

# MANUTENÇÃO E REPRODUÇÃO DA POBREZA RURAL NO BRASIL E O DESAFIO DA SUA SUPERAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## MAINTENANCE AND REPRODUCTION OF RURAL POVERTY IN BRAZIL AND THE CHALLENGE TO OVERCOME IT THROUGH PUBLIC POLICIES

**Antonio Nivaldo Hespanhol**

Doutor em Geografia e docente dos cursos de Graduação e de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Câmpus de Presidente Prudente – SP.  
Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq.  
nivaldo@fct.unesp.br

### Resumo

Demonstrou-se, no artigo, o caráter multideterminado e multifacetado da pobreza rural no Brasil, bem como sua magnitude e diferenciação regional, considerando as cinco grandes regiões do país. Foram analisados os limites operacionais das políticas públicas de cunho territorial para superá-la. Tais políticas foram implementadas no país no final dos anos 1990 e intensificadas a partir de 2004, com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Também se procurou demonstrar a importância de várias políticas públicas implantadas, nas últimas décadas, para combater a pobreza rural no Brasil, com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a política de assentamentos rurais os mercados institucionais, a aposentadoria rural e as políticas de cunho distributivo, (Programa Bolsa Família). Os elementos que têm contribuído para a redução da pobreza rural no país foram apontados e, ao final do texto, são indicadas as ações necessárias para que ela seja reduzida em médio prazo.

**Palavras-chave:** Pobreza rural. Políticas públicas. Abordagem territorial. Região.

### Abstract

This study has demonstrated the multidetermined and multifaceted character of rural poverty in Brazil, as well as its magnitude and regional differentiation, considering the country's five great regions. The operational boundaries of public policies to eliminate it, based on territorial approaches, were analyzed. Such policies were implemented in the country in late 1990's and intensified in 2004, with the creation of the National Program for the Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT). This study also attempted to demonstrate the importance of several public policies that have been implemented in the last decades to fight rural poverty in Brazil, such as the National

Program to Strengthen Family Farming (PRONAF), the rural settlement policy, the institutional markets, rural retirement and policies of distribution character (Family Allowance Program). The elements that have helped reduce rural poverty in Brazil were identified and, at the end of the text, the actions required to reduce it in the medium term are presented.

**Key words:** Rural poverty. Public policies. Territorial approach. Region.

## **Introdução**

O presente texto foi elaborado com base em análise de informações e dados publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Procurar-se-á demonstrar a magnitude da pobreza e da extrema pobreza rural no Brasil; analisar a importância das políticas públicas no combate à pobreza rural; ressaltar os elementos que têm contribuído para sua redução nas últimas décadas; e indicar as medidas necessárias para que tal mazela seja reduzida em médio prazo.

## **Magnitude e características da pobreza rural no Brasil**

Atualmente, quase 30 milhões de pessoas vivem nas zonas rurais brasileiras, o que representa 15,6% da população total, de acordo com dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes ao ano de 2010.

Dentre os habitantes das zonas rurais do país, 47,8% residem na Região Nordeste, onde mais de um quarto da população vive nas zonas rurais. Na Região Norte, a população rural também é superior a um quarto do total, enquanto que nas demais regiões do país, a percentagem da população rural é bem inferior, perfazendo 15,1% no Sul; 12,2% no Centro-Oeste; e 7,1% no Sudeste, conforme se verifica na Tabela I.

**Tabela I: Brasil: População Total, Urbana e Rural, por Região – 2010**

Regiões	Urbana		Rural		Total
	Nº	%	Nº	%	
Norte	11.664.509	73,5	4.199.945	26,5	15.864.454
Nordeste	38.821.246	73,1	14.260.704	26,9	53.081.950
Sudeste	74.696.178	92,9	5.668.232	7,1	80.364.410
Sul	23.260.896	84,9	4.125.995	15,1	27.386.891
Centro-Oeste	12.482.963	88,8	1.575.1	12,2	14.058.094
Brasil	160.925.792	84,4	29.830.007	15,6	190.755.799

*Fonte: FIBGE – Censo Demográfico de 2010*

Dos quase 30 milhões de residentes nas zonas rurais do país, 16,5 milhões (55% do total) integram famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, sendo considerados pobres pelos critérios oficiais.

