e flats do Grupo Metambien e Tamandaré (R\$98 milhões); Grupo IBIS previsão de três hotéis em Caruaru, Petrolina e Recife (R\$35 milhões); Hotel Canarius de Gravatá (R\$26,5 milhões).

Na área de varejo os investimentos anunciados são da ordem R\$720 milhões, destacando-se a construção do Rio Mar Shopping – Recife (R\$600 milhões), Shopping Garanhuns – Garanhuns (R\$120 milhões), em curso a ampliação Shopping Difusora – Caruaru, ampliação River Shopping – Petrolina, construção Maxxi Atacado – Cabo de Santo Agostinho e Petrolina.

Por fim, destacam-se alguns investimentos do setor imobiliário residencial, que se estima um monto total da ordem de R\$2,4 bilhões: Reserva do Paiva no Cabo de Santo Agostinho (R\$1,6 bilhões), Consórcio Queiroz Galvão/Moura Dubeux/GL no Cais José Estelita – Recife (R\$400 milhões), Alphaville Caruaru (R\$20 milhões). Também estão previstos R\$419,2 milhões na construção de moradias destinadas às famílias de baixa renda no âmbito do projeto Minha Casa Minha Vida, ampliado para as cidades pequenas, que tinham sido excluídas na primeira fase. Ainda em termos da infraestrutura urbana estima-se que serão investidos por volta de R\$1,3 bilhões, destacando-se: Estádio arena da copa em São Lourenço (R\$472 milhões), Via Mangue em Recife (R\$330 milhões), construção do Centro de Ressocialização de Itaquitinga (R\$230 milhões), complexo de edificações da Univasf– Universidade Federal do Vale do São Francisco (R\$119,7 milhões) corredor da Avenida Norte e Corredor Norte-Sul do Recife (R\$180 milhões).

Os investimentos que já estão em curso na região Nordeste deverão impactar positivamente a economia de toda a região, mesmo os territórios mais distantes, como algumas áreas do Semiárido Brasileiro. Já há evidências de que as obras em Suape estão atraindo trabalhadores rurais da Zona da Mata e do interior, que estão encontrando ocupações mais perto de seus locais de origem e já não precisam migrar para outras regiões em busca de trabalho sazonal. Também é razoável esperar que muitos jovens rurais, em especial aqueles com mais anos de educação formal, busquem alternativas de emprego nas indústrias que estão se implantando em seus estados, ainda que não seja em seus municípios de residência. Também é importante notar que o montante de investimentos no território do semiárido é significativo, e que as obras previstas terão grande impacto estrutural na medida em que introduzem novas atividades em muitas áreas do semiárido e abrem novas perspectivas de expansão de sistemas produtivos tradicionais, incluindo a agropecuária.

Também se deve notar que o semiárido não é um espaço econômico vazio e muito menos estagnado. Nos últimos anos vários polos de dinamismo³⁵ se consolidaram na região, entre os quais se pode mencionar, na agropecuária, a fruticultura irrigada, a cadeia do mel, as bacias leiteiras de Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Paraíba, um segmento de avicultura que tende a se consolidar com a maior facilidade de acesso aos grãos produzidos nos cerrados nordestinos, atividades de policultura alimentar vinculadas a áreas de assentamento de reforma agrária, entre outros. Na Seção 2, Características Estruturais da Economia do Semiárido, destacou-se a presença de inúmeros territórios do Semiárido Brasileiro que apresentam relativo dinamismo na produção agropecuária.

No entanto, deve-se esclarecer que nem sempre as atividades relevantes para as economias locais aparecem como tal nas informações agregadas, levando ao equívoco muitos analistas que examinam a realidade apenas a partir dos dados e sem conhecê-la de perto. Em alguns casos a informação simplesmente não é recolhida nas pesquisas, como ocorre com a Produção Agrícola Municipal e com a Produção Pecuária Municipal, que não inclui o mel, por exemplo, e nem consegue captar um volume importante de leite e carne produzidos e comercializados em circuitos não formais.

No estado do Piauí, a análise das informações disponíveis indica que a principal atividade econômica dos municípios do semiárido seria a administração pública. Ainda assim, é crescente a importância da cadeia do mel, aglutinando milhares de agricultores familiares em torno de cooperativas com gestão comunitária, como a Casa Apis³⁶, e também em torno a grandes empresas voltadas para o mercado externo. Também vem ganhando importância a produção de cajuína e de castanha de caju, a produção de ovinos e caprinos e de leite. Embora estas atividades ainda apresentem pouco dinamismo, já é possível identificar que as estruturas socioeconômicas no semiárido piauiense estão em processo de transformação, e que o meio rural está aos poucos se integrando aos mercados locais em expansão.

No estado do Ceará é possível indicar três áreas de dinamismo, a região de Crato e Juazeiro do Norte, de Sobral e Aracati. A região de Crato e Juazeiro do Norte se destaca como um polo de turismo religioso, associado à imagem e devoção ao Padre Cícero; também se destaca o crescimento do setor calçadista, com a implantação de inúmeras empresas de médio e grande porte inseridas no mercado nacional e até mundial. No caso da região de Sobral o dinamismo está associado à expansão do setor de calçados,

35 As informações sobre os polos dinâmicos do Semiárido Brasileiro foram retirados do trabalho Economia do Nordeste: Mapeando “novas” áreas dinâmicas, de Humberto e Silva Ribeira de Lima e João Policarpo R. Lima.

36 A Central de Cooperativas Apícolas do Semiárido Brasileiro (Casa Apis) está instalada no município de Picos-PI. A Casa Apis atende aproximadamente 1.500 apicultores instalados em 34 municípios, além de agregar 10 cooperativas dos estados do Piauí e do Ceará, promovendo o beneficiamento e processamento de 2 mil toneladas de mel por ano (Codevasf, 2011).

resultado da instalação da Empresa Grendene; mas o setor de alimentos e bebidas também está ganhando espaço no cenário econômico local. Por fim, na região de Aracati, a expansão dos setores de calçados, alimentos e bebidas vem provocando mudanças na estrutura produtiva rural. A expansão das atividades não agrícolas, localizadas em zonas urbanas, tem forte impacto sobre todas as áreas vizinhas, que são eminentemente rurais.

Além destas áreas, destaca-se ainda o arranjo produtivo das flores, com a notável expansão da produção de rosas para o mercado doméstico e externo, e a consolidação de algumas áreas de fruticultura irrigada, como no Tabuleiro de Russas e Baixo Acaraú, com mais de 5.000 hectares plantados e vários outros menores, voltados para a produção de acerola, graviola, goiaba, caju e manga. A entrada em operação destes projetos de irrigação viabiliza a expansão e consolidação da agroindústria de sucos e frutas no Ceará, que já tem a tradição iniciada com a Maguary e com a produção de castanha de caju, até para a exportação.

No estado do Rio Grande do Norte as regiões mais dinâmicas são a fronteira Norte com Ceará (município de Mossoró) e o Litoral Norte do estado, destacando-se as atividades agrícolas (fruticultura e aquicultura) (Baraúna, Aracati-CE, Porto do Mangue, Touros e Upanema) (influenciadas pela proximidade com o Porto de Arei Branca) e relacionadas à extração de petróleo (Mossoró e Guamaré) – 47 mil barris/dia. Em Guamaré foi instalado o Polo Industrial da Petrobras para beneficiamento de óleo e gás natural. A região dos municípios de Açu e Mossoró abriga o cultivo de melão, melancia, banana e o início da produção de manga, todas apoiadas na irrigação em decorrência da presença de poços profundos para suprimento de água.

No estado da Paraíba, a região do município de São Domingos do Cariri apresenta-se como um potencial polo de dinamismo, porque abriga as principais reservas de água da região e o Açude Presidente Epitácio Pessoa. Encontra-se em expansão a bacia leiteira do Cariri, com destaque para a produção de leite de cabra, atividades vinculadas ao arranjo produtivo do couro, áreas de mineração e alguns polos de irrigação com base na agricultura familiar.

No estado de Pernambuco, antes do anúncio e implantação do conjunto de investimentos na área de infraestrutura, as principais áreas de dinamismo eram: Polo de Agricultura Irrigada do São Francisco (Petrolina); fabricação de gesso (Araripina); Agreste Setentrional (polo têxtil e de confecções) – município de Caruaru, que já vinha se destacando como um polo de serviços e importante centro comercial de âmbito regional. Ainda no estado de Pernambuco, na região de Petrolina/Juazeiro, é preciso destacar o processo dinâmico da fruticultura irrigada deflagrada com a instalação pela Codevasf (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) de vários perímetros irrigados. Os principais produtos beneficiados pela irrigação são: uva, manga, banana,

goiaba, coco verde, acerola, limão, maracujá, papaia, pinha, cana-de-açúcar, tomate, cebola etc. Hoje a região é um importante produtor de vinho e sucos concentrados. A área total irrigada na região alcança em torno de 120 mil hectares (Lima, 2004).

No caso do estado de Alagoas é possível identificar três regiões que se destacam: a norte do estado, ao redor de Maragogi, em que a principal atividade é o turismo; a central do estado, em Teotônio Vilela, onde se localizam as principais usinas de açúcar e a oeste, em Olho D'água das Flores, decorrente da instalação do centro de logística de uma grande rede de supermercado, que estimulou o aumento do comércio atacadista na região. Outro setor que apresenta relativo dinamismo no estado de Alagoas está associado à Cadeia Produtiva da Química e do Plástico. O estado tem a maior jazida de sal-gema do Brasil, além disso, abriga a Braskem³⁷ e mantém a maior unidade de processamento de cloro-soda da América Latina, contribuindo para o desenvolvimento da indústria química e de plástico na região. A estrutura produtiva do polo é composta por 56 pequenas empresas, 20 fornecedores de insumos e matéria-prima e outras 36 estão em fase de implantação nos municípios de Maceió, Marechal Deodoro e Arapiraca (Sebrae, 2011).

Em Sergipe as regiões que apresentam um relativo dinamismo são: o noroeste do estado, em Canindé do São Francisco, porque abriga a hidroelétrica de Xingó e o *Canyon* do São Francisco, que estimula o turismo; a região sul do estado que faz fronteira com o estado da Bahia apresenta-se como um centro dinâmico na produção de frutas cítricas, particularmente a laranja. Cabe ressaltar que o estado de Sergipe é um dos maiores produtores de petróleo *onshore* do Brasil (por volta de 12 milhões de barris/ano), a prospecção iniciou em 1959 em Carmópolis. Além do petróleo, o estado também apresenta uma significativa produção de gás natural, em média 1,1 bilhão de m³/ano (ANP, 2011). Na década de 1970, a importância da exploração de petróleo em Sergipe levou a Petrobras a transferir a sede da região de Produção do Nordeste de Maceió para Aracaju. E ainda instalou uma unidade de processamento de petróleo e gás natural no terminal marítimo de Carmópolis (Tecarmo) (Lacerda de Melo, Passos Subrinho e Feitosa, 2009).

Dentre os estados da Região Nordeste, a Bahia já havia ingressado em um processo de mudança de sua estrutura produtiva, em decorrência da instalação do Polo Petroquímico de Camaçari em 1978, que culminou na consolidação do Polo Industrial de Camaçari. O Polo conta com mais de 90 empresas do setor químico, petroquímico e de outras áreas tais como automotiva, celulose, metalurgia do cobre, têxtil, bebidas e

37 A Braskem mantém unidades produtivas no Estado de Alagoas, uma em Maceió (produção de polímeros) e outra em Marechal Deodoro (produção de polímeros e petroquímicos básicos). Consulte <http://www.braskem.com.br>.

setor de serviços. O parque automotivo, liderado pela Ford do Brasil, foi inaugurado em 2001 e desde então vem se expandindo, com importante impacto na geração de emprego, renda e oportunidades até para micros e pequenas empresas.

Outra área em forte expansão na Bahia é a mineração, que vem atraindo substanciais investimentos que transformarão o estado no terceiro polo mineral do país, atrás apenas de Minas Gerais e Pará (hoje ocupa a quinta posição). De fato, no período 2007-2010 o número de requerimentos de áreas para pesquisa mineral na Bahia foi de quase 15 mil, superior ao de Minas Gerais (13 mil). A produção mineral comercializada passou de R\$850 milhões para R\$1,7 bilhões no mesmo período. Os investimentos planejados e confirmados para os próximos 4 anos superam US\$5 bilhões, com minas espalhadas no interior do estado. Apenas no município de Caetité, a Bahia Mineração (Bamin) investirá US\$2,3 bilhões até 2014 na região mineral conhecida como Pedra de Ferro. A Mirabela Mineração do Brasil já opera a Mina Santa Rita, explorando níquel, e está investindo US\$800 milhões na ampliação da exploração atual, e a canadense Yamana Gold está se preparando para explorar ouro a céu aberto, no centro-norte baiano, um investimento estimado em US\$70 milhões. O governo da Bahia também fechou acordo com grupos chineses na área da produção e processamento de grãos e de algodão, setor automotivo, petroquímica, energia eólica e exploração de minério de ferro, estes dois últimos em municípios do semiárido (Caetité, Santa Luz, Igaporã, Guanambi, Sobradinho, Brotas de Macaúbas, Bonito, Morro do Chapéu, Casa Nova e Sento Sé).

O estado da Bahia apresenta ainda outras regiões dinâmicas: Juazeiro, fronteira com o estado de Pernambuco abriga um importante polo agrícola, sustentado pelas águas do Rio São Francisco, que permitiu a instalação de sistemas de irrigação. A região oeste do estado, ao redor do município de Barreiras se destaca pelo cultivo da soja, em boa parte irrigada. Na região de Vitória da Conquista, Barra de Choça, Encruzilhada e Itambé, é possível encontrar um importante centro comercial, atrelado ao cultivo de café e a criação de gado. Na região da Chapada Diamantina, que compreende os territórios dos municípios de Ibicoara e Mucugê, destaca-se o ecoturismo e a atividade agrícola (tomate, batata inglesa, cebola, cana-de-açúcar, milho, entre outras). Por fim, o extremo sul do estado, que corresponde ao território onde se localizam os municípios de Eunápolis, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália, que se destaca pela presença de uma atividade turística e pela produção silvícola, destinada à produção de madeira.

Cabe destacar também a presença de um amplo conjunto de “polos agrícolas” espalhados pelos chamados “Cerrados Nordestinos”, que desenvolvem o cultivo de grãos (soja, milho, arroz e feijão) no oeste da Bahia (região do município de Barreiras) e sul do Piauí. Além do cultivo de grãos, essa região abriga ainda as culturas de algodão, café e a fruticultura (mangá, *citrus* e coco verde). O dinamismo dessa região, atrelado

ao cultivo de grãos contribuiu para a atração de investimentos na área avícola (corte e postura) e de frigoríficos (aves e bovinos). Na região de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha no estado do Ceará destacam-se as atividades agroindustriais vinculadas à produção de cana-de-açúcar e derivados (cachaça e rapadura), indústria de folheado (jóias e bijuterias), além da recente expansão da produção de calçados e confecção (Lima, 2004).

Outras atividades, além do carnaval e do turismo de praia, estão ganhando impulso em todo o Nordeste. Um exemplo são as festas típicas, que atraem cada vez um número maior de turistas de todo o país. As festividades de São João são comemoradas em todos os estados nordestinos, a maioria em municípios do interior, no próprio semiárido, e têm forte impacto nas economias locais. Cidades como Campina Grande, Mossoró, Açu, Areia Branca, Senhor do Bonfim, Cruz das Almas, entre outras, atraem todos os anos centenas de milhares de pessoas durante o mês de junho, movimento que tem se espalhado para outros municípios.

Os investimentos previstos no PAC e já iniciados na região Nordeste e no Semiárido Brasileiro, ainda que atrasem e/ou não respeitem exatamente o programado, têm um potencial transformador da economia regional e local que ainda não foi dimensionado. Ainda que os novos investimentos fossem cancelados – hipótese pouco provável –, aqueles que já estão em curso são suficientes para elevar o dinamismo de determinadas regiões carentes, nas quais se concentram contingentes significativos da população rural pobre. Em alguns casos, os investimentos permitiram o equacionamento de entraves estruturais que ao longo do tempo impediam o desenvolvimento de potencialidades locais bem conhecidas, como o turismo, mineração e agricultura. Em outros casos, os investimentos estão abrindo oportunidades absolutamente novas, com grande capacidade de atração e absorção de mão de obra e de empuxe das economias locais. Já se observa, em muitos municípios, que tanto as prefeituras como a sociedade civil em geral estão vinculando suas ações e estratégias aos grandes projetos de investimentos públicos e privados, o que contribui para potencializar o efeito de irradiação da renda gerada pelos investimentos.

Neste contexto de transformações, a atividade agrícola do semiárido, que desde a crise do sistema pecuária-algodão-policultura alimentar não encontrava fontes de dinamismo e vinha se mantendo como importante fonte de (sub)ocupação da população rural e de produção para o autoconsumo, vai aos poucos ganhando novo impulso e novas perspectivas. De um lado, o adensamento populacional urbano está ampliando o mercado local para os produtos agropecuários tradicionais; as feiras locais estão sendo revitalizadas e o crescimento da renda local abre mercados para a produção de novos produtos associados à cesta de consumo de famílias com renda média. De outro, a aproximação do semiárido às metrópoles regionais cria novas oportunidades

de inserção dos produtores rurais a mercados mais amplos e dinâmicos do que os locais. Em conjunto, o cenário de estagnação e atraso da atividade agrícola já está se transformando em muitas áreas do semiárido, impulsionadas tanto pelas políticas públicas de promoção da agricultura familiar como pelos investimentos já mencionados.

Não é possível pensar na pobreza rural no Nordeste, e no Semiárido Brasileiro em particular, sem levar em conta as transformações estruturais em curso, assim como os eixos de dinamismo econômico e social. Apenas os investimentos em um estaleiro em Pernambuco absorveram, aproximadamente, 10.000 trabalhadores, a maioria oriunda do setor sucroalcooleiro da Zona da Mata, cortadores de cana que certamente engrossavam as estatísticas da pobreza rural no estado. Do interior da região Nordeste, milhares de famílias do meio rural estão sendo atraídas pelas oportunidades na construção civil, na indústria manufatureira e de mineração e no setor serviços.

O futuro, antes vinculado somente à renda agropecuária, às ocupações e ou transferências diretas do setor público e à migração, agora sofre influência direta das atividades localizadas nas zonas urbanas, com destaque para as atividades rurais não-agrícolas. Esta constatação exige mudanças profundas na maneira de pensar o desenvolvimento rural e nas estratégias de combate à pobreza rural. Já não se trata apenas de reter o homem no campo, mas de capacitar os jovens rurais para aproveitar as oportunidades que estão sendo criadas fora das atividades tradicionais que caracterizaram o semiárido.

É compreensível a forte reação negativa que esta constatação provoca entre alguns segmentos tradicionalmente associados à promoção do desenvolvimento rural e à defesa política da população rural pobre. De um lado porque a experiência histórica de "migração compulsória" é certamente traumática e refletiu um processo de concentração da riqueza e ao mesmo tempo de esvaziamento relativo do meio rural; de outro lado, se traduziu, pelo menos em parte, na simples transferência da pobreza rural para os espaços urbanos e metropolitanos, que se transformaram em palco da marginalidade e violência associada à captura da pobreza pelo crime organizado, que soube preencher o vácuo deixado pelo estado.

No entanto, deve-se refletir que a situação hoje é diversa, e a proposta de preparação para a migração se insere em contexto muito diferente daquele que impulsionou a expulsão massiva de pobres rurais para as áreas urbanas. De um lado, o padrão dos movimentos populacionais está mudando: a população que reside no meio rural já não busca, necessariamente, as áreas urbanas e metropolitanas como no passado, mas sim os perímetros urbanos em seus próprios territórios ou em outros vizinhos, onde encontram melhores oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Ou seja, pelo menos em parte o esvaziamento do rural se deve mais ao conceito equivocado de rural adotado oficialmente no Brasil do que ao movimento de população

deixando, de fato, o meio rural. Uma família que deixa de viver em um sítio isolado para viver na sede de um pequeno município, onde tem melhores condições de vida, não está deixando o meio rural e nem se desenraizando, mas apenas mudando o local de moradia. Não é essencialmente diferente do que ocorre no meio urbano com famílias que deixam suas comunidades de origem para viver em outros bairros. Além disso, já não se trata de movimentos compulsórios e de expulsão massiva, e sim de decisões individuais e familiares, pautadas no legítimo desejo de buscar melhores condições de vida e trabalho do que as oferecidas no campo e no trabalho agrícola. Neste sentido, o estado democrático não pode impor a permanência no campo, mas deve criar condições adequadas para a sobrevivência daqueles que optarem por ficar e também criar condições adequadas para aqueles que preferem viver nos perímetros urbanos e trabalhar em atividades rurais ou urbanas não-agrícolas.

5. Políticas de combate à pobreza rural: algumas reflexões

A pobreza rural, em sentido amplo, está diretamente associada às estruturas socioeconômicas e institucionais que têm a marca local e regional. Ainda que em termos macro seja possível identificar estruturas que sejam dominantes até mesmo em todo ou em grande extensão do território – como, por exemplo, o binômio latifúndio-mini-fúndio, a concentração da propriedade da terra, a monocultura, a pecuária extensiva ou a roça –, cada uma delas adquire significado próprio em função das especificidades regionais. Fatores socioeconômicos, políticos, culturais, dotação, distribuição espacial e qualitativa dos recursos naturais, história e cultura da região influem e dão sentido próprio aos fatores responsáveis pela origem e reprodução da pobreza. Pode-se dizer que as “caras” da pobreza são, portanto, fortemente vinculadas aos fatores de natureza local e regional: acesso à água, insegurança alimentar, enfermidades, estratégias de sobrevivência, fontes de renda, em que a manutenção da família e de condições de habitação adquire significados muito distintos de região para região, em função das particularidades locais.

Evidentemente, também é preciso considerar as deficiências estruturais predominantes no contexto social em que os indivíduos estão inseridos. Por exemplo, sabe-se que nas regiões Norte, Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos a disponibilidade de serviços básicos (saúde, educação, saneamento básico etc.) é precária. Desta maneira, as políticas, programas e ações, além de considerar as especificidades regionais e locais, devem ser acompanhadas por um conjunto de ações que tenham por objetivo ampliar o acesso aos serviços básicos.

A análise do conjunto de políticas, programas e ações de combate à pobreza rural que foram levadas a cabo nas últimas décadas revela que as diferentes caras da pobreza

são tratadas separadamente, como se fossem problemas distintos e não manifestações de um único problema: a própria pobreza. Ademais, os pobres são individualizados e tratados de maneira isolada, como portadores de um problema — ou de alguma “doença” —, seja a falta de água, habitação ou outro qualquer. As estratégias, políticas e programas de combate à pobreza não a consideram em sua multidimensionalidade, e abordam de forma estanque as várias dimensões que na realidade se integram para formar a pobreza. Por exemplo, se o problema é a falta de água, desenha-se um programa de construção de cisternas e abastecimento de água que não se comunica com outras ações voltadas para suprir outras carências e ou superar outros entraves estruturais que explicam e contribuem para a reprodução da pobreza.

Neste sentido, as ações são fragmentadas e não se unificam nos indivíduos ou nos domicílios, na medida em que não há coordenação e integração entre as ações voltadas para lidar com as diferentes faces da pobreza. Deve-se notar que a transferência condicionada de renda é um embrião promissor da coordenação e integração necessária, na medida em que junta duas faces importantes da pobreza: a carência extrema de renda com o acesso à educação. Também o Programa Território da Cidadania aponta na direção de construir mecanismos de coordenação para a implementação de políticas e programas desenhados com uma lógica essencialmente setorial.

Para ilustrar a fragmentação das políticas de combate à pobreza rural presentes no semiárido, far-se-á um breve levantamento das principais ações, políticas e programas públicos direcionados ao combate à pobreza na área rural do país. São centenas de políticas, programas, ações e iniciativas adotadas pelos governos central, estadual ou local com o objetivo explícito de combater à pobreza, das quais foram selecionadas algumas mais relevantes, cuja apresentação sucinta seguirá os seguintes critérios: i) enfrentamento de problemas básicos e estruturais que não distingue se é pobre rural ou urbano; ii) esfera de ação – nacional, regional ou local; iii) especificidade regional do programa, com destaque a população residente no Semiárido Brasileiro; iv) atendimento específico ao público rural.

O resgate da população rural (e mesmo urbana) em situação de pobreza passa pela profunda transformação do ambiente, e o primeiro passo é recuperar o atraso na universalização do acesso à saúde e educação de qualidade e dos serviços públicos básicos – saneamento (água, esgoto e tratamento dos resíduos) e energia elétrica.

Saúde

No âmbito da saúde, o Sistema SUS (Sistema Único de Saúde) pode ser considerado o único no mundo em desenvolvimento que possibilita o acesso universal ao sistema

de saúde, independente do pagamento de contribuição específica relacionada à promessa de assistência médico-hospitalar. O funcionamento de um sistema de saúde com esta ambição em um país do porte do Brasil enfrenta muitos problemas, e o principal está associado à qualidade do serviço prestado pelas unidades de saúde. A melhoria da qualidade não passa apenas pelo equacionamento do gargalo do financiamento, mas pela eficiência no uso dos recursos, elevação do nível de educação formal da população, aspectos culturais e pela universalização do acesso ao saneamento básico. A atenção na área da saúde é emblemática da visão fragmentada das políticas públicas e da ação do setor público: muitos gastos recorrentes na área da saúde poderiam ser evitados por investimentos e ações na área da educação e saneamento básico, cujas falhas na execução não podem ser justificadas apenas pela tradicional desculpa da falta de recursos.

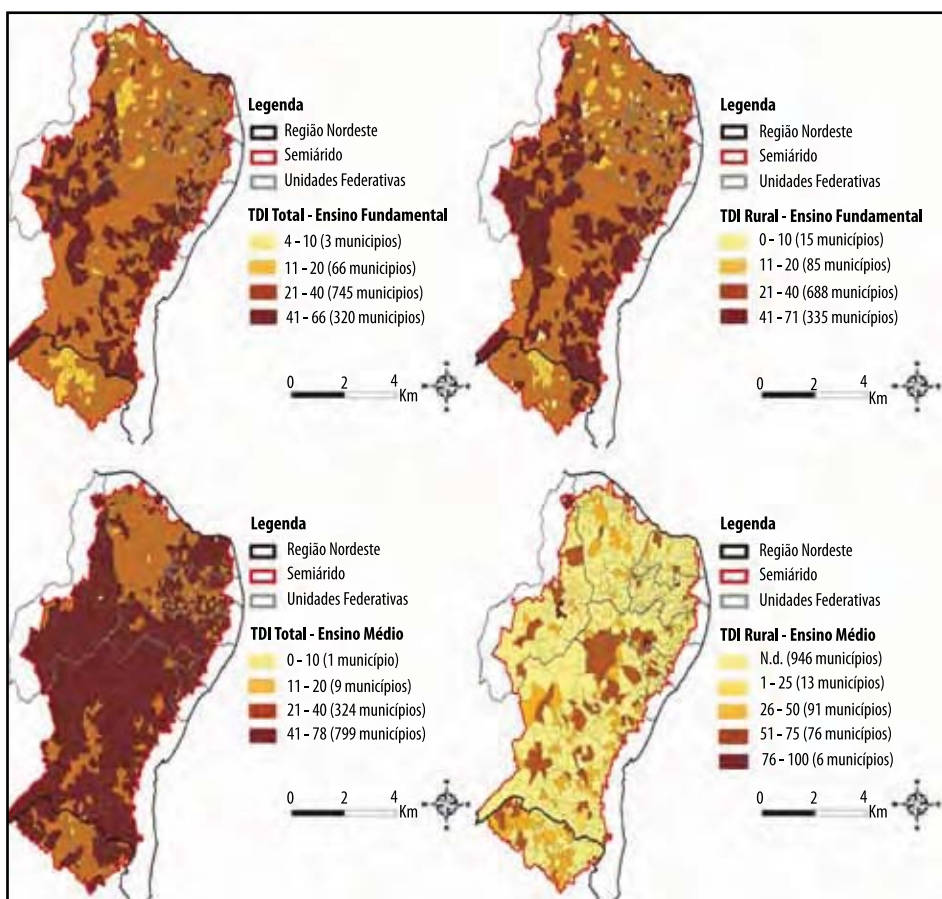
Educação

A taxa de analfabetos no Semiárido Brasileiro é elevada e sugere a necessidade de fortalecer e ampliar o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) no meio rural: segundo dados do Censo Demográfico 2010, a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade no Brasil é de 9,02% (na área urbana é de 6,84% e na rural 21,25%). Por sua vez, na região Nordeste a taxa de analfabetismo é de 17,65% (na área urbana é de 13,34% e na rural 29,78%), portanto, muito acima da registrada no país. A pior taxa de analfabetismo na área rural no grupo de pessoas de 10 anos ou mais de idade na região Nordeste é a de Alagoas (34,9%) e a menor é a da Bahia (27,5%). Nos municípios do Semiárido as taxas são ainda mais elevadas, como pode se deduzir do indicador Firjan de desenvolvimento humano – IFDM educação. O analfabetismo é uma das faces mais feias da pobreza, e condiciona as demais estratégias de combate à pobreza e a própria eficácia de muitas das ações voltadas para a inserção produtiva e emancipação dos pobres rurais.

O PBA é um programa nacional e universal voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, em municípios que apresentem taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% da população com 15 anos ou mais de idade. Segundo informações do Ministério de Educação (MEC), 90% dos municípios que se enquadram neste critério localizam-se na região Nordeste, conseqüentemente no Semiárido Brasileiro. Dados preliminares do PBA indicam que existe na região Nordeste 1,1 milhão pessoas em processo de alfabetização distribuída em 97,2 mil turmas (MEC, 2011). A eficácia do PBA em termos de aprendizado ainda não está devidamente avaliada, mas a simples inclusão de 1 milhão de pessoas a programas de alfabetização é por si só notável.

A taxa de distorção idade-série³⁸ divulgada pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) pode indicar a magnitude do desafio a ser enfrentado no Semiárido Brasileiro (Mapa 28). Em 2010, a taxa de distorção brasileira para o ensino fundamental é de 23,6 – a região Nordeste apresentou uma taxa de 32,7. Para o ensino médio a taxa brasileira é de 34,5 – na região Nordeste é de 46,6. Na área rural nordestina a taxa do ensino fundamental é de 37,5 e a do ensino médio é de 54,3 – no Brasil a taxa na área rural é 36,1 no ensino fundamental e no ensino médio é de 45,1.

Mapa 29 – Distribuição espacial da taxa de distorção idade-série por município do Semiárido Brasileiro



Fonte: Elaborado pelos autores com base em INEP (2011).

Nota: TDI – Taxa de Distorção Idade-Série; N.d. – Não disponível.

38 A taxa de distorção idade-série mede a proporção de alunos com idade superior à adequada a cada série no ensino fundamental e médio.

É possível verificar que em 320 municípios do Semiárido Brasileiro a taxa de distorção no ensino fundamental encontra-se entre 41 e 66. No ensino médio a situação é mais grave ainda, em que 799 municípios apresentam uma taxa entre 41 e 78, mais que o dobro da verificada no Brasil, e muito superior à nordestina. Além disso, as avaliações de aprendizado têm revelado a baixa qualidade das escolas em geral, e em particular daquelas no meio rural, quando existem.

Esta distorção, ao lado da elevada taxa de analfabetismo e do baixo nível de aprendizado revelado pelos testes educacionais, indicam que a qualidade da educação no semiárido brasileiro é ainda mais baixa do que a média. Esta situação compromete, fortemente, o desenvolvimento humano e coloca a educação fundamental como um desafio importantíssimo nos municípios do Semiárido Brasileiro. No passado o semiárido foi uma região de expulsão de mão de obra não qualificada, que encontrava ocupação tanto na indústria (em particular na construção civil), setor serviços e na própria agropecuária, como trabalhador sazonal, frentes de trabalho de empreitada nas áreas de fronteira, posseiros e garimpeiros. Conforme já destacado, estas alternativas estão se fechando com as transformações recentes da economia e sociedade brasileira. Até mesmo a construção civil, setor retardatário tecnologicamente, já reduziu a absorção de mão de obra sem nenhuma qualificação; o setor serviços já não emprega trabalhadores analfabetos e as estatísticas já apontam mudanças no perfil da mão de obra demandada pelas atividades agropecuárias nas áreas mais dinâmicas do agronegócio (ver Gasques e Bastos, 2008; Balsadi, 2008; Buainain e Dedecca, 2008). O futuro do agricultor familiar depende, cada vez mais, de acesso a mercados mais exigentes que pressupõe apropriação de tecnologia, respeito às normas ambientais, legais, sociais e de qualidade. Neste contexto, a gestão do estabelecimento familiar requer conhecimentos que vão além dos tradicionais, absorção de informações escritas e capacidade de inovação, para os quais a educação é sempre um fator facilitador e, em alguns casos, um condicionante básico.

Os eixos de transformação que estão emergindo no Nordeste, e no Semiárido são, em sua maioria, intensivos em mão de obra; já se observa o deslocamento populacional para os municípios mais dinâmicos economicamente. No futuro próximo, uma parte da população rural dos domicílios pobres — em particular os jovens — se descolará para estas atividades não-agrícolas que exigem escolaridade mais elevada, domínio básico do idioma escrito e condições de aprendizado para responder às exigências de processos produtivos e organizacionais relativamente intensivos em Tecnologia da Informação (TI), que utilizam a informática como ferramenta básica e que requerem flexibilidade e capacidade de aprendizado. Com exceção das grandes obras de construção civil, que são transitórias, os arranjos produtivos que estão emergindo e se consolidando representam novas estruturas sócio-produtivas permanentes, com potencial

para absorver muitos jovens rurais que não querem ser agricultores como seus pais e avós, e aqueles que não encontram no campo condições adequadas para viver fora da pobreza. Logo, escolaridade e formação profissional serão atributos importantes para a inserção laboral nestes mercados emergentes. Além disso, esses atributos contribuirão para a elevação sustentável da produtividade da agricultura familiar, que dependerá, cada vez mais, da capacidade de inovação e transformação da estrutura produtiva e das práticas tradicionais de cultivo.

Saneamento básico e acesso à água potável

Em termos do saneamento básico (água, esgoto e manejo de resíduos), a proposta do Plano Nacional de Saneamento Básico encontra-se em processo de discussão. O plano é composto basicamente por três outros programas: i) saneamento básico integrado – investimento em ações estruturais, voltadas para cobrir o déficit urbano; ii) saneamento rural – visa atender à população rural e às comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas etc.); iii) saneamento estruturante – o foco é prover apoio à gestão pública dos serviços, proporcionando condições para a sustentabilidade do sistema por meio da qualificação e controle social dos serviços (Ministério das Cidades, 2011).

Novamente, considerando as especificidades regionais, o Semiárido Brasileiro não sofre apenas com a falta de acesso aos serviços básicos já apresentados; o mais grave é que a população tenha que conviver com a escassez “natural” de água potável, independentemente da existência da infraestrutura de abastecimento público³⁹. Diante de tal dificuldade, em 2004, o governo federal lançou o Programa Água Doce, coordenado pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. O programa procura atender comunidades difusas na região do Nordeste e no Semiárido Brasileiro que abriguem entre 1.000 a 3.000 pessoas, e que não têm acesso à água encanada. A ideia central do programa é a conscientização da população do Semiárido Brasileiro de que a partir de práticas ou técnicas relativamente simples é possível melhorar a qualidade da água.

Eletrificação rural

Além da universalização do acesso à educação, saúde e saneamento básico de qualidade à população rural, outro serviço fundamental para o resgate dessa população da condição de pobreza é o acesso à energia elétrica. A energia elétrica não proporciona apenas acesso aos bens de consumo, mas é um elemento que pode elevar a produtividade agrícola das propriedades familiares, por meio da adoção de equipamentos relativamente simples. Além disso, contribui diretamente para o acesso aos demais

39 Segundo a academia, boa parte da água disponível no Semiárido Brasileiro é considerada uma das mais salgadas do mundo, portanto, além de ampliar a infraestrutura de acesso é preciso promover a dessalinização.

serviços: saúde, educação e saneamento básico. Nesta questão destaca-se o Programa Luz para Todos em sua linha Eletrificação Rural.

O programa foi criado em 2003, sendo coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), mas operacionalizado pela Eletrobrás e executado pelas concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural. Os dados divulgados pelo programa sobre a exclusão elétrica no Brasil revelam que 80% das famílias sem acesso ao serviço estão no meio rural. Em 2000, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2000, por volta de 2 milhões de famílias do meio rural não tinham acesso à energia elétrica, uma população estimada em 10 milhões de pessoas, destas em torno de 58% estavam na região Nordeste. Entretanto, desde a criação do programa já foram incluídas no sistema aproximadamente 13,6 milhões de pessoas (MME, 2011).

Transferência de renda

Diante das carências que assolam os pobres no país, apenas o provimento ou ações voltadas à ampliação do acesso aos serviços básicos não são suficientes, especialmente aqueles residentes no meio rural. Assim, a aplicação do disposto na Constituição de 1988 (art. 195, §8º), complementado pela Lei nº 8.212 (Plano de Custeio) e Lei nº 8.213 (Planos de Benefícios) de 1991, passou a vigorar no país o acesso universal de idosos e inválidos do setor rural à previdência social, em regime especial desde que comprovem a condição de “*produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rural, o garimpeiro e o pescador artesanal*” (Dullius *et al.*, 2005). A importância desse aporte financeiro aos produtores rurais ficou evidente na participação relativa do valor total dos benefícios recebidos pelos beneficiários no PIB-M (Mapa 17).

No entanto, o acesso ao benefício previdenciário ocorre somente para os produtores rurais que atendam ao requisito da idade mínima, portanto, não é um benefício universal, embora seja importante para o produtor rural e sua família. Desta maneira, visando amenizar a condição de pobreza das famílias no Brasil, o Governo Federal lançou em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF é um programa universal, direcionado apenas a população que registre uma renda *per capita* mensal média inferior a R\$140. A família que se enquadra neste critério pode receber um benefício entre R\$32 a R\$242 por mês (MDS, 2011). A importância do Programa Bolsa Família foi destacada na análise sobre a realidade social do Semiárido Brasileiro (Mapa 19).

Programas e ações de apoio ao pequeno produtor rural/agricultor familiar

No que se refere às ações estritamente voltadas para o meio rural, em particular para o Semiárido, território onde se concentra a pobreza rural no país, o principal programa público voltado para o desenvolvimento rural e redução da pobreza é o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, sob responsabilidade direta

do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Pronaf foi criado pelo Governo Federal em junho de 1996, pelo Decreto Lei nº 1.946, com o objetivo de financiar projetos individuais ou coletivos que aumente a renda dos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária. Ao longo do tempo evoluiu no sentido de incorporar objetivos mais abrangentes de promoção de desenvolvimento territorial, ampliou o grupo de beneficiários para beneficiar famílias rurais envolvidas em atividades não-agrícolas e definiu novos mecanismos de ação e até subprogramas que complementam o financiamento. Ainda assim, o Pronaf se mantém, em essência, como um programa de crédito rural focalizado nos agricultores familiares.

Conforme destacado por Schneider, Mattei e Cazella (2004), a criação do Pronaf representou não somente o reconhecimento e a legitimação pelo Estado Brasileiro da agricultura familiar como uma categoria econômica, mas também de sua realidade e de suas necessidades. Desta forma, o Pronaf tem por objetivo atender às necessidades desse “novo” segmento econômico, até recentemente posto a margem das políticas públicas.

O Pronaf está estruturado em três linhas básicas de ação: custeio, investimento e Pronaf Agroindústria. O programa é operacionalizado por agentes financeiros que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Na safra 2007/08 o montante de recursos disponibilizado alcançou R\$ 12 bilhões, entretanto, foram realizados em torno de 75% desse montante. Na safra 2008/09 o montante disponibilizado alcançou R\$ 13 bilhões, no entanto, ainda não estão disponíveis os dados sobre o volume realizado, para a safra 2009/10 foram disponibilizados R\$ 15 bilhões e para a última, safra 2010/11, R\$ 16 bilhões (MDA/SAF, 2011)⁴⁰.

Diante das dificuldades vivenciadas pelos produtores familiares para pagar os empréstimos em decorrência de flutuações na renda devida principalmente aos problemas climáticos, o Governo Federal criou o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf). O Seaf é um programa nacional que tem por objetivo cobrir todo o valor financiado e proporcionar ao agricultor um seguro que garante 65% da receita líquida esperada ou projetada para o empreendimento em caso de ocorrências climáticas que resultem em perdas maiores que 30% da safra (MDA/SAF, 2011). Nesta mesma linha foi criado o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) em 2006. O principal objetivo deste programa é proteger os agricultores familiares que utilizam os recursos do Pronaf nas oscilações de preço, similar a um seguro agrícola (MDA/SAF, 2011).

Nesta mesma direção de reduzir os impactos negativos do clima sobre a renda e segurança alimentar dos agricultores pobres, o Governo Federal criou o Programa Garantia-Safra (GS), também vinculado ao Pronaf, com foco exclusivo nos agricultores

40 Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar (SAF).

familiares do Nordeste no norte de Minas Gerais – região de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste/Sudene, portanto, inclui todo o Semiárido Brasileiro. Trata-se, na prática, de um seguro especial para os agricultores do Semiárido Brasileiro, que enfrentam condições climáticas e riscos especiais e que necessitam de proteção independente de usarem ou não o crédito. Estes agricultores compõem um grupo extremamente vulnerável, e os efeitos de condições climáticas adversas vão além da queda de renda e da inadimplência mencionados na literatura e comprometem a segurança alimentar e, no limite, a própria sobrevivência e permanência da família em seu estabelecimento.

A produção dos pequenos agricultores familiares do Semiárido é também destinada ao consumo alimentar da família, além de ser fonte de renda para a aquisição de alimentos básicos no mercado local. A perda da colheita tem, portanto, impacto direto sobre o consumo alimentar da família, que em geral já é baixo. Além disso, os fenômenos climáticos adversos comprometem também a oferta de trabalho agrícola temporário, que é uma importante fonte complementar de renda para as famílias de produtores rurais pobres. Em resumo, a ocorrência de secas e ou enchentes compromete a própria sobrevivência das famílias, com efeitos sobre toda a economia local. No passado a alternativa era a migração massiva para fugir da estiagem, e o seguro safra tem como objetivo assegurar uma renda mínima para que as famílias tenham condições de implementar suas estratégias próprias de sobrevivência.

O programa é executado em parceria com municípios e unidades federativas, que devem realizar aportes financeiros ao Fundo Garantia-Safra. A adesão dos agricultores está condicionada ao pagamento de uma pequena contribuição, que tem significado apenas simbólico e é irrelevante para o financiamento do programa. Na safra 2009/10 o montante aportado pelos agricultores que aderiram ao programa, em torno de 662 mil agricultores, alcançou R\$3,8 milhões, o aporte municipal R\$11,2 milhões e o Estadual R\$24,6 milhões. Para a safra 2010/11 o aporte dos agricultores alcançou R\$4 milhões (666,4 mil agricultores), o municipal previsto deverá alcançar R\$12 milhões e o Estadual R\$25,5 milhões (MDA/SAF, 2011).

O Programa Garantia-Safra objetiva fornecer auxílio aos produtores que sofrerem perdas de safra em decorrência de seca ou excesso de chuvas. O auxílio é fornecido aos produtores que aderirem ao programa em que forem detectadas perdas de pelo menos 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou culturas de convivência com o Semiárido Brasileiro. O benefício ou indenização será pago pelo Governo Federal em até seis parcelas mensais (MDA/SAF, 2011).

Uma iniciativa relevante, também vinculada ao Pronaf, é o Programa Mais Alimentos, lançado em 2008. O programa tem como objetivo estimular a oferta de produtos agropecuários da agricultura familiar e assegurar melhores condições de comerciali-

zação; para tanto, financia investimentos em infraestrutura da propriedade, voltados exclusivamente para aumentar a capacidade de produção e a produtividade.

Uma estratégia distinta da tradicionalmente contemplada no Pronaf é aquela que tem por objetivo estimular a demanda por produtos da agricultura familiar, e, desta maneira, também possibilitar a comercialização dos produtos a preços mais compensadores. Nesta linha de ação destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003. Essa ação está integrada àquelas do Programa Fome Zero do Governo Federal, cujo objetivo é garantir o acesso a alimentos em quantidade, regularidade e qualidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar. Considerando-se que parcela significativa dessa população vive em pequenos municípios, portanto, predominantemente rurais, o programa visa formar estoques de alimentos produzidos pela agricultura familiar ou mesmo realizar a compra direta. O PAA permite a comercialização dos produtos da agricultura familiar a preços mais compatíveis com a realidade local. O PAA é um programa dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (MDA/SAF, 2011).

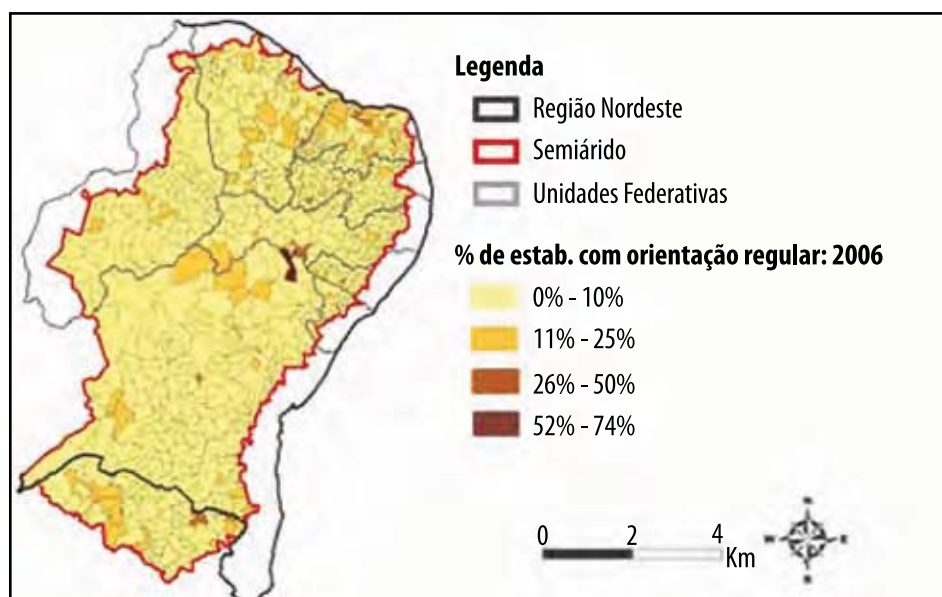
Similar ao PAA, que procura estimular a demanda por produtos da agricultura familiar, em 2009 foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio da Lei nº 11.947/2009. Essa lei determina que no mínimo 30% dos recursos destinados às prefeituras para alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais. A coordenação do programa é realizada por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, mas a responsabilidade de execução é das Secretarias Estaduais de Educação e das redes federais de educação básica (MDA/SAF, 2011).

Uma importante iniciativa recentemente anunciada pelo governo brasileiro é o Programa Bolsa Verde, que é uma das linhas de ação do Plano Brasil Sem Miséria. Esse instrumento representa o reconhecimento do papel do agricultor familiar no provimento de bens e serviços ecossistêmicos, porque a lógica que o sustenta é o pagamento por serviços ecossistêmicos. Cabe destacar que essa ação pode alterar o perfil dos produtores agrícolas e ao mesmo abrir caminho para novas iniciativas que podem elevar a renda do produtor rural (provedor de bens e serviços ecossistêmicos). O Bolsa Verde prevê um pagamento trimestral de R\$300 por família que adotar práticas que conservem as florestas nacionais, reservas extrativistas (Brasil Sem Miséria, 2011).

Não há dúvidas de que financiar os agricultores familiares e facilitar o acesso dos pobres rurais a fontes de crédito são medidas relevantes para promover o desenvolvimento local e combater a pobreza rural. No entanto, o acesso ao crédito, por si só, não modifica a condição de pobreza do produtor rural, especialmente na região do Semiárido Brasileiro. É preciso intervir, diretamente, na base tecnológica para elevar a

produtividade total dos recursos dos agricultores familiares, que é bastante limitada, como se viu acima. A concentração do crédito no custeio não contribui diretamente para a acumulação de capital, em especial em uma região com elevada incidência de secas. Como se sabe, durante estes períodos os pequenos produtores são muitas vezes obrigados a consumir o capital que logram acumular durante os anos bons, em particular os animais. Além disso, não é suficiente disponibilizar tecnologia sem a devida assistência técnica e extensão, pois na maioria dos casos a elevação da produtividade exige inovação, ou seja, mudanças em relação às práticas tradicionais e conhecidas pelos agricultores. Neste campo, a despeito da recente revalorização da extensão rural com ações norteadas pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), e da presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no semiárido desde 1975⁴¹ – Embrapa Semiárido, ainda é extremamente baixo o acesso regular dos produtores rurais a assistência técnica. Segundo dados do Censo Agropecuário 2006 (Mapa 29), menos de 10% do total de estabelecimentos agropecuários do semiárido recebem alguma orientação técnica, cuja qualidade e eficácia são duvidosas dadas à dificuldade das empresas para manter visitas frequentes e ações de extensão específicas, tais como dias de campo, cursos, demonstrações etc.

Mapa 30 – Distribuição espacial do percentual de estabelecimentos que recebem regularmente orientação técnica: 2006



Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2006).

41 Era conhecido como o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido (CPATSA), o nome Embrapa Semiárido somente foi criado em 1998.

Diante desse cenário, a região Nordeste e o Semiárido Brasileiro têm sido áreas prioritárias para a ação de inúmeras políticas, programas e ações oficiais e não oficiais conduzidos por diversas esferas do poder público, organismos internacionais e organizações não-governamentais (ONG's). Um rápido levantamento dessas iniciativas permitiu identificar algumas ações que merecem destaque: Projeto Dom Helder Câmara; Polo Nordeste; Projeto Sertanejo; Programa Territórios da Cidadania; Pronat – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais; Programa Territórios Rurais de Identidade; Rede ASA (Articulação no Semiárido), que inclui o P1MC – Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais; Programa uma Terra e duas Águas para um Semiárido Sustentável – P1+2; Programas de Combate à Pobreza Rural – PCPR, cofinanciados pelo Banco Mundial, entre outras iniciativas locais.

O Polo Nordeste e o Projeto Sertanejo foram duas iniciativas desenvolvidas na década de 1970 e começo dos anos 80. O primeiro é o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste criado em 1974, cujo objetivo era promover o desenvolvimento das áreas úmidas da região Nordeste. O segundo é o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste criado em 1976, destinado exclusivamente as áreas sujeitas às secas periódicas na região hoje conhecida como Semiárido Brasileiro (FIEC – Sistema Federação das Indústrias do Estado do Ceará, 2011).

O Polo Nordeste e o Projeto Sertanejo foram precursores dos Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPR), que vêm sendo executados em todos os estados do Nordeste à exceção de Alagoas desde a década de 90 e que desempenharam um papel extremamente relevante em dois aspectos. De um lado, os PCPR contribuíram para a organização dos pequenos produtores e dos pobres rurais em associações comunitárias que facilitaram muito a ação de outras políticas públicas descentralizadas e participativas que ganharam novo impulso a partir da segunda metade dos anos 90. De outro, também foram fundamentais para promover o acesso de um número significativo de pobres rurais a alguns serviços básicos, como luz elétrica e água. De fato, em alguns estados, como Ceará e Pernambuco, a eletrificação rural e a construção massiva de cisternas ou sistemas locais de abastecimento de água foram financiados em grande medida pelos PCPRs, que foram, neste sentido, precursores e inspiradores do Luz para Todos e do 1 Milhão de Cisternas.

Os PCPRs foram extremamente relevantes e eficazes no sentido de promover o acesso dos pobres rurais a bens e serviços básicos, como eletricidade, água e, de forma mais limitada, habitação. No entanto, não foram eficazes no sentido de criar condições para a superação da pobreza, entendida como capacitação para gerar renda suficiente para pelo menos manter as famílias acima do patamar de subsistência. No período mais recente os PCPRs também contribuíram para dotar comunidades rurais de infraestrutura

produtiva, desde tanques de resfriamento de leite, mini usinas de pasteurização, casas de farinhas, casas de mel, galpões, tratores, freezers e até a montagem de indústrias caseiras operadas pela comunidade. Estes investimentos, todos não reembolsáveis, viabilizaram, em muitos casos, a inserção de grupos de pequenos produtores familiares em mercados institucionais com base em sistemas produtivos cuja viabilidade requer alguma escala e depende da presença de ativos indivisíveis que não estão ao alcance dos pequenos produtores. As iniciativas embrionárias no âmbito do PCPR têm servido de experiência e base para ações mais abrangentes patrocinadas por alguns programas públicos, pelo Banco do Brasil, BNB (Banco do Nordeste do Brasil), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e organismos internacionais.

O Projeto Dom Helder Câmara é resultado de um acordo de empréstimo entre o Governo Brasileiro representado pelo MDA e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário (Fida). O principal objetivo deste projeto é fortalecer a reforma agrária e a agricultura familiar no semiárido nordestino, por meio da articulação e organização dos espaços de participação social, ou seja, o foco é a institucionalização dos produtores e a criação de espaços para discussão dos rumos que devem ser tomados pela comunidade rural. O projeto ainda contempla ações complementares na área da educação, saúde, capacitação, produção, comercialização, serviços financeiros, gênero e etnia⁴².

Diferentemente das abordagens tradicionais de apoio ao agricultor do semiárido, o projeto adota em seu escopo assessoria técnica não apenas no tema da produção, mas abrangendo às várias dimensões da vida dos agricultores familiares e assentados, pelo fortalecimento das organizações, acesso às políticas públicas etc. O projeto procura inovar no que diz respeito aos métodos de trabalho, em que favorece uma abordagem mais participativa dos produtores. No que se refere ao processo ou sistema de produção, o projeto adota a perspectiva dos agroecossistemas de gestão do estabelecimento familiar, apoiado na Agroecologia⁴³ (Sidersky; Jalfim; Rufino, 2008).

O Programa Territórios da Cidadania foi lançado em 2008 com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar o acesso aos programas básicos

42 Sobre o Projeto Dom Helder Câmara consultar Sidersky; Jalfim; Rufino (2008) e o Portal do Projeto Dom Helder (<http://www.projedomhelder.gov.br/>). Dom Helder Câmara foi arcebispo de Olinda e Recife (Pernambuco), nasceu em Fortaleza, em 1909. Dom Helder Câmara é conhecido por ter se tornado um líder contra o autoritarismo e os abusos aos direitos humanos na Ditadura Militar de 1964-1985. No entanto, a trajetória de sua vida é marcada pela participação em movimentos estudantis, operários, ligas comunitárias contra a fome e a miséria, defendendo, sobretudo, a justiça e a cidadania (Pensador. Info, 2011).

43 De acordo com Ferraz (2011), a agroecologia é o campo do conhecimento multidisciplinar que pretende promover o desenvolvimento da atividade agropecuária sobre uma base ecológica, tendo como referência os princípios básicos da sustentabilidade. Assim, a agroecologia procura mostrar maneiras de se desenvolver a atividade agrícola que seja capaz de prover a produção de alimentos, fibras e biomassa ao mesmo tempo em que mantém a preservação ou relativo equilíbrio dos ecossistemas.

de cidadania nos territórios deprimidos do meio rural. A ideia que sustenta a ação do programa é que a superação da pobreza rural deve ocorrer por meio do desenvolvimento territorial. A execução do programa depende da participação social e da integração das ações entre o Governo Federal, estados e municípios. A base deste programa é Territórios Rurais, ação desenvolvida pelo MDA em 2003. Os territórios rurais são caracterizados por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, e pela identidade e coesão sociocultural. O programa envolve um total de 120 territórios, a região Nordeste abriga 57 territórios (Portal da Cidadania, 2011). Cabe destacar que o PAA da agricultura familiar é uma das ações do Programa Territórios da Cidadania, no eixo Organização Sustentável da Produção.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat foi criado pelo MDA e coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para promover o planejamento, a implantação e a autogestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Os principais eixos de atuação do Pronat são: gestão social dos territórios; fortalecimento do capital social; dinamização das economias territoriais; articulação interinstitucional. O Pronat está presente em 164 territórios rurais em todo o país (MDA/SDT, 2011). O Programa Territórios Rurais de Identidade está diretamente vinculado ao Pronat, em que se busca identificar as características que marcam os territórios rurais para definir as estratégias de ação sobre o território rural.

A Rede ASA (Articulação no Semiárido Brasileiro) é um fórum de organizações da sociedade civil criado em 1999, que discute questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, político e cultural no semiárido. A Rede ASA é responsável pela gestão de três programas: i) P1MC – Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais; ii) Programa uma Terra e duas Águas para um Semiárido Sustentável – P1+2; iii) Programa Bomba D'água Popular (BAP) (ASA Brasil, 2011).

O P1MC foi iniciado em 2003, com o objetivo principal de beneficiar em torno de 5 milhões de pessoas do Semiárido Brasileiro com água potável por meio da construção de cisternas de placas⁴⁴. O P1+2 utiliza como referência o Programa 1-2-1 desenvolvido na China, que conta com o apoio do governo que fornece suporte para a construção de uma área de captação de água de chuva (1), dois (2) tanques de armazenamento e uma (1) terra para plantação de culturas comercializáveis. Desta forma, este programa não tem por objetivo apenas a captação de água consumo humano, mas também para ser utilizada na propriedade rural, ou seja, para a produção de alimentos (ASA Brasil, 2011)⁴⁵.

44 Esse modelo de cisterna tem capacidade para armazenar 16 m³ de água captada da chuva a partir de calhas instaladas nos telhados da casa (ASA Brasil, 2011).

45 Para informações sobre os territórios atendidos pelo P1+2 consulte: <http://www.rts.org.br/p1-2/?searchterm=None>. Sobre um panorama do P1+2 consulte Gnadlinger; Souza Silva; Lima Brito (2007).

Esse breve resgate das iniciativas de planos, programas e ações organizados e instituídos na região Nordeste e no Semiárido Brasileiro mostram que no período recente essas regiões não estão totalmente desamparadas ou desprovidas de assistência. Pelo contrário, observa-se que existe um grande número de ações em curso para alterar a situação socioeconômica dessas regiões. No entanto, ao mesmo tempo esse panorama torna mais evidente a fragmentação das estratégias de combate de pobreza rural no Brasil, especialmente no Semiárido, foco das principais iniciativas.

Além disso, a maior parte das políticas e ações em execução no Semiárido Brasileiro é marcada pela falta de visão estratégica, e ignora a necessidade de melhorar a convivência do agricultor com a região semiárida. As ações e políticas que buscam transformar a estrutura produtiva da agricultura do semiárido por meio da irrigação são, sem dúvida, relevantes, mas têm alcance territorial restrito, e em muitas áreas funcionam como uma “economia de gueto” em relação às comunidades locais. Os projetos apoiam-se na estrutura centenária da produção agrícola: grande propriedade, produção em larga escala, e intensiva em capital e com atividades desvinculadas da realidade social local. Em alguns projetos que contam com a presença de agricultores familiares, estes não são efetivamente integrados aos centros mais dinâmicos, e, portanto não se beneficiam das economias de escala e externalidades geradas pelos investimentos públicos em irrigação. O produtor local é muitas vezes transformado em trabalhador assalariado sem a devida proteção social prevista na própria legislação⁴⁶.

As várias experiências de programas e políticas de desenvolvimento rural, combate à pobreza rural, apoio à agricultura familiar, luta contra a seca e combate à fome, implantadas nas últimas duas décadas, deixaram uma rica herança que hoje se traduzem em dois ativos importantíssimos para a nova geração de políticas públicas que vem sendo implantadas nos últimos anos: o conhecimento da realidade local e a organização das comunidades rurais, antes dispersas, em associações, sindicatos, cooperativas, grupos de produtores, movimentos sociais, organizações não governamentais e outras formas de organização. Estes grupos, organizados, tornaram-se sujeitos políticos, que atuam com forte representação própria junto ao setor público, influenciando no desenho e na execução das políticas públicas. Atuam, também, junto aos canais políticos tradicionais,

46 A fragilidade dessa estrutura ficou explícita com a crise econômica de 2008, em que milhares de hectares destinados a fruticultura foram convertidos em outros usos, resultando na demissão massiva de trabalhadores. De acordo com notícia publicada no Valor Econômico (16/01/2009), os empresários produtores de frutas instalados na região do Vale do São Francisco, em Petrolina-PE e Juazeiro-BA demitiram por volta de 10 mil trabalhadores envolvidos com o cultivo de uva em novembro de 2008, representa um terço do número total de trabalhadores fixos empregados. Segundo informações publicadas pelo pe360graus (21/01/2009), os empresários produtores de frutas da região de Petrolina-PE demitiram por volta de 40 mil trabalhadores, 25% superior à média sazonal, e os trabalhadores demitidos 10 mil tinham contratos de trabalho fixo. Segundo os empresários do setor, o motivo das demissões foi o período de entressafra e a incerteza nos negócios resultantes da crise internacional. Para maiores detalhes sobre a sustentabilidade deste modelo consulte Silva Souza (2006).

em paralelo ou substituindo a intermediação política operada pelos “coronéis” locais e seus cabos eleitorais, fato que vem permitindo o redesenho dos “currais eleitorais” e a renovação do quadro de representantes do semiárido nas esferas estaduais e federal. O nível e difusão da organização social dos pobres no meio rural é um ativo essencial para aprimorar e complementar a matriz de políticas públicas existente, que não podem funcionar sem contar com a participação efetiva dos próprios beneficiários.

6. Estratégias para o enfrentamento da pobreza rural no semiárido brasileiro: algumas conclusões e recomendações

Como se indicou na introdução, entende-se que o enfrentamento da pobreza é pautado por três vertentes que reúnem um conjunto complexo de fatores. Em uma primeira vertente encontram-se os traços e condicionantes estruturais do semiárido, como as características físico-ambientais, estrutura agrária, demografia e sistemas produtivos. Tais características tanto configuram o semiárido e a realidade a ser transformada como delimitam alternativas, hierarquia e até mesmo o ritmo das transformações possíveis. A segunda vertente reúne o que se pode denominar de eixos dinâmicos de transformação estrutural da economia e da sociedade do semiárido, que alargam as possibilidades de incorporação da população pobre à economia urbana e rural, seja como produtores autônomos, agropecuários ou não, seja como trabalhadores assalariados. Estes eixos estão associados diretamente aos investimentos em fase de implantação e/ou já programados para iniciar no futuro imediato e aos polos econômicos e/ou arranjos produtivos locais que vêm dinamizando e transformando o perfil da economia local. Por fim, a terceira vertente - as políticas públicas, tanto as sociais como as voltadas para o estímulo à produção - permeia e cruza a vertente dos condicionantes estruturais e a da ampliação de horizontes. A estratégia de combate à pobreza rural deve levar em conta estas três vertentes: realidade a ser transformada e seus condicionantes estruturais; transformações em curso e seus impactos potenciais sobre essa realidade e a matriz de políticas socioeconômicas do país, a partir da qual se pode fazer ajustes e agregar novos instrumentos.

Cabe sublinhar que a situação de pobreza no semiárido é ainda hoje a regra, e não a exceção: mais de 4,3 milhões de famílias residentes na região tiveram seu cadastro validado no CadÚnico e podem ser consideradas pobres. Este número representa praticamente 100% da população do semiárido. Em que pesem os progressos recentes, cuja importância não pode ser menosprezada, as carências ainda são generalizadas e a pobreza se mostra com múltiplas faces, impossíveis de disfarçar apesar das melhoras em vários indicadores relevantes. De fato, o Plano Brasil sem Miséria contabiliza 4 milhões de domicílios miseráveis no Brasil, e os estados do Nordeste e Norte de Minas concentram pouco mais de 10 milhões de miseráveis, quase 65% do total, sendo que a maior concentração é no Semiárido.

Desta maneira, a reflexão sobre uma estratégia de redução da pobreza rural no semiárido deve levar em conta quatro elementos importantes: (i) que a pobreza rural no semiárido é massiva e não localizada; (ii) que a pobreza se revela em suas múltiplas faces, do analfabetismo à insegurança alimentar; das enfermidades à falta de perspectiva; do déficit de proteção básica à miséria absoluta; (iii) a elevada participação de pobres extremos (miseráveis na denominação do Plano Brasil sem Miséria); (iv) as condições gerais do próprio semiárido, historicamente um território pobre, marginalizado pelas políticas públicas e pouco desenvolvido.

Tradicionalmente as políticas públicas implantadas no Brasil são envoltas pela concepção de que a pobreza rural, ou mesmo a urbana, é um problema individual. Na verdade, a pobreza é um problema social, determinada por fatores relacionados ao ambiente sociopolítico e estruturais que envolvem os indivíduos. Desta forma, o enfrentamento da pobreza, em particular em um território pobre e de baixo dinamismo, deve ser acompanhado por um conjunto de estratégias que tenham por objetivo alterar todo o ambiente em que os indivíduos estejam inseridos, ou seja, que promova mudanças estruturais e não apenas em termos da disponibilidade de renda econômica. Ou seja, pobreza se combate com promoção de desenvolvimento, e ações dirigidas apenas para a redução de sintomas e efeitos da pobreza em ambientes que continuam pobres, embora importantes, não terão êxito na superação da pobreza.

Conforme destacado no V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial⁴⁷, para o enfrentamento da pobreza rural as estratégias de políticas públicas devem ter como foco o desenvolvimento territorial, incorporando uma perspectiva de descentralização do poder político, visando à ampliação de espaços democráticos. Isso significa que é preciso elevar o poder das comunidades e indivíduos locais na tomada de decisão sobre os caminhos e instrumentos a serem adotados para a erradicação da pobreza rural. Sob essa perspectiva, a primeira ação necessária para o enfrentamento da pobreza é o mapeamento das principais oportunidades de desenvolvimento no Semiárido Brasileiro. A abordagem espacial permitiria identificar quais são as atividades compatíveis, similares e complementares no entorno dos municípios, portanto, passíveis de ações integradas e particularizadas. A partir deste mapeamento seria possível hierarquizar as atividades que deveriam ser objeto de política pública. A hierarquização deveria ser precedida de análise mais detalhada das atividades mapeadas na fase anterior, a qual deveria contar com a participação direta dos agentes locais (produtores, representantes sociais e poder público local). Tratar-se-ia de um exercício semelhante ao que de certa forma vem sendo feito no contexto de várias iniciativas de planejamento territorial,

47 O Fórum foi realizado entre os dias 24-26 de novembro de 2010, na cidade de Recife, Pernambuco, sob a coordenação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). O tema central do fórum foi à discussão sobre "Estratégias de Combate à Pobreza Rural".

com uma diferença essencial: a do empoderamento e do enquadramento em uma política efetiva de desenvolvimento rural sustentável como parte da eliminação da miséria e da redução da pobreza. De fato, muitas das iniciativas em curso carecem, na prática, de instrumentos de ação e não estão vinculadas à alocação de recursos públicos para viabilizar as ações definidas como prioritárias nos planos de desenvolvimento territorial, o que os transforma, em certa medida, em um exercício ineficaz e até mesmo com potencial desmobilizador como ocorre com as situações de frustrações do planejamento participativo.

Quando se pensa em estratégias de combate à pobreza rural é preciso delimitar a dimensão temporal. A pobreza rural no semiárido é um fenômeno social complexo, multidimensional em sua totalidade, tanto nas causas como nas manifestações, profundamente enraizado nas estruturas sociais, produtivas e institucionais que conformam a própria região. A pobreza endêmica e estrutural não se equivale àquela pobreza gerada pelas crises econômicas, que desempregam chefes de família e os lançam, da noite para o dia, em uma situação de insegurança que ao persistir vira pobreza. Esta pode ser superada rapidamente na medida em que a economia retome o crescimento, ou até evitada por medidas de proteção social, como o seguro desemprego e programas de requalificação e recolocação de mão de obra. A pobreza endêmica não é apenas um estado de carência material, mas está introjetada no indivíduo e se traduz no déficit de capacitações tão bem apontado por Amartya Sen, com mecanismos de reprodução intergeracional. A carência material pode ser superada em um horizonte temporal relativamente mais curto: é materialmente possível construir milhares de habitações decentes em poucos anos, e desta forma remover o déficit habitacional dos pobres. Mas a efetiva superação da pobreza exige mais do que recursos e obras materiais: exige tempo para operar transformações nas estruturas, instituições, cultura e por fim, nos próprios indivíduos, tanto os pobres como os não-pobres. Neste sentido, diante de um quadro abrangente de pobreza rural, é necessário ordenar e hierarquizar as ações no tempo em função de prioridades definidas politicamente, sem, no entanto desprezar a importância das restrições materiais e operacionais que condicionam a efetividade das políticas.

Este ordenamento e hierarquização de prioridades devem levar em conta os elos entre a pobreza presente e futura, ou seja, os mecanismos de reprodução da pobreza no tempo, entre as gerações no seio das famílias pobres. Não se trata apenas de mitigar as principais agruras da pobreza, mas também de cortar os canais que ao longo da história brasileira definiram que as crianças pobres se transformassem, de forma quase determinística, em adultos pobres. É certo que as transformações estruturais pelas quais passou a economia e sociedade brasileiras criaram espaço para certa ascensão social, independente de políticas públicas consistentes para a superação da pobreza. Mas na

maioria dos casos as estratégias familiares e pessoais de saída da pobreza significaram romper com os laços locais, migrar, mudar de trabalho e ou atividade. Um risco sempre presente no enfrentamento de problemas multideterminados é a dispersão de esforços que resulta da dificuldade de hierarquizar no tempo e espaço as diferentes ações, segundo uma lógica de prioridades que levem em conta tanto as urgências como as pré-condições e nexos causais entre políticas e efeitos diferentes.

Conforme destacado ao longo do trabalho, quando se considera o rural oficial, a população rural pobre tem baixo nível de instrução, elevada participação de analfabetos plenos e funcionais; reside em habitações de baixa qualidade, com acesso precário aos serviços públicos em geral e considerável déficit no abastecimento de água potável para consumo humano. Mesmo em uma área pobre e na qual a pobreza rural é massiva, como no semiárido, a homogeneidade da pobreza é apenas aparente. Uma análise mais detalhada do perfil dos domicílios pobres revela situações muito diversificadas, que poderiam ser agrupadas em inúmeros tipos segundo algumas variáveis classificatórias. Em termos gerais, a população rural pobre que reside no semiárido inclui produtores rurais, com pouca terra ou não, que não logram gerar renda suficiente para superar a linha da pobreza, não tiveram condições de acesso aos bens e serviços públicos necessários para aproveitar e ou criar oportunidades para superar a condição de pobreza. Inclui também trabalhadores rurais sem terra, a maioria filhos e netos de produtores rurais, que vivem de trabalhos temporários, no local ou em áreas mais distantes; abrange residentes em áreas urbanas que trabalham na agricultura, cujo acesso às políticas públicas é facilitado pela concentração espacial, e domicílios localizados em zonas rurais isoladas, espalhados e distantes dos núcleos urbanos onde tradicionalmente se concentram os equipamentos de provisão de serviço público, da escola ao posto médico; envolve domicílios chefiados por mulheres com filho e sem cônjuge, que conformam um grupo extremamente vulnerável; idosos sem proteção social e grupos especiais, como os indígenas e quilombolas presentes em muitas áreas do semiárido. As estratégias e ações devem contemplar a tipologia diversificada de pobres, desenhando ações específicas para responder à realidade de cada grupo. Desta maneira, a estratégia de combate à pobreza rural no semiárido deve contemplar tanto ações gerais e universais, que deveriam ter como objetivo alcançar a todos os pobres, como ações específicas e focadas nos grupos particulares. Ao mesmo tempo em que é preciso ter ousadia para expandir a proteção básica a todos os pobres, com prioridade para os miseráveis, é preciso ter clareza - e coragem - para delimitar o básico ao efetivamente básico a fim de assegurar a universalização da proteção no menor tempo possível. Não se nega, portanto, a universalização de direitos escritos na própria Constituição Federal, mas sim a necessidade de assumir que tais direitos não se materializam para todos instantaneamente, que o acesso universal passa por um processo complexo e às vezes longo de construção institucional e material, o qual deve ser objeto de uma

estratégia de implementação, com definição de prioridades que, na prática, significa uma “focalização operacional”. Sem isto a universalização é uma ficção para a maioria, e não raramente os direitos acabam submetidos a um processo de seleção adversa, com a exclusão parcial dos mais necessitados, das regiões mais pobres e principalmente da zona rural, cuja população tem acesso aos direitos com muito atraso em relação à população urbana e que vive nas cidades médias e grandes.

Por outro lado, em muitos casos é preciso ter clareza para adotar políticas focalizadas, definidas a partir de critérios transparentes e consistentes de eficácia e custo benefício que inclua tanto os efeitos sobre os beneficiários diretos e aqueles indiretos, que em geral decorrem do próprio êxito primário da política. Por exemplo, políticas que promovem o aumento de produção, produtividade e renda de um grupo de produtores têm efeitos positivos locais importantes, que atinge um número maior de famílias do que o grupo beneficiário da política original.

Um número importante de produtores rurais pobres do semiárido é minifundista, que, como tal, não conseguem produzir, no estabelecimento, o suficiente para assegurar a reprodução da família em condições acima do patamar da pobreza; estão inseridos em atividades de baixa produtividade e em mercados locais de baixo dinamismo. Os trabalhadores rurais estão enquadrados como diaristas em mercados de trabalhos locais pouco dinâmicos e marcados por relações trabalhistas precárias; a subocupação e o subemprego é a regra, tanto entre os trabalhadores rurais como entre os pequenos produtores. Neste contexto, as famílias pobres rurais adotam múltiplas estratégias de sobrevivência, que envolvem a pluriatividade dos membros da família, migrações sazonais e permanentes, trabalhos temporários, inserção nas redes de proteção social e a busca incessante de alternativas de sobrevivência. Um dado extremamente importante, que revela toda a precariedade da condição da pobreza na qual vive a população rural do semiárido, é a constatação de que uma proporção elevada de famílias que recebem os benefícios do Bolsa Família tem as transferências como única fonte de rendimento. Não se trata, como argumentam alguns, de acomodação à miséria, mas um reflexo da falta de opções para a geração de renda no local, fator que explica, em boa medida, a própria pobreza endêmica da população rural do semiárido.

A elevada presença do minifúndio - contraface da concentração da propriedade da terra e de um mercado de terras bloqueado⁴⁸ - é apenas um traço do problema fundiário no semiárido. Outro traço importante é a elevada irregularidade na titulação das propriedades, divididas e transmitidas por meio de herança, muitas vezes por mais

48 A designação “mercado de terras bloqueado” pretende apenas sugerir que a compra e venda de terras não tem sido um mecanismo efetivo para promover a reestruturação fundiária e muito menos o acesso à terra por parte de famílias rurais sem terra.

de uma geração, sem observar as formalidades legais. Tradicionalmente, as políticas fundiárias têm tratado apenas da concentração, deixando inteiramente descoberto o problema - igualmente grave - da fragmentação. De fato, a utilização dos dois principais instrumentos de política fundiária - desapropriação e aquisição de terras - é restrita por lei, ao chamado latifúndio improdutivo e a propriedades que não passíveis de desapropriação, teoricamente áreas pequenas e médias. Embora o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) estimule os negócios com pequenas áreas "*cujos donos tenham interesse em vendê-las*", na prática o conjunto de regras do programa impede a utilização do crédito fundiário como mecanismo de aquisição, por parte de pequenos produtores rurais, de novas parcelas de terras, seja para ampliar a capacidade de produção, acolher filhos que constituem novo núcleo familiar ou simplesmente superar restrições e viabilizar projetos de crescimento e acumulação. O PNCF é estritamente um mecanismo de redistribuição fundiária, e por isto não é utilizável para promover reestruturação fundiária em sentido mais abrangente, que inclui a superação do minifúndio por meio da aglutinação de unidades vizinhas.

Não se trata de um desafio fácil, mas a superação da miséria e da pobreza rural exige o enfrentamento do problema do minifúndio, que nas condições do semiárido brasileiro adquire significados ainda mais graves do que no restante do país. De um lado, por causa da presença massiva do minifúndio, responsável pela retenção de pelo menos 426 mil famílias em condições precárias⁴⁹, uma parte vivendo em setores censitários isolados, com crianças mal atendidas por serviços de educação e saúde, pessoas subocupadas e jovens sem perspectiva e sem espaço para constituir novo núcleo familiar tendo como base o estabelecimento familiar. De outro, as condições ambientais dominantes na maior parte do bioma caatinga e o processo de desertificação impõem restrições produtivas aos sistemas de exploração agropastoril que dificultam ainda mais a viabilização econômica do minifúndio.

Certamente o enfrentamento do problema do minifúndio exige um conjunto de ações que transcendem as intervenções fundiárias e de política agrícola. Mas mesmo no campo destas políticas há espaço para aprimoramento. No campo fundiário, é possível viabilizar ações de reestruturação de minifúndios fragmentados entre membros da família; ou ações de aquisição de áreas com esta finalidade, e não com o objetivo de divisão. O alcance potencial deste tipo de intervenção é certamente restrito; o objetivo seria promover a viabilidade econômica dos estabelecimentos minifúndios, e a aprovação da operação estaria sujeita à avaliação da viabilidade da sustentabilidade do projeto produtivo a ser explorado pela família.

49 Representa o número de estabelecimentos registrados pelo Censo Agropecuário 2006 com área menor que 2 hectares com valor médio da produção (mensal) menor que o salário mínimo vigente em 2006 – R\$350. Em torno de 315,7 mil estabelecimentos com área maior que 2 e menor que 5 hectares apresentaram um valor médio da produção (mensal) de R\$482.

Também é evidente que o minifúndio tem suas origens na estrutura fundiária concentrada, em um mercado de terras bloqueado⁵⁰, e na própria pobreza, que por um lado impede o acesso do pequeno produtor ao mercado de terras, e por outro potencializa a fragmentação entre os membros da família à medida que estes vão formando novos núcleos familiares e não encontram alternativas para sobrevivência. A reforma agrária e o acesso à terra têm sido apontados como elementos essenciais para a superação da pobreza rural no semiárido. A análise proposta neste trabalho não questiona a centralidade da terra neste contexto, mas indaga sobre o alcance da “solução agrária”. A indagação aqui proposta independe das preocupações correntes e corretas que apontam que a terra é apenas um dos ativos necessários para a produção de riqueza, e que o sucesso da reforma agrária exige outros acessos importantes, como ao capital, tecnologia, conhecimento e mercados, além do desenvolvimento de instituições que favoreçam e viabilizem. Nossa indagação se remete a dois aspectos que talvez mereçam maior pesquisa.

Um primeiro aspecto refere-se ao processo de reestruturação produtiva de parte das médias e grandes propriedades no semiárido, que finalmente parecem encontrar sistemas produtivos viáveis e talvez sustentáveis para substituir o sistema gado-algodão-policultura ou apenas gado-algodão, cuja crise e erradicação na década de 80 afetou toda a economia e sociedade local. Trata-se de “manchas” de modernização, baseadas principalmente na exploração de uma pecuária semiextensiva, de carne e leite, na produção irrigada de frutas e flores, na intensificação da produção de cereais (como o milho e feijão), em áreas de café, entre outros. Em muitas localidades que vêm sendo dinamizadas a partir da produção agropecuária observa-se a formação de polos /arranjos produtivos com boas perspectivas de evolução sustentável, dos quais participam grupos de agricultores familiares ao lado de estabelecimentos de porte médio e grande, ou seja, de médias e grandes propriedades patronais. Estas propriedades já não correspondem ao critério de improdutividade que permite a desapropriação para fins de reforma agrária, estão em processo de expansão produtiva com efeitos positivos sobre as economias locais, seja pelo lado da renda, seja pela recriação de postos de trabalho em novas bases; mas ao mesmo tempo, uma parte deste dinamismo se assenta no

50 A referência a um “mercado de terras bloqueado” se refere à apreciação de que o mercado de terras não funcionou como mecanismo de colocar a propriedade destes ativos em circulação no mercado, permitindo assim que a reestruturação da propriedade acompanhasse as transformações da base técnico-produtivas. Neste sentido, em poucos segmentos se observou mudanças na estrutura de propriedade em função de projetos produtivos, como ocorreu em projetos de irrigação ou na zona canavieira. Em geral este processo se deu no sentido de concentrar a propriedade para elevar a escala, e não no sentido contrário. A desconcentração foi fundamentalmente determinada pela divisão da propriedade no processo de transmissão hereditária e pelas políticas públicas (irrigação e reforma agrária). Ainda assim, a política pública também atuou na promoção indireta da concentração, como está bem documentado em estudos sobre a política de crédito rural subsidiado e de programas como o Proálcool, PIN/Proterra e mesmo os PDRI implementados no Nordeste até meados dos anos 80.

atraso local, do qual os estabelecimentos se “beneficiam” principalmente mobilizando mão de obra “diarista” e por meio de relações trabalhistas precárias que reduzem os custos de produção e mantêm os trabalhadores rurais em situação de pobreza e desproteção. Apesar da presença importante de estabelecimentos produtivos, tudo indica que ainda é elevado o número de estabelecimentos considerados improdutivos, passíveis de desapropriação nos marcos da atual institucionalidade. Neste caso deve-se refletir sobre a natureza da improdutividade, ou seja, quanto se deve à gestão e ao sistema produtivo adotado e quanto se deve a variáveis ambientais e estruturas locais que não se modificariam com a desapropriação das propriedades e divisão entre famílias pobres. Ou seja, qual a possibilidade efetiva e qual o custo benefício de transformar latifúndios improdutivos do semiárido em projetos de assentamentos viáveis e que sejam a base para a superação da miséria e pobreza rural. É provável que este tipo de avaliação indique um potencial significativamente inferior às necessidades, o que torna imperativo o alargamento do próprio conceito de rural e a discussão de outras saídas da pobreza que no mínimo complementem as ações de reforma agrária, que mesmo em uma hipótese mais favorável poderia beneficiar apenas uma parcela das famílias pobres.

O segundo aspecto da política fundiária no semiárido se refere às relações com o meio ambiente. Como já mencionado, o Semiárido Brasileiro tem elevada densidade populacional e muitas áreas já se encontram em processo acelerado de desertificação. Neste contexto, caberia promover a descompressão populacional em zonas críticas e intervir em atividades/grupos de estabelecimentos com elevada pressão ambiental para melhorar a relação população/recursos ambientais. Portanto, uma política voltada para a reestruturação dos minifúndios estaria inserida no esforço da luta contra a desertificação. Do mesmo modo, as desapropriações e reassentamentos também deveriam estar submetidas a uma avaliação objetiva dos possíveis efeitos ambientais do adensamento populacional e da intensificação da utilização dos recursos naturais da caatinga que quase sempre acompanham - e justificam - as desapropriações e assentamentos.

No campo das políticas agrícolas é possível promover, de forma mais efetiva e eficaz, a cooperação para superar as restrições de escala. Várias experiências exitosas recentes em vários setores e diferentes estados - leite, ovino caprinocultura de carne, mel, verduras e legumes, castanha do caju, entre outros - demonstram que é possível promover a integração produtiva sustentável de pequenos produtores familiares se e quando articulados em torno de um projeto de negócios bem elaborados tecnicamente, economicamente viáveis e apoiados de maneira mais integral, continuada e consistente. Ou seja, a integração produtiva requer o atendimento de certas condições que nem sempre se verificam, e muitas das políticas públicas importantes, desenhadas com critério de foco abrangente, têm tido dificuldade para definir prioridades e organizar as intervenções a partir da identificação e adequação destas condições gerais. É certo

que muitas das condições não são rígidas e podem ser modificadas pela própria ação das políticas públicas. Caberia, por isto, adequar as políticas à realidade, aceitar que a inserção produtiva exige ações prévias de preparação e de promoção de desenvolvimento e aplicar políticas efetivamente diferenciadas sobre as quais se fala, no Brasil e na América Latina, há anos, sem, no entanto, colocar em prática.

Ainda que faltem avaliações mais objetivas sobre o desempenho das políticas de desenvolvimento rural que vêm sendo implementadas, é possível argumentar, ainda que seja para provocar novas reflexões, que em geral as políticas não atendem a estas condições gerais necessárias para promover a inserção produtiva dos pequenos produtores familiares, em particular dos minifundistas, aos mercados de produtos de origem agropecuária. Na maioria dos casos falta um projeto âncora para o grupo e o financiamento - tomado parte em base individual e parte em nome de uma associação - em geral não cobre todas as etapas produtivas. Mesmo na parte agropecuária, os créditos para investimento são dissociados dos recursos para o custeio. A assistência técnica é errática e, na maioria das vezes, se refere apenas às técnicas de produção agropecuária; aspectos da gestão da produção, qualidade para o mercado e negócios ainda não foram devidamente inseridos na pauta dos extensionistas. As intervenções são em geral parciais e fragmentadas, na maioria das vezes limitadas ao âmbito do estabelecimento e, dentro deste, ao custeio da produção. Não são operações articuladas e que alcancem os nós mais importantes da cadeia produtiva; falta uma lógica de projeto de negócio, que contemple, em uma perspectiva dinâmica e sustentável, as necessidades gerais de investimentos, custeio, assistência técnica e acesso aos mercados. Ações parciais, mesmo quando bem sucedidas em relação aos objetivos propostos, raramente têm força suficiente para promover transformações estruturais necessárias para assegurar a sustentabilidade dos resultados. Os produtores continuam sendo orientados pela lógica do mercado, e não pela lógica da economia de contratos, o que os deixa sujeitos às inevitáveis flutuações das condições dos mercados e às restrições quantitativas dos mercados institucionais. As vantagens da integração ou semi-integração continuam mal compreendidas e talvez por isto a não tenham sido plenamente explorada pelas políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. No entanto, independente das assimetrias que permeiam as relações dos agricultores familiares com as agroindústrias no contexto de arranjos contratuais de integração, há ampla evidência de que os agricultores inseridos em processo de integração e ou semi-integração são precisamente aqueles que apresentam os melhores indicadores de produção, renda e tecnologia, segundo os dados do Censo de 2006.

No campo das políticas públicas também se colhem evidências positivas de integração. O PAA assegura aos produtores familiares uma cota de mercado, a preço pré-definido, e neste sentido serve para "amarrar" o conjunto de políticas que viabilizam a produção a ser vendida por intermédio do PAA. Estas políticas incluem desde o acesso

à terra, financiamento de custeio, investimentos não reembolsáveis em infraestrutura produtiva de uso associativo e ou comunitário (tanques de resfriamento de leite, casas de mel, limpadoras de café, casas de farinha, máquinas etc.), assistência técnica e treinamento. Ainda que não se conte com uma avaliação, os autores desde documento tiveram contato com produtores familiares beneficiários do PAA nos estados de Alagoas, Piauí, Paraíba e Sergipe e, em todos os casos, os grupos mais dinâmicos inseridos no PAA eram também beneficiários de intervenções em todas estas esferas, e já enfrentavam problemas decorrentes da pequena cota definida pelo PAA. Isto sugere a necessidade de uma mudança na abordagem da inserção produtiva, no sentido de apoiar projetos completos, formulados como projetos de negócios. Sugere também a necessidade de buscar aproximação maior com o setor privado, especialmente empresas de médio e grande porte, com capacidade para assumir o papel de empresa âncora e firmar compromissos com os agricultores familiares que envolvam um ou mais itens, como a compra de produtos, venda de insumos, assistência técnica, logística, treinamento etc., tal como ocorre nos arranjos de integração e semi-integração vertical em muitos segmentos do agronegócio.

