

ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL E IMPACTOS NO MEIO RURAL



Janine Mello

ipea

Janine Mello é cientista política formada pela Universidade de Brasília (UnB), mestra em ciência política e doutora em sociologia política pela mesma instituição. Servidora pública federal da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) desde 2007, com atuações na Casa Civil da Presidência da República e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/CC), atuou na coordenação executiva do Programa Territórios da Cidadania (PTC) e como assessora no monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas áreas de energia elétrica, petróleo e gás natural, combustíveis renováveis e no programa Luz para Todos, entre os anos de 2007 e 2010.

De 2011 a 2015 esteve na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza/Ministério do Desenvolvimento Social (SESEP/MDS) como diretora de gestão e acompanhamento do plano Brasil sem Miséria. Nos anos seguintes, atuou como assessora especial da Secretaria Executiva da Casa Civil (SE/CC) e subchefe adjunta da SAM/CC. Atualmente, desenvolve pesquisas ligadas a Estado, instituições, políticas públicas, desenvolvimento rural, gênero, pobreza e desigualdades na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL E IMPACTOS NO MEIO RURAL

Janine Mello

ipea

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the word "ipea" in a bold, lowercase, sans-serif font. A white, curved swoosh underline is positioned beneath the letters "e" and "a".

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ESTRATÉGIAS DE SUPERAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL E IMPACTOS NO MEIO RURAL

Janine Mello

ipea

Rio de Janeiro, 2018

Elaboração dos textos e análises

Janine Mello

Programação, execução do plano tabular e dos gráficos

Pedro Gomes

Ysrael Oliveira

Mello, Janine

Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural / Janine Mello – Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

244 p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-342-1

1. Pobreza. 2. Combate a Pobreza. 3. Desenvolvimento Humano.
4. Política Social. 5. População Rural. I. Título. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 362.5

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

A obra retratada na capa desta publicação é *Marias*, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1936. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. O instituto agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Cândido Portinari.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

*À Cora, que a sua geração viva um mundo livre
da opressão de gênero, da discriminação étnico-racial e
onde a pobreza seja uma situação social e econômica de exceção
e não mais a regra que define a realidade brasileira.
E ao Guilherme, por ter sido o primeiro e constante
incentivador da publicação deste texto.*

"Admirava as palavras compridas e difíceis da gente da cidade, tentava reproduzir algumas, em vão, mas sabia que elas eram inúteis e talvez perigosas."

Graciliano Ramos, *Vidas Secas* (1938)

*"Severino, retirante,
deixe agora que lhe diga:
eu não sei bem a resposta
da pergunta que fazia,
se não vale mais saltar
fora da ponte e da vida;
nem conheço essa resposta,
se quer mesmo que lhe diga,
é difícil defender,
só com palavras, a vida,
ainda mais quando ela é
esta que se vê, Severina
mas se responder não pude
à pergunta que fazia,
ela, a vida, a respondeu
com sua presença viva."*

João Cabral de Melo Neto, *Morte e Vida Severina* (1955)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	11
PREFÁCIO	13
INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1 ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE O RURAL, A POBREZA E O ESTADO	27
CAPÍTULO 2 QUEM SÃO OS POBRES RURAIS: DIMENSÕES E PERPETUADORES DA DESIGUALDADE NO CAMPO	55
CAPÍTULO 3 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: AVANÇOS E DESAFIOS	91
CAPÍTULO 4 COMO E PARA QUEM CHEGARAM AS POLÍTICAS DO BRASIL SEM MISÉRIA NO MEIO RURAL?	115
CAPÍTULO 5 VARIAÇÃO DE RENDA DOS POBRES DO CAMPO E A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BRASIL SEM MISÉRIA	139
CAPÍTULO 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	211
APÊNDICE – APONTAMENTOS METODOLÓGICOS	225

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa o encontro de três momentos da minha trajetória profissional: a experiência obtida a partir da oportunidade de trabalhar na formulação e no monitoramento do plano Brasil sem Miséria (BSM) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de 2011 a 2015; o desenvolvimento da pesquisa Estratégias de Superação da Pobreza Rural no Brasil Recente: o Caso do Brasil sem Miséria durante o curso de pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC), sob a supervisão do professor doutor Arilson Favareto, entre 2016 e 2017; e meu exercício como pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea desde 2017.

O desenvolvimento deste texto foi profundamente marcado pelo imenso aprendizado proporcionado por cada um desses momentos, e pautado, em especial, por dois aspectos. Em primeiro lugar, por motivações analíticas derivadas da necessidade de entender como as estruturas estatais operam, a partir das políticas públicas, sobre a realidade social e econômica da população mais pobre. Em segundo, por preocupações construídas ao longo de minha atuação no setor público em programas e políticas voltados para a redução das diferentes manifestações da desigualdade social e econômica que nos caracteriza enquanto país.

É essencial reconhecer a importância de inúmeras pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração deste trabalho. Em primeiro lugar, agradeço o apoio e a paciência daqueles que leram as versões preliminares deste texto. Meu sincero agradecimento às sugestões e críticas feitas pelo professor Arilson Favareto (UFABC), pela disponibilidade em me acolher durante o período de realização da pesquisa e por gentilmente ter aceitado assinar o prefácio da publicação. Agradeço também às críticas e contribuições feitas pelo professor Paulo Jannuzzi, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o qual tive a felicidade de conviver durante a execução do BSM no MDS. Agradeço ainda os comentários e as contribuições feitos por Marcelo Galiza, pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, que foram essenciais para o fechamento do texto.

Agradeço a Ysrael Oliveira e Pedro Gomes Andrade, meus parceiros na árdua tarefa de consolidação, tabulação, modelagem e análise dos dados que foram utilizados ao longo do livro. As atividades de construção da base de dados e produção de análises foram realizadas por Ysrael Oliveira ao longo dos anos de 2016 e 2017 e, a partir de 2018, os ajustes e alterações na base, a construção de modelos de regressão e as análises complementares foram realizados por Pedro Gomes Andrade. Mais uma vez, reforço meu imenso agradecimento pela parceria e competência de ambos na consecução dos objetivos deste trabalho.

Agradeço também a todas e todos que estiveram presentes durante os anos de execução do BSM atuando na formulação, gestão, execução e no monitoramento das políticas e programas que o compuseram. Sem o trabalho dessas equipes, pertencentes aos mais diversos órgãos governamentais, os dados sobre as ações implementadas no âmbito do BSM não teriam sido produzidos, inviabilizando a elaboração das análises propostas na publicação. Meu agradecimento especial às equipes responsáveis pela consolidação e validação dos dados de execução física e financeira das políticas e programas que compuseram o plano; e pela gestão de registros administrativos, como o Cadastro Único, a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (DAP) e o Sistema de Informações de Programas da Reforma Agrária (SIPRA), vinculado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que autorizaram a utilização dos dados para a realização da análise.

Um agradecimento especial aos queridos amigos que compuseram a Diretoria de Gestão e Acompanhamento (DGA) da extinta Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP): Ana Angélica Rodrigues, Bruno Andrade, Cintia Melchiori, Cristiane Torisu, Frederico Condé, Guilherme Carvalho, Isadora Lacava, Isabele Bachtold, Jemima Rosa, Marcelo Cabral, Marília Câmara, Rafael Mafra, Rogério da Veiga, Sophia Lacerda e Ysrael Oliveira. Agradeço ainda à ex-ministra do Desenvolvimento Social Tereza Campello, ao ex-secretário executivo do MDS Marcelo Cardona e aos secretários da SESEP, Ana Fonseca (*in memorian*) e Tiago Falcão, pela oportunidade de participar do BSM, pelo aprendizado e pela imensa alegria e parceria nos mais diversos momentos.

Por fim, agradeço imensamente ao Ipea e aos diretores da Diest, Alexandre Gomide e Flávia Schmidt, que prontamente acolheram a proposta deste trabalho, viabilizando sua publicação, e à equipe editorial, responsável pela criteriosa revisão das versões preliminares do texto.

PREFÁCIO

Arilson Favareto¹

O novo contexto latino-americano de combate à pobreza, nos fins da segunda década do século XXI, é marcado por ao menos três aspectos que tornam as condições de enfrentamento da pobreza algo substantivamente distinto daquilo que se viu e se viveu no período imediatamente anterior, na primeira década deste século, quando se experimentou significativos progressos. São eles: o baixo crescimento econômico e a menor perspectiva de inclusão pelo mercado de trabalho; a maior restrição fiscal, com menor disponibilidade de recursos para transferências diretas e para ampliação da infraestrutura social; o fato de que agora se trata de chegar ao chamado núcleo duro da pobreza. Essa mudança de contexto não representa algo extraordinário; ela é reveladora de um conjunto de tendências em curso no panorama mais geral do capitalismo contemporâneo e que reposiciona as condições de superar bloqueios históricos da formação social e espacial dos países latino-americanos.