As famílias que possuem rendimentos mensais inferiores a R\$ 70,00 por pessoa são identificadas como extremamente pobres pelo governo brasileiro. Em torno de 16 milhões de pessoas possuem rendas inferiores a este patamar, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), constituindo-se nos beneficiários ou nos potenciais beneficiários do Programa Bolsa Família. Metade desta população reside na zona rural do país, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, onde mais de um terço da população rural se encontra nessa situação. Nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, a extrema pobreza atinge 10,2%, 6,8% e 3% da população rural, respectivamente, conforme se verifica na Tabela II.

**Tabela II: Brasil: Proporção de População Extremamente Pobre, por Situação de Domicílio e Região - 2010**

Macrorregiões	Urbano	Rural	Total
Norte	9,9	35,7	16,8
Nordeste	11,7	35,4	18,1
Sudeste	2,9	10,2	3,4
Sul	1,9	6,8	2,6
Centro-Oeste	11,7	3,0	4,0
Brasil	5,4	25,5	8,5

*Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social*

Dos habitantes residentes nas zonas rurais do Brasil, 25,5% são considerados extremamente pobres, enquanto 5,4% dos habitantes urbanos encontram-se nesta condição. Verifica-se, assim, que a proporção de população extremamente pobre residente no meio rural é quase cinco vezes superior à proporção de população urbana nesta condição, de acordo com os dados do MDS referentes ao ano de 2010.

O Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais e Bahia, o Vale do Ribeira, em São Paulo e Paraná, e áreas indígenas e quilombolas situadas nas cinco regiões do país são as que apresentam proporção mais elevada de população extremamente pobre, notadamente nas zonas rurais.

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), ao definir pobreza, considera, não somente o baixo rendimento e o reduzido acesso a bens materiais, mas também

[...] a falta de capacidades humanas básicas, refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer necessidades básicas (saneamento básico, água potável, energia, comunicações, ou seja, acesso a bens e serviços de uso coletivos), mais genericamente, pela incapacidade de exercer os direitos de cidadania (IICA, 2010, p. 6).

Para Dedecca (2012), complexidade e heterogeneidade econômica e social são características indissociáveis do problema da pobreza rural no Brasil. A população pobre residente nas zonas rurais do país apresenta menor nível de escolarização e enfrenta cotidianamente limitações de toda ordem, em decorrência dos baixos rendimentos, da falta de infraestrutura e da dificuldade de acesso a serviços básicos, o que retroalimenta o perverso ciclo de recriação da pobreza.

### **Políticas públicas de cunho territorial e combate à pobreza rural no Brasil**

Até o final dos anos 1970, prevaleceram no Brasil políticas de cunho desenvolvimentista, focalizadas no estímulo ao crescimento econômico, sem maiores preocupações com os aspectos sociais e ambientais.

No ano de 1980, a Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que leva em conta a renda e alguns indicadores

sociais (longevidade e educação) para estabelecer o nível de desenvolvimento dos países. A incorporação de aspectos qualitativos no dimensionamento do desenvolvimento, proposta pela ONU, resultou em alterações significativas no formato das políticas públicas de vários países, as quais tenderam a ampliar a preocupação com a melhoria dos indicadores sociais.

Outro elemento importante foi a realização de experiências bem sucedidas de desenvolvimento local, com base no envolvimento direto dos atores sociais e no aproveitamento de conhecimentos tradicionais e de atributos locais. Tais experiências tornaram-se expressivas, especialmente nos países que integram a União Europeia, a partir da década de oitenta do século passado e, principalmente dos anos 1990, quando os aspectos humanos e sociais passaram a ser valorizados pelas políticas públicas.

