

POLÍTICAS AGRÁRIAS PARA O COMBATE DA POBREZA E EXTREMA POBREZA NO MEIO RURAL DO BRASIL: UM PROBLEMA DE INVISIBILIDADE

Roberto Kiel¹

Resumo: Este artigo foi desenvolvido para discutir o potencial das políticas agrárias, especialmente da reforma agrária, na diminuição da pobreza e extrema pobreza rural no Brasil. Nele são comparadas as diversas linhas da pobreza, discutidas as estatísticas mais recentes da população rural e da estrutura agrária brasileiras, e apontados alguns caminhos para políticas públicas voltadas à miséria no meio rural.

Palavras-chave: Linha da Pobreza; Extrema Pobreza; Reforma Agrária; Regularização Fundiária e Minifúndio.

Abstract: The purpose of this paper is to evaluate the effectiveness of agrarian policies, in particular those policies towards land reform aimed at reducing poverty and extreme rural poverty in Brazil; in this study, the latest census data was used to examine the characteristics of the rural population and the agrarian structure in Brazil, which allowed an assessment of different poverty lines; moreover, new paths to improve public policies aimed at reducing human misery in rural areas are recommended.

Keywords: Poverty line; Extreme Poverty; Land Reform; Land Tenure Regularization; Small land.

¹Eng. Agrônomo, Perito Federal Agrário do Incra do Rio Grande do Sul, M.Sc. em Sensoriamento Remoto pela UFRGS. roberto.kiel@incra.gov.br.

Introdução

No início do seu mandato, o Presidente Lula definiu o combate à fome como o diapasão para todas as políticas sociais e o amadurecimento dessa diretriz foi potente para organizar a institucionalidade de seu governo na forma, por exemplo, do Ministério do Desenvolvimento Social e das várias iniciativas de desenvolvimento social e econômico que floresceram em quase todas as áreas.

O conjunto dos esforços traduziu-se em políticas importantes como o Fome Zero, o Bolsa Família e os programas voltados para a agricultura familiar, além da melhoria e ampliação da cobertura da Previdência e a sistemática elevação do salário mínimo. O resultado concreto foi uma significativa redução do número de brasileiros miseráveis, que ao longo de seu mandato caiu de 28% para 15% da população brasileira quando pelo menos 20 milhões de pessoas superaram a linha da miséria.

No início governo da Presidenta Dilma, desta vez, o diapasão escolhido foi a própria pobreza, para a qual não é possível aceitar outra meta que não a sua erradicação, haja vista seu lema " Brasil – País Rico é País sem Pobreza". Porém se sabe que este desafio é tão necessário, quanto complexo e os tempos políticos, medidos em mandatos, não são convenientes para sua solução derradeira.

Independente do tempo até a meta, o certo é que se inicia um grande projeto estratégico de desenvolvimento social e econômico para o País em bases democráticas, distributivas e sustentáveis.

Carece, porém, ao conjunto do governo, uma definição clara do conceito de pobreza (extrema) e de como medi-la, pois é dramática a situação do formulador de políticas públicas que precisa fixar o alcance de suas propostas e localizar os públicos alvo, uma vez que está diante muitas e diferentes linhas de pobreza, propostas pelo próprio governo, academia e até organismos internacionais.

Diagnóstico e Público Alvo

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por exemplo, propõe R\$ 112,06/mês-pessoa como a linha da pobreza, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) R\$ 144,00/mês-pessoa e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) um quarto de salário mínimo (R\$ 135/mês-pessoa), já o Banco Mundial com U\$ 1,25/dia-pessoa, cerca de R\$ 68/mês-pessoa (atualizando monetariamente: U\$ 2,00).