Uma parte da população rural pobre no semiárido vive em situação de pobreza extrema, vivenciando várias inseguranças que não podem esperar amanhã e precisam ser enfrentadas com urgência. Estas inseguranças afetam de forma diferenciada os membros das famílias, com impactos que se prolongam no tempo. As crianças que nascem em domicílios muito pobres e sofrem desnutrição infantil, provavelmente viverão durante toda a vida as consequências da desnutrição e dificilmente terão oportunidades iguais às crianças que foram bem nutridas durante a infância. É necessário, portanto, **proteger** a população pobre para reduzir, o mais rápido possível, a exposição às inseguranças mais graves e com maiores consequências futuras. Além disso, é preciso intervir para **interromper** a reprodução da pobreza, impedindo que a criança pobre de hoje seja o jovem pobre de amanhã, e que o jovem pobre de hoje seja o chefe de um novo domicílio pobre. Finalmente, não é suficiente proteger e interromper a reprodução sem criar mecanismos para **inserir** os pobres nos circuitos de geração e produção de riqueza, de forma que possam gerar renda suficiente para assumir suas estratégias de vida.

Neste sentido e para evitar a dispersão de esforços, propõe-se uma estratégia baseada em um tripé em torno do qual se articulariam as políticas, com diferentes tempos, amplitudes e focos, em uma estratégia consistente de promoção da superação da pobreza alinhado com os objetivos do Governo Federal de promover a integração social e produtiva: (i) PROTEGER; (ii) INTERROMPER; (iii) INSERIR⁵¹.

51 Os parágrafos que tratam do tripé – Proteger, Interromper e Inserir – foram baseados em Buainain, A. M. (coordenador). Diálogo de Políticas para Inclusão Social e Produtiva: pontos para reflexão e debate. Campinas, 2010, Documento preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), CT no. 001/52284.

PROTEGER. Ao longo das últimas décadas o país vem construindo uma importante rede de proteção social que está transformando a figura do indigente em um cidadão portador de direitos. Não é possível, no curto prazo, erradicar a pobreza rural massiva que ainda caracteriza algumas áreas do país, notadamente no Nordeste. A ampliação dos programas de proteção social no período mais recente, centralizados no Bolsa Família, e o lançamento recente do Plano Brasil Sem Miséria, traduzem um amplo consenso de que não é possível imaginar a continuidade desta situação, que marginaliza um contingente significativo da população rural. Neste contexto, o possível - que significa um passo gigantesco -, é PROTEGER os mais pobres utilizando os amplos instrumentos e políticas de proteção social e articuladas com os serviços públicos básicos (saúde, educação, água, esgoto e tratamento de lixo) implantados no país e já previstos na atual institucionalidade brasileira. O objetivo imediato e de médio prazo seria ampliar a cobertura das atuais políticas sociais - ainda baixas em algumas áreas em relação às necessidades -, alcançando especialmente àquelas famílias que se encontram impossibilitadas de ingressar nos programas que compõem a rede de proteção social, para além do Bolsa Família, incluindo a previdência e outros benefícios. Nesta condição destacam-se, no meio rural, famílias que estão fora da cobertura porque simplesmente elas não existem oficialmente, por não possuírem documentos. A presença de domicílios rurais chefiados por mulheres sozinhas, com filhos menores, é elevada, configurando um grupo de extrema vulnerabilidade. A maioria das comunidades quilombolas identificadas no Nordeste é rural, e estão localizadas no semiárido. Também se trata de um grupo particularmente vulnerável, não apenas em razão do problema fundiário como também pela marginalização e isolamento histórico a que foi submetida, resultando em maiores dificuldades para se inserir no mercado de trabalho e utilizar a migração como estratégia de fuga da pobreza extrema. Portanto, uma tarefa urgente e imediata é ampliar a cobertura do Programa Bolsa Família nestas áreas de elevada concentração da pobreza rural. Neste caso, um dos principais obstáculos reside na fragilidade das instituições sociais responsáveis, tanto municipais como estaduais, que não contam com equipes e estruturas que permitam alcançar e atender a todas as famílias pobres nas várias regiões do estado. Outro obstáculo é que o limite de financiamento impôs a definição de cotas e limites de famílias para cada município, o que impediu a inclusão de todas as famílias miseráveis e pobres aos benefícios do Bolsa Família, por si só insuficientes para assegurar a superação da pobreza mas extremamente importantes para garantir um ingresso mínimo que, em geral, evita as situações mais graves de fome, por exemplo. O foco das ações que poderiam ser aglutinadas em torno do eixo de proteção deveria ser as mulheres e as crianças; a mulher porque é a melhor gestora do bem-estar da família, e as crianças porque os efeitos da pobreza sobre a criança tendem a deixar resquícios pela vida afora, comprometendo de forma irremediável o ideal republicano - democrático de igualdade legal e de oportunidade entre os cidadãos.

INTERROMPER A REPRODUÇÃO DA POBREZA. A pobreza é hoje a principal herança que a maioria dos pobres rurais recebe de seus pais e cortar os elos da engrenagem que têm dado sustentabilidade à pobreza é, na maioria dos casos, uma tarefa geracional. INTERROMPER a reprodução da pobreza exige ações em pelo menos duas frentes simultâneas: de uma parte, é preciso intervir para evitar que a criança pobre de hoje seja o jovem pobre de amanhã; de outra parte, é preciso intervir junto aos jovens pobres de hoje para impedir que venham a ser as famílias pobres de amanhã. Interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza implica dotar os pobres de hoje, crianças e jovens, de ativos pessoais necessários para criar e ampliar suas perspectivas. Os caminhos são múltiplos, mas três são essenciais: (i) investir na educação hoje para que os jovens de amanhã tenham melhores perspectivas no futuro próximo; (ii) ampliar as oportunidades para os jovens de hoje além da educação formal, mas levando-o para a qualificação profissional e ao acesso e uso de novos conhecimentos que possam abrir as portas para a geração de renda em várias áreas, até nas rurais não-agrícolas e as não rurais; (iii) investir nas atividades com potencial para gerar renda, trabalho e para absorver o jovem rural. O principal, porém não único instrumento deste eixo é a educação, seja a básica (fundamental e médio), seja a profissionalizante, a capacitação efetiva das pessoas para trabalhar, para empreender e para ser cidadão. A educação, em sentido amplo, articulada com outras políticas de desenvolvimento rural, do Pronaf à reforma agrária, cria sinergias que potencializam os efeitos positivos das intervenções isoladas sobre as oportunidades e capacidade de geração de renda das famílias pobres. O foco prioritário das ações que poderiam ser articuladas em torno do eixo voltado para interromper a reprodução da pobreza deveria ser a criança e o jovem pobre, que são os dois principais vetores da reprodução social da pobreza.

Neste sentido, as ações empreendidas no período recente pelo Governo Federal como agente indutor do dinamismo podem contribuir para interromper a reprodução da pobreza. A geração de postos de trabalhos “permanentes” nos setores não-agrícolas abre espaço para a absorção de uma parcela da população jovem rural, que antes migraria para outras regiões do país, além de aportar recursos para dinamizar a economia local. O maior dinamismo do mercado local, por conta da permanência de parcela da renda gerada, pode contribuir para a inserção dos produtores rurais, intensificando assim os efeitos multiplicadores dos investimentos nos polos de desenvolvimento.

Desta forma, a ampliação do Programa Brasil Alfabetizado poderia em um período relativamente curto contribuir para a interrupção ou pelo menos amenizar a continuidade do círculo vicioso da pobreza no Semiárido Brasileiro. Considere que nesta fase a maior parte dos postos de empregos gerados não necessariamente demanda mão de obra altamente qualificada, oportunidade única para que os jovens rurais possam ingressar no mercado de trabalho não-agrícola.

A ampliação da renda deveria ser acompanhada pela intensificação dos programas voltados ao abastecimento de alimentos pela agricultura local, ou seja, reforçar as ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além disso, a maior demanda por alimentos acompanhada por uma redução no contingente rural, que se deslocou para ocupações não-agrícolas, precisará de apoio técnico para elevar a produtividade dos pequenos agricultores. Neste caso, uma estratégia interessante seria a integração da alfabetização aos programas de capacitação técnica. Conforme destacado, diante da realidade da estrutura produtiva da agricultura do semiárido a introdução de técnicas simples já representaria um significativo ganho de produtividade, portanto, passível dessa vinculação entre alfabetização e capacitação técnica.

O aumento da renda individual e coletiva decorrente dos efeitos multiplicadores pode contribuir para a elevação do número de matrículas e da frequência das crianças em idade escolar, pois a necessidade de ajudar a família na geração de renda pode sofrer uma acentuada redução. Mas essa mudança precisa ser acompanhada pela institucionalidade local, representada pelas escolas e secretarias municipais de educação.

INSERIR NA PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DE RIQUEZA. A inclusão social e produtiva pressupõe, e se assenta, na promoção dos homens e mulheres, e não apenas na promoção de obras. Investimentos em infraestrutura de desenvolvimento, em particular nas áreas pobres nas quais sem desenvolvimento dificilmente será possível superar a pobreza, são sem dúvida condição necessária, mas não suficiente para promover a inclusão dos pobres rurais. O investimento nos homens e mulheres deveria ter como eixo a qualificação para a empregabilidade e para empreender, *latu senso*. De fato, levando em conta o conjunto de políticas vigentes, a empregabilidade destaca-se como um polo importante e estratégico de articulação de políticas de inclusão social e produtiva: pressupõe foco e permite a definição de metas; envolve políticas de educação no âmbito das famílias dos trabalhadores e de qualificação profissional para jovens e mulheres selecionadas; criação de oportunidades de trabalho, empreendedorismo etc. Políticas voltadas para a empregabilidade podem ser adaptadas a muitos contextos distintos, articulando diferentes instrumentos de política em composição e intensidade segundo as condições e objetivos particulares de cada realidade. A empregabilidade tem um escopo abrangente, e pode ser trabalhada tanto no contexto da economia solidária, da agricultura familiar, dos arranjos produtivos envolvendo grandes e médios empreendimentos em territórios rurais, desde o turismo, polos industriais em expansão, indústria naval, mineração, construção civil etc.

Os jovens rurais têm poucas perspectivas de permanência na área rural delimitada oficialmente; para muitos a subdivisão dos estabelecimentos familiares já não é possível e a possibilidade de ocupação como trabalhadores rurais, além de insuficiente para

absorver o contingente ainda elevado de jovens, tampouco é atraente pelo menos para aqueles que conseguem cursar com êxito alguns anos de escola. No entanto, como se procurou ilustrar acima, o semiárido hoje é “palco” de múltiplos focos de desenvolvimento, com potencial para absorver produtivamente parte dos jovens que hoje vivem no meio rural em condições de pobreza e que não queiram se manter no campo e dos jovens de amanhã, desde que sejam preparados para aproveitar as oportunidades criadas pelo desenvolvimento da região.

A qualificação para empreender, como produtor rural agrícola ou como produtor rural não-agrícola, nos perímetros rurais ou urbanos do semiárido, a maioria dos quais com elevada ruralidade, também deveria ser um vetor estratégico do eixo de promoção da inserção produtiva dos pobres rurais. De fato, sem negar a importância do conhecimento tradicional dos produtores e moradores do meio rural, sabe-se que o aproveitamento do potencial produtivo quase sempre existente, mesmo em comunidades muito pobres, depende, de maneira crucial, do desenvolvimento das capacidades e habilidades que estão ausentes, como a de gestão dos empreendimentos como negócios rurais ecológica e economicamente sustentáveis, valorização de seus produtos e saberes, identificação de oportunidades e soluções alternativas para enfrentar os problemas relacionados à gestão das organizações para fins econômicos e os desafios impostos pelas restrições físico-ambientais do território e dos prováveis efeitos resultantes do aquecimento global e da degradação dos recursos naturais.

Por isto é necessário desenvolver programas consistentes de qualificação para empreender, focados em jovens com interesse e potencial para investir no empreendedorismo rural como alternativa de saída da pobreza. Estas ações deveriam ser acompanhadas de outras para promover o acesso dos jovens aos demais meios necessários para empreender, incluindo o financiamento da implantação dos empreendimentos. As experiências internacionais confirmam não apenas a existência do empreendedorismo no meio rural pobre como também a importância dinamizadora que pode ter em ambientes nos quais pode florescer. Este apoio deveria incluir tanto políticas de financiamento dos negócios como acesso à terra e assistência técnica. No Brasil, os jovens rurais não-agricultores não contam com apoio para empreender, e o principal instrumento disponível é o microcrédito – quase inacessível nas áreas rurais – que não é adequado para esta finalidade. Além disso, há também dificuldade para a promoção de empreendimentos individuais, o que restringe as iniciativas a projetos comunitários e ou associativos e limita o desenvolvimento do potencial empreendedor dos indivíduos. Por isto é que muitos jovens rurais empreendedores migram em busca de melhores oportunidades.

No caso da parcela da população que “deseja” permanecer no meio rural na condição de pequeno produtor agropecuário as estratégias para a inserção produtiva

devem contemplar instrumentos e ações que promovam uma profunda transformação organizacional e comportamental da propriedade e do produtor, respectivamente. É preciso promover uma alteração na percepção do produtor rural da relação entre produção agropecuária individual e coletiva, uso dos recursos naturais e economia de mercado (em expansão). Evidentemente qualquer estratégia deve adotar como foco a integração das ações, em especial aquelas que suprirão as carências básicas (infraestrutura, educação e capacitação, assistência técnica, saneamento básico e renda) para que seja possível promover a mudança estrutural do espaço que envolve o produtor. Ainda, as ações devem considerar como pano de fundo as características intrínsecas da região semiárida, as quais serão as linhas mestras na escolha dos instrumentos. Vale destacar que em determinadas atividades as características intrínsecas da região semiárida representam uma vantagem competitiva em relação a outras regiões produtoras. Por exemplo, a relativa estabilidade climática aliada à elevada temperatura média encontrada na região semiárida permite que determinadas atividades que fazem uso da irrigação possam ter um maior controle sobre o processo biológico das plantas.

Não é demais enfatizar que os eixos estratégicos estão associados tanto horizontal (ou circularmente) como verticalmente. As ações desenvolvidas, principalmente nos eixos Proteger e Interromper, são imediatamente relacionadas e se afetam, tanto no mesmo plano temporal (articulação horizontal ou circular) como em diferentes tempos (articulação vertical). A visão estratégica é que a proteção efetiva inclua ações prioritárias para interromper a reprodução da pobreza, como a educação e saúde, que operam simultaneamente: as famílias atendidas pelo SUAS (Sistema Único de Assistência Social), com acesso aos serviços públicos de saúde e as crianças frequentando escolas de qualidade cada vez melhor. Também se articula com o eixo Interromper, na medida em que os jovens estarão participando de programas de qualificação técnica e profissional, os chefes de família poderão ser beneficiários de programas como Pronaf, Reforma Agrária, APLs e as mulheres mães, ao mesmo tempo em que são protegidas por meio dos programas e serviços sociais básicos poderão participar, sempre de forma seletiva, de atividades voltadas para sua própria emancipação cidadã e econômica que contribuem tanto para cortar a reprodução da pobreza como para a inserção social e produtiva.

A articulação entre os eixos também deve ser pensada na linha de tempo: as ações do eixo Proteger viabilizam e são necessárias para Interromper e para Inserir. Crianças subnutridas na infância dificilmente terão desempenho educacional satisfatório; crianças abandonadas por pais que lutam pela sobrevivência em condições extremamente adversas têm mais chance de serem vítimas do crime que sujeitos de processos de integração social e produtiva. Da mesma forma, o eixo Integrar deve ser considerado como instrumento de superação da pobreza que mantém as famílias sob a proteção especial, recebendo auxílio de Programas de Transferência de Renda que, muito em-

bora tenham sido incorporados como parte dos direitos do cidadão, não deixam de expressar uma situação social indesejável e de certa forma degradante para as famílias que dependem das transferências por não lograrem sobreviver dignamente por meio do esforço próprio.

Em suma, é possível reduzir paulatinamente a pobreza rural por meio da promoção de políticas públicas integradas de desenvolvimento, políticas de proteção básica universal, que alcance todos os pobres e políticas focalizadas na criação de oportunidades e na dotação de meios para permitir que, principalmente os jovens, possam trabalhar, empreender e realizar seus projetos. Educação e formação com qualidade para inserção no mercado de trabalho; capacitação para gerar renda, seja na obtenção de trabalho formal, como profissionais autônomos, como micro e pequenos empresários; acesso aos meios materiais, seja o crédito, seja a terra são instrumentos da política de erradicação sustentável da pobreza rural. Proporcionar condições adequadas para que os produtores familiares mantenham seus estabelecimentos, seja como unidades voltadas prioritariamente para o autoconsumo da família, seja como unidades econômicas integradas aos mercados e com capacidade para gerar fluxos de renda monetária positivos para a manutenção da família. Enfim é preciso alterar drasticamente o ambiente em que vive a população rural pobre.

Finalmente, é importante não perder de vista que a pobreza rural no semiárido está associada à pobreza e ao baixo dinamismo econômico do território, e que os pacotes de investimentos públicos e privados em curso já estão provocando mudanças estruturais profundas. Os três eixos de articulação das políticas sociais e setoriais têm como foco os indivíduos, famílias e comunidades (infraestrutura produtiva e social), e não contemplam os investimentos no território, sem os quais é impossível superar a pobreza vista pelo lado do déficit de oportunidades.

Referências Bibliográficas

ANA – Agência Nacional de Águas (2010). **Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Água – Panorama Nacional**, volume 1. Disponível em: <www.ana.gov.br>. Acesso em: 02/07/2011.

ANDRADE, C. A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7ª edição. São Paulo, editora Cortez, 2005.

ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores do Brasil (2010). **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira: Edição 2010**. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario.html>> Acesso em: 25/04/2011.

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2011). **Dados Estatísticos**. Disponível em: <www.anp.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

ASA Brasil (2011). **Informações da Página Web – Portal ASA Brasil**. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br>> Acesso em: 06/05/2011.

BALSADI, O. V. Estrutura, evolução e tendência do mercado de trabalho. In: Buainain, A. M.; Dedecca, C. (Coords.). Emprego e trabalho na agricultura brasileira. Miranda, C.; Breno T. (Orgs. da Série). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 9, Brasília: IICA, 2008.

BRASIL SEM MISÉRIA (2011). **Conheça o Plano**. Disponível em: <www.brasilsemmiseria.gov.br>. Acesso em: 19/06/2011.

BUAINAIN, A.M. (coordenador). Diálogo de Políticas para Inclusão Social e Produtiva: pontos para reflexão e debate. Campinas, 2010, Documento preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), CT no. 001/52284.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. Introdução: emprego e trabalho na agricultura brasileira. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Coords.). Emprego e trabalho na agricultura brasileira. MIRANDA, C.; BRENO, T. (Orgs. da Série). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 9, Brasília: IICA, 2008.

CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1995. 2ª edição. Campinas, Editora Unicamp, 1998.

CANO, W. Questão Regional e Urbanização no Desenvolvimento Econômico Brasileiro pós-30. Anais do Congresso de 1988, ABEP, Olinda, 1988.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – Codesvasf (2011). **Inaugurada Casa APIS, no Piauí**. Disponível em: <www.codesvasf.gov.br/noticias/2007/inaugurada-casa-apis-no-piaui/>. Acesso em: 21/05/2011.

DAMASCENO, W. S.; VALENTE Jr., A. S. **Setor automotivo e oportunidades para o Nordeste**. Informe Etene, ano V, nº 2, Jan./2011. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br>> Acesso em: 25/04/2011.

DULLIUS, M. *et al.* (2005). **Participação e papel da aposentadoria nos estabelecimentos rurais do município de Paraíso do Sul – RS**. In: I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E AGROINDÚSTRIA FAMILIAR, 2005, São Luiz Gonzaga - RS. Disponível em: <www.ufsm.br/desenvolvimentorural> Acesso em: 06/05/2011.

ECOSYSTEM MARKET (2011). **Market Watch**. Disponível em: <www.ecosystemmarketplace.com>. Acesso em: 01/07/2011.

FERRAZ, J. M. G. **Agroecologia**. Agência de Informação Embrapa: Agricultura e Meio Ambiente. Disponível em: <www.agencia.cnptia.embrapa.br> Acesso em: 06/05/2011.

FIEC – Sistema Federação das Indústrias do Estado do Ceará (2011). **O governo brasileiro e as tentativas para a redução das desigualdades regionais**. Disponível em: <http://www.sfiec.org.br/publicacoes/licoes_prog_desenv_br/tentativas-texto.htm> Acesso em: 06/05/2011.

FIRJAN (2010). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: 2010**. Disponível em: <www.firjan.org.br> Acesso em: 30/04/2011.

FORD (2011). **Camaçari**. Disponível em: <http://www.ford.com.br/sobre_ford_fabricas.asp>. Acesso em: 19/06/2011.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 17ª edição. São Paulo, Editora Nacional, 1980.

GASQUES, J. G.; BASTOS, T. E. Crescimento da agricultura e produtividade da mão-de-obra no Brasil. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Coords.). Emprego e trabalho na agricultura brasileira. MIRANDA, C.; BRENO, T. (Orgs. da Série). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 9, Brasília: IICA, 2008.

GLOBO RURAL (2011). **Povoado em PE busca sobrevivência por meio da extração ilegal de madeira**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/videos/economia/globo-rural/v/povoado-em-pe-busca-sobrevivencia-por-meio-da-extracao-ilegal-de-madeira/1566510/>>. Acesso em: 17/07/2011.

GNADLINGER, J.; SILVA, A. de S.; BRITO, L. T. de L. P1 + 2: **Programa Uma Terra e Duas Águas para um semi-árido sustentável**. In: BRITO, L. T. de L.; MOURA, M. S. B. de; GAMA, G. F. B. (Ed.). Potencialidades da água de chuva no semi-árido brasileiro. Petrolina: Embrapa Semi-Árido, 2007. cap. 3, p. 63-77.

HELFAND, STEVE e PEREIRA, VANESSA (2011). **A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: Transformações, Perfil e Desafios para as Políticas Públicas**. Brasília. IICA, Relatório de Pesquisa do Projeto Novas Caras da Pobreza Rural no Brasil.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (2011). **Projeto de monitoramento do desmatamento dos biomas brasileiros por satélite – PMDBBS**. Disponível em: <<http://siscom.ibama.gov.br/monitorabiomas/caatinga/caatinga.htm>>. Acesso em: 01/07/2011,

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). **Contagem da População 2007**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008a). **Contas Regionais - 2008**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008c). **Cadastro Central de Empresas - 2008**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011). **Mapas Temáticos**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

LACERDA DE MELO, R. O.; PASSOS SUBRINHO, J. M.; FEITOSA, C. O. **Indústria e desenvolvimento em Sergipe**. Revista Econômica do Nordeste, Vol. 40, nº 2, abr/jun/2009.

LIMA, J. P. R. **Nordeste do Brasil: revisitando as áreas dinâmicas em meio à estagnação**. In: Encontro da Sociedade Brasileiro de Economia Política, 10ª edição, 2004, Campinas. *Anais...* Campinas, 2004.

MDA/SAF (2011). **Programas**. Disponível em: <www.mda.gov.br> Acesso em: 06/05/2011.

MDA/SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2011). **Programas**. Disponível em: <www.mda.gov.br> Acesso em: 06/05/2011.

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **MDS em números – 2011**. Disponível em: <www.mds.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

MEC – Ministério da Educação (2011). **Programa Brasil Alfabetizado**. Disponível em: <portal.mec.gov.br> Acesso em: 06/05/2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2011). **Plano Nacional de Saneamento Básico – 2011**. Disponível em: <www.cidades.gov.br> Acesso em: 06/05/2011.

MME – Ministério de Minas e Energia (2011). **Programa Luz para Todos**. Disponível em: <luzparatodos.mme.gov.br> Acesso em: 06/05/2011.

MMA – Ministério do Meio Ambiente (2011). **Mapas Temáticos**. Disponível em: <www.mma.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

MPS – Ministério da Previdência Social. **Estatísticas**. Disponível em: <www.previdenciasocial.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (2011). **Investimentos – Por Regiões: Região Nordeste**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos>> Acesso em: 30/04/2011.

PAM/IBGE – Pesquisa Agrícola Municipal. **Pesquisa Agrícola Municipal – 2008**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

PE360GRAUS (21/01/2009). **Crise econômica impulsiona demissões no Vale do São Francisco**. Disponível em: <<http://pe360graus.globo.com/noticias/interior/sertao>>. Acesso em: 03/07/2011.

PENSADOR.INFO (2011). **Biografia Dom Helder Câmara**. Disponível em: <http://pensador.uol.com.br/autor/Dom_Helder_Camara/biografia/> Acesso em: 06/05/2011.

PORTAL DA CIDADANIA (2011). **Territórios da Cidadania**. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br> Acesso em: 06/05/2011.

PPM/IBGE – Pesquisa Pecuária Municipal. **Pesquisa Pecuária Municipal – 2008**. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 30/04/2011.

PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. 20ª edição. São Paulo. Editora Brasiliense, 1977.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (2011). **Investimentos em Infraestrutura para o Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: <www.brasil.gov.br/pac/investimentos/> Acesso em: 25/04/2011.

QUINTÃO, C. **Produção da refinaria Premium II deve começar em 2017**. Estado de São Paulo, 29 de dezembro de 2010. Disponível em: <economia.estadao.com.br/noticias/economia,producao-da-refinaria-premium-ii-deve-comecar-em-2017,not_49153,0.htm> Acesso em: 29/04/2011.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.; MARQUES, P. (Orgs.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre, 2004.

SEBRAE (2011). **A força da cadeia produtiva de química e plástico em Alagoas.**

Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/uf/alagoas>> Acesso em: 30/04/2011.

SIDERSKY, P.; JALFIM, F.; RUFINO, E. **Combate à pobreza rural e sustentabilidade no semiárido nordestino: a experiência do Projeto Dom Helder Câmara.** *Agriculturas*, vol. 5, nº 4, dez./2008, p. 23-28.

SILVA SOUZA, F. C. (2006). **Análise da sustentabilidade da fruticultura irrigada no Semiárido Norte-Rio-Grandense.** XLIV Congresso da Sober – Questões Agrárias, Educação no Campo e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/172.pdf>>. Acesso em: 03/07/2011.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2011). **Área de atuação.**

Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br>> Acesso em: 30/04/2011.

VALOR ECONÔMICO (16/01/2009). **Crise mundial atinge produção de frutas no Vale do São Francisco.** Disponível em: <<http://www.abanorte.com.br/noticias/crise-mundial-atinge-producao-de-frutas-no-vale-do-sao-francisco>>. Acesso em: 03/07/2011

VIDAL, F. B. **A problemática do semi-árido nordestino à luz de Celso Furtado: permanência da pobreza estrutural.** *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003, p. 197-217.

CAPÍTULO VI

NOVAS CARAS DA POBREZA DE ORIGEM RURAL NO BRASIL: TRANSFORMAÇÕES, PERFIL E AS ESPECIFICIDADES DA REGIÃO SUDESTE

■ **José Sidnei Gonçalves**

Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

■ **Sheila Pereira Gonçalves**

Engenheira Agrônoma, formada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz (ESALQ-USP), autônoma.

1. Introdução

A identificação das novas caras da pobreza rural no Brasil¹ remete à memória da associação entre pobreza, miséria e fome caracterizada pelos trabalhos clássicos de Josué de Castro no final dos anos 1950, quando a agricultura brasileira ainda podia ser qualificada como atrasada. Interessante a percepção desse pensador brasileiro com renome mundial que na sua “Geografia da Fome”, geografia esta para a qual preconizava luta em todas as frentes para extingui-la e por isso mesmo fazia mister conhecê-la em profundidade, descrevia “o Brasil como país de economia tipo semicolonial, com sua agricultura semifeudal, à base de processos agrícolas arcaicos e de manifesta tendência à monocultura latifundiária, apresenta um coeficiente de produção alimentar abaixo das necessidades biológicas de suas populações” (Castro, 1957a).

Desde então a agricultura brasileira passou por intenso processo de modernização. Os indicadores dessa transformação colocam-na como comparável à norte-americana então considerada a mais evoluída do mundo. Afinal, “taxa média anual da produtividade total dos fatores no Brasil entre 1970 e 1995 foi 2,33, que é considerada uma taxa elevada relativamente a países como Estados Unidos, Austrália e outros” (Gasques & Conceição, 2000). Passado meio século de transformações estruturais do final do século XX, operadas no mercado ainda que com a mobilização de fundos públicos para financiamento do processo, entra-se na segunda década do século XXI com a necessidade de identificar e compreender as velhas e novas caras da pobreza rural - e seus determinantes - como faces de um processo de desenvolvimento que acirrou contradições estruturais.

¹ Emprega-se aqui o termo “caras” para identificar a diversidade de situações, de determinantes e de características da pobreza rural, descartando-se desde logo qualquer leitura “lombrosiana” do termo “cara” no sentido de que seria possível realizar um “retrato” físico ou socioeconômico que permitira uma identificação do pobre genérico.

Na definição do seu “*mapa das principais carências existentes nas diferentes áreas alimentares do Brasil*”, para traçar as suas “*caras da fome*” na geografia que realizava desse problema social crônico, Josué de Castro identificou “*pelo menos cinco diferentes alimentares diferentes...: 1) área da Amazônia, 2) área da Mata do Nordeste, 3) área do Centro-Oeste, 5) área do Extremo Sul. Das cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três são nitidamente áreas de fome: a área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordestino ... exibem permanente ou ciclicamente as marcas inconfundíveis da fome coletiva. Nas outras duas regiões, ... também se manifestam nestas áreas os desequilíbrios e as carências alimentares, ... mas sempre como quadros de exceção, atingindo grupos reduzidos, representantes de determinadas classes. Num rigorismo tecnológico, que se faz necessário, são estas áreas do Centro e do Sul, áreas de subnutrição e não propriamente áreas de fome*” (Castro, 1957a).

As “*caras da fome*” eram distintas em todo território brasileiro, em função, principalmente, das respectivas agriculturas. Na visão de Josué de Castro, nos seus “*Ensaio de Geografia Humana*”, havia “*dois tipos essenciais da agricultura: a protoagricultura, ou agricultura inferior, e a agricultura tecnicamente superior. A primeira consiste no plantio simples de determinados vegetais, sem preparo do solo, sem seleção do produto, quase sem outros cuidados que o de semear e o de colher, algum tempo depois. ... Já no tipo de agricultura superior é utilizada uma série de processos racionais, com o fim de elevar ao máximo o rendimento da terra e do trabalho, pelo que se chama esse tipo de agricultura intensiva*” (Castro, 1957b). E na sua análise associa a prevalência do tipo de agricultura aos regimes alimentares, ao aduzir que na área Sul, “*a zona mais rica do país, de maior desenvolvimento, tanto agrícola como industrial, ..., não é de estranhar que disponha de elementos para tornar um tanto mais elevado o seu padrão alimentar*” (Castro, 1957a).

Entretanto, Josué de Castro ressalva: “*não se conclua... que a alimentação nessa área seja perfeita, isenta de deficiência e desequilíbrios*” (Castro, 1957a). E coloca como um determinante a urbanização como a de São Paulo e Rio de Janeiro, “*e concentração de grande massa de nossa gente nas profissões de operários industriais, de pequenos funcionários e comerciantes, todos vivendo de salários insuficientes para suas necessidades básicas de vida, das quais a mais prejudicada é sempre a alimentação*” (Castro, 1957b). E conclui afirmando que “*a alimentação do brasileiro, se mostra assim imprópria em toda extensão do território nacional, apresentando-se em regra insuficiente, incompleta e desarmônica, arrastando o país a um regime habitual de fome – seja de fome endêmica, quantitativa e qualitativa, como na área Amazônica, a do Nordeste Açucareiro e a da monocultura do cacau, seja epidêmica, como na área do Sertão, exposta às secas periódicas, seja de subnutrição crônica, de carências mais discretas como nas áreas do Centro e do Sul*” (Castro, 1957a).

Passado mais de meio século no qual a denominada “*agricultura intensiva*” se desenvolveu de forma importante, com a modernização de produtos e processos e a

intensificação do processamento agroindustrial, na maioria dos espaços do campo brasileiro já não se encontra a realidade diversificada de fome verificada no final dos anos 1950. Pelo menos na mesma dimensão indicada por Josué de Castro. A modernização agropecuária alastrou-se por amplo espaço territorial, redesenhando o mapa da alimentação, em especial nas áreas de fronteira, uma vez que *“apesar de o aumento da produtividade total ter sido um fato quase generalizado na agricultura brasileira, os estados não tradicionais em termos de produção agropecuária são aqueles que mais têm impulsionado o crescimento”* (Gasques & Conceição, 2000). No período mais recente (1985/1995), os estados que passam a ter a liderança no crescimento da PTF pertencem à região Centro-Oeste, como Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e à região Nordeste, como Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará. Os estados do Sul perdem a liderança no crescimento da produtividade total dos fatores” (Gasques & Conceição, 2000).

O conjunto das mudanças verificadas mostra um quadro radicalmente distinto do ponto de vista do desempenho setorial se comparado com a realidade do final dos anos 1950. Contudo, não desapareceram as contradições que se acentuaram em alguns espaços nos anos de intensa modernização, conquanto revelem recuo nos anos recentes com a proliferação de programas sociais desde a metade dos anos 1990. A importância das políticas sociais executadas desde a segunda metade dos anos 1990 pode ser aquilatada quando se compara o **mapa da fome**, elaborado por Peliano et al. (1993) com a **geografia da fome** de Castro (1957). O trabalho de Peliano et al. (1993) revela a existência no Brasil de 1990 de 9,2 milhões de famílias com renda inferior ao custo da cesta básica de alimentos compatível com a nutrição adequada. A esmagadora maioria, como nos anos 1950, concentra-se na região Nordeste (48,7%) somando 4,5 milhões de famílias. Essa situação era encontrada mesmo nas regiões com economia mais dinâmica como a região Sudeste – total de 2,6 milhões de famílias (28,5%)–e a região Sul – soma de 1,3 milhões de famílias (14,1%), e na então fronteira agropecuária ainda não explorada, formada pela região Centro-Oeste com 600 mil famílias (6,5%) e região Norte com 198 mil (2,2%). Quanto à distribuição campo-cidade, do total das famílias sujeitas à fome no limiar da década de 1990, o número de 4,1 milhões residia na zona rural (44,2%), enquanto que 5,1 milhões nas cidades (55,8%), das quais 1,5 milhões nas áreas metropolitanas (16,6%) (Peliano et al., 1993). Esse paradoxo do início dos anos 1990 deu ensejo não apenas a desenhos de políticas sociais pró-ativas que foram progressivamente ampliadas e aprimoradas, o que conduziu à realidade muito diferente no final da primeira década do século XXI².

² O estudo de Kageyama & Hoffmann (2006) mostra que *“a análise da distribuição dos frutos do crescimento econômico, feita a partir da “curva de crescimento para pobres”, mostrou que, se for considerado o período 1993-2004, pode-se concluir que houve crescimento pró-pobre no Brasil como um todo, nas suas áreas urbanas e nas áreas rurais. Para qualquer grupo de relativamente pobres o crescimento da sua renda média foi maior do que o crescimento da média de toda a população, o que está necessariamente associado a uma redução na desigualdade da distribuição de renda”*.

Na realidade atual, o desenho da agropecuária moderna configura a realidade produtiva do campo de ampla faixa territorial brasileira, incluindo uma geografia muito além do Sul-Sudeste – que também se modernizou–, passando a abarcar os espaços dos cerrados do Brasil Central e do Nordeste (Sul do Maranhão, Sudoeste do Piauí e Oeste da Bahia). Com isso, alteraram-se de forma expressiva as condições identificadas com os espaços regionais da “Geografia da Fome”, identificada como ampla por Josué de Castro nos anos 1950. Mas em muitos territórios as transformações foram impulsionadas pela capacidade integradora de programas sociais criados, reestruturados e ampliados nos últimos quinze anos, e não pela força da modernização produtiva. É o caso do Semiárido Nordestino. Mas se as dimensões da fome são muito menores que a situação dramática dos anos 1950, ainda se identifica situações de miséria e pobreza no Brasil rural, e agora também no urbano, como resultado da urbanização da miséria que se intensificou com as contradições desse processo de desenvolvimento.

A força das transformações expressas nos indicadores da ocorrência de inovação intensiva que se irradiou para todas as regiões brasileiras e para uma imensa gama de produtos reduziu a fome generalizada a patamares inexpressivos se comparados com o ponto de partida dos anos 1950, mas não equacionou o problema da pobreza rural. Assim, para a pobreza brasileira valem as ponderações de Josué de Castro de que “o problema da fome mundial não é um problema de limitação de produção por coerção das forças naturais, é antes um problema de distribuição. ... Triste e inegável confirmação desta verdade temos através da deliberação tomada nos últimos anos pelos Estados Unidos da América de reduzir a sua área de cultura e sua produção de alimentos, a braços com o problema dos excedentes. Excedentes que têm sido o principal assunto de debates nas conferências internacionais de agricultura nos últimos tempos, pelas dificuldades e complicações que acarreta a sua manipulação num regime de trocas comerciais asfixiadas pelas barreiras cambiais... A fome e a guerra não obedecem a qualquer lei natural. São na realidade criações humanas... a fome e a guerra só surgiram depois que o homem alcançou um grau de cultura em que começou a acumular reservas e a estabelecer fronteiras defensivas de suas riquezas acumuladas, isto é, quando começaram as dificuldades criadas pelo homem quanto à distribuição da riqueza produzida”(Castro, 1957c).

A pobreza que na situação crônica conduzia à fome nos anos 1950, nos anos 2010 assume diversas caras decorrentes das contradições estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento realizado. E, em cada espaço, em função da territorialidade específica de agropecuárias especializadas, emergem determinantes peculiares que configuram caras diferenciadas de pobreza. Não é tarefa fácil analisar o conteúdo das transformações produzidas, destacando as “caras da pobreza” na região Sudeste que ainda continua a mais desenvolvida na agricultura, ainda que na agropecuária de grãos e fibras o centro dinâmico tenha se movido para os cerrados. Mas nem tudo foi abran-

gido pelo processo de agroindustrialização, nem tudo foi mecanizado, nem todas as regiões foram plenamente transformadas pela constituição dos segmentos dinâmicos, nem toda força de trabalho foi proletarizada e, quando o foi, nem todos foram contemplados com direitos trabalhistas. E, ainda que a mecanização tenha sido extensa, nem todo trabalho extenuante foi eliminado. A diferenciação entre a agricultura e a agropecuária³ ganhou maior amplitude em determinados espaços geográficos que em outros, atingiu de forma diferente perfis de agentes econômicos em função de cada fluxo produção-consumo constituídos em função de dada lavoura ou criação.

A região Sudeste, que é a mais desenvolvida em termos estruturais em especial por ter avançado nos distintos processos de industrialização (Cano, 1993), foi também o berço da moderna agropecuária e da agricultura “industrial” brasileira (Cano, 1980). Ainda assim, na região Sudeste também se encontram agriculturas territoriais fortemente diferenciadas, em cujos espaços convivem as mais variadas caras da pobreza rural. Até mesmo aquela que, conquanto possa ser “urbana” por afetar pessoas que habitam nas periferias das cidades e em cidades que podem ser tidas como cidades rurais (Veiga, 2001), mas cujos determinantes ainda são predominantemente agrícolas dadas às respectivas exclusões originadas de processos produtivos que se concretizam no rural. O objetivo central do trabalho, focado na região Sudeste, consiste em, atento às especificidades das dinâmicas econômicas e socioculturais das agriculturas territoriais regionais, analisar as manifestações da pobreza rural nas suas caras marcadas pelas cicatrizes ou mesmo feridas de um processo de desenvolvimento em que a contradição estrutural produtora de iniquidades se revela significativa, exigindo por isso mesmo o desenho e a execução de políticas públicas eficazes no combate às pobreza.

Nesse sentido, busca-se identificar e analisar as transformações recentes já concretizadas e os processos em curso nas economias e sociedades regionais, focando: a) as relações do devir histórico com os desdobramentos das situações de pobreza rural, b) as mudanças estruturais ocorridas no meio rural e sua relação com o espaço urbano

3 As transformações setoriais da agricultura produziram significativos efeitos econômicos, sociais e espaciais. Daí a necessidade de padronizar conceitos para evitar confusões de caráter meramente semântico. Assim sendo, optou-se, neste texto, pelo **conceito abrangente de agricultura**, que envolve **toda a amplitude setorial, no sentido “farm to table”**, (da roça à mesa), e que caracteriza essa agricultura brasileira que se industrializou e incorporou o padrão da 2ª Revolução Industrial do final dos anos 70 e início dos anos 80. Faz parte integrante dessa agricultura, a agroindústria de insumos e máquinas (bens de capital da agricultura), a agroindústria de processamento e de alimentos (agroindústrias de processamento de bens intermediários e de produtos finais) e a imensa gama de agrosserviços (desde turismo rural - e/ou ecoturismo - como renda adicional de propriedades rurais, até agrosserviços financeiros como transações de agromercadoriais em Bolsas, passando pelo beneficiamento e padronização dos produtos agropecuários não processados). Nesse processo, a **agricultura** diferenciou-se da **agropecuária**, que perde relevância em termos de participação na renda e no emprego, tanto setorial, como da economia como um todo. O processo de desenvolvimento econômico proporcionou uma multiplicação de ramos produtivos, que amplificaram a capacidade de geração de renda e de empregos da **agricultura**, para muito mais além das **lavouras e criações no conceito da agropecuária**.

regional suas implicações no nível e modificação das características das populações pobres do meio rural; c) os principais determinantes da pobreza rural destacando os elementos formadores de suas características; d) a reflexão sobre o alcance e limites das principais políticas de combate à pobreza rural que vêm sendo implantadas na região; e d) a elaboração de recomendações de políticas para enfrentar o problema da pobreza rural.

O enfrentamento da pobreza rural consiste num elemento determinante dessas políticas nacionais, não apenas porque confere condição de harmonia convergente ao processo transformador legitimado por amplo conjunto de classes e grupos sociais, mas também porque o desenvolvimento do mercado interno representa condição de presença autônoma no cenário das nações. A questão se mostra tão instigante que o maior desafio do analista consiste em fugir das tentações de mergulhar no tema e produzir uma reflexão "*proudhoniana*" ou mesmo "*neo-proudhoniana*"⁴ atribuindo à pobreza e/ou à miséria um sentido contido nela própria.

2. As novas caras da pobreza de origem rural na região sudeste: evolução e diferenças entre o rural, o urbano e o agropecuário

A análise dos determinantes da pobreza de origem rural realizada em outros trabalhos que integram este projeto mostra que a essência desse processo tem seu fulcro gerador no aprofundamento do desenvolvimento capitalista da agricultura brasileira, com impactos diretos sobre a agropecuária como segmento setorial rural.

A "tratorização" de parcela do processo, gerando o fenômeno "boia-fria", foi apenas uma dimensão de uma modernização "dolorosa", que produziu e reforçou uma especialização produtiva regional, amplificou a sazonalidade do uso da mão de obra na agropecuária e teve imensos desdobramentos sociais e econômicos nos anos 1990, que se manifestam, de forma também "dolorosa", no desemprego provocado pela radicalização da mecanização e pela mudança na geografia agropecuária do país (Gonçalves & Gonçalves, 2011b).

Na produção paulista de cana para indústria essa essência - a elevação da composição orgânica do capital - esteve presente desde sempre, uma vez que a usina canavieira, com "*o uso intensivo da maquinaria e da tecnologia químico-biológica aumentando a produtividade de trabalho, reduz substancialmente o capital variável incorporado ao valor*

⁴ O livro **Sistema das Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria** foi escrito em 1846 por Pierre-Joseph Proudhon que contém críticas ao sistema econômico. Contrapondo-se a ele Karl Marx escreveu em 1847 a **Miséria da filosofia**. A contribuição proudhoniana tornou-se logo sucesso nas massas operárias europeias ultrapassando os limites da França. Já a crítica marxista teve pouco sucesso na sua época, mas se tornou um sucesso do meio operário no século XX.

de cada tonelada de cana, mesmo que a massa de capital possa até ter aumentado em termos absolutos. Comparando as usinas e fornecedores se nota que a região de Piracicaba tem a menor composição orgânica do capital, fato relacionado a maior participação de operações com tração animal e sendo menor a produtividade da terra tem-se também menor produtividade do trabalho. Já em Ribeirão Preto, onde o uso de maquinaria mais potente é mais disseminado além do uso intensivo de herbicidas, a composição orgânica do capital é maior. Enquanto que o trator de 65 HP é o mais utilizado na região de Piracicaba, em Ribeirão Preto o mais usual tem 112 HP. As usinas não só tem maior composição orgânica do capital como promovem um igual impacto nos fornecedores das regiões onde se situam como pré-condição para manterem-se produzindo, isto é, ela determina os níveis e a forma do processo de acumulação no seu todo”(Gonçalves, 1991). Desse modo, as inovações dos anos 1990 correspondem ao aprofundamento do padrão vigente nos anos 1970, que havia exacerbado o conflito capital-trabalho, fazendo valer a resposta de Marx, para quem “a sociedade só se faz as perguntas para as quais já preparou as condições de resposta” (Brunhof, 1991).

A “tratorização” da agropecuária como mecanização parcial do processo produtivo na agropecuária, que no final dos anos 1980 era majoritária em São Paulo e avançava noutras unidades da federação da região Sudeste e do Brasil como um todo nas zonas de agropecuária dinâmica, consiste num determinante essencial da pobreza de origem rural. Mas nem por isso se mostra uniforme, levando a caras distintas da pobreza como faces criadas na interação com outros condicionantes estruturais. **A cara clássica da pobreza de origem rural consiste no trabalhador rural urbanizado**, fruto do êxodo na medida em que a mecanização parcial do processo produtivo o transformou em “bóia-fria” com emprego sazonal, que se mostra mais intenso e menos problemático nas safras de colheitas mais longas como da cana para indústria que no território paulista vai de março a novembro. Esse trabalhador rural urbanizado também pode ser encontrado nas zonas produtoras de citros, onde a complementaridade do período de colheita das diversas variedades e mesmo das várias linhagens de laranja pera do Rio ameniza o efeito da sazonalidade com safras que embora tenham picos, estende-se por vários meses do ano.

Entretanto, a especialização regional das lavouras reduz a complementaridade de safras entre lavouras diferentes forjando situações de enorme sazonalidade. Nas décadas de 1970 e mesmo no início dos anos 1980, as próprias agroindústrias canavieiras operavam mecanismos indiretos e mesmo diretos de aliciamento de pequenos e médios proprietários de regiões de pobreza rural extensa como o Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais e da Chapada Diamantina na Bahia para o corte de cana nas lavouras paulistas. Mas o custo dessa mão de obra pela ampliação dos direitos trabalhistas que se verificou desde os movimentos grevistas que ocorreram posteriormente à Greve de

Guariba de 1984, associado às crescentes pressões ambientalistas pelo fim da queima da cana que inviabiliza a colheita manual além do financiamento a custos razoáveis reduziram a demanda por “boias-frias” com a mecanização da colheita.

De qualquer maneira, ainda que as inovações de consolidação da mecanização plena de diversas atividades tenham prosperado nos anos 1990 em diante, essa **cara clássica da pobreza de origem rural consiste no trabalhador rural urbanizado** continua não apenas a existir como se amplia e se reproduz nos espaços da agropecuária da região onde o determinante da “modernização dolorosa” se implanta ainda que retardatária e não com o mesmo ímpeto da “tratorização” em larga escala dos anos 1970. Nas aplicações de agrotóxicos e na colheita de tomate de mesa, de cafezais de regiões tradicionais, mesmo em regiões de novos cafezais quando não ocorrem lavouras e outras atividades complementares, ou seja, em muitos espaços produtivos da agropecuária da região Sudeste verifica-se a reprodução dessa população pobre de origem rural. Ressalte-se que mesmo na colheita da cana para indústria ainda pode ser encontrado a utilização ainda relevante desse perfil de trabalhador, uma vez que a mecanização da colheita ainda consiste num processo em curso. Em algumas atividades perenes como na laranja, a mecanização parcial da colheita diminuiu, mas não eliminou a demanda por essa mão de obra.

Outra **cara clássica da pobreza de origem rural consiste no trabalhador rural que reside no campo**, em espaços territoriais onde ainda se reproduz porque o processo de modernização agropecuária ainda não se manifestou na plenitude. Na região Sudeste isso pode ser verificado em amplos territórios de agricultura deprimida do Norte de Minas como o Vale do Jequitinhonha, em algumas zonas da agropecuária capixaba e fluminense e também em espaços da moderna agricultura paulista como o Alto Ribeira, Alto Paranapanema e mesmo do Vale do Paraíba, Alta Paulista e Pontal do Paranapanema. Nesses espaços da região Sudeste os indicadores sociais podem ser comparáveis e mesmo piores que os verificados no Sertão Nordeste. Nessas regiões, as razões históricas podem ser diferenciadas ainda que as características da pobreza rural sejam similares. Em algumas como o Vale do Paraíba tanto paulista como fluminense, após o apogeu do ciclo cafeeiro no final do século XIX que deu continuidade a seu caminho itinerante rumo a Oeste, nunca mais ocorreu um ciclo agropecuário capaz de elevar a renda agropecuária, tanto assim que tem a menor renda bruta média da agropecuária paulista na entrada do século XXI (Ojima & Gonçalves, 2006).

Em muitos espaços da Alta Paulista verificou-se processo similar após o apogeu cafeeiro, ainda que com condicionantes estruturais diferentes, uma vez que no final do século XIX a lavoura cafeeira era escravocrata e atrelada ao capital comercial e na Alta Paulista era de pequenos proprietários oriundos do processo de colonização implantado pela Companhia Agrícola Imobiliária e Colonizadora (CAIC) após a década de 1930

(Zamboni, 1980). Mas existem espaços aonde a pobreza rural vem se reproduzindo desde a ocupação do território multiplicando carências crônicas sem nunca haverem conhecido ciclos agropecuários relevantes do ponto de vista da alavancagem do desenvolvimento regional, ficando à margem do processo de desenvolvimento ainda que, em alguns casos, tenha conhecido o primeiro contato com os colonizadores como o Vale do Ribeira paulista. No Alto Paranapanema, em São Paulo, o processo tem similar determinante. Em Minas Gerais, os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, e o Norte de Minas não contemplado com amplos projetos de irrigação, como o Vale do Gorutuba, apresentam elevados perfis de pobreza rural, com limitações semelhantes às observadas no Sertão Nordestino em função da seca. Em todos esses territórios manifesta-se a **cara clássica da pobreza de origem rural: o trabalhador rural – proprietário ou não – que reside no campo**. Trata-se exatamente da mão de obra que migra sazonalmente para obter renda, seja nas colheitas das grandes lavouras, seja na construção civil urbana, em ambas submetidas a situação de trabalho extenuante, e que portanto aparece, em outras regiões, com outras faces de trabalhador sazonal desprotegido e de trabalhador urbano desqualificado, dentre outras.

O aprofundamento do processo de modernização agropecuária com a mecanização da colheita dos grãos, fibras e cana para indústria nos anos 1990 em diante, não alterou a tendência do processo transformador que seguiu a trajetória histórica do desenvolvimento capitalista calcado na elevação da composição orgânica do capital. Nesse sentido reforça as três caras básicas de pobreza de origem rural, sendo que o aprofundamento de outra característica desse mesmo processo representado pela intensificação da especialização regional confere maquiagens específicas a essas caras, forjando uma diversidade de faces nas dimensões microrregionais e mesmo locais das agriculturas territoriais que se articulam na diversidade do mosaico produtivo brasileiro⁵. Cada dinâmica regional, em função dessa tendência de especialização, acaba por definir de forma determinante uma dinâmica própria para a renda bruta e para o tamanho e sazonalidade do emprego agropecuário. A profundidade desses impactos geraria necessariamente um incremento na pobreza de origem rural, mas não foi o que ocorreu, em razão do crescimento econômico setorial e das políticas sociais ativas que contrarrestaram os efeitos perversos do processo.

Verifique-se que a concretização de indicadores de crescimento econômicos mais robustos e o aprofundamento dos programas sociais estão diretamente associados à reversão atualmente constatada da pobreza rural típica e da pobreza de origem rural

⁵ Configura-se “a crescente especialização da produção agrícola. Já não é mais o agricultor-multiprodutos, nem mesmo o agricultor-pecuarista, a regra geral. Muito embora o grande produtor agrícola moderno ainda conserve certo grau de diversificação dentro de sua unidade produtiva, há sempre uma ou duas atividades principais que respondem pela maior parcela de sua renda. E como a política agrícola brasileira sempre foi por produto, as reivindicações e os lobbies também sempre se fizeram por produto” Graziano da Silva (2010).

mais ampla. Em Minas Gerais, unidade da federação da região Sudeste que abarca na parte norte realidades típicas do sertão nordestino, "para o período de 1992 a 2003, houve um aumento da renda média e mediana das famílias rurais, 40% e 37,04% respectivamente. Infelizmente, este aspecto positivo foi combinado com aumento da concentração de renda, onde a relação dos 10% mais ricos e 50% mais pobres passou de 12,17 para 14,70. E, o índice de Gini passou de 0,52 para 0,56. Esses dados demonstram que os principais beneficiados pelo aumento da renda média são as famílias em situação econômica melhor, ou seja, os estratos mais altos da distribuição de renda. Fundamenta-se tal assertiva o fato das famílias de empregadores serem responsáveis pela maior variação de renda média, 41,06% e as famílias de empregados a menor, 29,41%, entre 1981 e 2003" (Rocha; Bastos & Santos, 2006).

Essa tendência verifica-se para o Brasil como um todo, em todos os indicadores revela expressiva diminuição da pobreza rural. "Entre 1992 e 2005 a proporção de pobres diminuiu em 16 pontos percentuais (de 62% para 46%). Com respeito ao período entre 1992 e 1998 ocorre uma queda na pobreza semelhante à encontrada em nível nacional, de 6 pontos percentuais. Entre 1998 e 2005, contudo, a diminuição intensifica-se e chega a 9,7 pontos percentuais. Assim como em nível nacional, no período entre 1992 e 1998 a diminuição da pobreza rural é explicada integralmente por um aumento na renda domiciliar per capita média de 26%. O impacto do crescimento da renda sobre a pobreza apenas não foi mais forte por causa do aumento na desigualdade. Entre 1998 e 2005, por outro lado, a queda acentuada na pobreza rural pode ser atribuída tanto a um crescimento de 9,8% na renda, movimento oposto à diminuição observada para o país como um todo, como também a uma queda de 8,1% na desigualdade, diminuição relativamente mais forte do que a encontrada em nível nacional" (Helfand; Rocha & Vinhais, 2009). A renda das famílias em ambos os subperíodos analisados mostra-se consistente com a queda da pobreza rural, o que coloca as políticas de renda (previdências e pensões), além do crescimento econômico setorial como elementos importantes para a configuração da explicação para esse fato.

E a relação com a renda rural se mostra consistente, uma vez que "evidências indicam que no período entre 1998 e 2005 a estabilidade da renda do trabalho refletiu uma recuperação da renda de atividades agrícolas, que funcionou nas áreas rurais como um contraponto à queda na renda de atividades não-agrícolas. Este contraponto não ocorreu para o país como um todo por causa da pequena participação da renda de atividades agrícolas no rendimento domiciliar per capita médio brasileiro" (Helfand; Rocha & Vinhais, 2009). Esses resultados indicam que o incremento da renda agropecuária teve reflexos na renda do trabalho e tal fato ocorreu quando as rendas obtidas fora do estabelecimento rural declinaram, mais uma vez revelando a importância do crescimento econômico setorial para a queda da pobreza rural.

Os impactos desse "boom" de crescimento setorial associado a políticas de renda no comportamento declinante da desigualdade e aumento da renda média reduzindo

a distância entre o rural e o urbano pode ser verificado pelo fato de *“que a queda na desigualdade entre 1998 e 2005 foi mais acentuada nas áreas rurais. A renda média rural também cresceu mais do que a renda média urbana neste período. Como resultado, as áreas rurais contribuíram para a queda na desigualdade nacional tanto pela diminuição na diferença de renda média entre as áreas urbanas e rurais, como pela queda mais acentuada da desigualdade dentro das áreas rurais. A pobreza rural no Brasil também caiu de forma contínua e significativa entre 1992 e 2005. Enquanto a proporção de pobres no Brasil reduziu-se em 11 pontos percentuais neste período, a queda nas áreas rurais foi de 16 pontos percentuais. Apesar disso, a incidência da pobreza rural continua sendo mais que o dobro da urbana”* (Helfand; Rocha & Vinhais, 2009). Explica-se esse fato também pela razão de que o processo de modernização decorrente do aprofundamento da mecanização de processos acabou por “urbanizar” parcelas expressivas de rurais que ou se converteram em trabalhadores agropecuários com residência urbana ou foram incorporados aos serviços urbanos de menor remuneração.

Entretanto, ainda que o crescimento econômico continuasse a produzir efeitos de redução da pobreza no período, realizando-se como queda da disparidade distributiva, *“diferentemente do país como um todo, a queda na pobreza rural entre 1998 e 2005 não foi explicada apenas pela queda na desigualdade. O crescimento da renda explicou 43% deste declínio, e teve como principal fonte o crescimento de previdência e pensões. A queda na desigualdade neste segundo período teve como origem a desconcentração dos rendimentos do trabalho e de “outras fontes” de renda, uma categoria residual que inclui o Bolsa Família. Dado um limite às transferências de renda, o crescimento econômico pró-pobre torna-se necessário para a continuidade da queda simultânea da pobreza e da desigualdade nas áreas rurais”* (Helfand; Rocha & Vinhais, 2009). Duas observações relevantes estão na explicação do incremento da renda rural, quais sejam as formas diretas das políticas de renda (previdências e pensões) e as outras políticas de transferência de rendas como os programas sociais.

E o papel desses programas sociais destaca-se de forma inequívoca na redução da pobreza rural na medida em que no período 1998-05, *“dois terços da redução foram explicados pelos efeitos de aposentadorias e pensões e de programas de transferência de renda, que trabalharam tanto via o crescimento da renda domiciliar per capita, como via a redução na desigualdade de renda. As implicações para as políticas públicas são três. Primeiro, por causa da maior incidência de pobreza, as transferências de renda por meio de programas como o Bolsa Família mostraram-se ainda mais importantes para a queda na pobreza e na desigualdade nas áreas rurais do que nas urbanas. Ainda existe espaço para melhorar a cobertura e a focalização destas transferências. Entre os 50% mais pobres da população rural, por exemplo, menos de 60% recebiam outras rendas”* (Helfand; Rocha & Vinhais, 2009).

Por outro lado, as transformações recentes implicaram numa maior formalização da força do trabalho agropecuário (Staduto; Sikida & Bacha, 2004) o que tem efeitos sobre a renda do trabalho, uma vez que *"a remuneração média dos empregados permanentes permanece cerca de 70% acima da remuneração dos empregados temporários. A diferença relativa é maior quando se comparam os rendimentos médios de empregados com ou sem carteira de trabalho assinada. Verifica-se que a desigualdade entre essas duas categorias apresenta tendência de crescimento no período 1995-2007, levando a quase dobrar sua participação na desigualdade total da distribuição do rendimento do trabalho principal dos empregados agrícolas"* (Hoffmann, 2009). Uma das explicações para essa disparidade crescente entre os rendimentos dos trabalhadores permanentes e temporários pode estar na importante elevação das exigências de qualificação para o trabalho agropecuário operando máquinas e equipamentos mais sofisticados como as colhedadeiras de cana para indústria, que trazem embutidas tecnologias de informática embarcada.

E a massa empregada de empregados permanentes contratada em ritmo crescente nas mega-lavouras de grãos, fibras e cana para indústria com qualificação formal mais elevada não reduz apenas o número de trabalhadores temporários que apresentam menor qualificação, mas isso ocorre também com trabalhadores permanentes de menor qualificação das atividades econômicas substituídas como na pecuária de corte. Esses elementos conduzem ao resultado que *"no período 1997-2007, a desigualdade cresce dentro do grupo dos temporários, mas diminui dentro do grupo dos permanentes. É interessante analisar o diferente papel do salário mínimo na distribuição do rendimento do trabalho principal dessas categorias de empregados. É possível que o intenso crescimento do valor real do salário mínimo no período 1995-2007, que foi uma das causas da redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil, tenha contribuído para aumentar a desigualdade dentro da categoria dos empregados agrícolas temporários"* (Hoffmann, 2009). E com certeza o aumento do poder aquisitivo do salário mínimo influenciou a piora da desigualdade da distribuição da renda entre os trabalhadores temporários, uma vez que parcela importante desse contingente, em especial os que se vinculam às lavouras agroindustriais como a cana para indústria, obteve acesso o registro em carteira mesmo na condição de safristas.

O aprofundamento da análise para as diversas unidades da federação brasileira localizadas na região Sudeste revela enormes diferenças dentro da própria região configurando uma territorialidade peculiar à pobreza de origem rural. Em São Paulo, em quaisquer dos indicadores utilizados, seja a distribuição espacial entre rural e urbano da população economicamente ativa (PEA), da população como um todo (POP) ou ainda do pessoal ocupado segundo os setores (PO) a representatividade do rural agropecuário se mostra reduzida. No período 2002-2009 a PEA rural cresce de 1,02 milhão de pessoas para 1,16 milhão de pessoas (+13,6%), enquanto o pessoal ocupado na

agropecuária recua de 1,08 milhão para 1,03 milhão de pessoas (-5,1%) e a população rural cresce de 1,74 para 1,87 milhão de pessoas (+7,7%), revelando que o rural paulista progressivamente deixa de ser agropecuário (Tabela 1).

Tabela 1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio e de ocupação na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado de São Paulo, período 2002-2009, em mil pessoas

Ano	PEA rural	PO agropec.	POP Rural	% PEA rural/urbana	% PO agropec./indústria	% POP rural/urbana
2002	1.025	1.083	1.740	5,25	5,62	5,43
2003	1.027	1.049	1.757	5,18	5,45	5,38
2004	1.063	1.110	1.726	5,28	5,70	5,24
2005	1.198	1.143	1.877	5,69	5,56	5,58
2006	1.130	1.104	1.811	5,29	5,22	5,30
2007	1.164	1.068	1.857	5,35	4,98	5,35
2008	1.195	1.128	1.948	5,41	5,13	5,53
2009	1.164	1.028	1.874	5,21	4,70	5,26

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

A PEA rural paulista que em 2002 era 5,7% maior que pessoal ocupado na agropecuária em 2009 era 11,7% inferior. Outra informação relevante consiste na comparação entre a população rural e o pessoal ocupado na agropecuária, na medida em que no início do período os residentes no campo eram 60,7% mais numerosos que os ocupados na agropecuária em 2002 enquanto que em 2009 essa proporcionalidade atinge 82,3% (Tabela 1), indicando que a moradia rural se mostra muito maior proporcionalmente que a prática da atividade ocupacional na agropecuária paulista. Esse processo ganha intensidade no período, tanto que o pessoal ocupado na agropecuária no final do período se mostra menor que a PEA rural, revelando a importância das ocupações rurais em atividades não-agropecuárias.

A proporção da PEA rural em relação à urbana mostra-se oscilante com menor participação em 2003 (5,2%) e a maior em 2005 (5,7%), mas em todo caso revela-se amplamente minoritária na PEA estadual. Quando se compara o pessoal ocupado na agropecuária com o empregado na indústria a tendência da representatividade se mostra nitidamente decrescente de 5,6% para 4,7% o mesmo ocorrendo da população rural em relação urbana, na qual esse indicador, ainda que com oscilação, recua de 5,4% para 5,3% (Tabela 1). Dessa maneira, tanto o rural como o agrícola se mostram proporcionalmente pouco representativos da ótica ocupacional no território paulista

e a ocupação urbana dos que trabalham no campo cresce e se mostra cada vez mais relevante.

No Rio de Janeiro esse processo de perda da significância relativa se revela ainda mais exacerbado. A PEA rural fluminense se mostra relativamente estável no período 2002-2009 atingindo 257 mil pessoas no início e 253 mil pessoas no final do período. Mas o pessoal ocupado recua de 171 mil pessoas para 122 mil pessoas (-2,9%) enquanto que a população rural cresce de 404 mil pessoas para 467 mil pessoas (+ 15,6%). Esses indicadores mostram que o rural fluminense deixa de ser apenas um espaço de ocupação para se revelar cada vez mais um espaço de moradia, dada a PEA muito maior que o pessoal ocupado na agropecuária e, principalmente, uma população rural muito maior que o pessoal ocupado na agropecuária. E esse indicador se mostra crescente uma vez que a população rural era 136,3% maior que o pessoal ocupado na agropecuária em 2002 e em 2009 esse indicador saltou para 282,8% (Tabela 2).

Tabela 2 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio e de ocupação na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado do Rio de Janeiro, período 2002-2009, em mil pessoas

Ano	PEA rural	PO agropec.	POP rural	% PEA rural/urbana	% PO agropec./indústria	% POP rural/urbana
2002	257	171	404	3,62	2,52	3,19
2003	260	153	419	3,58	2,25	3,27
2004	251	158	406	3,38	2,24	3,13
2005	260	176	439	3,43	2,47	3,34
2006	259	150	425	3,35	2,05	3,17
2007	284	155	463	3,69	2,10	3,43
2008	253	143	445	3,20	1,87	3,24
2009	253	122	467	3,17	1,58	3,37

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Essa exacerbção da “desagropecuarização” do rural fluminense se revela nos menores índices da região Sudeste de proporção da PEA rural em relação à PEA urbana, que recua de 3,6% em 2002 para 3,2% em 2009, na queda ainda mais significativa entre a representatividade do pessoal ocupado na agropecuária em relação ao da indústria que diminuiu de 2,5% para 1,6% enquanto que a população rural cresce em relação à urbana de 3,2% para 3,4%. A PEA rural fluminense que era 33,5% inferior em 2002 exacerbou a queda de representatividade atingindo 51,8% em 2009 (Tabela 2). Isso mostra que tanto o rural como a agropecuária fluminense deixam de se constituir no locus da ocupação produtiva da população rural, o que não se revela tão somente uma questão de pluriatividade, mas a manifestação de um processo mais amplo em

que o rural ganha a dimensão de espaço de moradia para parcela da população que, conquanto amplamente minoritária na proporção da urbana, dado um processo de urbanização que já se esgotou da ótica do êxodo rural na necessidade de buscar ocupação produtiva mais compensadora, volta ao campo para residir por motivos muito distintos dos ocupacionais.

Interessante destacar as características desses indicadores paulistas e fluminenses com os mineiros e capixabas que se mostram muito diferentes. A PEA rural mineira, muito maior que a paulista, praticamente se mantém em número, indo de 1,72 milhões de pessoas em 2002 para 1,73 milhões em 2009, enquanto que o pessoal ocupado na agropecuária recua 2,3% ao diminuir de 2,25 milhões para 2,20 milhões no período 2002-2009. A população rural cresce de 2,37 para 2,45 milhões de pessoas (+3,6%) num ritmo muito menor que nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro. A população rural em relação ao pessoal ocupado na agropecuária era 5,4% maior em 2002 passando a ser 11,7% mais elevada em 2009. Entretanto, de forma distinta que a realidade paulista e fluminense, a ocupação agropecuária mineira se mostra muito mais relevante que a PEA rural ainda que cadente de 30,5% maior em 2002 para 26,7% em 2009 (Tabela 3).

Tabela 3 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio e de ocupação na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado de Minas Gerais, período 2002-2009, em mil pessoas

Ano	PEA rural	PO agropec.	POP rural	% PEA rural/urbana	% PO agropec./indústria	% POP rural/urbana
2002	1.723	2.248	2.370	17,74	22,92	15,43
2003	1.657	2.233	2.365	16,84	22,46	15,13
2004	1.656	2.135	2.368	16,60	21,41	14,91
2005	1.831	2.304	2.478	17,59	22,09	15,28
2006	1.837	2.351	2.499	17,19	21,77	15,18
2007	1.734	2.058	2.486	16,36	19,52	14,88
2008	1.626	2.080	2.388	14,98	18,91	14,03
2009	1.734	2.197	2.455	15,46	19,45	14,16

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

A proporção da ocupação agropecuária em relação à ocupação industrial diminuiu de 22,9% em 2002 para 19,4% em 2009 e da população rural em relação à urbana recua de 15,4% para 14,2% em 2009 (Tabela 3). Isso mostra uma realidade mineira muito diferente da paulista e da fluminense revelando uma territorialidade peculiar diferenciadora dentro da região Sudeste na medida em que em Minas Gerais não apenas a ocupação agropecuária se mostra relevante na proporção das oportunidades de

trabalho na economia estadual, como no rural mineiro numa visão para o conjunto dos indicadores estaduais ainda não se manifestou de forma relevante o processo acima descrito em que o rural progressivamente vai se convertendo em local de moradia e não apenas de ocupação produtiva.

A realidade capixaba se mostra mais próxima da mineira que da paulista e fluminense, ainda que também caminhe na mesma tendência. A PEA rural capixaba se mantém com 363 mil pessoas em 2002 e 365 mil pessoas em 2009. O pessoal ocupado na agropecuária diminui em 5,2% saindo de 403 mil para 382 mil pessoas em 2009. E a população cresceu 8,1% indo de 482 mil pessoas para 521 mil pessoas no período 2002-2009. A população rural que em 2002 era 19,6% maior que o pessoal ocupado na agropecuária tem esse indicador aumentado para 36,4% em 2009. E o pessoal ocupado na agropecuária que era 11,7% maior que a PEA rural no início do período 2002-2009 no final ainda era 4,7% superior, ou seja, majoritário, mas caminhando para a reversão (Tabela 4). Tal como em Minas Gerais a ocupação agropecuária ainda se mostra relevante para o mercado de trabalho local e na média estadual ainda não se manifesta a realidade da PEA rural superior ao pessoal ocupado na agropecuária.

Também os indicadores da ocupação agropecuária em relação à ocupação industrial diminuem de 23,5% em 2002 para 19,7% em 2009 e a população rural recua como percentual da urbana de 18,1% para 17,6% no período 2002-2009, mas em ritmo mais lento (Tabela 4). Também na realidade capixaba, que se mostra próxima da mineira, colocando-se numa faixa intermediária, a ocupação agropecuária configura-se como relevante para o mercado de trabalho em geral tanto pelos percentuais envolvidos como pelo fato de que as lavouras e criações demandam pessoas em número ainda maior que a PEA rural. Por certo há mobilidade de fatores com parcela da PEA rural tendo ocupação urbana, mas como indicador geral, a agropecuária ocupa mais gente que as pessoas ativas moradoras do rural.

Tabela 4 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio e de ocupação na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado do Espírito Santo, período 2002-2009, em mil pessoas

Ano	PEA rural	PO agropec.	POP Rural	% PEA rural/urbana	% PO agropec./indústria	% POP rural/urbana
2002	363	403	482	21,24	23,48	18,09
2003	368	422	507	21,11	23,99	18,72
2004	368	406	483	20,89	23,03	17,70
2005	333	393	456	18,33	21,53	16,50
2006	345	383	502	18,80	20,43	17,69
2007	350	375	503	19,14	20,51	17,46
2008	379	397	524	20,38	20,77	17,90
2009	365	382	521	19,03	19,73	17,60

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Esses indicadores revelam com nitidez os impactos do processo de transformação em curso na agropecuária na medida em que nas agropecuárias mais dinâmicas – e no caso paulista isso se manifesta ainda que com industrialização e terceirização em expansão – e mesmo em agropecuárias com representatividade econômica reduzida, mas inseridas em espaços de urbanização intensa como a economia fluminense, cresce a manifestação da residência rural com ocupação urbana, reflexo direto do fato de que a mecanização intensa de processos agropecuários liberou tamanho contingente da ocupação produtiva que não resta alternativa senão a ocupação urbana, para especialmente para os filhos além de que parcela das pessoas deixa as cidades para residirem no campo numa ocupação “não-agropecuária” da terra.

Em alguns espaços, contudo, permanece a realidade em que a produção agropecuária ainda exige mais gente que a PEA rural, como nos casos capixaba e mineiro. Mas invariavelmente o que recua consiste no indicador de pessoal ocupado na agropecuária e não necessariamente isso ocorre com a PEA rural que cresce em números absolutos. Parcela dessa diferença consiste no denominado aumento das propriedades rurais pluriativas que buscam outras fontes de rendimento que não apenas o agropecuário no próprio campo, mas proporção relevante consiste em membros da PEA rural que exercem ocupações produtivas fora do meio rural que, para esse contingente, passa a ser local de moradia. Verifica-se nessa análise da região Sudeste um nítido processo de territorialização, no qual o rural mais que um espaço de atividade produtiva emerge como local de moradia das famílias, pelo custo mais barato tanto dos montantes exigidos para construção (terra e obra) como de dispêndios tributários e mesmo custo

de energia elétrica, água e esgoto. A qualidade das estradas rurais contribuiu de forma decisiva para esse processo.

Os dados das Pnads permitem uma leitura apenas geral dessa territorialização, uma vez que, com base neles, se compara apenas espaços estaduais, quando dentro dos estados as diferenciações são expressivas. Compare-se São Paulo e Minas Gerais com base nas dinâmicas regionais e emergirão especificidades regionais relevantes como o complexo metropolitano da Grande São Paulo, Campinas e Baixada Santista, cujos indicadores de população rural com ocupação urbana serão muito mais expressivos que qualquer outro espaço geográfico brasileiro. Seguindo o eixo Anhanguera-Bandeirantes até Ribeirão Preto, ainda que numa proporção menor isso também acontece. Em Minas Gerais nas estâncias turísticas do Sul Mineiro e na Grande Belo Horizonte similar processo se define e se aprofunda.

Entretanto, no sentido do Oeste Paulista, no Triângulo Mineiro, nos cafezais do Cerrado e Sul de Minas, no Nordeste Paulista, no espaço bananeiro do Vale do Ribeira e no feijão do Sudoeste Paulista o pessoal ocupado na agropecuária se mostra superior à PEA rural. Mas nas regiões de agricultura deprimida de São Paulo como o Alto Ribeira e Alto Paranapanema, mesmo em zonas do Vale do Paraíba, assim como em Minas Gerais especialmente nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, a PEA rural será muito maior que o pessoal ocupado na agropecuária, mas aqui pela condição de falta de dinamismo das respectivas atividades econômicas rurais. Assim, ainda que a pobreza rural se distribua por todos os respectivos territórios estaduais, nestes espaços de agricultura deprimida a proporção de pobres rurais se mostra mais exacerbada, notadamente a pobreza extrema, uma vez que nesses espaços apenas incidiram as políticas sociais como redutoras da pobreza rural e também de origem rural, uma vez que os efeitos incorporadores do crescimento econômico setorial nestes se manifestou de forma tênue.

A complementação desses indicadores do lado do contingente de pessoas deve ser feita com a análise dos de rendimento das pessoas. A renda mensal por pessoa da PEA rural paulista cresceu 29,6% no período 2002-2009, evoluindo de R\$684/mês para R\$886/mês enquanto que o do pessoal ocupado na agropecuária aumentou 37,3% no mesmo espaço de tempo indo de R\$451/mês para R\$619/mês. Apesar da diferença de rendimento da PEA rural em relação à da população rural tenha recuado de 51,7% em 2002 para 43,2% em 2009, a mesma permanece expressiva. A queda dessa disparidade reflete diretamente os maiores salários da mão de obra da PEA rural seja em trabalhos qualificados no próprio setor ou em atividades fora do setor, além da pressão para formalização do trabalho rural incorporando os efeitos dos incrementos do aumento do salário mínimo e a expressividade da diferença a maior dos rendimentos da PEA rural que na população rural as dificuldades de ocupação formal dos menos qualificados residentes no campo (Tabela 5).

Tabela 5 – Rendimento mensal médio das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado de São Paulo, período 2002-2009, em R\$ mensais ⁽¹⁾

Ano	PEA rural	POP rural	PEA urbana	POP urbana	% PEA rural/ Urbana	% POP rural/ Urbana
2002	684	451	1.394	967	49,03	46,60
2003	717	463	1.286	901	55,77	51,39
2004	690	479	1.232	874	55,99	54,73
2005	723	511	1.301	946	55,56	54,02
2006	724	515	1.367	991	52,99	52,00
2007	813	576	1.393	1.007	58,32	57,18
2008	810	556	1.435	1.051	56,42	52,96
2009	886	619	1.405	1.024	63,09	60,42

(1) expressando valores constantes de dezembro de 2010, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Os rendimentos da PEA rural e da população rural na agropecuária em São Paulo cresceram mais que os ganhos da PEA urbana que praticamente se manteve no período 2002-2009 (+0,8%) indo de R\$1.394/mês para R\$1.405/mês e também da população urbana (+5,9%) indo de R\$967/mês para R\$1.024/mês no mesmo espaço de tempo. As distâncias de rendimento se reduziram, mas se mantêm significativas, com a proporção dos rendimentos da PEA rural em relação à PEA urbana evoluindo de 49,0 % em 2002 para 63,1% em 2009 e da população rural para a urbana de 46,6% para 60,4% no mesmo período (Tabela 5). Em função dessas diferenças, os limites para o maior êxodo rural estão na qualificação formal, condição cada vez mais presente para quem queira incorpora-se de forma ativa no novo mercado de trabalho agropecuário das lavouras ultramecanizadas e nas melhores oportunidades urbanas, exclusive ainda a construção civil, trabalho extenuante, mas pouco exigente de qualificação formal.

No Rio de Janeiro a realidade dos rendimentos médios das pessoas se mostra similar à paulista, até nos patamares. O rendimento da PEA rural fluminense cresceu 40,4% indo de R\$603/mês para R\$846/mês, enquanto a da população rural aumentou em 35,3% evoluindo de R\$422/mês para R\$571/mês. Esse incremento do período 2002-2009 se mostra muito maior que os indicadores para os congêneres das cidades, uma vez que o rendimento da PEA urbana elevou-se em 16,1% (de R\$1.225/mês para R\$1.423/mês) e da população urbana em 16,8% (de R\$886/mês para R\$1.035/mês). As diferenças entre os rendimentos da PEA rural e da população rural no período 2002-2009 cresceu indo de 42,8% para 48,1% e a proporção da PEA rural para a PEA urbana incrementou-se de 49,2% para 59,5% e entre a população rural e a rural de 47,6% para 55,2% (Tabela

6). Também na economia fluminense estreitam-se as distâncias entre as rendas rurais e urbanas, mas seguem altas.

Se em São Paulo e Rio de Janeiro as distâncias entre as rendas médias da PEA rural e da população rural são elevadas em função de que, na verdade, a parcela da PEA rural tem ocupação urbana e a formalização crescente leva à incorporação do efeito elevação do salário mínimo e a parcela não qualificada da população rural não encontra ocupação plena em trabalhos registrados. Em Minas Gerais essa diferença não apenas se mostra menor, como aumenta pouco no período indo de 17,0 em 2002 para 23,8% em 2009. Mas essa tende a se reduzir na medida em que o aumento da renda da PEA rural foi expressivo atingindo 59,8% no período 2002-2009 em que salta de R\$326/mês para R\$521/mês, enquanto na população rural os rendimentos aumentam em 51,0% evoluindo de R\$278/mês para R\$420/mês (Tabela 7).

Tabela 6 - Rendimento mensal médio das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado do Rio de Janeiro, período 2002-2009, em R\$ mensais ⁽¹⁾

Ano	PEA rural	POP rural	PEA urbana	POP urbana	% PEA rural/ urbana	% POP rural/ Urbana
2002	603	422	1.225	886	49,17	47,62
2003	557	406	1.185	864	47,02	46,94
2004	644	470	1.154	870	55,79	54,04
2005	640	441	1.161	876	55,11	50,37
2006	588	442	1.290	957	45,59	46,18
2007	613	476	1.306	942	46,94	50,51
2008	857	589	1.348	999	63,59	59,00
2009	846	571	1.423	1.035	59,47	55,21

(1) expressando valores constantes de dezembro de 2010, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Os incrementos da renda da PEA urbana foram menores (21,4%), crescendo de R\$915/mês para R\$1.110/mês. Os da população urbana elevam-se em 27,3% saindo de R\$665/mês para R\$846/mês. Os rendimentos da PEA rural representavam 35,6% dos PEA urbana em 2002, distância que se reduz quando essa proporção atinge 46,8% em 2009 (Tabela 7). A pressão para o cumprimento da legislação previdenciária e da maior exigência de qualificação explica essa redução de diferenças entre o rural e o urbano.

Tabela 7 - Rendimento mensal médio das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado de Minas Gerais, período 2002-2009, em R\$ mensais ⁽¹⁾

Ano	PEA rural	POP rural	PEA urbana	POP urbana	% PEA rural/ urbana	% POP rural/ urbana
2002	326	278	915	665	35,61	41,88
2003	406	322	844	622	48,08	51,77
2004	426	339	884	648	48,21	52,34
2005	415	339	911	679	45,61	50,00
2006	458	373	992	743	46,19	50,17
2007	507	398	1.023	759	49,53	52,44
2008	553	427	1.084	818	50,99	52,28
2009	521	420	1.110	846	46,89	49,68

(1) expressando valores constantes de dezembro de 2010, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Na realidade capixaba encontra-se dinâmica similar à mineira. O rendimento médio mensal da PEA rural cresceu 43,4% avançando de R\$358/mês para R\$513/mês e o da população rural aumentou 44,5% evoluindo de R\$295/mês para R\$427/mês, proporções de incremento muito superiores que os ganhos mensais de 10,8% da PEA urbana (que aumenta de R\$1.062/mês para R\$1.176/mês) e de 18,4% da população urbana (indo de R\$748/mês para R\$885/mês). No Espírito Santo, os rendimentos da PEA rural eram 21,2% superiores ao da população rural em 2002, patamar que praticamente se mantém em 2009 (20,2%) e o percentual da renda média da PEA rural em relação à PEA urbana aumenta de 33,7% para 43,6% e da população rural em relação à urbana eleva-se de 39,5% para 48,2% no período 2002-2009 (Tabela 8). A não ocupação plena da população rural explica a diferença com a PEA rural e as diferenças de rendimento entre o rural e o urbano reduzem-se com o processo, mas continuam elevadas. No Espírito Santo, como em Minas Gerais, as pressões urbanas não afetaram os salários rurais de forma significativa, ocorrendo o contrário do que se verifica em São Paulo e Rio de Janeiro, pois nas realidades mineiras e capixabas são os salários rurais que produzem menores salários urbanos.

Tabela 8 - Rendimento mensal médio das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade, situação do domicílio na semana de referência, e ramos de atividade do trabalho principal, estado do Espírito Santo, período 2002-2009, em R\$ mensais ⁽¹⁾

Ano	PEA rural	POP rural	PEA urbana	POP urbana	% PEA rural/rbana	% POP rural/Urbana
2002	358	295	1.062	748	33,70	39,50
2003	381	309	920	676	41,37	45,65
2004	452	368	975	717	46,39	51,35
2005	475	378	959	750	49,53	50,43
2006	510	409	1.027	773	49,70	52,88
2007	578	447	1.073	805	53,90	55,49
2008	519	414	1.165	854	44,56	48,48
2009	513	427	1.176	885	43,63	48,23

(1) expressando valores constantes de dezembro de 2010, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Essa influência pode ser verificada quando se analisa a paridade entre os rendimentos da PEA rural – e também da PEA urbana – de cada unidade da federação da região Sudeste em relação ao congênere paulista. Os rendimentos médios mensais de Minas Gerais cresceram mais no período 2002-2009, mas ainda assim são proporcionalmente baixos em relação aos paulistas, dado que representavam 47,6% em 2002 e passaram a significar 58,8% em 2009. Tomando o Espírito Santo, o processo se mostra similar, uma vez que detinham o percentual de 52,3% que subiu para 57,9% quando se compara os extremos do período 2002-2009. No Rio de Janeiro não se verifica a mesma situação, pois da proporção já originalmente elevada (88,2%) em 2002 praticamente se igualam aos paulistas em 2009 (95,5%) chegando mesmo a superar no ano anterior (105,95) (Tabela 9). As diferenças refletem as pressões urbanas sobre o meio rural e, principalmente, a modernização da agropecuária exigindo maior qualificação e a maior formalização do mercado de trabalho rural levando à generalização da adoção do salário mínimo como piso.

Tabela 9 - Paridade dos rendimentos mensais médios da População Economicamente Ativa (PEA) dos demais estados da Região Sudeste em relação ao estado de São Paulo, período 2002-2009, em %

Ano	PEA RURAL			PEA URBANA		
	MG/SP	RJ/SP	ES/SP	MG/SP	RJ/SP	ES/SP
2002	47,65	88,15	52,35	68,76	91,62	77,31
2003	56,56	77,66	53,07	69,00	95,92	75,04
2004	61,80	93,40	65,60	74,13	99,53	82,02
2005	57,50	88,57	65,71	71,76	92,63	79,26
2006	63,25	81,20	70,43	75,00	96,63	78,00
2007	62,35	75,44	71,18	75,33	93,48	79,95
2008	68,30	105,87	64,11	77,83	95,05	81,27
2009	58,76	95,50	57,91	82,63	101,05	86,42

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Não muito diferente se mostra a comparação semelhante entre os rendimentos da PEA urbana. Os trabalhadores urbanos mineiros que em 2002 tinham rendimento médio mensal que representava 68,8% dos congêneres paulistas em 2002, reduziram essa distância para 82,6% em 2009. Os capixabas cujos ganhos significavam 77,3% dos paulistas no início do período passaram a representar 86,4% em 2009. Os fluminenses, cujo percentual era de 91,6% em 2002, suplantaram os paulistas em 2009 (+1,05%) (Tabela 9). As diferenças se explicam pela estrutura do parque industrial e, principalmente, pela elevação e sofisticação dos serviços urbanos. No conjunto dessas disparidades dos rendimentos da PEAs, rurais e urbanas, a resultante consiste em que as mesmas configuram não apenas pobreza rurais de intensidades distintas como pobreza urbanizadas, mas rurais quanto à origem e dinâmica, também diferenciadas.

3. As novas caras da pobreza de origem rural na região Sudeste: os pobres rurais comparados com os pobres urbanos

Antes de considerar especificamente a pobreza rural - porque a urbana de origem rural se mostra de difícil quantificação com os dados das Pnads - mostra-se essencial para a compreensão desse processo rever os efeitos da política de aumento do salário mínimo sobre o conteúdo desses indicadores. Tomando o salário mínimo vigente no mês de referência das Pnads, que corresponde a setembro de cada ano, verifica-se que houve incremento de 52,2% nesse indicador no período 2001-2009, quando passa de R\$329/mês para R\$501/mês. Tomando a evolução das pessoas em situação de pobreza extrema no meio rural, que têm rendimento mensal médio até metade do salário mínimo, seus ganhos crescem 38,6% e, portanto menos que o salário mínimo no período analisado, indo de R\$99/mês em 2001 para R\$137/mês em 2009 (Tabela 10). Trata-se da parcela da população rural que não sofre os impactos nem das políticas de

aumento do salário mínimo nem do crescimento econômico, ficando fora a proteção social do mercado formal de trabalho rural. Para esses brasileiros em pobreza extrema as mudanças no salário mínimo sequer alteram a análise dos indicadores.

Tabela 10 - Evolução do salário mínimo PNAD⁽¹⁾ e do rendimento dos pobres rurais, região Sudeste do Brasil, 2001-2009, em R\$⁽²⁾

Ano	Salário Mínimo ⁽²⁾	Renda Média de até 1/2 SM	Renda Média de 1/2 a 1 SM
2001	329	99	295
2002	338	105	321
2003	353	97	328
2004	359	91	328
2005	387	107	364
2006	433	103	407
2007	454	123	410
2008	469	132	430
2009	501	137	462

(1) Corresponde ao piso nacional vigente em setembro de cada ano, mês de referência da Pnad, pois o salário mínimo foi nacionalmente unificado em maio de 1984, mas, desde 2000, a Lei Complementar 103 permite que os estados fixem pisos estaduais superiores ao mínimo nacional;

(2) Expressando valores constantes de dezembro de 2010, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte: Dados básicos do IPEADATA para Salário Mínimo e Pnad para Rendimentos.