Ortega (2008) salienta que no decorrer dessas duas décadas foi constatado que o desenvolvimento de um território depende, em parte, da organização e da pactuação da sociedade em torno de objetivos comuns.

Desde então, expressões como desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno e desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) ganharam importância no meio acadêmico e nos organismos multilaterais, passando a figurar nos documentos referentes às políticas públicas de vários países.

Em face das experiências de desenvolvimento local de países desenvolvidos, os organismos multilaterais, especialmente o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD - Banco Mundial), passaram a condicionar os seus financiamentos à adoção da perspectiva territorial nos projetos de desenvolvimento rural e regional.

A abordagem territorial, concebida com base na realidade de países desenvolvidos, foi incorporada ao ideário das políticas públicas de vários países subdesenvolvidos.

No caso da América Latina, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), passou a estimular o desenvolvimento rural sustentável na perspectiva da valorização dos atributos dos territórios.

No Brasil, a adoção da abordagem territorial tem como marco inicial o Programa Comunidade Ativa, instituído pelo governo FHC no ano de 1999. Por meio de tal programa se procurou fomentar o desenvolvimento local de regiões menos dinâmicas com a implementação de planos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS).

No entanto, foi no governo Lula, iniciado em 2003, que a abordagem territorial ganhou força, sendo instituídas políticas públicas com essa perspectiva. Uma das primeiras iniciativas foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual passou a ter a incumbência de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento de territórios rurais.

Agrupando municípios com densidade demográfica inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado e população média de até 50 mil habitantes, foram identificados 450 territórios rurais no país, dentre os quais 210 foram selecionados, com base nos seguintes critérios:

- i) concentração de agricultores familiares;
- ii) concentração de famílias assentadas pelos programas de reforma agrária; e
- iii) concentração de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não.

Entre os 210 territórios selecionados, 164 foram priorizados para integrar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), a partir do ano de 2004, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

De acordo com a SDT,

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade dos atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base de coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social (BRASIL, 2003, p. 30).

No ano de 2008, um decreto presidencial lançou o Programa Territórios da Cidadania, com o objetivo de “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2008, p. 1).

Com base nos territórios rurais que já haviam sido implantados pelo PRONAT em 2004, no ano de 2008 foram selecionados 60 Territórios da Cidadania, aos quais foram adicionados outros 60 no ano seguinte, totalizando assim 120. Para o estabelecimento desses territórios, considerou-se como critério a maior incidência de pobreza, expressa pelas seguintes características:

- menor índice de desenvolvimento humano (IDH);
- maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
- maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;
- baixo dinamismo econômico.

Procura-se dar maior atenção e promover a convergência das ações dos programas implementados pelo governo federal nos chamados Territórios da Cidadania, buscando-se, assim, apoiar as atividades produtivas, ampliar a infraestrutura e favorecer o acesso da população aos serviços públicos básicos.

As decisões sobre as ações a serem implementadas nos territórios rurais e da Cidadania são tomadas no âmbito dos Colegiados de Desenvolvimento Territoriais (CODETERs). Contudo, a margem de decisão e a capacidade de monitoramento da sociedade civil em relação à alocação dos recursos são reduzidas.

Os investimentos realizados por intermédio dos dois programas tendem a se restringir ao setor agrícola e são realizados, normalmente, na escala dos municípios, com base em repasses de recursos provenientes da aprovação de emendas parlamentares e da liberação de verbas dos ministérios, as quais são, em geral, operadas nos orçamentos municipais.

Os colegiados territoriais não possuem personalidade jurídica e dependem das prefeituras e dos demais órgãos da administração direta do governo federal para acessar os recursos. Além de tais problemas, a operacionalização da abordagem territorial enfrenta dificuldades em razão da elevada concentração da renda, da riqueza e da propriedade da terra, bem como da reduzida participação social, dado o baixo nível de organização coletiva.

