



SORG Institucional (SOBER-ALASRU)

POBREZA RURAL NO BRASIL E NA REGIÃO NORDESTE: EVOLUÇÃO, CARACTERÍSTICAS E DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Joacir Rufino de Aquino

Economista filiado ao CORECON-RN

Professor e pesquisador do Curso de Economia da UERN (Campus de Assú)

Representante Regional da SOBER no Nordeste

Pesquisador associado do GEPAD-UFRGS

Ilhéus/BA, 22/07/2019

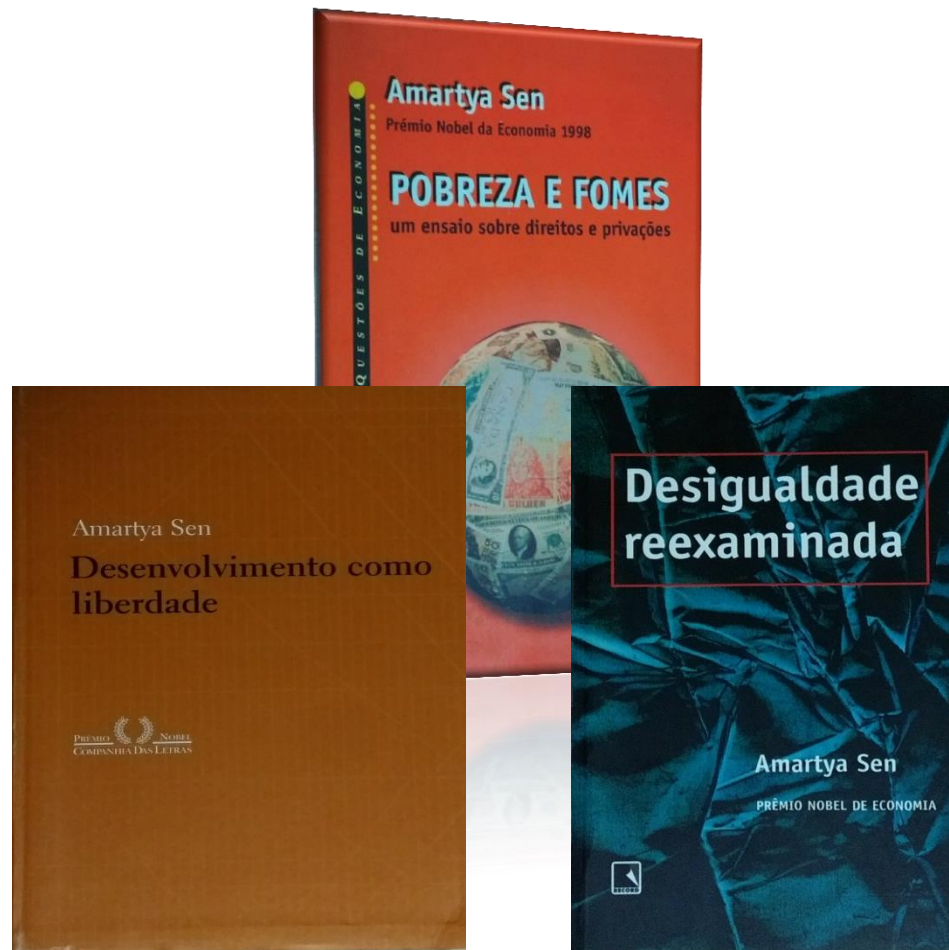
1 - INTRODUÇÃO

- O objetivo da presente exposição é apresentar um breve cenário da pobreza rural no Brasil, destacando um espaço em particular: a região Nordeste.
- A ideia central é apresentar os números da pobreza rural, bem como discutir os avanços, limites e discontinuidades recentes da estratégia brasileira de combate a essa mazela social.
- Além da abordagem monetária da insuficiência de renda, busca-se entender a pobreza rural como resultado de “múltiplas carências de ativos” que bloqueiam a capacidade das pessoas de construírem “meios de vida sustentáveis”.
- Ao final, procura-se sugerir alguns elementos para a construção de uma nova geração de políticas públicas de combate à pobreza rural no Brasil sintonizada com os princípios da Agenda 2030 da ONU e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2 – ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS

- A maioria dos estudos ainda encara a **pobreza** como **insuficiência de renda monetária**. Assim, para medi-la, definem “**linhas de pobreza**”.
- Tal **abordagem monetarista** é importante, mas insuficiente.
- Por conta disso, vem se abrindo espaço para uma **perspectiva multidimensional da pobreza**, a **Teoria das Capacitações**, cujo principal expoente é Amartya Sen.

PRINCIPAIS LIVROS DE AMARTYA SEN EM CIRCULAÇÃO NO BRASIL



- Na perspectiva seniana, a pobreza deve ser entendida como **privação de capacidades básicas** que restringem a liberdade (funcionamentos) dos indivíduos para ter determinado tipo de vida (ser e fazer).
- Logo, **além da renda**, outros aspectos precisam ser considerados para medir a pobreza e o bem-estar das pessoas: **saúde, educação, acesso a ativos produtivos etc.**
- Independente das polêmicas, é preciso reter que a opção por qualquer uma das abordagens mencionadas tem **implicações teóricas e, conseqüentemente, do ponto de vista das políticas públicas.**

3 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A POBREZA E DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

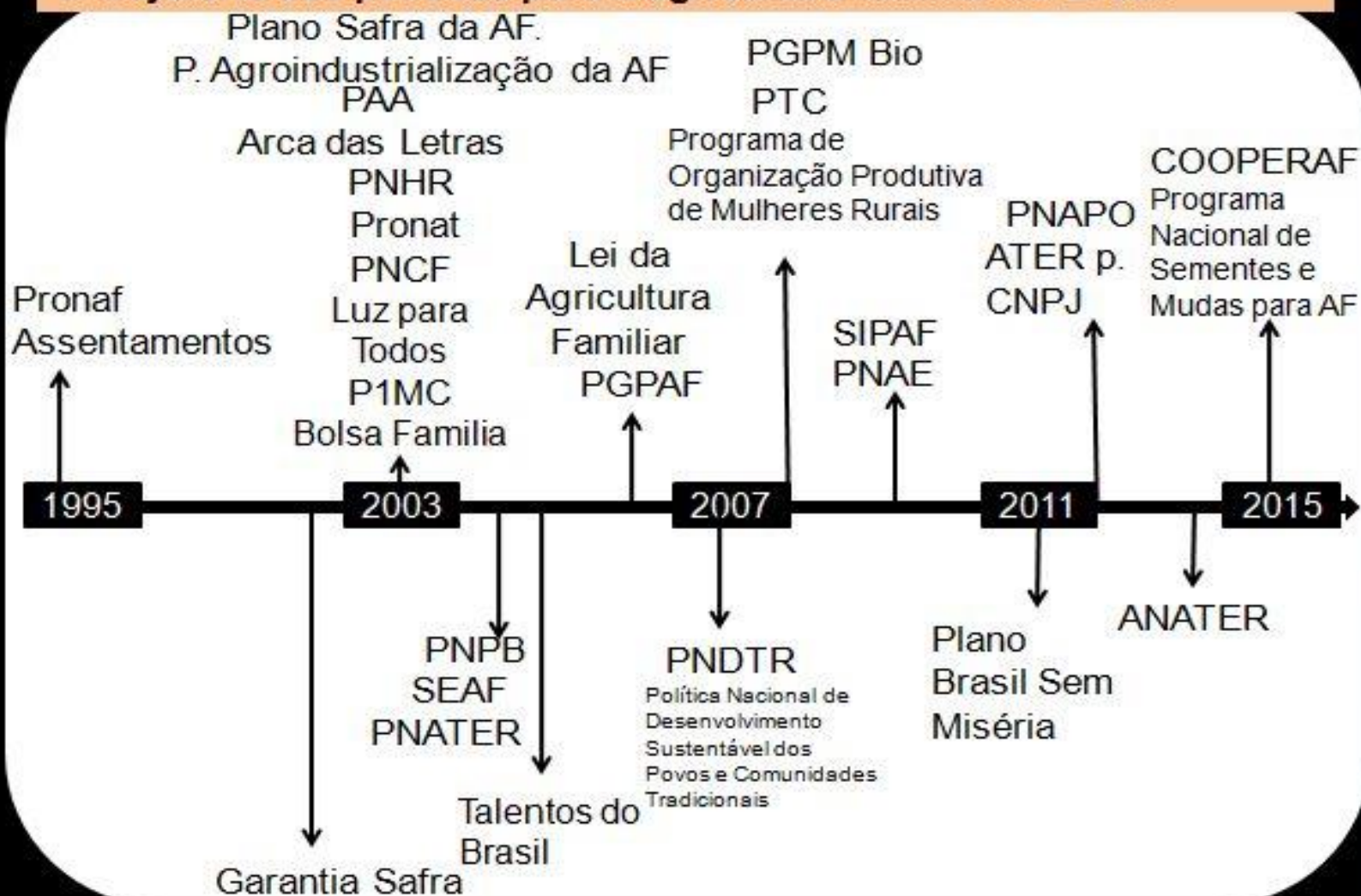
- Desde meados dos anos 1990 o governo brasileiro tem adotado um conjunto variado de políticas públicas de combate a pobreza e de promoção do desenvolvimento rural baseado no fortalecimento da agricultura familiar.
- Tais políticas tiveram grande impulso a partir de 2003 até 2014 e, **articuladas ao crescimento geral da economia**, resultaram na queda substancial da população pobre e miserável nas áreas rurais do país.