Patamares tão discrepantes implicam em grandes diferenças entre as tentativas de estimar os públicos potenciais para programas de combate à pobreza e à pobreza extrema. Em números aproximados, o Ipea aponta para 13,5 milhões

de brasileiros pobres, a FGV para 28 milhões e o IBGE para 20 milhões, já o Banco Mundial (BIRD, 2003), conforme seu estudo de 2003, utilizando a linha de pobreza mais baixa, estima em 22 milhões o contingente de brasileiros pobres apenas no sudeste e nordeste, dos quais, mais ou menos, 10 milhões estão no meio rural destas regiões; daí que a definição de uma Linha da Pobreza oficial deve fazer parte do conjunto das primeiras medidas do que se pretende que seja o plano de governo.

Por outro lado, todas estas estimativas estão baseadas em linhas de pobreza medidas por certa quantidade de renda monetária, calculadas a partir de metodologias consolidadas, porém economicamente unidimensionais. No entanto, se sabe que a pobreza e a pobreza extrema são fenômenos de natureza multidimensional, tanto que é crescente o número de pesquisas sobre fome e miséria no mundo, que partem deste pressuposto e, assim, na medida em que buscam o entendimento mais amplo das causas destes fenômenos, também apontam caminhos mais sólidos para vencê-los com medidas estruturantes.

Neste prumo está o recente Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010) e intitulado sugestivamente "A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano".

Ele revitalizou de forma importante o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ao propor seu ajuste pela desigualdade, de forma a ressaltar a tendência, nos países estudados, daqueles com menor desenvolvimento humano, de possuírem perdas maiores no desenvolvimento humano, relacionadas a uma desigualdade maior.

As diferenças computadas entre o IDH e o IDH Ajustado à Desigualdade serviram para computar o novo Índice de Gênero (IDG), o qual por valorizar indicadores como a taxa de mortalidade materna e a representação feminina nos parlamentos, é capaz de captar diferenças na distribuição das realizações entre mulheres e homens.

É, no entanto, ao propor o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que o relatório do PNUD avança, de fato, na contribuição do estudo da pobreza e da pobreza extrema, as causas e os meios para vencê-las. O IPM identifica privações nas mesmas dimensões do IDH, a saber: a saúde, a educação e os padrões de vida, porém permite ressaltar o conjunto das pessoas multidimensionalmente pobres e relacionar em quais dimensões enfrentam privações no nível familiar, complementando eficazmente as abordagens baseadas apenas na renda.

O IPM é abrangente, pois usa 10 indicadores para determinar a pobreza e

três privações para considerar uma família como pobre, além disso, é flexível, pois pode ser decomposto por região, etnia e outros grupos, bem como por dimensão, e pode ser adaptado para estudos de âmbito nacional.

Este novo índice revisa para cima o número de pessoas em estado de pobreza no conjunto dos 104 países avaliados que representam 78% da população mundial. Segundo o IPM há 1,75 bilhões de indivíduos que vivem na pobreza e com multiprivações, ou seja, quase um terço das populações totais. A estimativa anterior mais utilizada era de 1,44 bilhões de pessoas calculada pela linha fixa de renda diária de US\$ 1,25 proposta pelo Banco Mundial, utilizando o dólar corrigido pela paridade do poder de compra, que considera a variação do custo de vida entre os países.

No Brasil o IPM revela que 9,6 milhões de brasileiros (5,2% da população) estão na pobreza extrema, outros 16 milhões (8,5%) vivem em pobreza multidimensional e, mais 24 milhões (13,1%) estão ameaçados de entrar nessa condição. Há, também, 20,2% de habitantes com ao menos uma grave privação em educação, 5,2% em saúde e 2,8% em padrão de vida.

Estes resultados podem ser comparados com os dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2009 pelo IBGE, por meio dos estudos da pesquisadora Sônia Rocha (ROCHA, 2006; 2011). Neles ela estabelece linhas de pobreza e de indigência² para diferentes regiões e conforme áreas urbana, metropolitana e rural. A metodologia é consistente e está baseada nas cestas alimentares da Pesquisa Sobre Orçamentos Familiares (POF), também do IBGE.

Em termos nacionais a pesquisadora aponta para uma estimativa de 9,6 milhões de indigentes, exatamente o resultado do IPM. Ambos são resultados consistentes com o público potencial estimado para o programa Bolsa Família, que é 10 milhões, encontrado através de uma linha de pobreza extrema da renda familiar per capita mensal fixada em R\$ 70,00.