Prevalecem, no país, arcaicas relações de poder, caracterizadas por “comportamentos e atitudes ainda enraizados no paternalismo, populismo, clientelismo

e coronelismo” (SAYAGO, 2007, p. 13). O comodismo, o individualismo, o egoísmo e o nepotismo, associados aos problemas de ordem estrutural, dificultam igualmente a implementação de estratégias de desenvolvimento focadas em territórios e em abordagens que requeiram a participação ativa e qualificada da população.

A permanência de uma estrutura institucional vinculada à lógica produtivista e setorial também obstam a dinamização dos espaços rurais sob o prisma da abordagem territorial.

Para Favareto (2007, p.20)

[...] a passagem do compromisso setorial ao territorial nas instituições e políticas para o desenvolvimento rural torna-se incompleta, uma espécie de “inovação por adição” no vocabulário, no discurso e nas políticas de órgãos governamentais e agentes sociais como organizações e apoio e movimentos sociais sem, ainda, uma correspondente em termos de mudança institucional.

Diante do exposto, constata-se que embora a abordagem territorial seja relevante e apresente potencialidades para ser ampliada no futuro, ela se limita aos documentos oficiais (manuais). Para que a abordagem territorial possa ser implementada com maior vigor é necessária a superação de problemas estruturais e a realização de pesados investimentos em educação para que a população do país possa, de fato, adquirir autonomia e exercer plenamente a cidadania.

A permanência de problemas estruturais, a ineficiência das instituições, a persistência de práticas clientelistas e o despreparo dos representantes públicos e privados para participar de maneira autônoma e qualificada dificultam a implementação de abordagens ascendentes de desenvolvimento focadas nos territórios, ainda que alguns programas do governo federal sejam estabelecidos nessa direção, notadamente o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania.

Assim, pode-se dizer que, até o momento, a abordagem territorial ficou restrita ao discurso oficial, com reduzidos resultados práticos, apesar da tendência à descentralização de políticas públicas, em decorrência, principalmente, da promulgação da nova Constituição Federal, no ano de 1988, e da implantação do PRONAT, no ano de 2004, e do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, os quais têm contribuído para a redução da pobreza rural, ainda que estejam longe de reunirem as condições necessárias para que ela seja, de fato, superada.



### **Redução da pobreza rural no Brasil: avanços e dificuldades**

A despeito dos limites e das dificuldades operacionais enfrentadas pelas políticas públicas, a pobreza rural no Brasil diminuiu consideravelmente nas últimas décadas, mas ainda constitui um sério problema, pois continua afetando mais da metade dos residentes nas zonas rurais.

Até a década de 1970, acreditava-se que a pobreza rural seria reduzida pelo esvaziamento do campo provocado pelos processos de modernização da agricultura, de industrialização e de urbanização. Apesar do intenso êxodo rural, ocorrido nas décadas de 60, 70 e 80 do século passado, e da expansão média da população urbana ter sido bastante superior à rural nas últimas décadas, a tendência é a de que a população rural brasileira se estabilize na casa dos 30 milhões de habitantes.

A intensa migração campo-cidade converteu parte da pobreza rural em urbana, ainda que uma parcela significativa dessa população tenha conseguido se inserir no mercado de trabalho, melhorar as suas condições de vida e superar o estágio de extrema pobreza.

A retomada do crescimento econômico, a partir dos anos 1990 e 2000, também contribuiu para a diminuição da pobreza rural e urbana.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído no ano de 1996, apesar das suas limitações, tem desempenhado importante papel na redução da pobreza, pois, desde a sua implementação, o volume de crédito rural disponibilizado tem se expandido. Na safra 2002/03, foram disponibilizados 2,4 bilhões de reais aos agricultores familiares, valor esse elevado sistematicamente, atingindo 22,3 bilhões de reais na safra 2012/13, com ampliação de 829% no período considerado. Ao mesmo tempo, foram reduzidas as exigências burocráticas do PRONAF, o que favoreceu o acesso dos agricultores familiares menos capitalizados aos recursos disponibilizados por esta linha de crédito.