Tipologia das políticas públicas de combate a pobreza e de desenvolvimento rural no Brasil

- **3 gerações de políticas públicas para a agricultura familiar** (GRISA; SCHNEIDER, 2014/2015): agrícolas e agrárias; sociais e assistenciais; e construção de mercados para a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental;
- **Entre estas políticas estão:** PRONAF, Reforma Agrária, previdência rural, Bolsa Família, PAA, PNAE, Plano Brasil Sem Miséria, Territórios da Cidadania, PLANAPO, entre outras.

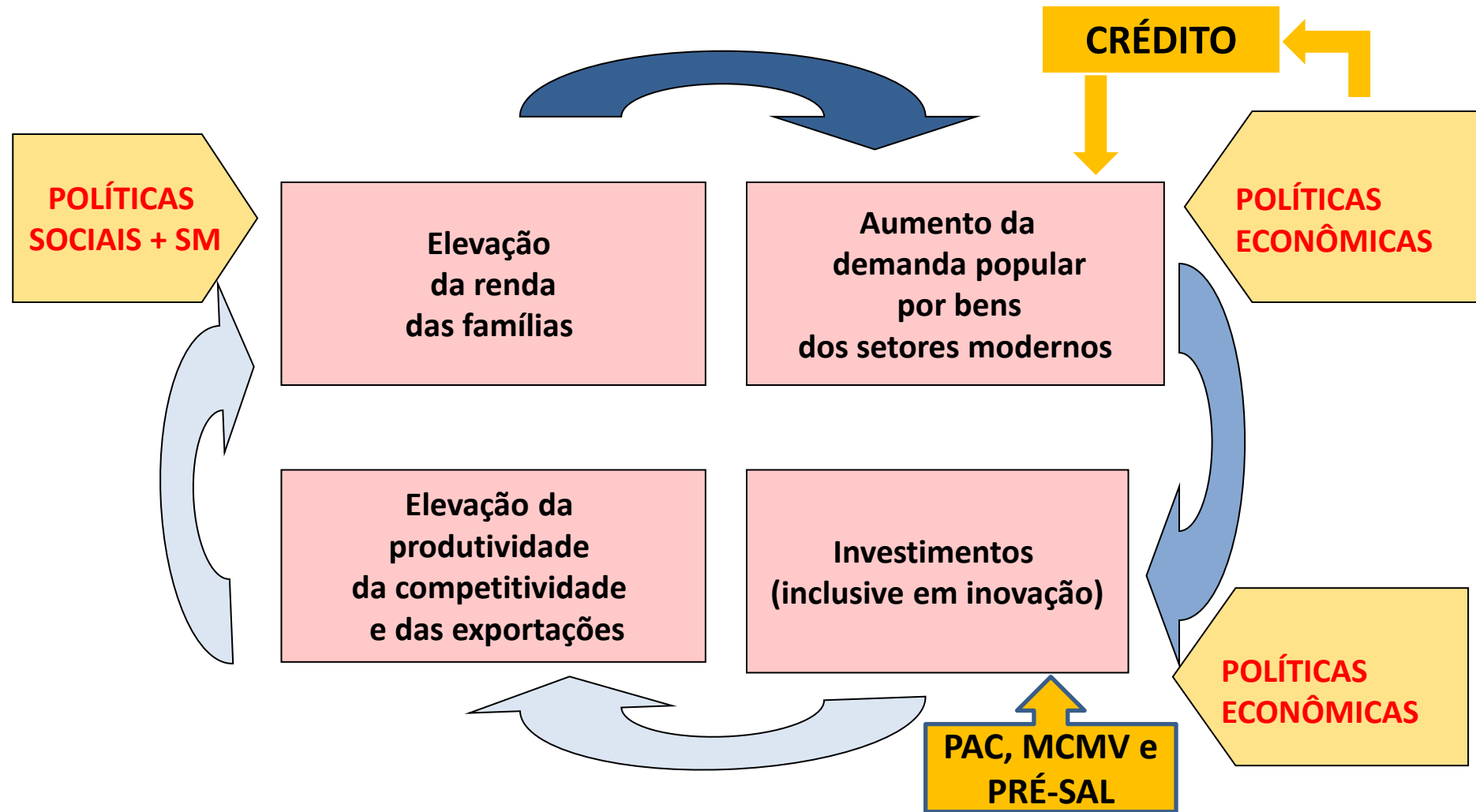


1. Trajetória das políticas para a agricultura familiar no Brasil



Fonte: Grisa (2018, p. 3).

Figura 1 – Modelo de crescimento inclusivo do Brasil no início do século XXI



Fonte: Tânia Bacelar (2018).

Figura 2 – Determinantes próximos da redução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil, 2004-2014



Fonte: Jannuzzi (2016).

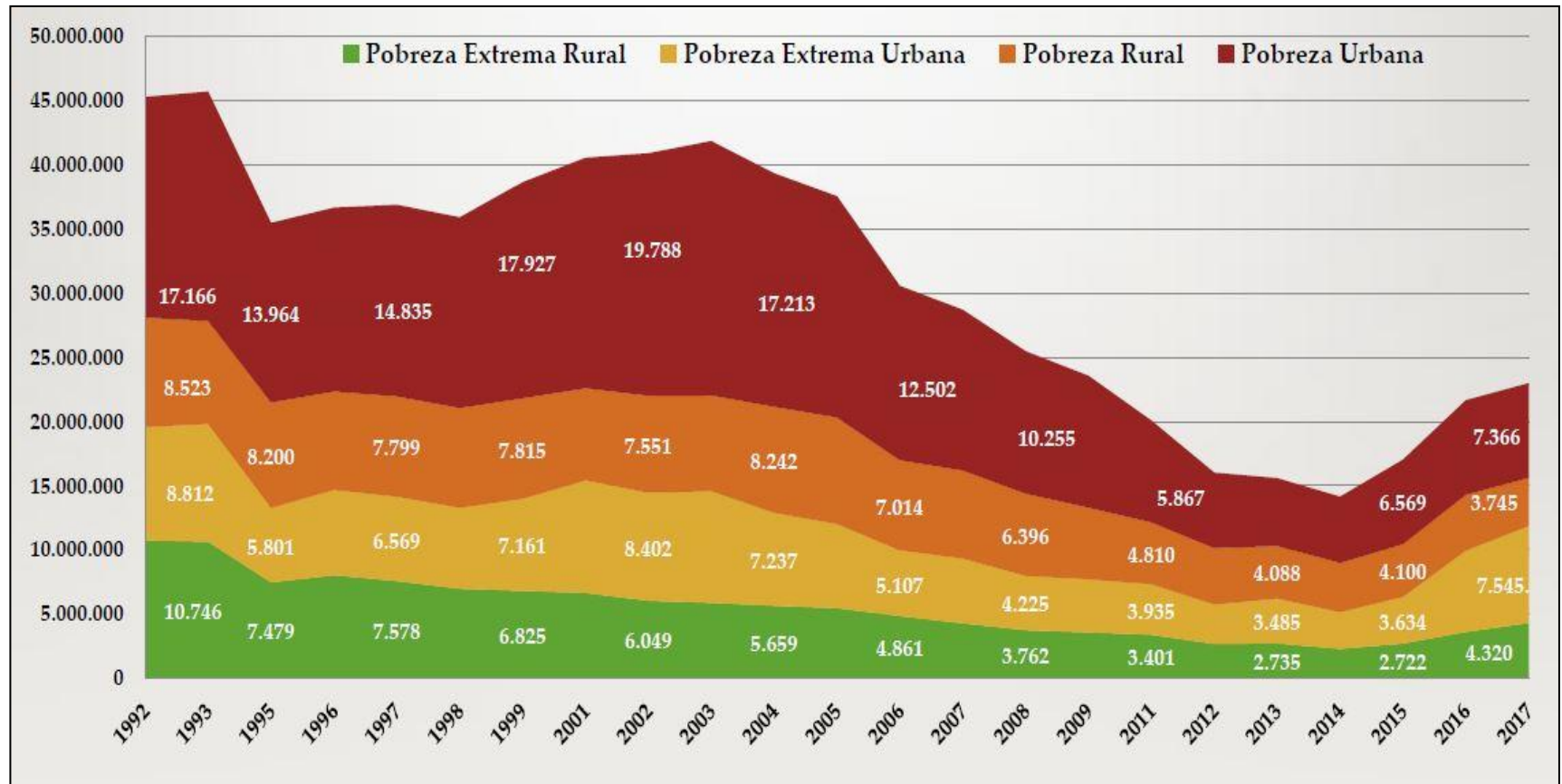
Contudo, a partir de 2015...