Os resultados, ao corroborarem, sugerem uma alta correlação, de forma que se pode recomendar a adoção dos estudos, haja vista a vantagem deles delimitarem o conjunto dos pobres e dos indigentes residentes no meio rural do País.

²Pobres: indivíduos cuja renda familiar per capita é inferior ao valor que corresponderia ao necessário para atender a todas as necessidades básicas (alimentação, habitação, transporte, saúde, lazer, educação, etc.). Indigentes: aqueles cuja renda familiar per capita é inferior ao valor necessário para atender às necessidades básicas de alimentação.

Assim, a população brasileira de 185 milhões em 2009 tem o percentual de 15,2% no meio rural, ou seja, 28 milhões de indivíduos, dos quais se pode esperar que 6,2 milhões (22%) estejam na pobreza e outros 2,7 milhões (9,6%) na pobreza extrema (i.e. indigentes).

Olhar a evolução da pobreza e da indigência, considerando o subgrupo dos dados nacionais pesquisados desde 2004³, permite ver que a pobreza rural está caindo perto de 6% ao ano e a da indigência rural a 4%, reforçando duas expectativas: primeiro, que as medidas sócio-econômicas do governo Lula deram resultados significativos, segundo, que a indigência possui uma resiliência maior.

Já ao examinar a distribuição da pobreza e da indigência rurais no país em 2009, se torna flagrante a concentração delas no nordeste. Nesta região estão 4,6 milhões de pobres (74%) e 2 milhões de indigentes (75%). As regiões rurais do norte e sudeste possuem pesos parecidos: no norte estão outros 8% dos pobres e quase 9% dos indigentes, no sudeste estão mais 9% dos pobres e 7% dos indigentes. Os pesos do centro-oeste e do sul são próximos: em cada uma destas regiões estão aproximadamente mais 5% dos pobres e 4% dos indigentes rurais.

Políticas Agrárias de Combate à Pobreza e à Pobreza Extrema No Meio Rural Brasileiro

Sob a luz dos resultados do PNUD e da pesquisadora Sônia Rocha, é possível propor ações de combate à pobreza e à pobreza extrema rurais considerando:

- A concentração delas no nordeste brasileiro.
- O público potencial de 3 a 6,6 milhões de pessoas, dependendo do corte na linha da pobreza ou pobreza extrema. As regiões norte e sudeste do País, com públicos estimados da mesma forma acrescentam 0,2 e 0,7 milhão cada uma.
- A maior resiliência da pobreza extrema. Fundamental para respeitar, na fase de formulação das políticas, as especificidades de cada público, os determinantes locais e territoriais e as dimensões de gênero, raça e idade.
- A condição de inclusão injusta na agricultura familiar dos agricultores e agricultoras familiares pobres e extremamente pobres, que não conseguem transpor as barreiras de acesso às políticas públicas de desenvolvimento rural disponíveis, tão pouco às políticas sociais de direitos universais, donde são invisíveis.

³Ano a partir do qual o norte rural começou a ser coletado gerando séries completas para todo o território nacional.

A questão da invisibilidade da pobreza e da pobreza extrema rurais aos olhos do Estado pode ter várias causas, mas em maior ou menor grau, todas se relacionam com o fator de produção terra e com o acesso aos recursos naturais inerentes a ele.

Sob esta ótica, é possível propor uma divisão dentro do público potencial que se assenta sobre a presença de terra suficiente ou não para estas famílias – neste caso a ausência de terra é a condição mais grave de acesso insuficiente. Há, portanto, agricultores e agricultoras familiares pobres e extremamente pobres com terra suficiente, com terra insuficiente e sem terra.

Para Agricultores e Agricultoras Familiares com Terra Suficiente

Nas famílias com terra suficiente, a condição de inclusão injusta deve emanar, principalmente, da ausência da cobertura de políticas sociais e de desenvolvimento rural. Fato superável pela expansão e qualificação das políticas públicas de transferência de renda, financiamento produtivo, financiamento habitacional, assistência técnica, educação e saúde.