No entanto,

[...] apenas o acesso a crédito não consegue suprir todas as deficiências históricas que esses agricultores estão sujeitos, tais como baixo grau de instrução do produtor ou do gestor do estabelecimento, falta de infraestrutura para o escoamento da produção, carência de recursos e conhecimentos básicos para a incorporação de novos sistemas produtivos e métodos, entre outras restrições (BUAINAIN; GARCIA, 2013, p. 30).

Mesmo assim, ocorreu o aumento real da renda dos agricultores familiares que, anteriormente à criação do PRONAF, tinham acesso muito limitado ao financiamento agrícola oficial (DEL GROSSI, 2012). No período 2001/2009, a renda média da agricultura familiar cresceu 30% em termos reais, enquanto o crescimento da renda média brasileira foi de 11%. Os ganhos do trabalho contribuíram com 58% do aumento da renda dos agricultores familiares, e as transferências sociais foram responsáveis pelos 42% restantes (DEL GROSSI, 2012, p. 324).

As políticas implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também foram importantes para reduzir a pobreza rural, dentre as quais se destaca a implantação de assentamentos rurais, ainda que as metas estabelecidas no II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) não tenham sido atingidas.

No II PNRA o governo se propunha assentar um milhão de famílias no período compreendido entre 2003 e 2006, por meio da desapropriação, aquisição de terras e regularização fundiária. Também se pretendia recuperar os assentamentos existentes, “viabilizando os investimentos necessários à sustentabilidade e à melhoria da qualidade de vida dos assentados” (BRAGA, 2012, p. 484). Entre 2003 e 2009, “foram assentadas 574.609 famílias, totalizando 46,7 milhões de hectares destinados a este público em 3.348 assentamentos” (DEL GROSSI, 2012, p. 324).

Os números referentes a assentamentos e famílias assentadas, bem como à dimensão da área destinada aos assentamentos rurais no país são expressivos e tiveram efeitos diretos sobre a redução da pobreza rural, ainda que estejam aquém da demanda existente e das metas estabelecidas no II PNRA.

O acesso à terra constitui um dos principais ativos para a superação da pobreza rural, conforme salienta Braga (2012). Contudo, os problemas enfrentados nos assentamentos rurais existentes são grandes e diversificados, conforme evidencia o mesmo autor:

[...] uma pesquisa de avaliação dos assentamentos realizada pelo Incra em 2010, envolvendo 16.153 famílias assentadas em 1.164 assentamentos, revelou várias dificuldades enfrentadas pelos assentados, que vão desde o acesso ao crédito e à educação, passando pela saúde, infraestrutura básica e produtiva. Dos dados divulgados na imprensa e comentados pelo presidente do Incra, 56,17% dos assentados não têm energia elétrica ou têm com irregularidade, o que inviabiliza a atividade produtiva; 57,89% avaliaram as estradas como ruins ou péssimas, dificultando o deslocamento das famílias e

o escoamento da produção; 42,88% dos assentados estudaram até a 5ª série e 16,42% são analfabetos, a educação das crianças e dos adultos é um ponto crítico nos assentamentos; 55,74% avaliam como péssimo ou ruim o acesso aos serviços de saúde (BRAGA, 2012, p. 484).

A despeito das dificuldades enfrentadas pelos assentados rurais, a reforma agrária é estratégica no combate à pobreza rural no Brasil, em virtude da dimensão do país, da disponibilidade de terras que podem ser destinadas a essa finalidade e da existência de famílias em situação de vulnerabilidade social que podem e devem ser atendidas por tal política.

Somente a posse da terra não é suficiente, também é necessária a dotação de infraestrutura básica, a disponibilização de linhas de crédito adequadas e a capacitação e orientação técnica para que as famílias possam produzir tanto para a autossustentabilidade quanto para o abastecimento dos mercados próximos.