Ao longo de nossa história, duas grandes utopias transformadoras guiaram os modelos de Estado e de desenvolvimento: um se apoiava na ideia de especialização baseada em vantagens comparativas, na qual o aproveitamento dos recursos naturais via exportação de produtos primários ocupava lugar de destaque; outro buscava a superação dessa condição de exportadores primários via a substituição de importações, o que permitiria a industrialização e, com isso, o enriquecimento, complexificação e sofisticação das economias locais e, por extensão, das configurações sociais, seus agentes, suas formas de interação. As duas vias estiveram presentes, com diferentes graus de combinação, nas estratégias dos governos progressistas que marcaram o panorama latino-americano no começo deste século, nos marcos dos quais houve forte redução da pobreza. As transformações do capitalismo internacional mostram, porém, que essas duas utopias não podem mais ser mobilizadas em pleno século XXI da mesma forma. A inserção internacional via exportação de *commodities* tende a condenar os países a uma posição periférica, uma vez que as condições de troca na economia internacional, cada vez mais marcada por alta intensificação tecnológica, dificilmente permitirá que se rompa o fosso que separa as nações mais ricas e industrializadas daquelas dependentes da importação de tecnologias e bens

1. Sociólogo; professor na Universidade Federal do ABC (UFABC); e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

industrializados. Isso, mesmo em um contexto em que o crescimento internacional será puxado pela Ásia, compradores dos produtos primários latino-americanos. O arrefecimento da alta das *commodities* bem o demonstra. Nessa condição, fica difícil pensar em como financiar a modernização da infraestrutura, políticas sociais de combate à pobreza e promoção do bem-estar, ou mesmo a reconversão produtiva. A inserção internacional via exportação de bens de consumo de massa manufaturados, por sua vez, encontra uma dupla dificuldade. Por um lado, esse espaço foi ocupado por parte dos países asiáticos que, embora não tenham saído na frente, como a Coreia do Sul ou a China, rapidamente alcançaram uma posição de destaque nas exportações industriais, ocupando a posição deixada pelos países mais ricos do mundo, cujas economias agora são puxadas pelo setor financeiro e de serviços. Por outro lado, nem uma forte industrialização tende a não gerar o mesmo impacto que aquele visto cinco ou seis décadas atrás na incorporação de trabalho, em função do crescente uso de tecnologias poupadoras do emprego de mão de obra humana. Diante disso, os países latino-americanos estão confrontados com a necessidade de repensar as vias de seu crescimento econômico e de superação de seus bloqueios históricos.

Além dessas mudanças econômicas de fundo, as mudanças demográficas do mundo contemporâneo tendem a reforçar essas tendências. Isto porque o crescimento populacional deve se concentrar justamente na África e na Ásia, onde estão os maiores contingentes de pessoas pobres. A incorporação dessas pessoas na vida econômica e social tende a demandar mais minérios, proteínas e outros gêneros que irão empurrar as economias latino-americanas na direção de ainda maior primarização. Com o agravante de que agora não se terá, possivelmente, a mesma alta de preços verificada na década passada, porque alguns desses mesmos países importadores já não crescem de forma tão exuberante como no período do *boom* das *commodities* e da correspondente alta dos preços no mercado internacional.

Um terceiro campo de mudanças envolve a questão climática. Ela afeta negativamente a condição dos países latino-americanos de ao menos duas formas. Mudanças climáticas globais estão alterando as condições de produtividade de várias partes do globo, introduzindo novos *players* no mercado internacional, o que pode afetar a competição com a região. Além disso, essas mesmas mudanças afetam duramente as populações rurais pobres da América Latina, pois alteram a base de recursos naturais de que essas comunidades dependem historicamente para manter seus modos de vida: tem havido uma crescente erosão da biodiversidade, menor disponibilidade de recursos hídricos, alteração no regime de chuvas, tudo isso com impactos diretos para os que se encontram sob maior vulnerabilidade. No caso brasileiro, o aquecimento e as alterações pluviométricas na Amazônia e no Semiárido, justamente onde se concentram a população rural mais pobre, tende a ser dramática, mesmo num hipotético quadro de redução das emissões de gases estufa.

Nem tudo se resume a impactos negativos, contudo. Nos três domínios se abrem também possibilidades que, no entanto, permanecem esperando uma retórica adequada para serem mobilizadas e transformadas em estratégias de desenvolvimento. Sob o ângulo das mudanças econômicas, há oportunidades que podem ser aproveitadas. Nunca os índices de escolaridade foram mais elevados do que agora, apesar de todo o *deficit* que ainda resta por superar nos países latino-americanos. Em muitas famílias pela primeira vez se supera o analfabetismo. E não é desprezível o contingente de jovens rurais que chegam ao ensino médio e mesmo à universidade. Isso significa uma ampliação enorme das possibilidades e da produtividade dessas pessoas, para além do acesso a um direito básico e fundamental. Da mesma forma, a conectividade das regiões rurais com as regiões urbanas nunca foi tão expressiva, seja a conectividade física, com a extensão das estradas até as regiões mais distantes e a expansão de veículos de pequeno porte, como as motocicletas ou pequenos ônibus, seja a conectividade virtual, com a expansão das redes de energia elétrica, telefonia, telefonia celular e internet. Representa dizer que há toda uma integração de mercados potenciais que pode ser melhor aproveitada pelo desenho de políticas de crescimento econômico e de interiorização de investimentos. Para que não pareça mera retórica, muitas redes de supermercados e outras redes comerciais estão se expandindo fortemente em direção a essas regiões interioranas.

Sob o ângulo demográfico, em muitos países se estancou o êxodo rural e as grandes metrópoles deixaram de ser o único destino para quem precisa acessar bens e serviços ou o mercado de trabalho, criando novas tramas territoriais, com importância crescente de uma rede interiorizada de cidades médias. Além disso, diminuiu fortemente a taxa de fecundidade e muitos países se encontram hoje naquilo que os demógrafos costumam chamar de condição de bônus demográfico, isto é, aquela na qual a população em idade ativa supera os que precisam viver na dependência de transferências governamentais. Essa janela demográfica, no entanto, não fica aberta durante muito tempo e é preciso aproveitá-la. Durante os anos 1970 era comum ouvir a expressão “primeiro é preciso fazer o bolo crescer, para depois distribuí-lo”. A estabilização demográfica dos países latino-americanos, prevista para os próximos anos, faz com que, pela primeira vez na história, o número de pessoas para comer o bolo fique estável, enquanto o bolo tende a continuar a crescer, mesmo que modestamente. Isso traz, outra vez, para o centro do debate público o tema da desigualdade – ou como será distribuído o bolo que continuará a crescer?

Sob o ângulo ambiental, por fim, muitos autores apontam que este século será palco de uma grande transição nas formas de uso dos recursos naturais. O forte crescimento das energias renováveis já é um indício disso. Toda a atenção que vem sendo dada às mudanças climáticas, *idem*. Esse tipo de transformação irá atingir, ou já vem atingindo, os setores mais tradicionais da economia mundial:

com frequência cada vez maior, a busca por formas de produção com menor impacto na agricultura, ou a pesquisa por novos materiais e fontes de energia na indústria de manufaturados. Também avança enormemente a chamada economia criativa ou a economia informacional. Os países latino-americanos são dotados de trunfos até então pouco aproveitados, tanto para a geração de energias como na exploração do potencial da biodiversidade, ou mesmo no campo dos chamados serviços ambientais. Aí está uma oportunidade sem igual, mas que ainda vem sendo tratada de forma muito pontual e periférica nas estratégias de desenvolvimento dos países. De qualquer modo, trata-se de um potencial que pode, justamente, vir a beneficiar os mais pobres, já que é nas regiões rurais que se encontram boa parte desses recursos vitais para a nova economia do século XXI.

Aqui cabe a pergunta: como as políticas e programas de combate à pobreza nos países da América Latina vêm dialogando com essa mudança de contexto e seus significados para a inclusão social? A resposta não é trivial. Há muita variação nos programas experimentados em cada nação da região, mas há certa recorrência de algumas características presentes em boa parte dos casos, que se pode resumir como mencionado a seguir.

- 1) Apostaram nas transferências condicionadas de ingressos como a principal e mais rápida via para o alívio da pobreza, no que tiveram bastante êxito.
- 2) Trataram de agregar a oferta de bens e serviços públicos destinados a superar privações de capacidades fundamentais como o acesso à educação ou a condições mínimas de saúde, no que também apresentaram resultados expressivos.

Pelo lado das dificuldades também alguns traços são facilmente identificáveis.