- Crise econômica e política;
- Ajuste fiscal, descontinuidade e desmonte das políticas públicas de combate a pobreza e de desenvolvimento rural (MATTOS et al. [SORG-SOBER, 2018]; LIMA et al. [BPS-IPEA, 2019]);
- **MAS** os problemas vinham antes de 2015 (FAVARETO, 2017, 2018, 2019), uma vez que as políticas públicas adotadas até então não conseguiram enfrentar as causas estruturais da pobreza rural.

4 – OS NÚMEROS DA POBREZA MONETÁRIA E ALGUMAS EVIDÊNCIAS DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS ATIVOS PRODUTIVOS NO BRASIL RURAL

- O Brasil viveu dois períodos em que a pobreza e a extrema pobreza rural passaram por reduções mais significativas: 1995; 2003-2014 (MENEZES; JANNUZI, 2018; MENEZES, 2018);
- A partir de 2015 a extrema pobreza volta a aumentar...
- Além das questões conjunturais enfrentados pelo país, crise econômica e política, tal fato se deve a manutenção de uma extrema desigualdade na distribuição dos ativos produtivos no campo brasileiro.

Gráfico 1 – População em pobreza extrema e pobreza nas áreas rurais e urbanas do Brasil, 1992 a 2017



Fonte: PNAD-IBGE (apud MENEZES, 2018).

Nota: **Pobreza extrema:** pessoa com renda per capita mensal até R\$ 70,00 (equivalente a US\$ 1,25 por dia). **Pobreza:** pessoa com renda mensal de R\$ 70 a R\$ 140.

Tabela 1 – População pobre e extremamente pobre no meio rural do Brasil, 2017

TIPO	NÚMERO DE PESSOAS	%
Extremamente pobre	4.320.336	53,56
Pobre	3.745.671	46,44
TOTAL	8.066.007	100,00

Fonte: PNAD-IBGE (Dados elaborados por Francisco MENEZES [IBASE/ActionAid, 2019] e organizados por JRA).

Nota: Pobreza extrema: pessoa com renda per capita mensal até R\$ 70,00 (equivalente a US\$ 1,25 por dia). **Pobreza:** pessoa com renda mensal de R\$ 70 a R\$ 140.

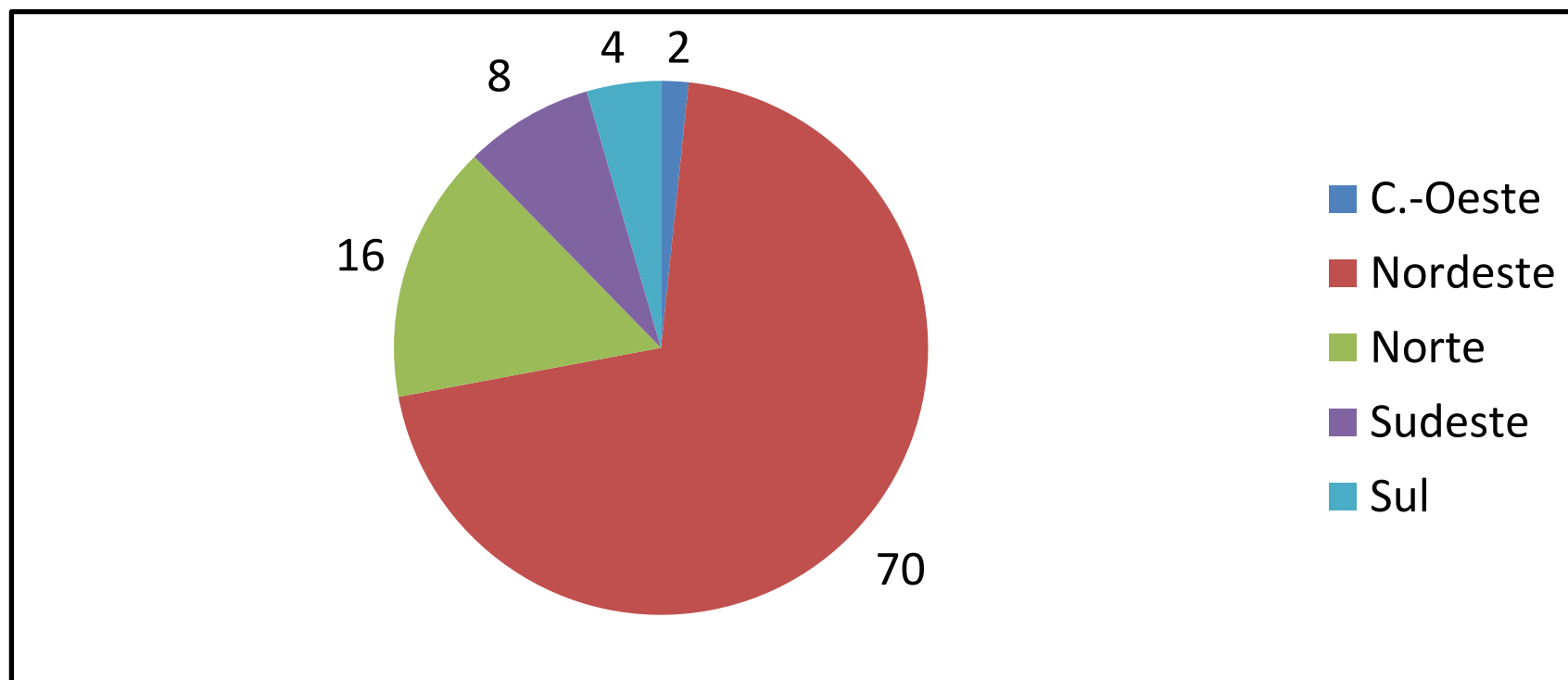
Tabela 2 – Evolução da população rural extremamente pobre nas regiões brasileiras, 2012-2017

REGIÕES	2012	2017	CRESCTO ABSOLUTO (2012-2017)	TX DE CRESCTO % (2012-2017)
Centro-Oeste	34.526	71.660	37.134	107,55
Nordeste	2.056.031	3.041.463	985.432	47,93
Norte	305.884	675.469	369.585	120,83
Sudeste	198.737	338.004	139.267	70,08
Sul	94.375	193.740	99.365	105,29
Brasil	2.689.553	4.320.336	1.630.783	60,63

Fonte: PNAD-IBGE (Dados elaborados por Francisco MENEZES [IBASE/ActionAid, 2019] e organizados por JRA).

Nota: Pobreza extrema: pessoa com renda per capita mensal até R\$ 70,00 (equivalente a US\$ 1,25 por dia).