Os benefícios e as transferências sociais também têm desempenhado importante papel na redução da pobreza rural no Brasil nas últimas décadas, destacando-se o Programa Bolsa Família e a aposentadoria rural.

O Programa Bolsa Família atende 13 milhões de famílias no país, 50% das quais encontram-se na Região Nordeste, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social.

A aposentadoria rural, após sua universalização no início dos anos 1990, passou a constituir numa importante fonte de renda, notadamente das famílias que residem em pequenos municípios do país, em particular no Nordeste.

Aquino e Souza (2007, p. 2) ressaltam que:

[...] a extensão do benefício de um salário mínimo a milhares de trabalhadores e trabalhadoras rurais atuou como um fator relevante na manutenção e mesmo na ampliação da renda dos domicílios, além de funcionar como “tábua de salvação” para a economia de centenas de municípios em todo o território nacional.

A retomada do crescimento econômico e o conjunto de políticas públicas de cunho produtivo e distributivo têm propiciado a ampliação da renda e, em consequência, reduzido a pobreza rural, refletindo-se na melhoria das condições de vida da população residente no campo, a qual tem conseguido adquirir alguns bens de consumo duráveis que facilitam o dia a dia e ampliam a comodidade.

Del Grossi (2012) evidencia que, entre 2004 e 2009, o número de domicílios rurais que possuem geladeira cresceu de 4 para 6,5 milhões, o dos que possuem televisor elevou-se de 4,6 para 7,2 milhões, o dos que têm rádio ampliou-se de 5,6 para 7,2 milhões, e o dos dotados de fogão passou de 6,3 para 8,2 milhões. De acordo ainda com o autor, o total de domicílios rurais com iluminação elétrica subiu de 5,5 para 7,9 milhões e o daqueles com telefone elevou-se de 1,3 para 4,4 milhões no mesmo período (DEL GROSSI, 2012).

Na verdade, um conjunto de políticas públicas em diferentes âmbitos, mas principalmente no nível federal, contribuiu para reduzir a pobreza rural no país nas últimas décadas, notadamente a partir dos anos 1990. Dentre elas, destacam-se particularmente o PRONAF, o PNRA, os Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, a universalização da aposentadoria rural e os dois programas de compra institucional da agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no ano de 2003, no âmbito do Fome Zero, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que a partir de 2009, passou a exigir que no mínimo 30% das aquisições de alimentos realizadas pelas prefeituras com verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam feitas diretamente de organizações de agricultores familiares, por intermédio de chamadas públicas.

Além desses programas, também têm desempenhado papel importante para a redução da pobreza e melhoria das condições de vida da população rural, a expansão da assistência técnica e extensão rural, por intermédio da contratação de prestadores de serviços técnicos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Os Programas “Luz para Todos” e “Um milhão de cisternas”, sendo este último dirigido aos domicílios rurais situados nas regiões semiáridas do país, também têm efeitos positivos sobre a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida da população rural.

A elevação do valor real do salário mínimo em 72,35%, entre os anos de 2002 e 2014, também tem tido repercussões positivas na redução da pobreza rural e urbana. Ainda que o seu valor (R\$ 724,00 que equivale a US\$ 308,00) esteja muito aquém do necessário para atender as necessidades de uma família, seus efeitos distributivos são relevantes.

Hespanhol, A. e Hespanhol R. (2010, p. 90) ressaltam que

A redução da pobreza no país nos últimos anos deriva da ampliação de políticas de transferência de renda, do acesso aos serviços de saneamento básico, do maior acesso a educação, do aumento do valor real do salário mínimo e da expansão do mercado de trabalho formal.

Os avanços obtidos até o momento são expressivos, mas ainda há muito a fazer para que a redução da pobreza rural tenha continuidade e seja superada ou, pelo menos, sensivelmente amenizada. Os caminhos, para tanto, são diversificados.