- 1) Em muitos casos a superação da condição de pobreza foi excessivamente tênue, e o contexto recente de baixo crescimento econômico e crise fiscal já se traduz em uma volta do aumento da fome e da pobreza.
- 2) Embora ofertando um amplo leque de políticas, houve frágil coordenação e articulação entre elas, no mais das vezes deixando-se às populações locais que indicassem prioridades num menu de programas implementados de forma relativamente estanque ou acessando parte do pacote a elas direcionado, porque o sequenciamento raramente funcionou como planejado. Ora, uma política que não é desenhada para ser coordenada dificilmente permite que essa integração seja feita pelos seus beneficiários.
- 3) Há, portanto, grande fragmentação e difícil adaptabilidade das estratégias de combate à pobreza a contextos específicos.
- 4) Existe certa esquizofrenia nas formas como boa parte dos países latino-americanos vem conduzindo aquilo que se poderia chamar de

questão social. De um lado, existem programas que vêm buscando aliviar a pobreza, prioritariamente por meio da transferência de renda. De outro, há uma dinâmica econômica que gera permanentemente um exército de excluídos, porque as atividades em que se apostam todas as fichas têm baixa capacidade de inclusão social.

De tudo isso, resulta que não se trata, doravante, de somente retomar ou continuar fazendo o que vinha sendo feito até aqui. Primeiro, pelas insuficiências citadas. Segundo, pela mudança de contexto dos anos mais recentes marcados por menor crescimento econômico e crise fiscal. Terceiro, porque o percentual até agora não revertido da pobreza rural representa o chamado núcleo duro da pobreza, para o qual é preciso intervenções e ações ainda mais robustas. A síntese é clara: é preciso seguir inovando e dar início a uma nova geração de políticas de combate à pobreza, que seja capaz de valorizar os acertos da geração que vem sendo implementada, mas que consiga ir além dela, apoiando-se nos aprendizados gerados pela própria experiência, pelo conhecimento acumulado sobre as formas de enfrentamento da pobreza, e pelo entendimento do que muda nos marcos dos anos vindouros. Por onde, então, operá-las na direção da mudança desejada?

O livro de Janine Mello, *Estratégias de Superação da Pobreza no Brasil e Impactos no Meio Rural*, resultado de sua pesquisa de pós-doutorado e agora publicado pelo Ipea, lança luzes sobre esse tipo de interrogação, ao analisar a experiência brasileira, uma das mais bem-sucedidas, reconhecida internacionalmente por isso, e fonte de inspiração para vários países. A questão central do texto de Mello é justamente compreender como estratégias recentes de superação da pobreza experimentadas no plano Brasil sem Miséria (BSM), de 2011 a 2015, impactaram a realidade social das famílias de baixa renda que vivem no meio rural. Para isso, é analisado o perfil socioeconômico do público atendido pelas ações que compuseram o BSM, como se deu a implementação das políticas nas regiões e público analisados, e observa as relações entre as políticas do BSM e variações de renda observadas entre 2011 e 2015.

O principal argumento do livro, tal como anunciado pela autora, seria a demonstração de que a implementação das ações do BSM, especialmente as vinculadas aos eixos voltados à garantia de renda e inclusão produtiva, apresentaram impacto positivo na variação de renda das famílias. O leitor encontrará no decorrer dos capítulos que compõem a obra uma sistemática demonstração disso. Não é pouco, considerando a razoável controvérsia que se estabeleceu na sociedade brasileira a respeito dos programas de combate à pobreza. A demonstração desse argumento central esvazia a crítica frouxa de que as iniciativas governamentais dariam o peixe em vez de ensinar ou auxiliar a pescar, como diz a conhecida metáfora popular. O que ocorre é que muitos desconhecem a própria existência

das ações de inclusão produtiva no âmbito do BSM, e pensam que tudo se reduz às transferências do Bolsa Família. Da mesma forma, é vazia de sentido a crítica de que a linha de pobreza adotada seria muito baixa, e disso resultaria o sucesso anunciado pelo governo federal. Para quem mora em São Paulo, pode parecer irrisória a renda garantida. Para quem precisa cotidianamente encontrar dinheiro para as necessidades mais elementares, não é pouca coisa.

Isso, por si só, já justificaria a leitura deste livro que vem em boa hora. Principalmente quando se considera que as bases de dados utilizadas pela autora e seu cruzamento com alto rigor estatístico representam trabalho inédito e, portanto, de grande interesse não só para gestores de políticas públicas, mas também para o público acadêmico especializado.

Ocorre que os méritos de Mello vão bem além disso. No capítulo 1, o leitor encontrará uma boa revisão da literatura sobre as relações entre o mundo rural, a pobreza e a ação do Estado. No capítulo 2, é a vez de uma apresentação minuciosa de quem são os pobres rurais e como eles estão enredados em armadilhas de pobreza e desigualdade de difícil superação. O capítulo 3 traz uma apresentação circunstanciada do BSM, iniciativa que exerceu forte influência no desenho de outras experiências na América Latina e em outros continentes, suas inovações e os desafios que permaneceram. O capítulo 4 manipula uma fantástica base estatística, formada por diferentes fontes raramente postas em diálogo, para demonstrar como e para quem chegaram as políticas públicas no programa analisado. E o capítulo 5, finalmente, analisa as relações entre a variação de renda dos pobres do campo e a estratégia de inclusão produtiva rural, chegando então ao ponto central destacado pela autora.

São várias as contribuições que mereceriam destaque. Uma delas é a demonstração de que a pobreza tem uma feição bastante definida. Ela não afeta diferentes grupos sociais indistintamente. Mostra Mello que o perfil das famílias rurais de baixa renda pode ser descrito sucintamente a partir dos seguintes aspectos: prevalência da agricultura familiar (74%), concentração na região Nordeste (65%), forte presença de crianças e jovens até 17 anos (41%) e maioria da população constituída por negros (78% somando pretos e pardos).

Outro ponto a mencionar é a conclusão de que das 2,5 milhões de famílias atendidas com demais ações do BSM, para além das transferências de renda, nada menos que 2,1 milhões delas (84%) foram atendidas com, pelo menos, uma das ações de inclusão produtiva rural, evidenciando certo sucesso na focalização das ações voltadas para esse público. Mais ainda, diferentemente do esperado, o trabalho mostra como variáveis de raça/cor e região não impactaram negativamente o recebimento das políticas. A população negra e a região Nordeste apresentaram os menores percentuais de não atendimento, reforçando a constatação de um

direcionamento positivo para públicos que historicamente apresentam piores indicadores socioeconômicos. Na mesma direção, fica demonstrado também que houve priorização e aumento no número de políticas recebidas entre aquelas famílias situadas na faixa de renda até R\$ 77 e também entre as que apresentavam maior número de crianças e adolescentes em sua composição. Mas nem tudo são flores. Em contrapartida, apesar desses avanços, diz a autora que o público dos assentados da reforma agrária apresentou piores resultados de acesso às políticas, com percentuais mais altos de não atendimento.

Na conclusão, Mello, na página 218, levanta a questão:

a despeito desses resultados e do complexo espectro de políticas voltadas para o desenvolvimento rural da agricultura familiar brasileira e dos esforços de ampliação da proteção social para a população mais pobre do campo, ainda são verificadas grandes disparidades entre meio rural e urbano quando tratamos da pobreza brasileira. Por que isso ocorre? De que forma é possível manter os avanços alcançados e impedir que os índices de pobreza, desigualdade e bem-estar mantenham a tendência de retrocesso verificada desde 2015 como já apontado em diferentes pesquisas recentes?

Três são as suas respostas. Primeiro, é necessário associar as políticas voltadas a gerar impactos imediatos, como aquelas analisadas, e esforços estruturantes voltados a desarmar as armadilhas de reprodução estrutural da pobreza. Caso contrário, a porta de saída dos programas funciona como uma porta giratória, como as estatísticas recentes parecem demonstrar. Segundo, há aspectos internos aos programas de combate à pobreza que podem ser aperfeiçoados, melhorando e tornando mais duradouros seus resultados. Eles envolvem todas as etapas do chamado ciclo de elaboração e implementação de políticas, sobre isso, lista a autora, na página 224:

a primazia das políticas públicas como instrumento estatal capaz de alterar as condições de vida da população; a relevância de consolidar e aprimorar informações consistentes e atualizadas sobre diferentes aspectos que afetam o desenvolvimento do país, seus territórios e população, potencialidades, carências e demandas; e, por último, a incorporação do enfrentamento à pobreza e desigualdades como agenda civilizatória de desenvolvimento do país.