Mas para os pobres rurais cuja renda situa-se entre a metade e a unidade de salário mínimo os indicadores mostram um aumento de 57,0% no rendimento médio mensal, que sendo maior que a majoração do salário mínimo faz que esse indicador se aproxime do teto do estrato. Para esses há que se considerar as alterações nos limites do teto anual dos estratos pela elevação do salário mínimo. A comparação em valores constantes na série temporal mostra que também se eleva o teto definidor do padrão de pobreza. Assim, o contingente majoritário construtor da média de trabalhadores a partir de 2005 não seria pobre em 2001. O piso desse estrato de R\$250,50/mês em 2009 está muito próximo do teto de R\$329/mês de 2001. Isso em circunstâncias de crescimento zero do rendimento rural implicaria num aumento da massa de pobres. Se houve queda do número de pobres é porque os impactos da redução da pobreza foram ainda mais expressivos (Tabela 10). Esse contingente tem rendimentos afetados diretamente pelos ciclos de crescimento econômico e pela formalização do mercado de trabalho rural.

Feitas essas considerações, a análise para São Paulo mostra que a proporção de pessoas rurais que ganham menos da metade do salário mínimo em relação à população rural cresce de 4,1% para 5,6% no período 2001-2009. E os rurais entre metade e um

salário mínimo também aumentam de 13,5% para 16,9% no mesmo período, com o contingente daqueles rurais que ganham até um salário mínimo cresce de 17,6% para 22,6%. Entre os urbanos, recua de 12,5% para 8,1% o percentual dos que recebem até metade do salário mínimo, enquanto os que obtêm renda entre metade e um salário mínimo também recuam de 9,3% para 7,9% com o que o percentual de pessoas urbanas com renda menor que um salário mínimo recua de 21,8% para 16,0% no período 2001-2009 (Tabela 11). A razão para esse aumento da proporção de rurais paulistas com renda mensal menor que o salário mínimo está na própria política de elevação do poder de compra do salário mínimo. Fixado um mesmo patamar do salário mínimo para todo período, seja o vigente em 2001 ou o observado em 2009, para definir os limites dos estratos e os percentuais se reduziriam para todos os estratos observados, em proporção maior para os com renda entre metade e a unidade do salário mínimo.

Tabela 11 - Percentual das pessoas com mais de 10 anos segundo as menores classes de renda e situação do domicílio, estado de São Paulo, período 2001-2009, em (%)

Ano	Pobres/População Rural			Pobres/População Urbana			Pobres Rurais/Pobres Totais		
	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM
2001	4,07	13,54	17,61	12,50	9,29	21,79	1,65	7,66	9,31
2002	2,98	16,12	19,10	6,47	9,68	16,15	2,50	8,71	11,21
2003	3,84	14,17	18,01	7,84	8,14	15,98	2,62	9,26	11,88
2004	4,36	15,20	19,56	8,77	8,14	16,91	2,63	9,93	12,56
2005	5,39	18,36	23,75	8,56	8,22	16,78	3,34	11,87	15,21
2006	5,85	17,56	23,41	8,47	7,56	16,04	3,66	12,42	16,09
2007	5,05	18,13	23,18	9,39	8,71	18,10	2,82	11,01	13,83
2008	6,43	16,64	23,06	9,29	8,13	17,41	3,64	10,90	14,53
2009	5,62	16,92	22,55	8,13	7,88	16,01	3,68	11,46	15,14

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Entendido o aumento do poder de compra do salário mínimo como uma política de renda para a população brasileira, apenas na população urbana paulista teria sido reduzida a proporção de pessoas que prescindiriam apoio de políticas sociais para que pudessem acompanhar o novo patamar de bem-estar definido nas políticas públicas brasileiras. Com isso, os paulistas rurais com renda mensal inferior a meio salário mínimo em relação ao total da população estadual na mesma condição crescem de 1,7% em 2001 para 3,7% em 2009 e dos que percebem entre metade e um salário mínimo eleva-se de 7,7% para 11,5%, produzindo o resultado de aumento da proporção dos rurais em relação ao total de pessoas com até um salário mínimo 9,3% para 15,4% no período 2001-2009 (Tabela 11). Em função disso, a prática correta de aumentar o poder de compra do salário mínimo com reajustes acima dos índices inflacionários coloca uma

questão nem sempre discutida, qual seja que tal política governamental implica no inexorável rebaixamento para padrões de pobreza de percentual crescente de pessoas.

E mesmo o dinâmico setor agropecuário paulista deu conta de produzir incremento de renda e sua distribuição capaz de acompanhar o novo “farol” definidor de pobreza representado pelo novo salário mínimo com maior poder de compra. De qualquer maneira verifica-se uma “quase” manutenção da extrema pobreza dos paulistas rurais cujas condições se mostram pouco alteráveis, a não ser que efetivadas políticas ativas de transferência de renda. Isso porque o maior aumento percentual de ingressantes nas estatísticas de pobres dá-se dentre os paulistas rurais com renda entre metade e um salário mínimo. E para esses o caminho está exatamente na formalização que os incorpore ao emprego formal atrelando sua renda ao salário mínimo e com isso aos benefícios da valorização do salário mínimo, para o quê, essa política de renda deveria ser associada a algum mecanismo de redução das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento, que quase dobram para o agropecuarista o custo de cada empregado na passagem da informalidade para o regime formal.

Por certo virão os argumentos da proporção dos não contributivos rurais para as contas da previdência social. Mas sem isso, elevar o salário mínimo significa aumentar a proporção de pobres no campo, ou mesmo constitui um incentivo à mecanização cada vez mais intensiva de processos e à redução do emprego rural. E para os muitos agropecuaristas sem proteção do mercado de trabalho e auferindo renda média inferior a um salário mínimo, há que serem buscadas formas de incremento da renda agropecuária líquida. Noutras palavras, pode gerar crescente contingente de pobres rurais e de pobres de origem rural. A elevação do salário mínimo não se constitui somente uma questão de equacionamento dos custos da previdência social, uma vez que há outros rebatimentos relevantes. Registre-se aqui a concordância com a estratégia adotada de valorização do salário mínimo, sendo apenas necessárias outras medidas envolvendo os demais corolários que tal decisão provoca. E os impactos nos custos da folha de pagamento, em especial no caso da agropecuária, estão entre os principais deles⁶.

Assumindo os limites dos extratos como definidoras de pobreza, na realidade do Rio de Janeiro a situação se mostra mais complexa. Comparando os extremos do período 2001-2009 nota-se uma relativa manutenção da pobreza rural extrema (renda de até

6 Esse assunto controverso está tratado de forma consistente no trabalho de Resende (2006), que trata da mecanização excessiva da agropecuária, seus impactos no endividamento rural e conclui que “quanto à mão de obra assalariada, concluiu-se que a mão de obra qualificada acabou se beneficiando das políticas públicas adotadas, já que a demanda por essa mão de obra aumentou, em função da adoção da técnica mecanizada. O impacto da CLT sobre essa mão de obra, em termos de elevação de custo, é muito menor quando comparado com o impacto sobre a mão de obra agrícola temporária. Se não fosse a ação da política trabalhista, teria havido menor absorção dessa mão de obra qualificada, mas, em compensação, teria havido muito maior uso de mão de obra temporária, especialmente do tipo migrante sazonal, o que iria beneficiar as regiões de origem dessa força de trabalho, do que resultaria uma homogeneidade espacial maior no Brasil, com consequente redução da pobreza rural, que se limita, em grande parte, a essas regiões de origem da mão de obra sazonal”.

metade do salário mínimo) cuja proporção na população rural foi de 4,7% no início do período e passou a ser de 5,0% no final do mesmo. Mas há expressivo crescimento dos percentuais rurais de renda entre meio e um salário mínimo que aumentam de 18,4% para 28,3% com o que os pobres rurais que eram 23,1% em 2001 passam a ser 33,3% em 2009. Mas na realidade fluminense cresce também o percentual de pobres no meio urbano, com a extrema pobreza urbana elevando de 1,5% para 3,1%, o mesmo ocorrendo com os urbanos que ganham entre meio e um salário mínimo que eram 9,6% e passaram a 15,1% elevando o percentual de pobres urbanos de 11,1% para 18,2% no período 2001-2009 (Tabela 12).

No caso do Rio de Janeiro, como a proporção de pobres urbanos aumenta mais que a de pobres rurais, recua a proporção dos casos de extrema pobreza rural em relação aos fluminenses em igual situação social de 10,0% para 5,4% enquanto se verifica estabilidade no percentual de rurais entre os que percebem entre meio e um salário mínimo. Com isso, os pobres rurais (até um salário mínimo) que eram 16,4% dos pobres fluminenses em 2001 passaram a representar 11,7% em 2009 (Tabela 12). Diferentemente do caso paulista onde o segmento urbano conseguiu absorver a política de valorização do salário mínimo reduzindo o percentual da pobreza extrema e de pobres totais, mesmo com novos patamares de estratificação mais elevados e o segmento rural foi incapaz de fazê-lo.

Tabela 12 - Percentual das pessoas com mais de 10 anos segundo as menores classes de renda e situação do domicílio, estado do Rio de Janeiro, período 2001-2009, em (%)

Ano	Pobres/População Rural			Pobres/População Urbana			Pobres Rurais/Pobres Totais		
	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM
2001	4,72	18,40	23,11	1,52	9,62	11,14	10,00	6,39	16,39
2002	3,30	19,34	22,64	2,24	9,77	12,01	5,00	6,60	11,60
2003	4,25	24,29	28,54	2,38	11,82	14,19	6,00	6,84	12,84
2004	8,25	19,10	27,36	2,89	11,75	14,64	9,26	5,49	14,75
2005	7,08	23,58	30,66	2,74	14,09	16,83	8,45	5,64	14,09
2006	6,84	25,47	32,31	3,36	14,44	17,80	6,78	5,93	12,70
2007	5,42	25,00	30,42	2,49	13,34	15,83	7,23	6,27	13,50
2008	7,31	22,41	29,72	3,82	13,99	17,81	6,40	5,41	11,81
2009	4,95	28,30	33,25	3,12	15,05	18,17	5,37	6,29	11,66

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Na economia fluminense tanto a economia rural como a urbana se mostraram incapazes de realizar essa incorporação, com o agravante de que o meio urbano se mostrou mais ineficaz, aumentando mais que proporcionalmente o percentual de pobres e extremamente pobres. Gera, então, a falsa ideia da redução da proporção dos pobres rurais

em relação aos pobres totais. E mais uma vez esse desempenho decorre da política de aumento do salário mínimo, que produz maiores expectativas na população, mas que encontra seus limites na realidade econômica dos mais pobres. Mais uma vez para se evitar equívocos fica a ressalva de concordância com seu acerto nos moldes em que está sendo desenvolvida, mas que exige complementação com outras medidas trabalhistas e políticas sociais para que seja um instrumento efetivo de redução da pobreza.

Em Minas Gerais a situação se mostra similar ao do Rio de Janeiro, mas com exacerbação da extrema pobreza que aumenta de 8,1% da população rural em 2001 para 12,0% em 2009, muito mais expressivo que na realidade paulista e fluminense. O percentual na população rural de pobres mineiros com renda entre meio e um salário mínimo cresce de 24,1% para 27,0% com o que a proporção de pobres dentre os rurais mineiros evolui de 32,2% para 48,3% conquanto tenha recuado depois de 2005 (40,6%). Na população urbana de Minas Gerais, os extremamente pobres aumentam de 4,5% para 7,3% e aqueles com renda entre meio e um salário mínimo de 15,7% para 22,3%, com o que os pobres urbanos mineiros que eram 20,1% em 2001 passam a ser 29,6% em 2009. Como a economia urbana mineira, a fluminense se mostrou mais incapaz que a rural em absorver a valorização do salário mínimo, há o falso sucesso de queda tanto a proporção rural da extrema pobreza (26,4% para 24,4%) como dos pobres (50,0% para 43,6%) (Tabela 13).

Tabela 13 - Percentual das pessoas com mais de 10 anos segundo as menores classes de renda e situação do domicílio, estado de Minas Gerais, período 2001-2009, em (%)

Ano	Pobres/População Rural			Pobres/População Urbana			Pobres Rurais/ Pobres Totais		
	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM
2001	8,11	24,09	32,20	4,45	15,66	20,11	26,39	23,20	49,59
2002	10,34	25,14	35,48	5,69	17,85	23,54	26,32	21,68	47,99
2003	10,75	23,97	34,71	7,35	18,06	25,41	22,33	20,68	43,00
2004	11,68	24,78	36,46	6,96	18,47	25,42	24,81	20,86	45,67
2005	13,95	26,68	40,63	7,50	21,01	28,51	26,77	19,97	46,74
2006	13,26	27,78	41,04	7,63	21,16	28,79	25,45	20,50	45,95
2007	11,48	25,87	37,35	6,55	21,89	28,44	25,61	18,85	44,46
2008	12,21	26,36	38,56	6,93	22,26	29,19	25,70	18,87	44,58
2009	11,96	26,97	38,93	7,27	22,29	29,57	24,42	19,20	43,62

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Finalmente analisando a realidade capixaba, a proporção da pobreza extrema na população rural, desconsiderando-se as oscilações, eleva-se de 6,9% para 10,2% no período 2001-2009. Como os entre meio e um salário mínimo de renda crescem de 20,3%

para 27,8% como proporção da população rural, o percentual de pobres na população rural capixaba aumenta de 27,1% para 38,0% no período considerado. Esse patamar se mostra similar ao mineiro, pouco maior que o fluminense e muito maior que o paulista. Na população urbana capixaba também se eleva o percentual da pobreza extrema, que salta de 3,3% para 7,0% enquanto que para os que têm renda mensal entre meio e um salário mínimo há aumento de 14,9% para 19,1%, fazendo crescer a proporção de pobres urbanos (até um salário mínimo) de 18,2% para 26,1% no período 2001-2009 (Tabela 14).

Tabela 14 - Percentual das pessoas com mais de 10 anos segundo as menores classes de renda e situação do domicílio, estado do Espírito Santo, período 2001-2009, em (%)

Ano	Pobres/População Rural			Pobres/População Urbana			Pobres Rurais/Pobres Totais		
	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM	Até 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	Até 1 SM
2001	6,89	20,25	27,14	3,29	14,88	18,16	32,67	23,95	56,62
2002	8,35	22,76	31,11	4,88	16,81	21,69	28,37	23,85	52,22
2003	8,98	25,26	34,24	6,38	16,14	22,51	24,57	26,59	51,16
2004	11,27	23,59	34,86	6,09	17,20	23,29	30,00	24,09	54,09
2005	8,14	22,34	30,48	6,43	18,50	24,93	22,67	21,84	44,51
2006	11,27	25,26	36,53	7,10	19,23	26,33	26,87	23,31	50,18
2007	9,60	22,34	31,94	5,31	17,10	22,42	29,49	23,21	52,70
2008	12,94	25,68	38,62	6,38	17,63	24,01	31,96	25,20	57,16
2009	10,23	27,77	38,00	7,00	19,08	26,09	25,26	25,19	50,45

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Dado o maior aumento da extrema pobreza urbana capixaba, a proporção dessa pobreza extrema rural no total do estrato congênere recua de 32,7% para 25,3%. Ainda que tenha aumentado o percentual dos pobres rurais com renda entre meio e um salário mínimo de 24,0% para 25,2% a proporção dos pobres rurais capixabas nos pobres totais recuam de 56,6% para 50,5%, o maior patamar dentre as unidades da federação da região Sudeste do Brasil (Tabela 14). Em síntese, o aprofundamento da análise do mercado de trabalho dos trabalhos agropecuários e rurais particularizando as unidades da federação da região Sudeste do Brasil mostra a territorialização de sua dinâmica com especializações objetivas e diferenciações de renda e estrutura quando comparados com a realidade paulista. Essas especificidades exigem abordagens territoriais das políticas públicas, notadamente nas que focam a redução das desigualdades e da pobreza rural e de origem rural, não havendo solução única para todas as situações.

A renda média rural continua inferior à urbana e nos espaços onde a moradia rural de pessoas que obtêm renda fora do rural, como nos casos paulista e fluminense, a renda média da PEA rural mostra-se superior e crescente em relação à da população rural,

mas nas realidades mineiras e capixabas o diferencial se mostra inferior e constante. Os rendimentos médios da PEA Rural (mineira e capixaba) são menores, como proporção da paulista, ensejando a ocorrência depois constatada de maior proporção da pobreza rural e da extrema pobreza rural nesses estados. As diferenças implicam em políticas sociais diferenciadas.

Finalizando, tomando a correta política de valorização do salário mínimo como um elemento importante da política de distribuição de renda, há que se ter em conta que no meio rural e também no urbano esse efeito manifesta-se de forma objetiva e consistente para os trabalhadores formalizados com carteira assinada. Na medida em que essa formalização seja incrementada tais benefícios se manifestam. Mas para a imensa massa de informais urbanos e temporários rurais o maior salário mínimo torna-se um “farol” desfocado da realidade objetiva. Ocorrem aumentos de renda dos pobres rurais em geral e dos extremamente pobres rurais em particular (em menor percentual), mas não o suficiente para iluminar a transposição do limite mínimo que a sociedade fixa em lei para que seja garantida a condição mínima de sobrevivência.

Em “economias de baixos salários” como a brasileira (Gonçalves, 1999), que se move buscando resolver problemas estruturais crônicos herdados da história econômica que os perenizou, fugindo do enfrentamento dos desafios de resolvê-los, a implantação de políticas de redistribuição de renda com base na valorização do salário mínimo, que são corretas, isoladamente não produz os efeitos verificados entre os integrantes do mercado formal de trabalho, rurais e urbanos, para os informais das cidades e os temporários que labutam nos campos. As políticas sociais de transferência de renda, necessárias e fundamentais, precisam ser complementadas com mudança audaciosa da política trabalhista.

4 . Políticas públicas de intervenção direta na realidade da pobreza rural na região Sudeste do Brasil no período 2001-2009

A análise das políticas governamentais ativas que buscam reduzir a pobreza rural não pode deixar de considerar ações importantes dos governos estaduais⁷. No caso paulista, mais que as ações financiadas pelo Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (Feap), tem-se o Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas, “*incentivando os*

⁷ Dentre essas experiências destacam-se as intervenções estaduais em microbacias hidrográficas com financiamento do Banco Mundial. Três projetos estaduais desse desenho são mais antigos, realizados nos estados do Paraná, Santa Catarina e São Paulo, e por isso apresentam resultados relevantes e efetivos na redução da pobreza de origem rural, recriando o dinamismo da extensão rural pública. Aqui serão detalhados alguns aspectos para o caso paulista inserido na região Sudeste. Mas registre-se a recente iniciativa do estado do Rio de Janeiro nesse sentido, onde o Programa Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas do Rio de Janeiro (**Projeto Rio Rural**) “*visa buscar alternativas sustentáveis de desenvolvimento, tendo como referência de planejamento e de intervenção as microbacias hidrográficas, investindo na recuperação da qualidade da água em comunidades rurais, na conservação do solo, na recomposição da cobertura vegetal nativa, em ações de infraestrutura com pequenos açudes e poços. O programa tem o apoio do BIRD - GEF, em parceria com entidades ambientais*” (Rio de Janeiro, 2010).

produtores rurais a adotarem práticas agrícolas que garantam a sustentabilidade social, econômica e ambiental... Iniciado em 2000, esse projeto abrangeu 205 municípios nesse ano e avançou para 518 em 2008, obtendo notável abrangência territorial. O número de planos aprovados saltou de 146 em 2001 para 970 em 2008, o que implica em consistente estratégia técnica, planejando a ação local com desenhos específicos de intervenção discutidos com a comunidade local. Os produtores beneficiados aumentaram de 13,9 mil para 70,4 mil no período 2001-2008, com a área trabalhada elevando-se de 993,0 mil hectares para 3,3 milhões de hectares no mesmo período... Os resultados, em termos de transformação, foram expressivos. Verifique-se que a estratégia abordou de forma descentralizada realidades distintas em todas as regiões estaduais, adotando soluções compatíveis com cada realidade encontrada, dentro da concepção de ocupação ordenada do espaço rural, com base em desenvolvimento econômico lastreado nos preceitos da sustentabilidade econômica social e ambiental. Trata-se de projeto concebido com diversos componentes que convergem na estratégia de ocupação ordenada do espaço rural" (Gonçalves & Ferreira, 2010)⁸. A estratégia desenvolvida produziu efeitos diretos na redução da pobreza rural paulista.

Em Minas Gerais destaca-se o "Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado de Minas Gerais (PCPR/MG, antes chamado PAPP II)" como "ação desenvolvida com recursos do Banco Mundial e contrapartida do Tesouro Estadual, com o objetivo de contribuir para a redução da pobreza no meio rural do Estado, especialmente nas regiões Norte e Nordeste de Minas, apoiando investimentos comunitários, não reembolsáveis, de natureza produtiva, social e de infraestrutura básica, executado diretamente pelas comunidades rurais. O Projeto beneficia as comunidades rurais mais pobres do estado e abrange 188 municípios, sendo 89 da região do Norte de Minas, 53 do Vale do Jequitinhonha, 35 do Vale do Mucuri e 11 da região central (microrregião de Curvelo). O enfoque participativo do projeto busca a inclusão de todos os potenciais beneficiários, incluindo mulheres e minorias. Foram liberados recursos da ordem de US\$ 35 milhões pelo Banco Mundial, de um total previsto de US\$ 70 milhões, para apoiar o Governo de Minas Gerais na redução da pobreza nas áreas rurais do estado. Desde 2006, quando O PCPR foi implantado em Minas Gerais, já foram beneficiadas 93,8 mil famílias, por meio de 1.720 subprojetos e recursos da ordem de R\$83 milhões" Idene (2006).

Os efeitos locais das ações realizadas no Projeto de Combate à Pobreza Rural do Estado de Minas Gerais (PCPR/MG) foram fundamentais para que, em conjunto com

8 O Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas aliou subvenções econômicas objetivas a uma nova abordagem da extensão rural pública, concretizando "uma nova forma de atuação da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) no período 2000-2008, principalmente no relacionamento de parceria estabelecido com o poder público local e principalmente com a comunidade rural, num processo de planejamento participativo em que os resultados alcançados são permanentes" (Gonçalves & Ferreira, 2010).

outras políticas estaduais mineiras⁹ e federais, houvesse melhoras na qualidade de vida e na redução tanto da pobreza rural em geral como da extrema pobreza em particular no espaço mais sensível em dimensão e dramaticidade de ocorrência desse fenômeno na região Sudeste do Brasil.

Não é possível avaliar aqui as políticas econômicas com recortes sociais que têm efeitos diretos na dinâmica da agropecuária, desde o financiamento até regulamentações, como a legislação ambiental hoje em debate. Mostra-se fundamental incluir considerações sobre as políticas de transferência de renda que afeta diretamente as condições de vida das pessoas. A principal delas, pelos seus impactos em todos os espaços da agropecuária brasileira, corresponde à previdência social, que foi universalizado para o meio rural no início dos anos 1990. O aumento da abrangência já nesse período está expresso nos indicadores dessa ação inclusiva do ponto de vista social implicou no aumento do número de beneficiários de 4,08 milhões em 1991 para 6,67 milhões em 1997 (Tabela 9).

Em função disso, *“a avaliação da eficácia do seguro social, na perspectiva de combate à pobreza, também revela sinais positivos... O impacto da Previdência Rural sobre a Renda dos Domicílios integrantes, quer do setor rural tradicional, quer do setor rural ampliado no conceito referido no tópico anterior é altamente significativo. Revela alta incidência sobre a renda de domicílios ligados ou não a estabelecimentos agropecuários, figurando no primeiro caso como uma espécie de seguro de renda ao agricultor familiar e no segundo caso como seguro de subsistência ao agricultor completamente inativo... Além da já apontada participação no nível de renda média, corresponde a cerca de 41% da renda domiciliar na região Sul e cerca de 70% na região Nordeste, há notável melhoria da qualidade de vida expressa nas condições de moradia”* Delgado (1997).

⁹ Importante destacar aqui outra ação do Governo de Minas Gerais focada na redução da extrema pobreza no maior espaço do “polígono das secas” localizado na região Sudeste do Brasil representado pelo Norte e Nordeste Mineiro. Trata-se do Projeto Estruturador “Convivência com a Seca e Inclusão Produtiva que busca meios para que as políticas públicas sejam efetivamente voltadas à solução definitiva dos problemas decorrentes da seca e alternativa para o desenvolvimento sustentável das comunidades do semiárido mineiro. Diversas ações serão realizadas para fortalecer a pequena produção agrícola, priorizando o atendimento à população rural e oferecendo recursos para promover a sustentabilidade dos mesmos. A área de abrangência são os 188 municípios do semiárido mineiro. O público-alvo do projeto é a população do Norte e Nordeste de Minas Gerais atingida pela seca. Na cadeia de produção, os beneficiados são os pequenos agricultores”. Idene (2011).

Tabela 9 - Valor dos benefícios e número de beneficiários da previdência, setor rural, Brasil, 1991-1997

Ano	Valor dos benefícios ⁽¹⁾	N ^o de beneficiários	Benefício Mensal ⁽²⁾
1991	596,62	4.080,40	132,84
1992	790,83	4.976,90	159,05
1993	1.314,33	6.001,00	218,52
1994	1.598,04	6.359,20	220,79
1995	1.637,68	6.332,20	250,25
1996	1.720,94	6.474,40	266,07
1997	1.782,53	6.672,30	270,78

(1) Em valores constantes de dezembro de 2010 pelo IPCA/IBGE. (2) valores obtidos em dezembro de cada ano, expressos em valores constantes de dezembro de 2010.

Fonte: Dados originais de Delgado (1997), transformados pelos autores.

No período contemplado nesse estudo clássico (Delgado, 1997) nota-se que os valores transferidos na forma de benefícios cresceram a taxas maiores que o número de beneficiários (+63,5%) ao evoluírem de R\$596,62 milhões para R\$ 1,78 bilhões (+198,77%) em função do aumento significativo de R\$132,84/mês para R\$270,78/mês do benefício individual, atrelado ao salário mínimo (Tabela 9). Desde então, não apenas se multiplicou de forma expressiva a incorporação dos “não contributivos rurais” ao sistema de previdência social como foi mantida e aprofundada a política de valorização do poder de compra do salário mínimo, que na média anual havia crescido 42,6 % no período 1995-2002, saindo de R\$224,84/mês em 1994 para R\$382,82/mês em 2002, e elevou seu patamar de crescimento para 59,2% no período 2003-2010, quando aumentou para R\$523,42/mês em 2010 (Figura 1).

Pela magnitude dos valores da transferência envolvida, pela distribuição espacial dos beneficiários, abrangendo todos os potenciais beneficiários de forma equânime em todo território nacional, a previdência social rural associada à valorização do poder de compra do salário mínimo constituem-se no principal instrumento de redução da pobreza de origem rural¹⁰, abrangendo os pobres rurais que permaneceram no campo e também

10 Na Chapada Diamantina da Bahia, em bairro rural caracterizado pela agricultura deprimida “as rendas advindas das aposentadorias totalizando R\$333,8 mil, ou seja, a expressiva proporção de 47,0% da renda bruta total. Esse fato mostra a relevância distributiva da política de previdência social brasileira consolidada na metade dos anos 90s, que permitiu a distribuição de renda a amplos contingentes rurais. Tanto assim que, na distribuição interna da renda nos bairros rurais, as casas com dois velhos são consideradas mais ricas que as casas com apenas um, com a perda desse parente impactando decisivamente a renda familiar. Se nos meios urbanos a aposentadoria não atende às necessidades básicas das pessoas, nesse espaço rural garante condição de dignidade e de maior qualidade de vida aos aposentados. A qualidade de vida dessas famílias, diferenciada pelo número de velhos é nítida, só comparável, nas condições locais, com outras famílias que não têm velhos e sim filhos bem colocados em empregos urbanos, locais (apenas empregos públicos que, mesmo precários, são objeto de disputas acirradas nas campanhas políticas) ou em cidades distantes” (Gonçalves, 2005).

aqueles que foram migrados para os centros urbanos na avalanche do processo de modernização da produção com mecanização de processos verificados na agropecuária brasileira desde os anos 1970.

As políticas de transferência de renda foram aprimoradas e aprofundadas em 2004 com a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, que na forma explicitada pelo parágrafo único do artigo 1º, "*tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001*" (Brasil, 2004). Trata-se de decisão estratégica para o combate à pobreza e à extrema pobreza em geral, tanto no espaço urbano como no rural, e por isso mesmo abrangendo tanto a pobreza rural típica como aquela urbanizada de origem rural. Nesse sentido de amplitude essa política de transferência de renda complementa de forma importante os efeitos das políticas previdenciárias, pelo seu sentido inclusivo para famílias ainda não aposentadas.

Na região Sudeste como um todo o número de beneficiários do Programa Bolsa Família cresceu 84,1%, de 1,73 milhões em 2004 para 3,19 milhões em 2010, com maior avanço no Rio de Janeiro (+249,1%), onde houve aumento de 196,33 mil para 685,30 mil, o único estado com crescimento acima da média regional, seguido de São Paulo (+78,8%), onde avançou de 657,10 mil para 1,17 milhões, do Espírito Santo (+57,1%), que cresceu de 120,91 mil para 189,98 mil, e de Minas Gerais (+50,2%), em que o número de pessoas atendidas elevou-se de 756,34 mil para 1,17 milhões. Em função disso apenas a participação do Rio de Janeiro incrementa-se de 11,3% para 21,5% no período 2004-2010, com recuo da representatividade de todos os demais estados. No período há diminuição também no Espírito Santo (7,0% para 6,0%) (Tabela 10). Em linhas gerais, há distorção nas proporções estaduais de distribuição dos beneficiários do Programa Bolsa Família, notadamente entre o Rio de Janeiro e Minas Gerais, fato certamente ligado a menor abrangência entre os pobres rurais dispersos verificados na realidade mineira enquanto que no caso fluminense tem-se mais fácil a pobreza concentrada nos aglomerados urbanos.

**Tabela 10 - Número de beneficiários do Bolsa Família
Região Sudeste e estados, Brasil, 2004-2010**

Ano	Espírito Santo	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Sudeste
Número					
2004	120.911	756.335	196.330	657.099	1.730.675
2005	160.836	998.011	302.733	863.799	2.325.379
2006	191.421	1.128.261	441.667	1.114.328	2.875.677
2007	187.927	1.080.823	494.051	1.085.233	2.848.034
2008	171.419	992.739	498.378	974.803	2.637.339
2009	190.428	1.117.946	658.726	1.138.129	3.105.229
2010	189.983	1.135.715	685.301	1.174.844	3.185.843
Participação (%)					
2004	6,99	43,70	11,34	37,97	100,00
2005	6,92	42,92	13,02	37,15	100,00
2006	6,66	39,23	15,36	38,75	100,00
2007	6,60	37,95	17,35	38,10	100,00
2008	6,50	37,64	18,90	36,96	100,00
2009	6,13	36,00	21,21	36,65	100,00
2010	5,96	35,65	21,51	36,88	100,00

Fonte: IPEADATA- Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada.

A distribuição de recursos do Programa Bolsa Família entre as unidades da federação para o período 2006-2010 segue, em linhas gerais, o panorama traçado para o número de beneficiários. Na região Sudeste os valores aplicados cresceram 43,6%, indo de R\$ 204,95 milhões para R\$294,42 milhões, com maior incremento no Rio de Janeiro (+102,90), onde avança de R\$32,48 milhões para R\$65,90 milhões, vindo em sequência São Paulo (+36,5%), que cresce de R\$77,59 milhões para R\$105,90 milhões, o Espírito Santo (+30,4%), com incremento de R\$13,55 milhões para R\$17,67 milhões e Minas Gerais (+29,0%), com avanço de R\$81,33 milhões para R\$104,95 milhões. Da mesma forma que para o número de beneficiários, nota-se elevação da participação do Rio de Janeiro (de 15,9% para 22,4%), com recuo em todos os demais estados, como Minas Gerais (de 39,7% para 35,7%), São Paulo (37,9% para 36,0%) e Espírito Santo (de 6,6% para 6,0%) (Tabela 11). Reconfirmam-se aqui idênticas distorções entre os crescimentos e participações estaduais verificadas para o número de beneficiários.

**Tabela 11 - Valor total dos benefícios do Bolsa Família⁽¹⁾
Região Sudeste e estados, Brasil, 2006-2010**

Ano	Espírito Santo	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Sudeste
Valor Pago em Benefícios (1)					
2006	13.547.475	81.334.805	32.477.663	77.594.263	204.954.206
2007	15.404.476	89.459.327	42.342.188	87.395.693	234.601.684
2008	15.147.845	88.707.367	46.211.822	84.112.938	234.179.971
2009	17.835.509	104.487.487	65.223.715	103.457.069	291.003.779
2010	17.670.167	104.950.442	65.896.191	105.904.962	294.421.763
Participação (%)					
2006	6,61	39,68	15,85	37,86	100,00
2007	6,57	38,13	18,05	37,25	100,00
2008	6,47	37,88	19,73	35,92	100,00
2009	6,13	35,91	22,41	35,55	100,00
2010	6,00	35,65	22,38	35,97	100,00

(1) expressando valores constantes de dezembro de 2010, deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Fonte: IPEADATA- Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada.

O Programa Bolsa Família, enquanto estratégia de transferência condicionada de renda, busca conduzir o alívio imediato da pobreza com base no reforço ao exercício de direitos sociais básicos, que contribuem para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, além de viabilizar ações complementares de apoio à geração de oportunidades para o desenvolvimento das famílias. A maior proporção relativa de beneficiários na zona rural está nas regiões Norte e Nordeste. A importância que as famílias rurais dão à educação revela-se no fato de, em todas as regiões, o maior registro de acompanhamento da frequência escolar ocorre em zonas rurais mais que em áreas urbanas, assim como a menor incidência de baixa frequência acontece na zona rural. Entretanto, quando se compara a zona rural com a urbana, verificam-se as maiores dificuldades para o deslocamento para a escola e a ausência do aluno por questão de saúde, além da mais alta proporção de abandono escolar por razões não informadas. (Santos, 2010). A renda transferida pelo Programa Bolsa Família tem papel relevante para a redução das formas de pobreza de origem rural, envolvendo as famílias pobres incrustadas nas periferias das cidades e também aquelas que ficaram no campo, em especial nas regiões de agricultura deprimida.

Nesses espaços das regiões de agricultura deprimida, exatamente porque essas rurais não têm à disposição oportunidades de trabalho fora da propriedade rural no

entorno das zonas de origem, emergem as migrações sazonais para o trabalho na construção civil nos grandes centros e colheita das grandes lavouras noutras regiões, com vinculações com sistemas de agenciamento quase sempre operadas por alguns “empresários” originários dessas mesmas regiões e que se estabeleceram com “sucesso” nas cidades, onde organizaram uma rede de “captação de peões” (Gonçalves, 1995). Nesses espaços as limitações para a prática da agropecuária revelam-se nas técnicas rudimentares e nas práticas ambientais predatórias de ocupação dos brejos que no médio prazo exacerbam os efeitos das secas exatamente pela destruição dos brejos (Gonçalves, 2005b). Uma constatação da reafirmação da importância do Programa Bolsa Família consiste no atendimento dos “agropecuaristas não pronafiados”. Para esse contingente de agropecuaristas as condições estruturais não os credenciam a obter recursos do Pronaf face às condições rudimentares de produção, na maioria das vezes de inexistência das documentações das glebas de terra e a quase inexistente prática com operações bancárias. As transferências do Programa Bolsa Família são a única forma de transferência de renda que esses “agropecuaristas não pronafiados” têm acesso¹¹.

O Programa Bolsa Família tem um papel crucial para a redução da pobreza extrema entre esses “agropecuaristas não pronafiados”, condição que se mostra favorável dada a inviabilidade de execução de políticas sociais a juros, uma vez que na realidade de agropecuária rudimentar a contratação de crédito, mesmo que em condições favorecidas e facilitadas, implica em alto risco de inadimplência. Daí a sugestão de serem implantadas ações focadas nesse público, apoiadas no instrumento da subvenção econômica com base em projetos públicos objetivos para a superação de limitações ao desenvolvimento das comunidades. A associação do acesso aos recursos do Programa Bolsa Família à educação das crianças traz outro benefício nem sempre mensurado, dado que melhora substancialmente as condições em que os jovens realizam as migrações, muitas delas não mais sazonais, para centros urbanos o que tem permitido melhores colocações e com isso maiores capacidades de ofertarem maiores somas em doações periódicas para os pais que ficaram nas regiões de origem. Os que ficam normalmente têm maior idade e muitos deles com acesso a aposentadorias rurais elevando a renda média dessas comunidades rurais.

11 Um levantamento realizado em comunidade rural da Chapada Diamantina na Bahia realizado em janeiro de 2010 mostrou que existiam 272 casas (famílias) desse bairro rural, todas tinham lavouras sujeitas às limitações da seca, algumas de reduzida extensão usam rega com água dos poços artesianos que abastecem de água as casas. O número expressivo de 136 casas (famílias) recebia transferência de renda como beneficiários do Programa Bolsa Família e nenhuma família tinha algum integrante que tivesse obtido algum recursos do Pronaf. Na viagem de reconhecimento realizada em janeiro de 2011 na estratégia de execução do projeto “As novas Caras da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas” do IICA para bairros rurais de situações similares do Vale do Jequitinhonha mineiro e para bairros rurais do Alto Ribeira e Alto Paranapanema paulistas, estes mesmo que não sofrendo as limitações da seca, encontrou-se nas comunidades rurais mais pobres a mesma realidade de ocorrência de “agricultores não pronafiados”.

Entretanto, os patamares de pobreza de origem rural ainda constituem um desafio para as políticas públicas, a despeito dos efeitos altamente favoráveis do crescimento econômico setorial - num momento em que a economia como um todo cresce incorporando os pobres de origem rural com lócus no meio urbano - e das políticas sociais - tanto as de inclusão produtiva com efeitos estruturais relevantes como o Pronaf e as de transferência de renda como a previdência rural associada à revitalização do salário mínimo e o Programa Bolsa Família. As taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por situação do domicílio mostram, mesmo na região Sudeste, dentre a população rural, a *"persistência de elevado contingente de analfabetos, reforçando desigualdades"* que no meio urbano recuou de 16,8% para 13,8% e no meio rural de 37,7% para 32,6% no período 2004-2009 (Montenegro, 2010).

Os indicadores de extrema pobreza e de pobreza rural na região Sudeste no período 2002-2009 para os assalariados agropecuários e pluriativos mostram que a extrema pobreza recuou de 11% para 3%, tornando factíveis anseios de erradicação e a pobreza rural caiu de 40% para 20%, numa queda à metade. Quando se avalia *"a assim chamada agricultura familiar"*, a extrema pobreza rural na mesma região Sudeste diminuiu de 9% em 2002 para 5% em 2009, enquanto que a pobreza decresceu de 28% para 15% no mesmo período (Grossi, 2010)¹². Daí a persistente presença de *"desafios para uma política mais abrangente de combate a pobreza rural"*, (Dedecca, 2010) dentre os quais *"o rompimento da fragmentação das ações da política social, via uma maior articulação institucional"* que não se restrinja às ações federais, mas que se articule com iniciativas de outras instâncias federativas como as políticas estaduais, o *"reconhecimento da especificidade da pobreza rural, em especial da sua dispersão espacial"* o que recoloca a extensão rural como elemento estratégico para o sucesso das intervenções, e *"relacionar a política social a uma estratégia de desenvolvimento rural"* o que implica em mais que dominar o ponto de partida, ter nítido o ponto de chegada em termos de desenvolvimento setorial quando efetivadas as ações propugnadas pelas políticas públicas convergentes de várias matizes.

12 Ressalve-se que a apresentação do Mauro Del Grossi (2010) considera como limites para a linha de pobreza o valor de R\$140,00 *per capita*/mês para todas as rendas e para a de extrema pobreza o valor de R\$70,00 *per capita*. **Está correto esse critério de tratamento e análises das informações o qual permite, de forma também correta, a conclusão do autor de que houve queda da pobreza rural no período 2002-2009.** Mas esse fato não invalida a leitura que entenda o salário mínimo como o piso dos rendimentos fixado pela sociedade como o valor para suprir as necessidades básicas, necessidades essas que se elevam em termos quantitativos e qualitativos com o processo de desenvolvimento social. A política de aumento do poder de compra do salário mínimo justifica-se exatamente pela decisão de elevar esse padrão de vida da população de menor renda abrindo possibilidade de acesso ao consumo de bens que antes era proibitivo por limitação de renda. A elevação do salário mínimo em valores constantes corresponde assim à sinalização para a sociedade desse patamar mínimo mais alto considerado essencial pela decisão governamental. Nessa perspectiva o aumento do salário mínimo acima da inflação a cada ano também aumenta o número de pessoas que tem renda mensal abaixo do novo valor, em especial dos não assalariados. E esse contingente será cada vez mais ampliado nos próximos anos. Daí para que o salário mínimo seja para todos os brasileiros, firma-se o desafio das políticas públicas de concretizar tal condição.

5. À guisa de conclusão: crescimento e pobreza de origem rural

A agricultura e a agropecuária brasileiras concretizaram taxas efetivas de aumento do produto e das produtividades totais e individuais dos fatores, ainda que tenha mantido no mesmo patamar o uso de mão de obra. As análises desses indicadores quase sempre tecem corretos comentários laudatórios aos incrementos da produtividade total dos fatores a taxas superiores aos da agropecuária norte-americana, ao lado de menções aos expressivos resultados da pesquisa tecnológica para a agropecuária brasileira no sentido de que os incrementos de produto cresceram em ritmo muito mais elevado que a incorporação de novas terras na fronteira agrícola¹³. Essa afirmação categórica tem o sentido de acalmar pressões ambientalistas urbanas nacionais e internacionais que a tecnologia dominada permite ampliar sobremaneira a produção das lavouras e criações sem a necessidade de novas adições fundiárias, ocupando as terras onde está a Fronteira Amazônica.

Mostra-se contraditório a não menção a respeito da importância estrutural de outro indicador do mesmo índice de produtividade total dos fatores, representado pelo fato de que o mesmo produto se elevou também com a manutenção do patamar de uso de mão de obra. E como essa quase manutenção do uso de mão de obra – na verdade os índices caíram 2% no período recente – esconde a dispensa de uma imensa massa de temporários compensada pela contratação do contingente de trabalhadores permanentes com maior qualificação e carteira assinada, o crescimento do produto deu-se pela elevação expressiva da produtividade do trabalho, não abrindo espaço para a incorporação da expressiva massa da população do campo que vivia na situação de pobreza rural. Reproduzindo o argumento apresentado para o fator terra, seria o mesmo que afirmar que o novo padrão agrário em expansão prescinde de novos trabalhadores. Dessa maneira, a mecanização plena dos processos produtivos

13 As estatísticas de produtividade total dos fatores se mostram fundamentais para análises do desempenho da agropecuária brasileira em comparação com a agropecuária líder do padrão agrário vigente, que corresponde à agropecuária norte-americana. E nesse sentido o desempenho setorial brasileiro tem sido simplesmente fantástico coroando o Brasil líder mundial em agropecuária tropical. Cabe, entretanto, detalhar essa análise para que sejam revelados parâmetros estruturais relevantes. *"O detalhamento do conteúdo da evolução da produtividade da terra traz elementos reveladores sobre o perfil das transformações produtivas da agropecuária brasileira. Tomando todo o horizonte do período de 1975 - 2003 a produtividade da terra foi incrementada em 91%, avanço significativo num espaço de tempo relativamente reduzido. Entretanto, quando se olha a produtividade biológica nota-se uma tendência decrescente, em especial do início dos anos 1990 em diante. Tendo como base o patamar original de 1975 que se repete no período de 1989 - 1992, há um recuo de 45% na produtividade biológica da agropecuária brasileira, ou seja, há uma queda da quantidade de fertilizante utilizado por unidade. Por outro lado, quando se visualiza a intensidade do uso de fertilizantes, nota-se um incremento de 249% no período de 1975 - 2003, além de que, exatamente dos anos de 1990 em diante há um notório avanço das atividades fertilizantes-intensivas. Em outras palavras, o aumento da produtividade da terra na agropecuária brasileira está associado inexoravelmente à generalização do maior uso de fertilizantes por unidade de área, que acabou por compensar a redução da produtividade biológica"* (Gonçalves, 2007). E o Brasil importa mais de três quartos dos fertilizantes que utiliza, com o que a elevação da produtividade da terra implica em maior dependência externa da agropecuária brasileira.

da agropecuária, num aprofundamento da modernização “dolorosa” dos anos 1970 a mecanização da colheita forja um cenário de incremento da pobreza de origem rural, tanto abrindo reduzido espaço para a incorporação produtiva dos que continuaram a viver no campo, como liberando contingentes de trabalhadores agropecuários que vivendo nas cidades buscavam o sustento no campo.

E em se tratando ainda de setor expressivo da economia brasileira da ótica do emprego, o desempenho da agropecuária indicava desdobramentos dramáticos para os padrões de pobreza na sociedade brasileira em geral. Entretanto, os indicadores não seguiram nesse sentido. *“Entre 1995 e 2008, 12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal), permitindo que a taxa nacional dessa categoria de pobreza caísse 33,6%, passando de 43,4% para 28,8%. No caso da taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto de salário mínimo mensal), observa-se um contingente de 13,1 milhões de brasileiros a superar essa condição, o que possibilitou reduzir em 49,8% a taxa nacional dessa categoria de pobreza, de 20,9%, em 1995, para 10,5%, em 2008. No entanto, a diminuição generalizada nas taxas de pobreza absoluta e extrema entre 1995 e 2008 não ocorreu de forma uniforme entre as grandes regiões geográficas e estados do País”* (Ipea, 2010).

As maiores reduções da pobreza ocorreram nas regiões mais urbanizadas, sendo: *“região Sul (taxa de pobreza absoluta caiu 47,1% e taxa de pobreza extrema caiu 59,6%) e região Sudeste (taxa de pobreza absoluta caiu 34,8% e taxa de pobreza extrema caiu 41,0%)”* (Ipea, 2010). Destacando a mudança na pobreza absoluta dentre os estados, verifica-se que *“Para o mesmo ano (1995), os estados com menor taxa de pobreza absoluta eram: São Paulo (20,7%), Distrito Federal (23,6%) e Santa Catarina (29,8%). Treze anos depois (2008), os estados com menor taxa de pobreza absoluta foram: Santa Catarina (11,5%), São Paulo (12,8%) e Rio de Janeiro (18,2%)”* (Ipea, 2010). O mesmo ocorre quando se avalia a pobreza extrema, uma vez que *“Ainda para o ano de 2008, constata-se também que os estados com menor taxa de pobreza extrema foram: Santa Catarina (2,8%), São Paulo (4,6%) e Paraná (5,7%). Em 1995, os estados que registravam menor taxa de pobreza extrema eram São Paulo (7,1%), Distrito Federal (8,8%) e Rio de Janeiro (9,9%)”* (Ipea, 2010). Nesse sentido, excluídos os indicadores de São Paulo, os demais estados da região Sudeste teriam comportamentos similares aos indicadores nordestinos.

Verifica-se, dessa maneira, um comportamento claramente pró-cíclico da redução da pobreza – tanto a pobreza em geral como sua forma extrema –, mostrando que o processo de crescimento econômico a taxas importantes, ainda que não sejam estratosféricas por períodos razoáveis de tempo, tem o predicado de provocar um movimento incorporador relevante para a distribuição de renda nacional. Entretanto, a heterogeneidade estrutural persiste e se aprofunda como mostra os desempenhos

da: “região Nordeste: (taxa de pobreza absoluta caiu 28,8% e taxa de pobreza extrema caiu 40,4%), região Centro-Oeste (taxa de pobreza absoluta caiu 12,7% e taxa de pobreza extrema caiu 33,7%) e região Norte (pobreza absoluta caiu 14,9% e pobreza extrema caiu 22,8%)” (Ipea, 2010). Esse desempenho menos inclusivo com certeza tem a ver com o processo recente das transformações da agropecuária, que apesar dos estupendos ganhos de produtividade total dos fatores, não reproduziu na região Centro-Oeste que se constitui no lócus da fantástica evolução desse segmento da agricultura das mega-lavouras de grãos e fibras nos cerrados, o mesmo desempenho incorporador e redutor proporcional dos indicadores de pobreza verificados na região Sul e em São Paulo. Nem mesmo a ocupação dos cerrados nordestinos do Oeste da Bahia, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão alterou o fato de que os dois últimos estados continuam a colecionar indicadores dentre os piores tanto em termos de pobreza e como de pobreza extrema.

A primeira linha da argumentação da pobreza no Brasil está diretamente associada ao processo de crescimento econômico em geral. Interessante notar a similaridade dos argumentos para explicar o ingresso de uma parcela expressiva das camadas mais pobres no consumo de massa. Nos anos 1970, quando a mecanização da produção agropecuária aprofundou o processo de êxodo rural, parcela relevante foi incorporada pelo “boom” da construção civil e pelo aumento do emprego industrial e de serviços. Os mecanismos de crédito, como os habitacionais com base no então Banco Nacional da Habitação (BNH), e os financiamentos das lojas de departamento (Mappin, Mesbla etc.) permitiam o acesso ao consumo de bens duráveis. Os anos de crescimento a taxas reduzidas e as dificuldades de controle dos surtos inflacionários levaram muitos a esquecer os momentos da economia brasileira dos anos 1970. Entretanto, com a estabilização da inflação a partir de 1995 e um conjunto continuado de reformas e políticas econômicas, notadamente no segundo quinquênio do século XXI, novamente taxas de crescimento econômico na média com patamares razoáveis, associadas à manutenção do controle da inflação e a medidas de estímulo ao consumo, como a explosão do crédito consignado, voltaram a permitir amplo acesso ao consumo por pessoas que estavam fora desse mercado. E mais uma vez caracteriza-se esse processo como o de surgimento de uma nova classe média (Neri, 2008), que no entanto já havia sido identificada por Quadros (1991) ao analisar o chamado milagre brasileiro dos anos setenta.

As razões históricas e estruturais são distintas, mas em ambos os processos o que impulsionou o consumo alavancando o mercado interno foi exatamente o surgimento de uma nova classe média. O processo dos anos 1970 havia incorporado parcela relevante das massas rurais que haviam se urbanizado na modernização “dolorosa” porque de mecanização parcial do processo produtivo. A face “dolorosa” explicitada na sazonalidade pela mecanização do preparo do solo, plantio e tratamentos culturais ampliaram a massa de trabalhadores rurais que ocuparam as periferias das cidades transformando-

os em trabalhadores agropecuários e não mais rurais. E massas de pequenos e médios proprietários rurais de regiões de agricultura deprimida do Vale do Jequitinhonha mineiro, da Chapada Diamantina baiana e de outros espaços do polígono das secas passaram a migrar sazonalmente para trabalharem na colheita das grandes lavouras que se expandiram. Muitos ficaram e reproduziram-se nessas periferias, outros conseguiram algum grau de mobilidade social ainda que precária. Veio a crise dos anos 1980 onde a agropecuária continuou sua expansão na contramão da economia e as massas de trabalhadores sazonais (no início eram os boias-frias; depois, com as greves da metade dos anos 1980, viraram boias-quentes, mas continuaram trabalhadores temporários) sofreram todas as mazelas que esse processo ensejava, daí sua face “dolorosa”. A economia nacional estagnada não abria perspectivas incorporadoras palpáveis e compatíveis com a magnitude das massas cujo anseio era incorporar-se ao trabalho urbano pleno com carteira assinada.

Na metade dos anos 1990 inicia-se novo ciclo de modernização agropecuária com a mecanização da colheita das principais lavouras, em especial as de grãos, fibras e cana para indústria, na qual a modernização deixa de ser “dolorosa” para se tornar “dramática” ao eliminar progressivamente a sazonalidade e com isso em vez da contratação temporária de mão de obra sem exigência de qualificação formal, os empreendimentos capitalistas passaram a contratar trabalhadores permanentes com carteira assinada, mas com qualificação mais elevada para que pudessem operar máquinas com informática embarcada em todos os processos da produção agropecuária. As alterações da composição das culturas com a expansão da cana para indústria em níveis vertiginosos nos últimos três quinquênios (1995-2010) notadamente em terras paulistas e mineiras ocupando antigas áreas de pastagens amorteceram os impactos da mecanização plena em curso com a colheita mecanizada. Mas esse processo avança em ritmo acelerado, tendo até prazo para ser efetivada a mecanização total face às exigências ambientais. Como as novas usinas já estão sendo montadas nesse novo padrão agropecuário de mecanização plena, no próximo quinquênio está anunciada a dispensa de ampla massa de temporário que ainda sobrevive do trabalho extenuante do corte de cana. Em suma, há que se equacionar o desafio de incorporá-los sob pena de expressiva reversão da queda dos indicadores tanto da pobreza em geral como da extrema pobreza em particular.

E essa ocorrência não se restringirá às regiões canavieiras, pois parcela expressiva desses trabalhadores temporários é oriunda das zonas nordestinas de agricultura deprimida e tornarão aos seus espaços territoriais de origem. Outra massa relevante foi incorporada em trabalhos sazonais, na construção civil, que multiplicou obras em todo espaço territorial do Sul-Sudeste e também vem enfrentando progressiva mecanização de processos, em especial os mais perigosos e insalubres como o de “pos-

seiros" (feito com escavação manual para suportar as colunas dos edifícios). Noutras palavras, a incorporação de grande parcela dos "incluídos" tem o caráter episódico, podendo ser revertida, como verificado na mesma construção civil no pós-1970. E esses contingentes são trabalhadores de origem rural que podem por contingência desses processos retornarem à condição de origem. Aí entram as políticas públicas, seja de estruturação de um novo padrão de produção no campo, na tentativa de criação da tão almejada "nova classe média rural" pela intensificação de resultados de ações efetivas como as inseridas no Pronaf, seja as de garantia de cidadania como os excepcionais resultados das políticas de transferência de renda que alterando as condições estruturais e reduzindo a pobreza e a extrema pobreza rural. Essas políticas de recorte social constituem na diferença fundamental entre o processo de modernização em curso na agropecuária brasileira e aquele experimentado nos anos 1970. Com eles ao menos se acende uma luz de esperança que o acesso a alguma educação formal faça dos filhos cidadãos em condições de inserção produtiva melhor que as de trabalho extenuante impostos aos pais.

Mas o desafio da questão agrária persiste ainda que pouco lembrado na euforia do crescimento. Isso porque *"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. Retendo apenas a renda como linha de suas ações, uma política pública de combate à pobreza tende a adotar estratégias dissociadas do contexto social e territorial das famílias. Uma família rural que se vê beneficiada por tais políticas não encontra nela estímulo à permanência no campo. A afirmação da centralidade da terra como elemento determinante da pobreza no campo e a formulação de políticas que proponham ampliar o acesso à terra e a melhores condições de produção por parte dos trabalhadores e pequenos agricultores deslocam a questão da pobreza rural de um enfoque estritamente compensatório para uma perspectiva que diz respeito, não só ao rural, mas ao modelo de desenvolvimento do país"* (Arbex et al., 2010).

Afinal, o *"Brasil é, do ponto de vista econômico, o país mais dinâmico e desenvolvido da América Latina. Contudo, a realidade do meio rural ... em números absolutos de pobreza rural, o Brasil desponta como maior contingente de pessoas em situação precária de vida, ... As apostas na geração de emprego rural não-agrícola como estratégia central de erradicação da pobreza rural no país também possui limites... O trabalho precário é realidade tanto dos setores mais dinâmicos da agricultura comercial quanto nas regiões de expansão da fronteira agrícola. Não à toa a incidência de trabalho escravo aumentou substancialmente na região Sudeste, reflexo do incremento da atuação dos sindicatos e da fiscalização do*

trabalho na região, o que coloca a precarização das relações de trabalho e o trabalho escravo como componente estrutural do processo de modernização conservadora do campo brasileiro” (Arbex et al., 2010). A intensificação da mecanização de processos produtivos no campo brasileiro tende ainda a irradiar-se com níveis de aprofundamento cada vez mais intensos ainda por décadas. E nada indica que esse avanço implicará em alguma possibilidade de contribuir para a redução da grande massa de pobres rurais brasileiros em especial aquela do sertão nordestino.

Afinal, na agricultura brasileira os fatores têm crescido a sua produtividade total. Mas esse processo tem reduzido a produtividade total de atores que deixam a cena no campo pela eliminação plena de suas possibilidades de inserção produtiva. Em síntese, a produtividade dos fatores gera massa de atores sem produtividade. E essa contradição acirra a pobreza de origem rural, que na maioria das vezes deixa de ser rural porque é urbanizada. Os programas de transferência de renda, as políticas de incentivo à produção na origem e o aumento conjuntural das oportunidades de trabalho urbano em função do crescimento econômico no momento produzem efeitos inclusivos amenizando a dramaticidade do problema. Os indicadores de pobreza e de extrema pobreza recuaram embora ainda persistam inaceitáveis em especial, como diagnosticados por Josué de Castro nos anos 1950, no agreste nordestino, mas que inclui o norte mineiro e alguns espaços do “desenvolvido” Sul-Sudeste e outras regiões brasileiras. Há que se redesenhar o amplo palco produtivo do campo brasileiro e que se construir novos palcos urbanos para os atores que não encontram papéis pelo enredo da transformação rural em curso. O desafio está colocado devendo o roteiro (e os roteiristas encarregados) reconhecer os personagens nas novas caras da pobreza de origem rural, cada qual com cicatrizes específicas definidas por chagas sociais que alteraram em forma e virulência em razão dos diversos emplastos e tratamentos a que foram submetidas no curso histórico de perene recriação da questão agrária brasileira.

Referências Bibliográficas

ARBEX, A. et al. A questão agrária e a pobreza rural no Brasil.V FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. IICA, Recife (PE). 24 a 26 de novembro de 2010.

BRUNHOFF, S. de **A hora do mercado**: Crítica ao liberalismo, Editora UNESP, São Paulo, 1991, 181p.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo** , Editora Hucitec, São Paulo, 1980, 318p.

CANO, W. A Industrialização e o Desenvolvimento do Capitalismo Retardatário no Brasil (1880-1980) In: CANO, Wilson. **Reflexões Sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional**, Campinas, Hucitec, 1993, p.15-21.

CASTRO, J. de. **Geografia da Fome**. Editora Brasiliense. São Paulo. 1957a. 292p.

CASTRO, J. de. **Ensaio de Geografia Humana**. Editora Brasiliense. São Paulo. 1957b. 282p.

CASTRO, J. de. **Geopolítica da Fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo. Editora Brasiliense. São Paulo. 1957c. V1. 250p.

GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R da. **Transformações Estruturais da Agricultura e Produtividade Total dos Fatores**. IPEA. Brasília, 2000. (Texto para discussão nº 768).

GASQUES, J.G.; BASTOS, E.T. & BACCHI, M. **Produtividade e Crescimento da Agricultura Brasileira**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)/Assessoria De Gestão Estratégica (AGE). Brasília (DF). 2008. 9p.

GONÇALVES, José S. A Eficiência Setorial de Longo Prazo e a Concentração da Terra e da Renda no Complexo Sucroalcooleiro Paulista, Revista **Agricultura em São Paulo** **38** (2):69-104, 1991.

GONÇALVES, José Sidnei **Mudar para manter**: pseudomorfose as agricultura brasileira. Secretaria de Agricultura. São Paulo. 1999. 374 p.

GONÇALVES, José S.Impactos do fracasso das políticas estaduais de revitalização da pequena e média cotonicultura.**Revista Informações Econômicas** **37**(9): 53-70, 2007.

GONÇALVES, J.S. & GONÇALVES, S.P. **Modernização da agropecuária como determinante da pobreza de origem rural no Brasil: duas faces do mesmo processo na região sudeste no período 1970-2010.** IEA-APTA. São Paulo. 2011b. 46p. mimeo.

GRAZIANO DA SILVA, J. Os Desafios das Agriculturas Brasileiras. In: GASQUES, J.G. VIEIRA FILHO, J.E.R & NAVARRO, Z. (Org) **Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e Perspectivas.** Brasília. Ipea, 2010. 298 p. (p. 157-183).

HELFAND, S.M; ROCHA, R.& VINHAIS, H.E.F. Pobreza e desigualdade de renda no brasil rural: uma análise da queda recente. **ANAI DO XLVII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL**, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), Porto Alegre (RS).2009.

HOFFMANN, R. Desigualdade e polarização entre empregados na agricultura brasileira: 1992-2007. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. **18**, n. 2 (36), p. 417-428, ago. 2009.

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA DE ECONOMIA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Brasília (DF). IPEA. 2010. (**Comunicados IPEA Nº 58**).

KAGEYAMA, A. & HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, **15** (1):79-112. 2006.

NERI, M.C. (Coord). **A nova classe média.** Rio de Janeiro (RJ). FGV/IBRE. 2008.85p.

OJIMA, A. L. R. de O. & GONÇALVES, J. S. Avaliação do desempenho do valor da produção da agropecuária paulista, período 1995-2004. **Revista Informações Econômicas** **36** (7): 62-75, 2006.

PELIANO, A.M. et al. **O Mapa da fome II:** Informações sobre indigência por municípios da federação, IPEA, Brasília, 1993. (Documentos de Política nº 15).

QUADROS, W.J. de. **O milagre brasileiro e a expansão da nova classe média**, IE/ UNICAMP, Campinas, 1991. 229 p. (Tese de Doutorado).

REZENDE, G.C. Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola no Brasil: uma avaliação crítica. **Revista de Economia e Sociologia Rural** vol.**44**, nº1, Brasília Jan./Mar. 2006.

ROCHA, L.E. de V.; BASTOS, P. de M.A. & SANTOS, G.C. **Evolução da distribuição da renda e da pobreza das famílias ocupadas e residentes no meio rural do estado de Minas Gerais, de 1981 a 2003.** CEDEPLAR/UFMG. Diamantina (MG). 2006. (Disponível em http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006). (Acesso em 25/02/2011).

STADUTO, J. A. R.; SIKIDA, P. F. A.; BACHA, C. J. C. Alteração na composição da mão de obra assalariada na agropecuária brasileira. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. **51**, n. 2, p. 57-70, 2004

SWEEZY, P.M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. Rio de Janeiro, Zalur, 1976.

VEIGA, J.E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados 15** (43): 101-119. 2001.

ZAMBONI, S.P. **O Café no Norte Paulista: A crise de 29 na Fazenda Dumont**, Piracicaba, ESALQ/USP, 1980. 87p. (Dissertação de Mestrado).

CAPÍTULO VII

AS ESPECIFICIDADES REGIONAIS E SOCIOCULTURAS DA POBREZA RURAL NA REGIÃO SUL DO BRASIL

■ **Paulo D. Waquil**
Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS).

1. Introdução

Levando em consideração os indicadores mais comuns para a avaliação das situações de pobreza, geralmente baseados na renda, muitos poderiam imaginar que as situações de pobreza rural ocorrem apenas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Entretanto, considerando que o Brasil é muito extenso e heterogêneo, encontramos uma grande diversidade de situações que também podem representar outras “caras” da pobreza em áreas rurais em todas as regiões do país. É neste contexto que se insere o presente trabalho, que busca discutir e analisar a pobreza rural na Região Sul, visando levar em conta as especificidades regionais e apontar os desafios para a formulação de políticas de combate à pobreza.

Além das especificidades regionais, merece consideração a evolução da pobreza ao longo do tempo. São diversos os indicadores que mostram a redução dos níveis de desigualdade e de pobreza ao longo dos últimos anos, embora as disparidades entre as regiões e entre os espaços rural e urbano ainda persistam. Neste sentido, é de grande importância a caracterização das transformações que vêm se passando no cenário regional, identificando os principais vetores de mudança, bem como seus efeitos sobre as dinâmicas agrárias e agrícolas, sobre os indicadores socioeconômicos e sobre as distintas situações de pobreza nas áreas rurais.

A partir do entendimento de que as análises baseadas na renda são insuficientes para uma compreensão mais aprofundada das situações de pobreza rural, neste trabalho busca-se avançar numa perspectiva multidimensional, que permita compreender a pobreza como vulnerabilidade, como falta de oportunidades, como limitação ou dificuldade para alcançar realizações. Assim, toma-se como fundamentação teórica

a Abordagem das Capacitações, proposta por Amartya Sen, bastante utilizada nos estudos sobre os temas de desenvolvimento, redução das desigualdades e da pobreza.

Com esta perspectiva multidimensional, pretende-se fazer uma revisão da literatura sobre o tema central da pobreza rural no Sul do Brasil, aproveitando diversas experiências acumuladas no desenvolvimento de projetos de pesquisa realizados na região. Em geral fundamentados na Abordagem das Capacitações, tais estudos buscam caracterizar as distintas situações de vulnerabilidade, carências no acesso a recursos ou falta de oportunidades, sob olhares multidimensionais, bem como suas implicações em termos de políticas de combate ou alívio da pobreza rural. Por fim, tenciona-se também discutir os desafios e proposições para o enfrentamento da pobreza em áreas rurais.

Os estudos citados neste trabalho referem-se a situações mais gerais em cada um dos três estados da Região Sul ou a situações mais específicas, apresentadas aqui como estudos de caso. Contudo, mesmo estes casos mais específicos são situações bastante ilustrativas das transformações que vêm ocorrendo, das dinâmicas nas áreas rurais, bem como dos seus impactos socioeconômicos, em toda a região. Assim, de modo geral, os conteúdos apresentados podem ser ampliados para refletir o contexto de toda a região Sul do Brasil.

O trabalho foca nas especificidades da região Sul e busca, como objetivos específicos: (i) indicar e analisar as transformações recentes na economia e sociedade da região e as relações entre tais transformações e a evolução do quadro de pobreza rural, tendo como referência as informações disponíveis sobre a pobreza rural na região; (ii) identificar e discutir as transformações estruturais recentes ocorridas no meio rural da região e suas implicações no nível e modificação das características das populações pobres do meio rural; (iii) indicar e discutir os principais determinantes da pobreza rural, destacando especificidades regionais relacionadas tanto às características da pobreza rural como de seus determinantes; (iv) refletir sobre o alcance e limites das principais políticas de combate à pobreza rural que vêm sendo implementadas na região no período recente; e (v) elaborar recomendações de políticas para enfrentar o problema da pobreza rural.

2. Transformações recentes no Sul do Brasil

O primeiro passo para caracterizar as distintas “caras” da pobreza rural na região Sul do Brasil é compreender as transformações mais recentes no cenário regional, nas suas diferentes dimensões. A identificação dos principais vetores de mudanças pode possibilitar a melhor caracterização da evolução das situações de pobreza, de vulnerabilidade, de carências nos acessos a recursos ou a oportunidades.

Entretanto, antes de destacar as principais mudanças ocorridas na região, convém comentar brevemente alguns aspectos históricos e as especificidades regionais que distinguem o Sul do país das demais regiões. Até meados do século XX, a região Sul caracterizava-se pela preponderância da agricultura como setor produtivo, embora com forte dicotomia. Por um lado, a marcante presença da pecuária extensiva, desenvolvida em grandes propriedades, em áreas de campos nativos, principalmente nas regiões de fronteira com a Argentina e o Uruguai. Por outro, uma agricultura de base colonial, mais diversificada, desenvolvida em pequenas e médias propriedades, muito influenciada pela presença de imigrantes, principalmente de origem alemã e italiana.

Foi a partir da segunda metade do século XX, que diversas transformações foram percebidas nos espaços rurais da região, acentuadas pelos processos de urbanização e industrialização ocorridos no país. Atualmente, as áreas rurais nesta região meridional caracterizam-se principalmente por espaços de produção agrícola mais intensiva, ocupados principalmente pelos descendentes dos imigrantes europeus, em propriedades de tamanho bastante variável, embora com a predominância de pequenos e médios estabelecimentos, com maior intensidade de uso de capital e de mão de obra. Pode-se perceber as fortes relações do setor agrícola com os demais setores da economia, consolidando complexos agroindustriais, bem como intensas relações entre o rural e o urbano e a ampliação das atividades não-agrícolas nas áreas rurais.

Contudo, o processo de penetração capitalista no campo, conduzindo ao processo conhecido como a modernização da agricultura foi bastante desigual, com o direcionamento do crédito e da pesquisa muito mais voltado a alguns produtos ou setores que melhor atendiam aos interesses urbano-industriais (notadamente a soja e o arroz, e mais recentemente também a avicultura e suinocultura), mantendo ou até mesmo agravando a concentração fundiária e de renda, bem como acentuando as situações de exclusão e de pobreza rural que alguns estudos tornaram mais visíveis. Já aquelas áreas mais dedicadas à pecuária extensiva (com a produção bovina e ovina) não passaram por transformações tão marcantes ou intensas, permanecendo em condições de baixo dinamismo ou estagnação.

A seguir, apresenta-se alguns dados a fim de ilustrar alguns contrastes entre as grandes regiões do país, tendo por base a publicação do mais recente Censo Agropecuário pelo IBGE (para não tornar a apresentação exaustiva, citamos aqui apenas alguns valores que merecem destaque, estabelecendo contrastes entre o Sul e as outras regiões). Enquanto na região Sul a área média dos estabelecimentos agrícolas é de 41,27 ha, no Norte atinge 115 ha e no Centro-Oeste chega a praticamente 327 ha. Contudo, ainda que na região Sul os estabelecimentos sejam, em média, menores do que nas outras regiões, também há grandes desigualdades na distribuição de terras. Outro ponto que chama à atenção, contrastando com outras regiões do país é o acesso

a recursos. Por exemplo, na região Sul somente 4,67% dos proprietários é analfabeto, enquanto no Nordeste este índice alcança 40,98%; na região Sul o acesso à energia elétrica nos estabelecimentos agrícolas atinge 84,19%, ao passo que na região Norte fica em apenas 6,04%; também na região Sul os percentuais de estabelecimentos com acesso a crédito e à orientação técnica são os mais elevados entre as regiões do país, assim como o uso de máquinas, implementos agrícolas e fertilizantes. Dados como estes apontados acima, permitem perceber que os acessos a recursos, os níveis de produção e produtividade, bem como a geração de renda na região Sul estão entre os mais elevados do país, ajudando na redução dos índices de pobreza nas áreas rurais. Contudo, é importante lembrar que este trabalho não tem a pretensão de avançar nas comparações interregionais, mas sim olhar as especificidades do Sul do Brasil, as desigualdades intrarregionais, as situações de carências e falta de acessos ou de oportunidades, enfim olhar as outras “caras” da pobreza nas áreas rurais que podem impor limitações ao desenvolvimento de capacidades e de realizações.

Por isso, busca-se avançar na caracterização das transformações mais recentes e seus impactos diferenciados na região. Entre os principais vetores de mudanças, começamos por um fenômeno que não é apenas regional, mas global, embora seus efeitos sejam bastante distintos em cada região. A percepção do processo de **mudança climática** tem sido bastante debatida nos últimos anos, assim como seus efeitos sobre os sistemas produtivos, sobre as formas de geração de renda, sobre os níveis de bem-estar das populações rurais. Estudos realizados com base nos dados das estações meteorológicas situadas na região Sul mostram uma tendência de aquecimento (entre 0,7 e 1,3°C nas últimas quatro décadas), com mudanças, sobretudo nas temperaturas mínimas, elevação dos totais pluviométricos anuais, mas de forma concentrada em curtos espaços de tempo. Um detalhe de maior relevância, neste caso, é que a região Sul faz parte da transição entre os domínios tropical e temperado do hemisfério sul do planeta, e, portanto esta é a região do país onde as mudanças climáticas são percebidas pela maior variabilidade das temperaturas e dos regimes de chuvas nas diferentes estações do ano e seus efeitos apresentam evidências mais claras. Nas últimas duas décadas, tem-se observado verões mais quentes e invernos mais frios, bem como períodos mais extensos e recorrentes de escassez de chuvas. Tal processo tem causado situações de maior vulnerabilidade das populações rurais e a necessidade de adoção de estratégias para o enfrentamento dos riscos, como será apresentado num dos estudos de caso mais adiante.

Um segundo vetor de mudanças é o processo iniciado nos anos 1990, envolvendo uma **maior integração no cenário internacional**, a marcante intensificação dos fluxos comerciais e a formação do Mercosul. Este também é um vetor de mudanças de maior abrangência do que a regional, ocorrendo como uma tendência global. Contudo, mais uma vez considera-se que a região Sul, situada na fronteira com os países deste bloco

regional, tem sofrido efeitos diferenciados. Na agricultura é marcante a concorrência (e a falta de complementaridade) de bens produzidos no Mercosul. No caso dos produtos mais tradicionais na região como os grãos e carnes, este processo tem levado à busca de ganhos de competitividade por meio da redução de custos, muitas vezes pela produção em maior escala. Com isso, este vetor de mudanças conduz a uma agricultura cada vez mais produtiva e intensa na utilização dos insumos, embora ocupando um número cada vez menor de trabalhadores. Entretanto, em vista da estrutura fundiária com a predominância de pequenas e médias propriedades em grande parte da região, percebe-se a perda de competitividade de muitos agricultores no Sul e o deslocamento da produção (principalmente de grãos) para regiões como o Centro-Oeste e o Norte do país. Tais condições têm provocado na região o agravamento das dificuldades e até o abandono de estabelecimentos, ou então a necessidade de reconversão produtiva. Nestes casos de reconversão produtiva, mediante inovações nos produtos e/ou nos processos, a maior inserção no cenário internacional pode abrir oportunidades, particularmente em nichos de mercados, mediante a diversificação e diferenciação de produtos, buscando alternativas e criando condições para novas atividades e novas dinâmicas no espaço rural. Entretanto, para que isso aconteça são fundamentais os instrumentos de política que favoreçam os processos de reconversão produtiva e o acesso diferenciado aos mercados, como indicado mais na frente.

Outro importante vetor de mudanças é a **ampliação e consolidação de complexos agroindustriais**, com a maior integração entre os setores produtivos. Aqui se percebe a intensificação das relações entre a agricultura e a indústria, bem como das relações entre os espaços rural e urbano. Exemplos marcantes deste processo estão na conformação e consolidação dos complexos da avicultura, suinocultura e fumicultura em toda a região Sul, além do surgimento de um forte parque industrial de máquinas e implementos agrícolas, bem como de insumos vistos como modernos (sementes, fertilizantes, agrotóxicos). Mas se, por um lado, esta consolidação traz oportunidades como o acesso a recursos e a mercados, por outro lado também traz desafios. A consolidação dos complexos agroindustriais tem gerado maior concentração nos mercados de insumos e de produtos, perda do poder de barganha dos agricultores, aumento das relações de dependência e subordinação e, em muitos casos, tem provocado a exclusão de produtores e acentuado as condições de desigualdade e de pobreza rural.

Ainda no contexto deste vetor de mudanças, a expansão dos complexos agroindustriais tem forçado a especialização produtiva em algumas áreas, reduzindo a diversificação (que pode ser compreendida como uma importante forma de gestão de riscos) e elevando a vulnerabilidade dos produtores especializados frente a situações adversas. Testa, Nadal e Mior (1996) já alertavam que as mudanças tecnológicas e organizacionais introduzidas na avicultura e na suinocultura minaram as formas tradicionais de produção e de inserção nos mercados, causando a exclusão de um significativo número de

produtores. Por exemplo, de mais de 67 mil produtores de suínos no Oeste Catarinense no início da década de 1980 restaram cerca de 20 mil em meados dos anos 1990.

Outro exemplo da maior vulnerabilidade trazida pela especialização induzida pela integração da agricultura nos complexos agroindustriais está na fumicultura. O atual debate sobre a convenção-quadro, da qual o país é signatário, que propõe a redução do cultivo de fumo leva ao questionamento da existência de alternativas produtivas viáveis para a maioria dos produtores de tabaco que operam em pequenas glebas de terra. A dedicação, ao longo das últimas décadas, a uma atividade mais especializada, de forma integrada às grandes indústrias beneficiadoras, levou muitos produtores a abandonar a produção mais diversificada voltada para o consumo da família e aumentou a vulnerabilidade frente a condições adversas. Assim, ao mesmo tempo em que a consolidação de complexos agroindustriais é fonte de inovações tecnológicas e organizacionais, trazendo dinamismo à região e gerando grandes excedentes exportáveis, é também fonte de crescentes problemas socioeconômicos (como a exclusão e êxodo rural) e ambientais (como a poluição por excesso de dejetos ou uso intensivo de agrotóxicos).

Já no contexto das mudanças demográficas ocorridas no país ao longo das últimas décadas, com intensos fluxos migratórios e concentração das populações nos centros urbanos, alteram-se também as **relações entre o espaço rural e o urbano**, integrando-os cada vez mais e muitas vezes dificultando sua distinção ou separação. Neste vetor de mudanças, mais uma vez a região Sul apresenta algumas características distintas. Nos três estados desta região se instalam importantes polos industriais de setores como o automotivo, metal-mecânico, calçadista, moveleiro, entre outros. Um dos impactos da instalação destes polos é a atração de mão de obra, principalmente de jovens rurais à busca de oportunidades de emprego e de renda. Sternberg (2008) cita que no contexto destas novas relações entre o rural e o urbano, aliadas à abertura comercial, estabilização econômica e reestruturação produtiva, houve também uma mudança no mercado de trabalho, provocando alterações significativas na capacidade de absorção de mão de obra e nas formas e condições de inserção dos trabalhadores. No que tange à distribuição setorial, a autora aponta que, em vista destas transformações, a agricultura perde espaço na ocupação de mão de obra, e cresce a importância da indústria e, principalmente, do comércio e serviços. Conjugada a essa redistribuição setorial da ocupação, a autora chama a atenção para o crescimento das práticas informais em todos os setores de atividade, que contribuíram para elevar a já tradicionalmente alta precarização das relações de trabalho.

Mas, além disso, é importante destacar a redistribuição espacial. Conforme também destacado por Reolon (2009), nas últimas décadas é significativo o surgimento de aglomerações polarizadas por cidades de médio porte em regiões onde antes a agricultura era predominante, concentrando ocupações em setores tipicamente urbanos, como

resultado de uma expansão gradativa e da desconcentração das atividades industriais. Associados aos segmentos da indústria citados acima, assim como importantes segmentos agroindustriais já destacados anteriormente, são exemplos destas aglomerações os polos de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel (no Paraná), Joinville, Blumenau e Itajaí (em Santa Catarina), Caxias do Sul, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Passo Fundo e Pelotas (no Rio Grande do Sul), entre outros.

Por outro lado, nestas novas relações entre o rural e o urbano, merece atenção na região Sul a ocorrência de movimentos pendulares de retorno, muitas vezes de pessoas já mais idosas, contando com aposentarias urbanas, buscando ocupar o rural como espaço de moradia, lazer ou de desenvolvimento de novas atividades e novas fontes de renda (Mattei e Maluf, 2010). Também Del Grossi e Graziano da Silva (2002) comentam que, a partir de meados dos anos 1980, assistimos ao surgimento de uma nova conformação no meio rural brasileiro, com características muito acentuadas na região, composta basicamente por três grandes grupos de atividades: (i) uma agropecuária moderna, baseada na produção de *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias; (ii) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; e (iii) um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, localizadas em nichos especiais de mercado, como a piscicultura, pequenas agroindústrias rurais, produção de carnes exóticas, ervas aromáticas e medicinais, floricultura e turismo rural. Outros autores como Mattei (1999), Schneider (2003) e Lima e Piacenti (2009) também destacam a pluriatividade como uma mudança muito importante presenciada na região Sul no contexto das novas relações entre o rural e o urbano, com efeitos significativos na formação da renda e na redução das situações de pobreza rural, contribuindo também com efeitos positivos para as atividades agrícolas.

Por fim, mas não menos importante, um vetor de mudança de grande relevância na região Sul é o **reconhecimento e a valorização da agricultura familiar**, expresso entre outras formas pela ampliação e consolidação do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), bem como de outros programas focados neste público, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Mais Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como de diversos programas de âmbito estadual. Com a ampliação e consolidação de políticas públicas para a agricultura familiar, pode-se perceber a valorização e fortalecimento deste segmento produtivo, a facilitação do acesso a recursos (intitamentos, no sentido proposto por Amartya Sen na Abordagem das Capacitações) e aos mercados (particularmente os mercados institucionais), aliviando possíveis situações de pobreza rural, aspectos estes que deverão ser mais bem explorados ao final deste capítulo.

Enfim, os espaços rurais da região Sul passam por mudanças climáticas, mudanças na dimensão e na estrutura dos mercados, mudanças demográficas e nas relações

com os espaços urbanos, mudanças institucionais, mudanças em múltiplas dimensões que geram novas situações de vulnerabilidade e de pobreza rural, como pretende-se caracterizar nas seções a seguir.

3. Características e evolução do quadro da pobreza rural no Sul do Brasil

Para a caracterização das novas “caras” da pobreza rural na região Sul, tenciona-se ir além da análise da renda e trabalhar em uma perspectiva multidimensional. São vários os argumentos que justificam esta escolha, mas merece destaque a dificuldade de mensuração da renda nos espaços rurais (geralmente subestimada), o crescimento da importância das fontes de renda não-agrícola, e a importância dos distintos modos de vida rural e realizações (capacitações, no sentido proposto por Amartya Sen na Abordagem das Capacitações) que em grande parte das vezes não dependem da disponibilidade de renda monetária.

Desta forma, propõe-se compreender a pobreza rural em uma perspectiva multidimensional, que não se reduz à falta de renda, buscando uma aproximação com a já citada Abordagem das Capacitações. Nesta perspectiva, a pobreza é tratada como falta de capacitações, distinguindo os meios (intitamentos como acesso à terra, ao crédito, à informação) dos fins (realizações ou capacitações, como as possibilidades de estar bem alimentado, ter boa saúde etc.). Para esta caracterização e entendimento da evolução do quadro da pobreza rural na região, é necessário compreender a pobreza como vulnerabilidade, ou ainda como falta de oportunidades, baseando-se nos resultados de uma série de estudos que tratam de especificidades da região Sul.

Assim, inicia-se com um estudo mais geral, o qual, a partir dos dados da Pnad, apresenta uma análise comparativa da abordagem baseada na renda com a Abordagem das Capacitações (Mattos e Waquil, 2006); a seguir, apresenta-se estudos mais específicos, que permitem traçar uma maior diversidade de situações relacionadas com os vetores de mudanças acima referidos e, desta forma, melhor caracterizar as diferentes “caras” da pobreza rural na região Sul do Brasil. Em um destes estudos se analisa uma das faces da pobreza rural, a insegurança alimentar, tecendo comparações entre os espaços rural e urbano, novamente utilizando os dados da Pnad (Fritz, Waquil e Mattos, 2008; Fritz, 2009). Também se apresenta uma análise da pobreza rural como vulnerabilidade frente à recorrência de situações de seca (Costa e Waquil, 2008), valendo-se de um estudo de caso no município de Santo Cristo, RS. Prosseguindo, avança-se na caracterização de mais um aspecto peculiar das situações de pobreza, que é sua relação com a discriminação racial (Anjos, 2003), analisado por um estudo de caso na comunidade de São Miguel dos Pretos. Depois, cita-se um aspecto de mudança demográfica nos espaços rurais que reflete nas condições de pobreza, analisado pelas migrações, envelhecimento e masculinização das populações rurais, e a importância das aposentadorias rurais para

a redução da pobreza (Anjos e Caldas, 2005; Caldas, Anjos, Valente e Schiller, 2008). Por fim, expõem-se alguns resultados de pesquisas realizadas nos estados de Santa Catarina e Paraná (Borchardt, 2003; Santos Filho, 2008; Bazotti, Marques, Nazareno e Villa Verde, 2007) que reforçam os aspectos apontados nos estudos sobre o Rio Grande do Sul.

4. Pobreza rural: uma comparação de diferentes abordagens

Um dos trabalhos utilizados como referência inicial neste capítulo é o artigo de Mattos e Waquil (2006), que elabora uma discussão sobre as diferentes abordagens para a compreensão da pobreza em áreas rurais e busca trazer evidências para o estado do Rio Grande do Sul, utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad). O artigo parte de questionamentos como: – quem pode ser considerado pobre? – as análises baseadas na renda são adequadas no estudo da pobreza, particularmente quando se trata de compreender as especificidades das áreas rurais? – quais as dificuldades e limitações das diferentes abordagens? Os autores propõem, então, traçar um comparativo entre a abordagem baseada na renda e a Abordagem das Capacitações, aplicando conceitos propostos por Amartya Sen, numa perspectiva multidimensional.

Apesar do reconhecimento da importância e maior pertinência das abordagens multidimensionais, tratando a pobreza em suas múltiplas dimensões e possibilitando a compreensão das distintas “caras” ou facetas da pobreza, os autores comentam que ainda têm predominado os estudos baseados na análise da renda. Citando Laderchi, Saith e Stewart (2003):

“The current approach to the identification of poverty and policy formulation is rather messy: on the one hand, there is acknowledgment of its multidimensionality, combined with a pick and choose approach in advocacy with little consistency across studies. On the other hand, in practice, the monetary approach mostly retains its dominance in description and analysis, both nationality and internationality” (p. 3).

A questão que surge é porque, mesmo com o reconhecimento de que a pobreza merece ser vista de forma multidimensional, ainda permanece a predominância da abordagem unidimensional, baseada na renda. Algumas explicações surgem, embora duas delas sejam mais relevantes: primeiro, a dificuldade em operacionalizar abordagens de cunho multidimensional, dado que trabalham geralmente com conceitos complexos, como por exemplo, as liberdades, capacitações e funcionamentos; e, segundo, o fato de que muitas tentativas de formulação de indicadores multidimensionais acabam por concluir que a variável renda era a que respondia pela maior parte da variância do indicador dentre as diferentes situações de pobreza, logo, reafirmando a utilização da renda como uma boa aproximação para as outras dimensões.

Neste sentido, Mattos e Waquil (2006) propõem uma análise comparativa, utilizando dados da Pnad para os domicílios rurais no estado do Rio Grande do Sul. Apesar de ser considerada uma das pesquisas nacionais mais ricas em termos de informações socioeconômicas, a Pnad apresenta algumas limitações, entre as quais podem ser citadas aquelas relacionadas à definição de áreas rurais e urbanas e à disponibilidade de informações sobre rendimentos variáveis (autoconsumo e transferências de renda) que têm grande importância nas áreas rurais.

Na abordagem unidimensional, baseada na renda, identifica e mensura a pobreza como insuficiência de rendimentos, levando em consideração um determinado ponto de referência ou uma linha de pobreza. Este tipo de abordagem está calcado, em última análise, nos fundamentos da teoria microeconômica, mais especificamente, buscando respaldo no problema de maximização da utilidade do consumidor. A ideia que está por trás da abordagem da pobreza baseada na renda é classificar as pessoas (ou famílias) como pobres quando não conseguem alcançar determinados níveis de satisfação (utilidade) por falta de renda. Novamente citando Laderchi, Saith e Stewart (2003), a principal suposição que sustenta a solução deste problema e sua tradução para uma determinada linha de pobreza é a de que *"with appropriately devised tools, uniform monetary metrics can take into account all the relevant heterogeneity across individuals and their situations"*. Para isto, outras (fortes) suposições devem ser assumidas: - utilidade é uma definição adequada de bem-estar; - os gastos monetários são uma medida satisfatória de utilidade; - a queda de utilidade pode levar à situação de pobreza.

Nesta abordagem monetária, analisando em relação às linhas de pobreza, a medida mais comum é a proporção de pobres. Esta medida indica a proporção de pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza estabelecida, sem fazer nenhuma distinção entre eles, mas é importante lembrar que não existe aqui nenhuma referência à intensidade da pobreza. Outras medidas que procuram suprir esta deficiência são o hiato médio da renda (que considera a diferença na renda dos indivíduos em relação à linha de pobreza), e as medidas que consideram desigualdades na distribuição de renda. Mas a principal limitação destas abordagens é a consideração de que a heterogeneidade entre os indivíduos pode ser captada com base na renda.