Para Helfand e Pereira (2012) os caminhos mais importantes incluem:

a) uma via agrícola que requer o aumento da renda dos estabelecimentos familiares e dos trabalhadores rurais no mercado de trabalho agrícola; b) uma via não-agrícola (ou pluriativa), que depende do acesso das famílias rurais a empregos não-agrícolas; c) uma via de migração que implique em sair da zona rural; e d) uma via baseada nas transferências do governo, que podem ser permanentes (aposentadoria) ou vinculados à aquisição de capital humano (como transferências condicionais de renda) (HELFAHND; PEREIRA, 2012, p.154).

Além das vias apontadas por Helfand e Pereira (2012), ressalta-se que o acesso à terra, por intermédio da reforma agrária, também é muito importante. São vários, portanto, os caminhos para se superar a pobreza rural, e nenhum deles pode ser negligenciado sob pena de se perderem as oportunidades para debelar tão grave problema, pelo menos em médio prazo.

Dedecca (2012, p. 114) destaca que o Programa Brasil Sem Miséria, lançado pela Presidente Dilma Roussef no início do seu mandato, em 2011,

[...] se propõe a fazer atendimento integral da população com renda *per capita* familiar de até R\$ 70,00 e a ampliar o escopo da política de combate à pobreza, ao considerá-la como problema multideterminado. Isto é, somente será superada se forem estabelecidas condições de acesso permanente a bens e serviços públicos e à atividade produtiva, seja via mercado de trabalho seja como produtor ou trabalhador independente.

De fato, a pobreza constitui um problema multideterminado e multifacetado que precisa ser combatido com investimentos bem direcionados e responsabilmente alocados.

As transferências permanentes de renda e os programas assistenciais são importantes e resolvem momentaneamente os problemas derivados da pobreza, mas sua

superação depende da atuação firme do Estado como provedor dos serviços públicos básicos, especialmente de saúde e educação de qualidade, e gerador das condições econômicas favoráveis que permitam às pessoas terem acesso à renda a partir da inserção no mercado de trabalho, reduzindo, assim, a dependência dos programas sociais.

O círculo vicioso da reprodução da pobreza rural brasileira precisa ser interrompido e, para tanto, são necessários investimentos em várias frentes, a começar pela melhoria da educação, para que as crianças e os jovens tenham melhores perspectivas no futuro (BUAINAIN; DEDECCA; NEDER, 2012). Para os mesmos autores, é imprescindível também a aplicação de recursos na qualificação profissional dos jovens, de forma a lhes garantir condições de exercer atividades agrícolas e não agrícolas. O investimento em atividades que propiciem a geração de renda e trabalho para que eles sejam absorvidos produtivamente também é de crucial importância (BUAINAIN; DEDECCA; NEDER, 2012).

Verifica-se, portanto, que o problema da pobreza rural é multideterminado e sua solução ou, pelo menos, sua amenização, requer ações de diversas ordens, tanto emergenciais, quanto estruturais, sendo, também, de fundamental importância, a expansão das atividades econômicas com geração de empregos e oportunidades.

### **Considerações finais**

No presente texto, procurou-se demonstrar a dimensão da pobreza rural, apresentar as suas características e evidenciar que, sendo multideterminada e multifacetada, envolve um contexto desfavorável que extrapola a simples carência de bens materiais. Buscou-se ainda demonstrar os limites operacionais e estruturais da abordagem territorial no âmbito de algumas políticas públicas para reverter o quadro da pobreza rural do país, tratando especificamente do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania.

Foi feito um esforço para demonstrar as conexões existentes entre os vários aspectos que propiciaram a redução da extrema pobreza rural nas últimas décadas, destacando-se a superação da crise dos anos 1980 e a retomada do crescimento

econômico, a universalização da previdência rural em 1992, a instituição do PRONAF em 1996, a implantação de assentamentos rurais, a instituição de mercados institucionais de alimentos e a implementação das políticas distributivas, principalmente o Programa Bolsa Família.