Eis aqui, talvez, o principal desafio, e não é mero acaso que Mello termine o seu livro assim. Há um conjunto de aspectos técnicos importantes, mas em última instância, tudo o mais está condicionado ao lugar que a sociedade brasileira e, por conseguinte o Estado, definem para o tratamento da questão social, com destaque para a eliminação da pobreza. A grande novidade dos anos 2000 é que, talvez pela primeira vez na história de muitos países latino-americanos, a pobreza foi alçada ao mais alto grau de prioridade governamental. Ela deixou de ser vista como algo que seria superado por outras vias, como a modernização, a urbanização ou a industrialização. Agora, porém, a crise fiscal que assola vários países do continente, e o Brasil destacadamente, coloca essa conquista civilizatória em xeque. Não se trata

de minimizar as restrições orçamentárias. O que não se pode fazer é reduzir tudo a um problema contábil. É do nosso patamar civilizatório que estamos falando. É o quanto se pode tolerar de injustiça, miséria e indiferença que define o grau de prioridade a ser dado ao tema. A experiência relatada por Mello mostra que sabemos como reduzir a pobreza, aprendemos lições sobre o que deu certo e o que não deu. É preciso que a sociedade não dê as costas a isso, porque os retrocessos podem ser muito mais rápidos do que as conquistas. Quem perderá, claro, são, primeiro, os mais pobres. Numa perspectiva de longo prazo, entretanto, perde também o conjunto da sociedade, pois estará alijando uma parte expressiva da população de participar da vida social e econômica do país. É um enorme potencial humano que se está desperdiçando. Sem falar no imperativo ético de não tolerar a desigualdade extrema e a miséria humana, o que, por si só, já deveria ser mais do que suficiente.

Como se procurou destacar nos parágrafos iniciais, as transformações do capitalismo contemporâneo fazem com que seja necessário um esforço permanente de combate à pobreza, porque não há mais a expectativa de que, mesmo vivendo numa sociedade do trabalho, haverá trabalho para todos, com dizia Hannah Arendt. Mais ainda no caso do Brasil e dos demais países da América Latina, que têm escolhido o caminho da desindustrialização precoce e da especialização na produção de *commodities*, com tudo o que isso significa para a baixa complexidade social e para a poupança de empregos. É aqui que o livro de Janine Mello se torna extremamente importante. Ele é a demonstração clara do que funcionou no combate à pobreza, especificamente em sua dimensão rural, de como ela teima em se reproduzir, e de como avançar mais nisso depende de avanços nas duas dimensões mencionadas: aquela interna à arquitetura dos programas; e aquela relativa ao lugar do tratamento da pobreza no nosso contrato social e no nosso modelo de desenvolvimento. Nos dois campos, os desafios a superar nos próximos anos são muitos. Qualquer um que queira tratar seriamente do tema só terá a ganhar mergulhando com afinco na leitura das próximas páginas.

INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo sobre os limites e as possibilidades das estratégias de redução das desigualdades é constituído por uma miríade de estudos e análises em que são confrontados, de um lado, os determinantes ou causas da pobreza e, de outro, possíveis alternativas capazes de reverter este quadro persistente em suas diversas dimensões. As desigualdades que marcam a trajetória econômica e social de populações ao redor do mundo não podem ser atribuídas a fatores isolados, sejam eles de natureza puramente economicista; baseados em suposições sem fundamentação empírica acerca de diferenças culturais ou geográficas entre os países; ou, de maneira ainda mais grave, representados como consequência de comportamentos e decisões individuais, culpabilizando aqueles indivíduos que vivem em situação de carência ou vulnerabilidade como responsáveis por sua condição.

Felizmente, explicações unidimensionais ou simplificadoras sobre os processos de produção e reprodução das desigualdades têm perdido espaço devido, principalmente, à atestada insuficiência de caminhos ou modelos apoiados tanto na crença acerca da capacidade distributiva oriunda exclusivamente do crescimento econômico e aumento da receita dos países, quanto na pretensa “natureza” igualitária inerente aos processos de ampliação e consolidação da democracia formal. A desigualdade persiste como elemento comum entre países, territórios e populações constituídos a partir de trajetórias múltiplas e heterogêneas.

Ganham força interpretações fundamentadas na relevância de incorporar a dimensão política presente nas dinâmicas destes processos como elemento central a fim de entender o papel desempenhado pelo contexto, pelas trajetórias históricas e configurações assumidas por relações de poder e conflito na constituição do rol de alternativas apresentadas como possíveis para o conjunto da estrutura social. Elas são voltadas para entender a que se deve, então, a manutenção de processos de produção e reprodução das desigualdades entre sujeitos, grupos sociais e territórios. Como consequência, o papel institucional

do Estado – a partir da ação governamental sob a forma de definição de regras, procedimentos e políticas públicas – volta a compor o foco dessas análises.¹

A perspectiva adotada neste trabalho assume como premissa a centralidade das políticas públicas, enquanto expressão da atuação estatal, para compreender as mudanças ocorridas no padrão de distribuição de bens materiais e simbólicos observados no Brasil recente. Frente a isso, duas questões merecem ser levadas em consideração. A primeira diz respeito à pertinência de fomentar análises dedicadas a explicitar as relações existentes entre a execução de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico e cenários de melhoria dos níveis de renda da população mais pobre. Em segundo lugar, mais do que reiterar a contribuição dos estudos avaliativos sobre as políticas públicas, vem à tona a relevância de incorporar a perspectiva estatal no bojo destas análises, ampliando as possibilidades de diálogo entre a produção de conhecimento sobre a ação pública e a materialização da atuação do Estado no cotidiano de elaboração e implementação de políticas públicas.

Nas últimas duas décadas, foram desenhadas e redirecionadas inúmeras políticas públicas para estruturar a produção e melhorar as condições de vida da população rural, em especial dos agricultores familiares. O conceito de agricultura familiar no Brasil, em sua acepção mais ampla, inclui os produtores ocupantes de parcelas de terra de até quatro módulos fiscais² que fazem uso da mão de obra familiar em suas unidades produtivas e podem ser identificados em diferentes grupos populacionais, como assentados, povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.³ Vale pontuar que os estabelecimentos rurais da agricultura familiar representam, segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2012), 84,4% do total nacional de 4,4 milhões de estabelecimentos e ocupam uma área de

1. Nesse sentido, as discussões presentes em Arretche (2015) podem ser indicadas como exemplo. Ainda sobre a realidade brasileira, é possível apontar alguns trabalhos publicados por Medeiros (2005) e Medeiros, Souza e Castro (2015). Na esfera internacional, há o trabalho de Acemoglu e Robinson (2012) sobre como trajetórias históricas e instituições distintas influenciaram os padrões de distribuição de riqueza entre nações. Cito ainda Standing (2013) sobre a formação do precariado enquanto nova classe e sua relação com as políticas econômicas, e as obras amplamente debatidas de Piketty (2013) e Atkinson (2015). No âmbito da teoria política, diversos autores debateram sobre as relações entre Estado, política e produção de políticas públicas a partir de diferentes matrizes teóricas, indo da perspectiva marxista e neo-marxista, passando pela discussão estruturalista e pós-estruturalista, até autores vinculados à democracia liberal e as variadas vertentes do institucionalismo norte-americano. Para mais informações sobre isso, ver Carnoy (1988).

2. Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para cada município, levando-se em conta: *i*) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); *ii*) a renda obtida no tipo de exploração predominante; *iii*) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e *iv*) o conceito de propriedade familiar. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>>.

3. O conceito de agricultura familiar é definido pela Lei nº 11.326/2006. Nela são considerados agricultores familiares e empreendedores familiares rurais aqueles que praticam atividades no meio rural, possuem área de até quatro módulos fiscais, utilizem predominantemente mão de obra da própria família, tenham percentagem mínima da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento e dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

80,1 milhões de hectares, 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais. Apesar de ocuparem apenas um quarto da área de estabelecimentos rurais do país, eles são responsáveis pela produção de vários dos principais gêneros alimentares consumidos internamente no país.

Diversas políticas fizeram parte da estratégia de fortalecimento da produção da agricultura familiar no país, como: *i*) ações de apoio à produção, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e outros programas de acesso ao crédito produtivo e aos seguros agrícolas; *ii*) ações voltadas para a estruturação de agroindústrias e agregação de valor dos produtos; e *iii*) programas voltados para incentivar a comercialização da produção, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Nos últimos anos, a ampliação do acesso às políticas que antes atendiam majoritariamente grandes e médios produtores alterou de forma significativa o meio rural brasileiro, gerando resultados importantes na melhoria das condições sociais e econômicas dessas populações.

Apesar desse diagnóstico, permanece ainda como um dos principais desafios para a superação da pobreza no campo o alto quantitativo de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza não atendidas pelas políticas de desenvolvimento rural e social. A construção do plano Brasil sem Miséria (BSM) se inseriu precisamente neste contexto. Em 2011, a elaboração de uma estratégia específica de atendimento deste público foi justificada pelo governo federal, ressaltando a necessidade de melhoria da renda e da situação de segurança alimentar dessas famílias, além de inseri-las no ciclo de crescimento que então caracterizava o país.