Gráfico 2 – Distribuição da população rural extremamente pobre nas regiões brasileiras, 2017 (Em %)

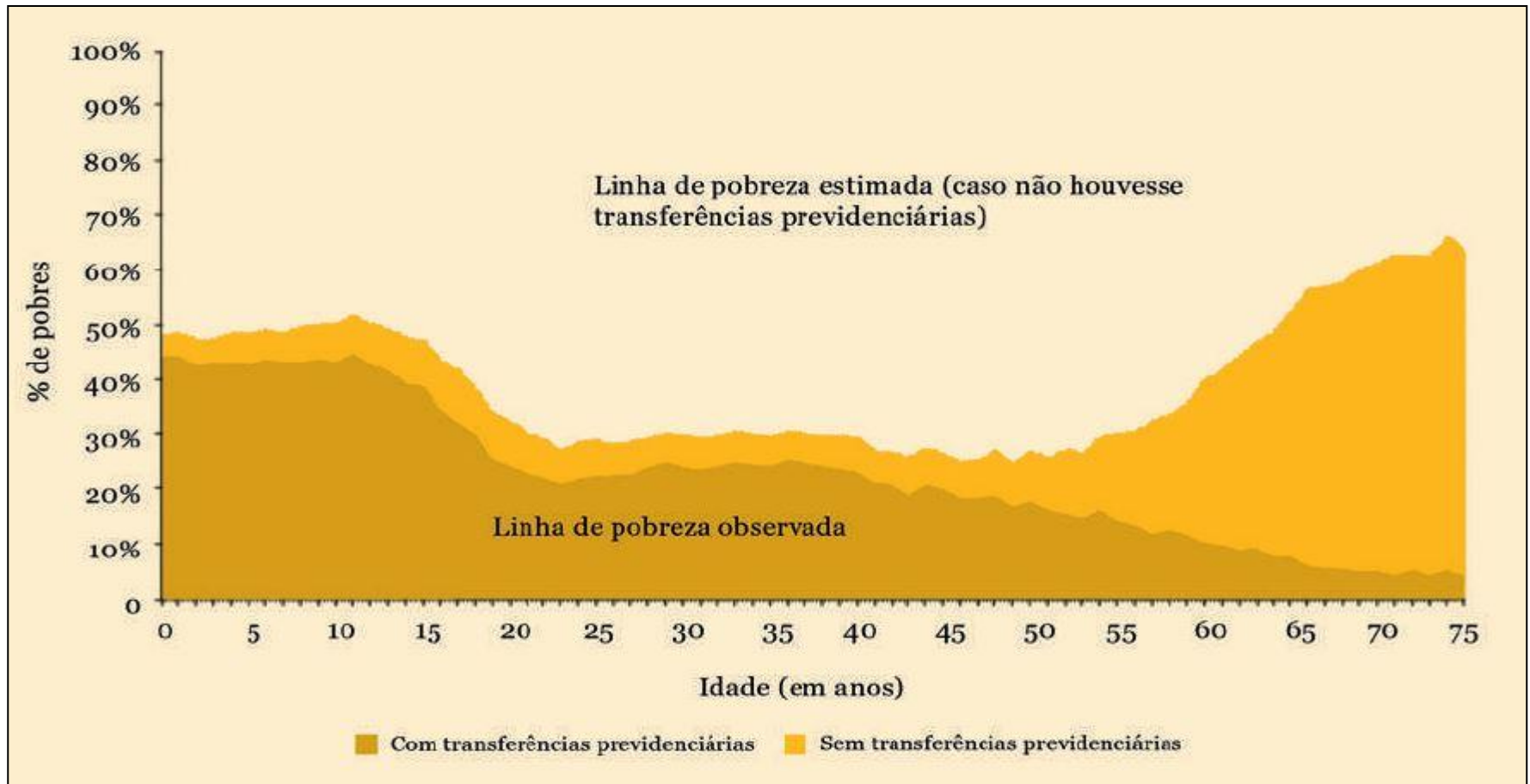


Fonte: PNAD-IBGE (Dados elaborados por Francisco MENEZES [IBASE/ActionAid, 2019] e organizados por JRA).

Nota: Pobreza extrema: pessoa com renda per capita mensal até R\$ 70,00 (equivalente a US\$ 1,25 por dia).

E a piora da pobreza extrema rural só não foi mais grave porque a Previdência Social e o Bolsa Família amorteceram os efeitos da crise.

Gráfico 3 – Linha de pobreza rural observada e estimada, com e sem a renda da Previdência Social, por idade e % de pobres, 2015



Fonte: IBGE/PNADs (apud DEL GROSSI, 2019, p. 126).

Tabela 3 – Famílias e pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família no meio rural por regiões do Brasil – maio/2019

REGIÕES	FAMÍLIAS PBF RURAL	%	PESSOAS PBF RURAL	%
Norte	599.960	15,74	2.329.199	18,59
Nordeste	2.553.106	66,97	8.004.760	63,88
Sudeste	421.226	11,05	1.388.757	11,08
Sul	148.688	3,90	490.852	3,92
C.-Oeste	89.142	2,34	316.510	2,53
BRASIL	3.812.122	100,00	12.530.078	100,00

Fonte: MDS/SAGI/TABCAD (2019).

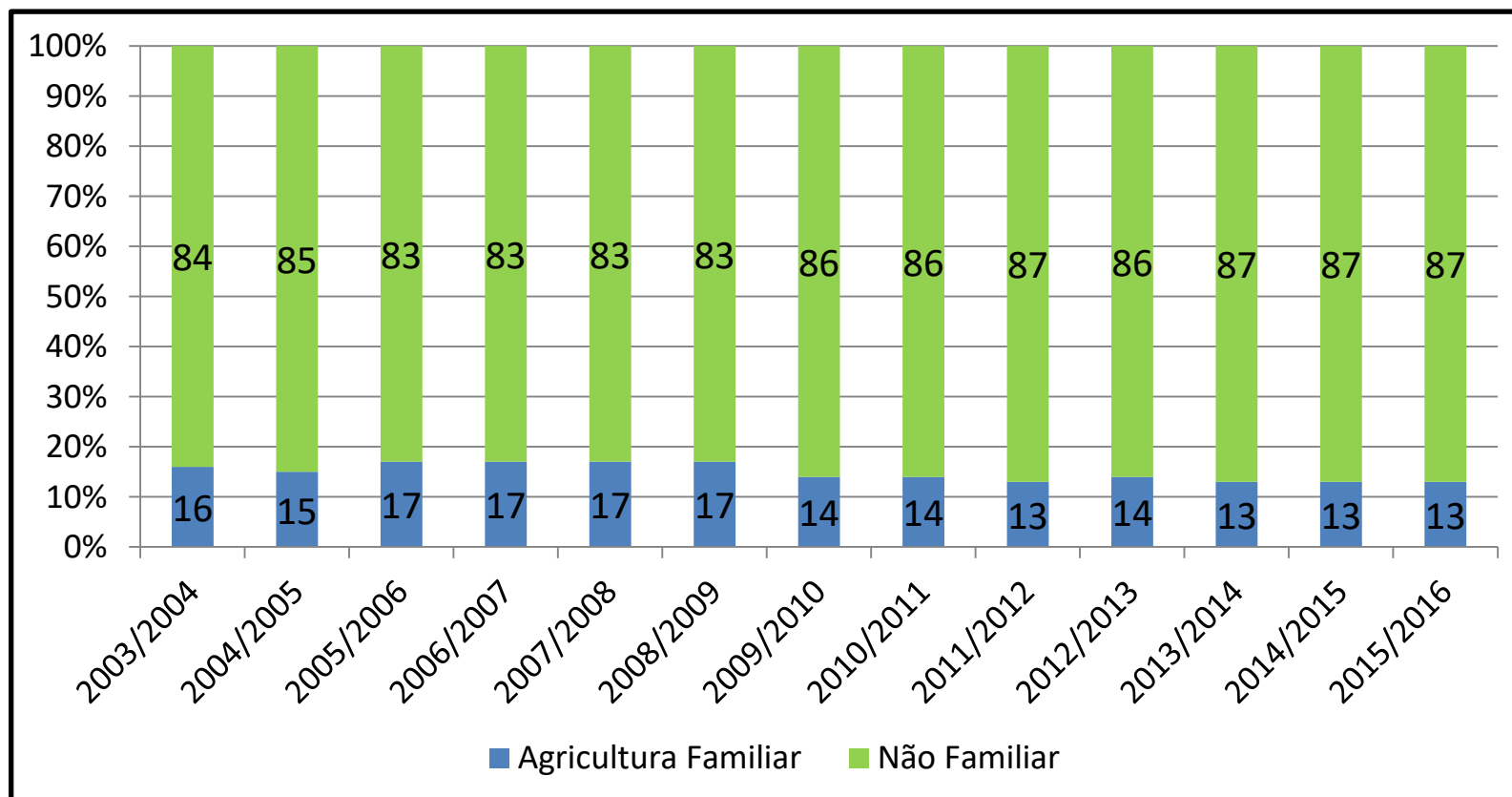
Mesmo assim, as causas estruturais
da pobreza prevalecem...