Por outro lado, quando propõem uma análise comparativa, Mattos e Waquil (2006) comentam que Amartya Sen sugere que a riqueza está nas coisas que ela nos permite ser e fazer, as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. A Abordagem das Capacitações procura avaliar justamente a liberdade de escolha e, segundo esta perspectiva, a capacidade de escolha está diretamente ligada à qualidade de vida. Desta forma, é possível captar elementos importantes, tais como: heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferença de perspectivas relativas e distribuições intrafamiliares (Sen, 2000). Além do princípio da liberdade,

outros dois componentes fundamentais desta abordagem merecem ser esclarecidos: funcionamentos e capacitações. Os funcionamentos são os elementos constitutivos do estado da pessoa. É o ser e fazer da pessoa. Neste sentido, em termos avaliativos, fala-se de identificar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura etc., até realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante (Sen, 2001). Colada à noção de funcionamento está a noção de capacidade para realizar funcionamentos (*capability to function*). Ela representa as várias combinações de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode realizar. A capacidade é, portanto, um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro (Sen, 2001). O conjunto capacitário da pessoa reflete, portanto, a liberdade que ela tem para escolher que vida levar no espaço dos funcionamentos.

Na operacionalização, Mattos e Waquil (2006) trabalham, na abordagem baseada na renda, com as medidas de desigualdade na distribuição de renda e na estimação de linhas de pobreza. Por outro lado, na Abordagem das Capacitações, utilizam nove variáveis básicas, que servem como componentes para três funcionamentos distintos: educação, saúde e mobilidade, e condições de habitação. As variáveis utilizadas são: 1. Saber ler e escrever; 2. Posição no estudo relativo ao ensino médio; 3. Avaliação pessoal do próprio estado de saúde; 4. Deixar ou não de realizar alguma atividade por motivo de saúde; 5. Ter ou não alguma doença crônica; 6. Ter ou não alguma dificuldade para a realização de tarefas cotidianas simples; 7. Ter banheiro ou sanitário no domicílio; 8. Ter telefone na residência; 9. Dispor de comodidades como máquina de lavar roupas e *freezer*. Convém notar que as variáveis se referem a estados ou realizações, não aparecendo nenhuma variável de rendimentos, entendidas nesta abordagem apenas como meios para que os fins sejam atingidos. Com base nas nove variáveis, os autores utilizaram a análise fatorial para combiná-las nos respectivos funcionamentos, e procederam então a análise de agrupamentos (*clusters*), buscando formar grupos homogêneos de acordo com as características destes funcionamentos.

Entre os resultados encontrados, alguns merecem destaque, ajudando na caracterização das novas facetas da pobreza em áreas rurais na região Sul. No que se refere à abordagem baseada na renda, os autores apontam que, conforme já percebido em diversos estudos, a renda média (considerando os rendimentos de todas as fontes) nas áreas rurais é substancialmente menor do que nas áreas urbanas. Com os dados de 2003, encontram um valor médio de R\$546,30 para o rural, apenas 54% do valor encontrado para a renda média nas áreas urbanas. Em parte, esta diferença pode ser explicada pela maior subestimação das rendas nas áreas rurais, conforme já apontado nas limitações dos dados da Pnad. Mas os autores também demonstram que a desigualdade de renda

é menor em áreas rurais do que em áreas urbanas. Para o Rio Grande do Sul, o índice de Gini encontrado nas áreas rurais é de 0,45, enquanto é de 0,54 nas áreas urbanas. Na comparação entre o rural e o urbano, estes resultados confirmam os achados em outros estudos, até mesmo para outras regiões ou para o país como um todo. Entretanto, na comparação com outras regiões, estes resultados ilustram o fato que a renda (tanto rural como urbana) é maior, e a concentração é menor, do que a média do país.

Tabela 1 - Rendimento médio e índice de Gini – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2003

	Rural	Urbano
Rendimento médio (R\$/mês)	546,30	1.013,69
Índice de Gini	0,45	0,54

Fonte: Mattos e Waquil (2006).

Outra forma de ilustrar a menor desigualdade na distribuição de renda nas áreas rurais pode ser vista na Tabela 2. Ali constam os estratos e a respectiva apropriação da renda. Por exemplo, um valor que chama a atenção é que 35,2% da renda é apropriada pelos 10% mais ricos. No meio urbano, com já demonstrado nos resultados anteriores, a concentração é mais acentuada e 44,0% da renda é apropriada pelos 10% mais ricos. Menor desigualdade nas áreas rurais também pode ser percebida nos outros estratos.

Tabela 2 - Apropriação de renda por estratos – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2003

	Rural	Urbano
1% mais pobres	0,1%	0,1%
10% mais pobres	1,0%	1,3%
50% mais pobres	20,8%	16,2%
50% mais ricos	79,2%	83,8%
10% mais ricos	35,2%	44,0%
1% mais ricos	8,1%	12,5%

Fonte: Mattos e Waquil (2006).

Feita a análise da distribuição da renda, os autores também estimaram as linhas de pobreza. Em todas as linhas consideradas, a diferença na proporção de pobres entre o meio rural e o meio urbano é perceptível. Para a linha que o Banco Mundial define como sendo de pobreza extrema (1 US\$/dia) a proporção de pobres é de 18,3% no meio rural contra 10,1% no urbano. Outro número ao qual deve ser chamada a atenção é a proporção de pessoas consideradas pobres pelo Banco Mundial (2 US\$/dia): 42,8% no meio rural, contra 28,6% no meio urbano. Uma conclusão que pode ser extraída destes

resultados é que, nesta análise baseada na renda, a pobreza é relativamente maior no meio rural, mesmo que nestas áreas a desigualdade na distribuição de renda seja menor.

Tabela 3 - Porcentagem da população abaixo da linha de pobreza – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2003

	Rural	Urbano
1 US\$/dia	18,3%	10,1%
2 US\$/dia	42,8%	28,6%
½ salário mínimo	2,5%	2,0%
1 salário mínimo	11,0%	6,3%
2 salários mínimos	31,2%	19,5%

Fonte: Mattos e Waquil (2006).

Avançando na perspectiva multidimensional, a Tabela 4 mostra que também existem diferenças marcantes entre o rural e o urbano no que se refere a realizações ou funcionamentos, que podem ou não estar relacionadas com a renda.

Tabela 4 - Características referentes a realizações (funcionamentos) – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2003

	Rural	Urbano
Índice de Condições de Habitação	3,91	4,60
Autoavaliação de Estado de Saúde	3,88	4,07
Anos de Estudo	5,26	7,37

Fonte: Mattos e Waquil (2006).

Foi, então, realizada a análise fatorial, buscando reunir as nove variáveis em fatores (latentes, não-observáveis), representando as múltiplas dimensões. Estes fatores foram transformados em escalas de 0 a 1, sendo que valores mais elevados representam melhores condições naquela respectiva dimensão. Posteriormente, foram formados quatro grupos homogêneos, expressos na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Média dos fatores por grupos homogêneos de domicílios rurais (clusters) – Rio Grande do Sul, 2003

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Fator 1 (saúde)	0,53	0,88	0,71	0,88
Fator 2 (habitação)	0,42	0,59	0,81	0,73
Fator 3 (educação)	0,58	0,26	0,27	0,62
Proporção	10,3%	48,2%	24,7%	16,8%

Fonte: Mattos e Waquil (2006).

A ideia multidimensional é diferente daquela de linha de pobreza, onde existe um ponto de corte bem definido que traduz um determinado padrão a ser avaliado. Como pode ser observado pela análise de *clusters*, os grupos homogêneos apresentam características bastante peculiares e não permitem dizer este grupo é melhor do que aquele outro. O maior grupo formado é o *cluster 2*, que apresenta o melhor resultado no fator saúde, juntamente com o grupo 4. Porém, apresenta o pior resultado com relação ao fator que representa educação e o segundo pior no fator habitação. O grupo que tem o pior desempenho com relação à saúde, grupo 1, também é o que tem pior desempenho no quesito habitação, porém é o segundo melhor no quesito educação. O que se pode indicar é que a análise multidimensional, realizada com a aplicação da análise fatorial e de *clusters*, não leva à quantificação da pobreza, mas sim a identificação de distintos tipos.

Por fim, Mattos e Waquil (2006) fazem a análise comparativa das duas abordagens, considerando as estruturas teórico-conceituais bastante diferentes, bem como seus resultados e interpretação. Conforme apresentado na Tabela 6, os coeficientes de correlação entre os fatores e a renda são bastante baixos, mostrando a fraca associação linear entre estas dimensões.

Tabela 6 - Coeficientes de correlação entre os fatores considerados e a renda nos domicílios rurais – Rio Grande do Sul, 2003

	Fator 1 (saúde)	Fator 2 (habitação)	Fator 3 (educação)	Renda
Fator 1 (saúde)	1,00			
Fator 2 (habitação)	-0,01	1,00		
Fator 3 (educação)	-0,05	0,06	1,00	
Renda	-0,06	0,38	0,11	1,00

Fonte: Mattos e Waquil (2006).

Este fato sugere que a análise baseada nas estruturas multidimensionais de bem-estar tem interpretações diferenciadas da análise baseada na renda, de modo que particularmente na análise das “caras” da pobreza em áreas rurais é necessário relativizar a importância da renda, entendida como um meio, um intitlamento, mas que não conduz necessariamente aos fins, às realizações ou funcionamentos. Assim, enquanto a abordagem tradicional, baseada na renda, permite estabelecer um ponto de corte e identificar se um indivíduo ou família é ou não pobre, a análise multidimensional permite tratar das diferentes “caras”, permite considerar uma maior heterogeneidade de situações, traçando distintos tipos de pobreza, o que tem sido visto como de grande relevância particularmente nas áreas rurais.

5. Pobreza como insegurança alimentar: uma análise comparativa entre o rural e o urbano

Outro estudo considerado como referência é o trabalho de Fritz, Waquil e Mattos (2008). Naquele artigo, os autores analisam a situação de pobreza relacionado com a insegurança alimentar, diferenciando os espaços rural e urbano. Da mesma forma que nos trabalhos citados acima, aqui os autores também consideram a pobreza em múltiplas dimensões e, citando Amartya Sen (1989) em sua obra *Pobreza e Fomes*, apontam que uma das características da pobreza é sua irredutível essência absoluta, considerando que um dos seus elementos mais óbvios é a fome e a inanição, não importando qual seja a posição relativa na escala social.

Fritz, Waquil e Mattos (2008) citam o estudo do FIDA (2000) para indicar alguns fatores que podem acentuar a pobreza e a insegurança alimentar, envolvendo aspectos econômicos, sociais e culturais, que se caracterizam por insuficiência de renda, carência ou acesso limitado a recursos ou serviços destinados a satisfazer as necessidades básicas das famílias, exclusão social e discriminação em razão da origem étnica ou gênero. Tomam, então, como base teórica a *Abordagem das Capacitações* para compreender e analisar de forma multidimensional os fenômenos da pobreza e insegurança alimentar nas áreas rural e urbana. Os autores partem de uma conceituação ampla, que em linhas gerais considera que insegurança alimentar corresponde ao acesso insuficiente ou inadequado aos alimentos para uma vida ativa e saudável. Brewer (2004), por exemplo, indica que insegurança alimentar significa uma limitada ou precária disponibilidade de alimentos nutricionalmente adequados, incluindo a redução de refeições, porção dos alimentos ou o não reconhecimento da procedência da próxima refeição.

O trabalho é elaborado com base nos dados da Pnad, contemplando o suplemento de segurança alimentar de 2004. Para definir a condição de insegurança alimentar, o IBGE considerou que, nos três meses anteriores à pesquisa, tenha ocorrido pelo menos uma das situações: (a) um ou mais moradores ficaram preocupados por não terem certeza de que os alimentos de que dispunham durassem até que fosse possível comprar ou receber mais comida que constituía sua alimentação habitual; (b) a comida disponível para os moradores acabou antes que tivessem dinheiro para comprar mais alimentos que constituíam suas refeições habituais, sem considerar a existência dos alimentos secundários (óleo, manteiga, sal, açúcar); (c) os moradores da unidade domiciliar ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada; e (d) os moradores da unidade domiciliar comeram apenas alguns alimentos que tinham porque o dinheiro acabou.

Pode-se perceber um viés mais urbano na definição do IBGE, geralmente relacionando a insegurança alimentar com a disponibilidade de renda, e dando pouca aten-

ção para os aspectos de produção para o autoconsumo, bem como para os aspectos nutricionais e de qualidade dos alimentos. A análise baseada na disponibilidade de renda captura um lado do problema, sem dúvida essencial, mas não todo o problema. O enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar pode requerer políticas de garantia de renda, mas também políticas de reorganização da produção e distribuição de alimentos, melhorias nas condições de acesso e equidade social. Além disso, conforme já indicado por diversos autores, uma limitação dos dados das Pnads para a análise dos rendimentos das pessoas nas áreas rurais é a precariedade das informações sobre os rendimentos variáveis, valor da produção para o autoconsumo, ausência de informações sobre gastos com insumos, transferências e outras fontes de renda, elementos que podem levar à subestimação das rendas e superestimação da pobreza no meio rural.

Mas mesmo assim, os dados do suplemento de segurança alimentar ainda são os mais completos para uma análise de abrangência nacional (podendo ser regionalizada) sobre a condição de insegurança alimentar. De acordo com os dados do IBGE, tabulados a partir da Pnad 2004, viviam em situação de insegurança alimentar, em diferentes graus, cerca de 72 milhões de pessoas, em 39,8% dos domicílios do país, estando no espaço rural a maior prevalência de insegurança alimentar moderada e grave. Enquanto no meio urbano 11,4% dos domicílios apresentavam pessoas com insegurança alimentar moderada e 6,0% apresentavam condição grave, no meio rural estes percentuais eram de 17,0% e 9,0% respectivamente.

Também alguns dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) reforçam a ideia de que a insegurança alimentar é maior em áreas rurais, apontando que em torno de 75% das pessoas que sofrem restrições alimentares no mundo vivem em áreas rurais, relacionando com situações de pobreza, analfabetismo, piores condições de saúde e maiores taxas de mortalidade infantil.

Contudo, o estudo realizado por Fritz, Waquil e Mattos (2008), focando no estado do Rio Grande do Sul, traz alguns resultados e interpretações bem distintos. Os autores consideram, com base na Abordagem das Capacitações, que pobreza pode ser entendida como privação de capacitações, e uma de suas manifestações é a privação de estar bem alimentado e bem nutrido. Levando em consideração a disponibilidade de intitamentos que podem permitir (ou não) a realização das capacitações, indicam que a renda é um intitamento que capacita os indivíduos a adquirirem alimentos, mas também uma porção de terra pode capacitá-los a produzir para o consumo ou para a venda. A privação da capacitação (estar bem alimentado e nutrido), revelando pobreza e insegurança alimentar, pode ser ocasionada pelo inadequado uso dos recursos, seja por mecanismos de mercado, provisão pública ou outros meios. Maluf (2000) sugere que as formas sociais por meio das quais os alimentos são produzidos e acessados (tipos de exploração agrícola, grau de concentração, relações com os

setores processadores e distribuidores, padrões de concorrência nos mercados de alimentos) também influenciam as situações de insegurança alimentar. O autor indica que a redução ou inexistência de condições de produção para o autoconsumo nas áreas rurais, seja pela carência de recursos (terra, água, mão de obra, assistência técnica, crédito) ou pela perda destas condições por especialização produtiva, pode ser causa de insegurança alimentar.

Desta forma, o trabalho realizado por Fritz, Waquil e Mattos (2008) utiliza os dados do suplemento de segurança alimentar da Pnad 2004 e busca especificar a condição de insegurança alimentar nos domicílios (comparando o rural e o urbano), relacionando com a renda, condições de moradia e transferências sociais. Posteriormente, o trabalho de Fritz (2009) também avança na estimação de um modelo de regressão para estimar a probabilidade de insegurança alimentar incluindo características como a idade, escolaridade, sexo e cor da pessoa de referência do domicílio. São consideradas 9.526 observações, sendo 1.208 relativas ao rural e 8.318 relativas ao urbano.

Iniciando por análises estatísticas descritivas, os autores reforçam o que já havia sido apontado por Mattos e Waquil (2006), apresentando que a renda auferida pela população rural (renda domiciliar *per capita* de R\$359,70 por mês) é consideravelmente inferior à da população urbana (R\$695,69), assim como o índice utilizado para avaliar as condições de moradia (3,88 no rural, em comparação a 4,56 no urbano). Por outro lado, encontram que a proporção de famílias que recebem transferências sociais é mais elevada no rural (18,74%) do que no urbano (7,75%). Entretanto, nos resultados encontrados por Fritz, Waquil e Mattos (2008) um ponto que chama à atenção é que a insegurança alimentar é menor nas áreas rurais do que nas urbanas, apesar da menor renda, condições de moradia mais deficientes e maior dependência das transferências sociais, diferindo dos resultados para o Brasil como um todo (apresentados pelo IBGE) e para o mundo (apresentados pela FAO). Estes resultados podem ser mais bem visualizados na tabela 7 logo abaixo.

Tabela 7 - Proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2004

	Rural	Urbano
Segurança alimentar	80,7%	72,8%
Insegurança leve, moderada ou grave	19,3%	27,2%

Fonte: Fritz, Waquil e Mattos (2008).

Os autores também relacionam a condição de insegurança alimentar com as dimensões de renda, condição de moradia e dependência de transferências sociais, distinguindo o rural do urbano. Mais um resultado que merece consideração é que, em todos os estratos de renda, a insegurança alimentar é bem menor no espaço rural

do que no urbano (tabela 8). A proporção de domicílios no estrato de renda mais baixa (renda domiciliar *per capita* inferior a um salário mínimo por mês) que se encontra em situação de insegurança alimentar leve, moderada ou grave atinge 30,9% no rural, enquanto chega até 52,3% no urbano. Já no segundo estrato de renda considerado pelos autores (renda domiciliar *per capita* entre um e dois salários mínimos), a proporção de domicílios em insegurança alimentar é de apenas 9,1% no espaço rural, e chega a 23,9% do urbano.

Tabela 8 - Proporção de domicílios em situação de insegurança alimentar, por estratos de renda – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2004

Renda domiciliar <i>per capita</i>	Rural	Urbano
Até um salário mínimo	30,9%	52,3%
De um a dois salários mínimos	9,1%	23,9%
De dois a cinco salários mínimos	4,3%	11,0%
Mais de cinco salários mínimos	-	2,7%

Fonte: Fritz, Waquil e Mattos (2008).

Também quando estimam o grau de associação entre as condições de insegurança alimentar e os estratos de renda, os autores encontram que o coeficiente de contingência, utilizado para medir o grau de associação entre variáveis categóricas, é menor no rural (0,293) do que no urbano (0,395). Estes resultados são muito relevantes para destacar a importância da agricultura familiar das estratégias de diversificação e da produção voltada para o autoconsumo, como formas de aliviar a insegurança alimentar e a situação de pobreza nas áreas rurais, mesmo em situações desvantajosas de renda ou condições de moradia.

Ainda mais, quando os autores relacionam as condições de insegurança alimentar com o recebimento ou não de transferências governamentais (bolsa-família, bolsa-escola, auxílio-gás, cartão alimentação, programa de erradicação do trabalho infantil) verificam que a condição de insegurança alimentar é muito maior nas áreas urbanas: entre as famílias que não recebem transferências governamentais, a insegurança alimentar leve, moderada ou grave atinge 15,5% no rural e 24,2% no urbano, ao passo que entre as famílias que recebem transferências governamentais estes percentuais chegam a 35,7% no rural e 62,9% no urbano. Os autores inferem que os programas sociais de transferência de renda podem ajudar, mas não são suficientes para reduzir as situações de insegurança alimentar, e que os resultados melhores são atingidos com outros intitulentos (no sentido proposto por Amartya Sen, de meios para atingir determinados fins ou capacitações), como a disponibilidade de terras para a produção voltada para o consumo das famílias nas áreas rurais.

Dando seguimento à análise, Fritz (2009) utiliza os mesmos dados para estimar um modelo de regressão probit (modelo de probabilidade), em que busca verificar a chance de um domicílio se configurar em condição de insegurança alimentar em função de uma combinação de características (ou fatores explicativos). Além da renda, condições de moradia e transferências governamentais, foram listadas a idade, escolaridade, sexo e cor da pessoa de referência do domicílio. Os resultados encontrados são apresentados a seguir.

Tabela 9 - Coeficientes estimados para o modelo probit, analisando os fatores que influenciam a probabilidade de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave) – comparativo entre o rural e urbano, Rio Grande do Sul, 2004

Variáveis explicativas	Rural	Urbano
Intercepto	0,274 (0,521)	-0,219 (0,157)
Renda domiciliar per capita até 1 salário mínimo	0,884 (0,002)	1,206 (0,000)
Renda domiciliar per capita entre 1 e 2 salários mínimos	0,242 (0,406)	0,640 (0,000)
Renda domiciliar per capita entre 2 e 3 salários mínimos	-0,103 (0,769)	0,296 (0,000)
Índice de Condições de Moradia	-0,273 (0,000)	-0,154 (0,000)
Transferências Governamentais	0,233 (0,035)	0,413 (0,000)
Idade da Pessoa de Referência	-0,010 (0,005)	-0,004 (0,001)
Escolaridade da Pessoa de Referência	-0,069 (0,000)	-0,440 (0,000)
Sexo da Pessoa de Referência	0,485 (0,000)	0,272 (0,000)
Cor da Pessoa de Referência	-0,107 (0,651)	0,123 (0,044)

Fonte: Fritz (2009).

Observação: Coeficientes estimados, valor-p entre parênteses.

Nas áreas rurais, as variáveis que aparecem com efeito significativo (ao nível de significância de 5%) são: com efeito positivo, a renda domiciliar *per capita* até 1 salário mínimo, as transferências governamentais e o sexo da pessoa de referência; com efeito negativo, o índice de condições de moradia, a idade e a escolaridade da pessoa de referência. A interpretação destes valores sugere que o enquadramento no estrato de menor renda aumenta a chance de insegurança alimentar, assim como a maior dependência das transferências governamentais e a ocorrência de famílias que tem como referência uma pessoa do sexo feminino também tem maior probabilidade de insegurança alimentar. Por outro lado, os coeficientes negativos sugerem que a ocorrência de famílias que tem como referência uma pessoa de mais idade, com maior escolaridade, e que residem em moradias melhores veem reduzida a probabilidade de insegurança alimentar.

Nas áreas urbanas, os coeficientes encontrados têm os mesmos sinais e os efeitos ocorrem no mesmo sentido, mas aqui também se pode perceber o efeito significativo

dos demais estratos de renda (embora efeitos de menor magnitude, como seria de se esperar nos estratos de renda mais elevada) e da cor da pessoa de referência do domicílio. Os resultados do modelo de regressão, além de confirmar aqueles já apresentados na análise mais descritiva, incorporam também a informação de que a pobreza, aqui caracterizada por situações de insegurança alimentar, está mais relacionada a domicílios cuja pessoa de referência é de menor escolaridade, do sexo feminino e de cor preta (neste último caso, só nas áreas urbanas). Estes resultados estão em consonância com a declaração da Cúpula Mundial sobre Alimentação, que reconhece que o acesso mais limitado das mulheres do campo aos meios de produção e seu papel mais restrito no processo de tomada de decisão agravam a pobreza e é empecilho à garantia de segurança alimentar.

De forma apenas ilustrativa, visando demonstrar a aplicabilidade dos resultados encontrados, pode-se estimar a probabilidade de um domicílio estar ou não em situação de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave) com base em um determinado perfil. Por exemplo, num domicílio com renda domiciliar *per capita* até 1 salário mínimo, sem receber transferências governamentais, com condição de moradia igual a 4 (dispondo de 4 dos 5 equipamentos considerados), chefiada por uma mulher de cor preta, com idade de 49 anos e com 5 anos de escolaridade, a probabilidade de insegurança alimentar é de 34% se o domicílio estiver em área rural, e chega a 63% se estiver em área urbana. E assim podem ser calculadas as probabilidades para qualquer perfil a considerar.

Por fim, vale a pena comentar que estes resultados, embora distintos dos resultados agregados para o Brasil ou para o mundo, confirmam aqueles encontrados por Kageyama (2008), que também utiliza os dados do suplemento da Pnad e analisa a situação de insegurança alimentar em todos os estados brasileiros. Conforme indicado pela autora, dentre todas as regiões, a região Sul do país é onde se percebem os menores percentuais de domicílios em situação de insegurança alimentar nas áreas rurais. A presença de uma agricultura familiar mais consolidada e da produção para o autoconsumo pode ajudar a explicar este fenômeno. Conforme indicado por Grisa (2007), no Sul do Brasil a diversificação e produção para subsistência são fatores explicativos da melhor condição social e econômica das unidades familiares, configurando-se como uma estratégia de fortalecimento da autonomia, gerando maior controle sobre os processos produtivos e, como consequência, sobre sua reprodução social.

Fritz, Waquil e Mattos (2008), assim como Fritz (2009) concluem que a análise da insegurança alimentar pela renda, muitas vezes feita por meio da mensuração de linhas de pobreza, é inadequada principalmente em áreas rurais. Nem sempre o grau de carência alimentar está relacionado com a insuficiência de renda, e pode ser muito importante um olhar mais amplo sobre outros intitamentos que permitam atingir capacidades, como estar bem alimentado e bem nutrido.

Algumas implicações destes resultados já podem ser apontadas: particularmente nos espaços rurais, incrementos na renda são importantes, mas podem não influenciar substancialmente a garantia de segurança alimentar. A combinação de políticas e programas que visam reduzir a insegurança alimentar e aliviar as situações de pobreza rural pode incluir: o fortalecimento e valorização da agricultura familiar, políticas de incentivo à diversificação e agregação de valor, fomento à produção voltada para o autoconsumo, facilitação do acesso aos recursos produtivos (como terra, água, mão de obra, assistência técnica, crédito), estímulo à elevação da escolaridade, programas diferenciados para as mulheres rurais, e melhorias na infraestrutura e nas condições de moradia.

6. Pobreza como vulnerabilidade da população rural em situações de seca: um estudo de caso no município de Santo Cristo, RS

Em outro estudo tomado como referência neste capítulo, Costa e Waquil (2008) discutem o empobrecimento em áreas rurais relacionando com a vulnerabilidade da população em situações de seca. Os autores realizam um estudo de caso no município de Santo Cristo, no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, região afetada pela escassez de chuvas em longos períodos, diversas vezes no decorrer da última década. Neste estudo, os autores procuram tratar a vulnerabilidade e a pobreza rural de forma complexa, como fenômenos multidimensionais, também tomando como base teórica a Abordagem das Capacitações.

A partir da distinção entre meios e fins, Costa e Waquil (2008) analisam os efeitos da seca sobre as realizações (funcionamentos, no conceito de Amartya Sen). Levam em consideração que as mudanças que vêm sendo percebidas no clima podem restringir as escolhas, as capacitações, dificultando ou até mesmo impedindo as realizações, mesmo que as pessoas ou famílias disponham dos meios (recursos, ou intitamentos, no conceito de Amartya Sen).

Citando o relatório do Pnud (2001), consideram que pobreza e vulnerabilidade não devem ser entendidas como sinônimos, mas podem estar intimamente relacionadas. O relatório aponta que as populações mais pobres, principalmente em áreas rurais, são as mais vulneráveis aos fenômenos da natureza (entre os quais, a ocorrência de escassez de chuvas). Também são estas populações as que têm menos acessos e apoio institucional. Assim, concordando com Shaffer (2001) sugerem que a vulnerabilidade pode ser entendida como uma situação que pode fazer com que pessoas não-pobres venham a se tornar pobres, ou aquelas que já estejam em estado de pobreza agravem sua situação.

A área de estudo é uma região que passou por importantes transformações ao longo das últimas décadas. Uma região que foi colonizada no final do século XIX e prin-

cípio do século XX por descendentes de imigrantes, principalmente de origem alemã, com predominância de uma agricultura diversificada em pequenos estabelecimentos, inicialmente mais voltada para a subsistência das famílias. A região, entretanto, passa por um processo de maior mercantilização até os anos 1960 com a intensificação da suinocultura. Contudo, a partir da década de 1970, a região passa por novas e grandes transformações, com o rápido aumento na produção de soja, baseada no uso intensivo de insumos (sementes, adubos, agrotóxicos, máquinas e equipamentos) e maior foco no mercado externo. Efeitos como desmatamento, uso intensivo de áreas marginais, maior dependência do crédito, redução na diversificação de cultivos e criações, maior suscetibilidade às oscilações nos preços internacionais, êxodo rural (principalmente dos mais jovens) são marcantes na região (bem como em grande parte do Sul do Brasil).

Ao longo da última década, com o aumento das preocupações a respeito do processo de mudança climática, percebido no Sul do país pela recorrência de períodos de escassez de chuvas, combinados com verões mais quentes (e invernos mais frios), a vulnerabilidade das populações rurais tende a se acentuar. A situação de seca passa a ser discutida de forma mais ampla, não apenas como a escassez (ou falta) de chuvas, mas também como um fenômeno socioeconômico associado à estiagem. A compreensão do fenômeno e suas implicações nas estratégias e nos modos de vida dos agricultores, bem como na proposição de políticas públicas, são o foco do estudo de Costa e Waquil (2008), ajudando a ilustrar uma outra “cara” da pobreza rural no Sul do Brasil.

O estudo foi elaborado por meio de uma pesquisa de campo, com a realização de entrevistas com agricultores do município de Santo Cristo. Os questionários incluíram uma série de variáveis e indicadores relacionados aos funcionamentos e à percepção dos efeitos da falta de chuvas sobre a vulnerabilidade e pobreza nas áreas rurais. A proposta foi verificar a percepção das pessoas (ou famílias) sobre suas realizações e como são atingidas pela ocorrência da seca. O quadro 1 apresenta os grupos, intitula-mentos e funcionamentos considerados, podendo envolver variáveis intermediárias na transição entre meios e fins.

Quadro 1 - Grupos, intitulentos e funcionamentos para a análise da vulnerabilidade e pobreza rural

Grupos (Dimensões)	Intitulentos	Variáveis intermediárias	Funcionamentos
Serviços públicos	Acesso à educação e saúde	Dificuldades de transporte, distância	Realização de conhecimento, participação política, percepção de boa saúde
Cuidados ambientais	Acesso à terra, qualidade		Conscientização para cuidados ambientais, realização de práticas conservacionistas
Acesso e qualidade da água em períodos de seca	Acesso à água para o consumo familiar e dos animais	Dificuldades de acesso e comprometimento da qualidade	Realização do consumo de água, em quantidade e qualidade adequadas
Aspectos econômicos	Acesso a financiamentos, seguro agrícola e rendas suficientes	Garantia de pagamento para a obtenção de renda	Realização dos aspectos econômicos, obtenção de renda
Segurança protetora	Ajuda e auxílios recebidos de distintas entidades e da comunidade		Realização de satisfação e melhora das condições de vida, mesmo em anos de seca

Fonte: Costa e Waquil (2008).

Os principais resultados encontrados sugerem limitações ou dificuldades na realização dos funcionamentos nos grupos (ou dimensões) considerados. Por exemplo, do total de agricultores entrevistados, somente 30% consideram que têm boas condições de saúde, e o mesmo percentual indica que, quando necessita de atendimento médico, são bem assistidos. Por outro lado, 63% dos respondentes consideram que atingem as realizações de conhecimento e participação política, buscando cursos e apoio institucional para o aperfeiçoamento da produção agrícola e para a adoção de estratégias para o enfrentamento de situações adversas como a seca.

Já a análise do acesso à terra (um intitulado) é importante como um fator que pode influenciar a permanência ou êxodo do meio rural. Neste item, todos os entrevistados aparecem como proprietários, a grande maioria (87%) considera a qualidade boa, e também grande parte (73%) exerce práticas de conservação. Mesmo assim, todos os entrevistados sentiram os efeitos da escassez de chuvas nos últimos anos, restringindo os níveis de produção agrícola (limitação nos funcionamentos). Na dimensão seguinte, o acesso à água, a grande maioria dos entrevistados aponta que não tiveram falta de água para o abastecimento da família e dos animais nos períodos de seca. Assim, afirmam que a escassez de chuvas reduz o nível dos reservatórios, traz perdas na produção agrícola, mas em geral não tem afetado o abastecimento das famílias e dos animais (mais uma vez, pode-se interpretar como uma limitação nos funcionamentos, mas não como a não-realização).

Na dimensão econômica, tendo em vista a breve caracterização da região de estudo feita anteriormente, é importante considerar que a maior parte dos agricultores na região tem maior inserção nos mercados (tanto de insumos, como de produtos). A maioria tem acesso a financiamentos e seguro agrícola, obtendo recursos para levar adiante os processos de produção agrícola. Este também é um ponto fundamental para a discussão de políticas públicas, reforçando a relevância dos programas focados na agricultura familiar. Entretanto, dada à recorrência dos períodos de escassez de chuvas, percebe-se a redução na renda auferida e uma incidência mais elevada de endividamento. Os resultados encontrados também demonstram que algumas famílias (10% dos entrevistados) tiveram a necessidade de adquirir alimentos em decorrência das perdas na produção agrícola, muitas famílias (47%) reduziram o padrão de alimentação, e a grande maioria (97%) reduziu o consumo de outros bens, como por exemplo, roupas, podendo ter causado uma redução nos níveis de bem-estar.

Por fim, na dimensão segurança protetora, a maioria afirma que recebeu alguma ajuda para o enfrentamento das dificuldades causadas pela seca. Os entrevistados indicam (em ordem decrescente de citações) o apoio do Governo Federal, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da Igreja e dos vizinhos. Poucos citaram o Governo Estadual, a Prefeitura Municipal e a Emater. Considerando a trajetória de vida das famílias e as redes de apoio estabelecidas, a maioria afirma a vontade de permanecer no campo mesmo com as sucessivas secas, embora 60% indique que as condições de vida pioraram nos últimos anos.

Na maior parte da análise realizada por Costa e Waquil (2006), considerando múltiplas dimensões, os funcionamentos são influenciados pelas ocorrências de seca, sendo realizados apenas parcialmente. As populações rurais são mais vulneráveis, situação que tem se agravado ao longo do tempo com o processo de mudanças climáticas. As incertezas e a vulnerabilidade tendem a acentuar o êxodo dos jovens rurais, resultando no envelhecimento das populações que permanecem no meio rural, caracterizando uma nova “cara” da pobreza rural no Sul do Brasil.

Por outro lado, os resultados encontrados também sugerem algumas alternativas de ação para enfrentar estas situações: algumas famílias (13%) têm membros que exercem atividades agrícolas fora do estabelecimento, outras (13%) têm membros que exercem atividades não-agrícolas, muitas têm buscado estratégias de diversificação, sendo que 30% das famílias retomaram a criação de animais para a venda, 87% intensificaram a produção de leite para venda, e 40% estão exercendo atividades de processamento e agroindustrialização. Do total, a maior parte (53%) já conta com fontes de renda não-agrícola (entre estas fontes, as aposentadorias rurais).

Desta forma, o conhecimento e a busca por alternativas produtivas, as estratégias de diversificação, as práticas de preservação dos recursos naturais são elementos im-

portantes para considerar na discussão, proposição e implementação de políticas de redução de vulnerabilidades, de proteção e de alívio à pobreza em áreas rurais.

7. Pobreza rural e raça no Brasil meridional: um estudo de caso na comunidade de São Miguel dos Pretos

Por sua vez, Anjos (2003) direciona seu estudo para a análise das relações entre pobreza e raça numa área rural da região Sul do Brasil, centrando a atenção sobre as políticas públicas dirigidas às comunidades quilombolas para pensar a questão da identidade em correlação com a problemática da desigualdade socioeconômica. O autor toma como hipótese principal que a intensa ascensão na sociedade brasileira de símbolos produzidos e reconhecidos como ligados à africanidade e o visível enquadramento discursivo etnicizante de parte das políticas públicas dos governos mais recentes não têm correspondência numa melhoria sensível das condições de vida dos públicos referenciados por esses símbolos e novos enquadramentos políticos.

Num estudo de cunho antropológico, busca, então, analisar as lutas de definição do sentido de combate à pobreza rural numa comunidade negra do Rio Grande do Sul em processo de identificação como comunidade remanescente de quilombo, integrando três dimensões: (a) as formas institucionais que se encarregam de delimitar a pobreza em cada sociedade; (b) os critérios como nível de vida ou grau de participação na vida econômica e social; e (c) a relação que as populações designadas como pobres ou excluídas estabelecem com as populações que as designam com tal. O autor cita que, mesmo se as discussões mais gerais sobre desenvolvimento rural na América Latina começam a esboçar indicações de que, com significativa incidência, os diferenciais de pobreza afetam as minorias étnicas e as famílias encabeçadas por mulheres, ainda não se tem os instrumentais conceituais para tratar raça ou filiação racial como uma variável ou critério com peso determinante na estruturação das relações sociais (Anjos, 2003; Hasenbalg, 1992).

Na contextualização sobre as diferenças raciais no Brasil, Anjos (2003) também utiliza dados da Pnad, indicando que, no meio rural, em geral a renda dos brancos é quase o dobro da renda dos não-brancos (tabela 10). O autor comenta que o quadro de desigualdade entre brancos e negros está relacionado tanto a fatores estruturais quanto à discriminação racial. Entre os fatores considerados pelo autor como estruturais, o mais significativo é o componente educacional. Como consequência de se situarem em grupos com menor acesso à educação formal, os negros também ocupam postos de menor prestígio no mercado de trabalho.

Tabela 10 - Rendimentos e escolaridade no meio rural – comparativo entre brancos e não-brancos, Brasil, 2000

	Branco	Não-branco
Renda de todos os trabalhos (R\$/mês)	180,44	109,24
Renda de todas as fontes (R\$/mês)	226,43	134,53
Anos de estudo	5,0	4,0

Fonte: Anjos (2003).

A partir desta breve contextualização, o autor avança no estudo de caso, na comunidade de São Miguel dos Pretos, município de Restinga Seca, no estado do Rio Grande do Sul. No processo histórico de estruturação agrária, comenta que os agrupamentos negros que viviam em áreas periféricas ou em pequenas glebas doadas por seus antigos senhores ou herdadas de múltiplos outros processos de resistência à escravidão viram-se, com a Lei das Terras de 1850, impossibilitados de legalizarem suas apropriações, e então passaram a ser considerados como ocupantes irregulares de terras devolutas. A ampliação do processo de concentração fundiária e expansão territorial das populações de origem europeia nunca pararam de avançar sobre as comunidades negras mais remotas, principalmente na forma de expansão da fronteira agrícola. Em algumas situações, as comunidades negras conseguiram resistir e se configuram atualmente entre os agrupamentos mais empobrecidos dos espaços rurais em todo o Sul do Brasil. Só no Rio Grande do Sul, é quase uma centena de comunidades que vêm reivindicando o título jurídico de comunidades remanescentes de quilombos.

Conforme indicado por Anjos (2003), a comunidade de São Miguel dos Pretos conta com 95 famílias e uma área útil de menos de 50 hectares, com uma média de pouco menos de meio hectare por família, produção tipicamente para subsistência, e limitado acesso a recursos produtivos. Grande parte das pessoas exerce atividade fora da comunidade, prestando serviços agrícolas em grandes propriedades da região dedicadas à pecuária ou ao cultivo de arroz, ou serviços não-agrícolas nas áreas urbanas próximas. A renda obtida pelas famílias na comunidade é proveniente principalmente da prestação de serviços, do recebimento de aposentadorias rurais, e da produção (principalmente hortícola) voltada para a subsistência e troca na vizinhança. As hortas, geralmente conduzidas pelo trabalho das mulheres e das crianças, garantem às famílias os estoques de alimentos, reduzem a necessidade de elas recorrerem aos mercados locais, e permitem a sustentação de pequenas redes de solidariedade entre as famílias e os vizinhos na comunidade. Entretanto, o autor cita também que, mesmo com o fortalecimento das relações de reciprocidade na comunidade, existem limitações objetivas às possibilidades de produção voltada para os mercados. Esses limites têm a ver com a falta de acesso ao crédito, áreas extremamente reduzidas e ausência de apoio técnico.

O autor conclui então, que na ausência de condições adequadas para a produção para os mercados, em São Miguel dos Pretos as famílias trocam para fortalecer as redes internas de solidariedade e reciprocidade, de modo a tecer laços sociais fortes, distantes do espírito de competição econômica. As respostas locais às intervenções externas, conforme analisado por Anjos (2003), tendem a tomar duas direções particularmente significativas no contexto das condições de pobreza rural: por um lado, há uma recomposição da identidade étnica, enquanto identidade quilombola e com vínculos estratégicos com as reivindicações dos movimentos negros; e, por outro lado, as populações tradicionais têm demandado terras e proteção legal contra os históricos processos de sua subtração por agentes política e economicamente mais poderosos do entorno. Mas encerra indicando que as agências do Estado e as organizações não-governamentais insistem apenas em capacitações e formações para o desenvolvimento, adiando um engajamento mais incisivo na resolução dos graves e persistentes problemas de regularização fundiária e alívio à pobreza rural.

8. Migração, envelhecimento das populações rurais e a importância das aposentadorias rurais para a redução da pobreza

Também no contexto das transformações percebidas no meio rural da região Sul do Brasil, Anjos e Caldas (2005) discutem a masculinização, envelhecimento e desagrarização das populações rurais. Os autores partem do contexto das transformações estruturais decorrentes do processo de modernização das atividades produtivas, cujos desdobramentos se fizeram notar não somente do ponto de vista da alteração na base técnica de produção agropecuária, mas como um dos mais importantes vetores de mudança social, evidenciando rupturas de natureza demográfica, econômica, social e cultural.

Entre as principais consequências deste processo estão a intensificação no uso de insumos modernos, a manutenção de um elevado grau de concentração fundiária, a retração do nível de emprego na agricultura e o intenso êxodo rural, seja em direção aos centros urbanos, seja em busca de novas áreas nas regiões de fronteira agrícola. De acordo com os dados do IBGE, a população rural na região Sul do país foi reduzida de praticamente 9,2 milhões em 1970 para apenas 4,8 milhões em 2000. Anjos e Caldas (2005) também apontam que este processo foi bastante seletivo, gerando fluxos principalmente de pessoas mais jovens e mais produtivas.

Diversos trabalhos têm demonstrado que, paralelamente ao declínio na proporção de pessoas ocupadas na atividade agrícola, tem aumentado a proporção de pessoas absorvidas em outras atividades (não-agrícolas), bem como a proporção de pessoas não-ocupadas (aposentados, pensionistas, desempregados) residentes no meio rural (Schneider, 2003; Anjos, 2003). No estudo de Anjos e Caldas (2005), os autores avançam

na análise dos processos de concentração urbana, masculinização e envelhecimento da população rural, e no trabalho de Caldas, Anjos, Valente e Schiller (2008) é feita a discussão sobre o alcance da previdência social rural como uma política pública que pode ajudar na redução da pobreza em áreas rurais.

Um dos pontos destacados pelos autores é o da masculinização da população nas áreas rurais, demonstrado pelos dados do censo demográfico: em todos os estratos de idade, percebe-se um desequilíbrio entre gêneros. Por exemplo, nos três estados da Região Sul do Brasil, nos estratos que vão dos 15 até os 65 anos, sempre a proporção de mulheres residentes no meio rural oscila de 79,9 até 93,1 para cada 100 homens também residentes no meio rural. Os autores também comentam que o processo é mais intenso nos municípios menores, com população de até 15 mil habitantes.

Mas além da masculinização, outra face das mudanças demográficas nas pequenas localidades e nos espaços rurais do Sul do Brasil consiste no processo de envelhecimento populacional nestas últimas décadas. Anjos e Caldas (2005) apontam que este processo é muito mais intenso na região Sul do que no conjunto do país. De acordo com os dados da tabela 11, nota-se que ocorre uma diminuição na participação da população mais jovem, reduzindo de 39,93% da população rural na região Sul em 1980, para 28,61% em 2000. Por outro lado, a participação da população mais idosa aumenta de 3,62% da população rural no Sul do país em 1980, para 7,02% em 2000. Aqui convém destacar que, além do processo migratório, há o efeito do aumento da expectativa de vida da população e da redução nas taxas de natalidade. Este processo também pode ser percebido no conjunto do país, mas com menor intensidade.

Tabela 11 - Distribuição da população rural e urbana segundo estratos de idade – Região Sul e Brasil, 1980 e 2000

	Região Sul		Brasil	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano
1980				
De 0 a 14 anos	39,93	34,07	44,16	35,41
De 15 a 64 anos	56,44	61,96	52,05	60,47
65 anos ou mais	3,62	3,97	3,79	4,12
2000				
De 0 a 14 anos	28,61	27,27	35,02	28,35
De 15 a 64 anos	64,37	66,70	59,26	65,77
65 anos ou mais	7,02	6,03	5,72	5,88

Fonte: Anjos e Caldas (2005).

Anjos e Caldas (2005) concluem então, que o processo de êxodo rural já vem sendo debatido há bastante tempo, mas a novidade é a compreensão de que o espaço rural está se convertendo num ambiente masculinizado e envelhecido. Indicam que, ainda que existam pequenas diferenças entre o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o quadro é semelhante em toda a região, mostrando-se de forma mais intensa do que no conjunto do país. E apontam a importância da proposição e implementação de políticas focadas neste “novo” público-alvo, permitindo a permanência das pessoas, a realização de atividades produtivas, a geração de renda e a melhoria das condições de vida, fortalecendo o tecido produtivo e social nos espaços rurais.

No outro estudo que dá continuidade ao tema, Caldas, Anjos, Valente e Schiller (2008) avançam na discussão sobre a previdência social rural, comentando que os benefícios pagos têm representado não apenas a manutenção dos mais idosos no meio rural, mas também um mecanismo de sustentação de outros membros da família e de viabilização da produção agrícola familiar. Da mesma forma como já sugerido por outros autores, os recursos da previdência social rural têm sido analisados como uma espécie de seguro (garantia de renda), ante a permanente instabilidade dos mercados agrícolas e a dificuldade de acesso às políticas públicas de apoio à atividade produtiva. Outros ainda apontam os benefícios previdenciários como fontes indiretas de financiamento das atividades produtivas e como instrumentos de combate à pobreza em áreas rurais.

Caldas, Anjos, Valente e Schiller (2008), buscando capturar a heterogeneidade da agricultura familiar, analisaram o papel das atividades e rendas agrícolas e não-agrícolas. Realizaram estudo de campo em quatro municípios do Rio Grande do Sul (Morro Redondo, Veranópolis, Salvador das Missões e Três Palmeiras), envolvendo a coleta de dados em 238 estabelecimentos rurais. Constatam que a previdência social rural corresponde a mais importante ferramenta de redistribuição da riqueza nas áreas rurais, surgida nas últimas décadas, e incide tanto nos municípios com maior grau de desenvolvimento quanto naqueles marcados pela pobreza e desigualdade, ajudando a reduzir a distância que separa as maiores das menores rendas.

Os resultados apresentados pelos autores (tabela 12) mostram que, dos 238 estabelecimentos pesquisados, 148 tinham a presença de aposentados ou pensionistas (62,2%) e que a renda total se eleva substancialmente nestes casos (ainda que a renda agrícola seja ligeiramente inferior). Outro resultado que chama a atenção é a porcentagem de estabelecimentos que informaram a utilização dos recursos previdenciários para o financiamento das atividades produtivas, variando de 40% no município de Três Palmeiras até 66% em Veranópolis. Interessante, também, é o fato de que as rendas total e agrícola são as mais elevadas justamente no município onde se percebeu o maior uso das aposentadorias e pensões para o financiamento das atividades agrícolas.

Tabela 12 - Renda agrícola e renda total nos estabelecimentos com e sem aposentados ou pensionistas

	R\$/ano
Renda total	
Com aposentados ou pensionistas	19.271,19
Sem aposentados ou pensionistas	13.301,81
Renda agrícola	
Com aposentados ou pensionistas	9.901,11
Sem aposentados ou pensionistas	10.066,25

Fonte: Caldas, Anjos, Valente e Schiller (2008).

Estes resultados confirmam os encontrados anteriormente por Delgado e Cardoso (2001), com base na pesquisa de campo realizada em 6 mil domicílios das regiões Sul e Nordeste do Brasil, que visava avaliar os impactos da previdência social rural. Naquele estudo, os autores indicam que a renda domiciliar das famílias contempladas com benefícios previdenciários estava, em média, 16% acima da renda domiciliar das famílias sem acesso aos recursos da previdência social rural. Apontam, também, que tais benefícios permitem manter cerca de 85% das famílias pesquisadas na região Sul acima da condição de pobreza, e 62% na região Nordeste, ao passo que entre as famílias sem acesso aos benefícios previdenciários estes percentuais caem para 81% na região Sul e 48,5% na região Nordeste.

Os autores também mostram que, na região Sul, as aposentadorias e pensões contribuem com 41,54% (em média) na formação da renda domiciliar, sendo ainda mais importante quanto menor for a renda total auferida. Do total de famílias pesquisadas na região Sul, 44,7% chegam a utilizar o benefício recebido para custear as atividades produtivas. Afirmam desta forma, que a regularidade, segurança e liquidez dos recursos recebidos podem exercer uma importante função na ampliação das oportunidades e a recorrência os gastos com a manutenção de atividades voltadas para o consumo familiar ou para a geração de pequenos excedentes comercializáveis. Os autores concluem que a ampliação dos direitos previdenciários nos espaços rurais, a partir da Constituição Federal de 1988, culminando na elevação do número e do valor dos benefícios concedidos, suscita mudanças importantes que também influenciam as dinâmicas produtivas e as condições de vida no meio rural, destacando o protagonismo das políticas sociais no combate à pobreza em áreas rurais.

9. Exclusão social e pobreza: um diagnóstico no estado de Santa Catarina

O estado de Santa Catarina é reconhecido como um dos estados brasileiros com IDH mais elevado, tem PIB *per capita* em torno de 20% acima da média nacional e

caracterizado por uma marcante ruralidade, baseada em modelos agrícolas familiares, herdados principalmente de imigrantes europeus, com forte coesão comunitária, diversificação produtiva e integração com o segmento agroindustrial. Entretanto, nas últimas duas décadas, o fortalecimento e consolidação dos sistemas agroindustriais, particularmente nos setores de aves, suínos e fumo, ocorreu de modo excludente, buscando ganhos de escala e maior concentração da produção.

Em 2003, o governo do estado de Santa Catarina, por intermédio do Instituto de Planejamento e Economia Agrícola (Instituto Cepa/SC), encaminhou um diagnóstico para identificar as situações de exclusão social e pobreza, bem como o mapeamento das regiões com maior prevalência de subnutrição e fome (Borchardt, 2003). A análise foi realizada para o estado como um todo, bem como com a distinção entre áreas rurais e urbanas, e por regiões. A finalidade era a de propor e implementar políticas públicas, de forma descentralizada, com a participação dos municípios e da sociedade civil.

Tal diagnóstico partia da discussão de que a exclusão social e a fome não são fenômenos associados somente à falta de renda, mas que deveriam ser compreendidos levando em conta outros aspectos, como a integração social, acesso a serviços públicos, harmonia com o meio ambiente e satisfação pessoal. Contudo, apesar desta consideração inicial, o diagnóstico foi feito com base na análise da renda das famílias, escolha esta justificada pela disponibilidade de dados e por motivos operacionais. Foram utilizados os dados disponíveis no Censo Demográfico de 2000, tendo como unidade de análise os domicílios, para a definição das linhas de pobreza (renda *per capita* inferior a R\$180,00) e de indigência (renda *per capita* inferior a R\$90,00 – caracterizada naquele diagnóstico como a situação de renda insuficiente para garantir a própria alimentação).

Apesar dos bons resultados que o estado de Santa Catarina apresenta em termos gerais, são percebidas diferenças entre as áreas rurais e urbanas, além de grandes disparidades regionais. A tabela apresentada logo abaixo permite verificar a maior ocorrência de pessoas em condições de pobreza nas áreas rurais. Por exemplo, segundo os critérios utilizados, enquanto o número de pobres alcança 29,4% da população nas áreas urbanas, chega até 44,9% nas áreas rurais. Aqui convém alertar para a possibilidade de subestimação das rendas rurais, conforme já apontado em diversos estudos, o que pode impor limitações a estas análises comparativas.

Tabela 13 - Ocorrência de pessoas em situação de indigência ou pobreza, conforme área rural ou urbana – Santa Catarina, 2000

	Nº de pessoas	% de pessoas indigentes	% de pessoas pobres
Santa Catarina	5.356.360	12,4	32,7
Rural	1.138.416	19,7	44,9
Urbano	4.217.944	10,5	29,4

Fonte: Borchardt (2003).

Também as disparidades regionais são marcantes. O percentual de pobres vai desde 16,6%, na região de Blumenau, até 55,6%, na região de Curitiba. As regiões localizadas no Planalto e no Oeste Catarinense, especialmente as mais próximas à fronteira com o Paraná, são as que apresentam os percentuais mais elevados de pessoas indigentes ou pobres. Também são as regiões com menores valores do IDH-municipal, bem como com menores acessos a serviços públicos (abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e telefonia).

Além disso, o diagnóstico aponta que as populações indígenas no estado (que correspondem a apenas 0,27% da população catarinense) encontram-se majoritariamente em condições de pobreza (mais de 54% das pessoas identificadas como indígenas encontram-se abaixo da linha delimitada como de pobreza), sofrendo também com a falta de demarcação de suas áreas, carências no acesso aos serviços públicos e falta de políticas diferenciadas.

O estudo conclui destacando a relevância da análise regionalizada, bem como da identificação de públicos específicos. Para a proposição de políticas públicas que permitam o alívio à pobreza, o diagnóstico reforça a importância não apenas do fomento de atividades geradoras de renda, mas também do provimento de serviços públicos que permitam melhorar as condições de vida tanto nas áreas rurais como nas urbanas.

10. Fatores determinantes da pobreza rural e urbana em Santa Catarina

Buscando identificar os fatores determinantes da pobreza rural e comparar com as situações urbanas, Santos Filho (2008) aplica um modelo econométrico utilizando os dados do censo demográfico para o estado de Santa Catarina. Apesar da economia da região ser marcada por um grande dinamismo, que envolve todos os setores e apresenta taxas de crescimento acima das médias nacionais, os efeitos distributivos são muito diversos. O autor reforça a ideia de que os desequilíbrios na distribuição de renda permanecem fortes entre as regiões e dentro delas, e que a verificação dos fatores determinantes da pobreza pode auxiliar na elaboração de estratégias para combatê-la. Destaca, também, que apesar de serem espaços cada vez mais integrados, a distinção

entre o rural e o urbano se mantém presente, assim como na maior parte das regiões dos países em desenvolvimento, e que as áreas rurais apresentam índices de pobreza mais elevados que as urbanas, fenômeno este determinado por fatores estruturais, como a ausência ou deficiência de escolas, baixa qualidade dos serviços sanitários, ineficiente estrutura de transportes, entre outros.

Apesar de reconhecer que a pobreza deve ser entendida nas suas manifestações multidimensionais, como as condições de habitação inapropriadas, a desnutrição, a incidência de doenças, a falta de acesso a serviços básicos como água encanada e eletricidade, e a taxa de mortalidade infantil elevada, o autor indica a dificuldade de mensuração de todos estes elementos e opta por analisar a pobreza a partir de informações da renda. Utiliza, então, a linha de pobreza de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* para a aplicação de um modelo *logit*, tendo os domicílios como unidade de análise.

A estimação do modelo econométrico resulta em coeficientes que permitem a análise das probabilidades dos membros dos domicílios situarem-se abaixo da linha de pobreza, em função das características estruturais (fatores determinantes) consideradas. Entre as variáveis utilizadas para caracterizar estes fatores estão o sexo do responsável pelo domicílio, idade, escolaridade, a composição da família, a ocorrência de migração recente e as principais fontes de renda (principalmente nas áreas rurais, permitindo capturar a importância das atividades não-agrícolas).

Já avançando nos resultados encontrados por Santos Filho (2008) há a verificação de que a pobreza ocorre com maior prevalência nas áreas rurais de Santa Catarina. Enquanto no meio rural 24,91% dos domicílios aparecem abaixo da linha de pobreza, no urbano somente 10,43% se encontram nesta situação. Nas áreas rurais também a escolaridade é mais baixa (5,2 anos, em contraste com os 7,9 anos nas áreas urbanas).

Com base na estimação do modelo *logit*, a maioria dos coeficientes associados aos fatores determinantes da pobreza aparece como significativos. Em primeiro lugar, e confirmando os resultados já apontados para o Rio Grande do Sul, merece destaque que a probabilidade de ser pobre é maior quando o responsável pelo domicílio é do sexo feminino, tanto nas áreas rurais como nas urbanas (mas nestes casos com efeito mais acentuado). Assim, confirma-se também na região Sul do país a relação entre pobreza e gênero, já sugerindo a importância de políticas mais direcionadas às mulheres para aliviar as condições de maior vulnerabilidade.

A seguir, à medida que aumenta a idade do responsável pelo domicílio, diminui a probabilidade de se encontrar abaixo da linha de pobreza, concordando com outros estudos que apontam o papel das aposentadorias e pensões recebidas pelos mais idosos na elevação da renda domiciliar e no alívio das situações de pobreza principalmente

nas áreas rurais. Também a escolaridade é um fator determinante de maior importância na redução da pobreza, tanto rural como urbana, mais uma vez confirmando que os investimentos em educação ajudam a melhorar os níveis de renda e as condições de vida das famílias.

Mas um resultado apresentado pelo autor, específico para o meio rural, que chama muito a atenção é a importância das atividades não-agrícolas na redução da pobreza. Os domicílios rurais que declaram ter alguma atividade não-agrícola como principal fonte de renda (quase 40% do total dos domicílios rurais no estado) têm uma redução de 17,3% na probabilidade de situar-se abaixo da linha de pobreza. Estes resultados são coerentes com as transformações pelas quais o rural da região Sul vem passando, citadas no início deste trabalho, e conduzem à discussão de algumas implicações para a redução da pobreza. A geração de renda por meio de atividades não-agrícolas é uma estratégia presente e de grande importância que merece ser fomentada por ações e programas da esfera pública.

11. Pobreza como escassez dos meios de produção: uma análise nas comunidades rurais pobres no Paraná

O estudo ora referido (Bazotti, Marques, Nazareno e Villa Verde, 2007) trata de uma avaliação do Projeto Paraná 12 Meses, projeto este desenvolvido por convênio do Governo do Estado do Paraná com o Banco Mundial, com foco no alívio à pobreza em áreas rurais. A avaliação foi realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), em pesquisa nas denominadas comunidades rurais pobres daquele estado. Tal estudo procura analisar as características dos estabelecimentos e das condições produtivas em que é desenvolvida a atividade agropecuária.

Apesar de não citar a Abordagem das Capacitações como marco teórico, segue na mesma linha dos trabalhos referidos anteriormente neste capítulo, avançando para a análise "além da renda". Considera a pobreza não apenas como situação de baixa renda, mas como privação de meios para o atingimento de realizações. O artigo leva em consideração as condições de privação ou acesso restrito a recursos produtivos que podem conduzir à exclusão. Assim, mais do que a discussão sobre a geração de emprego e renda, o estudo aponta para a importância de outros temas, como a manutenção e conservação das moradias rurais, a regularização fundiária e a facilitação no acesso a bens e serviços.

A pesquisa do Ipardes foi feita inicialmente com 750 famílias em 341 comunidades localizadas em 199 municípios do Paraná, a partir de um cadastro inicial de 12.263 produtores. Num segundo momento foram realizadas 562 entrevistas, procurando capturar uma grande diversidade de situações.

Os principais resultados apresentados permitem destacar inicialmente alguns aspectos sociodemográficos e de infraestrutura. Por exemplo, entre as famílias rurais mais pobres, beneficiárias do projeto, o número de membros que compõe o núcleo familiar é mais elevado. Os resultados mostram que, em média, estas famílias são compostas por 3,9 pessoas, enquanto os dados da Pnad para os domicílios rurais no Paraná indicam uma média de 3,6 pessoas. E assim como o trabalho de Anjos e Caldas (2005), referido anteriormente, Bazotti, Marques, Nazareno e Villa Verde (2007) também destacam o processo de masculinização e de envelhecimento nas áreas rurais, apontando para um processo de maior vulnerabilidade social. As autoras destacam que é crescente o número de famílias rurais cuja manutenção é condicionada pelo acesso a aposentadorias e pensões.

Em relação à escolaridade, as autoras destacam que é baixa, sendo que na maioria dos casos os responsáveis estudaram apenas até a 4ª série. Bazotti, Marques, Nazareno e Villa Verde (2007) distinguem as famílias que tem produção voltada para os mercados (indústrias, varejos, vizinhança) daquelas que produzem somente para o autoconsumo ou que não tem produção. Nesta distinção, percebem que as famílias que não tem acesso aos mercados agrícolas são justamente aquelas com médias de idade mais elevadas e níveis mais baixos de escolaridade, percebendo-se mais vulneráveis.

Também são apontadas deficiências na infraestrutura (limitações no acesso à água e energia elétrica, inadequação do número de pessoas por cômodo nos domicílios) e nos meios de produção (limitação no tamanho dos estabelecimentos, condição de posse da terra, falta ou inadequação das benfeitorias e equipamentos). Por fim, as autoras comentam que a privação no acesso e/ou na adequação de tecnologias para as atividades produtivas podem levar a menor produtividade e também maior penosidade do trabalho agrícola.

Por outro lado, sugerem que o acesso a políticas públicas voltadas para este público específico, como o Projeto Paraná 12 Meses bem como o Pronaf, pode possibilitar a ampliação de oportunidades pela melhoria do acesso aos meios produtivos e aos mercados, contribuindo na geração de renda agrícola. As autoras destacam também a importância das rendas não-agrícolas na formação da renda das famílias, como pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 14 - Origem da renda das famílias rurais que dispõem de renda agrícola - Paraná, 2005

	%
Somente Renda Agrícola	32,5
Renda Agrícola + Renda de Outras Fontes	31,4
Renda Agrícola + Aposentadorias ou Pensões	23,5
Renda Agrícola + Renda de Outras Fontes + Aposentadorias ou Pensões	12,6
-	100,0

Fonte: Bazotti, Marques, Nazareno e Villa Verde (2007).

Entretanto, no que se refere à formação da renda, os resultados da pesquisa permitem notar que as famílias que tem o espaço rural apenas como moradia, sem desenvolver atividades produtivas, têm uma dependência muito maior dos benefícios da previdência social. Conforme os resultados apresentados pelas autoras, 54,1% das famílias que não dispõem de renda agrícola recebem apenas aposentadorias ou pensões, circunstância que as leva a considerar que a vulnerabilidade social é maior nos casos em que há privação ou restrição no acesso aos meios produtivos.

Desta forma, Bazotti, Marques, Nazareno e Villa Verde (2007) concluem que a destituição, carência ou inadequação dos meios produtivos (seja terra, benfeitorias, equipamentos, crédito ou tecnologia) impõem condições que restringem a saída das situações de pobreza em que as famílias se encontram. Apontam que as políticas de alívio à pobreza e de desenvolvimento nas áreas rurais deve levar em conta a compreensão das realidades diferenciadas, bem como das especificidades de cada grupo ou segmento da população.

12. Políticas de combate à pobreza rural: algumas recomendações

Para finalizar esta reflexão, contribuimos com alguns comentários sobre políticas públicas para o combate à pobreza rural, seus alcances e limitações, tecendo algumas recomendações. Este trabalho focou nas especificidades da região Sul do Brasil para compreender as novas faces da pobreza em áreas rurais, tendo em vista o contexto das transformações percebidas em diversas dimensões. Nesta perspectiva, a análise não foi restringida às condições de renda, embora não se ignore a sua importância. A partir de um acúmulo de experiências, projetos e publicações sobre o tema, procurou-se caracterizar uma heterogeneidade de situações de vulnerabilidade ou falta de oportunidades que podem conduzir às situações de pobreza rural. Neste sentido, tratou-se as novas “caras” da pobreza na região Sul do país não somente como insuficiência de renda, mas como limitações no acesso a recursos e a oportunidades, como insegurança alimentar, como vulnerabilidade frente a situações adversas (por exemplo, a seca),

como discriminação de etnia ou de gênero, como exclusão ou escassez de meios de produção ou infraestrutura.

Em vista das características diferenciadas das situações apresentadas, da heterogeneidade na compreensão da pobreza em áreas rurais, da complexidade das análises multidimensionais, pode-se considerar que as políticas de combate à pobreza devem envolver muito mais do que o fomento à atividade produtiva e à geração de renda, o qual tende a ser seletivo ou excludente, mais direcionado a determinadas atividades ou tipos de produtores. Também se pode considerar que as políticas de combate à pobreza devem incluir políticas sociais, como os benefícios da previdência social rural, embora não devam se restringir a elas, bem como medidas de infraestrutura e acesso a serviços públicos, visando à redução das desigualdades.

Nestas considerações finais, vale a pena ainda citar mais um trabalho sobre a pobreza rural na região Sul do Brasil, elaborado por Schneider e Fialho (2000), que faz a proposição de políticas a partir da diferenciação de dois tipos de pobreza: um histórico-estrutural, consequência da formação social na região Sul, das relações de trabalho nas atividades produtivas mais extensivas e da exclusão; e outro colonial, resultado das limitações no acesso a recursos, da estrutura fundiária baseada em minifúndios e do baixo poder de barganha nas relações com os mercados. Os autores avançam, então, na sugestão de políticas de superação da pobreza rural, destacando a importância da reforma agrária, que facilita o acesso à terra, e das aposentadorias e pensões rurais, que garantem renda às famílias mais desfavorecidas. Mas também apontam a necessidade do fortalecimento e valorização da agricultura familiar, o incentivo à agregação de valor por meio da agroindustrialização, o estímulo à permanência dos jovens agricultores no campo, o estímulo à realização de atividades e à geração de rendas não-agrícolas (como pela prestação de serviços, atividades de manufatura ou transformação). Por meio destas diversas formas de ação, as políticas públicas podem ter efeitos na criação e ampliação de oportunidades, ajudando a reduzir vulnerabilidades e aliviar as situações de pobreza nos espaços rurais.

Retomando os conceitos trazidos pela Abordagem das Capacitações, tal reconhecimento das distintas "caras" da pobreza rural leva a pensar na importância de dispor de instrumentos que visam reduzir vulnerabilidades, ampliar as oportunidades, dar acesso a intitamentos que permitam aos pobres rurais ampliar capacidades, exercer escolhas e realizar funcionamentos. A partir dos resultados sobre vulnerabilidade e pobreza frente aos vetores de mudança (mudança climática, mudança demográfica, mudança na estrutura dos mercados, mudança no ambiente institucional) deve-se pensar em instrumentos diferenciados, complementares, cada um com seus alcances e limitações, mas todos agindo sobre a redução das vulnerabilidades, na criação e ampliação das oportunidades.

Políticas de fomento à diversificação produtiva e produção para o autoconsumo podem ajudar nas estratégias de garantia de autonomia, de enfrentamento de riscos e de redução da insegurança alimentar. A diversificação e diferenciação da produção, aproveitando características e valores regionais, tradições e costumes, também pode conduzir a maior agregação de valor e incremento de renda, aproveitando demandas que são crescentes nos mercados da região. Neste sentido, programas federais como o Pronaf Agroindústria e o Mais Alimentos, e programas estaduais de incentivo a pequenas e médias agroindústrias rurais, como o Programa Fábrica do Produtor no Paraná e o Programa Selo Gaúcho no Rio Grande do Sul tiveram importância na abertura de novos mercados, na agregação de valor aos produtos e no incremento da renda. Também políticas de estímulo à cooperação, ao associativismo e à formação de redes, mais focadas nos mercados locais e regionais, como a UCAF (Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste Catarinense) e a CooperOeste (Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária do Oeste Catarinense), podem possibilitar ganhos de escala, facilitação do acesso a mercados e fortalecimento do poder de barganha dos agricultores.

Entretanto, conforme se discutiu no início do capítulo, o cenário é de consolidação e o fortalecimento de cadeias e complexos agroindustriais, especialmente na região Sul do Brasil, e de intensificação das relações de dependência e de subordinação dos agricultores, bem como de acentuação das possibilidades de exclusão. Neste ponto, é de grande importância citar também o alcance das políticas públicas de criação e ampliação de mercados institucionais. Exemplos como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) são fundamentais para ilustrar a ampliação do acesso aos mercados, que, retomando os conceitos da Abordagem das Capacitações, permitem abrir oportunidades, atingir realizações (ou funcionamentos) e reduzir as situações de pobreza. Entre as limitações para o êxito das políticas de criação e ampliação de mercados institucionais está a necessidade de organização, conjugando ações das prefeituras, dos órgãos de assistência técnica e de associações de produtores. Contudo, conforme analisado por Müller (2007) a partir de três casos no estado do Rio Grande do Sul, os caminhos perseguidos pelo PAA foram variados e muito particulares, com uma diversidade de arranjos institucionais e de relações entre os atores sociais. Existem assimetrias de informação e de poder, de modo que um maior número de atores envolvidos, incluindo associações, cooperativas e organizações não-governamentais pode reduzir as diferenças no nível de poder que cada um dispõe e possibilitar resultados mais efetivos.

No mesmo sentido, dadas as formas de ocupação da maior parte dos espaços rurais na região Sul e de suas trajetórias ao longo do tempo, cabe ainda destacar a importância de uma contínua valorização da agricultura familiar, com a utilização de instrumentos

de política pública como o Pronaf. Um dos aspectos importantes do programa para o fortalecimento da agricultura familiar é o reconhecimento da sua diversidade e aplicação de distintas modalidades. Vale citar modalidades como o Pronaf Mulher, Pronaf Jovem Rural, Pronaf Pecuária Familiar, Pronaf Agroecologia, Pronaf Agroindústria e Pronaf Turismo Rural que ampliam o acesso ao crédito, atendendo públicos distintos ou atividades diferenciadas, e possibilitam a redução das desigualdades. Entretanto, tal valorização ainda requer a melhoria dos serviços de extensão rural e assistência técnica, voltadas para a compreensão dos desafios que este público enfrenta, que possam permitir a ampliação dos intitamentos e das capacitações. Da mesma forma, as atividades de pesquisa merecem ser mais focadas na realidade deste público-alvo. As políticas públicas e as instituições de pesquisa e extensão rural devem ser focadas na ampliação de oportunidades que tenham como resultado não apenas a melhoria das condições produtivas e dos índices de produtividade, mas principalmente a melhoria das condições de vida nos espaços rurais.

Contudo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, de estímulo à diversificação produtiva e agroindustrialização, e de acesso aos mercados institucionais tendem a atender um público já mais consolidado, com mais acesso a estas oportunidades, com mais proximidade e acesso ao setor financeiro e aos órgãos de assistência técnica e de extensão rural. O público dos mais excluídos, mais vulneráveis, mais pobres em geral não consegue alcançar estes acessos e permanece nas situações de pobreza. Para estes, as políticas sociais como o Programa Bolsa-Família ou os benefícios previdenciários ainda são fundamentais para aliviar as situações de pobreza. Conforme resultados apontados em diversos estudos citados neste capítulo e também comentados por Pessanha (2000), o quadro da pobreza e insuficiência no acesso aos benefícios sociais afeta distintamente os segmentos e categorias sociais, reforçando as desigualdades entre gêneros e entre etnias. Oportunidades focadas nos públicos mais vulneráveis precisam ser apresentadas.

O acesso facilitado ao crédito para este público mais excluído pode ser encaminhado de forma mais desburocratizada, com juros mais acessíveis e redução das exigências de garantias, pelos programas de microcrédito. Por meio das cooperativas de crédito no meio rural, as experiências até agora mostram a concessão de formas mais ágeis, mais baratas e mais efetivas na aplicação e controle dos recursos, com a redução dos riscos envolvidos (Mielitz Netto, 2003). No Sul do Brasil, experiências das cooperativas de crédito rural com interação solidária, como a Cresol, CREHNOR e Sicredi são exemplos de maior capilaridade, apoiando atividades (não necessariamente agrícolas) geradoras de emprego e de renda no meio rural, e com isso criando novas oportunidades, ajudando na redução da pobreza. Estas experiências iniciaram na década de 1980 e se ampliaram ao longo das décadas de 1990 e 2000, atendendo agricultores familiares num grande

número de municípios da região Sul, pelo repasse de recursos federais ou dos próprios associados, com o objetivo central de promover a inclusão e a participação social. Estas cooperativas também dispõem de programas voltados para os jovens, mulheres e idosos, estimulando a formação de grupos nas comunidades rurais. Além do acesso facilitado aos serviços financeiros, vale a pena citar os programas para a construção ou melhoria das moradias rurais, em parceria com o Governo Federal, repassando recursos com juros mais baixos, maior período de carência e parte dos recursos a fundo perdido. A melhoria das condições de vida no meio rural é um importante elemento para a redução das desigualdades em relação ao urbano, para o estímulo à permanência e contenção do êxodo rural.

No contexto no “novo” rural, conjugando novas atividades agrícolas e atividades não-agrícolas, Lima e Piacenti (2009) destacam a relevância de também pensar em políticas de estímulo à pluriatividade e o acesso a rendas não-agrícolas. Os autores estimam que, na região Sul do Brasil, as famílias exclusivamente agrícolas, embora em maior número, percebem apenas 70% da renda total das famílias que possuem parcela não-agrícola. Argumentam que as fontes de renda não-agrícolas contribuem para a diminuição da pobreza e das desigualdades no meio rural, trazendo até mesmo efeitos positivos para as atividades agrícolas, por meio do relaxamento de restrições como o difícil acesso e os riscos envolvidos na tomada de crédito.

Por fim, levando em conta o papel estratégico que o espaço rural desempenha no processo de desenvolvimento, suas interações com o urbano, as relações com os mercados (de terras, de crédito, de insumos, de produtos), bem como suas interações com o meio ambiente, é imprescindível pensar em políticas de alívio à pobreza fundamentadas na melhoria da infraestrutura, na melhoria do acesso aos intitamentos que possibilitam a expansão das capacitações e a superação das diferentes formas de pobreza. Neste último ponto, o acesso à energia elétrica e água, a melhoria das condições de transporte e comunicações, o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer, são condições fundamentais para a superação da pobreza nas áreas rurais. Tais pontos relacionados à infraestrutura nas áreas rurais devem ser combinados com ações de redução da degradação e o manejo preservacionista dos recursos naturais, visando amenizar vulnerabilidades frente às condições adversas.

Programas implementados na região Sul do país, pelos governos estaduais com a participação de recursos do Banco Mundial, tiveram como ênfase o alívio à pobreza e a redução da degradação ambiental, com medidas de apoio à infraestrutura rural e à geração de renda. Podemos citar os programas Paraná Rural e Paraná 12 meses, Microbacias em Santa Catarina, e RS Rural e Pró-Guaíba no Rio Grande do Sul. Alguns estudos foram realizados para a avaliação dos alcances e das limitações destes programas, destacando, por um lado, o fortalecimento e organização das comunidades, mudanças na

estrutura produtiva, e melhorias nas condições de moradia e nas condições ambientais; por outro lado, também indicam a dependência do envolvimento de agentes externos na execução de atividades, a menor participação do público mais excluído e, por vezes, a aplicação de recursos em atividades descoladas das potencialidades da região.

Para concluir, o enfrentamento da pobreza nas áreas rurais, mais do que com ações geradoras de renda, só pode ocorrer mediante a ampliação da inclusão social, o favorecimento dos grupos mais excluídos, a redução das desigualdades, com o aumento da cidadania e da participação social e a garantia do acesso à educação no campo, com a facilitação do acesso aos recursos, sua adequada utilização e preservação, e o estímulo à descentralização das ações e políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ANJOS, Flávio S. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

ANJOS, Flávio S. e CALDAS, Nádia V. O futuro ameaçado: o mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagrarização. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v.26, n.1, p.661-694, jun. 2005.

ANJOS, José C. G. Raça e pobreza rural no Brasil Meridional: a comunidade de São Miguel dos Pretos – um estudo de caso. **Teoria e Pesquisa**, n.42-43, jan.-jul.2003, p.199-220.

BAZOTTI, Angelita; MARQUES, Lenita M.; NAZARENO, Louise R.; VILLA VERDE, Valéria. Agricultores pobres, pobres agricultores: o círculo vicioso da escassez dos meios de produção e da pobreza. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. **Anais...**, Londrina, PR, 2007.

BORCHARDT, Ilmar. **Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: mapa da fome**. Florianópolis: SDS/Instituto CEPA/SC, 2003.

BREWER, J. et alii. **A blueprint to end hunger**. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2004.

CALDAS, Nádía V.; ANJOS, Flávio S.; VALENTE, Glaciele B. e SCHILLER, Henrique V. Previdência social rural e agricultura familiar: o alcance de uma política pública no Rio Grande do Sul. 4º Encontro de Economia Gaúcha. **Anais...**, Porto Alegre, 2008.

COSTA, Ana M. e WAQUIL, Paulo D. O empobrecimento e a vulnerabilização da população rural em situações de seca: o caso de Santo Cristo, RS. 4º Encontro de Economia Gaúcha. **Anais...**, Porto Alegre, 2008.

DEL GROSSI, Mauro E. e GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural: uma abordagem ilustrada. Londrina: IAPAR, 2002.

DELGADO, Guilherme C. e CARDOSO Jr., José C. Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. In: LEITE, Sérgio (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre, Ed. da Universidade, 2001. p. 225-250.

FIDA – *International Fund for Agricultural Development*. **Hacia una región sin pobres rurales**. Santiago: FIDA, 2000.

FRITZ, Karen B. B.; WAQUIL, Paulo D. e MATTOS, Ely J. A insegurança alimentar no Rio Grande do Sul: uma análise comparativa entre o rural e o urbano. 4º Encontro de Economia Gaúcha. **Anais...**, Porto Alegre, 2008.

FRITZ, Karen B. B. **A insegurança alimentar no rural do Rio Grande do Sul: análise da privação de uma capacitação básica**. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2009. (Tese de doutorado).

GRISA, Catia. **A Produção “pro gasto”: um estudo comparativo do autoconsumo no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2007. (Dissertação de mestrado).

HASENBALG, Carlos A. A pesquisa das desigualdades raciais no Brasil. In: SILVA, N. **Relações raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1992. p.9-16.

KAGEYAMA, Angela A. **Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

LADERCHI, Caterina R.; SAITH, Ruhi e STEWART, Frances. **Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: does this matter?** Paper for WIDER Conference on Inequality, Poverty and Human Well-being. Helsinki, 2003.

LIMA, João R. F. e PIACENTI, Carlos A. O papel das rendas não-agrícolas para a redução da pobreza e concentração na Região Sul. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p.51-73, set. 2009.

MALUF, Renato S. O novo contexto internacional da segurança alimentar. In: BELIK, W. e MALUF, R. (orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas: IE/UNICAMP-REDCAPA-CPDA, 2000, p.37-63.

MALUF, Renato S. **Caderno Segurança Alimentar**. 2006.

MATTEI, Lauro F. **Pluriatividade e desenvolvimento rural no estado de Santa Catarina**. Campinas: UNICAMP, 1999. (Tese de doutorado).

MATTEI, Lauro F. e MALUF, Renato S. **Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento**. Documento apresentado com base nas questões debatidas durante o V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em Recife, de 24 a 26 de novembro de 2010.

MATTOS, Ely J. e WAQUIL, Paulo D. Pobreza rural do Rio Grande do Sul: comparando abordagens. 3º Encontro de Economia Gaúcha. **Anais...**, Porto Alegre, 2006.

MIELITZ NETTO, Carlos G. A. Avaliação das condições de crédito: geração de renda do RS Rural. In: PRETTO, José M. (org.) **Cooperativismo de crédito e microcrédito rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

MÜLLER, Ana Luiza. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2007. (Dissertação de mestrado).

PESSANHA, Lavínia D. R. A pobreza rural na América Latina. **Perspectivas rurales**, ano 4, n.1, p.7-23, 2000.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento humano – 2001**: fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano. 2001. (disponível em www.pnud.org.br).

REOLON, Cleverson A. Mesorregião Oeste Paranaense: do “sertão paranaense” à integração regional e nacional através do sistema de cidades. In: RINALDI, Rubia N. (org.) **Perspectivas do desenvolvimento regional e agronegócio**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2009. p. 15-32.

SANTOS FILHO, Jonas I. Fatores determinantes da pobreza rural e urbana em Santa Catarina. IIº Encontro de Economia Catarinense. **Anais...**, Florianópolis, 2008.

SCHNEIDER, Sergio e FIALHO, Marco A. V. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, RS, v.8, n.15, p.117-149, 2000.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SEN, Amartya K. **Poor, relatively speaking**. Oxford Economic Papers, v.35, n.1, p.153-169, mar. 1983.

SEN, Amartya K. **Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações**. Lisboa: Terramar, 1999.

SEN, Amartya K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHAFFER, Paul. **New thinking on poverty: implications for poverty reduction strategies**. United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA), Expert Group Meeting on Globalization and Rural Poverty, 2001. (disponível em www.un.org).

STERNBERG, Sheila. A ocupação nos COREDES do RS: um exercício a partir dos censos demográficos de 1970 a 2000. In: PAIVA, Carlos A. (org.) **Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p.255-284.

TESTA, V. M.; NADAL, R.; MIOR, L. C. **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: proposta para discussão**. Florianópolis: EPAGRI, 1996.

CAPÍTULO VIII

ESPECIFICIDADES DA POBREZA RURAL NA REGIÃO CENTRO- OESTE DO BRASIL

■ **Pedro Abel Vieira**

Pesquisador da Embrapa Transferência de
Tecnologia.

1. Introdução

Nas duas últimas décadas o Brasil passou por profundas transformações estruturais, entre as quais a consolidação de novas áreas de dinamismo econômico, como a região Centro-Oeste.

As dimensões da pobreza

São vários os conceitos de pobreza, porém, todos convergem para que a pobreza seja uma situação de insegurança derivada da impossibilidade de acesso a recursos para satisfazer às necessidades físicas, sociais e/ou psíquicas básicas do ser humano tais como alimentação, habitação, educação, saúde e segurança. São vertentes da pobreza o desemprego, a distribuição de renda, a segregação social e a democracia. De modo geral, se avalia a pobreza como função da renda, ou seja, é um conceito fundamentalmente econômico, a despeito de ter impactos políticos e sociais. Assim, há dois conceitos básicos de pobreza: a pobreza absoluta e a pobreza relativa. Uma pessoa ou um domicílio é pobre quando a renda não garante as necessidades básicas de reprodução física, medida por uma quantidade mínima de calorias, de moradia, de vestuário e de locomoção, porém, se a renda não permite adquirir os bens necessários à reprodução física, é um caso de pobreza extrema. Além da intensidade de pobreza, a sua desigualdade é um indicador importante. Outro conceito de pobreza, a pobreza relativa, considera a vertente monetária. Nesse caso, é considerado pobre o indivíduo ou domicílio, cuja renda é inferior a um determinado valor, variando entre 40 e 60% da renda média, dependendo da região. Considerando o exposto, a profundidade e as desigualdades entre os pobres são os fatores mais importantes, uma vez que a pobreza monetária, absoluta ou relativa, é insuficiente e pode conduzir a interpretações errôneas. A pobreza não é apenas monetária, ela possui várias dimensões havendo a necessidade de considerar indicadores que contemplem as vertentes não-monetárias como saúde, educação, segurança, segregação social e instituições (democracia), entre outras. Dada a facilidade do recorte, a dinâmica do produto é um bom indicador para espacialização da pobreza, a partir do qual é possível analisar as demais vertentes da pobreza de modo a caracterizar as suas dimensões (ONU, 2003).

Essas transformações envolvem mudanças demográficas e institucionais profundas e que se traduzem em uma reconfiguração da própria sociedade, em que pese a resiliência de traços históricos, como a concentração do poder, a desigualdade e a pobreza. A região Centro-Oeste, novo polo de expansão da agricultura e do agronegócio, tem papel fundamental na atual conformação brasileira (Vieira Junior, 2006).

A questão da pobreza, em qualquer nação, aparece sob diversos ângulos e, de modo geral, as opções para superá-la não têm atacado as causas ou origem. A pobreza não pode ser definida de forma única e universal; contudo, é inquestionável que se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico.

Nas últimas décadas o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil melhorou substancialmente, o que não foi suficiente para modificar o quadro geral de iniquidade e má distribuição de renda, uma das causas fundamentais da pobreza brasileira. No caso do Centro-Oeste, como será demonstrada nesse trabalho, a prosperidade da agricultura provocou elevação da renda e do emprego e contribuiu para aliviar as desigualdades. Como a densidade populacional da região é baixa, a questão da pobreza rural não é tão grave quanto em outras regiões brasileiras, como o Norte e o Nordeste. Porém, essa dinâmica exitosa, conforme também ficará evidenciado, é desigual no interior da região, o que pode representar problemas sociais no futuro. Ainda, como também será indicada, a dinâmica econômica do Centro-Oeste foi calcada na abundância de recursos naturais, notadamente terras para agricultura e reservas minerais, o que também representa riscos de sustentabilidade para o modelo de desenvolvimento. Assim, a questão central da região Centro-Oeste na atualidade não é a situação da pobreza rural, mas o que fazer para garantir a prosperidade no futuro.

Em anos recentes, há crescente preocupação da sociedade com a necessidade de reverter a pobreza, haja vista o atual *slogan* do Governo Federal: "*Um país rico é um país sem pobreza*". Para tanto, vem se criando mecanismos de participação e controle social, programas, projetos e ações que indicam um movimento de transformações positivas. Entretanto, para o estabelecimento de políticas adequadas, além de quantificar, é necessário qualificar espacialmente as vertentes e as dimensões da pobreza.

Nossa reflexão não foca nos indicadores habituais de pobreza (renda, educação, saúde ou emprego), mas sim na dinâmica socioeconômica da região e suas implicações sobre o desenvolvimento sustentável. A pergunta que nos orienta é como garantir o processo virtuoso de redução das desigualdades e os baixos índices de pobreza rural no futuro? Para tanto, quantificamos e qualificamos espacialmente a relação entre o produto e alguns indicadores de pobreza, como a renda e a educação. Nos dois pri-

meios tópicos apresentamos breve descrição da região Centro-Oeste e as principais transformações contemporâneas. No terceiro discutimos as dinâmicas espaciais dos produtos agrícolas, industrial e serviços, e em seguida os seus efeitos desta dinâmica sobre a renda e a educação, bem como sobre a estrutura espacial populacional. A análise conjunta dos resultados obtidos indicará as mudanças estruturais ocorridas na região Centro-Oeste e seus impactos sobre a pobreza rural, assunto do quarto tópico. A partir dessa análise, no último tópico, serão propostas políticas para superação da pobreza rural no Centro-Oeste.

2. A região Centro-Oeste

Composta em sua maior parte por áreas de cerrado, mas abrangendo também a planície do Pantanal a oeste, e a Floresta Pré-Amazônica ao Norte de Mato Grosso, o Centro-Oeste é constituído atualmente pelo Distrito Federal, e pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

A ocupação da região Centro-Oeste do Brasil teve início no século XVI e, por longo período, foi considerada um “vazio demográfico” ou, no máximo, pensada como uma região vocacionada para atividades agrícolas de subsistência, extrativismo e mineração rudimentar. Na atualidade é um exemplo de região de fronteira agrícola que se consolida como área de moderna produção agroindustrial após a transformação de sua base produtiva.

Nas últimas décadas as fontes de crescimento da economia regional foram a agropecuária, o extrativismo de madeira e algumas polos de mineração. A mineração, com raras exceções no norte de Goiás, é uma atividade em decadência e que provocou poucos encadeamentos com a economia regional. Já o extrativismo da madeira, antecessor da pecuária e da agricultura na região amazônica, deixou legados negativos à região, em particular a degradação ambiental.