O BSM pode ser definido como o principal programa governamental voltado para a superação da pobreza durante o período de 2011 a 2015 e é geralmente associado ao conjunto de ações que constituiu uma nova fase das políticas de desenvolvimento social no Brasil. Com a afirmação de que teria na multidimensionalidade da pobreza o cerne de orientação teórica e operacional, o BSM considerava a pobreza e a extrema pobreza para além da perspectiva monetária e apresentava como preocupação o aumento de capacidades e oportunidades do público socialmente mais vulnerável como questão essencial para o alcance de resultados efetivos na superação destas situações.

Desde o início das discussões sobre o desenho e as ações que comporiam o BSM, foi explicitada a necessidade de estratégias e ações específicas voltadas para os mais pobres do meio rural. Subsidiado pelas informações do Cadastro Único para Programas Sociais e outras bases de dados sobre a população rural, o governo federal defendia a possibilidade de planejar o direcionamento desses programas de maneira focalizada, levando ao público em situação de pobreza e extrema pobreza do campo, sob uma perspectiva sistêmica, uma ou mais ações do “pacote” de inclusão

produtiva rural, constituído por ações de assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à água e energia elétrica e apoio à comercialização da produção por meio de compras públicas e privadas.

Consideradas todas as ações que compuseram a estratégia de inclusão produtiva rural do BSM, foram investidos R\$ 10 bilhões de reais entre 2011 e 2014⁴ na produção de 2,1 milhões de famílias rurais de baixa renda.⁵ Para além de resultados físico-financeiros, resta saber como a realidade social e econômica do meio rural foi afetada pelo direcionamento desses investimentos, como ocorreu a chegada dessas políticas, qual o perfil do público atendido e se existe ou não relação entre ações previstas no BSM e aumento de renda das famílias mais pobres do campo.

Para tentar entender essas questões, as argumentações e análises contidas no texto apoiam-se sobre três pressupostos. O primeiro é que o *rural importa* – caracterizá-lo em contraposição ao urbano, como dimensão populacional residual ou a partir de suas funções produtivas, equivale a invisibilizá-lo frente ao aspecto majoritariamente associado ao urbano que marca as sociedades contemporâneas. O segundo pressuposto repousa sobre a *necessidade de que as dimensões rurais e urbanas que constituem a pobreza brasileira sejam explicitadas*, e que, em decorrência de seu reconhecimento, as especificidades da pobreza rural e urbana sejam incorporadas às discussões sobre desenvolvimento social e econômico como parte da agenda pública voltada para a melhoria das condições de vida da população brasileira. A constância da alta incidência de pobreza no meio rural demanda das instâncias governamentais estratégias capazes de reconhecer e incorporar em suas ações a diversidade social e econômica existente no campo. Por último, alinhado aos pressupostos anteriores, orienta a análise ainda o pressuposto de que *é imprescindível avaliar as relações e efeitos das estratégias recentes de superação da pobreza encampadas no país sobre os avanços observados no meio rural nas últimas décadas* para subsidiar o planejamento de futuras intervenções sobre a realidade social brasileira.

A hipótese norteadora da análise é que a implementação de ações que compuseram o BSM, em especial aquelas pertencentes aos eixos de acesso à renda e inclusão produtiva rural, estiveram positivamente associadas à variação de renda das famílias rurais de baixa renda⁶ durante o período de 2011 a 2015.

4. Disponível em: <<https://goo.gl/KtBKeR>>.

5. Famílias atendidas segundo os critérios de construção da base de dados da pesquisa. Para mais informações, ver a seção metodológica e os resultados apresentados nos capítulos 2, 4 e 5 desta obra.

6. Nesta análise, as famílias rurais de baixa renda são definidas como aquelas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais que possuem renda média familiar de até meio salário-mínimo *per capita* e podem ser enquadradas em alguma das seguintes situações: possuem Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (DAP), estão inscritas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) ou foram atendidas por uma das ações do eixo inclusão produtiva rural do BSM. Os detalhes sobre a construção da base de dados e do público trabalhado na análise serão apresentados no apêndice.

A variação da renda de uma família ou domicílio pode ser explicada a partir de uma infinidade de aspectos. Componentes como aumento dos salários, elevação das taxas de emprego, dinamização econômica de regiões rurais e maior acesso a políticas de inclusão produtiva ou a políticas de transferência de renda são alguns dos fatores com potencial para afetar os padrões de rendimento. Este trabalho centrou-se na discussão de uma dessas variáveis: o atendimento de famílias rurais de baixa renda pelo BSM. A intenção foi observar, considerando o aumento de renda média familiar identificado a partir dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais,⁷ a existência ou não de relação entre essas variações e as políticas implementadas pelo BSM entre os anos de 2011 e 2015.⁸

Em convergência com os pressupostos apresentados e como estratégia de verificação da hipótese assumida, foram estabelecidos os seguintes objetivos de pesquisa: *i*) delimitar o perfil socioeconômico da população rural de baixa renda no Brasil com base em registros administrativos; *ii*) realizar o mapeamento da chegada de políticas públicas a partir de dimensões como grau de cobertura, focalização, multidimensionalidade e desigualdade de acesso; e *iii*) compreender de que forma as políticas do BSM afetaram a variação da renda familiar da população analisada.

O detalhamento metodológico que guiou a análise é descrito no apêndice, por meio da explicitação dos procedimentos e critérios utilizados para a construção da base de dados e do modelo de análise adotado, assim como são delineadas as principais definições conceituais encontradas ao longo do texto.

Além da introdução, das considerações finais e do apêndice, o texto foi organizado em cinco capítulos. O primeiro é dedicado à apresentação do tema de pesquisa, retomando alguns dos principais argumentos que permeiam as discussões sobre o mundo rural e a ruralidade, as possíveis formas de definir e medir a pobreza rural, a relevância de tratar a pobreza rural como fenômeno que demanda estratégias específicas e como a atuação governamental tem se caracterizado no período recente.

O capítulo seguinte apresenta uma síntese de elementos que compõem a compreensão da pobreza rural; seus possíveis determinantes e elementos de perpetuação; e os resultados de perfil da população rural de baixa renda segundo

7. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é “um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. A partir de 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Também pode ser utilizado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais. Por isso, ele é funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas”. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>.

8. Autorização para uso dos dados presentes na análise segundo o Processo nº 71000.061279/2017-01 SAGI/MDS.

a combinação de informações existentes em registros administrativos geridos pelo governo federal, como o Cadastro Único para Programas Sociais, a DAP e o SIPRA. O terceiro capítulo tem como foco a descrição do BSM enquanto um dos principais instrumentos de atuação estatal voltado para o enfrentamento da pobreza rural, avanços alcançados e desafios que perpassam a execução das políticas voltadas para a população pobre do campo.

O quarto capítulo apresenta os resultados da análise da chegada de políticas do BSM sobre a população rural de baixa renda a partir de quatro dimensões analíticas: *i)* grau de cobertura do atendimento; *ii)* focalização das políticas; *iii)* multidimensionalidade e integração de ações; e *iv)* desigualdade no acesso. Finalmente, o quinto capítulo traz os resultados da análise sobre as relações verificadas entre as políticas do BSM e o aumento da renda média das famílias rurais de baixa renda considerando diferentes variáveis associadas a essas famílias, como faixa de renda, tipo de política recebida, localização geográfica, entre outras clivagens.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajетória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- ATKINSON, A. **Desigualdade**: o que pode ser feito? São Paulo: LeYa, 2015.
- CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, grandes áreas e unidades da federação. 2ª Tabulação. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- MEDEIROS, M. Crescimento, população, desigualdade: a formulação de política de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 20, n.1, p. 223-237, 2005.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, p. 971-986, 2015.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.
- STANDING, G. **O precariado**: a nova classe perigosa. São Paulo: Editora Autêntica, São Paulo, 2013.