Tabela 4 – Número de estabelecimentos, área e pessoal ocupado na agropecuária brasileira, 2017

GRUPOS DE ÁREA	Nº ESTAB.	%	ÁREA (hectares)	%	PESSOAL OCUPADO	%
0-10ha	2.543.778	50,16	7.989.114	2,28	6.255.297	41,60
10-50ha	1.585.966	31,27	36.854.206	10,52	4.454.499	29,62
50-100ha	393.949	7,77	26.929.140	7,69	1.280.899	8,52
100-500ha	365.453	7,21	74.164.629	21,17	1.541.719	10,25
500-1000ha	54.683	1,08	37.864.983	10,81	361.327	2,40
Acima de 1000ha	50.865	1,00	166.451.258	47,52	1.031.025	6,86
Sem área	76.671	1,51	0	0,00	112.199	0,75
TOTAL	5.071.365	100,00	350.253.330	100,00	15.036.965	100,00

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE/SIDRA, 2019).

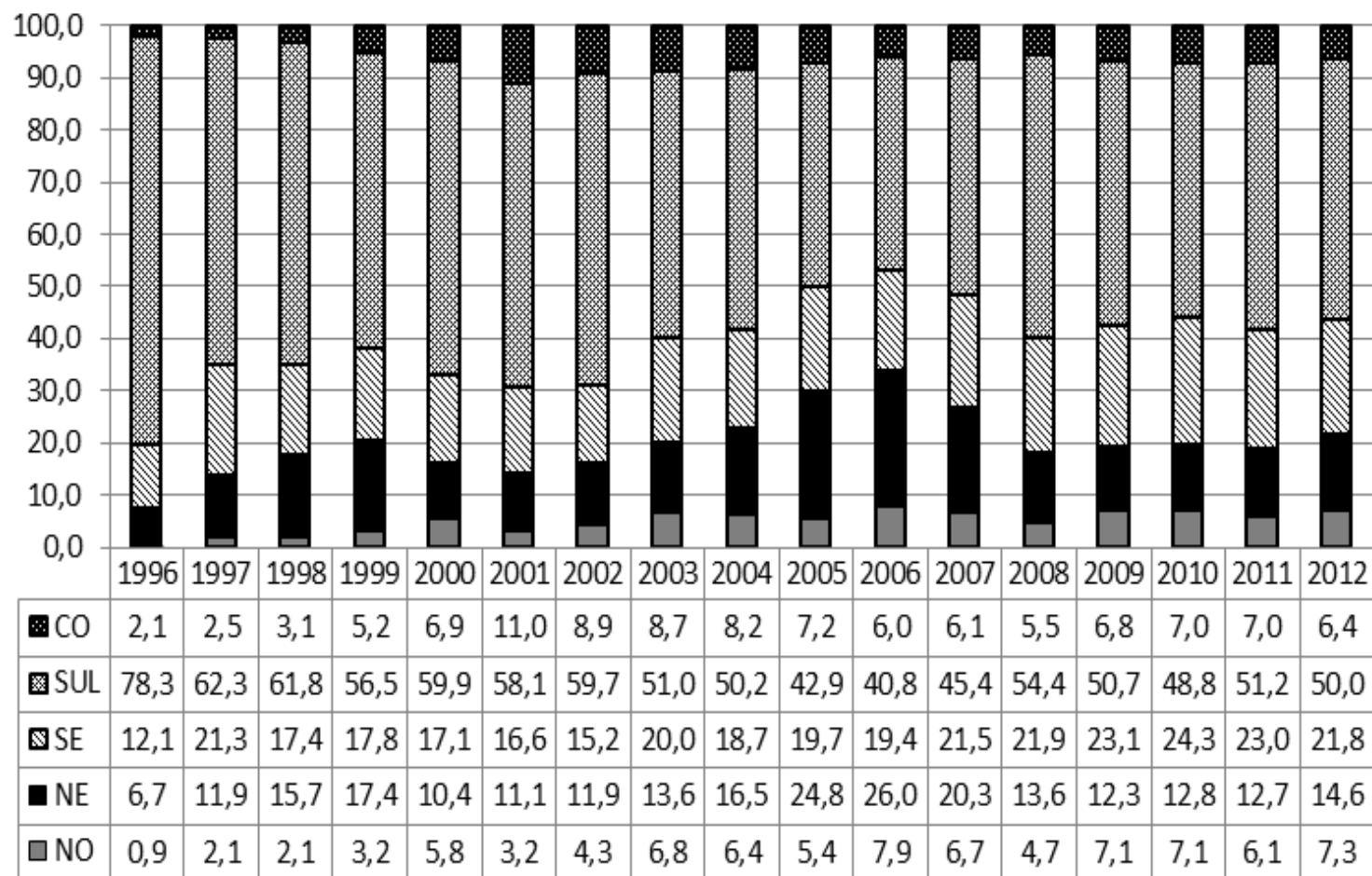
Gráfico 4 – Distribuição dos recursos programados do crédito rural por tipo de agricultor no Brasil – Safras 2003/2004 a 2015/2016 (Em %)



Fonte: SAF/MDA e MAPA (Planos Safra da Agricultura Familiar e da Agricultura Empresarial – vários anos).

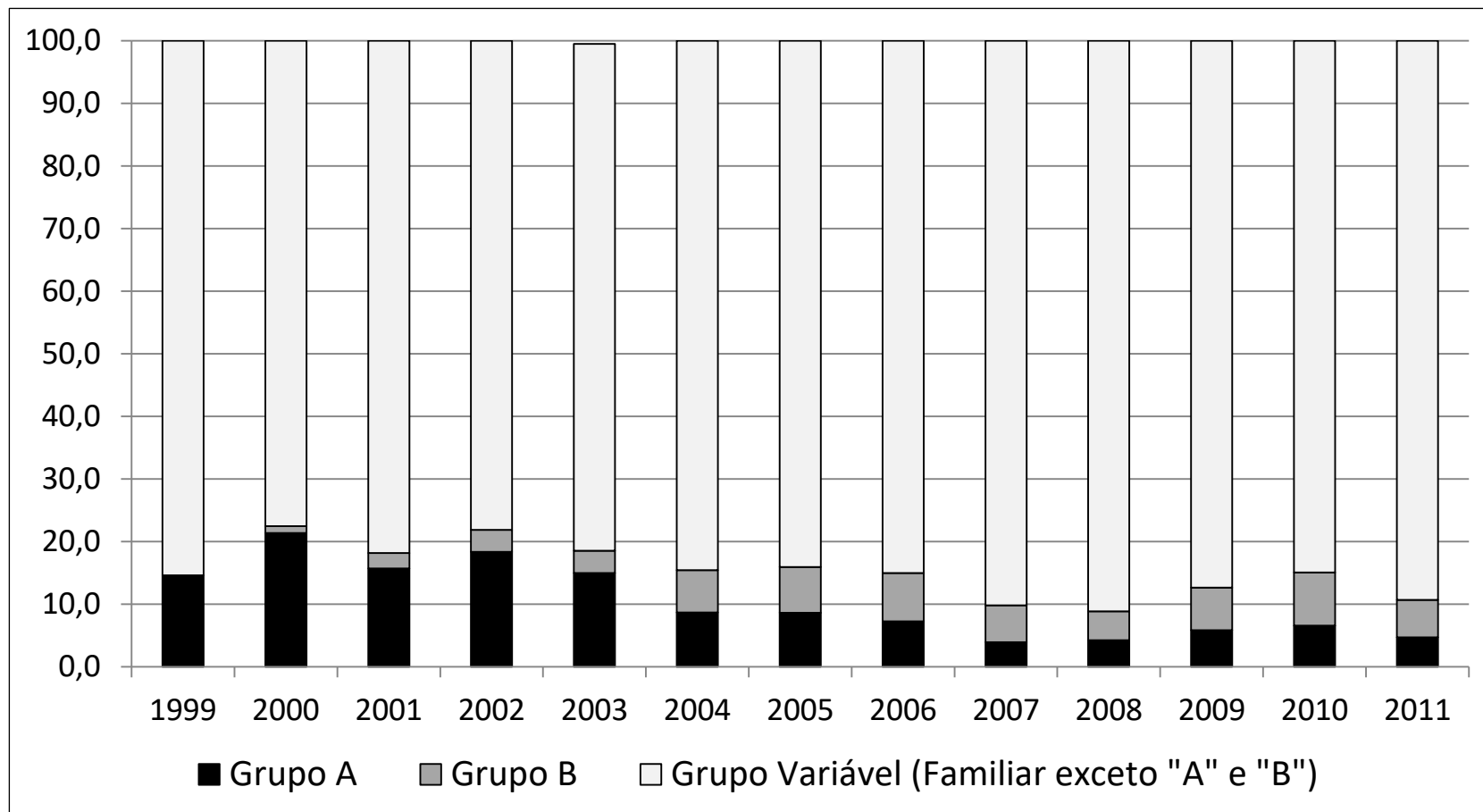
Nota: Dados organizados a partir de Bianchini (2015).