Os sistemas agrícolas voltados para a produção de matérias-primas, notadamente grãos e carnes, desencadearam processos de crescimento da indústria regional, sobretudo na agroindústria, com unidades intensivas em capital, alta produtividade e forte encadeamento com o setor serviços, à jusante e à montante das indústrias de transformação. Os desdobramentos desse processo resultaram na transformação da base econômica primária, que alterou os setores secundário e terciário regionais.

Como se sabe, as políticas de incentivo à modernização da agricultura a partir da década de 70 favoreceram as áreas de cerrado, beneficiando em particular o Centro-Oeste, cuja economia cresceu de forma mais pronunciada, atraiu empresas agroindustriais, de capitais nacional e internacional, mão de obra qualificada e empreendedores

rurais oriundos da região Sul, incluindo milhares de agricultores familiares que trocaram pequenos lotes de terras nos estados de origem por áreas maiores em MS, MT e GO. Esse crescimento, que teve origem antes do *boom* dos anos 70, foi viabilizado pela disponibilidade de recursos naturais ainda relativamente acessíveis e pelos movimentos populacionais, e foi impulsionado pelas políticas agrícolas e pelos investimentos públicos em infraestrutura, implementados a partir do Plano de Metas e responsáveis pela modernização das vias de transporte, da base energética e das telecomunicações. A infraestrutura foi complementada por incentivos fiscais, crédito subsidiado e atuação de órgãos oficiais, sem os quais dificilmente se integraria aos mercados interno e externo. Apesar desses investimentos, é notória a precariedade logística da região, notadamente no estado do Mato Grosso.

O crescimento econômico da região Centro-Oeste nas últimas quatro décadas foi superior às demais regiões brasileiras, exceto à região Norte. A desagregação das taxas de crescimento em diversos períodos indica que as décadas de 1960 e 1970 foram extremamente positivas para o Centro-Oeste, que continuou crescendo mesmo nas décadas de 1980 e 1990, quando as taxas nacionais foram reduzidas.

O crescimento econômico da região Centro-Oeste pode ser explicado pela diversificação da base produtiva e pelo crescimento populacional que ocupou grandes áreas desocupadas, caracterizando a região como “fronteira em expansão”. Os investimentos e despesas do setor público também tiveram, e continuam tendo, um papel relevante na dinamização da economia regional. A montagem de dois novos estados, a presença do Distrito Federal, as obras de infraestrutura, a multiplicação de municípios, tudo isto contribuiu para a transferência de pessoal qualificado e de recursos financeiros que irrigaram a economia da região e multiplicaram os efeitos primários da renda gerada pelo agronegócio. Entretanto, é inegável que o crescimento econômico da região Centro-Oeste nas últimas quatro décadas é consequência do setor agrícola, cujo maior crescimento ocorreu entre as décadas de 1970 e 1990.

A dinâmica agropecuária tornou o Centro-Oeste o principal produtor e exportador de carnes e grãos do Brasil, com competitividade acima da média mundial. Além dos fatores ambientais, é inquestionável a importância do progresso tecnológico e do empreendedorismo local para explicar tal competitividade. Em que pese a diversificação que vem ocorrendo nas últimas duas décadas, a vulnerabilidade da economia regional é elevada em decorrência da importância das *commodities*, cuja característica histórica é a alta volatilidade da renda.

O avanço da fronteira agrícola também provocou intensa degradação ambiental e o crescimento da indústria extrativista, notadamente a extração de madeira na região amazônica. Por muitos anos o estado de Mato Grosso foi um dos campeões de desma-

tamento e queimadas no Brasil. Esse processo, que está sendo contido, deixou passivos ambientais que se traduzem em obstáculos para a continuidade do desenvolvimento regional mantido o mesmo padrão histórico, mas que também podem significar novas oportunidades rumo a uma trajetória de crescimento mais virtuosa e sustentável.

Além da volatilidade na renda e da degradação ambiental, a dinâmica da economia do Centro-Oeste foi concentrada em poucos produtos e baseada na produção em larga escala que favoreceu e explica a elevada concentração de terras na região, notadamente no estado de Mato Grosso do Sul. A conjugação de crescimento acelerado e concentração fundiária resultam, historicamente, em urbanização acentuada com impactos negativos sobre a violência, a pobreza e demais indicadores sociais. Este não foi o caso do Centro-Oeste, o que pode ser explicado pela combinação de vários fatores, que incluem algumas características do padrão produtivo (exigência tecnológica, encadeamento com setor serviços, por exemplo), perfil do movimento migratório, políticas públicas e criação de novas cidades. De fato, a análise dos setores agrícola, industrial e de serviços na região revela que a ocupação do Centro-Oeste baseou-se numa agricultura moderna, gerida em bases empresariais, que promoveu o setor de serviços e a agroindústria e um perfil social e distributivo bem distinto daquele que caracterizou o tradicional crescimento horizontal da agricultura no Brasil.

A expansão da fronteira e as mudanças na produção agrícola impactaram o setor industrial regional, com destaque para a indústria de alimentos, de insumos agrícolas e a indústria de transformação de produtos agrícolas, a exemplo do esmagamento de soja. Ambos impactaram o setor de serviços, que cresceu e se diversificou nas últimas décadas gerando uma dinâmica econômica virtuosa. A dinâmica economia do Centro-Oeste passa por um momento de definições; de um lado, está clara a impossibilidade de sustentar o dinamismo com base na expansão da fronteira e na absorção massiva de novas terras à economia regional; de outro, a constatação de que a produção primária não é suficiente para assegurar a absorção da população, que continua crescendo, agora independente das migrações. É preciso, pois, dar sustentabilidade à atual dinâmica calcada nos setores primários, e diversificar a base produtiva da economia regional. Nesse sentido, o estado de Goiás é um exemplo, com investimentos na indústria automobilística, a farmacoquímica e a indústria de equipamentos de precisão, entre outros. Observa-se que esses investimentos, fora setor agropecuário, foram calcados na logística de Goiás e nas políticas públicas estaduais.

O Centro-Oeste recebeu um grande fluxo de migrantes de outras regiões do país registrando um crescimento populacional acelerado, particularmente nas áreas urbanas. Depois do Sudeste, o Centro-Oeste é a região do país que tem a maior parcela da população vivendo em áreas urbanas.

Essa dinâmica populacional, em conjunto com a dinâmica econômica, teve impactos sobre a pobreza da região. A parcela da população em situação de pobreza do Centro-Oeste é maior do que no Sul e Sudeste, mas menor do que no Norte e Nordeste. Alguns trabalhos citados por Vieira Junior et al. (2006) e Correa e Figueiredo (2006) indicam que a prosperidade do agronegócio no Centro-Oeste proporcionou elevação da renda e do nível de emprego, aliviou a pobreza rural sem no entanto eliminá-la, e não se traduziu na redução dos índices de desigualdade. Assim, embora a desigualdade entre a pobreza urbana e rural no Centro-Oeste seja maior que nas regiões Sul e Sudeste, em números absolutos a pobreza rural não se constitui um problema tão grave quanto nas demais regiões do Brasil.

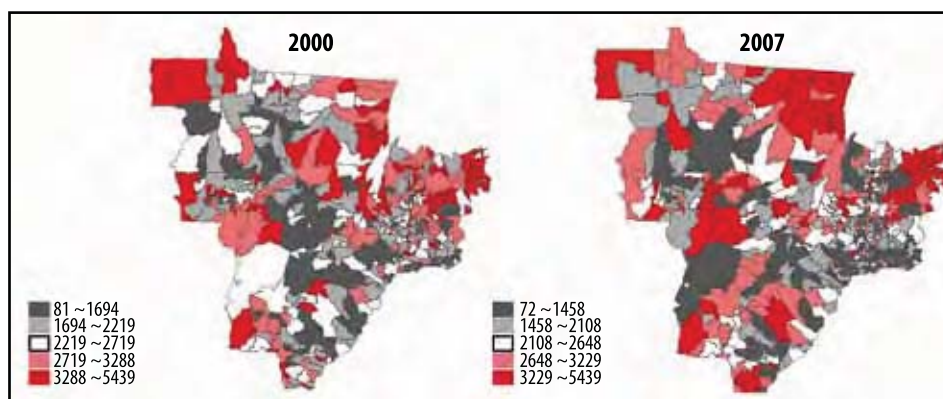
O quadro de desigualdade social, de crescimento populacional e urbanização acelerada, conjugado ao crescimento econômico heterogêneo, juntamente com a debilidade da presença do Estado em diversos espaços do Centro-Oeste, contribuíram para gerar algumas disparidades intrarregionais que podem trazer problemas futuros para a região, com reflexos negativos sobre a pobreza rural. A sustentabilidade, no sentido mais amplo, da economia da região Centro-Oeste, requer ações para frear a crescente desigualdade econômica intrarregional e para reduzir a desigualdade social. Os recentes investimentos realizados em Goiás dão conta que uma nova dinâmica econômica pode permear o Centro-Oeste, criando e difundindo a riqueza, assunto discutido no tópico a seguir.

3. As principais transformações no Centro-Oeste

O desenvolvimento da região Centro-Oeste baseou-se em quatro grandes fatores combinados que criaram vantagens competitivas regionais: i) os recursos naturais abundantes de qualidade e baratos, especialmente a terra; ii) a inovação tecnológica no setor agropecuário levando a alta produtividade da terra, do capital e da mão de obra; iii) a capacidade empreendedora e inovadora de sua população, principalmente dos imigrantes com tradição no setor agrícola; e iv) os grandes projetos de desenvolvimento regional custeados por investimentos públicos e pelo capital internacional. Essas vantagens caracterizaram a região como uma fronteira agrícola extremamente dinâmica e compensaram as limitações decorrentes da distância e da carência em infraestrutura, notadamente em logística. Essa dinâmica teve impactos positivos sobre a economia regional, mas também teve alguns impactos negativos, como a concentração da renda e o confinamento da pobreza em espaços onde a moderna agropecuária não penetrou.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)¹ confirma que os municípios da região Centro-Oeste avançaram na redução da pobreza em sentido amplo, e que a situação da população melhorou nas dimensões de emprego, renda, educação e saúde. A média dos municípios do Centro-Oeste no *ranking* nacional do IFDM passou da 2.486ª posição no ano de 2000 para a 2.372ª posição no ano de 2007 (Figura 1), com destaque para o indicador da educação regional, que passou de 0,5300 no ano de 2000 para 0,7007 em 2007. Observa-se ainda que a redução da pobreza não ficou concentrada aos espaços mais ricos do Centro-Oeste; citam-se, como exemplos, os municípios de Lucas do Rio Verde/MT (679ª posição em 2000 e 73ª em 2007), Catalão/GO (767ª posição em 2000 e 126ª em 2007), Nova Mutum/MT (1.358ª posição em 2000 e 129ª em 2007) e Crixás/GO (1.999ª posição em 2000 e 210ª em 2007). Por outro lado, alguns espaços ricos, a exemplo de Brasília, que passou da 82ª posição para 170ª posição no *ranking* nacional, tiveram uma piora no cenário nacional; finalmente, alguns municípios de Mato Grosso e do Norte de Goiás apresentam-se entre os piores do país.

Figura 1 - Posição dos municípios da região Centro-Oeste no ranking nacional do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal nos anos de 2000 e 2007



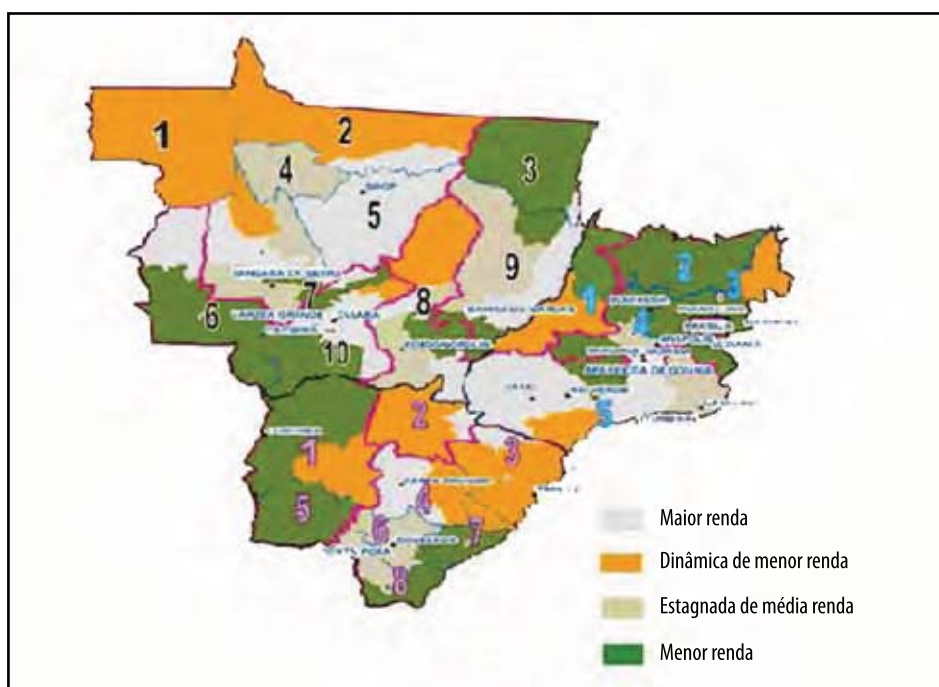
Fonte: Elaboração própria com dados de Firjan, 2010.

A onda de expansão teve impactos positivos nas condições de vida da população, mas teve força suficiente para envolver todo o território regional, deixando algumas áreas à margem do progresso, em situação de maior pobreza e atraso. Ou seja, tratou-se de um “dinamismo desigual” que em certos casos agravou as desigualdades intrarregionais. Os ritmos de crescimento e as bases do dinamismo da economia regional são

1 A metodologia do IFDM distingue-se por ter periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional. Estas características possibilitam o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social de todos os 5.564 municípios brasileiros de forma objetiva e com base exclusiva em dados oficiais relativos às três principais áreas de desenvolvimento: Emprego e Renda, Educação e Saúde (Firjan, 2010).

bastante distintos e se refletem nos indicadores sociais. Um estudo do Ministério da Integração Nacional apresenta os espaços com nível de renda e dinamismo diferenciado no território regional. Destacam-se vários espaços classificados como 'estagnado de média renda' e 'renda menor'. As áreas mais pobres do Centro-Oeste, caracterizadas como 'menor renda', distribuem-se no oeste do estado de Mato Grosso do Sul, no oeste, no nordeste e em parte do centro do Mato Grosso e grande parte no norte e no nordeste do estado de Goiás (Mapa 1).

Mapa 1 - Política Nacional de Desenvolvimento do Centro-Oeste



Fonte: Ministério da Integração, 2008.

A expansão econômica do Centro-Oeste na década de 1970 foi calcada em investimentos e programas de desenvolvimento públicos com ênfase no setor agrícola. Os investimentos privados atuais enfatizam a diversificação produtiva da indústria resultando em um movimento bastante distinto do primeiro, notadamente, quanto à preservação ambiental. Nessa direção, além de investimentos industriais que adensam as cadeias produtivas do agronegócio já existentes, são realizados investimentos na diversificação do setor agrícola, a exemplo da indústria da celulose e da borracha, e em setores distintos do agronegócio, como a farmacoquímica, a indústria automobilística e a indústria de equipamentos de precisão.

Além das oportunidades nas próprias cadeias produtivas dominantes na região, a ampliação da renda e o processo de urbanização contribuem para a formação de um mercado interno regional com demandas consistentes em produtos agrícolas ainda não produzidos de forma intensiva na região, a exemplo de hortifrútis, bens industriais e serviços modernos, como os financeiros, educação e saúde. Essa dinâmica também gera novas oportunidades de desenvolvimento pela demanda de infraestrutura, a exemplo do saneamento e da construção civil. O mapa 2 apresenta alguns dos investimentos realizados recentemente na região que podem favorecer a agregação de valor na agropecuária e a diversificação econômica regional.

Essa dinâmica também teve impactos negativos sobre o meio-ambiente², deixando passivos que hoje contribuem, para frear o crescimento econômico regional baseado na expansão da fronteira agrícola. Ainda que possa parecer paradoxal, neste caso o freio é um fator positivo já que impõe limites a uma dinâmica predatória indesejável, e cria condições para um padrão sustentável que é perfeitamente viável.

Se, por um lado, as questões contemporâneas relacionadas ao meio ambiente contribuem para frear o desenvolvimento do Centro-Oeste, por outro lado, a gama de investimentos, baseadas no uso sustentável do meio ambiente, geram novas oportunidades de crescimento e inclusão social. Nesse sentido, é importante destacar as oportunidades de investimento que se abrem a partir do aproveitamento da biodiversidade, da ampla disponibilidade de recursos naturais, incluindo beleza cênica, e da necessidade de respostas ao desmatamento desenfreado provocado pela exploração predatória de madeira e pela pecuária extensiva de baixa produtividade. Estas oportunidades incluem o reflorestamento de áreas degradadas conjugadas com a venda de créditos de carbono seja no aproveitamento sustentável da madeira; a diversificação da produção agrícola mais intensiva em terra e mão de obra, como os hortifrúteis; o aproveitamento da informação genética da biodiversidade para produção de fármacos, cosméticos e essências, entre outros produtos, e a produção de biocombustível. Além disso, os recursos e as belezas naturais regionais constituem um grande potencial para a expansão do turismo. Pode-se afirmar que esta nova corrente de expansão conta com as mesmas condições competitivas da onda anterior, com a vantagem do aproveitamento sustentável dos recursos naturais.

2 Dentre vários fatores responsáveis pela degradação ambiental, a prática de queimadas é reconhecida como uma das mais importantes no Brasil. Se possuem algumas vantagens aparentes e imediatas, as queimadas provocam, a médio e longo prazo, a perda da biodiversidade, aumento do efeito estufa, o empobrecimento do solo, com a perda da fertilidade e destruição dos microorganismos, favorecem a erosão, a poluição do ar, aumentam a ocorrência de doenças respiratórias, e causam toda sorte de problemas como fechamento de aeroportos, cortes em linhas de transmissão de energia, falta de visibilidade em estradas, entre outros. Em todo o país, essas queimadas são resultantes do manejo inadequado das culturas e a expansão das fronteiras agrícolas que, sem planejamento ambiental, fomentam a destruição e degradação dos ecossistemas (Darcie, 2002).

"Enverdecimento da economia"

Nos últimos anos o conceito de economia verde vem ganhando força como um novo paradigma econômico, no qual a riqueza material da sociedade não é forçosamente obtida à custa de aumento dos riscos ambientais, da escassez de recursos e das disparidades sociais. Para a transição a uma economia verde é fundamental criar as condições para que os investimentos públicos e privados incorporem critérios ambientais e sociais. A transição implica em desafios e oportunidades nos setores denominados de capital construído: energia, indústria de transformação, transporte, resíduos, construção e turismo. Nos três primeiros destes setores, as maiores oportunidades para produção de riqueza usando menos recursos materiais e energia. No caso da indústria de transformação, o estudo aponta grandes desafios e oportunidades. O 'enverdecimento' da indústria de transformação é essencial para qualquer esforço no sentido de dissociar as pressões ambientais e o crescimento econômico. A atividade manufatureira verde se difere da convencional na medida em que se propõe a reduzir a quantidade de recursos naturais necessários para produzir bens acabados por meio de processos mais eficientes de uso de energia e materiais, reduzindo também as externalidades negativas da produção associadas aos resíduos e à poluição. Assim, surge uma ampla gama de áreas para investimento e inovação verde na indústria de transformação, incluindo design e desenvolvimento de produto, substituição de materiais e energia, controle e modificação de processo, e novos processos e tecnologias limpas. Uma estratégia da oferta envolve redesenho e melhoria da eficiência dos processos e tecnologias empregadas nos principais subsetores da indústria de transformação intensivos em materiais (metais ferrosos, alumínio, cimento, plástico etc.). Já a estratégia da demanda envolve a alteração da composição da demanda tanto da indústria como do consumidor final. Isso requer modificação do produto final, ou seja, priorizar o uso de bens finais que incorporem materiais e energia com muito mais eficiência e/ou de produtos de design que exigem menos material na sua fabricação. Todos os diferentes ramos da indústria de transformação têm potencial significativo de melhoria da eficiência energética ainda que em grau variável e com várias necessidades de investimento. Estimativas indicam que investimentos em eficiência energética durante as próximas quatro décadas poderiam reduzir o consumo de energia industrial quase pela metade em comparação com o modelo atual de negócios. Em relação à melhoria da eficiência no uso de materiais, o desenvolvimento de parques eco-industriais permitiria a implementação eficaz da produção em circuito fechado, elevando a vida útil dos materiais. O cenário de investimento verde para a indústria de transformação sugere que consideráveis melhorias na eficiência energética podem ser alcançadas. O investimento verde também aumentará o emprego no setor, com efeitos consideráveis na geração de empregos indiretos (IEDI, 2011).

4. A dinâmica do produto

Entre os anos de 1996 a 2007, o Produto Interno Bruto *per capita* (PIB_{pc}) da região Centro-Oeste (5,47% a.a) variou a taxas superiores às brasileira (2,60% a.a). Esse crescimento a fronteira agrícola e a malha rodoviária, e no período mais recente foi o responsável tanto pela expansão da fronteira como da própria malha rodoviária. Essa dinâmica de fronteira agrícola constituiu espaços com alto crescimento do PIB_{pc}, localizados principalmente no eixo que se estende do Leste do Mato Grosso do Sul até Cuiabá, no Mato Grosso, com ramificações ao Oeste rumo a Corumbá/MS e a Leste até o Rio Verde, no Sul Goiano. Além desse eixo várias mesorregiões (Norte e Nordeste do Mato Grosso; Sudoeste do Mato Grosso do Sul; Sul, Centro e Norte de Goiás) e alguns municípios isolados apresentaram crescimento elevado do PIB_{pc} no período 1996- 2007.

A análise do produto (ver metodologia abaixo) revela “manchas de pobreza” que no Norte de Goiás, se estendem até o Centro e o Noroeste daquele estado. Além desse eixo, o Centro-Oeste tem municípios pobres+ no Norte, no Nordeste e no Centro-Sul do estado de Mato Grosso; no Sul e no Oeste de Mato Grosso do Sul e também no Noroeste e no Centro do estado de Goiás.

Produto e pobreza

O capitalismo, segundo seus defensores, é o meio mais eficiente e eficaz de prosperidade, desenvolvimento e eliminação de pobreza, pois, cada indivíduo, por depender basicamente do seu próprio esforço, por ter direito a acumular e desfrutar dos produtos gerados deste esforço e por ter de assumir e colocar em risco seu próprio patrimônio é motivado a utilizar seus recursos (materiais e intelectuais) da forma mais eficiente. A mais eficaz é aquela que gera maior riqueza para a sociedade, ou seja, é aquela onde há maior crescimento do produto per capita, assim, é possível classificar a dinâmica econômica de um espaço como rico+, rico, pobre ou pobre+ segundo o produto per capita. Considerando a questão do produto per capita, o sentido de acumulação de um espaço, aqui denominado por acumulação setorial ($\%PIB_{Setor}$), pode ser indicado pela posição relativa da razão entre os produtos per capita nos setores agrícola ($PIB_{Agrícola}$), industrial ($PIB_{Indústria}$) e de serviços ($PIB_{Indústria}$) com o produto per capita total (PIB_{Total}) dado por $\%PIB_{Setor} = 100 * \frac{PIB_{Setor}}{PIB_{Total}}$ o que possibilita classificar os espaços conforme descrito a seguir:

Espaço	Participação setorial (%)	Espaço	Participação setorial (%)
AGRÍCOLA+	Agrícola > 67	AGRIINDU	Agrícola > Industrial e ambos > 33
INDÚSTRIA+	Industrial > 67	AGRISERV	Agrícola > Serviços e ambos > 33
SERVIÇOS+	Serviços > 67	INDUAGRI	Industrial > Agrícola e ambos > 33
AGRÍCOLA	Agrícola > 33 e demais < 33	INDUSERV	Industrial > Serviços e ambos > 33
INDÚSTRIA	Industrial > 33 e demais < 33	SERVAGRI	Serviços > Agrícola e ambos > 33
SERVIÇOS	Serviços > 33 e demais < 33	SERVINDU	Serviços > Industrial e ambos > 33
MISTA	Todos < 33		

Essa classificação deve ser complementada pelas perspectivas futuras de crescimento setorial, aqui denominado viés de acumulação. Assim, é pertinente analisar a taxa de crescimento dos produtos nos setores agrícola ($\Delta PIB_{Agrícola}$), industrial ($\Delta PIB_{Indústria}$) e de serviços ($\Delta PIB_{Serviços}$) em relação ao crescimento do produto Total (ΔPIB_{Total}) por $\Delta PIB_{Setor} = 100 * \left(\frac{PIB_{Setor t1} / PIB_{Total t1}}{PIB_{Setor t0} / PIB_{Total t0}} \right)^{1/n} - 1$

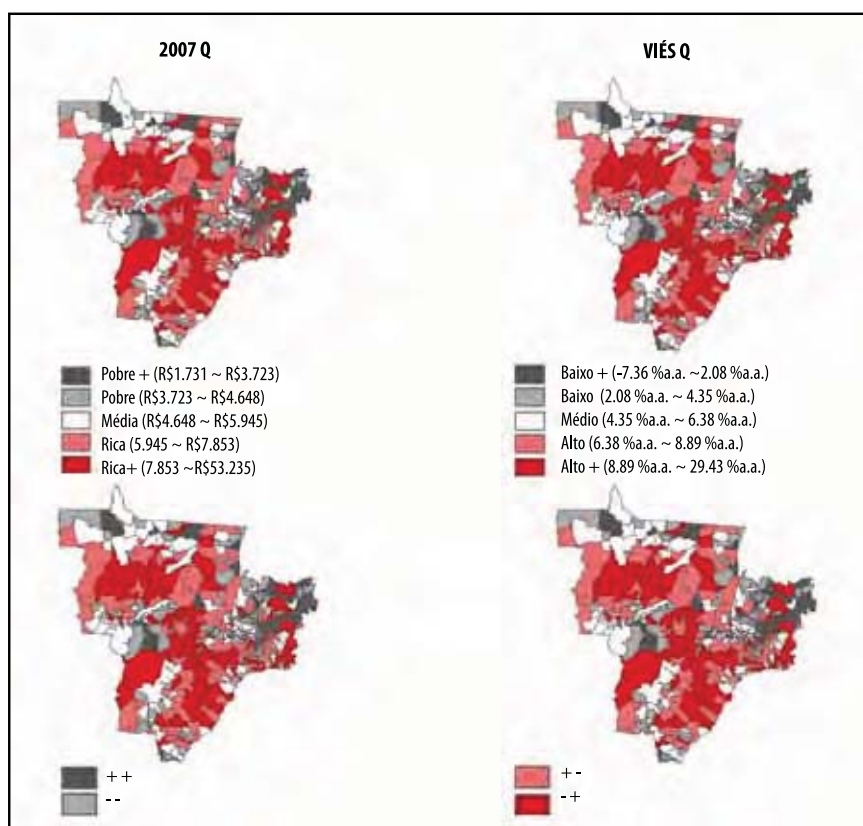
$$\Delta PIB_{Setor} = 100 * \left(\left(\frac{PIB_{Setor t1} / PIB_{Total t1}}{PIB_{Setor t0} / PIB_{Total t0}} \right)^{1/n} - 1 \right)$$

em que $PIB_{Setor t0}$, $PIB_{Setor t1}$, $PIB_{Total t0}$ e $PIB_{Total t1}$ e referem-se aos produtos setoriais e ao produto total na data inicial e final da série analisada, respectivamente, e n refere-se ao número de anos da série.

Algumas regiões classificadas como ricas+ (Figura 2) (Nordeste do Mato Grosso, no Sul e no Leste do Mato Grosso do Sul, no Pantanal e no Norte de Goiás) apresentaram uma dinâmica distinta pelo fato de não estarem localizadas em áreas adequadas à agricultura e/ou por não serem servidas pela malha rodoviária. Por outro lado, municípios como Campinópolis/MT, Formosa/GO e Planaltina/GO, apesar de serem servidos por rodovias e estarem situados em regiões com aptidão agrícola favorável, apresentaram dinâmica do produto insuficiente sendo classificados como pobres+ (Figura 2).

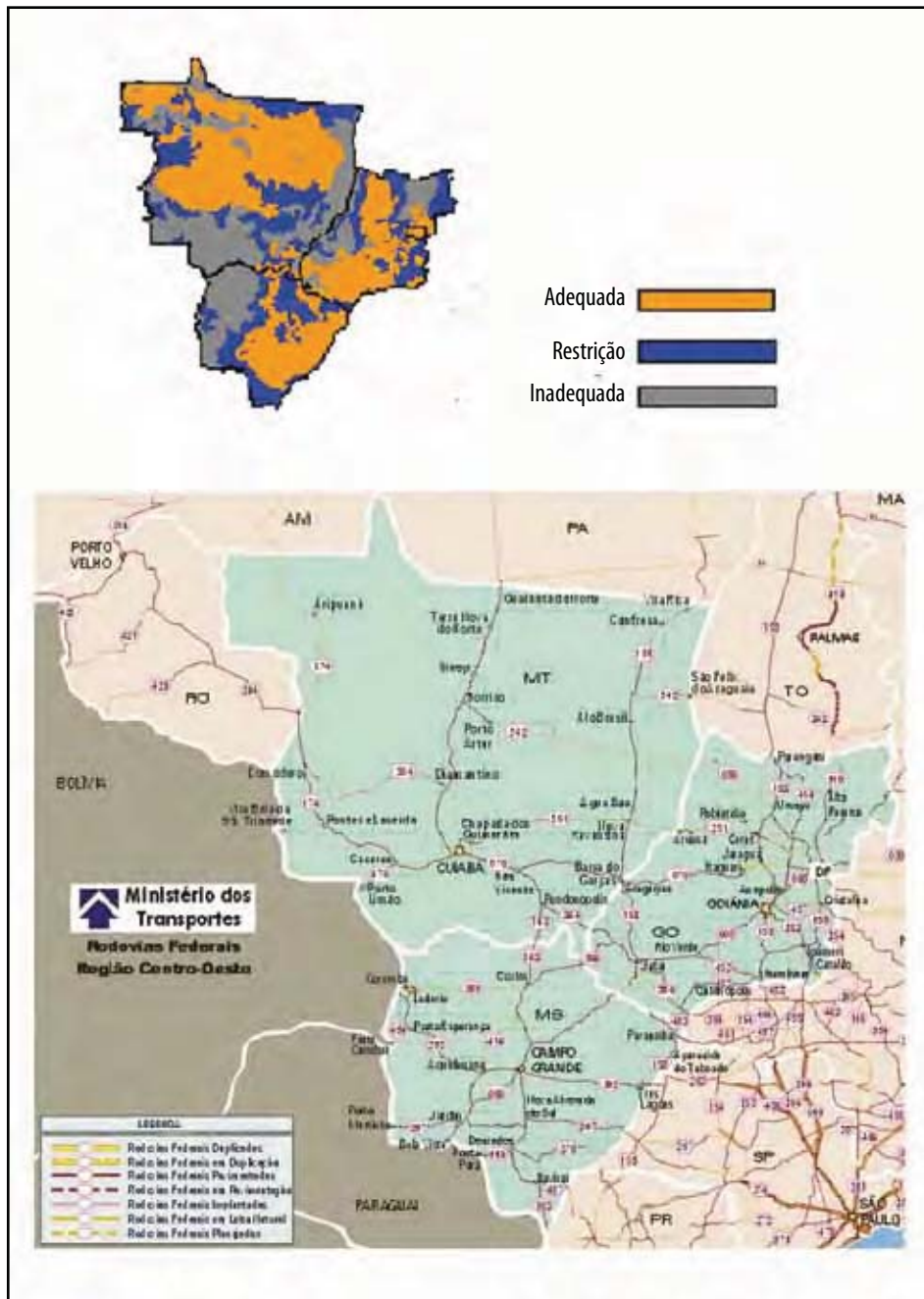
Essas constatações sugerem a necessidade de um estudo mais detalhado sobre a dinâmica do produto na região Centro-Oeste, aonde a variação do produto definiu algumas regiões com alta taxa de crescimento do PIB_{pc} (Figura 2).

Figura 2 - Representação, em base municipal, dos quintis (Q) e do índice de Moran (M) do Produto Interno Bruto *per capita* no ano de 2007 (2007, R\$ de 2000 deflacionado pelo deflator implícito do PIB Nacional), variação percentual anualizada entre os anos de 1996 a 2007 do Produto Interno Bruto *per capita* (Viés, % a.a.) na região Centro-Oeste



Fonte: Elaboração própria com dados de IPEADATA, 2011.

Figura 3 - Áreas do Centro-Oeste adequadas, com restrições e inadequadas à produção agrícola (IBGE, 2011) e malha rodoviária federal

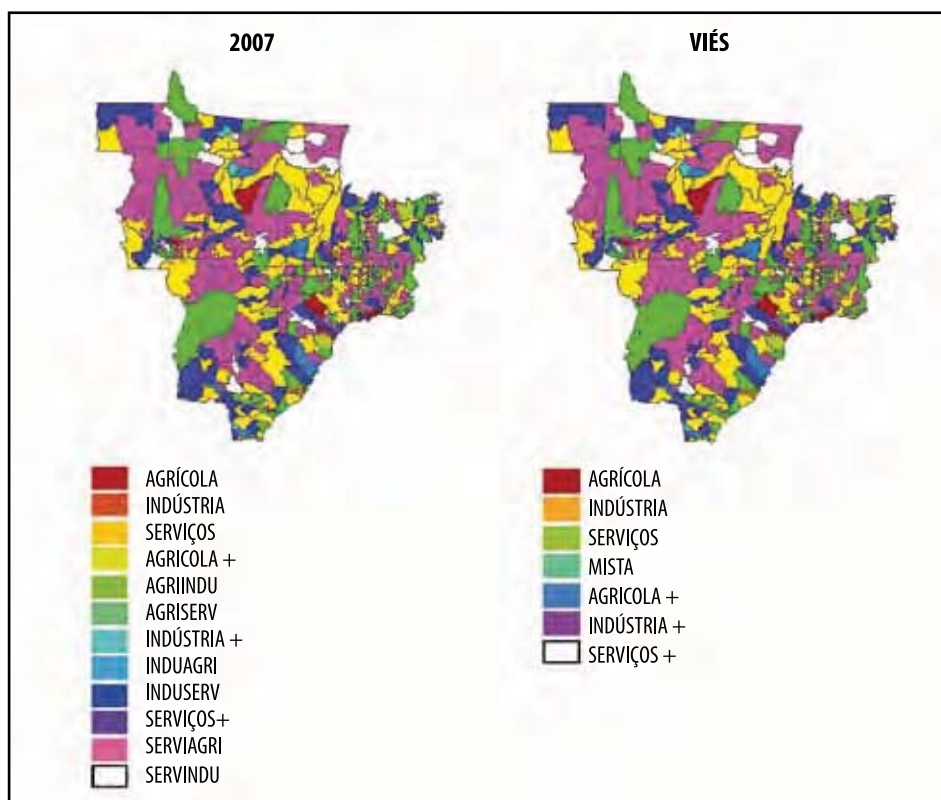


Observa-se, na Figura 2, que os espaços ricos+, de modo geral, estão circundados por espaços ricos, que, por sua vez, estão rodeados por espaços médios e assim sucessivamente até os espaços pobres+. Aplicando-se o Teste de Moran³, percebe-se que a dinâmica do produto no Centro-Oeste, de modo geral, se deu na forma de grupamentos, ou seja, o desenvolvimento de alguns municípios tem efeitos de transbordamento para os seus vizinhos na geração de riqueza, constituindo os espaços ++. O teste de Moran também indica que a riqueza dos espaços++ se deu em detrimento dos municípios vizinhos, representados por +- na Figura 2, do que se deduz que o conjunto de municípios ricos e representados por +- na Figura 2 podem estar deprimindo seus vizinhos. Desse modo, a configuração desses espaços tende a concentrar a riqueza, pois o crescimento econômico dos espaços ricos+ e ricos se dá pela expulsão da pobreza para os espaços periféricos médios e assim sucessivamente até os espaços pobres+.

De modo geral, para esses autores o desenvolvimento econômico é um processo no qual a renda aumenta durante um longo período de tempo. O setor de serviços, seguido do industrial, são os que apresentam maior potencial para o desenvolvimento socioeconômico, cabendo ao setor agrícola suportar os setores dinâmicos da economia fornecendo alimentos, matéria-prima, além de atuarem como um reservatório de mão de obra. Assim, a equalização na distribuição da riqueza em regiões contendo espaços desiguais requer tratamentos desiguais, pois, a dinâmica 'natural' agravará a concentração da riqueza. O Centro-Oeste apresenta correlações espaciais significativas entre a geração de riqueza, expresso pelo PIB *per capita* na Figura 2, e a participação dos produtos agrícolas (8,9%), industriais (13,3%) e de serviços (77,7%), indicando que a análise do desenvolvimento socioeconômico dessa região requer a espacialização da dinâmica desses setores (Figura 4).

3 Um aspecto da análise espacial é a dependência, mostrando como os valores estão correlacionados no espaço. Uma das funções utilizadas para estimar quanto o valor observado de um atributo numa região é dependente dos valores desta mesma variável nas localizações vizinhas é a autocorrelação espacial. O índice global de Moran é a expressão da autocorrelação considerando apenas o primeiro vizinho cuja hipótese nula é de independência espacial, ou seja, seu valor seria zero. Valores positivos (entre 0 e +1) indicam para correlação direta, e negativos (entre 0 e -1) correlação inversa. O diagrama de espalhamento de Moran é uma maneira adicional de visualizar a dependência espacial. Para tanto, a análise de um gráfico com os valores normalizados (valores dos atributos subtraídos de sua média e divididos pelo desvio padrão) e a média dos vizinhos, indica a dependência espacial segundo os seguintes quadrantes: Q1 com valores e médias positivas (++) e Q2 com valores e médias negativas (-) indicam pontos de associação espacial positiva, no sentido que uma localização possui vizinhos com valores semelhantes; Q3 com valores positivos e médias negativas (+-) e Q4 com valores negativos e médias positivas (-+) indicam pontos de associação espacial negativa, no sentido que uma localização possui vizinhos com valores distintos (Anselin, 1995).

Figura 4 - Espaços da região Centro-Oeste segundo a participação no ano de 2007 dos produtos agrícola, industrial e de serviços no Produto Interno Bruto *per capita* municipal além da variação percentual anualizada entre os anos de 1996 a 2007 das respectivas participações



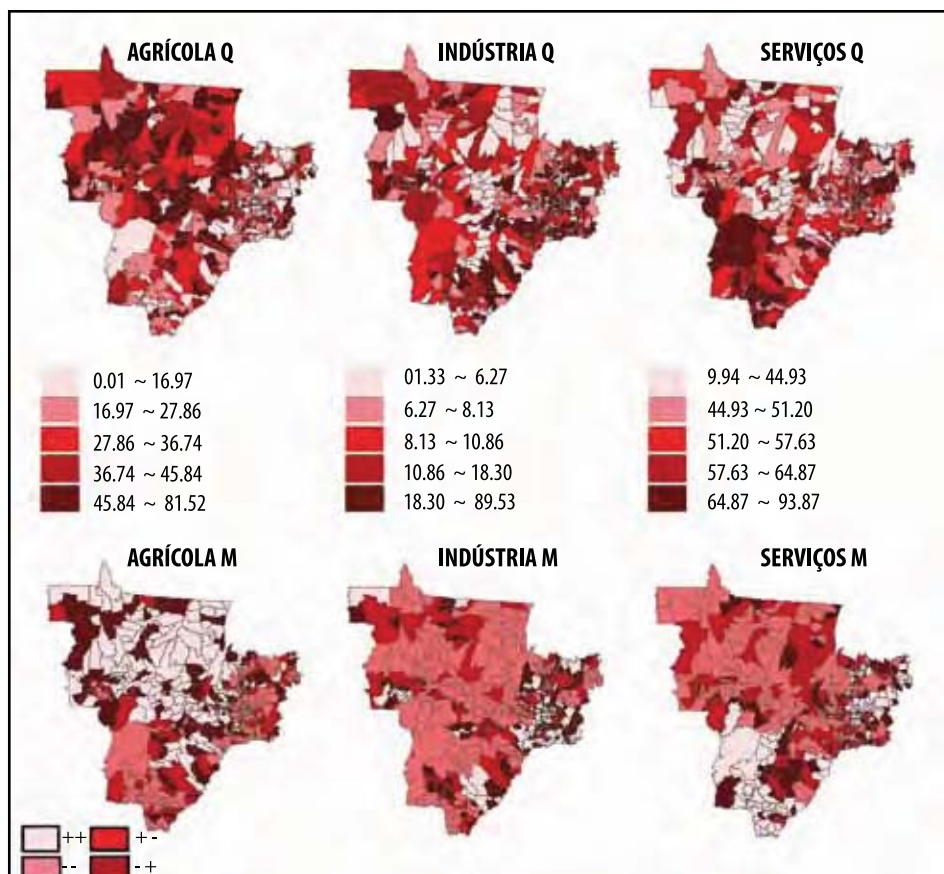
Fonte: Elaboração própria com dados de IPEADATA, 2011.

No período 1996-2007 o crescimento da participação do setor industrial se destaca na economia da região Centro-Oeste, (Figura 4) embora o setor de serviços seja o maior. Esta constatação não corresponde à imagem de uma região de fronteira, comumente associada à agropecuária⁴. Mantidas essas condições, a dinâmica econômica do Centro-Oeste sinaliza para o crescimento dos setores industrial e de serviços,

4 Do total de 466 municípios da região Centro-Oeste no ano de 2007, 207 (44,4%), 96 (20,6%), 61 (13,1%), 60 (13,0%), 35 (7,5%), 5 (1,1%) e dois municípios apresentaram crescimento (Viés) Industrial+, Serviços+, Industrial, Serviços, Agrícola+, Misto e Agrícola, respectivamente. Do total de 466 municípios da região Centro-Oeste no ano de 2007, 141 (30,6%), 134 (28,7%), 73 (15,6%), 72 (15,5%), 21 (4,5%), 7 (1,5%), 7 (1,5%), 5 (1,1%), 4 (1,0%) e dois municípios foram classificados como ServAgri, Serviços, AgriServ, Serviços+, ServIndu, Agrícola +, Agrícola, InduServ, Industrial+ e Industrial, respectivamente, no ano de 2007.

o que é positivo de todos os pontos de vista. Do lado econômico, a indústria e os serviços oferecem maior possibilidade de diversificação da matriz produtiva e desta forma contribuem para reduzir a vulnerabilidade da economia regional às flutuações e instabilidades associadas aos mercados de *commodities*; do ponto de vista social (e também econômico), geram mais postos de trabalho, com um perfil de mão de obra mais qualificado, produtividade mais elevada e melhor remunerada; por fim, do ponto de vista ambiental, as atividades industriais e de serviços reduzem a pressão sobre os recursos naturais da região e facilitam a consolidação de uma padrão mais intensivo de crescimento, menos dependente da expansão territorial da fronteira.

Figura 5 - Representação, em base municipal, dos quintis (Q) e do índice de Moran (M) da participação percentual dos setores agrícola, industrial e de serviços no Produto Interno Bruto no ano de 2007 no Centro-Oeste



Fonte: Elaboração própria com dados de IPEADATA, 2011.

No entanto, é preciso considerar que tanto a indústria como os serviços são fortemente vinculados à atividade primária, em particular nos estados de MT e MS (em Goiás já se observa a expansão de atividades industriais fora do âmbito do agronegócio). Ou seja, a instabilidade socioeconômica dos mercados de *commodities* não é inteiramente superada, e as economias urbanas nas áreas de fronteira continuam fortemente sujeitas à situação da safra anual e da renda primária gerada na agropecuária.

Observa-se, na economia regional, grupos de municípios no Norte e Nordeste do Mato Grosso, no Noroeste de Goiás e no Leste do Mato Grosso do Sul com uma participação expressiva, crescente e distinta de seus vizinhos (+-) para o setor de serviços. Existem também grupos de municípios no entorno do Distrito Federal e do Mato Grosso do Sul com efeito de transbordamento positivo (++) para o setor de serviços.

A análise da economia regional confirma a importância da dinâmica de fronteira para a expansão do Centro-Oeste, que registrou variação do PIB *per capita* acima da média nacional no período 1996-2007. No entanto, o dinamismo do setor agrícola regional vem apresentando sinais de fadiga no que se refere à capacidade de gerar e promover a distribuição da riqueza, o que remete à necessidade de inovação na matriz produtiva com base na diversificação da produção.

Por outro lado, dada a necessidade da desconcentração industrial, típica das economias emergentes, alguns segmentos da indústria brasileira, notadamente da agroindústria, estão migrando das regiões Sul e Sudeste para a Centro-Oeste. A dinâmica contemporânea da produção no Centro-Oeste, a agricultura fomentando os serviços e a indústria, que também é impulsionada pelo movimento de desconcentração industrial das regiões Sul e Sudeste do Brasil, tem efeitos significativos sobre a estrutura produtiva regional e, conseqüentemente, sobre as dimensões e vertentes da pobreza.

Um cenário possível é que a dinâmica da economia regional provocará o aumento das disparidades intrarregionais, uma vez que os municípios com maior participação da indústria e de serviços tendem a se desenvolverem e gerarem mais riqueza que aqueles vinculados apenas à produção primária. O desenvolvimento daqueles municípios tenderia a elevar o custo de vida local, fomentando a migração da pobreza para as comunidades mais pobres e com a economia mais baseada na agricultura. Trata-se apenas de um cenário; o alternativo é o esvaziamento dos municípios mais agropecuários, com a migração populacional para as áreas mais dinâmicas, independente do custo de vida e da oferta de trabalho. Neste caso a pobreza rural se concentraria nas periferias das cidades que hoje apresentam indicadores de desenvolvimento humano mais elevado, reproduzindo movimento ocorrido em outros estados, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná, por exemplo. Para mitigação dessas conseqüências sobre as diversas dimensões da pobreza, há necessidade de políticas que promovam uma distribuição espacial mais equânime dos setores da economia, além da requalificação da mão de obra, que possivelmente venha a ser marginalizada.

4.1 O setor agrícola

Composta em sua maior parte por áreas de cerrado, mas abrangendo também a planície do Pantanal e a Floresta Pré-Amazônica, a região Centro-Oeste apresenta clima adequado à produção dos principais produtos agrícolas comercializados no mundo. A precipitação pluviométrica da região Centro-Oeste é dividida em duas estações: i) a chuvosa, de outubro a março, que tem um balanço hídrico que permite a produção agrícola, com raras exceções, sem irrigação suplementar; e ii) a estação da seca, de abril a setembro, que apresenta um déficit hídrico intenso inviabilizando a produção agrícola sem irrigação suplementar, técnica recomendada na região por causa da radiação solar nesse período.

O relevo predominante varia de plano a ondulado, adequado à agricultura mecanizada e à irrigação. Os solos são antigos, profundos e, à exceção da depressão do Pantanal, bem drenados o bioma dos cerrados apresenta solos com baixa fertilidade natural e ácidos, o que limita a produção agrícola. Essa limitação pode ser superada por investimentos na 'construção do solo de cerrado', técnica desenvolvida por grupos de pesquisa entre as décadas de 1960 e 1980⁵.

A partir da década de 1970, incentivado por programas públicos como o Polocentro⁶ e o Prodecer⁷, houve o deslocamento da fronteira agrícola na região⁸. A dinâmica de ocupação agrícola do Centro-Oeste (Figura 6), que é relativamente recente, teve um vetor, o movimento que partiu da região Sul e Sudeste do Brasil, e que se orientou pela aptidão agrícola

5 Essa técnica consiste na adequação da fertilidade dos solos para a produção agrícola seguindo uma sucessão de espécies pouco exigentes, a exemplo do arroz, seguida por outras mais exigentes, como a soja, até o cultivo daquelas bastante exigentes, como o algodão, fruteiras e hortaliças (Miyasaka, 1986).

6 O Polocentro teve como objetivo propiciar a ocupação racional e ordenada dos cerrados, difundindo a tecnologia agropecuária, permitindo elevados níveis de produtividade e, ao mesmo tempo, aumentando e preservando a fertilidade do solo. O Programa beneficiou principalmente os médios e grandes produtores no período em que vigorou (1975-1982). O Polocentro procurou transformar a agricultura de subsistência em uma agricultura empresarial, no sentido de uso de práticas agrícolas modernas e a integração com o mercado, pela ampla assistência técnica, apoio financeiro e de infraestrutura (Maroueli, 2003).

7 O programa Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), uma cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados, foi idealizado em 1974 e implementado a partir de 1978 numa região até então pouco considerada para agricultura, o Cerrado do Brasil central. O objetivo era estimular e desenvolver a implantação de uma agricultura moderna, eficiente e empresarial, de médio porte, na região dos cerrados, visando seu desenvolvimento, mediante a incorporação de áreas ao processo produtivo, dentro de um enfoque sustentável. Também se buscou criar infraestrutura que permitisse o crescimento econômico e social da região, que passou a atrair migrantes de outros pontos do país (Maroueli, 2003).

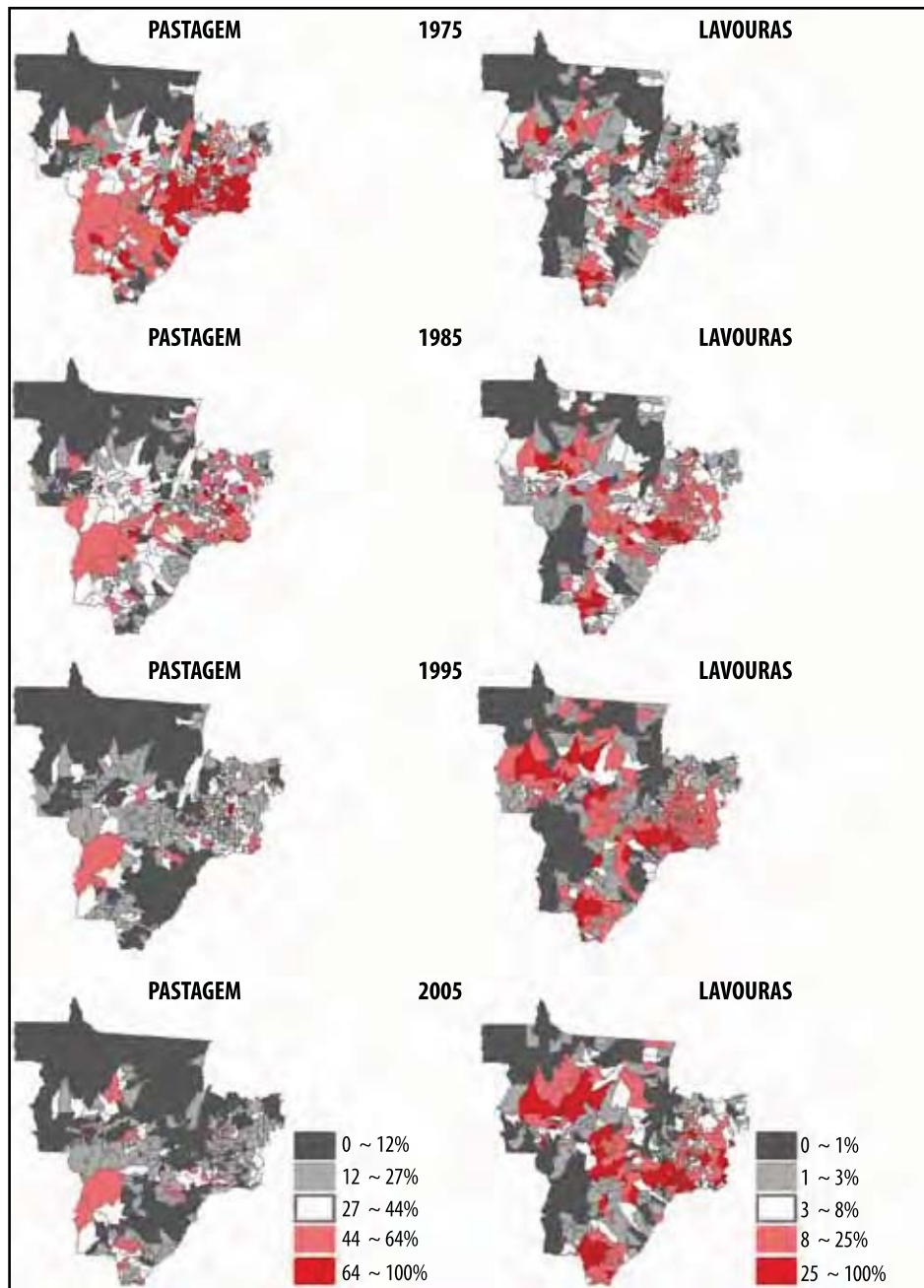
8 Segundo Castro e Fonseca (1995), as transformações produtivas incentivadas no Centro-Oeste, podem ser divididas em três fases: 1) A primeira começa no final dos anos 60, com a chegada dos pioneiros da soja no Mato Grosso do Sul, marcando a fase da adaptação dessa cultura no cerrado e uma incipiente atividade agroindustrial de beneficiamento de grãos, especialmente em Goiás; 2) A segunda ocorre na primeira metade da década de 80, com a expansão e consolidação do sistema de produção de *commodities* como o milho e principalmente a soja sob as estratégias das grandes capitais de comercialização desses produtos; e 3) Após 1985 ocorre o deslocamento de capitais do Centro-Sul para o Centro-Oeste e a consolidação do complexo grãos-carne.

e pela malha rodoviária (Figura 3) disponível. Observa-se que a pastagem e a agricultura seguiram os eixos das rodovias BR-262 em direção ao Mato Grosso do Sul, BR-364 em direção ao Oeste de Goiás e Mato Grosso e BR-153 em direção ao Norte de Goiás.

O deslocamento da fronteira agrícola foi antecedido pela pecuária de corte bovina extensiva. Na medida em que as áreas iam se adequando à produção agrícola e a infraestrutura se consolidando, a pecuária era substituída pela produção agrícola, conforme preconizava a técnica de construção dos solos dos cerrados. Com o avanço da agricultura, as pastagens foram se deslocando em direção à região Norte do Brasil, e também se concentrando em espaços com menor aptidão agrícola, notadamente no Leste do Mato Grosso do Sul, no Pantanal, no Leste e no Nordeste do Mato Grosso, no Oeste e no Norte de Goiás. Com o avanço das tecnologias agrícolas, em meados da década de 1980, foi possível a substituição do bioma natural por espécies agrícolas, notadamente o arroz e a soja. Assim, diferente dos demais espaços, nas regiões Central e Norte do Mato Grosso houve participação expressiva de lavouras sem a precedência de pastagens (Figura 6).

Essa dinâmica configurou espaços distintos no Centro-Oeste: aqueles onde a substituição da pastagem pela agricultura não foi tão intensa coincidem com as regiões pobres e pobres+ da Figura 2, apresentam economias menos dinâmicas e, provavelmente, com maior intensidade de pobreza do que nas regiões onde a agricultura prosperou. Já os espaços onde a agricultura cresceu coincidem com as regiões ricas e ricas+ da Figura 2. Conforme se argumentou no tópico anterior, o padrão de crescimento da economia local confinou as camadas menos favorecidas da sociedade em alguns espaços e, portanto, os efeitos da pobreza nesses espaços foram mais intensos. Daí é possível deduzir que, se por um lado o avanço da fronteira agrícola promoveu o desenvolvimento, por outro lado foi um fator de exclusão socioeconômica. Apesar dessa inferência, ainda não é possível afirmar que essa dinâmica tenha sido perniciosa ou um fator de geração de pobreza. Por princípio, a dinâmica da fronteira agrícola no Centro-Oeste teve mais benefícios que malefícios, pois incorporou essa região à matriz produtiva nacional com ganhos inquestionáveis ao país. Mas, conforme já foi dito, caso não sejam adotadas medidas preventivas, essa dinâmica poderá engendrar zonas de concentração da pobreza.

Figura 6 - Percentual das áreas municipais do Centro-Oeste ocupadas por pastagens e por lavouras nos anos de 1975, 1985, 1995 e 2006



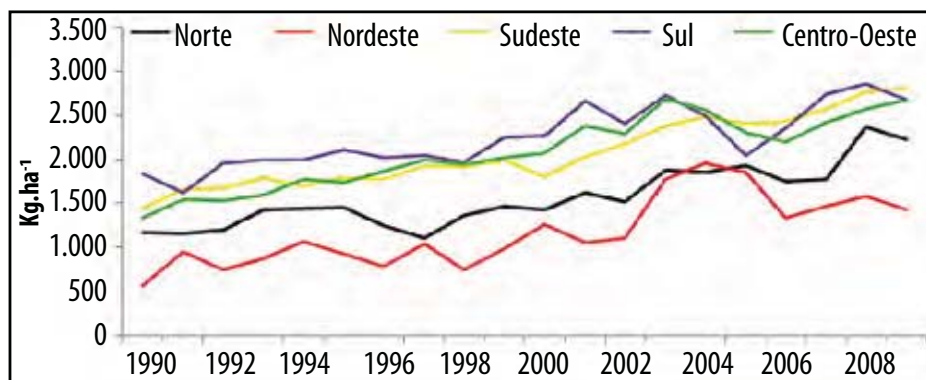
Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

Na década de 1970 e até 1980 a agricultura da região não produzia mais do que 10 espécies, com participação inexpressiva do algodão e da soja, culturas que foram vetores das mudanças estruturais da agricultura do Centro-Oeste a partir dos anos 80.

Além do aumento na produção, a agricultura no Centro-Oeste acumulou ganhos de produtividade acima da média nacional (Figura 7) e se diversificou (Figura 8). Esses ganhos foram, principalmente, nas culturas do arroz, do algodão, da soja e do milho, além da bovinocultura. Com isso o estado de Mato Grosso se tornou um importante produtor de algodão e soja, e Mato Grosso do Sul, além da soja, é hoje um importante produtor de milho, de bovinos para corte e vem se destacando na produção de cana-de-açúcar e de outras espécies para agroenergia, de forma que, além do principal produtor brasileiro de carne, desponta como o Estado da Agroenergia Brasileira. Já Goiás, além de se sobressair na produção de algodão, girassol, milho, soja, leite, suínos e bovinos de corte, é o maior produtor nacional de sorgo e de tomate, e, como Mato Grosso do Sul, vem se distinguindo na cana-de-açúcar e outras fontes de biomassa para agroenergia.

Ainda quanto aos ganhos de produtividade, a agricultura do Centro-Oeste adotou sistemas de produção modernos e mais intensivos em capital das principais espécies vegetais e animais, o que significou ganhos de escala e redução no risco da produção. Cita-se, como exemplo dessa dinâmica, a produção de algodão com alto índice de mecanização, alto rendimento da terra e produtividade do capital e menor oscilação no rendimento da cultura. Entretanto, por causa dos fatores de risco contemporâneos e externos à produção agrícola, como o câmbio, os ganhos de escala e a intensidade de capital deixam a região sujeita a instabilidades que fogem ao controle dos agentes nacionais.

Figura 7 - Rendimento médio das principais espécies da Lavoura Temporária⁹ nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do Brasil entre os anos de 1990 a 2009

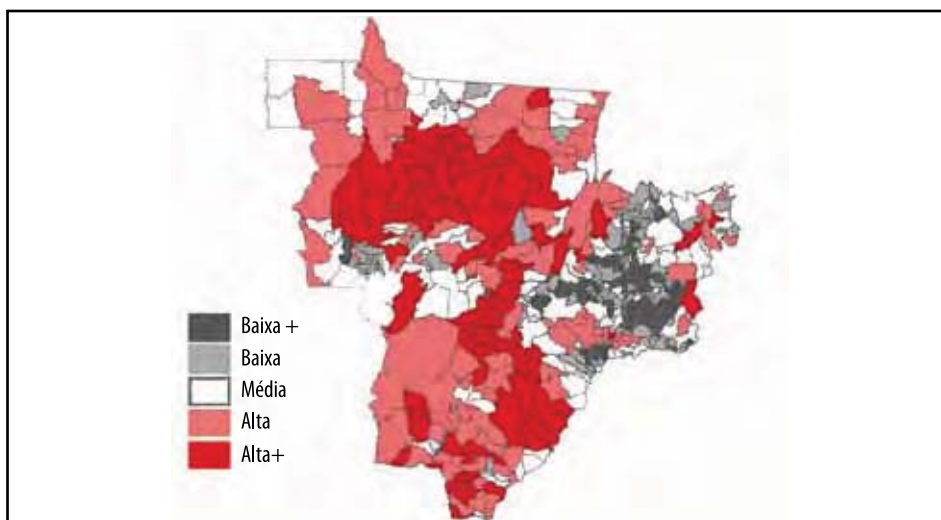


Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

⁹ Foram considerados: Algodão herbáceo em caroço (Kg/ha), Alho (Kg/ha), Amendoim em casca (Kg/ha), Arroz em casca (Kg/ha), Aveia em grão (Kg/ha), Batata-doce (Kg/ha), Batata-inglesa (Kg/ha), Cana-de-açúcar (Kg/ha), Cebola (Kg/ha), Feijão em grão (Kg/ha), Fumo em folha (Kg/ha), Girassol em grão (Kg/ha), Mamona (Kg/ha), Mandioca (Kg/ha), Melancia (Kg/ha), Melão (Kg/ha), Milho (em grão) (Kg/ha), Soja em grão (Kg/ha), Sorgo em grão (Kg/ha), Tomate (Kg/ha) e Trigo em grão (Kg/ha).

Os ganhos de escala e o aumento na intensidade do capital foram importantes para a redução na pobreza da região, porque essas atividades, além de gerarem mais empregos que a bovinocultura de corte extensiva que as precedeu, conformaram uma classe média com um padrão de consumo mais elevado que o anterior, o que implicou no avanço do setor de serviços. Mas, se por um lado a especialização e a escala favorecem o desenvolvimento econômico, permitem melhor aplicação do capital e facilitam a gestão, por outro, a diversificação, que é a interação de vários sistemas de culturas e criações, possibilita várias fontes de renda durante o ano agrícola evitando, além do risco à produção por condições adversas, os riscos contemporâneos do setor agrícola. A diversificação, fazendo uso de uma adequada combinação de linhas de produção complementares e suplementares, imprime economia de escopo à atividade agrícola, determinando o uso mais intensivo dos recursos ambientais e materiais disponíveis, favorecendo o uso contínuo da mão de obra e, conseqüentemente, evitando o problema do desemprego e, principalmente, da urbanização. Como exemplo da diversificação agrícola, em 1980 a região produzia 11 espécies vegetais, com destaque para o arroz e para a bovinocultura de corte, e, em 2007, a região produziu mais de 35 espécies vegetais. Ainda em 2007, a pecuária se diversificou com a produção de suínos e aves, além da incipiente produção de hortícolas e silvícolas.

Figura 8 - Índice de diversificação¹⁰ do setor agrícola no Centro-Oeste em base municipal



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

10 No índice de diversificação, definido pela expressão: $I = 1/\sum Fx^2$, em que, Fx é a fração da renda bruta total proveniente da linha de exploração X , foram consideradas as produções de Aves, Suínos, Bovinos, Ovos, Leite, Abacaxi, Abóbora, Algodão, Alho, Amendoim, Arroz, Aveia, Batata-inglesa, Cana-de-açúcar, Cebola, Ervilha, Fava, Feijão, Feijão de corda, Forrageiras, Fumo, Gergelim, Girassol, Mamona, Mandioca, Melancia, Melão, Milho, Milho forrageiro, Soja, Sorgo, Sorgo forrageiro, Tomate, Trigo, Abacate, Banana, Borracha, Cacau, Café, Castanha de caju, Coco-da-baía, Erva-mate, Figo, Goiaba, Guaraná, Laranja, Limão, Mamão, Manga, Maracujá, Marmelo, Palmito, Pimenta-do-reino, Tangerina e Uva.

Apesar dessa dinâmica virtuosa e da aparente diversificação, a agricultura do Centro-Oeste ainda está concentrada na Lavoura Temporária e na Pecuária¹¹ (Tabela 1), o que representa um risco de instabilidade econômica e social para a região. Ainda, há alguns espaços do Centro-Oeste, notadamente em Goiás, no Pantanal do Mato Grosso e na região norte mato-grossense, que apresentam uma agricultura pouco diversificada (Figura 8), o que constitui em potencial problema socioeconômico para o futuro.

Tabela 1 - Valor da produção dos Produtos da Lavoura Temporária¹² (Temporária), da Lavoura Permanente¹³ (Permanente), da Pecuária¹⁴ (Pecuária), dos Produtos Hortícolas¹⁵ (Horticultura) e dos Produtos Silvícolas¹⁶ (Silvicultura) no ano de 2007 (R\$2007), a taxa de crescimento anual desses valores entre os anos de 1996 a 2007 (Viés 2007), a participação desses produtos no valor total da produção agrícola no ano de 2007 (% 2007) e a taxa de crescimento anual dessas participações (Viés %) na região Centro- Oeste, bem como, a participação percentual dessas produções nas respectivas produções brasileiras no ano de 2007 (CO/Br 2007) e a taxa de crescimento dessas participações (Viés CO/Br)

	Centro-Oeste				Relação CO/Brasil	
	R\$2007	Viés R\$	% 2007	Viés %	CO/Br 2007	Viés CO/Br
TEMPORÁRIA	21.032.092,00	18,11	64,58	3,23	22,95	4,04
PERMANENTE	471.330,00	8,88	1,45	-4,83	1,89	-2,73
PECUÁRIA	10.678.194,96	9,98	32,79	-3,87	24,04	2,15
HORTICULTURA	259.812,00	15,39	0,80	0,85	6,98	2,15
SILVICULTURA	127.783,00	9,72	0,39	-4,10	4,43	0,36
TOTAL	32.569.211,96	14,41	100,00	0,00	19,43	2,81

Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

11 A Pecuária e a Lavoura Temporária representaram mais de 95% do valor da produção agrícola regional.

12 Abacaxi, Algodão herbáceo, Alho, Amendoim, Arroz, Aveia, Batata-doce, Batata-inglesa, Cana-de-açúcar, Cebola, Centeio, Cevada, Ervilha, Fava, Feijão, Fumo, Girassol, Juta, Linho, Malva, Mamona, Mandioca, Melancia, Melão, Milho, Rami, Soja, Sorgo, Tomate, Trigo e Triticale.

13 Abacate, Algodão arbóreo, Azeitona, Banana, Borracha, Cacau, Café, Caqui, Castanha de caju, Chá-da-Índia, Coco-da-baía, Dendê, Erva-Mate, Figo, Goiaba, Guaraná, Laranja, Limão, Maçã, Mamão, Manga, Maracujá, Marmelo, Noz, Palmito, Pera, Pêssego, Pimenta-do-reino, Sisal ou agave, Tangerina, Tongue, Urucum e Uva.

14 Aves Abatidas, Aves Vendidas, Bicho da Seda, Bovinos Abatidos, Bovinos Vendidos, Suínos Abatidos, Suínos Vendidos, Lã, Leite, Mel, Ovos de Codorna e Ovos de Galinha.

15 Abobrinha verde, Açafrão, Acelga, Agrião, Aipo, Alcachofra, Alface, Alho-porró, Almeirão, Aspargo, Azedinha, Batata-Baroa, Berinjela, Bertalha, Beterraba, Brócolis, Bucha, Caruru, Cebolinha, Cenoura, Cheiro verde, Chicória, Chuchu, Coentro, Cogumelos comestíveis, Couve, Couve-flor, Erva-doce, Ervilha, Espinafre, Gengibre, Hortelã, Jiló, Manjerona, Maxixe, Mostarda, Nabiça, Nabo, Pepino, Pimenta, Pimentão, Quiabo, Rabanete, Repolho, Rúcula, Salsa, Taioba e Vagem.

16 Casca de acácia negra, Lenha, Madeira em tora para papel, Madeira em tora outra finalidade, Mudanças de eucalipto, Mudanças de pinheiro e Mudanças de outras espécies florestais.

A região Centro-Oeste sempre foi associada à pecuária de corte, tradicionalmente extensiva e atrasada. Hoje a região tem uma base produtiva agropecuária eficiente e diversificada, que lidera os indicadores de produtividade e rendimento em vários ramos. Nas últimas 3 décadas a estrutura produtiva vem se diversificando, e hoje inclui a produção de aves, suínos, leite e até frutas. Entretanto, em 2007, a bovinocultura de corte ainda representava mais de 25% do valor da produção agrícola. Desse percentual, 24% referia-se a bovinos vendidos, o que significa que o abate, em grande medida, era feito em outros estados. Esse cenário não contribuía para a geração de emprego e renda, pois na cadeia bovina de corte, a geração de emprego e de renda é relativamente menor que no segmento industrial. Ou seja, a bovinocultura de corte se modernizou com ganhos de produtividade, passou de aproximadamente de 0,6 cabeças por hectare na década de 1970 para mais de uma cabeça por hectare em 2007, porém os maiores ganhos para a geração de renda estavam sendo exportados para outros estados, notadamente São Paulo, onde estavam localizados os frigoríficos. A exceção foi o Mato Grosso do Sul, onde o abate de bovinos passou de 0,06 cabeças *per capita* no ano de 1996 para mais de 0,09 cabeças *per capita* no ano de 2006, quando começou a redução no abate *per capita* neste estado. Mantida essa tendência, apesar da pecuária bovina de corte da região Centro-Oeste não ser uma grande empregadora, a situação se torna preocupante ao se considerar que essa atividade está concentrada espacialmente. Considerando que a mão de obra empregada pela pecuária bovina de corte é de baixa qualificação e específica, pode se concluir que a realocação dessa mão de obra nas demais atividades agrícolas da região exigirá esforço de qualificação e ações de políticas públicas.

Nota-se que há uma crescente concentração espacial quanto à produção de leite em Goiás, de aves em Mato Grosso do Sul e Goiás e de suínos no Mato Grosso. Como essas duas últimas atividades, notadamente no setor industrial, são mais intensivas e requerem mão de obra mais especializada que a bovinocultura de corte extensiva, além de promover maior integração com o mercado local pelo uso de máquinas/equipamentos e insumos modernos, é possível que a suíno e a avicultura fomentem a classe média com reflexos positivos sobre o consumo das famílias, o que resulta na diversificação da produção agrícola local e na redução na pobreza rural. Como essas atividades apresentam maior integração com outras produções agrícolas, notadamente o milho e a soja, podem contribuir para a estabilização do emprego e da renda regional. Porém, apesar do potencial na mitigação da pobreza rural que essas atividades representam, há que se considerar que as suas participações estão muito aquém do valor da bovinocultura de corte, além de estar concentrado espacialmente, o que reduz a capacidade de mitigação da pobreza rural nas regiões de maior concentração da bovinocultura de corte.

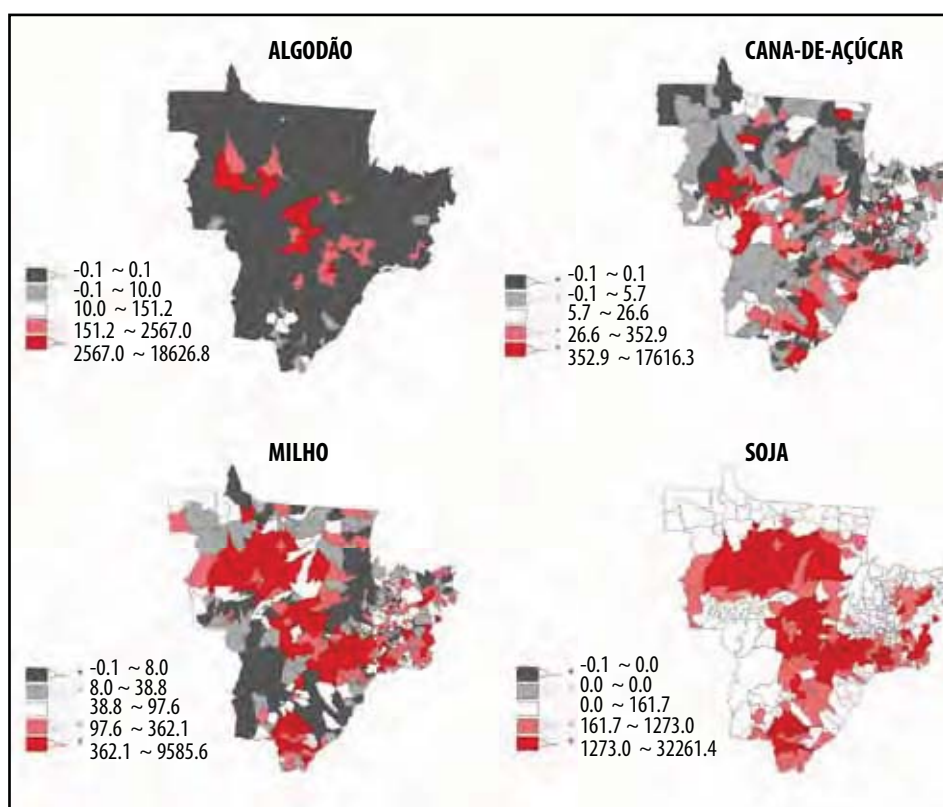
O sucesso da lavoura temporária região Centro-Oeste é inquestionável. Sua produção apresentou um crescimento superior ao da agricultura nacional e se diversificou. Em 2007 na região não se produzia 6 (centeio, fava, juta, linho, malva e rami) das 31 espécies consideradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apesar desse crescimento e da inclusão de novas espécies como a ervilha, o girassol e o triticale, houve uma concentração na soja, no milho, no algodão herbáceo e na cana-de-açúcar. A produção dessas espécies representou ganhos de produtividade do capital, da terra e da mão de obra, destacando essa última para a colheita mecanizada do algodão e da cana-de-açúcar. Em grande medida, esses ganhos foram decorrentes do uso intensivo de tecnologia e de investimentos em máquinas/equipamentos e infraestrutura. Ainda, considerando o crescimento e a melhor distribuição de renda, com possíveis impactos positivos sobre o aumento da classe média e do consumo das famílias que essa agricultura proporcionou, bem como, a otimização do capital investido no setor agrícola, as produções de algodão, milho, soja, além da criação de suínos e aves, fomentaram a diversificação da produção agrícola, pois, os espaços com maior índice de diversificação (Figura 8) coincidem com os principais espaços produtores das espécies vegetais e animais. Essa dinâmica, que coincidiu com o preconizado pela técnica de construção dos solos dos cerrados, potencializou e diversificou a economia do Centro-Oeste, principalmente, pela maior geração de renda e emprego que a bovinocultura de corte que a precedeu, porém, observa-se que a produção dessas espécies está concentrada espacialmente e durante o período das águas (Figura 9), o que implica em sazonalidade de emprego.

Na década de 80 era prática comum a migração dos operadores de máquinas e motoristas das regiões Sul e Sudeste durante os períodos de semeadura e de colheita da soja e do arroz. Apesar da maior integração, a exemplo do milho e da soja com a pecuária, da instalação da indústria de transformação e diversificação da produção agrícola, fatores que contribuíram para mitigar a sazonalidade do emprego nas culturas de soja, milho e algodão, ainda ocorre migração sazonal de trabalhadores para a região Centro-Oeste do Brasil. Também se nota que as regiões produtoras, especialmente a da soja, do milho e do algodão, apresentam alta relação com o PIB *per capita* apresentado na Figura 2, da onde se conclui que o dinamismo produtivo da região Centro-Oeste, em grande medida, depende da produção dessas espécies. Essa situação, além de contribuir para a concentração da riqueza, torna a região vulnerável às oscilações da rentabilidade dessas culturas, que, por serem consideradas *commodities*, têm seus preços dependentes de variáveis exógenas ao setor, a exemplo do câmbio, incorporando uma fonte de risco de difícil gestão para o produtor rural.

As principais espécies da Lavoura Temporária, à exceção da cana-de-açúcar que está em fase de transição, geram mais e melhores empregos que a bovinocultura extensiva

e menos empregos que a maioria das Lavouras Permanentes e a produção de aves, leite e suínos. Essa situação tem reflexos sobre a pobreza, pois, além da geração de emprego temporário, a renda do produtor rural e, conseqüentemente, do trabalhador, são flutuantes e dependem de fatores exógenos ao setor e à região.

Figura 9 - Quintis do Valor da Produção Agrícola Municipal *per capita* de algodão, cana-de-açúcar, milho e soja na região Centro-Oeste no ano de 2007



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

A produção dessas espécies, até da cana-de-açúcar mais recentemente, requer mão de obra mais especializada que a agricultura e a pecuária que as antecedeu, o que implica em um aumento da renda do trabalhador rural. Desse modo, apesar de não haver desemprego e migrações significativas quando comparado às ocorridas na década de 1980, a manutenção do emprego rural requer a diversificação da produção agrícola com espécies da Lavoura Permanente e programas de qualificação de mão de obra, notadamente quanto aos operadores de máquinas agrícolas modernas.

As lavouras permanentes, potencialmente geradoras de níveis de renda e emprego mais elevados e menos sujeitas a riscos exógenos que atingem as principais lavouras temporárias produzidas na região Centro-Oeste, registraram involução durante os anos de 1996 a 2007. Das espécies consideradas nessa classe, a banana (0,4% da renda agrícola total), o café (0,3% da renda agrícola total), os citros (0,2% da renda agrícola total) e a borracha (0,2% da renda agrícola total) são as principais. Mas existem outras, potencialmente geradoras de renda e emprego pela possibilidade de industrialização e pela intensidade de mão de obra agrícola, que têm crescido na região, como a castanha de caju (178% a.a. entre 1996 a 2007), o coco-da-baía (20% a.a. entre 1996 a 2007), o palmito (39% a.a. entre 1996 a 2007) e a uva (13% a.a. entre 1996 a 2007).

A produção dessas espécies pode se localizar nas áreas pobres, atenuando o efeito de concentração espacial da riqueza que a pecuária e as lavouras temporárias vêm causando. Cita-se como exemplo um investimento na produção de uva para fabricação de suco na região Norte do Mato Grosso, que, apesar da carência de infraestrutura para escoamento da produção, tem obtido sucesso gerando mais de 200 empregos. Observa-se que o incentivo à produção dessas espécies, à exceção do café, pode ter efeito significativo na diminuição da pobreza rural, porém, apesar do potencial ambiental inquestionável que a região apresenta, o incremento de suas produções é limitado pela carência de infraestrutura, principalmente pela energia elétrica para irrigação e armazenamento da produção nas propriedades rurais, além de estradas e ferrovias para o escoamento da produção.

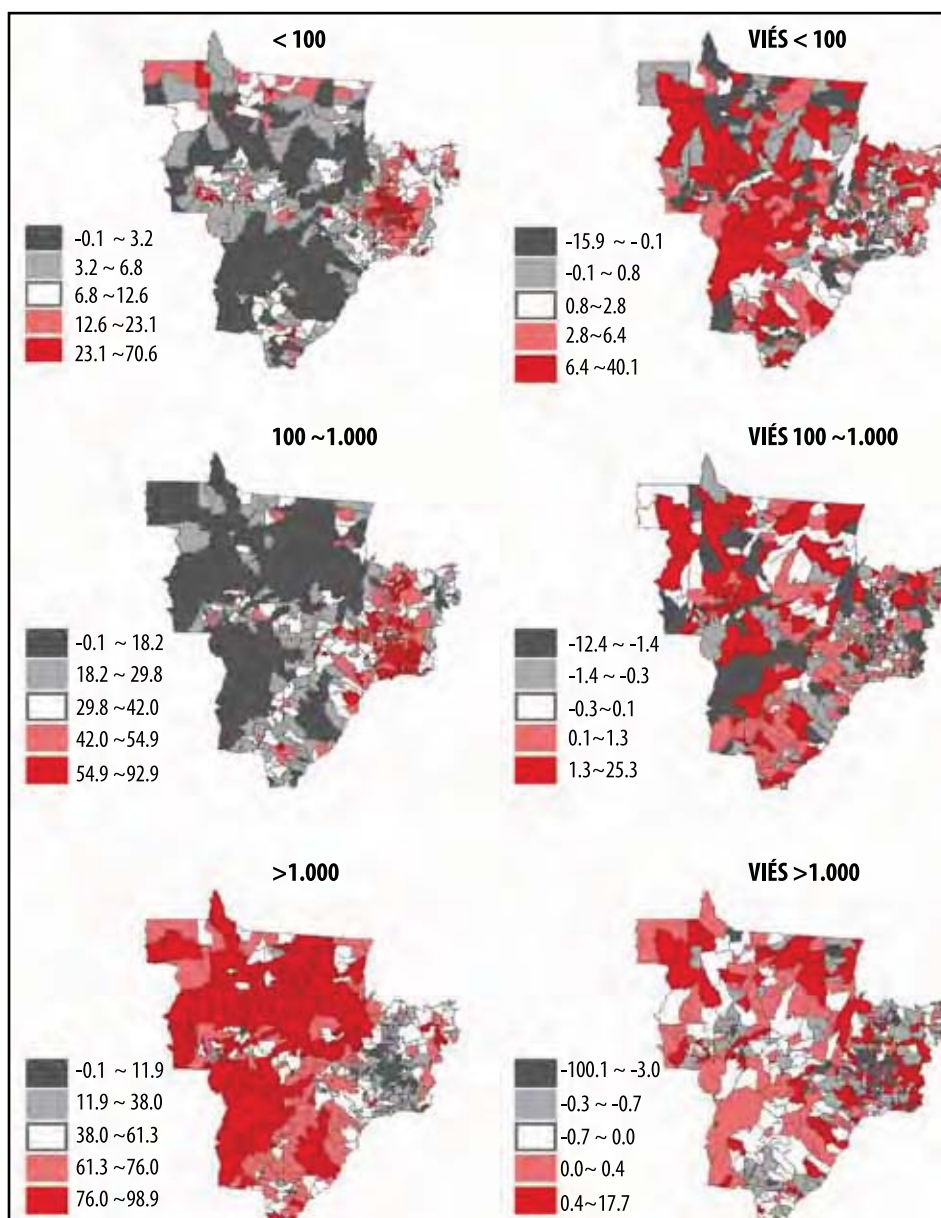
Semelhante à produção da lavoura permanente, a produção da silvicultura tem grande potencial de geração de riqueza, renda e emprego na região. Cita-se como exemplo os investimentos na produção de seringueiras e de florestas para celulose no Leste do Mato Grosso do Sul, ambas responsáveis diretas pela criação recente de uma região rica+ (Figura 2) entre os municípios de Ribas do Rio Pardo e Aparecida do Taboado, passando por Três Lagoas. Essa era uma região com reduzido potencial agrícola para as lavouras temporárias em razão da qualidade dos solos e, até recentemente, explorada pela bovinocultura extensiva para abastecimento de frigoríficos sediados em São Paulo, o que implicava em pobreza rural.

Quanto à horticultura, uma atividade intensiva em mão de obra com reduzida flutuação da demanda e geradora de renda, a região apresenta potencial ambiental para a sua produção, mas, por causa das suas características locais de produção e consumo, o crescimento dessa atividade depende do aumento da população e da renda, ou seja, o incremento dessa atividade será possível nas regiões ricas e ricas+ da Figura 2. Ainda, semelhante às lavouras permanentes, essa atividade depende da infraestrutura e da logística apurada para a exportação às demais regiões e estados brasileiros.

Como pensado pelos programas Polocentro e Prodecer, desenvolveu-se no Centro-Oeste uma agricultura moderna em bases empresariais com produtividade mais elevada, mas poupadoras de mão de obra e concentradora de renda. Em alguma medida, a política para desenvolvimento da agricultura no Centro-Oeste foi exitosa, especialmente a pecuária, que evoluiu na produção de leite, de aves e, mais recentemente, na produção de suínos, com forte encadeamento com as lavouras temporárias. Por sua vez, o sucesso das lavouras permanentes, da silvicultura e da horticultura depende fundamentalmente de investimentos em infraestrutura, quesito no qual a região fica aquém do necessário e das demais regiões do país.

A dinâmica da fronteira agrícola também impactou a estrutura fundiária da região. Conforme se pode verificar na Figura 10 e na Tabela 2, entre 1996 e 2007, de modo geral, houve desconcentração da terra na região, com aumento das propriedades até 100 hectares, ligeiro aumento das propriedades entre 100 e 1.000 hectares e acentuada redução das propriedades com mais de 1.000 hectares. Mas a desconcentração fundiária não foi homogênea: o estado de Goiás e o Distrito Federal apresentaram as maiores reduções das áreas com módulos maiores que 1.000 hectares e Goiás foi o único estado a apresentar alguma redução nas áreas entre 100 a 1.000 hectares. Já o Mato Grosso, que apresentava a maior concentração de terras em 1997, apresentou a menor redução nas áreas com módulo superior a 1.000 hectares. Deve-se registrar que as maiores concentrações fundiárias ocorreram justamente nas áreas consideradas pobres e pobres+ da Figura 2, à exceção do sudoeste goiano, uma região rica.

Figura 10 - Quintis da participação municipal dos módulos de área até 100 hectares (< 100), entre 100 a 1.000 hectares (100 ~ 1.000) e mais de 1.000 hectares (> 1.000) no ano de 2007, bem como, as respectivas a taxas de crescimento anual entre os 1996a 2007 (Viés) na região Centro-Oeste



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

Tabela 2 - Participação percentual das áreas com módulos menores que 100 hectares (< 100 ha), entre 100 a 1.000 hectares (100 a 1.000 ha) e maiores que 1.000 hectares (> 1.000 ha) nos anos de 1997 (1997) e 2007 (2007), bem como, as respectivas variações percentuais anuais entre os anos de 1997 a 2007 (Viés % a.a.).

UF	< 100 ha			100 a 1.000 ha			> 1.000 ha		
	1997	2007	Viés (%a.a.)	1997	2007	Viés (%a.a.)	1997	2007	Viés (%a.a.)
GO	15,72	18,55	2,46	50,19	47,66	-0,50	33,07	27,37	-20,75
MS	6,90	8,09	3,65	28,72	29,53	0,18	64,14	61,59	-2,73
MT	5,54	7,55	4,95	20,78	21,82	1,07	70,87	69,49	-0,27
Média	11,17	13,47	3,41	37,70	36,80	0,09	49,71	45,84	-11,54

Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

Além da importância da concentração fundiária para o desenvolvimento socioeconômico, é necessário considerar a produtividade da terra, tão relevante quanto a estrutura fundiária. Nas áreas onde predominam a pecuária de corte extensiva, que gera menos de 0,2 empregos de baixa qualificação por hectare e com reduzida articulação com os demais setores da economia, a concentração fundiária é pior que a mesma concentração em uma região explorada por lavouras temporárias, a exemplo da soja que gera mais de um emprego por hectare com maior qualificação e maior articulação econômica que a pecuária de corte extensiva. No caso do Centro-Oeste, observa-se que as áreas com concentração fundiária mais elevada, que têm até mesmo apresentado tendência de concentração, coincidem em grande medida com o domínio da pecuária de corte extensiva, a exemplo da do Pantanal, da região Leste e Nordeste do Mato Grosso, do Oeste Goiano e do Leste do Mato Grosso do Sul. Quanto ao Leste do Mato Grosso do Sul, em razão das recentes mudanças na estrutura da produção agrícola e com a inclusão da silvicultura e da heveicultura, a concentração não é uma questão tão preocupante para a pobreza, uma vez que estas atividades têm potencial para gerar renda e emprego para um número elevado de pessoas; porém, nas demais regiões, notadamente no Pantanal, a concentração acompanha a pobreza e a baixa produtividade da economia local.