ENCONTROS E DESENCONTROS ENTRE O RURAL, A POBREZA E O ESTADO

1 INTRODUÇÃO

O Estado, o “mercado” e outras tantas instituições que regem, organizam e dão significado às sociedades podem ser entendidos como criações históricas em que conjuntos de valores e estruturas formais e informais são arbitrariamente estabelecidos, resultando, na maioria das vezes, na exclusão deliberada ou não de certos grupos, demandas, valores ou estruturas. A lógica que rege o estabelecimento das instituições pressupõe uma dinâmica de manutenção/reprodução ou de mudança/desconstrução da distribuição dos bens materiais e simbólicos existentes nas sociedades. Dessa forma, não é possível entender processos de institucionalização sem considerar o papel central exercido por discursos, grupos, valores ou estruturas hegemônicas na criação de padrões de comportamento e de regras de inserção e exclusão.¹

Partindo disso, é possível compreender as relações de desigualdade, em sua acepção mais ampla, como construções sociais localizadas historicamente e estabelecidas de forma arbitrária por meio de processos advindos de determinadas correlações de poder dispostas de maneiras específicas em diferentes momentos históricos e sociais capazes de definir as formas pelas quais bens materiais ou simbólicos são distribuídos entre os distintos grupos sociais e indivíduos. Essas diferenciações ocorrem e geralmente são justificadas com base em um amplo rol de aspectos como localização geográfica (rural/urbano, norte/sul, centro/periferia); questões de gênero e sexualidade; critérios de identificação racial ou étnica; maior ou menor acesso a bens e serviços; acúmulo de diferentes tipos de capital; entre outros.

A dimensão teórica das discussões sobre pobreza, em suas mais diversas matrizes (sociológica, econômica, política ou filosófica), passa por inúmeros destes aspectos que, transformados em lugares-comuns, elementos explicativos ou causas históricas, buscam compreender os significados de “ser pobre”, de “sair da pobreza”, as diferenças existentes entre populações de baixa renda, as causas de produção e

1. Para mais sobre essa discussão, ver Bourdieu (2001), Foucault (1999), Castoriadis (1982), Immergut (1998) e Goffman (2007).

reprodução da pobreza e as possibilidades de redução da desigualdade de renda nas sociedades contemporâneas.

O enfrentamento dos temas associados à pobreza é acompanhado, em muitos casos, das discussões sobre as diferentes formas de produção e reprodução das desigualdades em suas dimensões econômicas e sociais. Não faz parte dos objetivos deste trabalho aprofundar o debate conceitual sobre desigualdade – entretanto, para situar a amplitude das dimensões que permeiam a discussão sobre pobreza, é possível recorrer à síntese de Therborn (2010) sobre as quatro formas básicas de produção da desigualdade. Em primeiro lugar, Therborn argumenta que ela poderia ser produzida pelo distanciamento entre os indivíduos. As posições ocupadas pelos diferentes sujeitos são desiguais e é possível que elementos que caracterizam determinadas posições ou lugares sejam utilizados exatamente para configurar a existência de maiores ou menores “chances” de acesso a elementos existentes em outras posições sociais.

Em segundo lugar estariam os mecanismos de exclusão por meio dos quais seriam construídas barreiras capazes de dificultar o alcance de uma “vida boa” por determinados setores ou grupos sociais. A terceira forma de produção da desigualdade seria pelo estabelecimento de instituições de hierarquia que organizam a realidade social de maneira desigual, distribuindo pessoas em “escada” ou pirâmide segundo ativos como escolaridade, recursos financeiros, cor/raça/etnia, relações de parentesco, sexo, entre outros. Por último, o autor destaca o papel desempenhado pelas formas de exploração que possibilitam estratégias de acumulação de determinados setores e grupos em detrimento do acúmulo de outros.

Fica claro, partindo destes pressupostos teóricos, que a produção da pobreza e das desigualdades não deveria ser naturalizada.² A definição de diferenças entre indivíduos ou grupos como características inatas ou inerentes a certas clivagens confere um caráter de imutabilidade às relações entre as pessoas e um caráter essencialista às diferentes posturas e lugares destinados aos sujeitos. Pensar a divisão entre ricos e pobres como uma divisão natural mascara a arbitrariedade subjacente aos processos de distinção, e sugerir que as diferenças são normais ou naturais significa afirmar a inevitabilidade de determinadas relações.

Os processos de naturalização surgem, assim, como esforços no sentido de atribuir um caráter de inevitabilidade e imutabilidade a certas relações. Esses esforços devem ser historicizados para que seja viável entender a maneira como certas regras e normas surgiram e observar quais configurações de poder as originaram. A ideia de que existe uma força heterônoma capaz de definir quais relações são possíveis, quais não são e que formas assumem tem efeitos políticos relevantes, porque despolitiza, atribuindo um caráter apolítico a questões consideradas naturais e

2. Para mais sobre isso ver: Acemoglu (2012), Sen (1993) e Bourdieu (2001).

inevitáveis, e conseqüentemente desqualificando ações que visem alargar o campo de alternativas para as relações entre os sujeitos. Daí advém a importância de se historicizar, amplamente debatida por diferentes correntes teóricas, como a teoria crítica, o neoinstitucionalismo histórico e o pós-estruturalismo. É fundamental avaliar a intencionalidade presente nos processos de naturalização: naturalizar é afirmar que para determinada situação não existe alternativa e que não cabe mais nada aos sujeitos a não ser aceitar as imposições de sua própria natureza e da “forma como as coisas são” desde o começo dos tempos.

A perspectiva teórica adotada parte do entendimento de que a arbitrariedade subjacente aos processos de diferenciação entre os indivíduos é resultado de relações de poder que surgem como hegemônicas e legítimas para significar e atribuir sentido a outras relações que compõem a interação entre os sujeitos. A atribuição de sentido ao que é “ser pobre” ou “ser rural”, ou ser ambos simultaneamente, é repleta de significações construídas sobre o que seriam comportamentos, valores, estruturas e possibilidades associados à situação de pobreza ou ao mundo rural, por exemplo.

O Estado, assim como outras instituições formais, contribui para produzir e reproduzir os elementos de construção das relações que permeiam a realidade social. Cabe a ele um relevante papel na instauração e transmissão de dizeres, percepções, memórias e elementos de diferenciação que constituem maneiras comuns de pensamento, de um modo mais geral, e que influenciam as normas e condutas sociais dos sujeitos pertencentes a uma dada situação histórica e política e legitimam determinadas ações políticas e não outras (Bourdieu, 2001; Foucault, 1999; Goffman, 2007; Offe, 1984).

Nesse sentido, é possível alegar que ações governamentais ligadas às temáticas da pobreza ou do meio rural expressam as maneiras como essas noções são apreendidas, construídas e reproduzidas pelo Estado. As formas com que o aparato estatal atua sobre o que considera como meio rural ou sobre a população definida como em situação de pobreza, por meio do arcabouço institucional de suas políticas, não só contribui para a constituição do próprio Estado como agente de alteração da realidade social, mas também amplia ou restringe as possibilidades a partir das quais a pobreza rural, enquanto fenômeno, é entendida pela sociedade.

O cerne de orientação da análise elege como referencial a compreensão de quem são os pobres rurais a partir de uma perspectiva burocrático-administrativa visando ao alcance de dois objetivos. O primeiro é ampliar a adesão entre os resultados discutidos nessa análise e o que a esfera governamental efetivamente considera como baixa renda no meio rural a partir das políticas destinadas a essa parcela da população. O segundo, possibilitar que fossem exploradas as relações entre a execução de políticas públicas e os registros administrativos mantidos por diferentes órgãos federais.

A partir do exposto e retomando os pressupostos apresentados na introdução, a atuação estatal sobre a pobreza rural será discutida à luz de três debates centrais: a lógica do rural *versus* urbano; as especificidades da pobreza no meio rural; e os dilemas e contradições que transitam entre diferentes formas de atuação estatal observadas no período recente.

2 POR QUE PRECISAMOS SUPERAR A LÓGICA DO RURAL *VERSUS* URBANO?

Reforçar a relevância de compreender as especificidades da pobreza rural e, conseqüentemente, das políticas relacionadas a ela não significa fortalecer ou corroborar a oposição dicotômica entre rural e urbano. Essa temática tem sido bastante debatida (Veiga, 2003; Abramovay, 2009; Favareto, 2007; Favareto e Seifer, 2012) e os conceitos de rural e ruralidade no Brasil vêm sendo intensamente rediscutidos nas últimas décadas a partir, sinteticamente, de questões como a definição de rural em contraposição ao urbano, em que o conceito geográfico utilizado pelas estatísticas nacionais define como rural o que está fora da sede do município – ou seja, tudo aquilo que não seria urbano. Outra questão que motiva a rediscussão sobre os sentidos e papéis atribuídos ao rural objetiva ampliar o entendimento sobre a “vocação agrícola” do rural ou sobre a homogeneização dos tipos de arranjos produtivos viáveis no meio rural brasileiro.

A abordagem adotada neste texto parte do conceito de ruralidade delineado por autores como Favareto (2007), Wanderley e Favareto (2013), Veiga (2003 *apud* Serna, 2017), Abramovay (*apud* Favareto e Seifer, 2012), que trabalham as definições de rural a partir de três dimensões: *i*) proximidade com a natureza; *ii*) ligação com as cidades; e *iii*) as relações interpessoais derivadas da baixa densidade populacional do tamanho menor de suas populações. Esta noção de ruralidade incorpora dinâmicas sociais e relações com o meio e assume a interdependência existente entre o meio rural e urbano como um pressuposto.