Gráfico 5 – Distribuição regional do crédito do PRONAF de 1996 a 2012 (Em %)



Fonte: 1996-1998: IPEA (2007); 1999-2012: BACEN (2014).

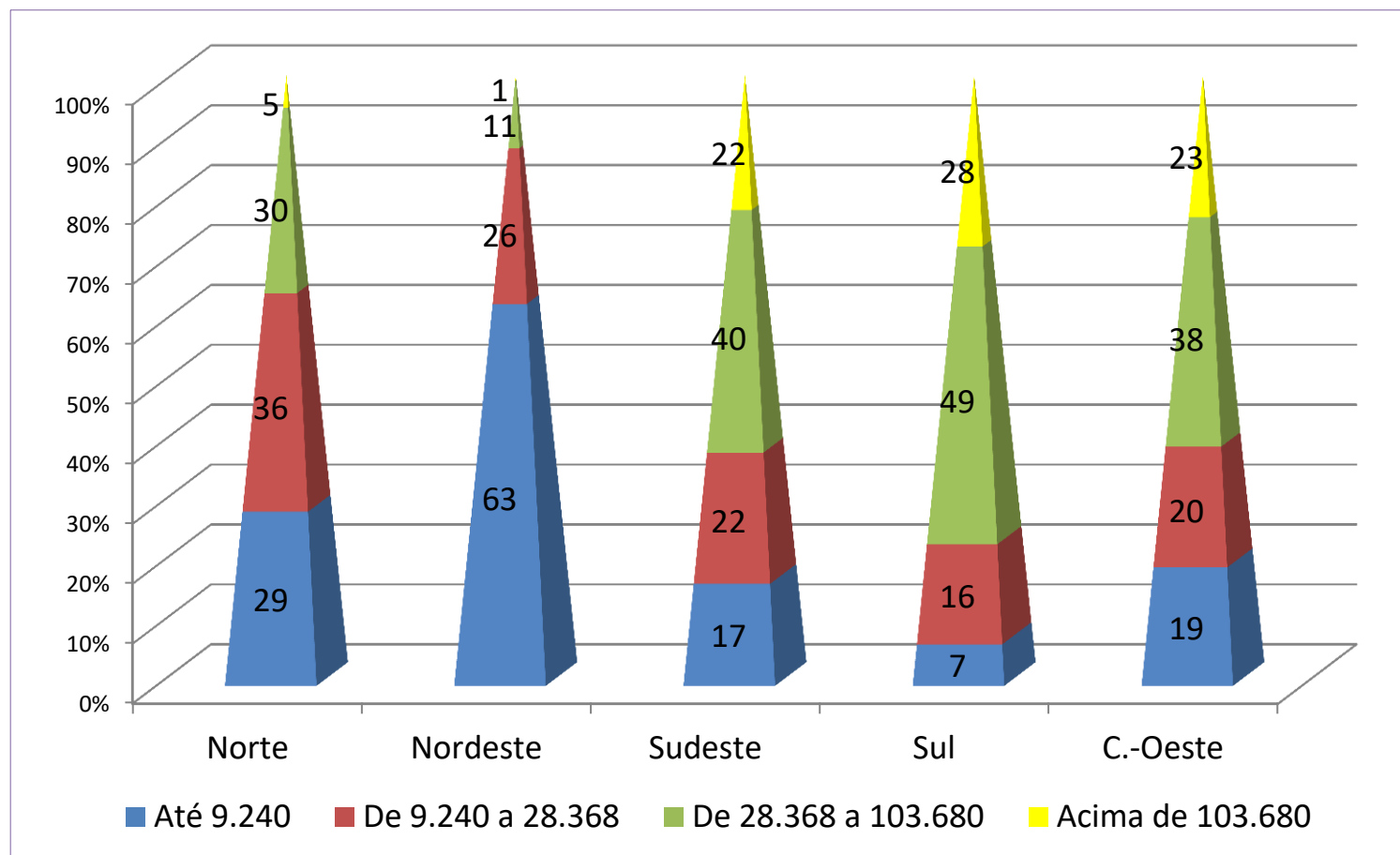
Gráfico 6 – Participação dos Grupos na distribuição do crédito rural do PRONAF – 2000 a 2011 (Em %)



Fonte: SAF/MDA (2013).

Nota: Dados organizados por Aquino e Schneider (2015).

Gráfico 7 – Distribuição do número de agricultores familiares com DAP segundo grandes regiões e por faixa de VBP anual – Dez./2014 (Em %)

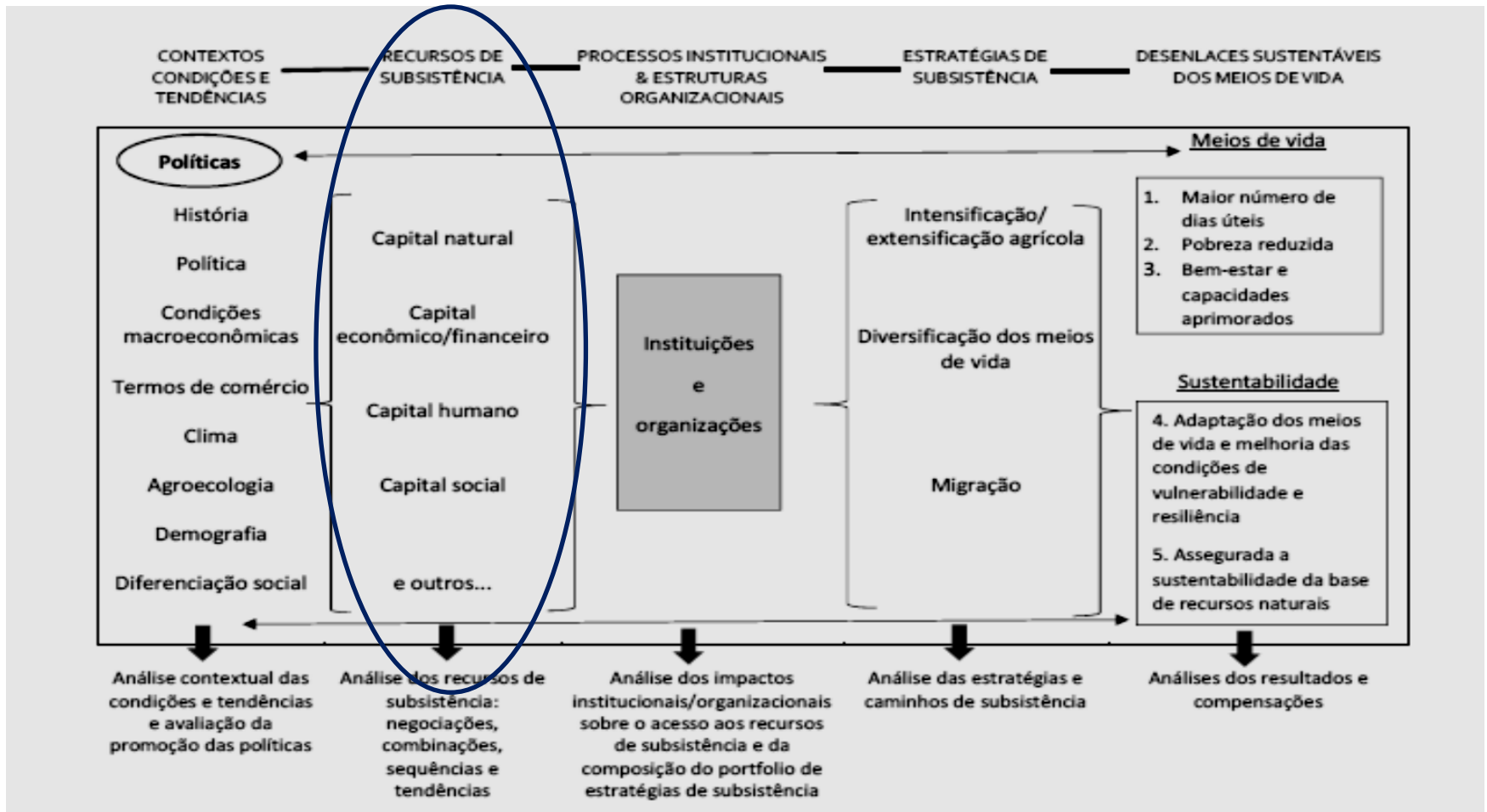


Fonte: SAF/MDA (2015, p. 10).