É claro que a inclusão justa destas famílias não ocorrerá mecanicamente, tão pouco será fácil, porém, o esforço necessário contempla mais ajustes e qualificações nas políticas públicas disponíveis, do que o desenho de novas formas de ação.

Nesta categoria também estão diversas famílias beneficiárias da reforma agrária que ainda não atingiram um nível de desenvolvimento sócio-econômico suficiente, seja porque a implantação do projeto de assentamento ainda não foi finalizada, seja porque as condições locais são muito adversas e, por isso, exigem complementos na infraestrutura, saneamento e serviços, e determinam um prazo maior para o desenvolvimento sócio-econômico destas comunidades atingir níveis sustentáveis.

Em que pese estas famílias assentadas não sofrerem da invisibilidade aludida e já terem iniciado o caminho para fora da pobreza (extrema)⁴, devem ser contempladas no conjunto das ações, com a aceleração das ações previstas de implantação e priorização dentro da programação operacional da autarquia.

⁴O Incra assentou perto de 380 mil famílias no nordeste desde 1995, cifra perto de um milhão e meio de indivíduos. A pesquisa da Avaliação da Qualidade dos Assentamentos (<http://pqra.incra.gov.br/>) em seus dados preliminares, captou em 2010 problemas de renda em menos de 20% delas, um percentual admissível porque 14% (50 mil) foram assentadas nos três últimos anos, tempo insuficiente para estabelecer sistemas produtivos sustentáveis.

Para Agricultores e Agricultoras Familiares Sem Terra

Similar ao subconjunto dos agricultores e agricultoras familiares com terra suficiente, a Reforma Agrária implementada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) também assegura alguma visibilidade para estas famílias, porém o viés no atendimento do público mobilizado socialmente exige aperfeiçoamentos nas ações de identificação e cadastro do público alvo; estimado em torno de 80 mil famílias no nordeste, segundo os dados do INCRA e da Ouvidoria Nacional Agrária.

Neste caso, o primeiro esforço deve ser na democratização do cadastro e identificação de candidatos, para se tornar mais ativa, voltada também para os demandantes passivos, que não pertencem aos movimentos sociais e não estão nos acampamentos. A priorização da seleção ativa dos beneficiários deve ser orientada para o atendimento das famílias mais expostas à miséria, diferenciando favoravelmente as mulheres – inclusive solteiras – e os jovens.

Definição de metas para a captação de políticas de segurança social destinadas às famílias cadastradas durante o período de espera até o acesso à terra - o que pode durar de meses a vários anos. Neste caso se trata de assegurar, durante o tempo de espera, pelo menos, condições mínimas de moradia, saneamento, serviços sociais, educação, saúde e alimentação, diretamente ou por transferência de renda.

A viabilidade desta medida, em grande parte, depende de alteração na legislação atual, de forma que seja permitido o acampamento provisório das famílias sem terra dentro dos assentamentos já existentes. Há vários acampamentos que poderiam ser deslocados para os assentamentos já consolidados nas proximidades, onde as famílias poderiam acessar as políticas públicas disponíveis com mais racionalidade, mesmo que transitoriamente, além de disporem da infraestrutura coletiva e justificarem, inclusive, investimentos em habitações e cozinhas coletivas, espaços educativos e transporte escolar.

Por fim, é possível criar, como medida emergencial para os casos de extrema pobreza e difícil obtenção de terras, incentivos para que as famílias já assentadas e consolidadas aceitem, temporariamente, para coabitar em seus lotes com as famílias cadastradas, de forma que estas possam participar da vida produtiva e social dos assentamentos.

Para Agricultores e Agricultoras Familiares Com Terra Insuficiente

Trata-se aqui de um contingente extremamente grande de agricultores e agricultoras extremamente pobres que habitam minifúndios no nordeste.