Nessas abordagens, o rural deixa de existir apenas em contraposição ao urbano e engloba, enquanto resultado de processos de construção de sentido vinculados a contextos sociais e políticos historicamente localizados, dimensões materiais e simbólicas sobre as possibilidades de definição de territórios, populações, costumes, atividades e práticas. O rural adquire um caráter contextual e, portanto, permeado por singularidades e especificidades. Mais que uma abstração ou categoria analítica, a representação do que é rural é, continuamente, significada e ressignificada a partir de processos distintos baseados na percepção dos sujeitos sociais, na produção de conhecimento sobre ele, nas dinâmicas de poder e conflito e também com base na atuação do Estado sob a forma de políticas públicas e ações governamentais.

Apesar das inúmeras possibilidades ligadas à definição de aspectos, elementos e dimensões constitutivas das diferentes tipologias de classificação do meio rural,

definiu-se como cerne de orientação a construção de uma perspectiva de natureza burocrático-administrativa centrada na atuação do Estado como referencial de compreensão dos atributos ou fatores associados ao meio rural.

De maneira geral, pode-se compreender a atuação estatal em relação ao mundo rural a partir de duas óticas: ou como representação da população e territórios entendidos como rurais pelas estatísticas nacionais oficiais, ou pela forma como é organizada a ação governamental por meio de políticas, estratégias e registros sobre o público-alvo das intervenções voltadas para o desenvolvimento rural.

Apesar do reconhecimento da insuficiência de restringir o meio rural ao lócus oposto ao meio urbano, as macroestatísticas nacionais disponíveis hoje no Brasil partem do conceito definido pelo Decreto-Lei nº 311/1938, que define como áreas urbanas aquelas internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais), ou ainda áreas urbanas isoladas. Consequentemente, todas as localidades não enquadradas nessas condições são consideradas como áreas rurais. Isto significa que os principais dados sobre a população rural (censos populacionais, Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs – e o censo agropecuário) partem de um conceito de urbano/rural que, além de privilegiar o aspecto geográfico como critério de definição, não é capaz de abarcar as dimensões relacionadas às inúmeras mudanças ocorridas nos meios rural e urbano após a década de 1950.

Isso quer dizer que a totalidade dos dados dos censos populacionais, os resultados das PNADs e o *Censo Agropecuário 2006* utilizam como referência o conceito de urbano/rural estabelecido setenta anos atrás. Indo além da discussão sobre nomenclaturas e conceitos, qual o problema objetivo da utilização desses dados ou das análises construídas sobre a realidade rural a partir deles? A mais significativa limitação no uso dessas informações é que a hegemonia do aspecto geográfico, que define o rural como tudo aquilo localizado fora da sede do município, é incapaz de considerar as profundas transformações que reconfiguraram as relações entre os meios rural e urbano nas últimas décadas.

Houve um significativo aumento das trocas de recursos, pessoas, serviços, oportunidades de trabalho, informações e tecnologias entre o campo e o meio urbano nas últimas décadas. A crescente mecanização da produção e a expansão do setor terciário reconfiguraram o mercado de trabalho rural durante os anos 1970 e 1980. A expansão das atividades não agrícolas e a pluriatividade passaram a ser entendidas como parte das atividades produtivas do campo a partir dos anos 1990 e após os anos 2000, dinâmicas de valorização de aspectos da sociobiodiversidade e elementos ligados à sustentabilidade ambiental passam por processos de consolidação.

O meio urbano também passou por profundas transformações em função dos crescentes fluxos populacionais oriundos de processos migratórios variados, assim como foi influenciado pelo surgimento de áreas consideradas periurbanas,

pela ampliação do acesso ao modo de vida urbano e pela disseminação de novas áreas destinadas à moradia localizadas além dos limites das sedes dos municípios.

Além disso, o *Censo Agropecuário 2006* ainda é a principal fonte de referência disponível para entender as dimensões da vida no campo (atividades produtivas, indicadores de qualidade de vida, renda média, entre outros aspectos). Isso implica afirmar que os dados sobre a população do campo utilizados para subsidiar políticas estratégicas de desenvolvimento rural proveem de informações coletadas onze anos atrás. Esse quadro torna-se ainda mais dramático quando considerarmos que a visibilização dos estabelecimentos da agricultura familiar resultante desse censo, associada à expansão dos investimentos em políticas de fortalecimento da agricultura familiar nos últimos anos, fortalece a demanda da realização de um novo censo agropecuário ainda mais amplo e completo que o de 2006 como condição indispensável para o planejamento de futuras políticas para o setor, assim como para a compreensão dos avanços e fragilidades da atuação do Estado sobre essa parcela da população na última década.³

O reconhecimento das limitações no uso dessas categorias tem sido adicionado à discussão sobre novas formas de mensurar o rural e o urbano. Diferentes estudos já apontavam essas fragilidades e propuseram novas tipologias, incorporando fatores como tamanho populacional, densidade demográfica e localização do município na tentativa de captar melhor a heterogeneidade presente nos municípios brasileiros (Veiga, 2003; Favareto e Barufi, 2013). A partir da aplicação dessa metodologia sobre os dados divulgados pelo censo de 2010, por exemplo, a participação do meio rural subiria de 16% (IBGE, 2011) para 25% (Favareto e Barufi, 2013) da população total.

Recentemente, uma proposta de nova metodologia foi divulgada pelo próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A publicação *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação* (IBGE, 2017) propõe uma nova metodologia para a classificação dos municípios urbanos e rurais incluindo categorias como: população em áreas de ocupação densa; proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total; e a localização e o acesso dos municípios a bens e serviços mais complexos.

A partir dessa nova metodologia, a distribuição entre rural e urbano, utilizando a referência do *Censo Demográfico 2010*, também sofreria alterações – 76% do país poderia ser considerado urbano, não mais 84%, e o meio rural constituiria 24% do país em vez dos 16% divulgados em 2010, número similar ao que havia sido apresentado por Favareto e Barufi (2014). A tabela 1 demonstra como ficaria a distribuição municipal segundo a nova metodologia proposta pelo IBGE, em que o meio urbano corresponderia a 76% da população e 26% do total de municípios e o rural concentraria 24% da população distribuída em 60,4% dos municípios (54,6% rurais adjacentes e 5,8% rurais remotos).

3. Resultados parciais do *Censo Agropecuário 2017* foram divulgados durante a finalização deste texto e estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2MLGKT>>.

TABELA 1
Classificação municipal de acordo com a tipologia rural-urbana segundo região e população (2010)

Tipologia	Municípios e população	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbana	Número de municípios	1.456	85	307	625	312	127
	Municípios em relação à Grande Região (%)	26,16	18,93	17,11	37,47	26,26	27,25
	População total – censo de 2010	144.765.500	10.522.570	31.472.716	70.641.832	20.916.325	11.212.057
	População total – censo de 2010 (%)	75,89	66,33	59,3	87,9	76,37	79,76
Intermediária adjacente	Número de municípios	686	39	244	247	108	48
	Municípios em relação à Grande Região (%)	12,33	8,69	13,6	14,81	9,09	10,3
	População total – censo de 2010	12.461.908	784.746	5.822.054	3.434.832	1.684.994	735.282
	População total – censo de 2010 (%)	6,53	4,95	10,97	4,27	6,15	5,23
Intermediária remota	Número de municípios	60	33	7	3	1	16
	Municípios em relação à Grande Região (%)	1,08	7,35	0,39	0,18	0,08	3,43
	População total – censo de 2010	1.305.906	791.645	133.152	50.821	5.917	324.371
	População total – censo de 2010 (%)	0,68	4,99	0,25	0,06	0,02	2,31
Rural adjacente	Número de municípios	3.040	171	1.134	769	765	201
	Municípios em relação à Grande Região (%)	54,63	38,08	63,21	46,1	64,39	43,13
	População total – censo de 2010	28.689.820	2.093.740	14.573.418	6.022.152	4.771.683	1.228.827
	População total – censo de 2010 (%)	15,04	13,2	27,46	7,49	17,42	8,74
Rural remota	Número de municípios	323	121	102	24	2	74
	Municípios em relação à Grande Região (%)	5,8	26,95	5,69	1,44	0,17	15,88
	População total – censo de 2010	3.524.597	1.671.753	1.072.542	214.773	7.972	557.557
	População total – censo de 2010 (%)	1,85	10,54	2,02	0,27	0,03	3,97
Total – municípios	5.565	449	1.794	1.668	1.188	1.188	466
População total	190.747.731	15.864.454	53.073.882	80.364.410	27.386.891	14.058.094	

Fonte: IBGE (2017).