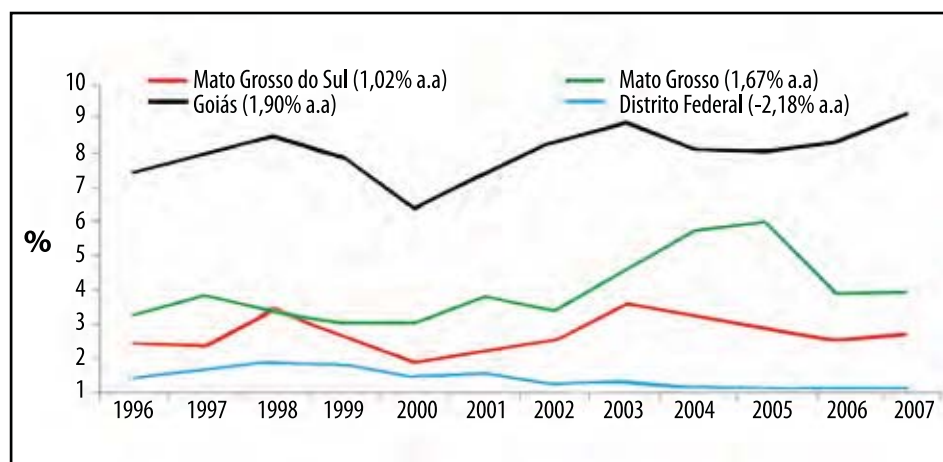
O setor agrícola do Centro-Oeste passou por transformações produtivas relevantes nas últimas décadas, as quais resultaram em elevados ganhos sociais e econômicos. Mesmo com esses resultados positivos, essa dinâmica confinou ao atraso alguns espaços, o que significa uma pressão potencial sobre a pobreza no futuro. Esta constatação, por si só, é suficiente para indicar a necessidade de políticas que favoreçam o desenvolvimento mais equilibrado de todo o território. Tais políticas envolvem desde a construção de infraestrutura de transporte e comunicação que reduza a desvantagem de áreas mais distantes dos principais eixos rodoviários da região, até incentivos para a diversificação produtiva nas áreas hoje estagnadas e ou deprimidas. Além disso, é

preciso investir no Homem, qualificando-o para os novos desafios que a transformação produtiva está colocando.

4.2 O setor industrial

A indústria foi uma atividade pouco significativa no Centro-Oeste, cuja economia gravitava em torno e como complementar à economia do Sudeste. Os sistemas produtivos do Centro-Oeste eram responsáveis pela produção de matérias-primas de origem mineral e agropecuária, notadamente grãos, carnes e madeira. A exploração mineral e madeireira não fomentaram o desenvolvimento regional, pois a mineração, historicamente, não promove transbordamentos e a indústria da madeira no Centro-Oeste era extrativista e itinerante. Assim, foi a agricultura que desencadeou o processo de industrialização regional, baseada em unidades modernas e de alta produtividade, com impactos relevantes à montante e à jusante da agropecuária, a exemplo de frigoríficos, fábricas de rações e processadoras de alimentos. O resultado dessa dinâmica foi uma transformação da base econômica do Centro-Oeste, impulsionada pelas ligações promovidas pela agroindústria nos setores secundário e terciário, com destaque para o crescimento da indústria em Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Figura 11).

Figura 11 - Participação percentual no Brasil do valor de transformação industrial no Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso entre os anos de 1996 a 2007



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

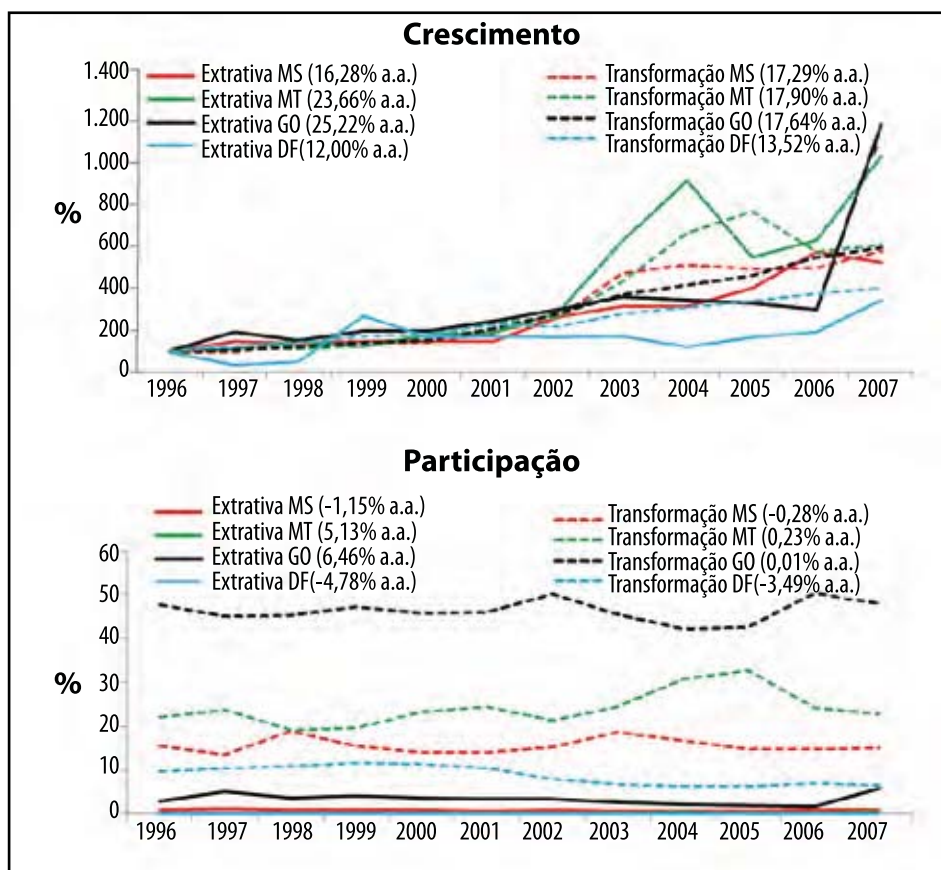
Historicamente a indústria extrativa predominou no Centro-Oeste (Figura 12), com destaque para a extração vegetal no Mato Grosso do Sul (erva-mate) e Mato Grosso (borracha e madeira), de minerais metálicos no Mato Grosso do Sul e Goiás e minerais não-metálicos no Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás. As extrações vegetais,

embora importantes em algumas áreas, não tiveram maior influência no contexto socio-econômico atual e há muito entraram em declínio na região. O extrativismo mineral, à exceção dos minerais metálicos em Goiás, vem perdendo dinamismo, com reflexo direto sobre os seus espaços tradicionais de influência. É interessante observar que, apesar de os municípios onde estão instaladas as minerações serem classificados como ricos e ricos+ (Figura 2), a atividade exerce pouco efeito de transbordamento aos municípios vizinhos, que são classificados como pobres e pobres+. O cenário de “decadência” da mineração é tanto mais problemático porque a participação da agricultura é pouco expressiva nos territórios sob influência da mineração. A exceção talvez seja Corumbá, município no qual o setor de serviços tem participação econômica expressiva (Figura 5).

Além do declínio da indústria de mineração na região Centro-Oeste, é interessante observar que a indústria extrativa, influenciada por questões externas, está sujeita às flutuações dos preços internacionais das *commodities*, que inflaram o desempenho desse setor industrial em Goiás e no Mato Grosso nos últimos anos (Figura 12).

Na primeira década do século XXI o Centro-Oeste experimentou uma nova dinâmica no setor industrial, com a instalação de empresas de grande porte, atraídas pela energia abundante fornecida pelas hidroelétricas do complexo de Urubupungá no Mato Grosso do Sul, de São Simão, Itumbiara e Cachoeira Dourada em Goiás. Com isso, a indústria de transformação, embora com uma taxa de crescimento mais modesta que a indústria de extração, cujo produto bruto foi inflado pela elevação dos preços internacionais das *commodities* a partir de 2004, apresentou um crescimento mais estável na região (Figura 12) e teve impactos positivos na redução da pobreza regional. Cabe ainda observar a maior capacidade de geração de riqueza da indústria de transformação, notadamente em Goiás, que representa cerca de 50% do valor de transformação da indústria regional (Figura 12).

Figura 12 - Crescimento e participação regional no valor de transformação da indústria de extração (Extrativa) e na indústria de transformação (Transformação) no Distrito Federal (DF), Goiás (GO), Mato Grosso do Sul (MS) e Mato Grosso (MT) entre os anos de 1996 a 2007



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

Goiás é o estado mais industrializado da Região. Entre 1996 e 2007 a participação da indústria goiana na economia regional cresceu 0,54% a.a. (Figura 12). É neste estado que está localizado o Distrito Agroindustrial de Anápolis que, na última década, recebeu diversos tipos de indústrias, principalmente de medicamentos, tornando o município o maior polo farmacológico do Brasil. Também se instalaram recentemente em Goiás as montadoras de automóveis Hyundai, em Anápolis, e Mitsubishi em Catalão, importante polo de mineração e metalomecânico. No município de Rio Verde, onde se instalou a John Deere, líder mundial em máquinas agrícolas, começa a surgir um polo produtor de equipamentos para a agricultura.

A indústria de alimentos, localizada principalmente em Itumbiara, Jataí, Mineiros, Mozarlândia e Rio Verde, responde por mais de 40% da produção industrial do estado e apresenta fortes relações com a economia local. Jaraguá e Senador Canedo se destacam como polos da indústria do vestuário e da indústria calçadista, respectivamente, segmentos que também apresentam fortes vínculos com a economia regional. Ainda que estas indústrias tenham sido atraídas pelo dinamismo da agricultura local, é importante ressaltar que o fortalecimento industrial poderá contribuir para o crescimento da agricultura na região Centro-Oeste, possibilitando a expansão da produção agrícola para as regiões pobres e pobres+, com fortes efeitos sobre a pobreza rural.

A sustentação do crescimento da indústria depende da instalação de novas empresas na região, processo moroso e que no passado foi estimulado por incentivos fiscais que vêm perdendo força de atrair novos empreendimentos. Esses investimentos têm potencial para gerar empregos e desconcentrar renda, uma vez que muitas fábricas buscam municípios vizinhos às cidades sede dos polos para se instalar. De todos os modos, não se pode projetar um processo de “industrialização abrangente” no Centro-Oeste, cuja economia continuará fortemente vinculada ao efeito gerador de riqueza a partir da agropecuária e outras atividades primárias.

As indústrias de material eletrônico, de aparelhos e equipamentos de comunicação, equipamentos médico-hospitalares, de instrumentos de precisão e ópticos e de equipamentos para automação industrial, apesar da pequena expressão na produção industrial de Goiás, menos de 1% no ano de 2007, registraram crescimento acima de 20% a.a. na última década. Essas indústrias requerem continuados avanços tecnológicos, geram empregos qualificados, promovem o setor de serviços e por isto têm potencial para criar novos polos autônomos da atividade primária. Tem pouco impacto direto sobre a pobreza rural, em particular por causa do perfil de mão de obra que atrai, mas abre oportunidades para a expansão de micro e pequenas empresas com fortes vinculações com a sociedade local. Tem baixa relação com a agricultura e como o meio rural em geral, e tende a se concentrar em cidades de porte médio e grande.

A produção industrial de Mato Grosso do Sul baseia-se quase inteiramente no extrativismo mineral e na agricultura. A indústria de alimentos responde por mais de 60% do produto industrial estadual, com destaque para a indústria da carne, responsável por mais de 50% desse setor. Ou seja, a produção industrial do Mato Grosso do Sul tende a se concentrar geograficamente, a ter baixo efeito de transbordamento regional e capacidade reduzida de promover o desenvolvimento socioeconômico mais amplo, pois não requerem investimentos pesados em pesquisa, geram empregos de baixa qualificação e não são indutoras da formação de uma classe média local mais ampliada.

Essa situação no Mato Grosso do Sul tende a ser revertida com os recentes investimentos realizados na indústria de papel e celulose, uma indústria com maior capacidade de geração de empregos e distribuição de renda que as tradicionais do estado e que cresce a taxas superiores a 30% a.a. ao longo da última década. Essa indústria instalou-se na região leste do estado, que é classificada como pobre, ou seja, além dos seus efeitos de transbordamento regionais, contribuirá para redução da pobreza em um espaço crítico do Centro-Oeste.

Além do setor de papel e celulose, deve-se registrar os investimentos recentes realizados na agroenergia, que já responde por cerca de 5% da produção industrial do estado e cresceu cerca de 30% a.a. entre 1996 e 2007. Alguns já se arriscam a comentar que, em breve, o Mato Grosso do Sul passará de importante produtor de carne a maior produtor de agroenergia do Brasil. Os principais investimentos foram realizados no Sul do estado, região classificada como rica e rica+. Assim, políticas de incentivo à instalação desse segmento industrial no Leste e no Nordeste do estado poderiam ser objeto de interesse para a redução da pobreza. Restrições ambientais-institucionais limitam o potencial destas áreas para a produção de bioenergia.

Também é importante destacar o crescimento da indústria de confecção de artigos do vestuário (21,0% a.a. entre 1996 e 2007) e da metalurgia básica (24,7% a.a. entre 1996 e 2007) em MS, segmentos que têm grande potencial de geração de empregos menos qualificados, que conforma o perfil da mão de obra regional rural que, possivelmente, se urbanizará nos próximos anos.

O Mato Grosso é o estado da região Centro-Oeste com maior participação da indústria de transformação na produção industrial, mais de 98% em 2007. A diversificação da indústria de transformação mato-grossense é bastante restrita: somadas, a fabricação de alimentícios e bebidas e a fabricação de produtos de madeira respondiam por mais de 70% da produção industrial do estado em 2007.

A indústria de alimentos mato-grossense, que em 2007 representou cerca de 60% da produção industrial, vem mantendo o dinamismo na última década e tem fortes ligações com a produção agrícola regional. Trata-se de um segmento dedicado ao processamento de alimentos básicos e que tem pequeno efeito sobre o desenvolvimento da economia local.

Em relação à indústria da madeira, por estar baseada na extração e não no cultivo, gera poucos empregos e de baixa qualificação, requer pequeno investimento em pesquisa, não tendo um efeito de transbordamento significativo para a economia regional. Assim, investimentos nesse segmento da indústria não fazem sentido para o desenvolvimento socioeconômico regional.

As indústrias têxtil, de couro e química cresceram a taxas superiores a 15% a.a. entre 1996 e 2007 no estado de Mato Grosso. As duas primeiras têm fortes relações com o setor agrícola regional e podem absorver uma mão de obra menos qualificada, contribuindo para mitigar a pobreza advinda da urbanização.

Os principais investimentos na indústria química foram para a produção de insumos genéricos para a agricultura, que pode vir a ser uma fonte promissora para o dinamismo da economia regional e para superação da pobreza.

De um modo geral, a indústria no Centro-Oeste é bastante incipiente e está calcada na indústria de alimentos e de madeira, ou seja, indústrias ligadas ao setor agrícola. A exceção é o estado de Goiás. Recentes investimentos em agroenergia, em papel e celulose, em química, na indústria têxtil e de couros representam boa perspectiva para o desenvolvimento e estabilização da economia regional, porém, ainda é tímido para superação da dependência regional do setor agrícola. Ou seja, a economia e, conseqüentemente a pobreza na região, por muito tempo, serão dependentes do desempenho de *commodities* agrícolas, notadamente carnes, laticínios e produtos da lavoura temporária.

Considerando a importância da agricultura e da agroindústria para a economia da região, é possível argumentar que o desenvolvimento e a superação da pobreza regional dependem, em grande parte, da diversificação da agricultura e do crescimento e diversificação da indústria, a qual contribuirá para crescimento do setor de serviços, o aumento da classe média e a melhoria no padrão de consumo das famílias, entre outras. O fortalecimento da indústria da madeira, em grande medida, é um retrocesso à região. Já o da indústria de alimentos é uma excelente opção para a superação da pobreza regional. Porém, o desenvolvimento da indústria de alimentos requer infraestrutura, principalmente, de transportes, no que a região ainda é carente.

A indústria têxtil, de confecções, de couro e a química seguem a mesma lógica da indústria de alimentos para a região Centro-Oeste. Essas atividades empregam mão de obra menos qualificada que os segmentos industriais mais dinâmicos, o que melhor se adequa ao perfil da oferta local. Ainda assim, esse processo requer atenção imediata para a educação e qualificação da mão de obra regional, e para o déficit de infraestrutura.

4.3 O setor de serviços

A participação do Setor Serviços tem se tornado cada vez importante na economia. Segundo estudos do Banco Mundial, é o segmento que mais tem gerado empregos. O Setor Serviços evoluiu no Centro-Oeste na seguinte ordem: i) inicialmente, quando uma economia é pouco desenvolvida, a atividade agrícola é predominante, como ocorre ao

Norte do Mato Grosso; ii) o investimento em infraestrutura e tecnologia e a exploração de matérias-primas fomentam a atividade industrial, o que alavanca os mercados de massa voltados para o consumo de produtos, fomentando o setor agrícola, como ocorre atualmente em Goiás; iii) o aumento da renda *per capita* gera oportunidades para a oferta de serviços, como ocorre no eixo entre Brasília, Anápolis, Catalão e Goiânia; iv) a participação dos serviços na economia cresce, incluindo aquela parcela informal dos pequenos negócios gerados no setor de serviços: lavanderias, perueiros, taxistas e seguranças, entre outras classes que absorvem mão de obra de baixa qualificação, em geral, oriunda do meio rural. Também crescem os serviços especializados como assistência técnica, consultorias e, principalmente, serviços bancários, principais dinamizadores da economia que retroalimentam a dinâmica econômica contribuindo para a superação da pobreza. Ou seja, historicamente, a participação dos serviços cresce na esteira do próprio desenvolvimento da economia, com impactos positivos para o setor agrícola. Além desses efeitos, o crescimento do setor de serviços contribui para absorção da mão de obra menos qualificada que, provavelmente, ficaria marginalizada no processo de industrialização; também contribui para a desconcentração espacial da riqueza.

Assim como a agricultura e a indústria, o setor de serviços na região Centro-Oeste teve desempenho superior à média brasileira, que foi de 5,61% a.a. entre 1996 e 2008. No Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul as taxas anuais foram de 6,91, 6,36, 5,62 e 7,35%, respectivamente. O pior desempenho foi em Mato Grosso do Sul, onde a agricultura e a indústria apresentaram desempenho inferior aos demais, confirmando a necessidade de crescimento desses setores para dinamizar o setor de serviços.

Ao se considerar o desempenho, em base municipal, do setor de serviços na região Centro-Oeste (Figura 5), verifica-se, em ordem decrescente, estreita associação direta com o desempenho da indústria (Figura 5), com o índice de diversificação agrícola (Figura 8), com a criação de aves e suínos e com as culturas de soja e de milho (Figura 9), além de uma relação inversa com a pecuária bovina de corte, o que confirma a capacidade dessas atividades em dinamizar a economia. Considerando que, entre outras atribuições, o setor de serviços é fundamental na absorção do excedente da mão de obra com menor qualificação, pode se deduzir que as regiões onde predomina a pecuária bovina, justamente as mais pobres, terão os maiores problemas de pobreza durante o crescimento econômico do Centro-Oeste. O mesmo poderá ocorrer nos municípios onde a mineração é expressiva e decadente, a exemplo de Corumbá até recentemente. A exceção, nesse caso, é o norte de Goiás, onde a mineração é crescente.

Uma questão central na análise do desempenho do setor de serviços é distinguir entre os serviços de baixa e alta qualificação, questão prejudicada pela carência de dados no Brasil. A administração pública, apesar de ser um setor de serviços, decresceu

entre os anos de 1996 a 2008 (-5,28% a.a.) na região, e ainda teve o maior peso no PIB Serviços regional no ano de 2008 (33,7%). Seguindo a administração pública, no ano de 2008 vieram os setores do comércio com 13,7%, atividades imobiliárias e aluguel com 7,5%, intermediações financeiras com 6,9%, transportes com 6,8% e comunicação com 5,9% do PIB Serviços regional.

Da análise da evolução recente dos setores de atividade no Centro-Oeste é possível concluir que os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul enfrentam entraves para seu desenvolvimento econômico, seja pela concentração espacial do setor agrícola ou pela natureza de suas indústrias e principalmente pela carência em infraestrutura, notadamente no Mato Grosso. Os investimentos realizados em papel e celulose, em agroenergia e, mais recentemente, em heveicultura, são exemplos que o desenvolvimento econômico pode ser disseminado para as regiões pobres e pobres+, marginais às lavouras temporárias, móvel da dinâmica econômica nesses estados.

A região do pantanal apresenta limitações para as atividades agrícolas e industriais. A mineração, que aparecia como opção para a zona de influência de Corumbá, não deslanchou como se esperava. Nesse contexto, o turismo ou a pesca podem ser atividades econômicas importantes para a superação da pobreza, mas essas regiões carecem de infraestrutura, de capacitação da mão de obra, de educação e, principalmente, de investimentos autônomos como ocorreu em Goiás e no Leste do Mato Grosso do Sul. As duas primeiras carências têm relação direta com o setor público; os investimentos privados dependem de decisões empresariais que também podem ser afetadas pelo poder público.

5. A dinâmica social

5.1 População

A região Centro-Oeste desempenhou o papel de absorver excedentes populacionais. Os fluxos migratórios cresceram nas décadas de 1970 e 1980, e a região registrou taxas de crescimento populacional e de migração superiores às médias nacionais (Tabela 3). Na década de 1970, quando a região absorveu mais de 1,3 milhões de migrantes, ocorreu o auge do crescimento da população do Centro-Oeste. A participação da população do Centro-Oeste na população nacional passou de 5,45% em 1970 para 7,36% em 2010.

Tabela 3 - População Total e participação percentual da população rural (ruralização 2010) no ano de 2010, bem como, as respectivas taxas anuais (Viés) de variação entre os anos de 1970 a 1980, 1980 a 1991, 1991 a 2000 e 2000 a 2010, além da participação percentual de imigrantes (Não Naturais 2000) na população total no ano de 2000 e as respectivas taxas anuais (Viés) entre os anos de 1980 a 1991 e 1991 a 2000

	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
Pop. Total 2010	14.050.340	15.865.678	53.078.137	27.384.815	80.353.724	190.732.694
Viés1970 a 1980	4,11	4,84	2,16	1,44	2,64	2,48
Viés1980 a 1991	3,01	3,85	1,83	1,38	1,77	1,93
Viés1991 a 2000	1,93	2,31	1,06	1,15	1,31	1,33
Viés2000 a 2010	1,73	1,9	0,97	0,79	0,95	1,06
Ruralização 2010	11,18	26,49	26,87	15,07	7,08	15,65
Viés1970 a 1980	-5,11	-1,43	-1,59	-3,86	-4,52	-3,02
Viés1980 a 1991	-3,95	-1,74	-2,07	-3,34	-3,23	-2,55
Viés1991 a 2000	-3,08	-2,75	-2,16	-2,74	-2,10	-2,37
Viés2000 a 2010	-1,55	-1,16	-1,27	-2,11	-2,61	-1,63
Não Naturais 2000	34,81	22,02	6,81	11,95	18,81	15,76
Viés1980 a 1991	-0,28	2,91	-2,25	-1,19	-0,21	-0,08
Viés1991 a 2000	-0,37	-0,50	0,35	-0,10	0,41	0,29

Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2010.

A despeito das migrações e do crescimento populacional, o Centro-Oeste ainda apresenta baixa densidade populacional. São exceções o Distrito Federal e seu entorno, a região Central e parte da região Norte de Goiás, nucleada por Goiânia, o Sudoeste Goiano, nucleado por Rio Verde, o Sudoeste do Mato Grosso do Sul, nucleado por Dourados, e alguns municípios isolados a exemplo de Catalão e Itumbiara em Goiás, Campo Grande e Ladário no Mato Grosso do Sul, Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis e Sinop no Mato Grosso. As maiores taxas de crescimento populacional ocorreram nas regiões Sul, Sudoeste e Norte do Mato Grosso; Sudoeste e Leste do Mato Grosso do Sul; Sudoeste e Leste Goiano. Conforme indica o Teste de Moran, essas regiões serviram de polos de atração populacional, e suas taxas de crescimento foram significativamente diferentes dos vazios demográficos da região Centro-Oeste, a exemplo do Pantanal, do Nordeste do Mato Grosso e do Norte de Goiás (Figura 13).

Essa configuração resultou em dois polos de alta densidade populacional, um nucleado pelo Distrito Federal e Goiânia e outro nucleado por Cuiabá; em ambos a densidade populacional aumentou, diferentemente do observado nos municípios vizinhos

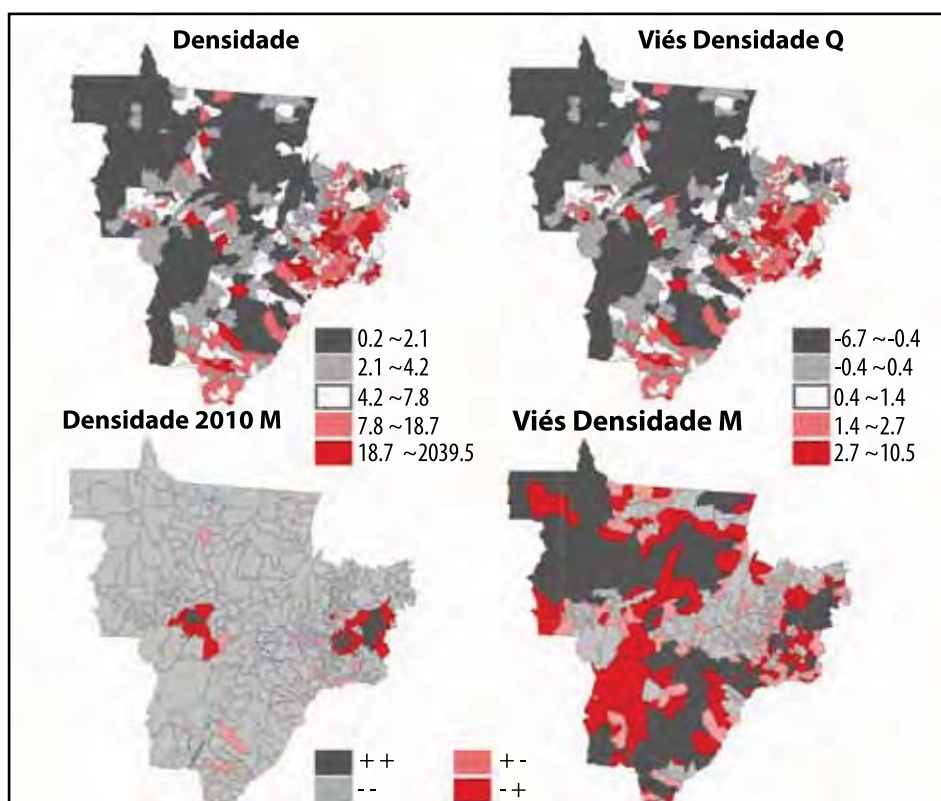
(conforme indicado pelo Teste de Moran, Figura 13). Nos núcleos mais dinâmicos de Mato Grosso do Sul, observa-se que não houve interação populacional significativa com os municípios vizinhos, ou seja, a região de Dourados, Campo Grande, Ladário e Figueirão não foram polos de atração populacional.

Essa dinâmica pode ter impactos sobre a pobreza caso o aumento da densidade populacional não seja acompanhado de melhoria na infraestrutura. Essas melhorias estão intimamente ligadas ao PIB e à principal atividade regional, ou seja, regiões pobres com baixa participação dos setores de serviços e da indústria, atividades que promovem a classe média e, conseqüentemente, as reivindicações políticas da população, terão maior dificuldade em superar os desafios impostos pela pobreza.

O Norte de Goiás e o Nordeste e o Norte do Mato Grosso, que apresentam altas taxas de crescimento da população, são pobres e têm suas economias baseadas na agricultura, terão maiores problemas para superar os desafios impostos pela pobreza. Já as regiões do Pantanal, Sudeste e parte do Nordeste do Mato Grosso, além de parte do Norte e Noroeste de Goiás, apesar de pobres não terão aumento significativo da pobreza em razão das baixas taxas de crescimento da população. Não obstante, os polos de crescimento populacional nucleados pelo Distrito Federal, Goiânia e Cuiabá, todos ricos e com economia baseada na indústria e nos serviços (Figura 2 e Figura 4), também podem apresentar aumento da pobreza caso não sejam adotadas políticas compatíveis com o aumento da densidade populacional.

O Mato Grosso do Sul, de modo geral, não apresenta polos de atração populacional e as regiões onde a população mais cresce, a exemplo do Sudoeste e Leste, são ricas e suas economias já se diversificaram para a indústria e serviços. A região do Pantanal Sul Mato-grossense, além de não representar um polo significativo de crescimento populacional, tem o município de Corumbá como indutor de riqueza baseada na indústria e nos serviços.

Figura 13 - Representação, em base municipal, dos quintis (Q) e do índice de Moran (M) da Densidade populacional (População 2010, Habitantes. Km-2) no ano de 2010, bem como, sua variação percentual anualizada entre os anos de 1996 a 2010 (Viés, % a.a.) na região Centro-Oeste



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2010.

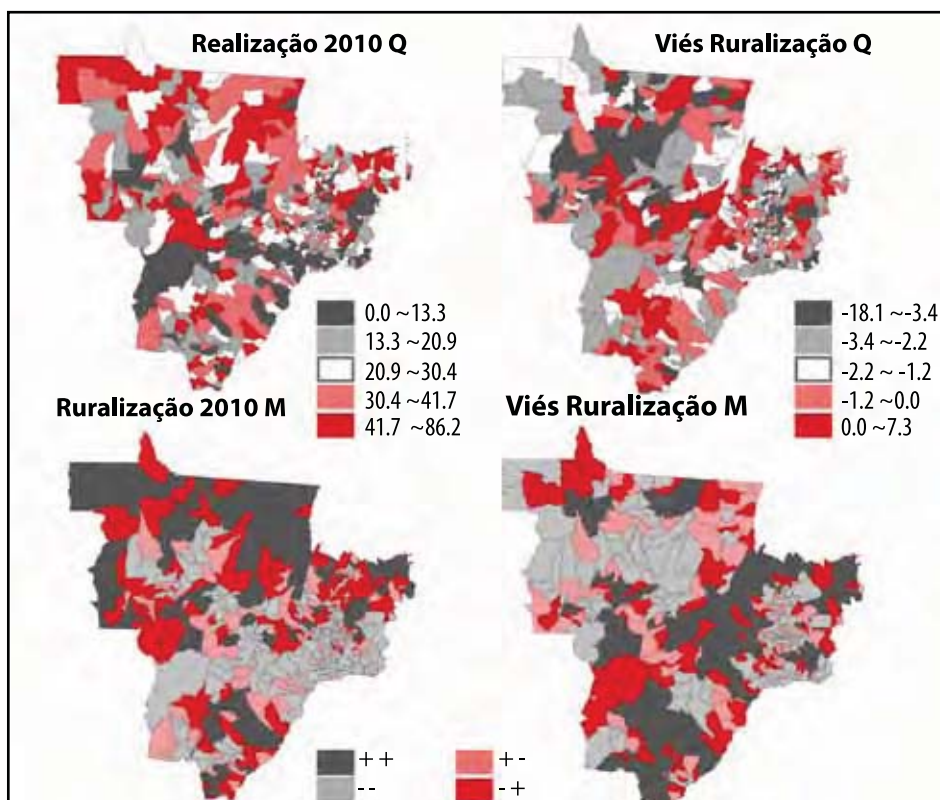
A análise da dinâmica populacional rural é útil para “especular” sobre possíveis cenários da evolução da pobreza rural. Como não estão disponíveis informações sobre as dimensões da pobreza na zona rural, algumas inferências podem ser obtidas por uma *proxi* da espacialização da participação da população rural na população total, a ruralização, e a dinâmica do produto apresentadas na Figura 2 e na Figura 4.

Observa-se que o Centro-Oeste, mesmo sendo uma fronteira agrícola, apresenta uma das menores “ruralizações” do país, o que reflete os sistemas de produção adotados na região, de base empresarial do setor agrícola, altamente mecanizado e de larga escala. Trata-se de um modelo diferente do dominante na região Sul do Brasil onde, a despeito de também ser uma agricultura moderna, a participação da mão de obra familiar é significativa. Essa taxa de ruralização reduziu fortemente entre as décadas

de 1970 a 2000, tendo arrefecido após esse período. Esse arrefecimento não pode ser considerado como um aumento da mão de obra familiar no setor agrícola, mas sim como resultado da redefinição da composição da produção regional associada ao crescimento da produção de borracha e cana-de-açúcar, espécies mais intensivas em mão de obra do que a soja, o milho e o algodão. Além dessa redefinição, observa-se que o crescimento da silvicultura e da pecuária bovina podem estar intimamente ligadas à ruralização, pois as regiões com maior índice de ruralização coincidem com regiões de maior expressão da pecuária bovina e da silvicultura.

As mesorregiões Norte, Nordeste e Sudoeste mato-grossense, o Leste e Norte de Goiás, bem como os entornos de Cuiabá no sentido Sudeste, e de Campo Grande no sentido Centro Norte, apresentam taxas de ruralização positivas e os maiores índices de ruralização. (Figura 14). O Índice de Moran indica que esses espaços apresentam crescimento populacional distinto dos demais, onde o aumento da população registrado na última década no Centro-Oeste foi predominantemente urbano. Como nas mesorregiões Norte, Nordeste e Sudoeste do Mato Grosso, bem como, no Norte de Noroeste de Goiás, a pecuária bovina é expressiva e houve expansão da cana-de-açúcar no Sudeste do Mato Grosso do Sul e da silvicultura para produção de celulose e da borracha no Leste do Mato Grosso do Sul, pode-se inferir que essas atividades estão absorvendo a mão de obra rural regional, o que não significa aumento da mão de obra familiar na agricultura. Deve-se observar, ademais, que essas atividades geram, em grande medida, emprego assalariado sazonal e de menor qualificação, o que coloca o problema da regularização das relações de trabalho no meio rural.

Figura 14 - Representação, em base municipal, dos quintis (Q) e do índice de Moran (M) da participação percentual da população rural (Ruralização 2010, População Total. População Rural-1) no ano de 2010, bem como, sua variação percentual anualizada entre os anos de 1996 a 2010 (Viés, % a.a.) na região Centro-Oeste.



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2010.

Em 1970 o Mato Grosso do Sul era relativamente mais populoso que Goiás e Mato Grosso, sendo o sudeste do Mato Grosso a região menos populosa de todo o Centro-Oeste. Entretanto, a mesorregião ultrapassou o norte mato-grossense em 1990.

Na década de 1980, as mesorregiões do Pantanal e o sul goiano foram as que tiveram as menores taxas de crescimento, embora por razões distintas; enquanto o primeiro é historicamente caracterizado por baixa densidade populacional e estagnação econômica, o sul goiano sofreu a substituição de culturas de subsistência intensivas em mão de obra de baixa produtividade por culturas intensivas em capital, produtividade elevada e menor capacidade de absorção de mão de obra. O destaque é a soja.

No Mato Grosso, durante as décadas de 1980 e 1990, houve crescimento das mesorregiões Norte (11% a.a.), Nordeste (5,2% a.a.) e Centro-Sul (5% a.a.). Na mesorregião norte, o município de Alta Floresta, por exemplo, passou de 14 mil habitantes, em 1980, para 66 mil, em 1991. Municípios com menos de mil habitantes em 1980 passaram para mais de 10 mil hab., a exemplo de Guarantã do Norte e Matupá. Na mesorregião nordeste, municípios como Campinópolis e Vila Rica, atingiram taxas de crescimento superiores a 12% ao ano. Ressalta-se que a expansão da fronteira agrícola e a extração de madeiras no norte do estado foram importantes vetores do crescimento populacional no Mato Grosso.

Na década de 1990, apesar da redução geral, algumas taxas de crescimento populacional ainda foram bastante elevadas no Centro-Oeste. Entretanto, o crescimento rural positivo foi bastante pontual, predominando nas mesorregiões norte e nordeste do Mato Grosso que se mantiveram como áreas de fronteira agrícola. Observa-se que a década de 1990 pode ser considerada como de consolidação da urbanização regional (Figura 14), com crescimento significativo da proporção da população urbana. Esse movimento de urbanização é ainda mais acentuado porque o sistema de produção agrícola predominante na região, intensivo em capital e de larga escala, inibe a desconcentração fundiária e a agricultura familiar.

Após a década de 1990 observa-se a redução da migração de outras regiões para o Centro-Oeste e o crescimento populacional das localidades urbanas na região ficou condicionado à dinâmica migratória intrarregional e ao crescimento vegetativo da população residente. Esse fenômeno tem reflexos na rede urbana regional, principalmente em termos de concentração e consolidação de centros urbanos que já haviam se destacado, sem o surgimento de novos espaços urbanos de grande expressão. Deve-se lembrar que a imigração para o Centro-Oeste também teve como destino seu interior, reforçando a importância desse componente populacional na dinâmica de crescimento dos municípios, incluindo os pequenos e intermediários.

Considerando a dinâmica populacional do Centro-Oeste, observa-se que a migração seguiu o movimento característico de fronteira agrícola. Alguns autores citados por Castro de Rezende (2002 A e B), Castro (2003) e Duarte e Castro (2004), destacam a importância dos baixos preços da terra para atrair pessoas e investimentos. A melhor evidência para esse argumento é a preponderância de grãos e a pecuária bovina de corte, atividades que usam intensivamente o fator terra, que é o mais barato que a região possui. Entretanto, em contraposição ao baixo preço da terra, há que se considerar o custo elevado de construção do solo do cerrado, que inclui os investimentos para a "adequação da área" e as restrições associadas à área de fronteira. Assim, os sistemas produtivos agrícolas intensivos em capital e tecnologia prevalecentes no Centro-Oeste não refletem apenas o preço inicial da terra, mas também a própria carência em infraes-

trutura que só pode ser superada pela escala elevada. Por outro lado, o relevo plano e os solos profundos, bem drenados e dotados de características físicas adequadas para a produção agrícola, causam uma redução do custo da mecanização, que em razão da ausência de um mercado de aluguel de máquinas, facilita a produção em grande escala em detrimento da pequena escala.

Em algumas mesorregiões do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e até de Goiás, há aumento da ruralização. Alguns destes espaços, como o Norte de Goiás e o Nordeste do Mato Grosso, são pobres e pobres+, com predominância da pecuária bovina extensiva, com baixa capacidade de absorção de mão de obra. Felizmente não é o que acontece no Centro-Oeste como um todo, pois no Sul do Mato Grosso do Sul e Centro do Mato Grosso a ruralização está ocorrendo em regiões ricas e ricas+, com predominância de Lavouras Temporárias e da Indústria. Nesses últimos espaços a dinâmica indica que está havendo superação da dicotomia entre os espaços urbano e rural, o que, conjuntamente com a desconcentração fundiária que predomina nesses espaços e seus efeitos sobre a urbanização, é positivo para superação da pobreza rural.

A ruralização em mesorregiões com predominância da indústria pode ter futuros distintos. Cita-se, como exemplo, as diferenças entre o pantanal do Mato Grosso do Sul e o norte goiano. Em ambas as mesorregiões há ruralização, no norte goiano associada ao crescimento da indústria no meio rural e no Pantanal à estagnação. Assim, a despeito de ambas as mesorregiões partirem da mesma base, o futuro da pobreza rural é mais preocupante no pantanal que no norte goiano.

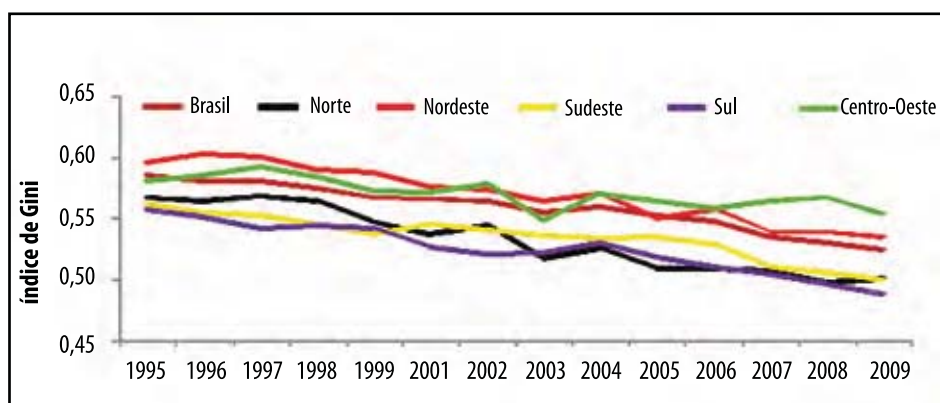
5.2 Renda

A renda familiar média nas áreas rurais do Brasil teve um crescimento de quase 30% entre 2004 e 2008. O rendimento familiar médio nas áreas urbanas do país em 2008 foi de R\$786,00 enquanto nas áreas rurais foi de R\$360,00, inferior ao salário mínimo vigente. Mesmo assim, o valor ainda é inferior à metade da renda registrada nas áreas urbanas do país. A renda média das famílias da região Centro-Oeste cresceu significativamente no mesmo período, perdendo apenas para as famílias da região Sudeste. Também cresceu a renda das famílias rurais que, em 2008 era de R\$606,00 perdendo apenas para a região Sul (Ipea, 2010).

A concentração da renda, expressa pelo Índice de Gini na Figura 15, caiu de forma significativa no Brasil entre os anos de 1995 a 2008. A região Centro-Oeste foi a que apresentou o pior desempenho nesse período, passando da terceira para a primeira posição quanto à concentração de renda. Quando considerados os gêneros, observa-se que a desconcentração da renda para os homens brasileiros (-0,80% a.a.) foi maior que para as mulheres (-0,73% a.a.) entre os anos de 1995 a 2009; o Centro-Oeste apresentou

tendência inversa e a desconcentração de renda para o gênero feminino (-0,46% a.a.) foi o dobro da masculina. Considerando que esse comportamento seja semelhante para as populações rural e urbana, é de extrema relevância para a pobreza rural ao se considerar que a superação da pobreza rural é mais difícil para o gênero feminino.

Figura 15 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho, por Grandes Regiões brasileiras entre os anos de 1995 a 2009



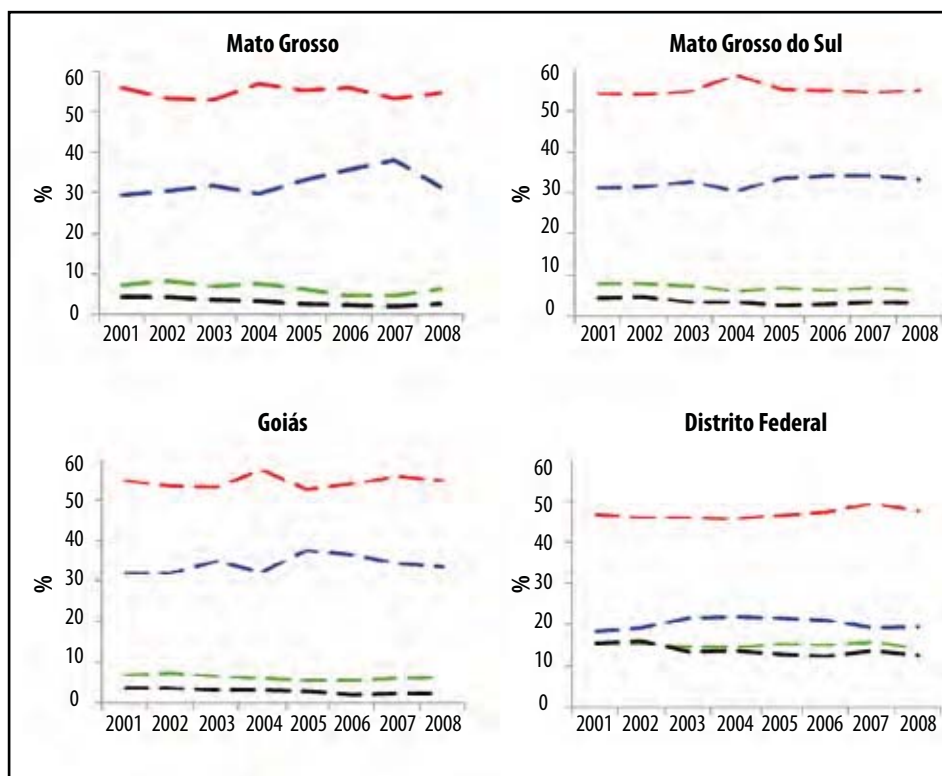
Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2010.

Observa-se que o estado onde ocorreu a maior desconcentração de renda foi Mato Grosso, seguido de Goiás, Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal (Figura 16). Essa dinâmica está em acordo com o deslocamento da fronteira agrícola e ao processo de industrialização e terceirização observado na região (Figura 4 e Figura 5). Esta constatação contesta a visão de que os sistemas produtivos dominantes na agricultura regional sejam excludentes, concentradores e geradores de pobreza, pois na maior parte do Centro-Oeste foram indutores de processos virtuosos de crescimento da indústria e serviços. A presença do Distrito Federal distorce os dados regionais. Como se sabe, o DF apresentou a maior concentração de renda e a menor taxa de desconcentração da renda no período considerado, fundamentalmente em função do setor público, sem qualquer relação com a matriz produtiva e distributiva do Centro-Oeste.

A análise da distribuição de renda no Centro-Oeste indica que o dinamismo econômico, por si só, não será suficiente para promover uma desconcentração mais forte e significativa do que a registrada no período recente. Este processo requer políticas públicas adequadas e a promoção ativa da diversificação produtiva, qualificação de mão de obra para elevar a produtividade, fortalecimento das pequenas e médias unidades produtivas e até mesmo ações de redistribuição de ativos, em particular a terra. Essas políticas, além de favorecerem a desconcentração da renda, promoverão uma

maior integração entre os espaços urbano e rural, condição essencial para superação da pobreza rural em uma região cuja agricultura é intensiva em capital e tem limitado poder de absorção direta de mão de obra.

Figura 16 - Participação percentual da população com rendimento até dois salários mínimos (---), entre dois a 10 salários mínimos (---), entre 10 a 20 salários mínimos (---) e com mais de 20 (----) salários mínimos no Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal entre os anos de 1995 a 2009



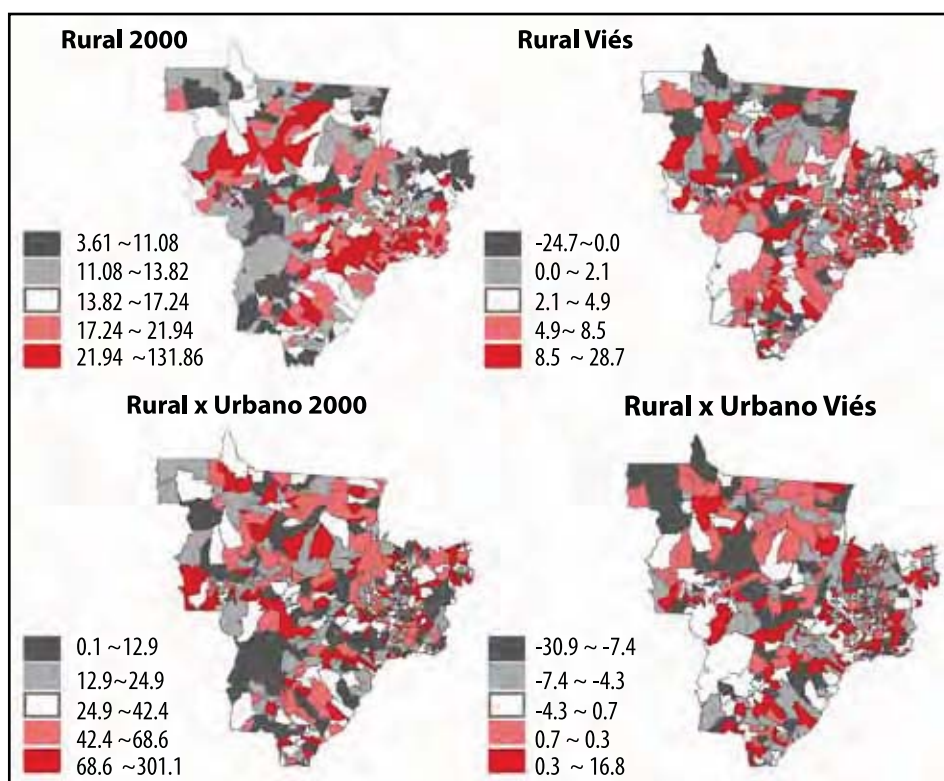
Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2010.

Considerando as informações sobre renda das famílias e sobre taxa de urbanização no Centro-Oeste é possível inferir que pobreza rural não é um problema central para a região. Porém, há que se considerar as diferenças intrarregionais, a heterogeneidade quanto à riqueza, população e urbanização.

É importante indicar a estreita relação entre a pobreza rural no ano de 2000, bem como sua variação entre 1996 a 2000, e a produção de bovinos de corte (Figura 8), notadamente na região do Pantanal, Nordeste e Leste do Mato Grosso e Oeste de Goiás. Essa análise corrobora a hipótese que a bovinocultura de corte da região Centro-Oeste

não gera renda e que, apesar da modernização, ainda continua sendo sinônimo do atraso para o desenvolvimento socioeconômico regional. Ou seja, essa análise reforça a hipótese que o desenvolvimento socioeconômico do Centro-Oeste cria espaços virtuosos ao lado de espaços deprimidos. Nesses espaços mais dinâmicos há crescimento da classe média que fortalece o setor serviços e cria novas demandas, enquanto nos espaços atrasados prevalece a estagnação. Essa situação indica que a dinâmica econômica do Centro-Oeste não provocará a superação da dicotomia entre os espaços urbano e rural, o que exige intervenção consistente da política pública. Sem uma reversão do processo em curso, a pobreza rural tende a ficar confinada em espaços como o Pantanal, o Nordeste do Mato Grosso e o Oeste de Goiás.

Figura 17 - Representação, em base municipal, dos quintis da renda familiar rural *per capita* (Renda) e da relação entre a renda familiar e a renda urbana (Rural x Urbana) no ano de 2000, bem como, suas variações percentuais anualizadas entre os anos de 1996 a 2000 (Viés, % a.a.) na região Centro-Oeste



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2010.

Apesar dessas constatações, a análise da pobreza rural não deve se restringir à dinâmica da agricultura. Observa-se que a relação entre a renda das famílias rurais e a renda das famílias urbanas não apresenta relação significativa com a pobreza rural (Figura 17). Cita-se, como exemplo, o município de Corumbá/MS onde, apesar das famílias rurais serem consideradas pobres e estarem em um espaço aonde a pecuária de corte é significativa, apresenta pequena diferença entre as rendas rurais e as urbanas. Ainda quanto ao exemplo de Corumbá, é interessante observar que foi considerada uma região rica+ para o produto, ou seja, apesar de Corumbá apresentar um PIB *per capita* alto, a renda é exportada do município, e tanto as famílias urbanas quanto as rurais são pobres. No caso de Corumbá o turismo, assim como a aquicultura, podem ser opções para dinamizar a economia local e superar a pobreza rural. Porém, esse município é carente em infraestrutura para ambas as atividades. Essa interpretação é válida para outros espaços cuja economia está calcada na indústria de extração, a exemplo da região Norte de Goiás.

É interessante observar que a mesorregião Leste do Mato Grosso do Sul apresenta índices médios de renda rural. Não é possível atribuir essa renda à indústria de papel e celulose, que iniciou sua instalação no início da década de 2000, período considerado para análise da renda rural. É provável que uma análise da renda rural com dados recentes indique elevação da renda rural nessa região, bem como, concentração da renda no setor urbano.

Contraopondo-se aos espaços onde a indústria extrativa e a agricultura não induziram um processo de superação da pobreza rural observa-se municípios no Sudoeste, Leste e Centro de Goiás com rendas rurais elevadas em 2000 e elevadas taxas de crescimento dessa renda entre 1996 a 2000.

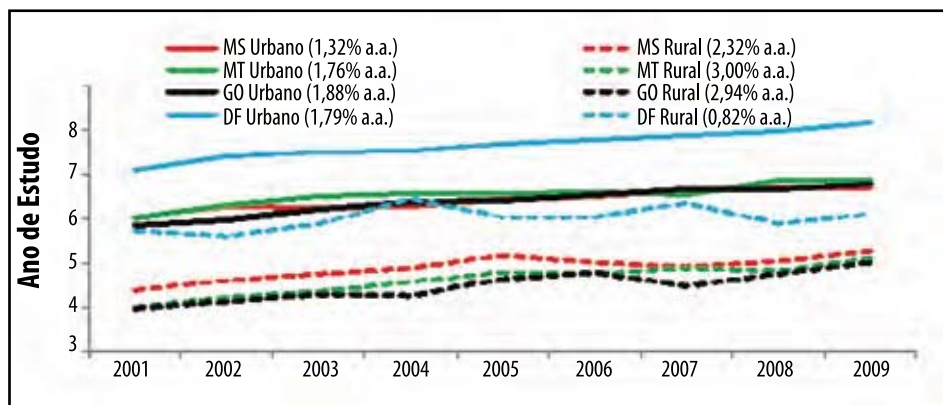
5.3 Educação

A educação é reconhecida como uma importante dimensão do desenvolvimento humano, e o déficit de educação como dimensão chave da pobreza. Há muito se associa a superação da pobreza com o aumento da renda, que, por sua vez, está associada ao crescimento econômico como função do desempenho dos setores industrial e de serviços. Assim, criava-se o dilema de causalidade circular, pois, apenas as sociedades mais desenvolvidas gerariam riqueza, conseqüentemente renda, suficientes para o desenvolvimento da educação. Em um contexto contemporâneo, são vários os exemplos, incluindo o Brasil, de que essa dimensão da pobreza pode ser superada por políticas públicas, contribuindo para romper com a causalidade circular descrita por Myrdal (Myrdal, 1957).

A educação no Brasil apresentou melhorias significativas: houve redução na taxa de analfabetismo e, ao mesmo tempo, aumento da escolaridade média e da frequência

escolar. O Centro-Oeste é a região com alguns dos melhores indicadores da educação no Brasil, o que reflete a presença do Distrito Federal (Figura 18).

Figura 18 - Porcentagem de pessoas com 10 anos ou mais de idade segundo a situação de domicílio e a média dos anos de estudo entre os anos de 2001 a 2009 no Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal



Conforme observado nas demais regiões do Brasil, nota-se (Figura 18) uma diferença significativa entre a educação das populações urbana e rural na região Centro-Oeste, onde a disparidade não é tão acentuada como nas demais regiões do Brasil, perdendo apenas para a região Sul. Isso indica que essa dimensão da pobreza rural na região Centro-Oeste, na atualidade, não é motivo de preocupação e, até é um importante fator para superação da pobreza rural regional no futuro.

Excluindo o Distrito Federal e considerando os anos de estudo como uma *proxy* da educação, o Mato Grosso do Sul é o que apresentava a melhor educação em 2001. O Mato Grosso, apesar de não ser tão rico e industrializado quanto Goiás, apresentou desempenho significativo e consistente na educação, colocando-o como a melhor média regional de anos de estudo urbano e ultrapassando Goiás quanto à população rural. Goiás também teve bom desempenho na educação, tanto no ambiente urbano (1,88% a.a.) como no ambiente rural (2,94% a.a.). Apesar de a região apresentar bons indicadores nesta área, a educação, notadamente no ambiente rural, ainda é um fator preocupante.

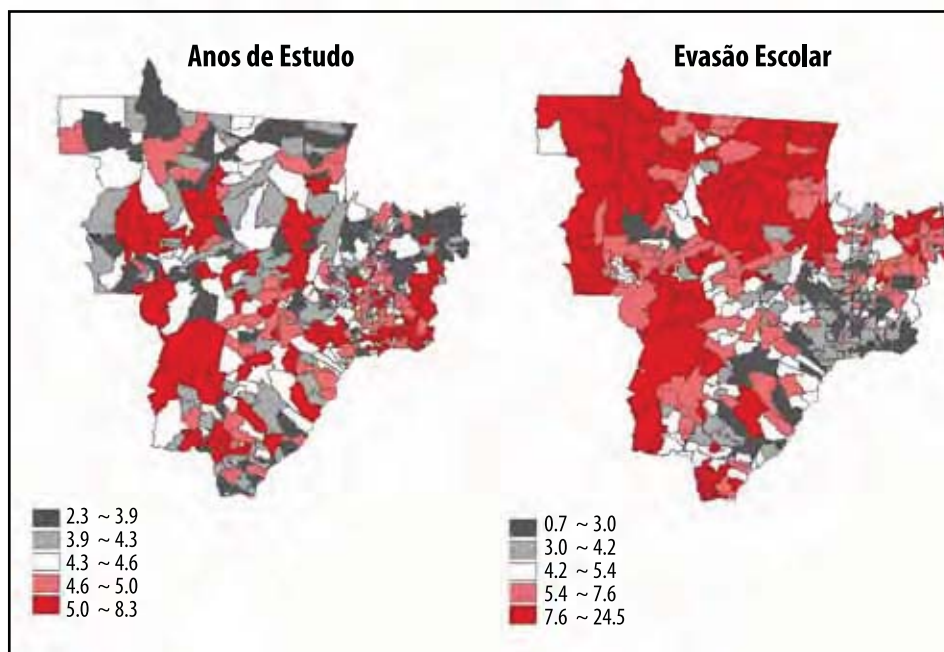
Observa-se que a evolução da educação no Centro-Oeste é relativamente independente da geração de riqueza e da distribuição de renda. O Mato Grosso, pior estado quanto à concentração de renda e industrialização da região, foi o que apresentou o melhor desempenho da educação. Já Goiás, um estado rico e industrializado, apesar do bom desempenho da educação, não superou essa dimensão da pobreza rural. Mato Grosso do Sul, que apresentava bom indicador da educação em 2001, teve o

pior desempenho da região durante os últimos anos. Esses resultados podem ser atribuídos a políticas de educação estaduais e municipais e à eficácia do gasto público com educação. No caso do Centro-Oeste, Zoghbi et al. (2009) observou que o Mato Grosso do Sul, apesar de conseguir um bom desempenho em âmbito nacional, têm baixa eficiência do gasto público com a educação, enquanto o Mato Grosso apresenta bom desempenho em razão da alta eficiência do gasto público com educação. No caso de Goiás, que apresentou desempenho irregular para a população rural no período analisado, a retomada da melhoria no ano de 2006 pode ser adotada às políticas públicas calcadas na meritocracia.

Assim como há disparidades estaduais quanto à educação, a educação nos estados não é homogênea. Apesar da defasagem das informações, observa-se, na Figura 19, que os anos de estudo no Centro-Oeste apresentam alguma relação com a riqueza, como é o caso das mesorregiões central do Mato Grosso, uma região rica e rica+, e Nordeste do Mato Grosso e Norte de Goiás, regiões pobre e pobre+, com alta e baixa média de anos de estudo, respectivamente. Ou seja, apesar de pouco significativo, a dinâmica de deslocamento da fronteira agrícola no Centro-Oeste, além de apresentar boa relação com a geração e riqueza, tem efeitos sobre a educação, notadamente nas regiões onde predomina a bovinocultura de corte extensiva.

Observa-se que a relação entre a dinâmica da fronteira agrícola e a educação não parece de fato relevante, e que a evolução da educação depende mais das políticas públicas do que da geração de riqueza. Alguns municípios da mesorregião Leste do Mato Grosso, considerados pobres e pobres+, apresentam altas médias de anos de estudo. Verifica-se que essa dimensão da pobreza apresenta um efeito maior de transbordamento municipal que a própria riqueza. É evidente que o nível de desenvolvimento é importante, já que em um ambiente de pobreza generalizado é menos provável que floresça bons sistemas educacionais sem forte intervenção da política pública. Finalmente, deve-se aventar a hipótese de que os bons indicadores de educação na mesorregião central do Mato Grosso estejam mais ligados à sua colonização do que a geração de riqueza.

Figura 19 - Quintis, em base municipal, dos anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade e porcentagem de evasão escolar nas idades entre sete a 14 anos de idade na região Centro-Oeste no ano de 2000



Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2011.

Observa-se que a educação no Centro-Oeste não representa um fator de pressão sobre a pobreza e, apesar de apresentar alguma relação com a geração de riqueza e o deslocamento da fronteira agrícola, no Centro-Oeste a educação depende de outros fatores, a exemplo das políticas públicas. Assim, a industrialização e o crescimento da economia, necessariamente, não impactaram positivamente a educação, notadamente no ambiente rural, que depende mais fortemente da política pública. Verificou-se que a educação tem forte efeito de transbordamento municipal, reflexo das próprias políticas públicas especializadas para espaços mais abrangentes que o município.

6. Considerações sobre a pobreza rural no Centro-Oeste

O Centro-Oeste se aproximou do Sul e do Sudeste em desenvolvimento social na última década. Foi a região que registrou maior crescimento da renda, além de bons índices de desempenho da educação. No Centro-Oeste as condições de vida melhoraram em todos os espaços, ainda que em ritmo e intensidade desigual. Observou-se que a dinâmica do Centro-Oeste cria espaços ricos ao lado de espaços pobres e com maior concentração da pobreza (Mapa 1).

O desenvolvimento socioeconômico do Centro-Oeste tem forte relação com o setor agrícola e com o deslocamento da fronteira agrícola, constituindo uma economia com consistentes relações mundiais no agronegócio e alguma inserção na mineração, o que acentua a influência dos processos externos no seu desenvolvimento socioeconômico. As lavouras temporárias foram indutoras do desenvolvimento socioeconômico, e a substituição da bovinocultura extensiva por atividades com produtividade mais elevada contribuiu para a geração de renda e a redução da pobreza rural. Porém, essa dinâmica, ao lado de motivar alguma desconcentração fundiária e integração entre os espaços urbano e rural, promoveu também a urbanização regional, para onde se transferiu parte da pobreza rural.

A despeito de a região ter seu desenvolvimento calcado na agricultura, os espaços sob influência da mineração apresentam maiores problemas com as várias dimensões da pobreza. Apesar dos exemplos positivos de diversificação da produção agrícola com silvicultura e heveicultura em espaços pobres como o Leste do Mato Grosso do Sul, ficou demonstrado que a diversificação da produção rural no Centro-Oeste com atividades mais intensivas em mão de obra é prejudicada pela extensão espacial e pela oferta ambiental, as quais favorecem a produtividade do capital. Assim, a superação da pobreza rural no Centro-Oeste dependerá, em grande medida, da geração de empregos nos setores industrial e de serviços superando a dicotomia entre urbano e rural.

A despeito desse bom desempenho da economia no Centro-Oeste e da articulação intersetorial, o “modelo” de desenvolvimento socioeconômico do Centro-Oeste apresenta limites. O exemplo de Goiás, bem como algumas experiências no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, indicam que a continuidade do desenvolvimento depende de investimentos autônomos no setor agrícola e da melhoria na infraestrutura, primordialmente nos transportes. Esses investimentos autônomos e a infraestrutura viabilizam o crescimento do setor de serviços, o qual tem forte influência para a superação da pobreza, além de possibilitar maior integração entre os espaços urbano e rural. A superação da dicotomia entre os espaços urbano e rural é condição essencial para superação da pobreza rural e principalmente para evitar a recriação da pobreza nas áreas urbanas.

Quanto à pobreza rural, a despeito da carência de dados, é possível afirmar que o Centro-Oeste não apresenta graves problemas na atualidade, e que os focos de pobreza estão concentrados em alguns espaços, notadamente aqueles com predominância da pecuária bovina de corte extensiva e da mineração. Considerando que esses espaços são os que apresentam maiores índices de ruralização, pode-se traçar um cenário de inércia e projetar o risco de aí se consolidarem ‘bolsões’ de pobreza rural.

Como conclusão final, o sucesso econômico e social do Centro-Oeste nas últimas décadas não é garantia de desenvolvimento futuro. O Centro-Oeste carece de investi-

mento em infraestrutura, atenção quanto à educação e de políticas que, além de favorecer o encadeamento com setor agrícola, notadamente a agricultura familiar, promova investimentos autônomos no sentido de superar a dicotomia entre os espaços urbano e rural. Algumas ações estão sendo realizadas, tímidas para as necessidades da região. Na verdade, o Centro-Oeste carece de um Plano de Desenvolvimento regional integrado.

7. Sugestões de políticas para mitigação da pobreza rural no Centro-Oeste

O mundo e o Brasil estão mudando. Essas mudanças geram novos desafios, que podem ser convertidos em oportunidades para o Centro-Oeste e estimular uma inflexão do atual modelo de desenvolvimento para uma economia intensiva no aproveitamento sustentável dos recursos naturais, principal fator do desenvolvimento regional. O Centro-Oeste está diante do desafio de se tornar um dos principais polos de desenvolvimento nacional, com uma economia ainda fortemente baseada na utilização intensiva e sustentável de recursos naturais, capital e mão de obra de média qualificação.

Para superação desses desafios o Centro-Oeste dispõe de ampla gama de potenciais: recursos naturais abundantes e biodiversidade; grande manancial de recursos hídricos estratégicos para o país, com aplicações no transporte, geração de energia e agricultura; base agrícola moderna e competitiva; mercado interno em franco desenvolvimento; boa escolaridade da população; boas redes de Pesquisa e Desenvolvimento, notadamente no setor agrícola, e posição estratégica no contexto sul-americano. Porém, esses potenciais são permeados por entraves que devem ser enfatizados: vulnerabilidade da economia pela dependência de *commodities* e dos recursos naturais; limitado social do dinamismo econômico, notadamente quanto à estrutura fundiária e à urbanização; deficiência na qualificação da mão de obra para atividades intensivas em conhecimento, como a biotecnologia e a indústria eletrônica; degradação dos ecossistemas; desarticulação e precariedade logística; baixa diversificação e adensamento dos sistemas produtivos; desigualdade socioeconômica intrarregional acentuada; dicotomia dos espaços urbano e rural; desarticulação da rede de municípios, e carência de integração física e logística com a América do Sul.

A pobreza não aparece, no Centro-Oeste, com a mesma gravidade observada nas regiões Norte e Nordeste. Porém, também ficou evidenciado que a dinâmica socioeconômica do Centro-Oeste não tem logrado promover um padrão de desenvolvimento mais equilibrado no interior de cada estado, e que os polos mais dinâmicos tendem a concentrar atividades secundárias e terciárias, o que pode provocar o esvaziamento de municípios retardatários.

A prevenção desse cenário passa pela implementação de políticas com ênfase na mitigação da pobreza rural existente em alguns espaços, como o Pantanal, o Norte e

o Nordeste goiano, além do Nordeste e do centro do Mato Grosso. Exemplos como o Leste do Mato Grosso do Sul, que diversificou a produção agrícola, podem ser utilizados nesses espaços para superação da pobreza rural existente e prevenção de incremento no futuro. Esses exemplos de superação são exigentes em infraestrutura e logística, fatores em que as regiões do Pantanal, Norte e Nordeste de Goiás e Nordeste do Mato Grosso são carentes.

Quanto ao Pantanal, dada a fragilidade de seu ecossistema e as restrições para desenvolvimento da agricultura, a simples dotação de infraestrutura e logística não será suficiente para superação da pobreza rural. Nessa mesorregião devem ser adotadas medidas que valorizem o ativo ambiental e promovam atividades econômicas baseadas na utilização sustentável do patrimônio ambiental, como o turismo e a aqüicultura.

A prevenção da pobreza rural no Centro-Oeste, principalmente nos 'bolsões' de pobreza, requer investimentos autônomos ao setor agrícola de modo a promover um crescimento regional desconcentrado espacialmente com base na dinamização do setor de serviços. Isto viabilizaria a diversificação da produção agrícola, a desconcentração fundiária e a integração entre os espaços urbano e rural com reflexos sobre a urbanização e a conformação da classe média local. As políticas de atração de investimentos autônomos precisam ser coordenadas pelos estados com uma visão de desenvolvimento regional, seja para evitar a disputa predatória tipo guerra fiscal, seja para fomentar a melhor distribuição espacial das atividades. Essas inferências remetem à necessidade de um programa de desenvolvimento regional que considere, além das peculiaridades espaciais da região Centro-Oeste, sua integração com os mercados nacionais e internacionais e a conseqüente instabilidade que a economia regional apresenta atualmente.

Todas essas políticas passam pela educação, principalmente a qualificação da mão de obra, que, em um futuro próximo, ainda será expulsa do campo para as cidades.

Em linhas gerais, a superação da pobreza rural no Centro e a prevenção do seu crescimento passam pela desconcentração fundiária e superação da dicotomia entre espaços rural e urbano, bem como pela diversificação da base econômica e dos destinos da produção. Isto requer: i) infraestrutura; ii) adensamento do setor agrícola pela agroindústria; iii) incentivo a novas explorações agrícolas como a silvicultura, a agroenergia e as lavouras temporárias com ênfase na redução da dependência do mercado internacional; iv) produção de espécies da biodiversidade regional dedicadas a processos industriais a exemplo das plantas medicinais e condimentares; v) investimentos industriais autônomos ao setor agrícola de modo a diversificar a economia regional e reduzir a dependência em *commodities* exportadas; vi) incentivo ao turismo; e, principalmente, vii) um planejamento integrado para o desenvolvimento regional.

Essas linhas gerais dependem de políticas públicas e privadas, além da integração de ambas. Porém, algumas políticas públicas podem ter efeito significativo para aceleração da nova onda de desenvolvimento que permeia o Centro-Oeste: i) redução no desmatamento e recuperação das áreas degradadas; ii) exploração sustentável dos recursos naturais; iii) aumento da infraestrutura de saneamento; iv) investimentos em saúde com ênfase na redução da mortalidade infantil; v) aumento da escolaridade, redução do analfabetismo e qualificação profissional; vi) inclusão digital; vii) aumento do número de pesquisadores e de programas públicos de pesquisa e, principalmente, viii) maior presença do estado, fortalecimento da organização da sociedade e maior participação social, notadamente, nas regiões mais deprimidas.

As sugestões de políticas públicas aqui elencadas são gerais a qualquer região que pretenda superar a pobreza. No caso do Centro-Oeste o principal diferencial é a preocupação com o meio-ambiente. Assim, a exploração de recursos naturais deve deixar de ser uma questão que limita o atual modelo de desenvolvimento para se tornar uma oportunidade de desenvolvimento e superação da pobreza rural.

Referências Bibliográficas

ANSELIN, L. Local indicators of spatial association - LISA. **Geographical Analysis**, v.27, p.91-115, 1995.

BRAGA, J.C.S. **Temporalidade da riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: UNICAMP/IE, 2000.342 p.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. São Paulo: Global, 1985. 369p.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial de São Paulo**. UNICAMP/IE, 1998. 322 p.

CASTRO, A.C.; FONSECA, M.G.D. **A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste**. Brasília: IPEA, 1995. 220p.

CASTRO de REZENDE, G. **A política de preços mínimos e o desenvolvimento agrícola da região centro-oeste**. Brasília: IPEA, 2002 A. 38p. (Texto para Discussão, 870).

CASTRO de REZENDE, G. **Ocupação agrícola e estrutura agrária no cerrado: o papel do preço da terra, dos recursos naturais e da tecnologia**. Brasília: IPEA, 2002 B. 24p. (Texto para Discussão, 913).

CASTRO, E. Expansão rodoviária e desenvolvimento agrícola dos cerrados. IN: HELFAND, S. M.; RESENDE, G. C. **Região e espaço no desenvolvimento agrícola brasileiro**. Rio de Janeiro; IPEA, 2003. p. 213-243.

CORREA, A.M.C.J.; FIGUEIREDO, N.M.S. Riqueza, desigualdade e pobreza: um perfil da região Centro-Oeste no início do século XXII. **PESQUISA & DEBATE**, v.17, n.1, p.45-65, 2006.

DARCIE, C. Mapeamento da Prática de Queimadas no Centro-Oeste Expandido. In XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil, 4 a 8 de novembro de 2002.

DUARTE, J.; CASTRO, A.M.G. **Comunicação e tecnologia na cadeia produtiva da soja em Mato Grosso**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004. 275p.

FERRER, A. Raúl Prebisch and the dilemma of development in the globalized world. **CEPAL Review**, n.101, p.1-9, Ago. 2010.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 10ª. ed. 2000.

GONÇALVES, J.S. **São Paulo agrindustrial-exportador num Brasil primário-exportador**: agregação de valor nas exportações no período 1997-2009. 2010. Disponível em: <http://www.infobibos.com/Artigos/2010_1/ExportacoesSP/index.htm>. Acesso em: 13/9/2010.

IBGE. <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Consultado em 20 de março de 2011.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI. **Contribuições para uma Agenda de Desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: IEDI. 2011. 98p.

IPEADATA. <http://www.ipeadata.gov.br/>. Consultado em 20 de março de 2011.

IPEA. PNAD 2008: Primeiras análises – O setor rural. Brasília, **Comunicado IPEA nº 42**, 23p. 2010.

LEWIS, W.A. **The Theory of Economic Growth**. Homewood: Richard D. Irwin. 1955. 453p.

MARQUELI, R.P. **O desenvolvimento sustentável da agricultura no cerrado brasileiro**. Monografia apresentada ao ISEA-FGV. Brasília. 2003. 64p.

Ministério da Integração Nacional. **Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste** (2007 – 2020). Brasília: Multivisão. 2008. 223p.

MUELLER, C.C. Políticas governamentais e expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, n.3, jun 1990, p.45-73.

MIYASAKA, S. (ed) A soja no Brasil central. Campinas: Fundação Cargill, 1986. p.3-22.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: Gerald Duckworth, 1957. 168 p.

ONU. **Informe sobre desarrollo humano 2003, los objetivos de desarrollo del**

milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. 2003. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr03_sp_complete2.pdf>.

SILVA JUNIOR, A. **A concentração do capital e as contradições do capitalismo**. 1992. 130p. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

VIEIRA JUNIOR, P.A.; VIEIRA, A.C.P.; BUAINAIN, A.M. O Centro-Oeste brasileiro como fronteira agrícola. Grupo Temático: Globalización y Cambios Estructurales y Sociales de la Agricultura. In: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), 2006, VII, Quito/Equador. **Anais....** 2006. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdaldasru2006/07%20GT%20Pedro%20Abel%20Vieira%20Junior,%20Adriana%20Carvalho%20Pinto%20Vieira,%20Antonio%20Marcio%20Buainain.pdf>>. Acesso em: 13/9/2010.

WALLERSTEIN, I.M. **The Capitalist World-Economy**. Cambridge: Cambridge University Press. 1979. 320p.

ZOGHBI, A.C.P.; CARVALHO DE MATOS, E.H.; F.F., ROCHA; ARVATE, P.R. Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 785-809, Out.-Dez. 2009.

CAPÍTULO IX

A POBREZA RURAL NO BRASIL: UMA ABORDAGEM DE MENSURAÇÃO MULTIDIMENSIONAL

■ **Henrique Dantas Neder**

Professor Associado do Instituto de Economia de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

■ **Antônio Márcio Buainain**

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

■ **Guilherme Jonas Costa da Silva**

Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

1. Introdução

O objetivo do presente trabalho é discutir a aplicabilidade de uma determinada metodologia – baseada no modelo de Rasch – na identificação e demonstração do caráter multidimensional da pobreza rural no Brasil. Em função disto, inicialmente se reafirma a importância teórica e empírica do conceito de multidimensionalidade da pobreza, procurando mostrar como este pode ser implementado e operacionalizado empiricamente. As políticas públicas de combate à pobreza no Brasil ressentem-se da inexistência de suportes voltados para abordagens mais amplas que objetivem a delimitação da pobreza e que envolvam enfoques multidimensionais. Desta forma, o propósito do presente trabalho é o de introduzir uma alternativa metodológica voltada para esta finalidade, indicando seu alcance e limitações.

Estamos presenciando uma ampliação mundial da aplicação do método aqui apresentado e aplicado (modelo de Rasch) em diversos campos, incluindo a ciência social aplicada e em particular a mensuração de fenômenos complexos do mundo social, que envolvem múltiplas determinações. Em síntese, trata-se de um modelo que permite identificar as dimensões (traços latentes) que estão presentes na realidade a ser estudada, garantindo, desta forma, um enfoque mais amplo para diversos temas, entre eles o escolhido para este texto, que é o da análise multidimensional da pobreza rural no Brasil. Tradicionalmente, a análise da pobreza utiliza o enfoque unidimensional, baseado na insuficiência da renda. Este enfoque tem sido criticado e refutado do ponto de vista conceitual, dando margem ao surgimento de alternativas metodológicas que consi-

deram e enfatizam a multidimensionalidade da pobreza. Em termos de aplicabilidade para as políticas públicas estamos historicamente em um momento de inflexão para estas abordagens. Em primeiro lugar porque os métodos que se sustentam no conceito unidimensional da pobreza ainda predominam pragmaticamente no planejamento das políticas de redução da pobreza (principalmente em razão da sua maior facilidade de uso). Em segundo lugar, vemos que ainda existe um grande desafio para que os resultados de enfoques alternativos se traduzam em maior efetividade do direcionamento das políticas públicas voltadas para a solução do problema da pobreza.

O tema da pobreza multidimensional tem, sem dúvida alguma, suscitado intensos debates entre os pesquisadores que estudam a pobreza, tanto no Brasil como na literatura internacional. Fusco e Dickes (2006) comentam que este tópico está hoje no coração de muitos debates teóricos, empíricos e institucionais na União Europeia e, a despeito do seu crescente interesse, não parece haver consenso em como definir e medir pobreza multidimensional. Neste ensaio tentaremos aportar diversas questões referentes ao tema, focando principalmente nos desafios metodológicos para o tratamento empírico dos conceitos tratados. De certa forma não faremos distinção explícita entre seus aspectos teóricos e empírico-metodológicos, tentando abordar estes enfoques de uma forma articulada.

O modelo de Rasch é na verdade um instrumento empírico que pode ter tanto um caráter exploratório como confirmatório. No presente trabalho o utilizaremos como abordagem exploratória, o que se justifica tanto pela limitada fundamentação teórica sobre o tema como pelas dificuldades empíricas. No plano mais conceitual, a principal referência é a abordagem das capacitações de Amartya Sen, que de certa forma guia a nossa investigação. O modelo de Rasch parte de um conjunto de indicadores dicotômicos e explora a possibilidade de se identificar dimensões subjacentes, não reveladas diretamente, que estariam interagindo com o subconjunto de indicadores. Neste sentido, oferece a possibilidade de identificar, a partir de indicadores mais “concretos”, dimensões de natureza multidimensional que não são reveladas de forma direta, por indicadores isolados, até porque a multidimensionalidade se refere a um conjunto de situações. Do ponto de vista operacional, o modelo baseia-se na especificação de diversas funções logísticas que são utilizadas para estimar a probabilidade de resposta a cada situação dicotômica, sendo que esta probabilidade de resposta depende de dois parâmetros: um parâmetro de dificuldade do item a ser respondido e um parâmetro de habilidade individual que representará o valor do traço latente. Assim, os valores destes dois parâmetros indicam se um indivíduo tem ou não um atributo de privação. Estes parâmetros são estimados a partir de um método de máxima verossimilhança.

O trabalho está estruturado em 5 seções. Nesta primeira seção mostramos uma visão geral do enfoque adotado. Na segunda apresentamos o aporte teórico que serve

como guia para o trabalho e que de certa forma inspira a aplicação empírica. Esta seção, que trata basicamente da abordagem das capacitações de Amartya Sen, apresenta os conceitos principais desta abordagem que norteiam o trabalho. Na seção 3 é feita uma discussão do modelo de Rasch tendo como referência alguns trabalhos que o aplicam ao mesmo objeto de estudo, ou seja, à pobreza multidimensional. A seção 4 é subdividida em duas subseções. Na primeira é feita uma análise descritiva dos indicadores dicotômicos básicos e na segunda são apresentados os resultados da estimação do modelo de Rasch com as devidas interpretações e análise dos resultados. Finalmente, na última seção mostramos as principais conclusões do trabalho.

2. Pobreza multidimensional: uma análise a partir da abordagem das capacitações de Amartya Sen

A principal característica da abordagem das capacitações é a ênfase no que as pessoas estão aptas a fazer e a ser, ou seja, quais as condições que cada indivíduo tem para buscar aquilo que considera necessário para a sua vida. A ideia pode ser compreendida a partir da concentração de liberdades (condições) para atingir o funcionamento de uma capacidade. Os dois elementos centrais dessa abordagem são os funcionamentos e as capacidades. Os funcionamentos refletem as diferentes ações e coisas que uma pessoa considera valioso ter, ser ou fazer. Capacidades referem-se às condições de se realizar algum "funcionamento" e podem ser entendidas como a "*liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, ou seja, a liberdade de ter estilos de vida diversos*" (Sen, 2000).

A abordagem das capacitações advoga que existe um conjunto de insuficiências que impedem o indivíduo de alcançar o que é considerado necessário para a sua vida. Evidentemente, estes fatores não se restringem apenas à renda para adquirir um "*conjunto de bens primários*". Ao definir pobreza sob essa perspectiva da privação de capacidades, Sen (2000) não nega a importância da renda na identificação da pobreza, mas afirma sua insuficiência para explicar e para combater a pobreza. Ainda assim, Sen enfatiza também que a falta de renda é uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa, mas que não é a única razão das privações.

Assim, acredita-se que a abordagem fundamentada nessa perspectiva da privação de capacidades para analisar a pobreza rural no Brasil é uma forma de "*desviar a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins*" (Sen, idem). Note que, esta abordagem possibilita considerar e analisar um conjunto mais amplo de causas da pobreza e das privações das populações residentes no meio rural brasileiro, considerando a perspectiva multidimensional.

3. Pobreza multidimensional: contribuições metodológicas

Seguindo a definição proposta por Townsend, “*privação pode ser definida como um estado de desvantagens observáveis e não observáveis relativas a uma sociedade na qual o indivíduo, a família ou um determinado grupo pertence*” (Szeles & Fusco, 2009). Portanto, privação pode ser considerada como uma inabilidade (ou incapacidade) de possuir os bens e serviços, bem como de se envolver em atividades que são ordinárias na sociedade ou percebidas como necessidades.

Na prática, para mensurar as privações é necessário definir as dimensões/domínios relevantes e o conjunto de indicadores que as representam. A avaliação da privação em cada uma destas dimensões se dá com a agregação dos indicadores elementares em um índice composto para cada dimensão, e se for necessário e possível, a agregação de diferentes dimensões em um índice de privação global.

A abordagem metodológica empregada neste trabalho, baseada em método objetivo e rigoroso, permite distinguir estas dimensões e possibilita selecionar e testar os indicadores básicos.

Sinteticamente, pobreza não se refere apenas à renda baixa, mas se relaciona a múltiplas privações¹ associadas à dificuldade de ter acesso a recursos que possibilitem uma qualidade de vida mínima e a garantia de participação na sociedade na qual um indivíduo ou uma família estão inseridos. Em muitos países (basicamente as nações desenvolvidas) já são utilizados índices sintéticos de privação em combinação com medidas de baixa renda para produzir descrições do estado de pobreza das populações.

Um dos principais argumentos contra a abordagem unidimensional da insuficiência dos rendimentos é sua imprecisão, tanto para revelar causas como para indicar o nível de bem-estar corrente das famílias/indivíduos. Os padrões de vida podem não refletir diretamente a renda corrente, situação agravada por erros de mensuração particularmente na cauda esquerda da distribuição dos rendimentos. Tais aspectos são ainda mais evidentes em países não desenvolvidos, aonde as privações não-monetárias têm uma relevância maior e que, muitas vezes, agravam a condição de insuficiência de rendimentos².

¹ Para (Kakwani & Silber, 2008), “*the most important development of poverty research in recent years is certainly the shift of emphasis from a uni - to a multidimensional approach to poverty*”. Ver: (Kakwani & Silber, 2008) (eds): Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement. Houndmills: Palgrave Macmillan, London (2008). Ver relação deste desenvolvimento com a abordagem das capacidades de Sen.

² O esforço metodológico atual na construção de indicadores multidimensionais de privação refere-se também a estratégias de políticas de combate à pobreza em diversos países. Cappellari & Jenkins (2006) citam os casos da Irlanda com o seu *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion*, o caso da Inglaterra com os seus progressos relativos à erradicação da pobreza infantil e à inclusão de indicadores de privação nas pesquisas de monitoramento social da União Européia.

3.1. A Teoria da Resposta aos Itens (IRT)

Existem inúmeras questões metodológicas concernentes à construção de uma escala de privação multidimensional a partir de múltiplos indicadores básicos. Assim, pretende-se apresentar uma alternativa para superar a dificuldade de definir e avaliar certo *constructo abstrato* (uma dimensão ou dimensões latentes e conceitualmente construídas) a partir de elementos concretos da realidade na qual os indivíduos ou famílias são observados.

Para introduzir esta metodologia, utiliza-se como referência o trabalho de Cappellari & Jenkins (2006, onde os autores afirmam que as somas brutas de indicadores básicos são abordagens teóricas e empiricamente frágeis, e mais, que a chamada modelagem de resposta aos itens (*“item response modelling approach”*)³ é promissora para sintetizar os múltiplos indicadores de privação.

A forma mais comum e simples de sintetizar os indicadores de privação para construir uma escala múltipla de privação é a soma não ponderada de indicadores dicotômicos. Este índice de soma D_i é igual a:

$$D_i = \sum_k I_{ik} \quad (1)$$

Para cada família $i = 1, \dots, N$ e para cada indicador de privação I_{ik} , $k = 1, \dots, K$. Uma alternativa é calcular uma soma ponderada $\sum_k w_k I_{ik}$ na qual os maiores pesos, w_k , são atribuídos aos indicadores cuja prevalência na população é mais baixa. A racionalidade desta operação é que, se poucas pessoas na população têm privação em um item, esta falta contribuiria menos para a privação total da população.

Cappellari & Jenkins também discutem a base racional para se usar uma simples soma dos indicadores básicos. Estaria implícito nesta abordagem que o índice de soma de escores é consistente com o modelo clássico de medida, representado pela seguinte expressão:

$$I_{ik} = D_i^* + \varepsilon_{ik} \quad (2)$$

Onde D_i^* é a medida latente (não observada) de privação e ε_{ik} é o termo de erro

3 “IRT models are often referred to as latent trait models. The term latent is used to emphasize that discrete item responses are taken to be observable manifestations of hypothesized traits, constructs, or attributes, not directly observed, but which must be inferred from the manifest responses. Latent trait models were developed in the field of sociology, but are virtually identical to IRT models” (Cappellari & Jenkins, 2006).

de medida com média zero, independente de D_i^* e mutuamente independentes. Este modelo implica que a média dos K indicadores observados para cada família é igual a $D_i^* + (1/K) \sum_k \varepsilon_{ik}$. À medida que aumentamos o número de indicadores básicos K, a média amostral dos erros desta última expressão tenderá a zero, de modo que a média aritmética dos indicadores observados para cada família seria igual ao nível de privação não observado específico para cada família⁴.

Imagine que seja feito um teste de matemática. A probabilidade de que um aluno X responda corretamente ao item 1 do teste é afetada por duas coisas. Se o aluno X tem uma elevada habilidade em matemática, ele tem uma probabilidade relativamente alta de responder corretamente. Complementarmente, se o item 1 é difícil, o aluno X tem uma probabilidade relativamente baixa de responder corretamente ao item. Portanto, a probabilidade de que ele responda corretamente ao item é afetada pelo nível característico individual (habilidade matemática do aluno X) e pelo grau de dificuldade do item. Embora sejam aspectos separados na análise da *Teoria de Resposta aos Itens (IRT)*, o nível característico individual e a dificuldade do item são intrinsecamente ligados. A dificuldade do item requer um nível característico individual relativamente elevado para ser respondido corretamente.