Esta condição injusta e desigual dos minifundiários é a principal causa da sua invisibilidade diante das políticas públicas vigentes, porque não conseguem superar as barreiras de acesso. Estão impedidos para o desenvolvimento sócio-econômico, sem educação nem saúde e, por outro lado, precisam dedicar tanto tempo à sobrevivência, que não conseguem se organizar para participar da vida política de suas localidades e reivindicar melhorias.

Estes agricultores e agricultoras familiares em condição de inclusão injusta dificilmente são captados pelas políticas de reforma agrária, haja vista o foco excessivo no atendimento dos trabalhadores rurais sem terra e socialmente mobilizados. Este fato deixa as oportunidades opacas, em que pesem os atendimentos indiretos, quando os filhos assentados levam os pais para morar em seus lotes.

De outro lado, a insuficiência de terra, na maioria das vezes, está acompanhada de outras dificuldades que se acoplam, reforçando a armadilha da miséria em que estas famílias estão presas. O solo infértil, a água insuficiente e sistemas produtivos com baixíssima produtividade do trabalho e sem responsividade ao financiamento produtivo estão presentes em quase todos os minifúndios do nordeste. Sem dúvida um círculo vicioso difícil de ser quebrado, se não forem formuladas políticas específicas para este público.

Tanto é assim, que a mais rasa investigação da condição destes minifúndios identificará que é impossível eles acessarem, por exemplo, o Pronaf, porque não possuem produção suficiente para garantir a operação de crédito e não há o que se falar de garantias reais, pois nem a terra está regularizada na grande maioria dos casos.

Esta parcela de minifundiários extremamente empobrecidos da agricultura familiar brasileira pode ser captada no Censo da Agricultura Familiar do IBGE (IBGE, 2006) que revelou haver 4,3 milhões de estabelecimentos familiares no Brasil e que a metade deles está no nordeste (2,2 milhões), ocupando apenas 35% da área total da agricultura familiar, com a menor média do Brasil: 13 hectares por estabelecimento.

Os dados acima podem ser complementados quanto à renda pelo estudo do Banco Mundial sobre a pobreza rural no norte e nordeste do Brasil. Este estudo revelou que, além de 15% das propriedades familiares destas regiões serem chefiadas por mulheres, no nordeste perto de 50% delas são menores que 10 hectares e a propriedade média tem 5,1 hectares.

Neste conjunto estão famílias minifundiárias de 4,7 pessoas que dispõem de até 2 hectares e auferem, na média, uma renda mensal de R\$ 102,00, 58%

advinda da produção agrícola, 15,7 de salários e 9,5% de rendas não agrícolas; daí que o terço mais pobre destes agricultores e agricultoras sobreviva na extrema pobreza, com renda média mensal de R\$ 61,00 per capita, sem nunca ter acessado o crédito rural, pois não é mais que 2% a quantidade dos que receberam algum tipo de assistência técnica.

Diante destes resultados fortes, pode-se estimar que há 1 milhão de famílias minifundiárias só no nordeste sobrevivendo na extrema pobreza sobre posses com no máximo 5 hectares, possivelmente sem água suficiente, tão pouco acesso à saúde e à educação.

Desta forma não parece possível equacionar uma proposta de ação sem levar em consideração a necessidade básica de promover o reordenamento agrário destas regiões pobres do nordeste, onde estão concentrados os minifúndios.

As ações de regularização fundiária desenvolvidas nos últimos anos pelo Incra em parceria com órgãos de terras dos estados nordestinos, especialmente no Ceará e no Rio Grande do Norte, além de resultarem em metas numerosas⁵, permitiram a construção compartilhada de um detalhado cadastro sobre a realidade sócio-econômica destas famílias e suas necessidades urgentes.

Sob a luz destas informações, a proposta de reordenamento agrário para esta região pode ser bem focada e bastante simples e deve iniciar por estudos preliminares a partir dos dados disponíveis, para encontrar os territórios rurais mais deprimidos, onde se espera a concentração maior dos minifúndios e da extrema pobreza. Atenção especial deve ser dedicada para a identificação de comunidades quilombolas.