5 – PERFIL E DETERMINANTES DA POBREZA RURAL NA REGIÃO NORDESTE

- A região Nordeste, apesar dos avanços recentes, ainda concentra a maioria dos pobres rurais do Brasil;
- Os habitantes do campo nordestino vivenciam irregularidades climáticas periódicas. *Historicamente, as SECAS são um diabólico fator de interferência no cotidiano das populações dos sertões* (AB’SÁBER, 2012).
- MAS, conforme afirmavam autores clássicos como Josué de Castro,, Celso Furtado e Manoel Correia de Andrade (entre outros), **a pobreza regional é um problema de Economia Política e não culpa do meio natural do semiárido;**
- Procurando ir além da abordagem monetária, vários estudos com enfoque multidimensional já foram realizados tentando captar o perfil e os determinantes da pobreza rural nordestina (BUAINAIN; GARCIA, 2013; HELFAND; PEREIRA, 2012; SILVA JR.; SAMPAIO, 2005, 2011; SILVA; ARAÚJO; SOUSA, 2016);
- É possível, contudo, ampliar o horizonte de análise a partir da **ABORDAGEM DAS MEIOS DE VIDA SUSTENTÁVEIS – LIVELIHOODS APPROACH** (CHAMBERS; CONWAY, 1992; DFID, 1999; ELLIS, 2000; SCOONES, 1998; 2015; 2019), que tem como um de seus pilares a teoria das capacitações de Amartya Sen (1999; 2000; 2001);
- Para tanto, é preciso focalizar a atenção no **ESTOQUE DE ATIVOS DOS POBRES** (BEBBINGTON, 1999; CARTER; BARRETT, 2006; MOSER, 1998, 2007, 2008; MOSER; STEIN, 2011).

Figura 3 – Marco analítico dos meios de vida sustentáveis

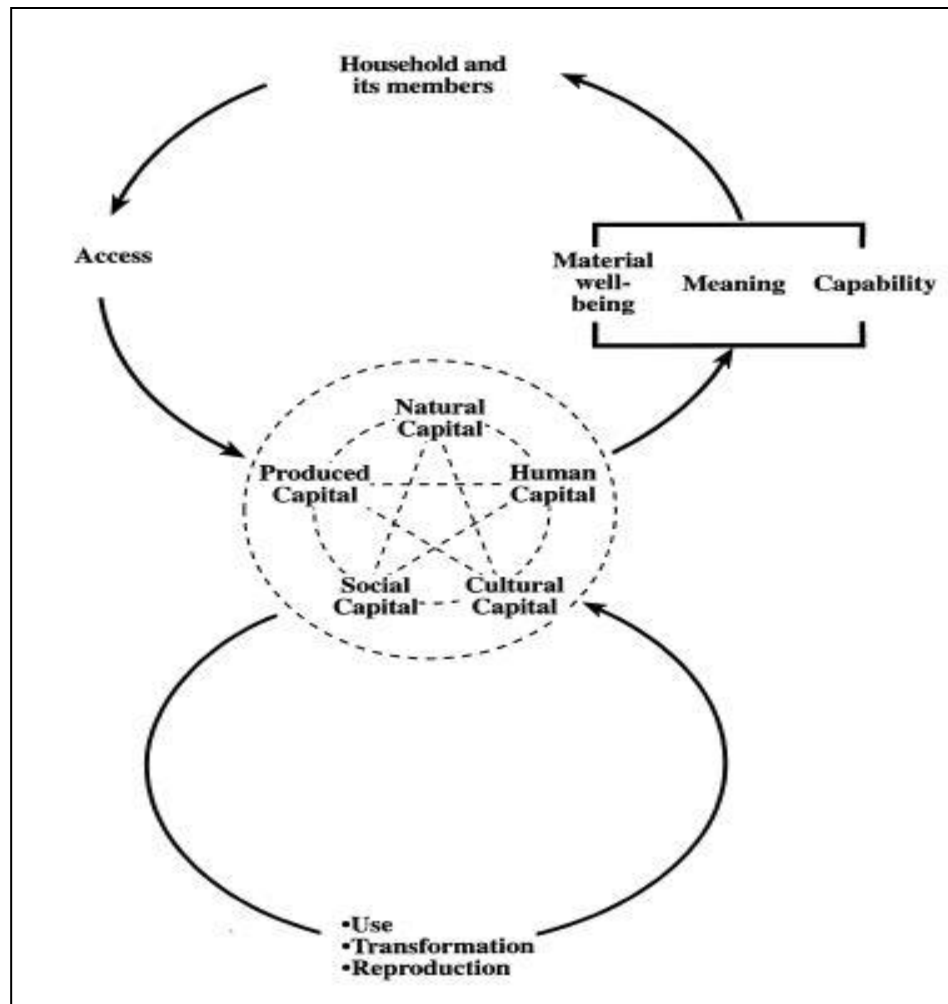


Fonte: Scoones (1998, 2015, 2019).

O papel-chave dos ativos

- Um **ativo** é um estoque de recursos naturais, humanos, financeiros e sociais, que pode ser adquirido, desenvolvido, aprimorado e transferido entre gerações.
- Os ativos podem ser agrupados em 5 grupos de capitais (ELLIS, 2000): **capital natural** (terra, água), **capital humano** (educação, assistência técnica), **capital físico/produzido** (máquinas, equipamentos, insumos), **capital social** (associações, cooperativas) e **capital financeiro** (renda, crédito).
- **Ativos não são simplesmente recursos que as pessoas usam para construir meios de vida.** Eles dão as pessoas a capacidade de ser e agir. Assim, a aquisição de ativos não é um ato passivo, mas está ligado ao **empoderamento** de indivíduos para ampliar suas capacidades de mudar o mundo em que vivem (BEBBINGTON, 1999; MOSER; STEIN, 2011).

Figura 4 – Assets, livelihoods and poverty



Fonte: Bebbington (1999)

NOSSA TESE:

- A pobreza rural no Nordeste é determinada por **MÚLTIPLAS CARÊNCIAS DE ATIVOS** (AQUINO et al., 2013; ...).
- Os ativos dos pobres são insuficientes (lack of assets) e vulneráveis a choques e tensões do contexto natural e social.
- Sem ativos, ou com ativos vulneráveis, os pobres não têm capacitações para funcionar e ampliar suas liberdades construindo meios de vida rurais sustentáveis.

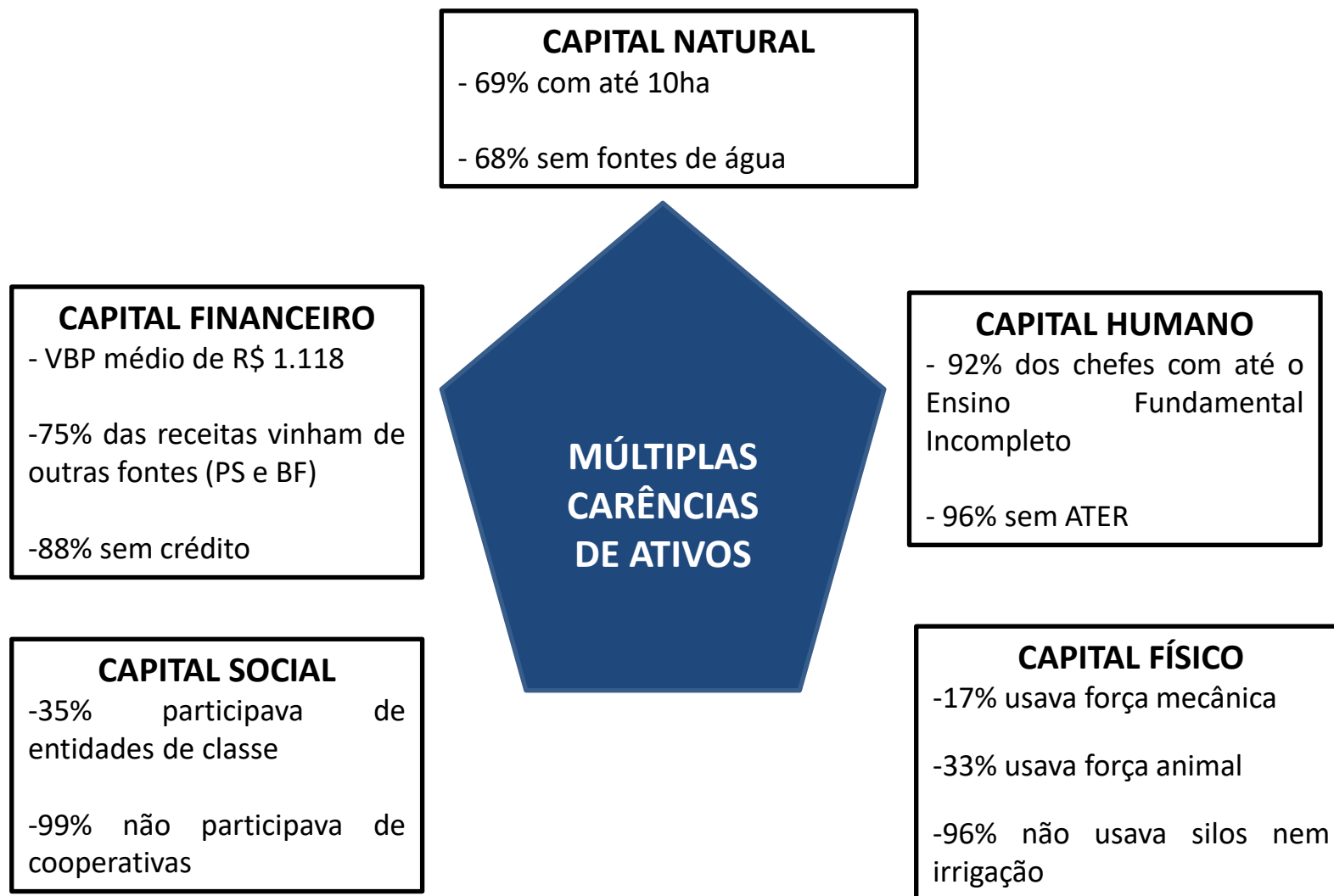
Tabela 5 – Estratificação da agricultura familiar nordestina por Grupos de renda do PRONAF na Safra 2006/2007