Finalmente, são indicadas algumas medidas para que a pobreza rural seja significativamente amenizada em médio prazo, as quais requerem tanto reformas estruturais que implicam na distribuição de ativos, inclusive de terra, e renda quanto na ampliação do montante investido em educação e qualificação profissional dos jovens, bem como em atividades que propiciem a geração de renda, para que o ciclo da reprodução da pobreza seja interrompido.

A manutenção do crescimento econômico, com geração de emprego, e o acesso à terra, por intermédio da reforma agrária, são de extrema importância no país, assim como a permanência do acesso universalizado ao benefício social da aposentadoria rural.

As políticas de cunho distributivo direcionadas a pessoas em situação de vulnerabilidade social, como o Programa Bolsa Família, têm papel relevante, ainda que seja necessário exigir contrapartidas em termos de formação e capacitação das pessoas para que elas possam alcançar a autonomia por meio da inserção no mercado de trabalho em curto e médio prazo.

## **Referências**

AQUINO, J. R.; SOUZA, R. C. Impactos socioeconômicos da Previdência Rural no Brasil: um estudo de caso no município de Encanto/RN. In: CONGRESSO DA SOBER - Conhecimentos para a Agricultura do Futuro, XLV., 2007. **Anais...** Londrina/PR: SOBER/UEL/IAPAR, 2007. v. 1. p. 1-18.CD-ROM.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: CONDRAF, NEAD, 2003 (Textos para discussão nº 4).

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Plano Brasil sem Miséria atenderá 16,2 milhões de pessoas,

---

<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/brasil-sem-miseria-atendera-16-2-milhoes-de-pessoas>.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008 que institui o programa territórios da cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Ano CXLV, nº 38, Brasília, 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico de 2010*. Brasília: IBGE, Rio de Janeiro, 2011.

BRAGA, Brenda. As atuais políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: BUAINAIN, Antonio Marcio et al. **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas, Brasília: IICA, 2012. p. 441 -504. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).

BUAINAIN, Antonio Marcio; DEDECCA, Claudio; NEDER, Henrique Dantas. Pobreza rural: pontos para agenda de políticas públicas. In: BUAINAIN, Antonio Marcio, *et.al.* **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas, Brasília: IICA, 2012. p. 505 - 534. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).

BUAINAIN; Antonio Marcio; GARCIA, Junior Ruiz. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda tem alguma chance como agricultores? In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro**: ganhar tempo é possível? Brasília: CGEE, 2013.

DEDECCA, Claudio. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: BUAINAIN, Antonio Marcio et al. **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas, Brasília: IICA, 2012. p. 107 – 119. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).

DEL GROSSI, Mauro. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. In: BUAINAIN, Antonio Marcio et al. **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas, Brasília: IICA, 2012. p. 319 – 334. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007. 220p.

GORI, Alexandre. Distribuição de rendimentos e qualidade de vida dos domicílios rurais brasileiros. In: BUAINAIN, Antonio Marcio et al. **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas, Brasília: IICA, 2012. p. 335 – 366. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).



HELFAND, Steven M.; PEREIRA, Vanessa da Fonseca. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. In: BUAINAIN, Antonio Marcio et al. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**, Brasília: IICA, 2012. p. 121 – 159. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).

HESPANHOL, Antonio Nivaldo; HESPANHOL, Rosangela Ap. Medeiros. Os efeitos da elevação dos preços das commodities agrícolas sobre a segurança alimentar. **Faz Ciência**. Francisco Beltrão, v. 12, nº. 15, p. 73-94, 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Conceitos e principais métodos existentes para mensuração da pobreza no Brasil**. Campinas: IICA, 2010 (Projeto “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e políticas públicas”), 22p.

ORTEGA, Antônio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008, 244p.

SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 3 nº. 4, p. 9-21, nov. 2007.