Um segundo passo é o cadastramento destas famílias com dupla função, de um lado suprirá de dados o Sistema Nacional de Cadastro Rural para iniciar os processos de regularização fundiária dos posseiros (colateralmente identificar terras potencialmente devolutas e ou griladas), de outro permitir que as famílias devidamente identificadas possam acessar os serviços de proteção social e as políticas públicas de transferência de renda, por meio de seus municípios, desde o início das ações.

O cadastramento dará as informações geográficas necessárias para garantir

⁵Em 2010, segundo o Balanço de Gestão 2010 do INCRA, foram tituladas mais de 100 mil famílias desde o início do programa de regularização fundiária no nordeste.

que o Incra elabore, ou dê os meios para que sejam elaborados, Planos Locais de Desenvolvimento Agrário (PLDA) para as comunidades identificadas, inclusive quilombolas, onde os níveis de pobreza recomendem ações emergenciais.

Os PLDAs devem ser elaborados em parceria com os estados e municípios e visar, essencialmente, a captação dos recursos necessários (físicos e financeiros) para que cada comunidade alcance a segurança alimentar e um patamar mínimo de qualidade de vida. Para tanto devem prever a infraestrutura necessária, moradias dignas, água suficiente, saneamento básico e estradas, além do acesso à saúde e educação. Recomenda-se que constem, também, ações dirigidas para mulheres e crianças, considerando estes públicos como os mais vulneráveis na pobreza extrema.

Em todas as localidades onde houver viabilidade técnica e econômica, os PLDAs devem incorporar a previsão de toda a infraestrutura complementar (energia elétrica, sistemas mais complexos de tratamento de dejetos, equipamentos coletivos, etc.) e demais serviços (inclusão digital, capacitações, assistência técnica, etc.).

É necessário que os PLDAs sejam acompanhados de perto por todas as entidades e órgãos envolvidos, porém parece fundamental que a coordenação ocorra compartilhada entre o poder local, com representantes da sociedade civil envolvida, na forma de conselhos de combate à pobreza.

Os conselhos, ou outras formas de governança, são importantes para permitir que os diversos PLDAs possam ser articulados em um planejamento regional para atrair novas oportunidades e racionalizar recursos. Esta medida se mostra importante ao se considerar que as ações de combate à pobreza se tornam mais eficazes quando são implementadas de baixo para cima, com forte participação e controle social, desta forma contribuem para a organização social das comunidades, agregando valor substancial a este tipo de política pública.

Concomitante à elaboração e implantação dos PLDAs, deve iniciar uma ampla e massiva titulação das posses familiares, minifúndios ou não, para que se inicie o processo de inclusão produtiva destas famílias.

Esta medida tem dois objetivos: operar a reconstrução da cidadania destas famílias, reconhecendo-as pelo Estado e libertando-as da situação de pequenos posseiros sem direito ao futuro; e a identificação colateral das grandes propriedades rurais nas proximidades das comunidades atendidas, que serão alvo de retomada, se comprovada a posse ilegal das terras devolutas, ou então,

para compra⁶ pelo INCRA, pelo Estado, ou por ambos.

A finalidade de obter estes imóveis para o reordenamento agrário destas comunidades é fundamental, porque com base na legislação da colonização, é possível implantar nestes imóveis Projetos Coletivos de Economia Solidária (PCES) voltados para a produção de alimentos e agregação de valor. Esta medida é necessária porque, embora a incorporação de áreas diretamente nos minifúndios não deva ser descartada, esperam-se muitas dificuldades operacionais para sua realização.

Os PCES têm a potência necessária para destravar a baixa produtividade do trabalho e elevar o valor da parcela do trabalho agrícola na renda das famílias pobres. Isto será possível se estes projetos partirem de uma escala razoável, com financiamentos assegurados e adotarem tecnologias apropriadas, intensivas em capital e trabalho.