Para indicar a aplicabilidade da *Teoria de Resposta aos Itens* para analisar a pobreza multidimensional, pretende-se apresentar esta última como uma característica individual latente, que não pode ser medida diretamente, mas é “representada” por diversas respostas a itens. Estas têm a natureza de privações (ou não) a determinados bens, como, por exemplo, o indivíduo ter ou não um televisor? Itens mais difíceis seriam aqueles com menor probabilidade de serem obtidos pelas pessoas. De acordo com nossa definição de dificuldade, esta seria medida pelo nível de habilidade individual que teria uma pessoa com probabilidade de 50% de possuir determinado bem. Então, se um indivíduo com nível de pobreza latente igual a 0,80 tem probabilidade igual a 1/2 de possuir um item, então, a dificuldade deste item corresponderá ao valor de 0,80.

Em nossa analogia maiores níveis característicos individuais de pobreza multidimensional correspondem a maiores níveis de habilidade matemática (ou qualquer outra característica individual latente). Os atributos ou capacitações dos indivíduos em termos de privações seriam os correlatos das respostas corretas a itens de testes. Ter uma determinada privação (por exemplo, não ter acesso à água canalizada em seu

4 A nosso ver este argumento (ou racionalidade) atende apenas à necessidade de anulação do erro de medida composto, mas não se refere ao problema da ponderação “teoricamente adequada” em que a abordagem da soma simplesmente se esquia. Outro aspecto é que esta abordagem clássica dos erros de medida lida com variáveis contínuas e não com variáveis dicotômicas (como de certa forma seremos forçados a usar para indicadores básicos de privação – que em sua própria natureza são qualitativos). De acordo com (Cappellari & Jenkins, 2006) os modelos de resposta aos itens incorporam este aspecto dos dados e o problema da mensuração.

domicílio) seria o análogo correspondente a responder corretamente a um determinado item do teste.

3.2 O Modelo de Rasch: a passagem das aplicações gerais para a pobreza multidimensional

O modelo de Rasch foi desenvolvido por Georg Rasch em 1960, buscando uma medida objetiva de resultados para aplicações educacionais. A partir daí, o modelo foi aplicado em outras áreas em função da sua flexibilidade. O modelo revelou-se um bom instrumento para medir variáveis latentes, podendo ser facilmente usado no estudo da pobreza, mas não existe um uso frequente na literatura para este campo de aplicação. Entre os mais recentes trabalhos podemos encontrar Fusco e Dickes (2006) e Gailly e Hausman (1984). Outras importantes aplicações do modelo para este tema também podem ser encontradas em Plá (2009). Uma revisão teórica completa do modelo dentro do contexto mais geral da Teoria da Resposta aos Itens pode ser vista em Hardouin J. B. (2005 e 2007).

Consideramos nesta aplicação a pobreza como uma variável latente. Uma das propriedades do modelo de Rasch é a objetividade específica, que permite obter uma medida clara de pobreza, vista como uma característica unidimensional. Em nossa aplicação, a versão mais simples do modelo de Rasch é utilizada, com itens codificados como variáveis dicotômicas. Inicialmente, constrói-se uma matriz dada por um conjunto de unidades (domicílios) e um conjunto de itens dicotômicos, de acordo com a posse de alguns bens ou a manifestação de situações que serão considerados como indicadores de privações. A resposta positiva para o índice ($x_{ij} = 1$) sinaliza um estado de privação para o i -ésimo domicílio com relação a um bem ou característica expressa pelo item j -ésimo. A resposta nula ($x_{ij} = 0$) indica ausência de privação para o dado item. O objetivo é transformar as respostas ao conjunto de itens em uma medida sintética relativa a uma variável latente definida em uma escala contínua.

O modelo baseia-se na consideração de dois fatores para medir a variável latente: a habilidade individual e a dificuldade do item. Desta forma a variável latente é medida para cada indivíduo, tomando-se como base não apenas a sua habilidade individual específica como também a dificuldade intrínseca do item. No caso da mensuração da pobreza, a resposta x_{ij} pelo i -ésimo indivíduo (domicílio) ao item j depende não somente da sua privação específica como também depende do nível de dificuldade (ou severidade) do item. Desta forma, obtêm-se com a estimação do modelo duas ordenações distintas: uma primeira ordenação refere-se aos indivíduos, do menos elevado na escala de habilidade (que em nossa aplicação será interpretado como o indivíduo de menor pobreza) em direção ao nível mais elevado de habilidade (interpretado aqui como o nível de maior pobreza).

A segunda ordenação refere-se às questões (ou itens), classificadas das mais difíceis (ou severas) às questões mais fáceis que, aproximativamente, referem-se à proporção de indivíduos que estão privados deste bem ou particularidade. Desta forma, o modelo de Rasch tem dois grupos de parâmetros: k parâmetros de dificuldade para os itens (β_j , $j=1,\dots,k$) e n parâmetros de habilidade para os indivíduos (θ_i , $i=1,\dots,n$). O parâmetro de severidade do item mostra de que forma a falta do bem contribui para gerar a pobreza e mostra a desigualdade na distribuição dos bens entre os domicílios. Quanto maior é o valor do parâmetro de severidade menos uniformemente distribuído é a posse do bem. No nosso exemplo de aplicação, o caso de acesso à *internet* é um destes itens com elevado parâmetro de severidade, uma vez que é muito raro ter este tipo de acesso em áreas rurais do Brasil.

A aplicação empírica do modelo de Rasch para a mensuração da pobreza como fenómeno multidimensional pode parecer contraditória, dado que a unidimensionalidade é uma das hipóteses deste modelo. Cada vez mais a literatura referente à medição da pobreza salienta que esta se trata de um fenómeno multidimensional em contraposição à visão unidimensional de insuficiência de rendimentos. Mas veremos adiante que esta contradição é apenas aparente, dado que o modelo permite identificar se a natureza do fenómeno é uni ou multidimensional.

Fusco e Dickes (2006) supõem que a pobreza é um *continuum* em que se pode categorizar os indivíduos ou domicílios de acordo com a privação que sofrem em distintos aspectos da vida que não são necessariamente monetários, como saúde, educação, condições de habitação etc. Se estes itens que se referem a múltiplas privações estão restritos a um único domínio ou *constructo*, então se considera a pobreza como unidimensional. Quando não existe um somente destes *constructos* (ou variável latente) em forte correlação com os distintos itens, estamos diante de uma pobreza multidimensional, com itens agrupados em diferentes dimensões homogêneas.

A relação entre a variável latente e os itens observados corresponde à probabilidade $P(X_{ij} = 1 \parallel \theta_i, \beta_j)$ e é dada por:

$$P(X_{ij} = 1 \parallel \theta_i, \beta_j) = \frac{e^{(\beta_j - \theta_i)}}{1 + e^{(\beta_j - \theta_i)}}, \quad i = 1, \dots, n \quad j = 1, \dots, k \quad (3)$$

onde X_{ij} é o valor da resposta ao item; θ_i é o parâmetro local de posição correspondente ao indivíduo i (conhecido na literatura como "*latent trait*"); e β_j é o parâmetro de dificuldade do item j . O modelo tem desta forma, $n + j$ parâmetros, estimados por meio de procedimentos e algoritmos complexos envolvendo máxima verossimilhança conjunta das diversas funções correspondendo a todos os itens e indivíduos da amostra empregada.

Entre os diferentes métodos de estimação do modelo de Rasch, o método de máxima verossimilhança condicional (CML) é o mais utilizado (além do método da máxima verossimilhança conjunta e o da máxima verossimilhança marginal). O método CML maximiza a função de log-verossimilhança para o escore total de cada indivíduo $r_i = \sum_{j=1}^J x_{ij}$:

$$L = -\sum_{j=1}^J s_j \beta_j - \sum_{r=1}^{I-1} f_r \log \gamma(r, \beta) \quad (4)$$

sendo: $s_j = \sum_{i=1}^I x_{ij}$ e $f_r = \sum_{x_{ij}=1}^r \exp(-\sum_{j=1}^J x_{ij} \beta_j)$

As hipóteses que fundamentam a aplicação adequada do modelo de Rasch a um conjunto de variáveis dicotômicas são:

Unidimensionalidade – implica que as respostas a cada item devem ser explicadas pela mesma variável latente. De acordo com Fusco e Dickes (2006), *“esta hipótese central pressupõe a existência de um único continuum latente no qual cada indivíduo e cada item tem uma posição que pode ser determinada”*;

Monotonicidade da Característica Latente – estabelece que a probabilidade de responder corretamente a um item é uma função não decrescente da característica (variável) latente. Quanto maior é a posição de um indivíduo na característica (variável) latente, maior é a probabilidade de que a sua resposta ao item (ou a qualquer item) seja positiva. Se um indivíduo X está posicionado com valor relativamente maior para a variável latente do que um indivíduo Y, então, as probabilidades de respostas positivas para todos os itens serão maiores para o indivíduo X;

Independência Local – esta última hipótese define que, condicionalmente ao valor da variável latente, as respostas de um indivíduo i para distintos itens j e k são independentes. Isto quer dizer que, o conhecimento dos indivíduos em relação a todos os itens não está inter-relacionado.

Sob a vigência destas três hipóteses fundamentais, o modelo de Rasch apresenta duas outras importantes características que podem ser vistas como vantagens em relação a outras abordagens de mensuração utilizando IRT: 1) a propriedade de suficiência dos escores sobre a característica latente; e 2) a propriedade de objetividade específica. De acordo com Fusco e Dickes, a propriedade de suficiência do escore

sobre a característica latente significa que, um escore calculado como uma soma não ponderada dos valores binários das variáveis básicas (e considerando-se que as três hipóteses anteriores são verificadas) contém toda informação estatística sobre o valor do parâmetro de habilidade individual desconhecido de um indivíduo, dados os parâmetros fixos dos itens (parâmetros de dificuldade dos itens).

Esta propriedade estatística de suficiência do estimador é importante por conter todas as informações necessárias para se fazer a estimação. Assim, é possível afirmar que, para aquele conjunto de indicadores básicos que respeita às três hipóteses fundamentais do modelo de Rasch, a questão de qual sistema de ponderação deve-se usar para medir a dimensão latente torna-se irrelevante. A soma não ponderada dos indicadores dicotômicos é uma estatística suficiente para a estimativa do parâmetro de habilidade individual.

A propriedade de objetividade específica significa que as comparações entre indivíduos permanecem as mesmas sob o uso de distintos itens e ao mesmo tempo o uso de outras pessoas (para as estimativas) não muda a estrutura de itens obtida (Molenaar 1995 apud (Fusco, A.; Dickes, P., 2006)). Com efeito, o modelo de Rasch permite uma mensuração cientificamente objetiva do fenômeno sob estudo: o valor da medida é independente do instrumento de medida. Se alterar a amostra ou o conjunto de indivíduos utilizados para identificar as dimensões subjacentes com distintos métodos de mensuração, serão alcançados resultados idênticos no escalonamento dos indivíduos em relação a esta característica latente objeto de investigação.

4. Pobreza multidimensional: aplicações para o Brasil rural

4.1 Uma apresentação descritiva das insuficiências multidimensionais

Para tratar dos resultados da análise multidimensional da pobreza, pretende-se fazer uma apresentação do comportamento dos indicadores básicos de insuficiências definidos no Quadro 1. Os valores médios destes indicadores por grande região do Brasil são mostrados na Tabela 14 e também do Gráfico 2 ao Gráfico 7 (Anexos).

No grupo de indicadores relacionados às características de inserção produtiva dos domicílios (*nformal*, *subocup*, *nativagric* e *nocupasm*) existem diferenças de padrão nas cinco regiões do país. As regiões Norte e Nordeste do país têm valores mais elevados do indicador *nformal*, definido como a proporção de domicílios com ausência completa de ocupados no setor formal do mercado de trabalho rural. Nas regiões Norte e Nordeste, estes valores superam a média do Brasil, atingindo o percentual de 78% e 83% dos domicílios rurais, respectivamente. Nas demais regiões, a proporção oscila em torno de 60%. Um padrão semelhante é observado quando se analisa o indicador *nocupasm*

(ausência de ocupado com rendimento igual ou superior a um salário mínimo), que é bastante correlacionado com o indicador de inserção no mercado formal.

No caso do indicador *nativnagric*, a região que se encontra em pior situação de insuficiência é a Nordeste, com 66% dos domicílios rurais sem trabalhadores ocupados em atividades não-agrícolas. Dentre todas as regiões, a Norte é aquela com a situação mais favorável, com um grau de insuficiência igual a 49,6%. A região que tem a maior percentagem de domicílios com rendimentos provenientes de transferências governamentais excluídas as aposentadorias e pensões (indicador *partrans*) é a Nordeste com 12,6%, enquanto que as demais regiões apresentaram valores em torno de 5%. Isto demonstra a necessidade das políticas públicas buscarem reduzir esta elevada dependência dos domicílios rurais em relação às políticas de transferência de renda, e mais, que estas políticas se voltem para a inserção produtiva, pelo menos nesta região do país.

Analisando a Tabela 14, que apresenta os indicadores relacionados à educação, nota-se na região Nordeste um elevado valor de proporção de domicílios com presença de pessoas não alfabetizadas (indicador *analfabeto*), 57,5%. Nas demais regiões do país este valor não ultrapassa a casa dos 35% para este indicador. Isto indica que o esforço do governo na formulação de políticas educacionais deve se voltar para a alfabetização de adultos nesta região do país (complementadas com outras políticas que resultem no avanço do grau educacional dos já alfabetizados). Este é um ponto fundamental, já que está estreitamente relacionado à dimensão de inserção produtiva dos domicílios rurais. Com este elevado percentual de domicílios rurais com pessoas não alfabetizadas, reduzem-se significativamente as possibilidades de ampliação das fontes de rendimentos.

Outro indicador importante para avaliar a situação educacional das áreas rurais é a proporção de domicílios que não apresentam adultos com, no mínimo, o primeiro grau completo (definido neste trabalho como indicador fundamental). Em todas as regiões do país os valores médios foram superiores a 80%, o que caracteriza uma situação de insuficiência educacional absoluta e generalizada no meio rural brasileiro. Dadas as elevadas exigências educacionais dos setores produtivos rurais decorrentes da necessidade de operação de tecnologias cada vez mais modernas, este fator limita a incorporação produtiva da força de trabalho rural. As taxas de não-escolarização são mais elevadas para a região Norte e as taxas de defasagem escolar são superiores nas regiões Norte e Nordeste, com valores acima de 23%, e nas demais regiões do país este indicador está entre 9 e 14%.

As taxas de trabalho infantil também são elevadas, com 8,5%, por exemplo, nas regiões Norte e Nordeste rural do país. O maior problema deste indicador, além da ilegalidade que revela, é que afeta o desempenho e a capacidade dessas crianças

na escola, e, por conseguinte, na vida futura. Com efeito, superar esta situação exige políticas fortemente articuladas para se tornarem eficazes.

A proporção de domicílios sem acesso à terra atinge valores elevados em todas as regiões do país, mas afeta principalmente as regiões Sudeste e Centro-Oeste, onde o padrão de ocupação da área rural baseia-se mais em grandes propriedades com produção em larga escala. Na região Sul do país, onde a produção familiar está mais consolidada, a proporção de domicílios sem acesso à terra é relativamente menor (57,4%).

No tocante aos indicadores habitacionais, o problema é mais grave nas regiões menos desenvolvidas do país. Entretanto, de uma forma geral, todas as regiões apresentam insuficiências bastante elevadas. Destaca-se, por exemplo, a região Centro-Oeste, que apresenta a maior proporção média dos domicílios não-próprios, 43,6%.

Quanto aos indicadores de acesso à água, como esperado, as regiões Norte e Nordeste são aquelas que apresentam um quadro de insuficiência mais elevado, com valores médios superiores a 45%.

A proporção de domicílios sem esgoto (ou mesmo fossa séptica) é elevada em todo o país. Neste indicador, apenas a região Sul apresenta valores médios inferiores a 50% dos domicílios rurais desprovidos desta característica. A privação de acesso à energia elétrica é mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste, alcançando 17,1% e 8,5% dos domicílios rurais, respectivamente. As demais regiões apresentam valores residuais (menos do que 2% dos domicílios rurais desprovidos de energia elétrica). Este é um indicador que, sem dúvida, restringe o desenvolvimento destas regiões. Os domicílios sem energia elétrica acabam também ficando privados de acessar outras coisas como, por exemplo, bens domésticos e serviços de telecomunicações.

4.2 Aplicações do modelo de Rasch para a identificação das dimensões de pobreza rural no Brasil

Para a análise proposta, parte-se de 48 indicadores básicos de privação extraídos da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad, 2009), conforme apresentados no Quadro 1. O objetivo é verificar quantas dimensões subjacentes existem em relação aos indicadores selecionados a partir do Modelo de Rasch. Este modelo foi estimado pelo programa Stata. Com a escolha de cada grupo de indicadores e o ordenamento estatisticamente consistente destes, testam-se as hipóteses do Modelo de Rasch.

Inicialmente é avaliada a hipótese de que todos os indicadores estariam contidos em uma única dimensão. Como esperado, esta hipótese foi rejeitada, demonstrando que a pobreza rural no Brasil é, de fato, multidimensional, já que se enquadra em um conjunto múltiplo de constructos latentes. Na sequência, foram identificados os modelos que

melhor se ajustaram para caracterizar a situação da pobreza rural no Brasil. Para testar cada conjunto de indicadores agrupados previamente, de acordo com a sua natureza de semelhança e consistência dentro de um espaço dimensional definido, utilizou-se o Stata, por meio de um conjunto de procedimentos descritos a seguir. Esta construção *a priori* de grupamentos de indicadores está apresentada no Quadro 1.

Da Tabela 1 a Tabela 9, tem-se os resultados das estimações dos Modelos Rasch para cada grupo de variáveis dicotômicas básicas. Cada uma destas variáveis representa uma privação distinta, sendo definida como tendo valor $x_{ij} = 1$, se o domicílio i da amostra de domicílios rurais apresenta privação em relação a este indicador e, valor $x_{ij} = 0$, caso contrário. Conforme destacado anteriormente, a definição sucinta destes indicadores de privação dicotômicos estão no Quadro 1. A seleção de indicadores contida em cada uma das tabelas foi obtida pelo comando *backrasch* (comando do Stata), aplicado para a amostra de domicílios rurais do estado do Maranhão. De acordo com a propriedade de “objetividade específica” do modelo, se o mesmo se ajustar aos dados desta subamostra, os seus resultados também podem ser legitimados para o conjunto dos domicílios rurais do Brasil e usados para os cálculos dos escores da característica latente para cada domicílio da amostra geral.

Os resultados apresentados nas tabelas referem-se às estimações dos Modelos de Rasch no Stata, pelo comando *raschtest*. Nestas tabelas são apresentados: i) os itens (indicadores dicotômicos); ii) os respectivos parâmetros de dificuldade estimados; iii) os erros padrão; iv) os valores da estatística de teste $R1c$; v) o número de graus de liberdade; vi) o valor p ; vii) As estatísticas *Infit* e *Outfit* padronizadas; e viii) a estatística U de Molenaar. Observe ainda que, na parte inferior de cada tabela, estão apresentados os valores das estatísticas de testes para a verificação da adequação global dos modelos. Os valores das estatísticas $R1c$, *Outfit*, *Infit* e U de Molenaar são utilizados para verificar o ajuste dos itens ao modelo sob distintos critérios.

Em termos técnicos, a estatística $R1c$ deve apresentar valores reduzidos (baixa significância estatística), assim como elevados valores do *p-value* (acima de 0,05). Este teste é sensível a violação da hipótese de monotonicidade, segundo Hardouin (2007). Portanto, na prática, esta estatística verifica a propriedade de monotonicidade global do modelo. A estatística tem, sob a hipótese nula (monotonicidade), uma distribuição χ^2 com $(G-1)$ $(J-1)$, onde G é o número de grupos de indivíduos e J é o número de itens no modelo.

As estatísticas *Outfit* e *Infit* são comumente utilizadas como índices de ajuste dos itens e dos indivíduos. São baseadas nos valores dos resíduos para a estimação dos modelos e seus valores devem ser em termos absolutos, inferiores a dois, já que são padronizados.

A estatística *U* de Molenaar tem por objetivo testar a igualdade das inclinações médias das curvas características dos itens. O valor da estatística segue, sob a hipótese de igualdade de inclinação do item, a média das inclinações dos outros itens do modelo, com uma distribuição normal padrão. Assim, para um bom ajuste do modelo, esta deve apresentar valores reduzidos para esta estatística (inferiores a dois, em termos absolutos).

Finalmente, o teste de razão de verossimilhança de Andersen (*Andersen LR Test*) permite verificar a hipótese de que os valores dos parâmetros de dificuldade são os mesmos, qualquer que seja o nível da característica latente. Desta forma, o que está sendo avaliado é a validade do princípio da objetividade específica. Caso os valores dos parâmetros de dificuldade não estejam variando com os diversos níveis do escore padronizado de habilidade (nível da dimensão latente da pobreza), pressupõe-se que os resultados do modelo independem da amostra a ser testada ou dos itens a serem previamente selecionados para os testes.

Os resultados das Tabelas 1 a 9 são reveladores: a maior parte dos grupos de itens obtidos respeita as hipóteses do Modelo de Rasch, com uma exceção, o grupo denominado “Desocupação e Subutilização da Força de Trabalho Rural” (Tabela 2). Neste grupo, tanto os *p-values* das estatísticas *R1c* são baixos, como as estatísticas *Infit*, *Outfit* e *U* de Molenaar ultrapassam os limites de adequação. Os testes globais revelam que os modelos não se ajustam ao conjunto de itens predefinido. Na última dimensão encontrada, denominada “Insegurança alimentar”, os resultados do segundo modelo (Tabela 9) são mais condizentes com as exigências do Modelo de Rasch, o que era esperado, haja vista que a indigência (representada pelo item *rendpcli*) é mais consistente com o conceito de segurança alimentar do que a situação mais ampla de pobreza. Ademais, nesta segunda especificação do modelo, a participação das transferências no total dos rendimentos domiciliares, superior a 50%, passa a apresentar um melhor ajuste.

Tabela 1 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “sem participação no mercado de trabalho formal e atividades não agrícolas”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
Nformal	-3.277	0.327	0.081	1	0.776	-1.278	-0.154	-0.083
Nativnagric	-0.359	0.213	0.125	1	0.723	0.096	0.141	0.107
Partrans	3.636	0.305	0.132	1	0.716	-0.554	-0.134	-0.168
R1c test	R1c=0.449			2	0.799			
Andersen LR test	z=0.836			2	0.658			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 2 - Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “desocupação e subutilização da força de trabalho rural”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
Desocup	1.361	0.087	173.728	1	0.000	7.394	2.947	12.105
Subocup	0.056	0.078	17.797	1	0.000	-6.816	-6.722	-5.793
Nocupasm	-1.417	0.099	4.168	1	0.041	-3.189	-0.978	-3.709
R1c test	R1c= 187.543			2	0.000			
Andersen LR test	z=131.492			2	0.000			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 3 - Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “Educação”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
analfabeto	-0.566	0.262	140.728	2	0.000	1.351	-0.306	0.955
fundamental	-5.326	0.561	515.164	2	0.000	-1.497	-0.239	-0.665
Nescolar	5.177	0.561	111.328	2	0.000	-1.775	-0.244	0.101
defasagem	0.715	0.263	129.391	2	0.000	1.582	-0.257	1.333
R1c test	R1c=22.135			6	0.001			
Andersen LR test	z= 15.088			6	0.020			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 4 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “condições habitacionais”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
parnaprop	-0.422	0.079	0.128	1	0.720	-0.514	-0.523	-0.500
densidade	-0.322	0.079	0.616	1	0.432	-1.677	-1.689	-1.584
Proprdom	0.744	0.091	4.484	1	0.034	1.203	0.988	2.165
R1c test	R1c= 5.123			2	0.077			
Andersen LR test	z= 5.119			2	0.077			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 5 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “não acesso a bens públicos”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
Aguacanaliz	-0.528	0.155	7.501	2	0.023	1.414	0.969	1.477
sembanheiro	1.033	0.152	3.692	2	0.158	-1.061	-0.273	-0.564
Semlixo	-3.801	0.318	17.615	2	0.000	-1.221	-0.171	0.065
Semenergia	3.296	0.197	2.906	2	0.234	-0.88	-0.157	-1.051
R1c test	R1c= 6.280			6	0.393			
Andersen LR test	z= 8.280			6	0.218			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 6 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “não posse de bens domésticos de uso geral”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
Semgelad	0.494	0.214	43.034	2	0.000	-0.519	-0.776	-0.415
Semtvcor	1.092	0.215	66.589	2	0.000	-1.455	-1.464	-0.731
Semfogao	3.385	0.254	25.667	2	0.000	-0.903	0.301	-1.208
semmaqlavar	-4.972	0.535	171.365	2	0.000	-0.290	-0.228	1.540
R1c test	R1c= 19.585			6	0.003			
Andersen LR test	z= 14.076			6	0.029			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 7 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “não posse de bens tecnologicamente avançados”

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
semcelular	6.407	0.223	0.436	1	0.509	-259.209	0.247	0.376
Semdvd	8.268	0.205	0.047	1	0.829	-657.365	-0.076	-0.300
Semmicro	2.422	0.539	0.002	1	0.961	-35.365	-0.240	-0.530
seminternet	-17.576	0.205	0.002	1	0.962			0.000
R1c test		R1c=	0.872	3	0.832			
Andersen LR test		Z=	1.440	3	0.696			

Tabela 8 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “insegurança alimentar grave” (Modelo 1)

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
Rendpcli	-0.579	0.118	28.977	2	0.000	-6.609	-6.473	-4.704
Rendpclp	-2.487	0.169	15.943	2	0.000	-1.870	-0.361	-1.361
Partrans	1.394	0.124	31.583	2	0.000	3.285	-0.226	3.496
segurgrave1	1.672	0.130	81.745	2	0.000	5.225	2.617	7.673
R1c test	R1c=142.176				0.000			
Andersen LR test	z=103.329				0.000			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Tabela 9 – Resultados estimados do modelo de Rasch para variáveis relacionadas à dimensão “insegurança alimentar grave” (Modelo 2)

Itens	parameters de Dificuldade	Std. Err. Padrão	R1c	df	p-value	Outfit	Infit	U
rendpcli	-1.351	0.117	1.662	1	0.197	-1.719	-0.480	-2.290
partrans	0.537	0.103	0.846	1	0.357	-0.902	-0.957	-0.978
segurgrave1	0.813	0.108	9.737	1	0.002	2.025	1.999	2.834
R1c test	R1c=11.768			2	0.003			
Andersen LR test	z=13.499			2	0.001			

Fonte dos dados utilizados nas estimações: Microdados da Pnad 2009.

Os modelos que mais se ajustaram aos dados, considerando-se todos os testes desenvolvidos anteriormente, referem-se às seguintes dimensões:

Não inserção no mercado formal de trabalho e atividades não-agrícolas;

1. Educação;
2. Condições de habitação;
3. Serviços de utilidade pública;
4. Posse de bens domésticos de uso geral;
5. Posse de bens domésticos mais sofisticados;
6. Insegurança alimentar.

Para estas dimensões latentes foram calculados seus respectivos valores em cada observação (domicílio) e obtidas as médias por Unidades da Federação, conforme Tabela 10. A Tabela 11 apresenta a matriz de correlação de Spearman entre os valores médios das características latentes por Unidade da Federação correspondentes às dimensões de pobreza multidimensional, enquanto o Gráfico 1 é a representação vetorial dos diversos traços latentes para o conjunto dos domicílios rurais do Brasil.

Pela Tabela 10 pode-se notar que Alagoas é o Estado em situação de maior privação média para a dimensão “Educação” com valor -0,155. Para a dimensão “Não inserção no mercado formal”, o Piauí é aquele com maior privação neste traço latente, com 0,772. Em termos de “Condições de Moradia”, o Maranhão é aquele com maior valor médio de insuficiência latente. Pelo Gráfico 1 percebe-se que existem dois grupos de dimensões correlacionadas entre si: o primeiro compõe-se de “Serviços de utilidade pública”, “Bens domésticos básicos” e “Condições de Habitação”; enquanto o segundo grupo compõe-se das dimensões “Não inserção em trabalho formal”, “Educação” e “Insegurança alimentar”.

Estas dimensões correlacionadas mais fortemente sugerem a necessidade de uma estratégia de políticas sociais mais integradas e articuladas, para enfocar cada conjunto de dimensões correlacionadas. Nesse sentido, as políticas voltadas para a Educação devem ser mais articuladas com as políticas de inclusão produtiva em mercados formais e de redução da insegurança alimentar. Por outro lado, as políticas públicas canalizadas para a melhoria de condições de moradia devem estar fortemente relacionadas às políticas voltadas para o desenvolvimento de condições de acesso à água, esgoto, lixo e energia. Dimensões fortemente correlacionadas significam maior proporção de domicílios rurais com situação de privação latente conjunta entre estas dimensões. Desta forma políticas fortemente articuladas e dirigidas simultaneamente para este conjunto de dimensões latentes podem ter resultados mais eficientes e criar sinergias de efeitos para a redução da intensidade de pobreza dimensional.

Quadro 1 – Definição dos indicadores de privação

ORDEM	SIGLA	GRUPO	DEFINIÇÃO DO INDICADOR
1	ausconju	VULNERABILIDADE SOCIAL E CONDIÇÕES DE SAÚDE	Ausência de cônjuge (mãe com todos os filhos menores de 14 anos)
2	nascidmor	VULNERABILIDADE SOCIAL E CONDIÇÕES DE SAÚDE	Presença de mãe que tenha tido filho nascido morto
3	idadeativ	VULNERABILIDADE SOCIAL E CONDIÇÕES DE SAÚDE	Menos da metade dos membros encontram-se em idade ativa
4	desocup	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Menos da metade dos membros em idade ativa encontram-se ocupados
5	trabfora	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Ausência de ocupação remunerada fora do domicílio
6	setformal	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Ausência de ocupado no setor formal
7	subocup	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Ausência de ocupado com 40 horas de trabalho ou mais
8	ativnagric	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Ausência de ocupado em atividade não agrícola
9	nocupasm	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Ausência de ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo
10	rendpcli	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Renda familiar per capita inferior a linha de extrema pobreza
11	rendpcli	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Renda familiar per capita inferior a linha de pobreza
12	rendtrans	INSERÇÃO PRODUTIVA E RENDIMENTOS	Maior parte da renda familiar proveniente de transferências
13	analfabeto	EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL	Presença de adulto analfabeto
14	fundamental	EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL	Ausência de adulto com no mínimo o ensino fundamental completo
15	critraba15	EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL	Presença de ao menos uma criança com menos de 15 anos trabalhando
16	criforesc7	EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL	Presença de ao menos uma criança com 7 a 14 anos fora da escola
17	defasage7	EDUCAÇÃO E TRABALHO INFANTIL	Presença de ao menos uma criança com 7 a 14 anos com defasagem escolar
18	sem terra	ACESSO À TERRA	Domicílio sem terra e com pelo menos um ocupado em agricultura
19	nproprterr	ACESSO À TERRA	Domicílio não proprietário da terra
20	terrainsufic	ACESSO À TERRA	Domicílio com menos que o valor médio municipal do módulo fiscal médio da UF
21	densidade	CONDIÇÕES HABITACIONAIS	Densidade de 2 ou mais moradores por dormitório

22	material das parede	CONDIÇÕES HABITACIONAIS	Domicílio sem paredes de alvenaria
23	material do telhado	CONDIÇÕES HABITACIONAIS	Domicílio sem telhado com telhas
24	domproprio	CONDIÇÕES HABITACIONAIS	Domicílio não próprio
25	aguacanaliz	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio sem água canalizada em pelo menos um cômodo
26	procedagua	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio sem água proveniente de rede geral de distribuição
27	sembanheiro	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio sem banheiro ou sanitário
28	usobanheiro	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio com uso comum a mais de um domicílio
29	semesgoto	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio sem esgoto (rede coletora ou fossa séptica)
30	semlixo	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio sem lixo coletado (direta ou indiretamente)
31	semenergia	SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	Domicílio sem energia elétrica
32	sem celular	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem celular
33	sem telefone fixo	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem telefone fixo
34	sem fogão	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem fogão de quatro bocas
35	semgelad	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem geladeira
36	semfreezer	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem freezer
37	semmaqlavar	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem máquina de lavar
38	semtvcor	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem TV a cores
39	sem dvd	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem aparelho de DVD
40	semmicrocomp	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem microcomputador
41	seminternet	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem ligação de Internet
42	semveiculo	POSSE DE BENS DURÁVEIS	Domicílio sem carro ou motocicleta
43	segurgrave1	SEGURANÇA ALIMENTAR	Domicílio com menor de 18 anos em situação de insegurança alimentar grave
44	segurmode1	SEGURANÇA ALIMENTAR	Domicílio com menor de 18 anos em situação de insegurança alimentar moderada
45	segurleve1	SEGURANÇA ALIMENTAR	Domicílio com menor de 18 anos em situação de insegurança alimentar leve
46	segurgrave2	SEGURANÇA ALIMENTAR	Domicílio sem menor de 18 anos em situação de insegurança alimentar grave

47	segurmode2	SEGURANÇA ALIMENTAR	Domicílio sem menor de 18 anos em situação de insegurança alimentar moderada
48	segurleve2	SEGURANÇA ALIMENTAR	Domicílio sem menor de 18 anos em situação de insegurança alimentar leve

(*) Crianças cuja diferença entre a idade e a série é maior do que 6 ou crianças que não frequentam escola;

(**) Proporção relativa ao total de crianças que trabalham;

(***) Ocupações sem remuneração envolvem os não remunerados, trabalho para o próprio consumo e construção própria;

(****) Rigorosamente para o cálculo desta taxa foram consideradas as seguintes categorias;

(1) Trabalhadores com qualquer remuneração e que trabalham menos de 40 horas semanais;

(2) Trabalhadores que trabalham mais de 40 horas semanais e que recebem menos do que um salário mínimo;

(3) Excluem-se os trabalhadores para consumo próprio e ocupados em autoconstrução.

Tabela 10 – Valores médios das características latentes correspondentes às dimensões de pobreza multidimensional – áreas rurais por Unidade da Federação – Brasil 2009

Unidade da Federação	Média dos "latenttrait"						
	trabform	educação	condmor	servpub	bensbas	benssof	segurali
RO	-0.985	-1.326	-1.324	-1.296	-1.246	1.636	-2.079
AC	-0.535	-0.685	-1.268	0.256	-0.380	7.003	-1.484
AM	-0.082	-1.297	-1.175	-0.755	-0.307	7.922	-1.806
RR	-0.501	-9.292	-0.970	6.731	-1.220	7.106	-1.896
PA	-0.871	-0.949	-1.155	-0.696	-0.588	3.058	-1.771
AP	.	-1.399	-1.052	-1.396	-1.014	-2.073	-2.381
TO	-0.034	-8.707	-1.094	0.258	4.987	2.687	-1.889
MA	0.751	-1.073	-0.804	0.689	0.300	7.870	-1.213
PI	0.772	-0.233	-1.207	0.612	-1.659	7.649	-1.601
CE	0.022	-1.492	-1.275	-1.102	-1.585	2.812	-1.628
RN	-0.784	-0.821	-1.424	-2.190	4.130	1.471	-1.919
PB	-0.377	-0.714	-1.431	-0.863	4.583	2.601	-2.134
PE	0.129	-0.872	-1.441	-1.134	4.457	6.426	-1.670
AL	-0.104	-0.155	-1.222	-1.092	-2.472	2.990	-1.556
SE	0.158	-8.304	-1.514	-1.810	4.394	-1.551	-2.071
BA	-0.117	-0.627	-1.538	-0.790	-1.667	2.929	-1.940
MG	-1.191	-0.910	-1.856	-1.714	-3.578	2.477	-2.377
ES	0.394	-1.651	-1.721	-2.481	-1.569	1.732	-2.247
RJ	-1.353	-1.693	-2.090	-3.103	-3.579	1.032	-2.342

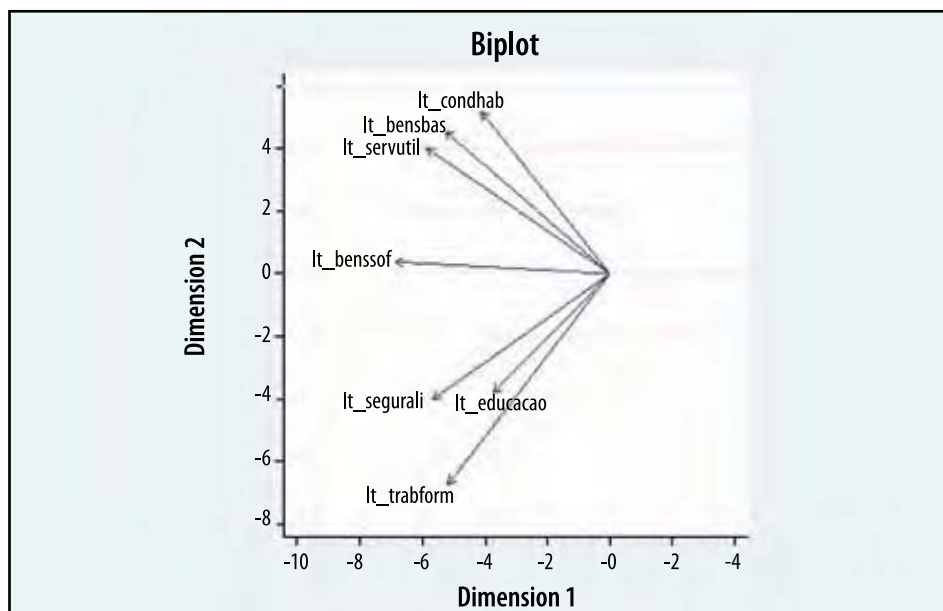
SP	-1.411	-2.200	-2.192	-8.207	-2.812	0.413	-2.064
PR	0.376	-1.492	-1.874	-2.382	-2.281	1.436	-2.622
SC	-0.615	-3.315	-2.069	-3.307	-9.959	0.926	-2.340
RS	0.041	-1.779	-1.877	-2.801	-2.453	0.789	-2.444
MS	-7.452	-2.330	-1.822	3.774	-1.819	0.930	-2.571
MT	-6.854	-1.701	-1.382	-1.657	-1.361	1.902	-2.892
GO	-0.750	-2.477	-2.076	-3.330	-2.444	2.090	-2.187
DF	-1.801	-8.478	-1.792	-8.429	1.543	-0.243	-2.116
Média Brasil	-0.637	-1.677	-1.553	-1.603	-1.110	2.791	-2.038

Obs.: 1) Para o cálculo das médias não foram utilizados os pesos de amostragem da Phad; 2) Valores mais elevados para as médias dos "latenttraits" apontam para uma situação de maior privação "sintética" referente à dimensão.

Tabela 11 – Coeficientes de correlação de Spearman (ordem) entre os valores médios das características latentes por Unidade da Federação correspondentes às dimensões de pobreza multidimensional – áreas rurais por Unidade da Federação – Brasil 2009

	trabform	educação	condmor	servpub	bensbas	benssof	segurali
trabform	1						
educação	0.2410	1					
condmor	0.3347	0.2745	1				
servpub	0.2465	0.3067	0.8003	1			
bensbas	0.2465	0.0338	0.6041	0.3874	1		
benssof	0.3860	0.5344	0.7648	0.7436	0.2923	1	
segurali	0.4092	0.4338	0.7190	0.5323	0.4195	0.7060	1

Gráfico 1 – Diagrama bi-plot referente aos “latenttrait” – áreas rurais Brasil 2009



Para identificar os grupos de Unidades da Federação que têm padrão comum para as dimensões de pobreza consideradas, foi realizada uma análise de *cluster* hierárquica cujo resultado gráfico é apresentado no dendrograma da Figura 1. Após uma análise de resultados das regras de parada da classificação por grupos, optou-se por uma solução de agrupamento em 6 grupos (*clusters*). No nível de medida de dissimilaridade de aproximadamente 1, temos o primeiro grupo formado pelos estados de Rondônia (RO), Minas Gerais (MG), Amazonas (AM), Roraima (RR), Amapá (AP) e Mato Grosso (MT). O segundo grupo é formado pelos estados do Rio Grande do Norte (RN), Espírito Santo (ES), Mato Grosso do Sul (MS) e Goiás (GO). O terceiro grupo é formado pelos estados do Acre (AC), Maranhão (MA), Piauí (PI) e Tocantins (TO). O quarto grupo é formado pelos estados do Pará (PA), Ceará (CE), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Paraíba (PB), Bahia (BA) e Sergipe (SE). O quinto grupo é formado pelos estados do Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Distrito Federal (DF). E finalmente o sexto grupo é formado pelos estados do Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e Santa Catarina (SC).

A relação destes 6 grupos também pode ser vista na Tabela 12. Nesta tabela são apresentadas as siglas dos Estados, o grupo (*cluster*) ao qual foi classificado e as posições interquartílicas dos valores médios dos traços latentes obtidos previamente pelos modelos de Rasch. Estes valores médios dos traços latentes das Unidades da Federação foram classificados em 3 categorias: 1 (valor abaixo do 1º quartil do traço latente para

todas as Unidades da Federação – insuficiência baixa), 2 (valor situado entre o 1º e o 3º quartil do traço latente para todas as Unidades da Federação – insuficiência média) e 3 (valor acima do 3º quartil do traço latente para todas as Unidades da Federação – insuficiência elevada).

Desta forma, o primeiro grupo (*cluster*) de estados é um conjunto cuja característica comum é a apresentar valores médios de insuficiências para todas as 6 dimensões, com algumas exceções para a dimensão “Habitação”. Então, é possível dizer que este grupo se caracteriza por possuir dimensões latentes de pobreza multidimensional média com tendência de valores elevados para a dimensão “Habitação”. Este grupo é formado por Unidades da Federação com médias dos valores latentes situados em uma posição intermediária (média) para as dimensões de inserção em mercados de trabalho (Tabela 13).

O segundo grupo de estados tem também a característica comum de mostrar valores médios para as dimensões, mas com alguns valores mais reduzidos, como é o caso das dimensões “inserção em trabalho” e “educação” para o estado de Mato Grosso do Sul e as dimensões “acesso a serviços públicos” e “bens duráveis” para o estado do Espírito Santo. É possível, desta forma, caracterizar este grupo como sendo um *cluster* de Unidades da Federação com valores médios para as dimensões de insuficiências, mas com tendência a ter valores mais reduzidos para alguns estados em algumas dimensões.

Figura 1 – Dendrograma da análise de *cluster* hierárquica referente aos valores dos traços latentes médios das Unidades da Federação

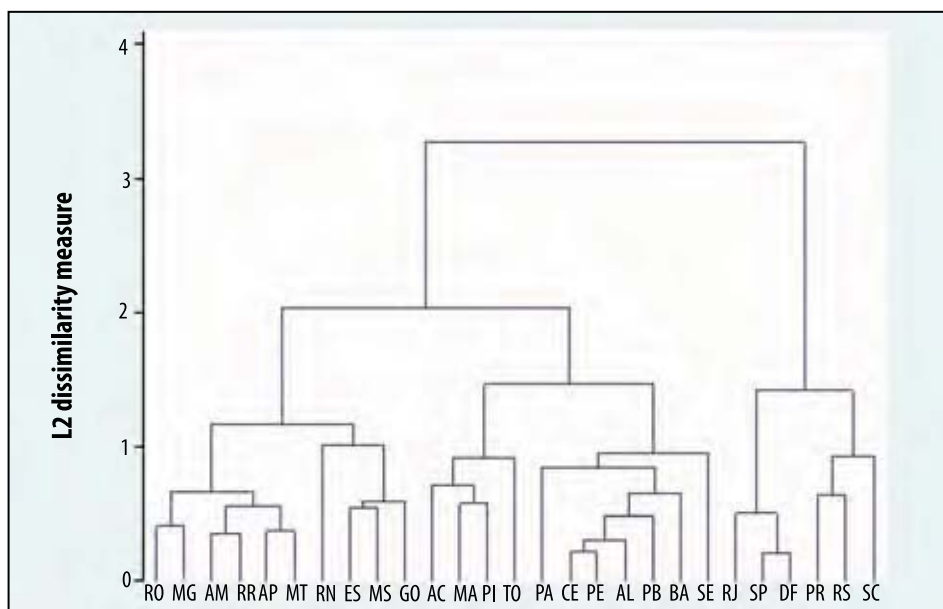


Tabela 12 – Posição interquartílica dos valores médios das características latentes para as Unidades da Federação de acordo com o grupo de classificação

UF	GRUPO	trabform	educação	habitação	servpub	bensdur	Segurali
AM	1	2	2	2	2	2	2
MT	1	2	2	3	2	2	2
RR	1	2	2	3	2	2	2
RO	1	2	2	2	2	2	2
MG	1	2	2	2	2	2	2
AP	1	2	2	3	2	2	2
ES	2	2	2	2	1	1	2
GO	2	2	2	2	2	2	2
MS	2	1	1	2	2	2	1
RN	2	2	2	2	2	2	2
AC	3	2	3	3	3	3	3
TO	3	3	2	2	3	3	2
PI	3	3	3	2	3	3	3
MA	3	3	3	3	3	3	3
AL	4	3	3	2	3	3	3
PB	4	2	2	2	3	2	2
PE	4	2	3	2	3	2	3
BA	4	3	2	1	2	3	2
SE	4	3	3	1	2	2	3
CE	4	3	2	2	2	2	3
PA	4	1	2	3	2	3	2
DF	5	1	1	2	1	1	2
SP	5	1	1	2	1	1	1
RJ	5	1	2	1	1	1	1
SC	6	1	1	1	1	1	1
PR	6	2	1	1	2	1	1
RS	6	2	1	1	1	1	1

Fonte dos dados básicos: Microdados da Pnad 2009 (elaboração dos autores).

Legenda: 1 = valor do traço latente médio da UF menor do que o 1º Quartil (insuficiência baixa); 2 = valor do traço latente médio da UF situado entre o 1º Quartil e o 3º Quartil (insuficiência intermediária); 3 = valor do traço latente médio da UF maior do que o 3º Quartil (insuficiência elevada).

Tabela 13 – Estatísticas descritivas dos traços latentes correspondentes às dimensões de pobreza para os grupos de Unidades de Federação

Grupo	stats	trabform	educacao	habitação	servpub	bensdur	segurali
1 AM, MT, RR, RO, MG, AP	média	1.495	-2.370	-1.238	-1.439	-1.054	-2.136
	cv	0.118	-0.021	-0.149	-0.177	-0.168	-0.056
	amplitude	0.404	0.129	0.454	0.662	0.496	0.317
		Médio baixo	Médio baixo	Médio alto	Médio alto	Médio baixo	Médio baixo
2 ES, GO, MS, RN	média	1.395	-2.391	-1.294	-2.351	-1.495	-2.232
	cv	0.140	-0.108	-0.073	-0.049	-0.255	-0.124
	amplitude	0.478	0.553	0.231	0.222	0.827	0.573
		Médio baixo	Médio baixo	Médio alto	Médio baixo	Médio baixo	Médio baixo
3 AC, TO, PI, MA	média	1.866	-1.786	-1.111	0.399	-0.012	-1.606
	cv	0.139	-0.162	-0.177	0.542	-9.504	-0.172
	amplitude	0.590	0.64	0.452	0.46	0.259	0.668
		Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
4 AL, PB, PE, BA, SE, CE, PA	média	1.740	-1.799	-1.368	-0.827	-0.435	-1.682
	cv	0.140	-0.078	-0.117	-0.385	-0.510	-0.102
	amplitude	0.766	0.440	0.416	1.025	0.614	0.494
		Médio alto	Alto	Médio baixo	Médio alto	Médio alto	Alto
5 DF, SP, RJ	média	0.385	-2.667	-1.351	-3.598	-2.796	-2.392
	cv	0.528	-0.038	-0.108	-0.020	-0.036	-0.028
	amplitude	0.39	0.201	0.282	0.138	0.200	0.134
		Baixo	Baixo	Médio baixo	Baixo	Baixo	Baixo
6 SC, PR, RS	média	1.389	-2.713	-1.665	-2.802	-2.740	-2.455
	cv	0.065	-0.050	-0.079	-0.119	-0.170	-0.036
	amplitude	0.166	0.270	0.258	0.639	0.906	0.172
		Médio Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
	min	0.224	-2.847	-1.780	-3.658	-3.253	-2.549
	p25	1.311	-2.568	-1.506	-2.448	-1.865	-2.360
	p50	1.500	-2.337	-1.301	-1.466	-1.038	-2.050
	p75	1.754	-1.820	-1.169	-0.697	-0.386	-1.716
	max	2.091	-1.557	-0.843	0.582	0.116	-1.306

5. Considerações finais

Os estudos da pobreza rural no Brasil têm enfatizado a insuficiência de renda. Este enfoque tem se revelado inapropriado dado que a população rural pobre apresenta um quadro de elevada insuficiência quanto a inúmeros indicadores sociais. Mesmo a população rural com rendimentos domiciliares *per capita* acima da linha de pobreza apresenta insuficiências e privações refletidas em muitos indicadores de bem-estar social que caracterizam faces da pobreza em geral. Esta constatação indica a validade e necessidade de estudar as diferentes privações em um conjunto populacional mais amplo do que aquele dos domicílios tradicionalmente identificados como pobres. Este trabalho mostrou a possibilidade de captar a multidimensionalidade da pobreza ao demonstrar que não existe apenas uma única dimensão de pobreza rural no Brasil. A partir da estimação de modelos de Rasch foi possível rejeitar a hipótese da unidimensionalidade da pobreza e identificar inúmeras dimensões que se correlacionam com distintos grupos de indicadores de insuficiência básicos e dicotômicos. Estas dimensões caracterizam um espaço complexo que revela a pobreza rural e que mostram que no Brasil os domicílios têm diversas combinações de níveis que correspondem às características dimensionais latentes.

Os resultados também revelam que para as inúmeras Unidades da Federação do Brasil os níveis, combinações e inter-relações das características latentes referentes às distintas dimensões de pobreza são bastante diversificadas mostrando a necessidade de serem estabelecidas estratégias de políticas especificamente definidas de acordo com cada uma destas realidades multidimensionais.

Referências Bibliográficas

- Cappellari, L., & Jenkins, S. (2006). Summarizing Multiple Deprivation Indicators. (I. W. Paper, Ed.)
- Fusco, A.; Dickes, P. (2006). Rasch Model and Multidimensional Poverty Measurement. (CEPS/INSTEAD, Ed.) *IRISS Working Paper* .
- Gailly B., Hausman P. (1984). Des Désavantages Relatifs à une Mesure Objective de la Pauvreté. In: S. G. (eds.), *Understanding poverty* (pp. 192-216). Milano: FrancoAngeli.
- Hardouin, J.-B. (2005). Construction D'Échelles D'Items Unidimensionnelles en Qualité de Vie. *Thèse en vue de l'obtention du grade de DOCTEUR* . L'Université René Descartes - Paris V.
- Hardouin, J.-B. (2007). Rasch analysis: Estimation and tests with. *The Stata Journal* , 22–44.
- Kakwani, N., & Silber, J. (2008). *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*. London: Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Plá, N. (2009). *El Modelo de Rasch aplicado a la medición multidimensional de la pobreza en la España: bienaventurados los que tienen tele aunque no coman carne*. Acesso em 5 de 6 de 2011, disponível em Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2941979>
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silber, J. (Junho de 2007). Measuring Poverty: Taking a Multidimensional Perspective. *DOCUMENTO DE TRABAJO 2007-14* .
- Szeles, M., & Fusco, A. (2009). Item response theory and the measurement of deprivation: Evidence from PSELL-3.

Anexos

Tabela 14 - Valores médios dos indicadores dicotômicos de privação – Brasil e grandes regiões – áreas rurais 2009

VARIAVEL	BRASIL	NO	NE	SE	SU	CO
Ausconju	0.018	0.020	0.022	0.016	0.010	0.013
Nasmortos	0.056	0.054	0.065	0.052	0.039	0.051
ldadeativ	0.116	0.123	0.129	0.100	0.107	0.096
Desocup	0.167	0.172	0.196	0.163	0.107	0.128
ntrabfora	0.482	0.493	0.527	0.366	0.533	0.404
nformal	0.737	0.778	0.832	0.596	0.681	0.621
subocup	0.529	0.526	0.570	0.455	0.514	0.521
nativnagric	0.599	0.496	0.660	0.520	0.600	0.601
nocupasm	0.724	0.724	0.812	0.608	0.674	0.631
rendpcli	0.248	0.252	0.376	0.134	0.094	0.121
rendpclp	0.439	0.466	0.594	0.311	0.217	0.305
partrans	0.081	0.055	0.126	0.044	0.033	0.054
analfabeto	0.406	0.341	0.575	0.289	0.188	0.282
fundamental	0.866	0.822	0.920	0.812	0.844	0.800
trabinf	0.069	0.085	0.085	0.043	0.058	0.047
nescolar	0.014	0.026	0.015	0.012	0.009	0.007
defasagem	0.184	0.246	0.234	0.138	0.093	0.127
terra	0.687	0.682	0.673	0.798	0.574	0.717
nproprietario	0.766	0.747	0.782	0.831	0.648	0.767
terrainsufic	0.946	0.935	0.979	0.946	0.872	0.920
parnaprop	0.068	0.097	0.112	0.012	0.017	0.029
Telnaprop	0.039	0.112	0.038	0.006	0.047	0.027
densidade	0.216	0.353	0.248	0.174	0.116	0.171
Proprdom	0.232	0.194	0.184	0.314	0.204	0.436
aguacanaliz	0.311	0.464	0.496	0.110	0.047	0.120
procedagua	0.397	0.341	0.200	0.576	0.629	0.678
sembanheiro	0.176	0.208	0.302	0.050	0.032	0.034
usobanheiro	0.008	0.020	0.006	0.005	0.010	0.006
semesgoto	0.561	0.545	0.532	0.607	0.479	0.865
Semlixo	0.671	0.704	0.802	0.493	0.508	0.719
semenergia	0.064	0.171	0.085	0.019	0.015	0.021

semcelular	0.472	0.589	0.609	0.368	0.234	0.281
semtelefone	0.907	0.959	0.969	0.813	0.836	0.897
Semfogao	0.050	0.072	0.077	0.013	0.020	0.024
Semgelad	0.219	0.391	0.316	0.099	0.042	0.110
semfreezer	0.805	0.790	0.965	0.842	0.385	0.660
semmaqlavar	0.838	0.874	0.968	0.743	0.592	0.815
semtvcor	0.158	0.273	0.200	0.091	0.076	0.111
sem dvd	0.494	0.523	0.518	0.446	0.477	0.481
semmicro	0.917	0.948	0.977	0.859	0.823	0.893
seminternet	0.959	0.978	0.987	0.926	0.922	0.937
semveiculo	0.584	0.686	0.703	0.520	0.342	0.423
segurgrave1	0.046	0.079	0.070	0.018	0.010	0.013
segurmoder1	0.061	0.066	0.100	0.023	0.016	0.022
segurleve1	0.142	0.167	0.187	0.113	0.062	0.093
segurgrave2	0.023	0.026	0.032	0.018	0.009	0.013
segurmoder2	0.025	0.016	0.036	0.018	0.010	0.017
segurleve2	0.053	0.041	0.063	0.054	0.036	0.048

Fonte dos dados básicos: Microdados da Pnad 2009 (elaboração dos autores)

Gráfico 2 - Proporção de insuficiências – Região Norte Rural 2009

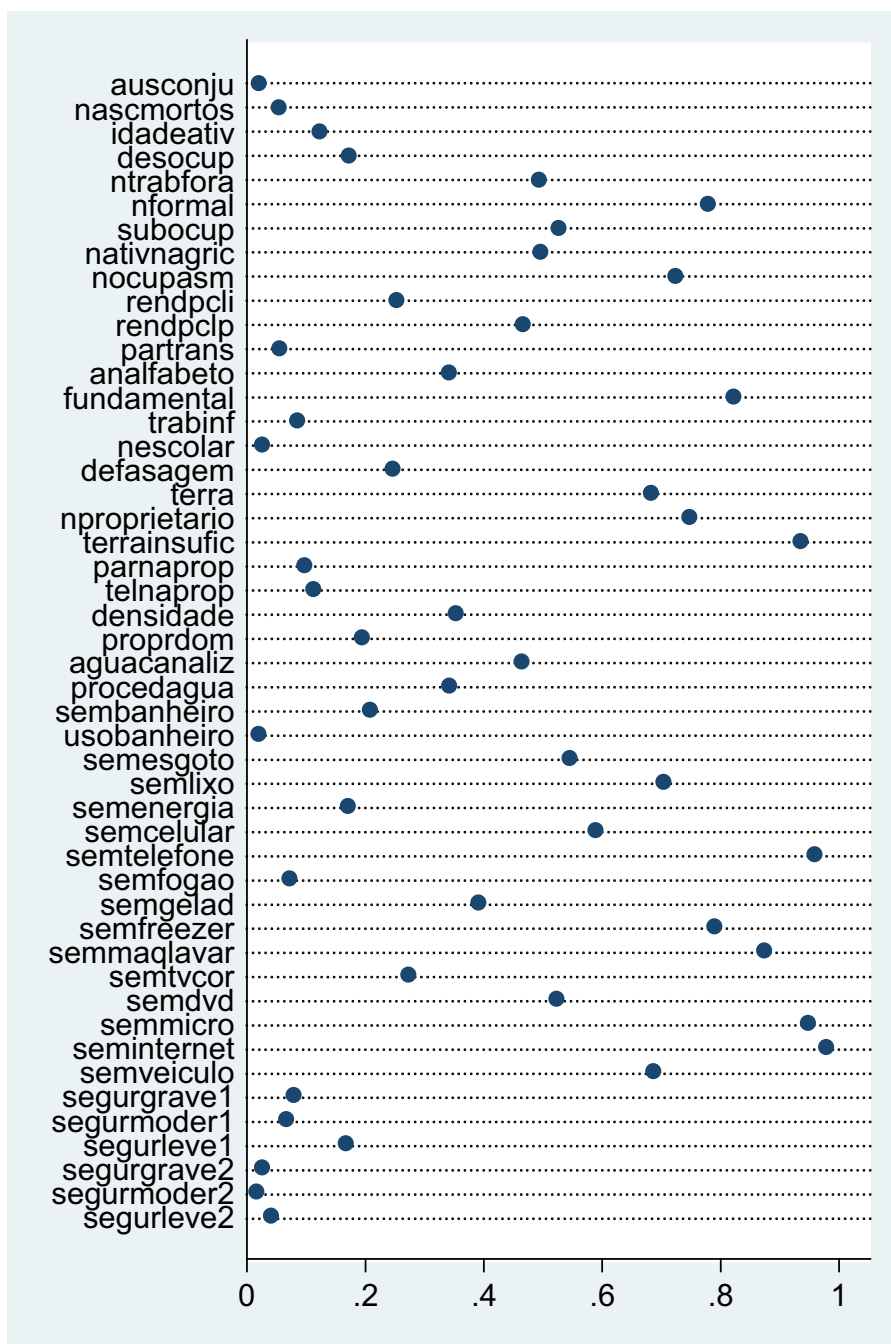


Gráfico 3 - Proporção de insuficiências – Região Nordeste Rural 2009

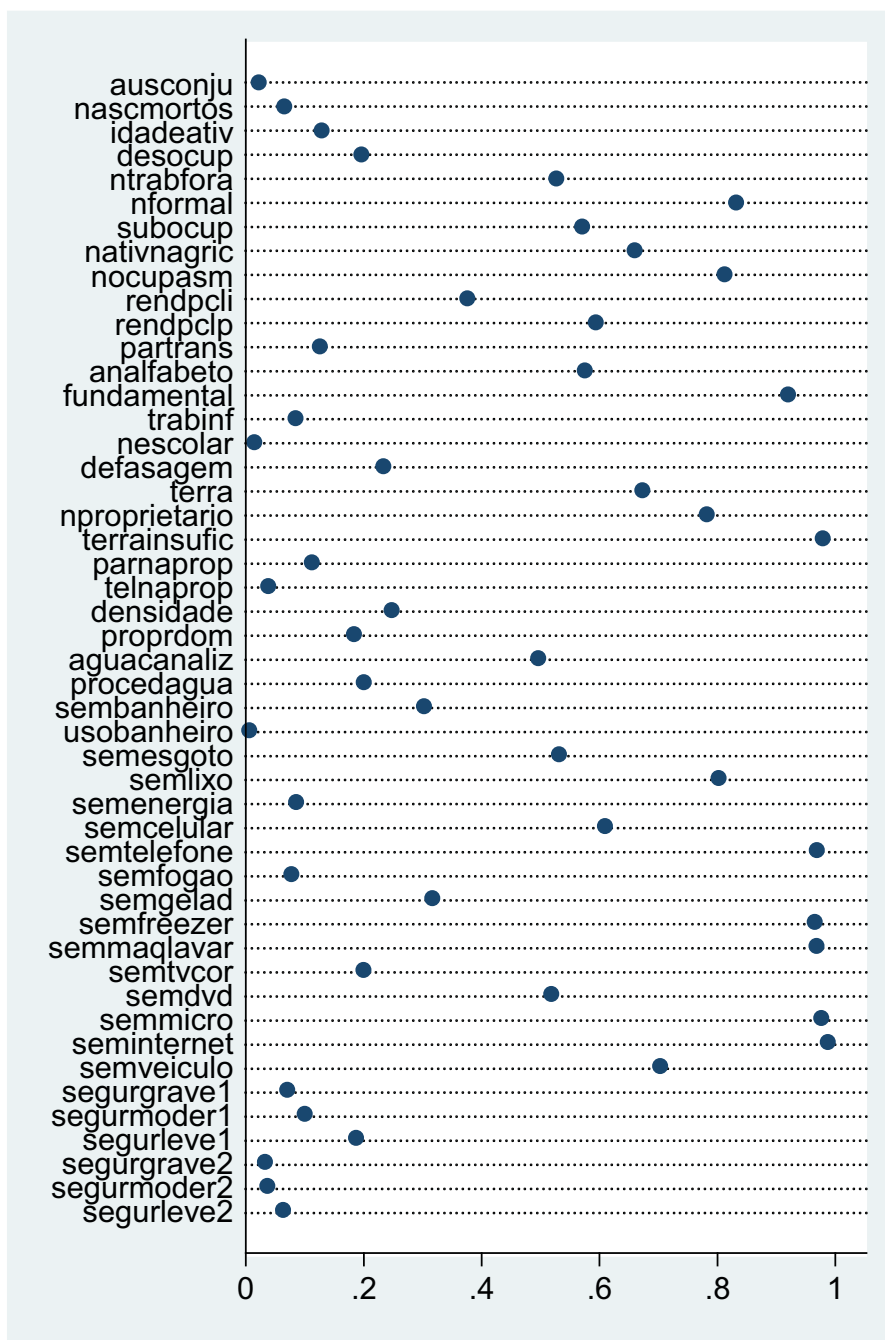


Gráfico 4 - Proporção de insuficiências – Região Sudeste Rural 2009

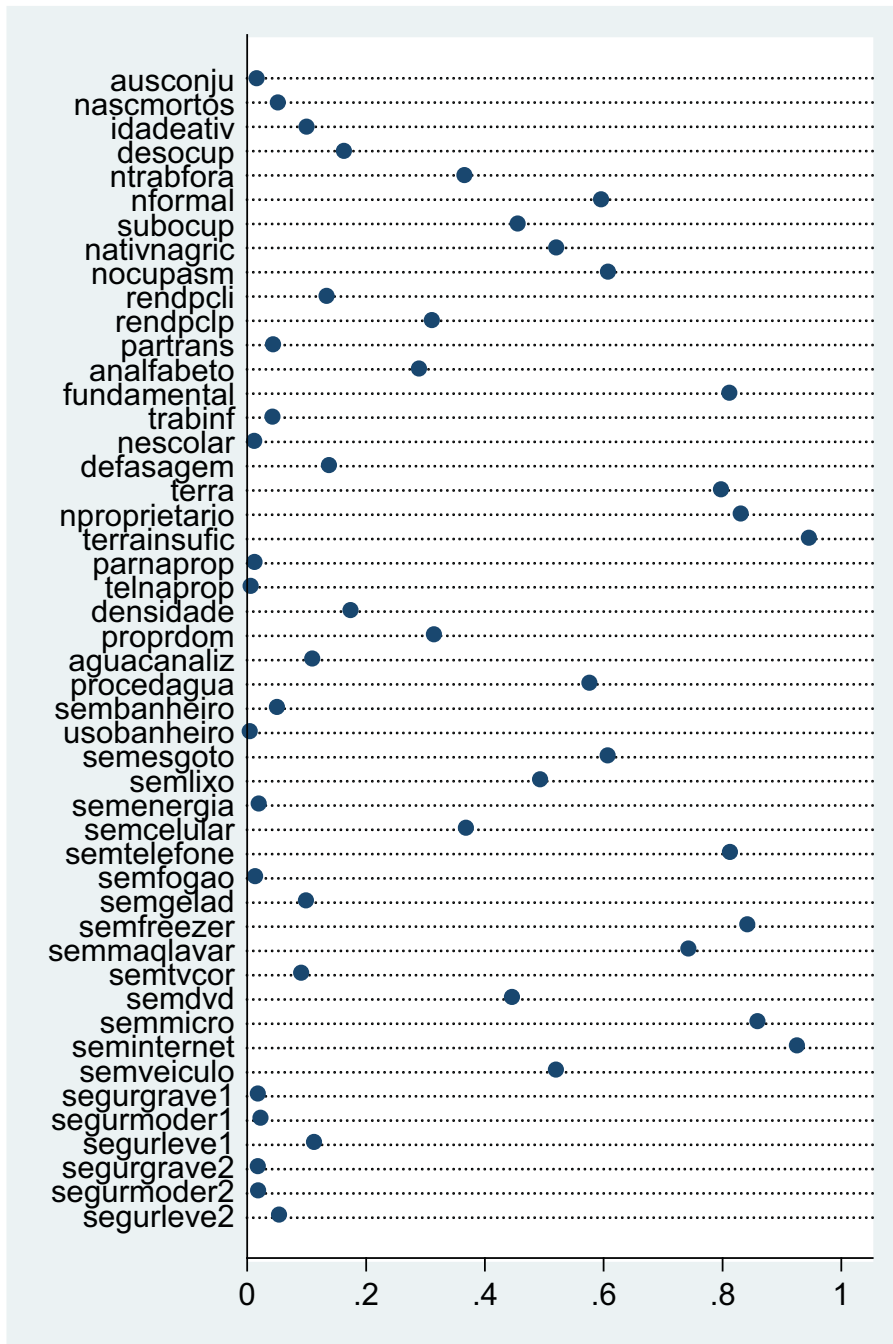


Gráfico 5 - Proporção de insuficiências – Região Sul Rural 2009

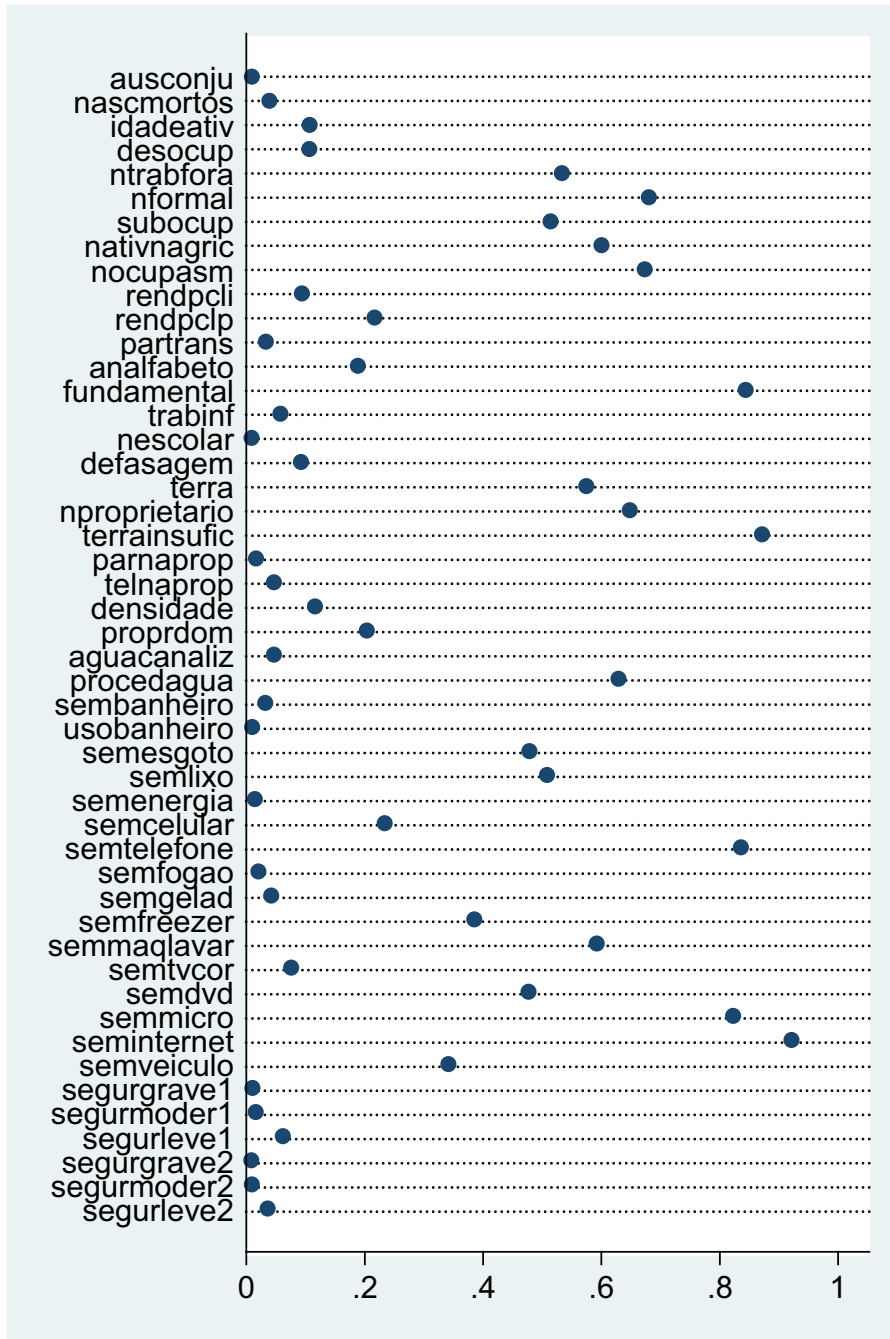


Gráfico 6 - Proporção de insuficiências – Região Centro-Oeste Rural 2009

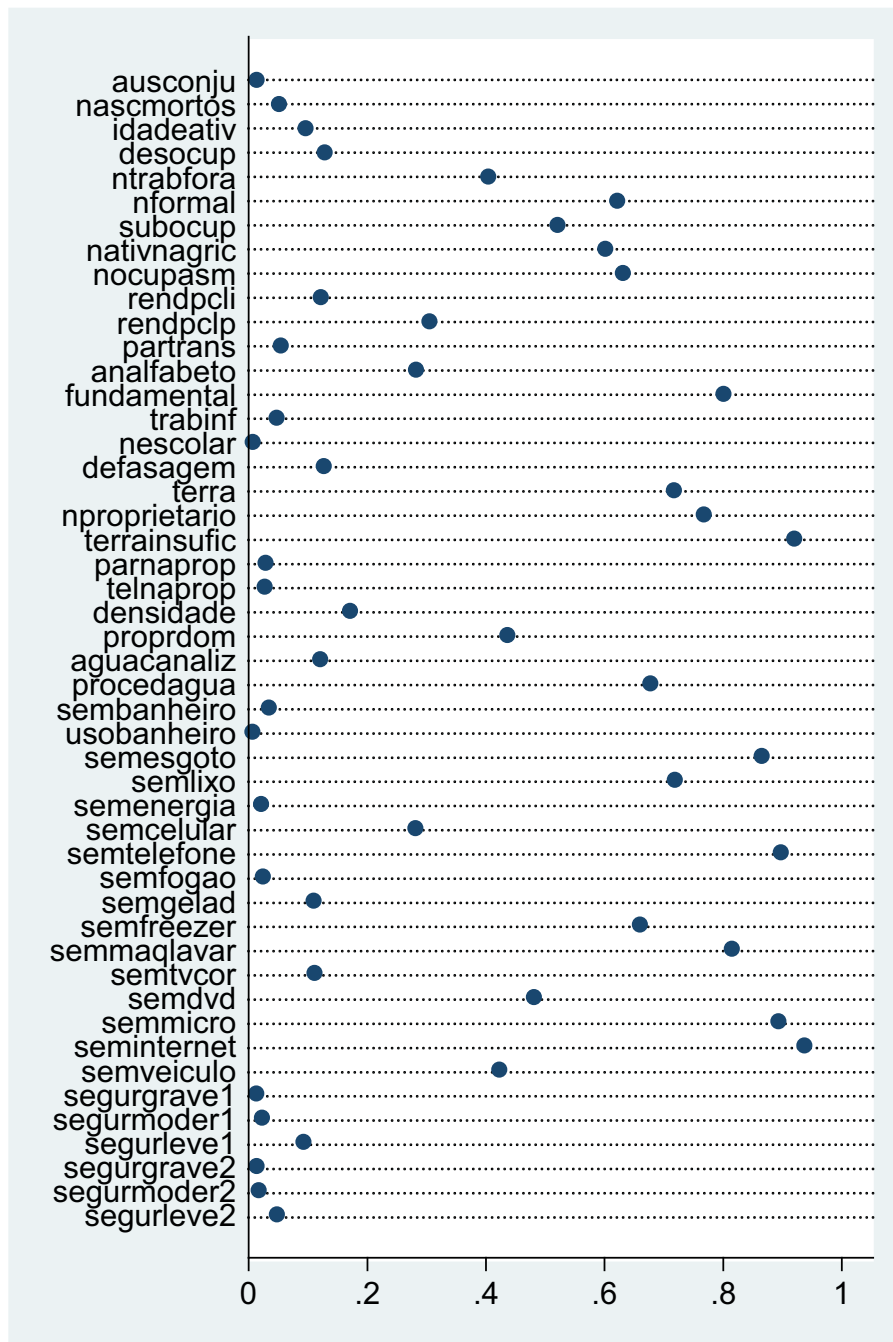


Tabela 15 - Valores ordenados da amplitude dos indicadores para as 5 grandes regiões rurais

variável	amplitude	variável	amplitude	variável	amplitude	variável	amplitude
semfreezer	0.580	sembanheiro	0.270	semmicro	0.154	segurgrave1	0.069
procedagua	0.477	propdom	0.253	defasagem	0.153	seminternet	0.066
aguacanaliz	0.449	densidade	0.237	segurleve1	0.125	semfogao	0.064
analfabeto	0.386	nformal	0.236	fundamental	0.120	trabinf	0.042
semesgoto	0.386	terra	0.223	subocup	0.115	idadeativ	0.033
rendpcli	0.377	nocupasm	0.205	terrainsufic	0.107	segurmoder2	0.027
semmaqlavar	0.376	semtvcor	0.197	telnaprop	0.106	segurleve2	0.027
semcelular	0.375	nproprietario	0.183	parnaprop	0.100	nascmortos	0.026
semveiculo	0.361	ntrabfora	0.168	partrans	0.093	segurgrave2	0.024
semgelad	0.349	nativnagric	0.164	desocup	0.090	nescolar	0.019
semlixo	0.309	semenergia	0.156	segurmoder1	0.084	usobanheiro	0.015
rendpcli	0.282	semtelefone	0.156	semdvd	0.077	ausconju	0.012

Tabela 16 - Distribuição da soma das privações na amostra de domicílios rurais – Pnad 2009

soma	Freq.	Perc.	Cum.
7	522	0,01	0,01
10	7.888	0,09	0,10
11	21.213	0,24	0,34
12	49.640	0,57	0,90
13	59.110	0,67	1,58
14	95.045	1,08	2,66
15	143.263	1,63	4,29
16	187.200	2,13	6,43
17	221.753	2,53	8,96
18	332.510	3,79	12,75
19	366.134	4,17	16,92
20	452.818	5,16	22,08
21	529.492	6,04	28,12
22	579.434	6,61	34,72
23	652.538	7,44	42,16
24	703.864	8,02	50,18
25	707.652	8,07	58,25
26	740.331	8,44	66,69
27	648.383	7,39	74,08
28	549.156	6,26	80,34
29	469.201	5,35	85,69
30	355.718	4,05	89,75
31	278.755	3,18	92,92
32	205.463	2,34	95,27
33	155.226	1,77	97,03
34	111.080	1,27	98,30
35	66.274	0,76	99,06
36	39.163	0,45	99,50
37	21.434	0,24	99,75
38	11.427	0,13	99,88
39	6.681	0,08	99,95
40	2.630	0,03	99,98
41	1.452	0,02	100,00
Total	8.772.450	100,00	

Gráfico 7 - Histograma da soma das privações na amostra de domicílios rurais – Pnad 2009

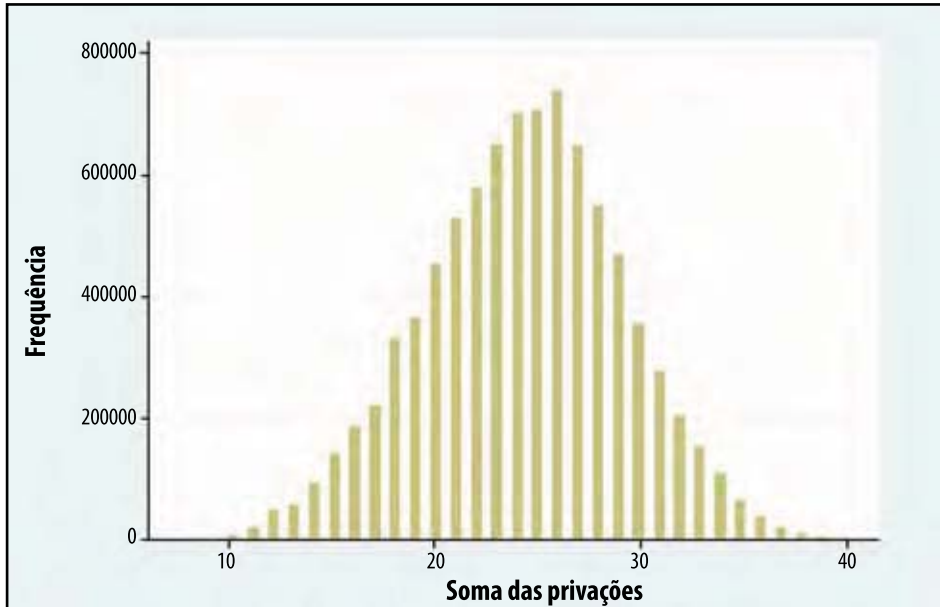


Gráfico 8 – Curvas características para os itens referentes à dimensão Serviços Públicos

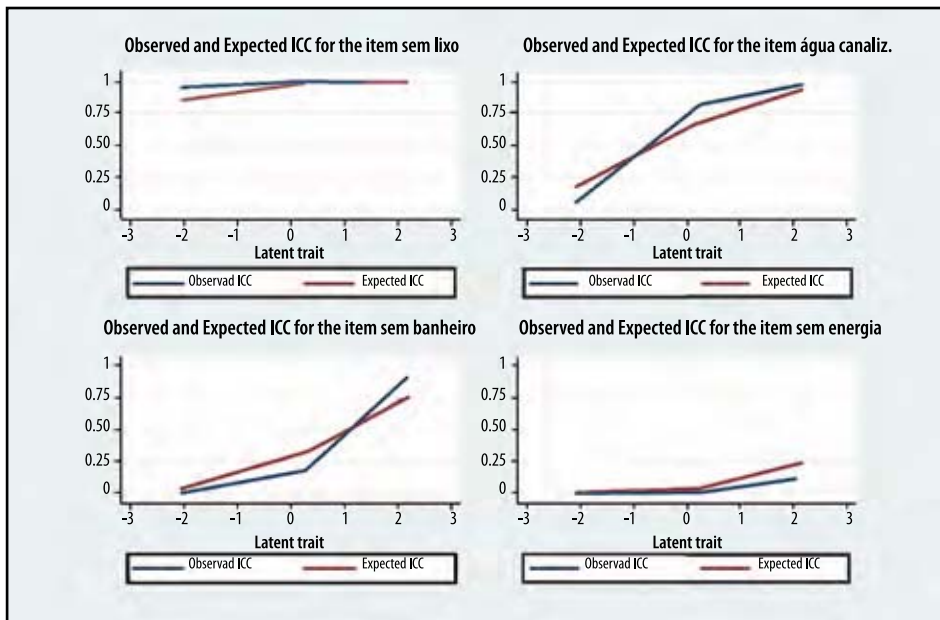


Gráfico 9 – Valores médios dos “latenttrait” correspondentes a não inserção no mercado formal e atividades não-agrícolas por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009

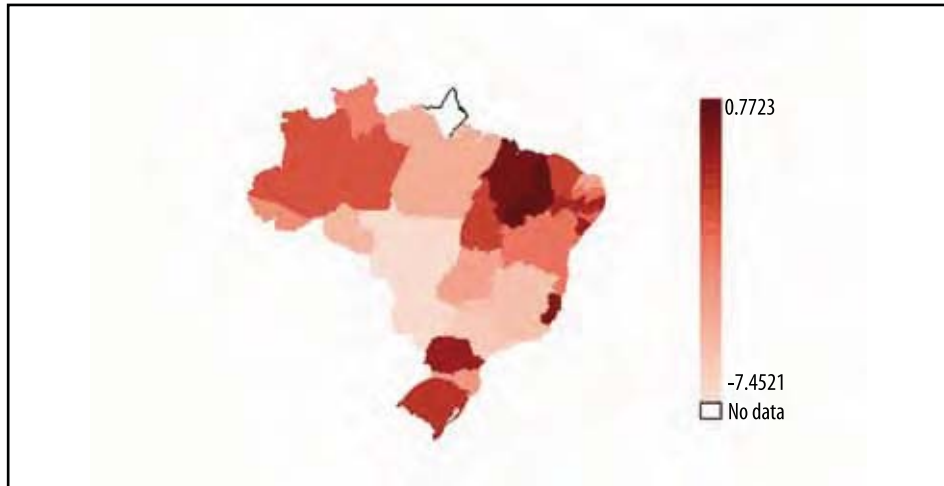


Gráfico 10 – Valores médios dos “latenttrait” correspondentes à Educação por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009

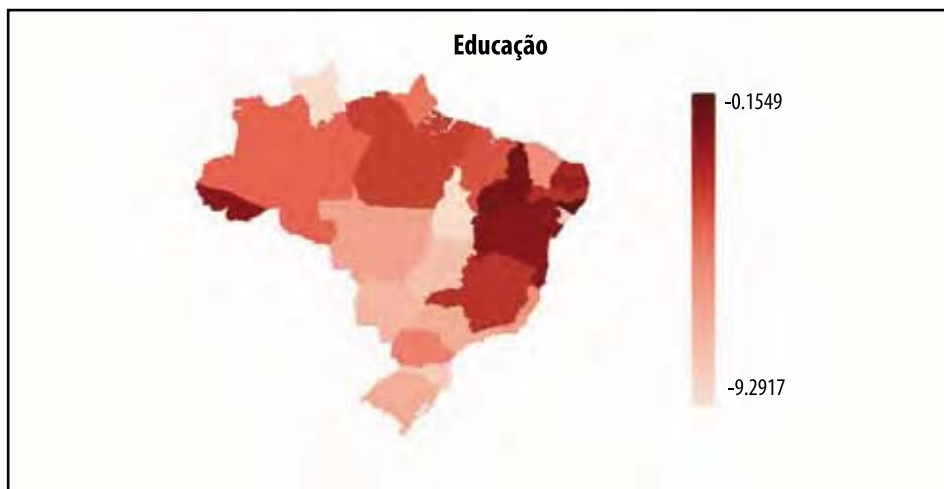


Gráfico 11 – Valores médios dos “latenttrait” correspondentes a *Condições Habitacionais* por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009

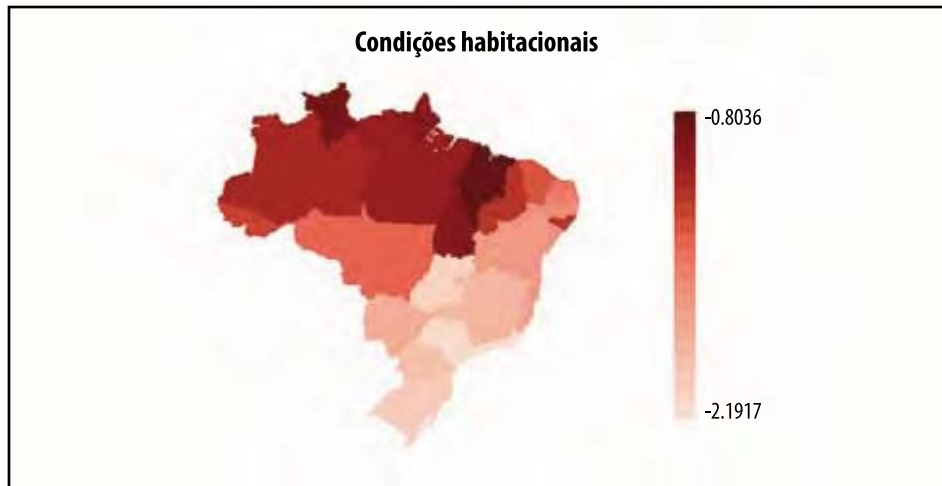


Gráfico 12 – Valores médios dos “latenttrait” correspondentes a não acesso a *serviços de utilidade pública* por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009



Gráfico 13 – Valores médios dos “*latenttrait*” correspondentes à privação de *bens domésticos básicos* por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009

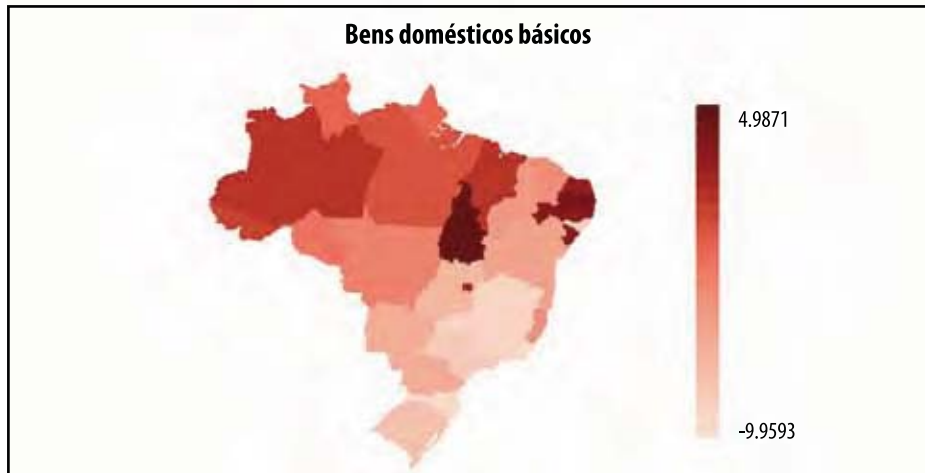


Gráfico 14 – Valores médios dos “*latenttrait*” correspondentes à privação de *bens domésticos sofisticados* por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009

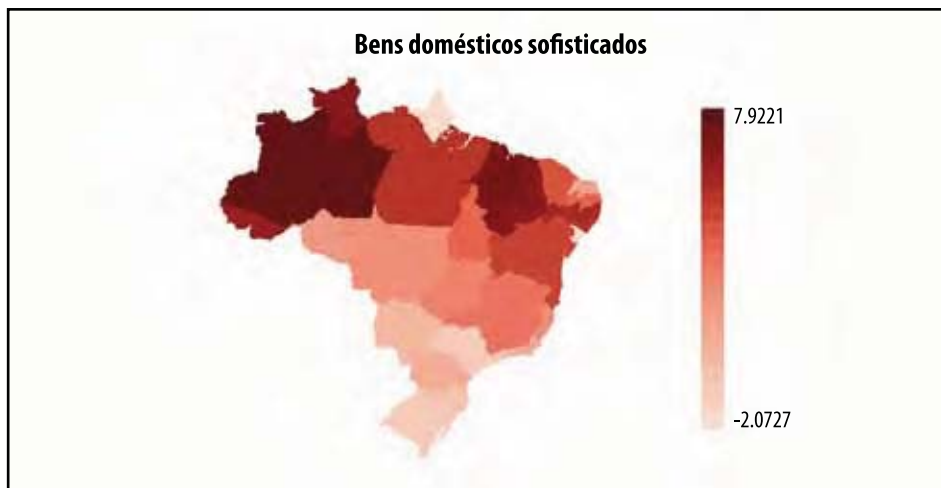


Gráfico 15 – Valores médios dos “latenttrait” correspondentes à *Insegurança Alimentar* por Unidade da Federação – áreas rurais - 2009

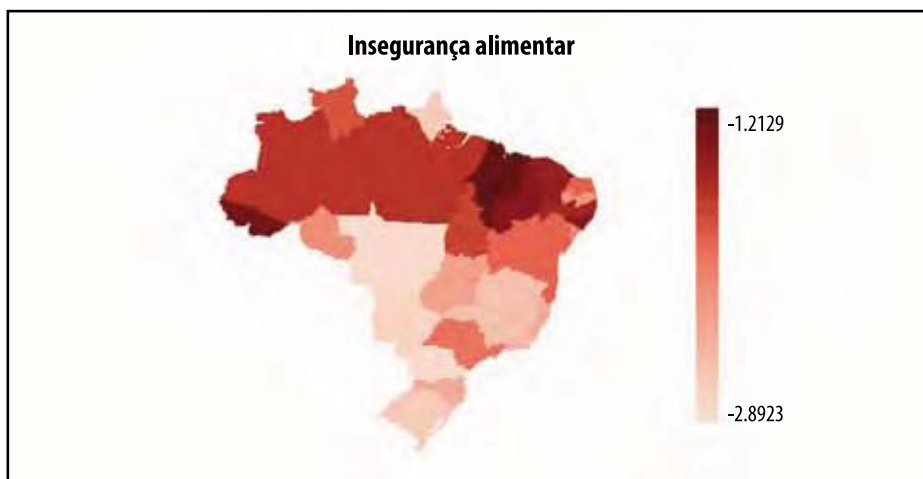


Gráfico 16 – Proporções médias correspondentes à *ausência de ocupação remunerada fora do domicílio, ausência de ocupado em setor formal, ausência de ocupado em atividade não-agrícola e presença de analfabeto* – áreas rurais - 2009

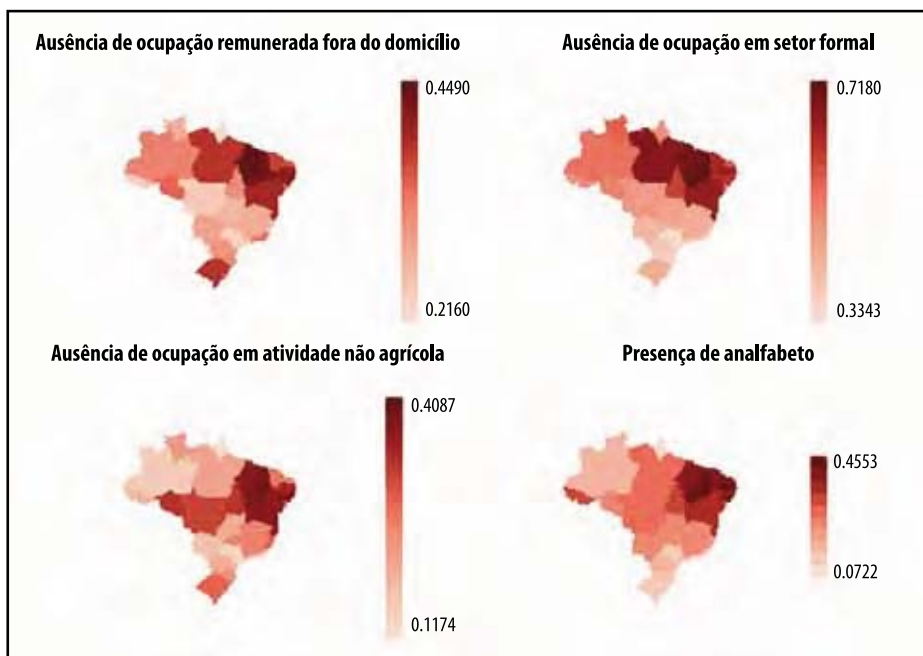


Gráfico 17 – Proporções médias correspondentes à ausência de acesso à terra, ausência de propriedade da terra, densidade de 2 ou mais moradores por dormitório e domicílio sem água canalizada – áreas rurais - 2009

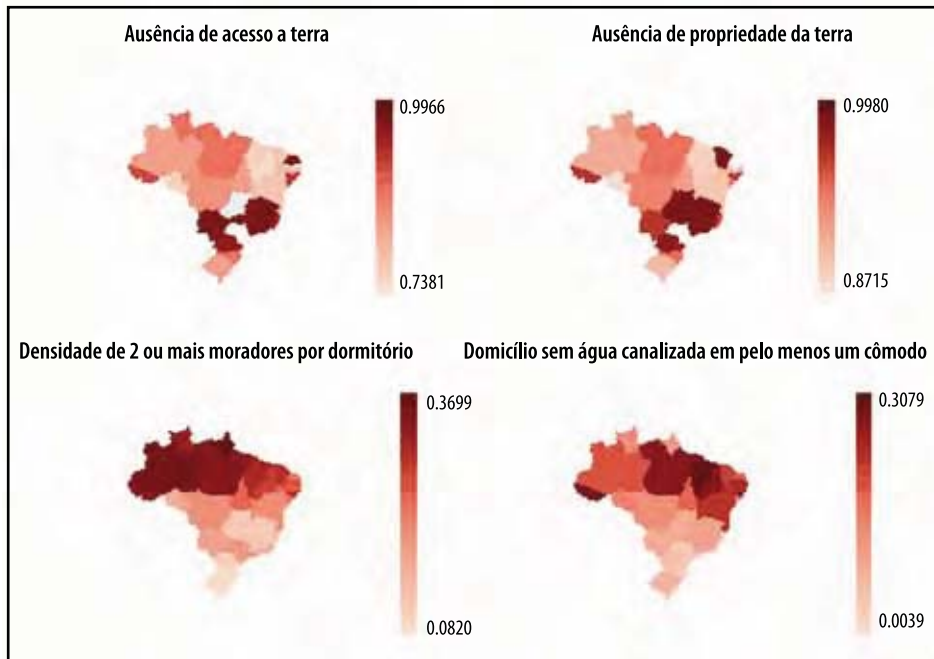
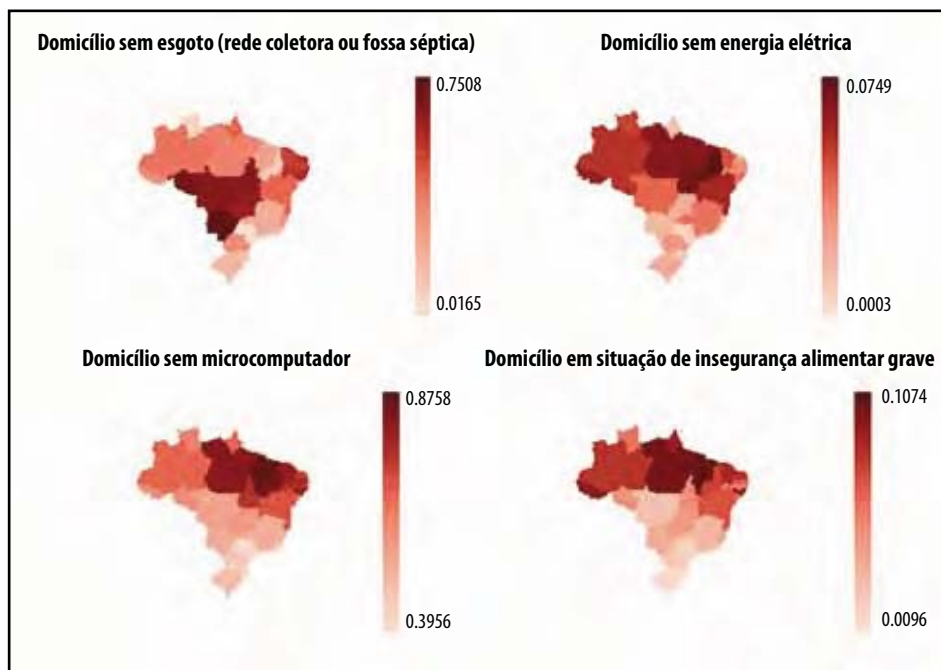


Gráfico 18 – Proporções médias correspondentes a *domicílio sem esgoto adequado*, *domicílio sem energia elétrica*, *domicílio se microcomputador* e *domicílio m situação de insegurança alimentar grave* – áreas rurais - 2009



CAPITULO X

POBREZA RURAL: PONTOS PARA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

■ **Antônio Márcio Buainain**

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

■ **Cláudio Salvadori Dedecca**

Professor Titular do Instituto de Economia da Unicamp.