Categorias de AFs	Estabelecimentos	
	Número	%
A	212.091	9,70
B	1.567.863	71,69
C	238.209	10,89
D	45.698	2,09
E	11.072	0,51
Familiar Não PRONAF	112.198	5,13
Total Familiar	2.187.131	100,00

Fonte: Tabulações especiais do Censo Agropecuário 2006 (IBGE/SIDRA, 2012).

Nota: **A**=Assentados; **B**=Renda até R\$ 3 mil; **C**=Renda de R\$ 3 até 16; **D**= Renda de R\$ 16 a 45 mil; **E**=Renda de R\$ 45 a 80 mil; **Familiar Não PRONAF**= Renda acima de acima de R\$ 80 mil.

Figura 5 – Situação dos agricultores familiares pobres do Nordeste - 2006



Do exposto, surge uma conclusão:

- As políticas públicas de combate a pobreza e de desenvolvimento rural adotadas no Brasil nos últimos 20 anos, apesar de sua indiscutível importância, não conseguiram enfrentar as múltiplas carências de ativos dos pobres rurais!!
- Os limites apresentados, antes do agravamento da crise política e econômica que atingiu o país, têm várias explicações (FAVARETO, 2018, 2019; GRISA; SCHNEIDER, 2015; IPEA, 2019). Uma delas, sem dúvida, foi fragmentação e a baixa sinergia das políticas públicas.

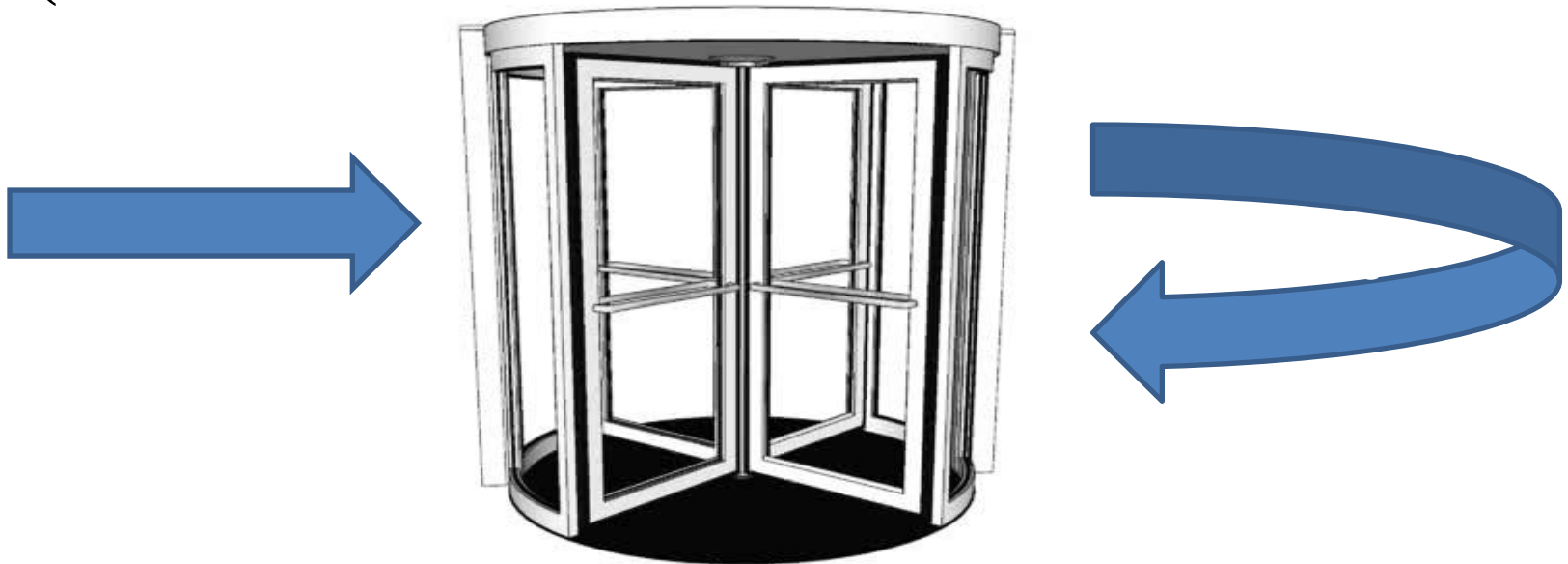
Tabela 6 – Número de domicílios rurais que recebem apenas o PBF e que recebem os recursos do programa “articulados” a outras políticas públicas no Rio Grande do Norte e no Rio Grande do Sul – julho/2014

ESTADOS	Total de domicílios rurais que recebem BF	Recebem apenas BF	Recebem BF e outros programas
RN	111.664	86,51	13,49
RS	81.259	99,56	0,44

Fonte: MDS/ CadÚnico/TABCAD (2015). Elaboração de Aquino et al. (2017).

Logo, as famílias rurais vulneráveis estão presas em “armadilhas de pobreza persistente” (CARTER; BARRETI, 2006) porque...

- SEM fortalecer os estoques de ativos dos pobres as “portas de saída da pobreza” proporcionadas pelas transferências monetárias de renda se transformam em “portas giratórias” (FAVARETO. 2018).



6 – RAZÕES DA PERSISTÊNCIA E DA VOLTA DA POBREZA RURAL NO BRASIL E NO NORDESTE

- Raízes históricas e contradições do modelo capitalista brasileiro, que é uma “máquina de produzir riqueza e desigualdades” (BRANDÃO, C.);
- Insuficiência e contradições das políticas públicas – viés setorial, privilegiamento e fragmentação...;
- Crise econômica e seca no Nordeste;
- Ajuste fiscal e desmonte das políticas públicas;
- **Permanência de uma grande desigualdade na distribuição dos ativos produtivos no campo e múltiplas carências de ativos das famílias pobres, criando “armadilhas de pobreza”.**

7 – O QUE FAZER? DESAFIOS DE UMA NOVA AGENDA DE COMBATE A POBREZA RURAL

- O Brasil precisa de uma nova agenda de desenvolvimento (rural-urbana);
- Manutenção das políticas de proteção social e garantia do poder de compra do salário mínimo;
- Implementar uma ampla política de desenvolvimento rural, em sintonia com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável/Agenda 2030, que tenha como meta o fortalecimento e acúmulo dos ativos dos pobres para além da renda monetária.



OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL





Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

SUSTAINABLE
DEVELOPMENT
GOALS

working for Zero Hunger

ENDING EXTREME POVERTY IN RURAL AREAS

Sustaining livelihoods
to leave no one behind

PARA CONSTRUIR A NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, É PRECISO ENTRE OUTROS ASPECTOS:

- Mobilização popular em defesa de um novo projeto de DR para país e de defesa dos direitos conquistados; e
- Incrementar estudos para avançar na compreensão do novo cenário brasileiro a partir do Censo Agropecuário 2017, da PNAD Continua, do CADÚNICO e de estudos de caso qualitativos focados em entender as múltiplas carências dos pobres e os bloqueios que eles enfrentam para construir meios de vida sustentáveis.

OBRIGADO PELA ATENÇÃO!

joaciraquino@yahoo.com.br