Nestas condições se espera o transbordamento dos efeitos da implantação destes projetos para o conjunto das famílias, na medida em que os PCES promovam a contratação da mão de obra das próprias famílias envolvidas, na forma de cooperativas de produção e trabalho solidárias e, assim, incrementem diretamente a renda do seu trabalho agrícola.

Outro aspecto positivo da inserção das famílias diretamente no processo produtivo é a capacitação em trabalho, assessorada pela assistência técnica, para que uma parcela desta renda extra e dos novos conhecimentos adquiridos faça florescer processos produtivos mais eficientes nas propriedades familiares, impactando positivamente a produção de subsistência imediatamente, em seguida à renda agrícola.

Resumo à guisa de conclusão

A presente proposta discute a pobreza e a extrema pobreza no Brasil rural, seus determinantes, sua concentração no nordeste seguido pelo norte, e alguns caminhos para libertar delas agricultores e agricultoras que sobrevivem na miséria.

Um segundo esforço contemplado aqui foi a revisão do estado da arte sobre a quantificação e qualificação da pobreza rural no Brasil, de forma a delimitar o público potencial para estas ações de combate à miséria.

⁶Devem ser adquiridos, ou desapropriados pelo interesse social e não para fins de reforma agrária, pois assim a finalidade do imóvel não fica consignada à para projetos de assentamentos.

Adota-se aqui o percentual de 15,2% da população brasileira habitando no meio rural; são 28 milhões de indivíduos dos quais 6,2 milhões (22%) vivem na pobreza e outros 2,7 milhões (9,6%) na pobreza extrema.

O foco proposto para a superação desta condição está no nordeste rural do Brasil, onde estão 74% dos pobres e 75% dos extremamente pobres. O público potencial foi definido, então, em 4,6 milhões de pobres e 2 milhões de extremamente pobres, computando o total máximo de 6,6 milhões de indivíduos ou 1,4 milhão de famílias com 4,7 membros em média.

A concepção multidimensional da pobreza foi debatida e assumida, firmando a necessidade de contemplar, na formulação das políticas públicas de combate à pobreza e pobreza extrema, uma abordagem baseada não apenas na renda - um parâmetro importante.

Corroboram com esta decisão os resultados recentes da pesquisa de desigualdade de rendimentos no meio rural. Ela revelou que o capital físico, mormente a terra, é o principal determinante da concentração da renda agrícola.

Apar destas informações, se propõem possíveis Políticas Agrárias de Combate à Pobreza e à Pobreza Extrema no Meio Rural Brasileiro que considerem a distribuição da pobreza, o público potencial e sua natureza, obedecendo à seguinte subdivisão, conforme a presença do principal fator de produção.

Agricultores e Agricultoras com Terra Suficiente

- Ampliação qualificada das atuais políticas públicas de desenvolvimento social e econômico, ressaltando-se a importância da adaptação das ações para a realidade do meio rural e para as características intrínsecas das famílias de agricultores e agricultoras pobres e extremamente pobres, especialmente no que diga respeito às barreiras de acesso.

- No tocante ao subconjunto das famílias já assentadas na Reforma Agrária, postula-se identificar aquelas que ainda se encontram em vulnerabilidade e dotá-las de prioridade nacional, com a finalidade de acelerar os processos de implantação e desenvolvimento de seus projetos de assentamento.

Agricultores e Agricultoras Sem-Terra

- Determinar ao INCRA que aprimore seus processos de cadastramento e identificação de candidatos, diferenciando favoravelmente mulheres, inclusive as jovens e solteiras, foque nas famílias mais pobres e assuma uma postura ativa, capaz de alcançar o conjunto dos demandantes, estimado em 80 mil famílias no nordeste – especialmente aqueles que não estão integrados aos movimentos

sociais e mobilizados nos acampamentos.

- Captar políticas sociais para o período de espera das famílias cadastradas até o acesso à terra, buscando assegurar as condições mínimas de moradia, saneamento e serviços de proteção social.

- Fomentar o acampamento provisório das famílias sem terra cadastradas e selecionadas, dentro dos assentamentos existentes.