■ **Henrique Dantas Neder**

Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFU.

1. O QUADRO SÍNTESE DA POBREZA. A pobreza rural apresentou queda persistente no período 1990-2010, notadamente nos anos mais recentes. De acordo com dados do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS), a proporção de pobres caiu de 56,80% para 23,01%; já o *gap* ou intensidade da pobreza (medido pela percentagem da renda média dos pobres em relação ao valor da linha de pobreza) não caiu tão marcadamente no mesmo período, de 48,45% para 46,79% (segundo dados do IETS), o que significa que a população pobre remanescente no final do período continua tão pobre como antes. Mesmo com esta queda acentuada na proporção de pobres, em 2009, 16.527 milhões de pessoas com residência no meio rural (54,9% da população rural) recebiam renda inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* - linha demarcatória da pobreza estabelecida como critério por este trabalho - e 9,926 milhões de pessoas recebiam renda inferior a $\frac{1}{4}$ salário mínimo *per capita* - linha demarcatória da indigência (33,0% da população rural). Trata-se de um contingente expressivo, maior do que a população total da maioria dos países da América Latina e de muitos países europeus.
2. QUEM SÃO OS POBRES RURAIS? É necessário conhecer com precisão e clareza quem são os pobres rurais. Conhecer os pobres significa saber o que fazem, quanto ganham, quais suas fontes de renda, onde e como vivem, quais suas principais insuficiências e inseguranças, as características das famílias e do entorno. Em primeiro lugar, 67% dos pobres extremos rurais vivem nas regiões Norte e Nordeste do país. Dos 3.850 milhões de domicílios pobres rurais (contabilizados estritamente pelo critério da renda) 84,3% são chefiados por homens e 15,3% por mulheres. A proporção de domicílios pobres rurais chefiados por pessoas com idade inferior a 40 anos alcança a cifra de 47,8%. Apenas 9,5% dos

domicílios pobres rurais são encabeçados por pessoas com idade superior a 60 anos. A idade média dos chefes de domicílios pobres é de 42,5 anos enquanto os domicílios não-pobres rurais são comandados por pessoas com idade média de 49,5 anos. A população pobre rural situa-se, portanto, em uma fase menos avançada do ciclo de vida familiar. Quando consideramos toda a composição de pessoas pertencentes aos domicílios pobres rurais, a idade média é de 24,3 anos (enquanto que os não-pobres têm uma idade média de 38,5 anos). De um total de 16.527 pessoas residentes em domicílios pobres, 6.375 milhões têm idade inferior a 15 anos e 2.069 milhões estão na faixa entre 15 e 20 anos, sendo que estes dois contingentes (crianças e jovens) representam 41% da população pobre rural total. A elevada participação de crianças e jovens nos domicílios pobres no meio rural revela o nível alto de insegurança no qual vivem estas famílias e a importância das políticas de proteção social e daquelas focadas na interrupção dos mecanismos de reprodução da pobreza.

3. ONDE TRABALHAM E COMO SOBREVIVEM OS POBRES RURAIS? Outro aspecto relevante da população pobre rural refere-se a sua inserção econômico-produtiva. Dos 7.343 milhões de pessoas pobres rurais ocupadas, 1.988 (mais de ¼) estão inseridas em atividades relativas a culturas alimentares tradicionais. Do restante, 15,3 % estão ocupados em outras culturas alimentares, apenas 4% em culturas alimentares modernas, 8,3% em pecuária bovina e 7,8% em pecuária de outros animais. Em média os pobres rurais têm uma participação relativa nos rendimentos do trabalho correspondente a 69,5% de seus rendimentos totais, enquanto que as aposentadorias respondem por 21,1% (para os domicílios rurais com rendimento *per capita* entre ¼ e ½ salário mínimo. Já os pobres extremos (domicílios com rendimento *per capita* inferior a ¼ salário mínimo) têm seus rendimentos fortemente dependentes de transferências (21,7%). Da mesma forma, 37,3% dos domicílios pobres e 44,8% dos domicílios pobres extremos são chefiados por pessoas ocupadas em atividades por conta-própria (em geral com acesso à terra), 8,28% e 18,54% em atividades de autoconsumo, 27,1% e 27,9% assalariados sem carteira assinada e 20,5% e 5,3% como assalariados com carteira assinada. O perfil de inserção produtiva dos chefes de domicílios pobres extremos é fortemente dominado por atividades e formas de ocupação tradicionais. No entanto, destaca-se a elevada proporção de ocupados em atividades conta-própria entre os pobres extremos, o que reflete a elevada participação de domicílios com atividades familiares e baixa participação de força de trabalho assalariada entre os pobres extremos.
4. A FORÇA DE TRABALHO DA POPULAÇÃO POBRE RURAL OCUPADA ESTÁ SENDO ADEQUADAMENTE UTILIZADA? O grau de subutilização da força de trabalho

dos membros de domicílios pobres rurais corresponde a 33,6% (frente a 47% para os domicílios pobres extremos). Estes percentuais referem-se à participação relativa na população ocupada de seus componentes alocados em atividades que recebem uma remuneração inferior ao valor do salário mínimo, trabalhando mais do que 40 horas semanais ou aquele que trabalha em uma jornada semanal menor que esta, qualquer que seja a sua remuneração, excluindo-se deste cômputo os trabalhadores não remunerados e os trabalhadores ocupados na produção para o autoconsumo. Os domicílios pobres extremos têm forte composição média de seus ocupados alocados (como atividade principal) em atividades de produção para o autoconsumo (18,5%). Do total de domicílios pobres rurais com terra em 2009 (526.540) mais de 90% (476.764) tinham algum tipo de produção voltada para o autoconsumo. Destes, 83% consomem no domicílio até a metade da própria produção, enquanto que os restantes 17% consomem mais da metade. Este perfil é bastante semelhante para os domicílios pobres extremos. São, portanto, 190 mil domicílios rurais pobres e pobres extremos utilizando mais da metade da sua produção voltada para o autoconsumo. Este traço revela que não se pode desprezar a importância estratégica da produção própria para a sobrevivência das famílias pobres com base no argumento de que os estabelecimentos não são economicamente viáveis. Ainda nestes casos a produção própria é importante fonte de alimentação e por isto deve ser objeto de políticas canalizadas para elevá-la.

5. Na região Nordeste a área média ocupada pelos domicílios pobres e pobres extremos é de 17,4 e 3,8 ha, respectivamente. Do total de 190 mil domicílios pobres e pobres extremos com autoconsumo maior do que 50% de sua produção, aproximadamente 76 mil (40%) ocupam áreas menores do que 2 ha. Existem 825 mil domicílios pobres e pobres extremos que consomem até a metade de sua produção. Destes, 347 mil estão em áreas menores do que 2 ha. Este é o retrato da situação de subsistência da população pobre do país: os domicílios que mais se dedicam a este tipo de atividade são aqueles que mais possuem deficiências em termos de área suficiente para produção voltada para o mercado. Ao mesmo tempo, são os que vivenciam situações de maior insegurança e que acumulam as maiores insuficiências, e que, portanto, enfrentam maiores dificuldades para sair da pobreza. Esta constatação reforça a necessidade de um conjunto de políticas voltadas especificamente para estes grupos mais vulneráveis, sem desprezar a importância de fortalecer a capacidade de produção própria, que tem papel relevante para a segurança alimentar das famílias.
6. Esta situação de perfil é bastante distinta em cada espaço regional do país. Para a região Nordeste, o percentual de domicílios pobres e pobres extremos chefiados

dos por trabalhadores conta-própria (40,1% e 45,2%, respectivamente) é mais elevado que a média do país. Estes percentuais são sensivelmente mais reduzidos para a região Sudeste (21,5% para os pobres e 34,2% para os pobres extremos), mas voltam a elevar-se na região Sul (45,8% e 49,1%). A região que mais emprega trabalhadores com carteira assinada é a Sudeste com 32,6% dos chefes de domicílios pobres e 15,0% dos pobres extremos. Isto é bastante diferenciado para o Nordeste (16,7% e 3,9%) e para a região Sul (20,5% e 4,9%). Então temos distintas configurações de inserção ocupacional e, se descermos mais ao nível local, isto se tornará mais ainda heterogêneo.

7. OUTRAS CARACTERÍSTICAS RELEVANTES SERVEM PARA AMPLIAR ESTE QUADRO DA POBREZA RURAL NO BRASIL. A renda é um indicador social importante, que tem sido utilizado, por razões práticas, para identificar e quantificar, de maneira fácil, a população pobre. No entanto, todos concordam que a pobreza é um fenômeno social de caráter multidimensional, que se caracteriza por múltiplas insuficiências materiais, institucionais e humanas que se traduzem em déficits de capacitações e de oportunidades que não se refletem, nem de longe, na insuficiência de renda. A análise dos indicadores de várias dimensões da pobreza, captadas pela insuficiência no acesso de bens e políticas públicas, revela que as famílias rurais pobres apresentam indicadores abaixo da média em praticamente todas as dimensões, com a única exceção da participação de domicílios chefiados por mulher.
8. Os indicadores sociais do meio rural são todos piores dos que os do meio urbano, reflexo do viés urbano que caracterizou o desenvolvimento brasileiro. Segundo a Pnad 2009, a taxa de analfabetismo nas áreas rurais era de quase 22% (9,7% na população total), um total de 14,1 milhões de pessoas e o rendimento médio mensal, de R\$310,00, era bem inferior ao valor de um salário mínimo vigente (R\$380 reais). Mais de 30% da população rural não tinha acesso à água canalizada, quase a metade não tinha acesso a telefone e quase 75% das pessoas residentes em área rural moravam em domicílios sem esgotamento sanitário. Estes dados indicam que alguns serviços não estão disponíveis no meio rural, mesmo para a parcela da população com renda superior à da linha de pobreza.
9. A educação é uma dimensão importante do desenvolvimento humano e da pobreza e os indicadores revelam a precariedade da situação no meio rural. Em 2008, 24% da população rural enquadrava-se na categoria "sem instrução e menos de 1 ano", contra 9% no meio urbano; 18,5% da população rural tinha de 1 a 3 anos de instrução (8,4% da população urbana), 30,5% tinha de 3 a 7 anos (22,5% da população rural), 25% tinha de 8 a 14 anos de estudo (51% da urbana) e apenas 1,6% da população rural tinha mais de 15 anos (9% da população rural).

10. Os pobres rurais extremos na região Nordeste têm uma taxa de analfabetismo média de 30,8% e 83% de sua força de trabalho e não possuem vínculo com a Previdência Social. Esta é uma característica geral para toda a população rural brasileira em situação de pobreza extrema, um pouco menos acentuada em outras regiões do país, mas todas superando a marca dos $\frac{3}{4}$ da população ocupada, mesmo em áreas mais desenvolvidas como é o caso da região Sul. Verifica-se na região Nordeste uma taxa de trabalho infantil de 13,9% e para a região Norte alcança-se o percentual de 14,4%. A proporção de domicílios pobres extremos sem água alcança o valor alarmante de 64,6% na região Norte e 57,3% na região Nordeste. Falta de provimento de esgotos domiciliares adequados para os domicílios pobres extremos atingem 55% e 48% para estas duas regiões. Mesmo para a energia elétrica (um bem relativamente mais disponível e com elevada expansão recente) 27% da população pobre extrema do Norte e 10% do Nordeste estão desprovidos.
11. Em síntese, o domicílio típico rural em situação de pobreza no país caracteriza-se essencialmente por domicílios minifundistas ou domicílios de trabalhadores rurais, com grau de inserção muito instável no mercado de trabalho e concentrado na produção para mercados de baixo dinamismo econômico e com acentuado componente de subsistência. De certa forma, pode-se dizer que considerável parcela destes domicílios encontra-se à margem das principais políticas de desenvolvimento rural (tais como Pronaf e PAA), que são focadas na agricultura familiar mais capitalizada. Em algumas regiões do país estas políticas têm conseguido obter sucesso, como é o caso da revitalização das bacias leiteiras do Sul do país e em algumas áreas do Nordeste, mas ainda há muito que se fazer em termos de estratégias e prioridades específicas voltadas para o setor mais marginalizado da agricultura familiar. Apesar da amplitude do Pronaf, os recursos tendem a se concentrar nas regiões Sul e Sudeste, onde a agricultura familiar, mais desenvolvida, organizada e integrada ao mercado, tem maior capacidade de absorção de crédito e de captação de recursos não creditícios disponibilizados para o fomento da capacidade produtiva. Neste contexto, os instrumentos de apoio à agricultura familiar mais pobre, concentrada nas regiões Norte e Nordeste, têm sido menos eficazes e mobilizado menos recursos financeiros. Assim, ao mesmo tempo em que deve ser mantida a trajetória de expansão dos recursos para a agricultura familiar em geral, faz-se necessário reforçar as linhas de ações mais adequadas às condições dos grupos mais pobres, que apresentam níveis de insuficiências mais elevados e abrangentes.
12. As faces da pobreza aparecem de uma maneira diferenciada para as regiões. Em primeiro lugar aponta-se a grande concentração da pobreza nas regiões Norte

e Nordeste do país. A questão da densidade da pobreza é um aspecto dos mais fundamentais do ponto de vista estratégico. Uma coisa é a baixíssima densidade em regiões como a Centro-Oeste do país. Políticas para estas regiões deverão ser completamente distintas das políticas voltadas para a região do semiárido nordestino onde a pobreza é massiva e concentrada. Por ser assim tão elevada a densidade espacial da população pobre rural nesta região precisamos de uma política de proteção muito forte e com instrumentos específicos e próprios. As políticas devem ser traçadas dentro de um contexto de pobreza bastante diferenciada em suas características e determinações.

13. A RECORRÊNCIA DA POPULAÇÃO POBRE RURAL. O Brasil é um país que terá nas próximas décadas uma recorrência de população rural. A participação relativa da população rural no Brasil está hoje, segundo o Censo Demográfico, em 15%. Pode ser que caia nas próximas décadas, mas as projeções ainda nos informam que em 2050 teremos algo como 30 milhões de pessoas no meio rural brasileiro. Isto implica que o meio rural brasileiro só é menor do que o México e a Argentina, mas maior do que todo o resto dos demais países da América Latina. Então a questão rural do Brasil não será uma questão transitória. Mais ainda, agora com o Censo Demográfico de 2010, é possível trabalhar esta ideia, que já está presente em alguns outros países, como por exemplo, na Europa já se trabalha nesta perspectiva de incorporar as cidades com menos de 5 mil habitantes como sendo cidades agrícolas ou cidades rurais. Se fizermos isto, nossa população rural vai ter uma dimensão ainda muito mais expressiva. Então, estamos adotando como ponto de partida a hipótese de que, ao contrário do que se pensava na década de 70, quando se projetava que o processo de urbanização reduziria a população rural à proporção residual na estrutura demográfica, o Brasil deverá conviver com um nível absoluto elevado de população rural, o que requer considerá-la na agenda de política pública brasileira com o devido destaque. Isto significa que não se deve olhar ou definir uma estratégia para enfrentar os déficits do meio rural como política transitória, como algo compensatório, voltada para problemas que em breve estarão superados pelo próprio processo de crescimento, que reduziria o rural a dimensões insignificantes. A questão rural vai estar presente no Brasil ainda durante muitas décadas, pelo menos até 2050, até onde temos estimativas feitas para a dimensão da população rural, independentemente do conceito e dos problemas que a definição do rural carrega, sendo uma questão presente estruturalmente no Brasil.
14. DE QUE FORMA AS POLÍTICAS PÚBLICAS PODEM ATINGIR OS POBRES RURAIS? Estamos falando de pobres rurais que são produtores, que são trabalhadores rurais sem terra e em muitos casos também os pobres rurais que dependem quase

que exclusivamente de transferências governamentais; estamos falando de pobres rurais que vivem isolados no meio rural, de outros que vivem em pequenos aglomerados rurais e também de um número crescente de pobres que vivem em áreas urbanas e trabalham e vivem no meio rural e na agricultura. Estamos falando de pobres que ganham a vida trabalhando na agricultura, como produtores, como trabalhadores rurais e/ou como produtores e trabalhadores, mas também de pobres que trabalham em atividades rurais não-agrícolas. Enfim, estamos falando de famílias pobres com características, experiências, recursos, capacitações e oportunidades muito distintas. A pobreza rural é multifacetada regionalmente, não existindo um conjunto único de características típicas e homogêneas para os domicílios pobres rurais em geral. E mesmo quando as características são semelhantes, os significados são distintos em função dos contextos diferenciados nos quais estão inseridas as famílias rurais pobres. Um minifúndio é sempre um minifúndio, mas as possibilidades de exploração de um minifúndio são diferentes dependendo da localização e do entorno no qual estão inseridos.

15. A pobreza Nordestina tem uma participação muito maior de minifundistas e trabalhadores sem terra do que na região Sul e, em menor grau, do que no Sudeste. O significado de não ter terra no Nordeste é bastante distinto em comparação com outras regiões. Ainda que no semiárido nordestino o acesso à terra ofereça uma oportunidade produtiva mais restritiva do que em outras áreas, sua importância pode ser maior por causa da situação relativamente menos favorável em termos de opções de geração de renda no mercado de trabalho assalariado e de outras oportunidades; já em outras regiões onde os pobres rurais têm outras possibilidades e alternativas via mercado de trabalho mais organizado e com remunerações médias mais elevadas, o acesso à terra pode não ser tão importante como o é onde faltam alternativas. No entanto, resolver o problema agrário no Nordeste é muito mais complexo do que nas demais regiões do país. De um ponto de vista estratégico e de prioridades, este aspecto é fundamental e significa que, estrategicamente, no Nordeste e Norte, as políticas de proteção social deverão continuar a ter uma dimensão muito mais relevante do que nas demais regiões. Na região Nordeste a ação do setor público no meio rural é “facilitada” pelo adensamento da população pobre, na região Norte a pulverização dos domicílios torna o desafio ainda maior.
16. Um aspecto importante da política de desenvolvimento rural refere-se à necessidade de estímulo a setores produtivos que apresentem maiores valores de elasticidade do emprego em relação à produção. Infelizmente assiste-se a um quadro de evolução da composição da produção que aponta na direção contrária a este objetivo. A especialização produtiva nestes setores com grau eleva-

do de mecanização (cana-de-açúcar, soja, café) tem levado a um esvaziamento ocupacional de muitas regiões do país, como é o caso do Cerrado central, com forte redução da população economicamente ativa agrícola. Por outro lado, a reestruturação produtiva passa a demandar um perfil bastante distinto de força de trabalho que se distancia dos ocupados em domicílios pobres, com baixa qualificação e reduzido grau de instrução.

17. A análise dos determinantes da pobreza reafirma que a educação tem peso relevante para a configuração da pobreza no meio rural, mas que não consegue explicar sozinha o grau de pobreza e desigualdade que caracteriza o campo brasileiro. A mesma autora indica que ao examinar *"a situação da pobreza rural no país a partir da condição de atividade dos indivíduos e da categoria ocupacional é possível identificar a heterogeneidade das situações a partir das quais a pobreza se cristaliza."*
18. De fato, a pobreza não é apenas um fenômeno multidimensional, é também o resultado de múltiplas causas, de fatores e distorções estruturais que não foram enfrentados e corrigidos por políticas públicas adequadas ao longo da história brasileira. Isto significa que o enfrentamento da pobreza rural é um processo de médio e longo prazo, que envolve uma agenda de políticas de alívio imediato de sintomas mais graves da pobreza, que se manifestam principalmente no grupo dos mais pobres, combinada com políticas dirigidas para a remoção de causas que atuem em múltiplas áreas e níveis.
19. Um risco sempre presente no enfrentamento de problemas multideterminados é a dispersão de esforços que resulta da dificuldade de hierarquizar no tempo e espaço as diferentes ações, segundo uma lógica de prioridades que levem em conta tanto as urgências como as pré-condições e nexos causais entre políticas e efeitos diferentes. Neste sentido e para evitar este risco, propõe-se para reflexão um tripé em torno do qual se articulariam as políticas, com diferentes tempos, amplitudes e focos, em uma estratégia consistente de promoção da superação da pobreza alinhado com o objetivo do Governo Federal de promover a integração social e produtiva: (i) PROTEGER; (ii) INTERROMPER e (iii) INSERIR¹. Deve-se indicar que estes eixos são meramente articuladores de políticas, programas e ações existentes na matriz institucional e de políticas do país, e dialogam com os eixos propostos pelo Programa Brasil sem Miséria, lançado recentemente pelo Governo Federal.

¹ Os eixos foram baseados em Buainain, A. M. (coordenador). Diálogo de Políticas para Inclusão Social e Produtiva: pontos para reflexão e debate. Campinas, fevereiro de 2010, Documento preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), CT no. 001/52284.

20. **PROTEGER.** Ao longo das últimas décadas o país vem construindo uma importante rede de proteção social que está transformando a figura do indigente em um cidadão portador de direitos. Não é possível, no curto prazo, erradicar a pobreza rural massiva que ainda caracteriza algumas áreas do país, notadamente no Nordeste. A ampliação dos programas de proteção social no período mais recente, centralizados no Bolsa Família, e o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, traduzem um amplo consenso de que não é possível imaginar a continuidade desta situação, que marginaliza um contingente significativo da população rural. Neste contexto, o possível - que significa um passo gigantesco -, é PROTEGER os mais pobres, utilizando os amplos instrumentos e políticas de proteção social articuladas com os serviços públicos básicos (saúde, educação, água, esgoto, tratamento de lixo) implantados no país e já previstos na atual institucionalidade brasileira. O objetivo imediato e de médio prazo seria ampliar a cobertura das atuais políticas sociais - ainda baixa em algumas áreas em relação às necessidades -, alcançando especialmente àquelas famílias que se encontram impossibilitadas de ingressar nos programas que compõem a rede de proteção social, para além do Bolsa Família, incluindo a previdência e outros benefícios. Nesta condição destacam-se, no meio rural, famílias que estão fora da cobertura porque simplesmente elas não existem oficialmente, por não possuírem documentos. Neste caso, um dos principais obstáculos reside na fragilidade das instituições sociais responsáveis, tanto municipais como estaduais, as quais não contam com equipes e estruturas que permitam alcançar e atender a todas as famílias pobres nas várias regiões do estado.
21. **INTERROMPER A REPRODUÇÃO DA POBREZA.** A pobreza é hoje a principal herança que a maioria dos pobres rurais recebe de seus pais e cortar os elos da engrenagem que têm dado sustentabilidade à pobreza é, na maioria dos casos, uma tarefa geracional. INTERROMPER a reprodução da pobreza exige ações em pelo menos duas frentes simultâneas: de uma parte, é preciso intervir para evitar que a criança pobre de hoje seja o jovem pobre de amanhã; de outra parte, é preciso intervir junto aos jovens pobres de hoje para impedir que venham a ser as famílias pobres de amanhã. Interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza implica em dotar os pobres de hoje, crianças e jovens, de ativos pessoais necessários para criar e ampliar suas perspectivas. Os caminhos são múltiplos, mas três são essenciais: (i) investir na educação hoje para que os jovens de amanhã tenham melhores perspectivas no futuro próximo; (ii) ampliar as oportunidades para os jovens de hoje investindo na educação, na qualificação profissional e no acesso e uso de novos conhecimentos que possam abrir as portas para a geração de renda em várias áreas, até nas rurais não-agrícolas e as não-rurais; e (iii) investir nas atividades com potencial para gerar renda, trabalho

e para absorver o jovem rural. O principal, porém não único instrumento deste eixo é a educação, seja a básica (fundamental e médio) seja a profissionalizante, a capacitação efetiva das pessoas para trabalhar, para empreender e para ser cidadão. A educação, em sentido amplo, articulada com outras políticas de desenvolvimento rural, do Pronaf à reforma agrária, cria sinergias que potencializam os efeitos positivos das intervenções isoladas sobre as oportunidades e capacidade de geração de renda das famílias pobres.

22. INSERIR. A inclusão social e produtiva pressupõe, e se assenta, na promoção dos homens e mulheres, e não apenas na promoção de obras. Investimentos em infraestrutura de desenvolvimento, em particular nas áreas pobres, nas quais, sem desenvolvimento, dificilmente será possível superar a pobreza, são sem dúvida condição necessária, mas não suficiente para promover a inclusão dos pobres rurais. O investimento nos homens e mulheres deveria ter como eixo a qualificação para a empregabilidade. De fato, levando em conta o conjunto de políticas vigentes, a empregabilidade destaca-se como um polo importante, estratégico, de articulação de políticas de inclusão social e produtiva: pressupõe foco e permite a definição de metas; envolve políticas de educação no âmbito das famílias dos trabalhadores e de qualificação profissional para jovens e mulheres selecionadas; criação de oportunidades de trabalho, empreendedorismo etc. Políticas voltadas para a empregabilidade podem ser adaptadas a muitos contextos distintos, articulando diferentes instrumentos de política em composição e intensidade segundo as condições e objetivos particulares de cada realidade. A empregabilidade tem um escopo abrangente, e pode ser trabalhada tanto no contexto da economia solidária, da agricultura familiar, dos arranjos produtivos envolvendo grandes e médios empreendimentos em territórios rurais, desde o turismo, polos industriais em expansão, indústria naval, mineração, construção civil etc.
23. É possível erradicar paulatinamente a pobreza rural por meio da promoção de políticas públicas integradas de desenvolvimento, focalizadas na criação de oportunidades e na dotação de meios para permitir que, principalmente os jovens, possam trabalhar, empreender e realizar seus projetos. Educação e formação com qualidade para inserção no mercado de trabalho; capacitação para gerar renda, seja na obtenção de trabalho formal, como profissionais autônomos, como micro e pequenos empresários; acesso aos meios materiais, seja o crédito, seja a terra, são instrumentos da política de erradicação sustentável da pobreza rural.
24. Esta visão estratégica de alinhamento das políticas em torno destes 3 eixos é consistente com a visão da atual administração e tem rebatimentos nos âmbitos político e institucional. Notem-se alguns supostos e implicações da estratégia:

- A dimensão da exclusão social e produtiva em áreas de grande concentração da pobreza rural, como no Semiárido Nordeste, é um desafio geracional;
 - A estratégia de Proteger, Interromper e Inserir tem implicações temporais (as soluções são de médio e longo prazo e as intervenções imediatas devem ser consistentes com a visão estratégica) e exige definição de foco, seja quanto à abrangência, seja quanto aos beneficiários (universal quanto à proteção, focalizada por gênero e idade nas mulheres, crianças e jovens no que se refere à interrupção do ciclo da pobreza, e ainda mais focalizada nos jovens no que se refere à inserção).
25. Não é demais enfatizar que os eixos estratégicos estão associados tanto horizontal (ou circularmente) como verticalmente. As ações desenvolvidas, principalmente nos eixos Proteger e Interromper, são imediatamente relacionadas e se afetam, tanto no mesmo plano temporal (articulação horizontal ou circular) como em diferentes tempos (articulação vertical). A visão estratégica é que a proteção efetiva inclua ações prioritárias para interromper a reprodução da pobreza, como a educação e saúde, que operam simultaneamente: as famílias atendidas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com acesso aos serviços públicos de saúde e as crianças frequentando escolas de qualidade cada vez melhor. Também se articula com o eixo Interromper, na medida em que os jovens estarão participando de programas de qualificação técnica e profissional, os chefes de família poderão ser beneficiários de programas como Pronaf, Reforma Agrária, APLs e as mulheres mães, ao mesmo tempo em que são protegidas por meio dos programas e serviços sociais básicos poderão participar, sempre de forma seletiva, de atividades voltadas para sua própria emancipação cidadã e econômica que contribuem tanto para cortar a reprodução da pobreza como para a inserção social e produtiva.
26. A articulação entre os eixos também deve ser pensada na linha de tempo: as ações do eixo Proteger viabilizam e são necessárias para Interromper e para Inserir. Crianças subnutridas na infância dificilmente terão desempenho educacional satisfatório; crianças abandonadas por pais que lutam pela sobrevivência em condições extremamente adversas têm mais chance de serem vítimas do crime que sujeitos de processos de integração social e produtiva. Da mesma forma, o eixo Integrar deve ser considerado como instrumento de superação da pobreza que mantém as famílias sob a proteção especial, recebendo auxílio de Programas de Transferência de Renda que, muito embora tenham sido incorporados como parte dos direitos do cidadão, não deixam de expressar uma situação social indesejável e de certa forma degradante para as

famílias que dependem das transferências por não lograrem sobreviver dignamente por meio do esforço próprio.

27. Nesta perspectiva, sugere-se como parte da definição de foco das políticas sociais privilegiar o atendimento às famílias mais pobres e beneficiárias do Bolsa Família, definindo parâmetros de graduação de forma que elas alcancem a condição de autossustentação por meio do acesso às políticas emancipatórias, como: educação de nível médio, qualificação e formação técnica, empreendedorismo, tecnologia e novos conhecimentos. Para tanto, é requerido a construção de mecanismos objetivos de acompanhamento e avaliação das ações, e, acima de tudo, coordenação entre os entes federativos e integração das políticas, tornando-as complementares e eficazes.
28. CAMINHOS DE SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL. Consistente com a visão multideterminada e multidimensional da pobreza, a experiência no Brasil e no mundo indica que não existe uma única porta de saída da pobreza, e que vários caminhos podem levar à inclusão social e produtiva e à superação da pobreza. À política pública cabe abrir e indicar possibilidades, pavimentar caminhos, facilitar os percursos e prover condições necessárias para que os pobres possam superar os déficits de capacitações e de acessos aos bens básicos e aos serviços públicos. Mas a decisão sobre os caminhos que serão efetivamente seguidos dependem, de maneira crucial, de condições locais, da história de vida das pessoas, famílias e comunidades, da cultura, expectativas e até de fatores fortuitos e aleatórios, positivos e ou negativos.
29. POBREZA E RENDA. Ainda que a renda seja apenas uma das dimensões e indicadores da pobreza, amplamente utilizada para delimitar e quantificar de maneira fácil os pobres, um dos objetivos centrais das políticas de superação da pobreza é promover a elevação da renda das famílias pobres, por meio de várias estratégias que não são necessariamente excludentes. É possível sintetizar estas estratégias em 4 caminhos principais para sair da pobreza rural em termos de renda, cada qual com condicionalidades, desafios e exigências particulares. O primeiro é o caminho da agricultura, que inclui tanto a elevação da renda gerada pela produção agropecuária como a gerada pela participação no mercado de trabalho agrícola (inclui tanto a agricultura como a pecuária). A primeira vertente deste caminho - a da produção agropecuária - pressupõe, como condição necessária, o acesso à terra (*lato senso* aos recursos naturais e ambientais), à tecnologia, ao conhecimento e aos mercados de produtos e insumos, ou seja, aos fatores responsáveis pela capacidade de produção e pela produtividade do trabalho. Ainda assim, os acessos não asseguram, por si sós, a elevação sustentável da renda, uma vez que a produção e produtividade na agricultura dependem,

de forma crucial, da oferta e das condições ambientais, e a renda depende da produção, do funcionamento e da valoração da produção pelos mercados agropecuárias. A segunda vertente do caminho agropecuário - a da geração de renda no mercado de trabalho - passa tanto pela criação de oportunidades de trabalho como pela valorização do trabalhador rural e regulação das relações de trabalho no meio rural, cujo nível de informalidade, precariedade e baixa remuneração é elevado nas áreas de concentração da pobreza rural. O segundo caminho é o da geração de renda rural não-agrícola, que, mais uma vez, depende da geração de oportunidades, como empreendedor autônomo ou trabalhador assalariado, da capacidade pessoal e dos meios para aproveitar as oportunidades criadas pelo próprio desenvolvimento, seja nos territórios pobres e em outras áreas mais dinâmicas (o que implica na migração). O terceiro caminho é o da própria migração para as cidades, seja para os núcleos urbanos nos territórios rurais nos quais residem, seja para cidades de tamanho médio, grande ou metrópoles regionais ou fora da região. Deve-se destacar que ainda que os movimentos migratórios tenham caído, o movimento rumo às cidades, principalmente pequenas e médias, continua importante, especialmente entre os jovens rurais que não querem ou não podem continuar vivendo e trabalhando no meio rural. É neste sentido que a migração pode tanto significar uma oportunidade de superação da pobreza rural como uma simples transferência da pobreza para o meio urbano. Finalmente, um quarto caminho, que para muitos não significa a superação da pobreza, é o da proteção social reforçada para assegurar o acesso aos direitos básicos para as famílias pobres rurais que não tenham condições de percorrer as trajetórias anteriores. No entanto, a proteção não pode ser vista com preconceito e sim como um sinal de amadurecimento de uma sociedade que decide proteger seus cidadãos que, por várias razões, não se encontram em condições de assegurar sua própria sobrevivência em patamares mínimos definidos pela própria sociedade. No contexto dos 3 eixos sugeridos acima - proteger, interromper e inserir - o caminho das transferências se insere no eixo da proteção, que estaria na base da pirâmide, e não como restrita às famílias sem condições de sair de fato da pobreza.

30. A AGENDA. A agenda proposta alinha algumas das sugestões que emergiram das análises apresentadas como pontos para reflexão do grupo.
31. ALARGAMENTO DO CONCEITO DE RURAL. Alargamento do conceito de rural e sua incorporação no desenho das políticas de desenvolvimento rural. Atualmente ainda não existe uma política territorial efetiva. O Programa Territórios da Cidadania e as ações do MDA nos territórios rurais são embriões de ações baseadas em uma concepção territorial mais abrangente, mas que ainda faz um

corde claro entre o rural e o urbano, baseado na metodologia oficial que tende a marginalizar o rural. Neste sentido, é necessário superar a segmentação espacial vigente e desenhar políticas que tenham como resultado a efetiva integração destes espaços hoje segmentados. Esta diretriz envolve decisões referentes à localização de alguns equipamentos (por exemplo, escolas técnicas, equipamentos comunitários, campus universitários, sedes de agências públicas podem ser implantadas em áreas rurais vizinhas às áreas urbanas), investimentos públicos em infraestrutura e estímulos a investimentos privados nos espaços rurais, identificação e exploração de potenciais ativos socioculturais nos espaços rurais e cuja exploração poderia proporcionar a integração urbano-rural.

32. **SUPERAR A PULVERIZAÇÃO DAS AÇÕES.** Superar a lógica da pulverização de interesses e investimentos que tem privilegiado o atendimento de demandas de municípios com forte viés para as áreas urbanas em detrimento das áreas rurais. Em muitas áreas da política social a escala é uma variável muito importante para viabilizar a operação/desempenho minimamente eficiente de muitas ações, cuja desconsideração tem levado a uma nociva concentração dos serviços nas grandes cidades, como na saúde. Neste sentido, é necessário ampliar a escala de planejamento do desenvolvimento para abranger vários municípios, de modo a gerar as funcionalidades necessárias tanto para a integração dos espaços urbanos, rurais e intermunicipais, como para a diversificação das economias locais e sua inserção em fluxos externos mais favoráveis.
33. **COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO.** A pobreza se manifesta em múltiplas insuficiências e déficits patrimoniais, de renda, de capacitações, de acesso às políticas públicas, de oportunidades e de cidadania em geral. Frequentemente estas insuficiências são abordadas por políticas setoriais e sociais específicas, desenhadas a partir de uma dupla determinação. De um lado, a institucionalidade relativamente rígida plasmada na organização do estado brasileiro, com uma estrutura de ministérios, secretarias, agências etc. que carrega uma forte carga do passado, com uma inércia reprodutiva dura face às eventuais tentativas de reformas. De outro lado, as especificidades das próprias insuficiências que demandam políticas e ações especializadas por parte do setor público. A paternidade e responsabilidade sobre estas ações são distribuídas no interior do aparelho de estado, em parte em função dos mandatos e competências próprias das organizações, e em parte em função do jogo político, do pioneirismo e até de acasos. O fato é que estas políticas e ações têm sido desenhadas a partir de uma matriz institucional e conceitual fragmentada, que se reproduz na implementação junto à população. O resultado é que o pobre não vê o Estado ou o setor público como único, mas sim fragmentado em

muitos estados e muitos agentes públicos, alguns “bons” e “eficientes” e outros “maus e ineficientes”. Mais importante, no entanto, é que a fragmentação das políticas se traduz na fragmentação dos resultados, que não chegam a se unificar em nenhum nível, nem no indivíduo, domicílio, município ou território. As ações chegam ao destino de forma parcial, em tempos diferentes e com lógicas e exigências particulares. O resultado é uma redução da eficácia de muitas ações, mesmo daquelas que, quando examinadas de forma isolada, são bem avaliadas. Por exemplo, o aprendizado é comprometido pelas enfermidades e deficiência no atendimento médico; ações para reduzir a segurança alimentar também podem ser comprometidas por questões sanitárias - as diarreias associadas a problemas de higiene estão entre as principais causas da desnutrição infantil grave; a redução da delinquência entre os jovens é afetada pela falta de trabalho e assim por diante. Neste sentido, a articulação e coordenação das políticas e ações entre os entes do governo permitiriam, independente da criação de novas ações e do aporte de novos recursos, uma melhoria da eficácia das atuais políticas sociais voltadas para os pobres rurais.

34. DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. São diretrizes que vêm sendo adotadas em algumas políticas do país, cuja aplicação deve ser reforçada, mas cercada de cuidados para evitar que seja instrumento da própria fragmentação que é uma das marcas das ações do Estado brasileiro.
35. POLÍTICAS UNIVERSAIS E FOCALIZADAS COM ÊNFASES E SEQUENCIAMENTOS DIFERENCIADOS. A pobreza rural tem traços comuns a todas as regiões e outros que são profundamente diferenciados regionalmente. A heterogeneidade e diferenciação das situações de pobreza estão associadas tanto à intensidade e abrangência de certas insuficiências como ao próprio contexto no mundo rural no qual as famílias estão inseridas. Famílias com o mesmo nível de insuficiência de renda vivendo no interior de um estado como o Pará e no interior de São Paulo, por exemplo, provavelmente adotarão estratégias de sobrevivência e terão perspectivas muito diferentes para superar a insuficiência de renda. As necessidades são, portanto, diferentes. Em algumas áreas/regiões/situações os pobres rurais precisam, antes de tudo, de proteção básica direta contra inseguranças graves que comprometem a própria vida; em outras áreas/regiões/situações a proteção pode ser alcançada por medidas que qualificam e capacitam os pobres a gerar renda em seu estabelecimento, no mercado de trabalho ou como micro e pequeno empreendedor autônomo, ou para construir sua própria habitação e/ou se inserir em políticas públicas já estabelecidas. Não se trata, portanto, de polemizar sobre a natureza universal e focalizada das políticas, mas de reconhecer que mesmo a extensão a toda a

população dos benefícios de direitos universais consagrados na Constituição brasileira não é instantânea e requer tempo, em alguns casos consideráveis, além de recursos. Neste contexto e por isto mesmo, é necessário hierarquizar as prioridades e sequenciá-las em função das especificidades regionais e locais e das insuficiências mais graves de cada grupo.

36. MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL. O Brasil conta hoje com uma rede de proteção social única entre os países em desenvolvimento, em muitos aspectos comparáveis e até mais completa que a de muitos países desenvolvidos. Trata-se de uma institucionalidade recente, que vem sendo construída em meio a fortes restrições institucionais, de recursos financeiros e humanos, em resposta a múltiplas pressões e a percepções diferenciadas, convergentes e contraditórias, no interior do aparelho de Estado e na sociedade em geral. Ademais, a complexidade, custo e viabilidade política e fiscal são diferenciados entre os vários mecanismos, e alguns se desenvolveram mais do que outros, funcionam melhor, são mais eficazes e efetivos. Neste contexto, a estratégia de combate à pobreza rural exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção social já estabelecidos, em três direções que convergem para elevar a eficácia e efetividade: (i) acesso; (ii) qualidade e (iii) efetividade.
37. ACESSO À REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL. Em relação ao acesso, o levantamento feito com base nas informações da Pnad evidencia um número relevante de domicílios que atendem aos critérios para receber os benefícios do Programa Bolsa Família e, já devidamente inseridos no CadÚnico, ainda estão fora do programa. Isto é particularmente grave em áreas rurais muito deprimidas, onde as transferências são a principal ou única fonte de renda monetária. O problema de acesso é ainda mais sério quando se consideram outros mecanismos, como os benefícios de prestação continuada, ou os benefícios temporários concedidos no âmbito de políticas setoriais, como a de saúde e emprego. No caso da pensão e aposentadoria, importantes mecanismos de proteção aos idosos que se estendem para todo o domicílio pobre, o déficit de acesso é menor, mas ainda assim relevante. A extensão do acesso dos que têm direito aos mecanismos já estabelecidos teria um impacto significativo sobre o bem-estar das famílias mais pobres. Isto requer a continuidade e reforço do processo de construção do SUAS, em particular da Proteção Social Básica sob responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que não estão qualificados para cumprir com o mandato e nem têm força técnica e política para operar como um dos mecanismos de articulação das políticas e ações a cargo dos ministérios especializados. O déficit é ainda mais sério em relação à Proteção Social Especial, que prevê atendimentos de média e elevada complexidade, a cargo dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

38. **QUALIDADE E EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO.** A questão da qualidade tem várias dimensões que merecem atenção, desde aquelas mais simples e básicas, como o tempo de espera para acessar o benefício e a tempestividade do benefício, até àquelas mais complexas que afetam principalmente algumas políticas sociais, como educação e saúde (que em sentido amplo também têm componentes essenciais da rede de proteção social básica). Mesmo em um cenário pouco provável de relaxamento das restrições financeiras, mais uma vez se reconhece a impossibilidade material de resolver, em prazo curto, muitas das deficiências de qualidade que comprometem a efetividade de muitos mecanismos e políticas sociais. Isto exige, mais uma vez, ajuste de prioridades, sequenciamento e foco, levando em conta as particularidades regionais e locais.
39. **A EFICÁCIA DA PROTEÇÃO.** A eficácia da política depende diretamente do alcance e da qualidade; mas depende também do desenho e de alguns parâmetros adotados. Por exemplo, o valor atual do benefício do Programa Bolsa Família pode não ser suficiente para assegurar a eficácia do Programa em muitas áreas deprimidas e para muitos grupos sociais mais vulneráveis. Embora importante em qualquer situação, o valor pode não assegurar a proteção mínima pretendida pelo próprio Programa, e deveria ser reajustado. Isto pode ser especialmente importante em regiões mais debilitadas, onde as alternativas e oportunidades para a geração de renda e mesmo para a produção para o autoconsumo sejam mais limitadas, como é o caso de vários territórios do semiárido nordestino. É preciso, portanto, reavaliar objetivamente alguns dos parâmetros dos mecanismos de proteção à luz da eficácia em termos dos resultados que o benefício pretende alcançar.
40. **FORTELECIMENTO DA REDE DE PROTEÇÃO.** Frente à realidade social das áreas rurais, em particular nos territórios mais pobres onde se concentram a pobreza rural, a proteção inicial das famílias pobres requer a ampliação e qualificação da rede de proteção social, em um conceito de rede de proteção AMPLIADA que seria composta pelo conjunto de serviços sociais básicos, em particular saúde, educação e defesa social, com atenção especial para as crianças e mulheres. Esta rede deve comunicar-se, também, com as políticas de trabalho e renda assim como com as ações públicas na área de saneamento, construção de habitações e as ações privadas associadas tanto aos polos de desenvolvimento como os APLs e os investimentos em infraestrutura. Desta maneira, o eixo PROTEGER interliga-se de forma estreita aos eixos INTERROMPER e INSERIR.
41. **REFORÇAR A AÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM ÁREAS RURAIS.** O Programa Bolsa Família é uma política que tem uma construção institucional muito ampla, que já tem uma presença importante no meio rural, que deve ser refor-

çada, levando em conta as debilidades dos parceiros institucionais e da própria sociedade nas áreas rurais mais pobres. Esta debilidade torna mais difícil a tarefa de enfrentamento da pobreza em muitos bolsões do meio rural, que, como se sabe, precisa envolver o conjunto dos agentes sociais que nestes territórios são menos organizados e contam com um setor público local também fragilizado. É impensável, por exemplo, focar a redução da pobreza entre as populações indígenas e de comunidades quilombolas, que são de elevada importância no cenário da pobreza rural, sem articular-se com organismos autônomos da sociedade civil que já detêm considerável experiência nestas áreas. A ação do Estado não pode ser divorciada das demais ações que também se direcionam aos mesmos objetivos.

42. A AÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INÍCIO DO DESENCADear DE UM PROCESSO. A política de proteção não está limitada ao seu objetivo precípua e emergencial, dado que vem se observando o potencial de alavancagem e empuxo econômico que as transferências às famílias pobres vem causando em várias regiões deprimidas do país. Ao contrário do que muitos afirmam, a política de proteção não reforça os vínculos de dependência dos pobres com relação ao Estado, conduzindo-os a uma situação de passividade e incapacidade produtiva. Ela coloca estas famílias em outro patamar social que é mais condizente com uma nova fase evolutiva. E desta forma, as “portas de saída” das políticas de proteção social devem ser mais bem definidas. A população protegida deve ser orientada e estimulada, de acordo com a sua experiência produtiva e potencialidades, para setores econômicos condizentes. Neste sentido, cabe reforçar o desenvolvimento de instituições e ações voltadas para a inserção ocupacional destas populações e que a exemplo do SINE para o meio urbano, facilitem a intermediação ocupacional entre oferta e demanda de trabalho para os inúmeros mercados rurais.
43. A DEFINIÇÃO DE UMA LINHA DE POBREZA OFICIAL. O Estado brasileiro deve adotar uma linha de indigência e de pobreza oficial baseada nos suficientes estudos sobre as necessidades básicas das populações de baixa renda no meio rural. Esta oficialização deve ser acompanhada de um aparato jurídico que estabeleça regra e data de atualização anual do valor da linha de pobreza e de indigência de modo a blindar sua operacionalidade de conjunturas políticas e de restrições da política econômica.
44. AMPLIAR O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO MEIO RURAL. É patente que no Brasil os serviços públicos não tem tido prioridade quando comparados às transferências de renda na política social. E isto é agravado pela existência de uma defasagem evidente para a cobertura social entre o meio urbano e o meio rural.

Assim, deve ser promovida uma política de forma a equilibrar o gasto social em serviços públicos e outras formas de proteção social confrontados com os gastos em transferências (que atualmente representam 75% dos gastos sociais). Devem também ser reforçados e ampliados os mecanismos de proteção social no meio rural que têm caráter preventivo e que, ao contrário do Programa Bolsa Família, evitam, de forma ex-ante, a entrada de famílias na pobreza ou a sua trajetória para uma situação de pobreza crônica.

45. SUAS: SISTEMA DESCENTRALIZADO E PARTICIPATIVO. A Política Nacional de Assistência Social concebeu o SUAS como um sistema descentralizado e participativo que pressupõe a integração e cujos resultados dependem das demais políticas setoriais, assim como ocorre com os sistemas de saúde, educação e de emprego. Nesta perspectiva, a articulação das políticas sociais básicas é estratégica, em particular nas condições vigentes nas áreas de elevada concentração da pobreza rural. Embora o SUAS já esteja formalmente presente em um grande número de municípios, sabe-se de sua fragilidade. Abre-se, portanto, a oportunidade para que a qualificação e consolidação efetiva do SUAS se dê de forma planejada e integrada às demais políticas sociais nos planos estadual e municipal.
46. A maioria dos mecanismos é municipalizada, e o acesso da população aos benefícios depende de ações e da implantação de estrutura técnico-institucional que estão fora do alcance (financeiro e técnico) de grande parte dos municípios. Para tanto, é necessário fortalecer por meio das seguintes iniciativas, entre outras:
 - a. Apoiar (inclusive com financiamento) a implantação e qualificação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelecendo parcerias com os municípios;
 - b. Qualificar e fortalecer os CRAS e CREAS para que ambos desempenhem o papel de porta de entrada da família aos diferentes serviços e funcionem como articulador das ações sociais básicas no âmbito local e regional;
 - c. Cofinanciar a implantação dos serviços de atenção básica de saúde nos municípios onde a população está desassistida e qualificar onde está implantado;
 - d. Prestar assessoramento técnico e qualificação aos gestores e técnicos municipais das áreas sociais na gestão dos serviços sociais;
 - e. Estimular a formação de consórcios intermunicipais para o atendimento de média e alta complexidade no âmbito do SUAS e do SUS, bem como na prestação dos serviços de saúde, educação, trabalho e renda;

- f. Qualificar e fortalecer instâncias de governança associadas às políticas sociais, para que sejam mais participativas e atuantes;
 - g. Superar as fragmentações e superposições de ações entre as áreas de assistência e desenvolvimento social e as demais áreas da política social, inclusive a de defesa social e de segurança pública;
 - h. Fortalecer a ação de monitoramento das ações sociais definindo instrumentos e indicadores, no âmbito do estado e do município.
47. **EDUCAÇÃO.** Embora o déficit de educação não explique sozinho, nem o grau de pobreza nem a desigualdade que caracteriza o meio rural brasileiro, não há dúvida de que a desigualdade educacional é um dos principais fatores de reprodução da própria pobreza e da desigualdade de oportunidades entre crianças e jovens do meio rural e urbano, e entre os pobres e não-pobres. Há ampla evidência de que a educação é um fator chave para a superação da pobreza rural. A educação e o capital humano de forma mais ampla estão associados à produtividade na agricultura, facilitam o acesso ao mercado de trabalho não-agrícola e a melhores ocupações no mercado de trabalho agrícola, criam melhores condições para a migração como alternativa de saída da pobreza rural e não como mera transformação de pobres rurais em pobres urbanos e facilitam o acesso aos serviços públicos e aos direitos dos cidadãos. Neste sentido, um dos eixos centrais da agenda é educar para romper o elo entre gerações de pobres. A educação no meio rural é claramente deficitária, o que significa que a população rural em geral já se insere na vida social com um déficit em relação à urbana. Maior ainda no caso dos pobres. Desta maneira, é necessário reforçar o conjunto da educação básica, mas também àquela voltada para a qualificação profissional abrangente do jovem rural, seja para o trabalho na agricultura (como produtor ou como assalariado mais especializado), seja para o trabalho rural não-agrícola seja, ainda, para o trabalho nas cidades. Enquanto o foco da proteção deveria ser as mulheres e crianças, o foco para as ações voltadas para interromper a reprodução da pobreza e preparar para complementar a inserção social e produtiva dos pobres rurais deveria ser o jovem rural, tendo a educação e qualificação, *lato sensu*, como eixos estruturadores das demais políticas e ações. Neste sentido, é preciso repensar as estratégias de educação no meio rural frente aos novos desafios da sociedade e caminhos para a redução da pobreza rural.
48. **A INSERÇÃO PRODUTIVA.** A integração social e produtiva de populações rurais excluídas se assenta nas ações previstas nos eixos PROTEGER e INTERROMPER e requer a mobilização de vários instrumentos focados em grupos/áreas selecionadas. Trata-se de um passo necessário para consolidar a ruptura com a pobreza

que exige a ação conjunta do Estado, setor privado, movimento social, sociedade civil em geral e organizações do terceiro setor (que têm mais condições para identificar potencialidades locais e trabalhar, no terreno, em projetos com as comunidades), bem como investimentos permanentes em educação e formação de qualidade. Os resultados tendem a ser mais lentos, e nem sempre os instrumentos utilizados são consistentes com os diagnósticos e reais necessidades para promover a transformação social.

49. A matriz de políticas públicas de desenvolvimento rural (e as demais não analisadas no contexto deste projeto) é abrangente e inclui instrumentos de intervenção em muitos fatores determinantes da pobreza e da saída da pobreza. Estes instrumentos têm sido manejados de forma mais abrangente e, sem dúvida, com pequena articulação territorial e temporal. Os casamentos de ações nem sempre correspondem a um diagnóstico e estratégias precisas para ordenar intervenções segundo prioridades e elos de condicionalidades e de causa e efeito. No entanto, a efetiva inserção social e produtiva requer ações mais localizadas, focadas em grupos populacionais com perfil adequado para responder a ações públicas que devem ser dirigidas para o alcance de objetivos específicos, passíveis de monitoramento, com prazos etc. As intervenções de promoção da inclusão produtiva devem estar embasadas em propostas econômicas consistentes e não apenas em princípios ideológicos. O desenvolvimento dos assentamentos, arranjos produtivos locais, economia solidária, agricultura familiar e tantas outras é um processo lento, às vezes descolado do tempo político, mas com resultados e respostas potenciais efetivas se bem planejadas e executadas.
50. AÇÕES EMERGENCIAIS. Pobreza e vulnerabilidade social são irmãs siamesas. A população rural pobre, em particular àquela que vive em territórios marcados por adversidades climáticas e que são deprimidos do ponto de vista social, econômico e institucional, tendem a ser ainda mais vulneráveis. A vulnerabilidade compromete tanto os efeitos de políticas públicas como destrói, rapidamente, os resultados positivos dos esforços das famílias pobres para acumular bens e ativos que melhoram suas condições de vida. Animais são vendidos ou sacrificados, a pequena poupança é utilizada para a sobrevivência, as famílias se rompem pela migração forçada, as enfermidades se agravam, as crianças não se alimentam adequadamente etc. Ao mesmo tempo em que a rede de proteção social vai avançando no sentido de reduzir a vulnerabilidade, é preciso delinear melhor os mecanismos de intervenção emergencial, tanto aqueles de alcance mais geral para ocorrências associadas a eventos climáticos extremos como aqueles voltados para situações idiossincráticas, em particular enfermidades. Dois elementos são relevantes. O primeiro refere-se à tempestividade das

intervenções emergenciais, que precisam se antecipar aos efeitos negativos da emergência, e o segundo à vinculação entre ações emergenciais e promoção de desenvolvimento. Em certa medida a tradição brasileira é tratar a emergência de forma assistencialista, sem oferecer, às populações, perspectivas de retomar as condições de vida.

51. **GERAÇÃO DE RENDA E INSERÇÃO PRODUTIVA.** Uma dimensão importante da pobreza é a baixa capacidade de geração de renda por parte das famílias pobres. As evidências levantadas neste estudo confirmam que este déficit é determinado pela combinação de muitos fatores, entre os quais se destacam as dotações de capital físico, financeiro, social e humano, e de outros recursos, como terra e trabalho, e as condições locais e meso ambientais (desde o dinamismo da economia local, condições climáticas e ambientais, localização em relação aos centros mais dinâmicos, instituições e disponibilidade de infraestrutura, entre outros). Quanto se trata dos pobres rurais, a geração própria de renda está fundamentalmente associada à renda da produção agropecuária, à renda do trabalho fora do estabelecimento (em outros estabelecimentos agrícolas ou em atividades não-agrícolas) e rendimentos gerados em atividades rurais não-agrícolas. É preciso reforçar um conjunto de políticas voltadas para promover a inserção produtiva dos pobres rurais em mercados de produto e trabalho em condições apropriadas para alavancar a geração de renda.
52. Se aceita, com base em inúmeros estudos, que embora os pequenos produtores usem seus recursos escassos de forma mais intensiva e eficiente do que os grandes, a geração de renda é restringida pelas dificuldades que enfrentam para se inserir em mercados mais dinâmicos. É preciso, portanto, reforçar as políticas que visem elevar os rendimentos do agricultor familiar e que atuem diretamente sobre os determinantes estruturais, em particular a baixa dotação de capital físico produtivo, de capital financeiro, de capital humano e de terra, e as restrições que enfrentam para a inserção em mercados específicos. Não se tratam de intervenções universais, que, por serem abrangentes, em geral nem atendem às necessidades específicas dos grupos e nem respondem às potencialidades locais. A partir do amplo leque de instrumentos já disponíveis no Brasil, trata-se de viabilizar intervenções focalizadas e customizadas de acordo com as potencialidades e alternativas locais, definidas com base em avaliações objetivas e executadas segundo um plano executivo realista e passível de monitoramento e avaliação. A rigidez e dificuldades de coordenação entre as várias políticas e linhas de ação têm reduzido de forma considerável os resultados de cada política. Os impactos da redistribuição de terras sobre a produção e geração de renda dos beneficiários, por exemplo, é comprometida pela falta de infraestrutura, transferência de

tecnologia e extensão rural, dotação de capital e treinamento. Da mesma maneira, os financiamentos do Pronaf também “rendem” abaixo do potencial por causa dos problemas de acesso à tecnologia e assistência técnica, ou em razão das dificuldades de acesso aos mercados associadas a problemas sanitários (por exemplo) ou ainda ao fato de o financiamento não estar inserido em um projeto sustentável do produtor e/ou do grupo. Por outro lado, já há evidência suficiente para indicar os resultados positivos de intervenções que têm articulado vários instrumentos e atuado em conjunto para remover várias camadas de problemas e obstáculos. Talvez o melhor exemplo seja o PAA, que articula o acesso ao mercado com estímulos para aumentar a produção e produtividade dos agricultores familiares. Desta maneira, é necessário seguir este exemplo, flexibilizar as políticas para promover intervenções mais sistematizadas, consistentes e duradouras, seguindo um plano com metas claras, compromissos etc. Um subgrupo importante de agricultores familiares poderia se beneficiar deste tipo de atuação, e as externalidades positivas locais não são negligenciáveis.

53. **INSERÇÃO PRODUTIVA: MERCADO DE TRABALHO E PRODUÇÃO FAMILIAR.** Ampliar e orientar para os espaços de inclusão produtiva para a força de trabalho assalariada rural é também parte da estratégia de inserção produtiva. O mercado de trabalho rural está em forte processo de transformação, mesmo em áreas tradicionalmente de baixo dinamismo. No campo da agricultura, aumenta a pressão pela regularização das relações de trabalho, o que se traduz, em contrapartida, em maiores exigências em termos de produtividade. Também aumenta a demanda por mão de obra com alguma especialização associada aos polos de dinamismo do agronegócio, até mesmo em segmentos com elevada presença da agricultura familiar. Neste contexto, é necessário qualificar o trabalhador rural, em particular os jovens, para ocupar estes espaços e aproveitar as oportunidades que estão sendo criadas pela retomada do desenvolvimento do país, que no atual ciclo é mais descentralizado e envolve principalmente o Nordeste, onde se concentra a maior densidade da pobreza rural. Aumentar as oportunidades de inserção dos domicílios pobres em mercados de trabalho formalizados e em setores de atividade mais dinâmicos.
54. **GASTOS PÚBLICOS E POBREZA RURAL.** Uma questão central na definição da agenda de superação da pobreza rural é o viés urbano das políticas públicas, que marginalizou o espaço rural, até as áreas urbanas nos territórios rurais. Neste sentido é preciso fortalecer os investimentos para elevar o acesso da população rural em geral, e dos pobres em particular, aos serviços básicos de saneamento, água, banheiro, energia elétrica, moradia e saúde. Ou seja, é preciso uma redefinição da estrutura de gastos para políticas que privilegie estes investimentos

em infraestrutura básica de desenvolvimento e bem-estar social. Também é preciso elevar a participação dos gastos de apoio produtivo e fortalecimento da inserção produtiva nas regiões economicamente mais deprimidas do país. Apenas estes investimentos estruturantes poderão reduzir, no médio e longo prazo, o grau de dependência destas regiões em relação aos gastos sociais emergenciais.

55. **ACESSO À TERRA E POBREZA RURAL.** As relações entre acesso à terra e pobreza rural são complexas e sujeitas a intensos debates e visões divergentes. Para além das polêmicas, parece inquestionável que o minifúndio concentra um elevado número de famílias rurais pobres, em particular na região semiárida e em outras, onde as famílias que não conseguem produzir em suas terras o suficiente para viver acima e/ou fora da pobreza não têm muitas alternativas de geração de renda. Historicamente, a migração foi a principal estratégia de sobrevivência para as famílias de produtores rurais minifundistas. Uma parte dos migrantes logrou uma nova inserção social e produtiva nas cidades que permitiu a superação da pobreza; outra parte permaneceu na pobreza. Os determinantes da migração e as condições para o sucesso da migração como estratégia de saída da pobreza vêm se transformando no período mais recente. O espaço para a absorção de mão de obra sem qualificação está se reduzindo, mesmo em setores como o da construção civil, tradicional porta de entrada do migrante analfabeto no mercado de trabalho urbano. Além disso, com a extensão da rede de proteção social, é legítimo assumir que a importância dos tradicionais fatores de expulsão vem se reduzindo, e que as decisões de migração são hoje mais determinadas por expectativas de mudanças, busca de melhores oportunidades de trabalho e de um futuro “diferente” do que pelas situações de crise e eventos naturais catastróficos como ocorria no passado. A migração do jovem rural já não é associada à ocorrência da seca, por exemplo, mas sim à falta de perspectiva de futuro no meio rural, à busca de melhores oportunidades e ao legítimo anseio de desfrutar das vantagens percebidas na vida urbana. O acesso à terra pode oferecer um caminho de saída da pobreza para uma parte dos jovens, mas outra parte seguirá outros caminhos, ainda que tivesse a oportunidade de se manter no meio rural como agricultores.
56. As evidências apresentadas pelos estudos indicam que em algumas áreas a elevação da dotação de terra dos agricultores familiares, em conjunto com outras políticas, poderia ter impacto significativo sobre a produção, produtividade e nível de renda das famílias, alçando-as acima da linha da insuficiência de renda que demarca a pobreza. Em outras áreas, como o Nordeste, o impacto do aumento da área disponível sobre estas variáveis seria bem menor e insuficiente para reduzir, de forma consistente, a pobreza rural. Por outro lado, a política

agrária do Governo Federal nos últimos anos parece sinalizar para uma mudança importante na abordagem em favor de intervenções mais localizadas, que pelo menos em tese poderiam receber um apoio mais sólido e se traduzir na criação de grupos de produtores mais inseridos nos mercados, mais dinâmicos e que poderiam ter maior impacto sobre as economias locais. Esta abordagem é consistente com a interpretação de que a solução agrária, embora importante, já não representa uma opção massiva para a saída da pobreza rural no Brasil. Em particular no Nordeste semiárido, deve-se levar em conta as restrições ambientais, o processo de desertificação da caatinga, cuja sustentabilidade é incompatível com o maior adensamento populacional e elevação da pressão antrópica sobre os recursos naturais. Neste sentido, a sustentabilidade ambiental recomendaria uma redução da pressão geral sobre a caatinga, e não o adensamento produtivo que resultaria de uma eventual redistribuição de terras. Por outro lado, a matriz de políticas carece de instrumentos para lidar com o problema do minifúndio, já que nenhum dos instrumentos de política fundiária disponíveis está dirigido para esta finalidade. Não é demais lembrar que no final dos anos 50, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, sob a liderança de Celso Furtado, mencionava a necessidade de reestruturação das áreas de elevada concentração do minifúndio no semiárido, concentrando a produção de alimentos em áreas irrigadas do semiárido e agreste, e nas zonas úmidas, em áreas que seriam liberadas pela elevação da produtividade do complexo açucareiro e realocadas por um processo de reforma agrária seletivo.

57. Ainda neste campo, é inegável que o acesso à terra, por si só, não é capaz de assegurar a elevação sustentável da renda agropecuária e nem a superação da pobreza. A produção e renda agrícola são fortemente determinadas pela dotação dos vários capitais, tanto a de capital físico imobilizado em máquinas, implementos, instalações, animais, plantações e na própria terra, o capital humano e o financeiro dos produtores, como a de capital imobilizado na infraestrutura local básica, que representam as externalidades que viabilizam e potencializam os esforços produtivos dos produtores rurais. Neste sentido, é também necessário promover a acumulação dos capitais dos produtores rurais pobres, e realizar os investimentos em infraestrutura necessários para assegurar a inserção dos produtores aos mercados em geral.
58. AMPLIAR E ARTICULAR A MATRIZ INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. A formulação do presente projeto e a agenda de políticas de combate à pobreza rural têm bastante aderência ao que está proposto no programa Brasil Sem Miséria do governo federal, principalmente na ideia de alargar o conceito de pobreza e que, de certa forma, esta agenda foi construída objetivando ser uma contribuição

para a política pública existente. Neste sentido, considera-se que o país tem uma matriz institucional de políticas públicas robusta e ampla, apesar de apresentar, em um sentido geral, falhas, vazios, problemas técnicos. Vê-se nitidamente que ela está marcada por problemas de fragmentação, de articulação e de integração, internamente aos seus programas e as suas ações. No entanto, devemos considerar que tal matriz institucional efetivamente existe de uma forma amplamente desenvolvida e que ela é o nosso ponto de partida. Enfim, temos que respeitar e considerar relativamente o que aí está em termos do arcabouço institucional de política social de combate à pobreza. Temos que a partir do mesmo propor reformulações que apontem para uma maior integração, articulação e consistência das ações, seja no plano territorial, seja no plano setorial e intersectorial das políticas. O governo federal avançou substancialmente no enfoque e ênfase dado a transferência de renda e tal estratégia foi acertada. Obviamente, não se pode desconsiderar os rendimentos em uma análise de políticas voltadas para a pobreza, mesmo em uma abordagem multidimensional e mais ampla, como uma dimensão fundamental de superação da pobreza. Sem rendimentos o acesso das famílias aos demais meios de desenvolvimento fica efetivamente comprometido. E já neste momento, as políticas públicas estão apontando para um novo salto direcionado para a integração destes primeiros resultados com os demais determinantes e demais aspectos multidimensionais da pobreza. Se a pobreza é multidimensional e multicausal, o conjunto de políticas públicas voltadas para a mesma não pode deixar de ser complexo. E o principal desafio apresentado pelo projeto é justamente este: apresentar um conjunto de propostas que contribuam para melhor articular e dar maior consistência a esta matriz. Outro desafio, neste sentido, é o de “não virar as costas” para a complexidade do problema associado ao caráter específico e diferenciado da pobreza nas regiões, o que implica assumir políticas com recortes mais regionais e muitas vezes territoriais. Os blocos gerais de políticas devem ser desdobrados regionalmente e pensados em termos de suas articulações e integração no interior desta matriz institucional.

59. SUPERAR A FALSA OPOSIÇÃO ENTRE UNIVERSALIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO. Assume-se que a escolha entre estes dois polos nos termos em geral colocados pelo debate da focalização versus universalização não contribui para esclarecer que, pelo menos como estratégia, é necessário hierarquizar e priorizar, nem que seja por razões operacionais. Assim sendo, em qualquer política, mesmo naquelas que deverão ter alcance universal, em um primeiro momento é necessário focar, para depois estender as ações para um maior universo de objetivos e beneficiários. O objetivo maior de todas as políticas é o da universalização do acesso ao que é fundamental para que os pobres rurais alcancem uma

situação de cidadania plena. Não se trata, portanto, de desprezar o conceito de universalização, mas de considerá-lo adequadamente em momentos dentro de uma estratégia factível.

60. REDIRECIONAR O FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A POBREZA RURAL. Tradicionalmente, pobreza no Brasil foi pensada como pobreza rural. Nas últimas décadas este perfil vem mudando e hoje a pobreza rural equilibra-se em termos numéricos com a pobreza urbana. A mudança de perfil encontra eco no debate que destaca o caráter multidimensional da pobreza, a análise das insuficiências e a importância das capacitações e oportunidades para a superação da pobreza. Assim como ter renda acima da linha de pobreza não significa a superação da pobreza, ter acesso a outros bens sem ter renda tampouco garante a saída da pobreza. À medida que algumas insuficiências que caracterizam a pobreza rural vão sendo supridas destaca-se, como um grande problema, o abismo entre as condições de vida nos meios rural e nos espaços urbanos. Educação, saúde e saneamento, que em grandes linhas conformam a qualidade e condições de vida da população, tendem a ser um problema mais persistente — e difícil de resolver— nas áreas rurais do que o problema dos rendimentos. No passado as políticas públicas focaram na oferta de serviços básicos para o domicílio com programas que não têm força suficiente para modificar a defasagem entre o urbano e o rural. Mais recentemente, programas massivos voltados para a provisão de eletricidade, água, habitação e educação, associados a investimentos no desenvolvimento de alguns territórios rurais, começam a alterar este quadro e a transformar as condições de vida no meio rural.
61. Pode-se dizer que até recentemente as políticas públicas tenderam a focar a sua ação basicamente em dois universos. Um primeiro, que seria o de um rural mais remoto, com localização mais isolada do reticulado urbano do país, no qual se concentra a população mais dependente dos rendimentos da agricultura, cujas condições de vida são vistas como a pobreza rural tradicional, ou velha pobreza rural. O polo oposto deste foco é o Brasil urbano das grandes cidades e o urbano metropolitano. Mas existe entre estes dois polos um Brasil do meio, tão distante dos grandes centros urbanos quanto do rural profundo representado pelos pequenos povoados rurais e domicílios rurais isolados. Existe uma concentração populacional relacionada ao ambiente rural que reside em cidades pequenas, mas que faz pequenos deslocamentos diários aos seus locais de trabalho e atividades que são eminentemente rurais. Esta grande parcela populacional, que vem crescendo pelos dados do último Censo Demográfico, até recentemente estava fora da ação da maior parte das políticas públicas, pelo menos em seus objetivos mais claramente definidos. Esta parcela substancial da população deve

ser objeto das políticas de desenvolvimento rural e das políticas de desenvolvimento territorial.

62. **REPENSAR AS POLÍTICAS DE INSERÇÃO PRODUTIVA.** Pensar a inserção produtiva significa fixar a atenção nas diferentes características dos territórios que compõem o Brasil atualmente. Significa também incorporar as relações existentes entre o rural tradicional e o rural das pequenas cidades. Desta forma, a inserção produtiva não deve ser voltada exclusivamente na provisão de meios para a produção agrícola. A ampliação e garantia de oferta agrícola (e mesmo a melhoria das condições produtivas) não assegura a inserção produtiva porque esta depende do comportamento dos mercados. Um importante espaço para a revitalização das áreas rurais está centrado nos pequenos municípios onde muitos agricultores buscam novas formas de ocupação e serviços que melhorem as suas condições de vida. Então este pode ser um novo campo para as políticas públicas que vem sendo desconsiderado até então. Estas novas políticas deverão ser voltadas fundamentalmente para a criação de novos mercados, a organização de espaços territoriais dinâmicos e que fujam desta polaridade entre o rural mais remoto e os grandes centros urbanos.
63. **AVALIAR AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.** Não resta dúvida de que na última década o país evoluiu muito, como já foi tratado, na construção da matriz institucional de políticas. No entanto, muito pouco ainda se tem em termos de nosso conhecimento detalhado sobre como funcionam estas políticas e quais são os seus resultados efetivos. Há muito que aprender sobre as inovações que foram introduzidas nas políticas públicas, sobre quais dos seus aspectos funcionaram e alcançaram os seus objetivos e quais devem ser modificados ou aprimorados. Um ponto de partida para o bom funcionamento das políticas é incorporar o processo de avaliação a partir do próprio desenho. Uma avaliação, por exemplo, do Programa Territórios da Cidadania, provavelmente levará à conclusão de que é necessário aperfeiçoar o modelo de governança adotado, que os resultados e impactos nos territórios precisam ser mais bem identificados, qualificados e mensurados. Para evitar a pulverização, promover a convergência e articulação das políticas é necessário submetê-las a uma avaliação efetiva, que fornecerá elementos para redesenho, descontinuidade, reforço e abrirá caminho para um tratamento verdadeiramente multidimensional da pobreza.
64. **REDEFINIR A SITUAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR POBRE FRENTE AO AGRONEGÓCIO.** Outro ponto a ser considerado na formulação das políticas de superação da pobreza rural no Brasil refere-se à forma como a produção agro-industrial está inserida atualmente no contexto rural e como esta se relaciona com a parcela pobre da agricultura familiar. É inegável que o dinamismo da ag-

ricultura brasileiro não tem força para absorver a mão de obra liberada pela intensificação tecnológica e ganho de escala. Se de um lado estas atividades têm contribuído para elevar o grau de formalização nos mercados de trabalho rurais, de outro estas transformações concentram-se em segmentos muito restritos que não se refletem significativamente em termos de impacto relevante sobre a pobreza rural. Sem dúvida, estas atividades têm contribuído para a elevação dos rendimentos rurais médios, mas isto não ocorre nas faixas mais reduzidas da distribuição destes rendimentos e na parcela mais pobre da população rural. A configuração estrutural da agricultura brasileira foi profundamente marcada pela herança histórica da concentração da propriedade da terra, por políticas agrícolas de modernização que acentuaram a concentração, pela ausência de legislação trabalhista que favoreceu relações sociais mais atrasadas, por política de terras que permitiu a ocupação da fronteira por grandes estabelecimentos e pelos déficits de infraestrutura que reforçaram as vantagens de escala. Neste contexto, o crescimento da agricultura, embora relevante para o país, não se traduz, de forma automática, em desenvolvimento rural e criação de oportunidades para a superação da pobreza rural sem a expulsão da população rural.

65. O agronegócio brasileiro é composto de uma parcela de produção empresarial e outra parcela de produção familiar com elevados rendimentos. Tanto um como outro destes estratos tem se concentrado em atividades de produção intensiva e mais especializadas. A dinâmica destas atividades é bastante distinta da produção familiar de baixos e médios rendimentos, que são absorvedoras de mão de obra mantida nos estabelecimentos em que pese a baixa produtividade. Estas últimas têm um papel fundamental no mercado de trabalho rural, certamente mais proeminente do que o papel desempenhado pelo setor mais dinâmico do agronegócio na atualidade.
66. Certamente não se pode negar a importância do agronegócio no desenvolvimento rural brasileiro e na criação de um setor com elevado grau de competitividade internacional e que certamente impulsiona outros setores da economia do país. É claro também que não se pode esquecer seu eventual papel de difusor de tecnologias e métodos de produção avançados em direção a um contexto mais amplo da agricultura familiar. É necessário equilibrar este desenvolvimento em consonância com o fortalecimento das franjas mais pobres da agricultura familiar, integrando-as aos mercados mais amplos da agricultura. A chamada política agrícola ocorre em espaços “balcanizados”, a mercê de grupos de interesse organizados e representados politicamente na burocracia do Estado. Esta certamente é uma questão de política e não de políticas, que transcende o escopo deste documento. Ainda assim, é importante apontar para a necessidade

de fortalecimento da agricultura familiar mais pobre, que garanta não apenas a sua reprodução social, mas que amplifique o seu papel econômico e como uma forma alternativa ao que hoje presenciamos da chamada agricultura moderna.

67. RETOMAR COM EFICIENCIA A POLITICA FUNDIÁRIA. Os dados dos dois últimos censos agropecuários evidenciaram uma estabilidade dos índices de concentração fundiária de uma forma agregada. Mas os níveis destes índices ainda se encontram em valores muito elevados (e bem mais elevados que a concentração de rendimentos). Além disto, esta estabilidade temporal recente não é geral, é apenas uma média nacional, e em muitas regiões do país a propriedade e uso da terra se concentraram. Mais uma vez observa-se a heterogeneidade da realidade rural brasileira em termos de estruturas fundiárias regionais e territoriais. Pode-se verificar que os municípios onde ocorreram maiores elevações da concentração fundiária foram aqueles onde também houve um maior avanço da pecuária semiextensiva e em culturas sensíveis à escala, como a cana-de-açúcar e a soja. É possível indicar que estes movimentos de concentração ocorreram em regiões do país onde a pequena produção familiar não tem sido atingida pelas políticas públicas, que são justamente as regiões mais pobres do meio rural brasileiro, como é o caso de grande parte das regiões Norte e Nordeste do país. A política fundiária do país, para a qual vem se observando uma elevação considerável dos recursos gastos, deve levar em conta estas diferenciações no espaço rural. Não se pode ter um modelo único de reforma agrária e de regularização fundiária para todo o conjunto do território nacional. Instrumentos específicos devem ser criados para a inserção dos assentamentos nos distintos e característicos mercados territoriais. É necessário também dar atenção a elevação de pressões sobre a posse da terra em muitas regiões do país, principalmente a compra de terras por parte de empresas estrangeiras. Certamente estas questões têm também rebatimentos sobre a pobreza rural e podem ter implicações negativas sobre o desenvolvimento rural brasileiro nos próximos anos.

AUTORES DESTE VOLUME

Antônio Márcio Buainain

Bacharel em Ciências Econômicas (Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro) e Direito (Universidade Estadual do Rio de Janeiro), doutor em Economia Aplicada (Instituto de Economia da Unicamp), pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA/Unicamp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED). Professor Livre Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

E-mail: buainain@eco.unicamp.br

Cláudio Salvadori Dedecca

Economista, Doutor em Ciência Econômica (Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp). Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp)

E-mail: claudio.dedecca@gmail.com

Francisco de Assis Costa

Doutor em Economia pela Freie Universität-Berlin, Professor Associado II do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará – NAEA-UFPa, Pesquisador Associado da RedeSist – IE/UFRJ e da Rede Geoma.

E-mail: francisco_de_assis_costa@yahoo.com.br

Guilherme Jonas Costa da Silva

Doutor em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG).

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/IEUFU) e Pesquisador do Núcleo de Economia Aplicada do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (NEA/IEUFU).

E-mail: guilhermejonas@yahoo.com.br

Henrique Dantas Neder

Graduação em Engenharia Mecânica (Escola de Engenharia Mauá), Doutor em Economia Aplicada (Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp), pesquisador do Núcleo de Economia Social e do Trabalho-NEST/IE-UFRJ. Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia

E-mail: hdneder@ufu.br

José Sidnei Gonçalves

Engenheiro Agrônomo, Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Unicamp, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Junior Ruiz Garcia

Bacharel em Ciências Econômicas (Departamento de Economia da UFPR), doutor em Desenvolvimento Econômico Espaço e Meio Ambiente (Instituto de Economia da Unicamp), pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Economia Empresarial da UFPR (Nupem). Professor adjunto I do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná. E-mail: jrgarcia@ufpr.br

Paulo Dabdab Waquil

Engenheiro Agrônomo (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Doutor em Economia Agrícola (University of Wisconsin-Madison). Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: waquil@ufrgs.br

Pedro Abel Vieira

Engenheiro Agrônomo, Doutor em Agronomia (Esalq - USP) e Doutorando em Economia (IE/Unicamp) Pesquisador da Embrapa Estudos e Capacitação. E-mail: pedro.vieira@embrapa.br

Ramonildes Alves Gomes

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (PPGCS/UFCG) E-mail: rnildes@hotmail.com

Régis Borges de Oliveira

Bacharel em Economia (Instituto de Economia/UFU-2007), Mestre em Desenvolvimento Econômico (Instituto de Economia/UNICAMP), Doutorando em Desenvolvimento Econômico (Instituto de Economia/UNICAMP). E-mail: regisoliveira@gmail.com

Roberto de Sousa Miranda

Professor da Unidade Acadêmica de Ciências e Tecnologia Ambiental da Universidade Federal de Campina Grande (UACTA/UFCG) E-mail: robertosmiranda@yahoo.com.br

Sheila Pereira Gonçalves

Engenheira Agrônoma, formada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiróz (ESALQ-USP), autônoma. E-mail: sheila.goncalves@yahoo.com.br



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: iica.br@iica.int

Homepage: www.iica.org.br