- Criar emergencialmente incentivos para que as famílias já assentadas e consolidadas aceitem, temporariamente, famílias cadastradas e selecionadas em situação de extrema pobreza, para coabitar em seus lotes, até que acessem a terra.

Agricultores e Agricultoras com Terra Insuficiente

Público estimado em 1 milhão de indivíduos sobrevivendo em extrema pobreza em minifúndios de até 2 hectares, configurando o maior desafio do combate à pobreza e à pobreza extrema no meio rural, pois são invisíveis para a maioria das políticas de desenvolvimento sócio-econômico.

Estes indivíduos estão incluídos injustamente na agricultura familiar e, por isso, não conseguem superar as barreiras de acesso às políticas de crédito (inclusive fundiário) e assistência técnica e sua pulverização localizada nas áreas mais remotas contribui para restringir a presença da rede de proteção social, donde a dificuldade de lhes transferir renda e assegurar educação e saúde. Por outro lado, como são possuidores de terra, mesmo que insuficiente, não são facilmente captados pela política de reforma agrária.

Para este público propõe-se um amplo Reordenamento Agrário nas seguintes bases:

- Estudos preliminares, para encontrar os territórios rurais mais deprimidos e dar-lhes prioridade para o investimento público.

- Cadastramento massivo das famílias minifundiárias para iniciar a regularização fundiária dos posseiros e canalizar as ações da rede de proteção social.

- Elaborar Planos Locais de Desenvolvimento Agrário (PLDA) para as comunidades identificadas, onde os níveis de pobreza recomendem ações emergenciais. Os PLDAs devem visar à captação dos recursos necessários para que cada comunidade alcance a segurança alimentar e um patamar mínimo de qualidade de vida.

- Concomitante à elaboração e implantação dos PLDAs, promover a massiva titulação das propriedades familiares, para viabilizar o início do processo de

inclusão produtiva.

- Operar o reordenamento agrário nestas comunidades, com base na legislação da colonização, complementando as ações de regularização fundiária, obtendo pela compra (ou retomada) grandes propriedades rurais, próximas às comunidades, para implantar Projetos Coletivos de Economia Solidária (PCES), voltados para a produção de alimentos e agregação de valor que destravem a baixa produtividade do trabalho e elevem a renda das famílias pobres e extremamente pobres através do trabalho agrícola assalariado.

- Desenvolver os PCES a partir de uma escala razoável, com financiamentos assegurados e adotar neles tecnologias apropriadas, intensivas em capital e trabalho para contratar neles a mão de obra das próprias famílias, por meio de cooperativas de produção e trabalho solidárias e, incrementar a renda do trabalho agrícola delas, inserindo-as diretamente no processo produtivo, sob um regime de capacitação em trabalho capaz de impactar positivamente a produção familiar.

Estas propostas articulam indissociavelmente terra, trabalho e capital e devem ser tomadas apenas no conjunto, é por isso que são definidas como agrárias.

Elas partem do pressuposto que no meio rural o maior determinante da pobreza de agricultores e agricultoras familiares é a insuficiência (ou ausência) do principal fator produtivo, a terra.

Para desarmar esta armadilha que prende as famílias na miséria é necessário partir da realidade na qual elas estão inseridas, compreendendo-a para agir de forma eficaz sobre as forças presentes, especialmente aquelas que impedem as pessoas de viverem como valorizam e de se organizarem para prosperar.

Referências

BIRD. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. **Rural Poverty Alleviation in Brazil**, 2003.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano**. 2010. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_PT_Complete_reprint.pdf>. Acessado em: 15 de fevereiro de 2011.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Pobreza e indigência.** In: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), 2011. Disponível em: <http://www.iets.org.br/article.php?id_article=915>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006.** Agricultura Familiar – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação – Primeiros Resultados, 2006.

NEY, M.G.; HOFFMANN, R. Educação, concentração fundiária e desigualdade de rendimentos no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.47, n.01, p.147-182, jan/mar 2009 – Impressa em abril, 2009.