Apesar do reconhecimento da necessidade de alterações na definição do rural nas estatísticas nacionais, os dados trabalhados pela maioria das pesquisadoras e dos pesquisadores sobre a população rural baseiam-se nas estatísticas disponíveis.

A utilização do Cadastro Único como base de referência para a definição do público rural de baixa renda poderia contribuir para reduzir a influência do aspecto geográfico na definição adotada pelo IBGE. Apesar disso, o uso das categorias de rural e urbano disponíveis no Cadastro Único para a localização do domicílio baseadas na autodeclaração do responsável familiar no momento do cadastramento também se mostrou insuficiente para retratar a população rural de baixa renda efetivamente reconhecida pelo Estado brasileiro a partir das intervenções direcionadas aos diferentes grupos que constituem o meio rural. Cabe ressaltar, entretanto, que, a partir dos critérios de percepção das famílias sobre seu local de moradia, o percentual daquelas inscritas no Cadastro Único estabelecidas no meio rural corresponderia a 24,2% do total de cadastrados (Direito *et al.*, 2015).

Considerando essas limitações, é proposto neste trabalho um enquadramento da população rural de baixa renda baseado nos mecanismos de seleção e definição do público-alvo de ações direcionadas ao meio rural a partir de registros administrativos utilizados para a elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, e como exposto na seção metodológica, optou-se pela construção de uma nova base segundo a combinação de dados de registros administrativos geridos pelo governo federal e usados para apoiar a execução de determinadas políticas públicas como o Cadastro Único, a Declaração de Aptidão ao Produtor (DAP), o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e listas nominiais de beneficiários de ações de inclusão produtiva rural do plano Brasil sem Miséria (BSM).

Diferentes aspectos subsidiaram a seleção destas bases de dados em detrimento de outras existentes no governo federal. O Cadastro Único para Programas Sociais é o maior instrumento de identificação de famílias e pessoas de baixa renda no país – a partir dele, são direcionados mais de vinte programas federais. A base de informações sobre os titulares da DAP pode ser considerada a referência para a identificação dos agricultores familiares no Brasil, assim como o Sipra funciona como base para a identificação e o planejamento das ações direcionadas ao público dos assentamentos da reforma agrária. Por último, foram incorporadas ainda aquelas famílias que não constavam nas bases da DAP ou do Sipra, mas que haviam sido atendidas por ações de inclusão produtiva rural do BSM.

Vale reiterar que, em nenhum momento, a localização do domicílio foi utilizada como critério para a construção de quem seria o “público rural” da análise. Subjacente a essa escolha reside a compreensão de que parte do reconhecimento da dimensão rural de uma população ou território advém também da natureza das intervenções estatais destinadas a essas áreas. Assume-se neste caso como razoável

a suposição de que indivíduos atendidos com políticas que exigem a titularidade da DAP, famílias que vivem em assentamentos da reforma agrária ou que foram atendidas por uma das políticas de inclusão produtiva rural previstas no BSM, guardam convergências com o mundo rural, em sua acepção mais ampla, para além dos critérios de definição da localização geográfica de seus domicílios.

A definição de público rural adotada é constituída, então, por indivíduos identificados como agricultores familiares em função do reconhecimento do Estado, por meio da titularidade da DAP, como assentados da reforma agrária, por fazerem parte do Sipra (mesmo que possuam DAP) e por terem recebido pelo menos uma política de inclusão produtiva rural do BSM entre 2011 e 2015, e que não sejam titulares da DAP ou estejam no Sipra.

Obviamente, esta definição é limitada e não abrange a totalidade da população rural brasileira. É preciso ressaltar, no entanto, que, somadas estas categorias, independentemente de recortes de renda, chegaríamos ao total de 7,3 milhões de famílias rurais,⁴ número próximo do total de 8 milhões de domicílios rurais (29,8 milhões de pessoas) estimado segundo os critérios adotados pelo IBGE (2011), por exemplo. Para os fins da análise aqui proposta, julgou-se que a utilização destes critérios para delimitar o público considerado como rural seria pertinente para entender a variação de renda dessas famílias entre o período de 2011 a 2015 sob a ótica da atuação estatal.

3 DILEMAS DAS DEFINIÇÕES DE POBREZA E SUAS FORMAS DE MENSURAÇÃO

Nada foi mais enfrentado nos estudos sobre desigualdade que o desafio de mensuração das carências e vulnerabilidades associadas aos diferentes níveis de pobreza. Estabelecidos os parâmetros teóricos do que determina ou não uma situação de pobreza entre indivíduos, grupos ou territórios, surge a necessidade de quantificação e localização dessa população. As possibilidades dessa definição e dos referenciais para a delimitação da população pobre no meio rural são inúmeras e pertencem a distintas vertentes metodológicas. Não constitui uma das preocupações deste trabalho elencar exaustivamente as possibilidades de medição da pobreza, entretanto, o delineamento de alguns pressupostos e referências utilizados pelo Estado para definir a pobreza contribui para a compreensão das escolhas metodológicas que sustentaram a análise.

Em primeiro lugar, como largamente defendido e utilizado,⁵ compreensões mais adequadas do conceito de pobreza partem de um escopo multidimensional capaz de considerar o impacto de diferentes indicadores de vulnerabilidade nas

4. Somadas 972 mil famílias do Sipra (dez. 2017); 5,7 mil famílias da DAP (out. 2014); e 718 mil famílias que receberam alguma política do BSM e estão no Cadastro Único (dez. 2015).

5. Para mais ver: Jannuzzi e Souza (2014) e Jannuzzi *et al.* (2014).

condições de vida das populações, acima da questão monetária. Definir a pobreza para além da falta de recursos monetários não significa o não reconhecimento da validade do uso da renda dos indivíduos/famílias como *proxy* para a identificação de públicos-alvo de políticas públicas ou mesmo para a elaboração de diagnósticos voltados à diminuição da pobreza. Entretanto, ações governamentais que pretendam alcançar resultados sustentáveis de médio e longo prazo na redução dos índices de pobreza necessitam levar em consideração as demais dimensões de carência que afetam os mais pobres, não só a monetária.

Desse modo, também podem ser identificados como elementos constituintes da situação de pobreza dimensões como insegurança alimentar, acesso precário a água e esgotamento sanitário, altas taxas de mortalidade, menores níveis de escolarização, oportunidades de geração de renda restritas ou precárias afetadas pela informalidade, baixos rendimentos e longas jornadas de trabalho, entre outros. Ser afetado por uma ou mais dessas carências produz consequências significativas sobre a qualidade de vida de milhões de pessoas ao redor do mundo e sobre suas possibilidades de acessar bens e serviços necessários para garantir condições adequadas de sobrevivência.⁶

Neste ponto é possível afirmar que existe um paradoxo na forma como o Estado atua sobre a temática da pobreza no Brasil. Apesar de reconhecer e assumir a sua multidimensionalidade como premissa no planejamento de intervenções direcionadas à melhoria dos indicadores sociais e econômicos, operacionalmente, a execução da maioria das ações governamentais de grande escala parte de referências unidimensionais, como a renda monetária familiar ou individual, para identificar diferentes níveis de pobreza. Ao adotar o Cadastro Único como parâmetro para a definição do público de baixa renda do país, por exemplo, a atuação estatal estabelece as linhas monetárias de extrema pobreza e pobreza que serão utilizadas para orientar o direcionamento de diversas políticas públicas – como ocorre com o Programa Bolsa Família (PBF) e foi o caso do próprio BSM durante sua execução.

Neste trabalho, em consonância com a adoção do Cadastro Único como referência para a definição do público da análise, também foram escolhidas as linhas monetárias de extrema pobreza e pobreza que orientam o direcionamento das políticas públicas no âmbito governamental a partir dos seus registros administrativos. Soma-se a isso o fato de que o BSM e políticas que o constituíram, como o próprio PBF, também partiam dos parâmetros adotados pelo Cadastro Único para a definição de públicos-alvo de suas intervenções. Tendo em vista esse cenário, a utilização de outra metodologia de medição para entender a distribuição das famílias rurais entre as diferentes situações de vulnerabilidade mostrou-se uma opção pouco razoável. A fragilidade dessa escolha está centrada na crítica de que, apesar da caracterização da

6. Para mais sobre formas de medição da pobreza, ver Jannuzzi e Sousa (2014) e Jannuzzi *et al.* (2014).

pobreza desde sua natureza multidimensional por entidades, órgãos e representantes da própria esfera estatal, a referência para definir pobres e não pobres permanece baseada, fundamentalmente, na dimensão monetária.

Considerando as razões expostas, ressaltamos a impossibilidade de partir de um único referencial para determinar “quem são os pobres do campo”. Diferentes estudos têm apresentado variações em seus resultados dependendo da escolha de metodologias de análise e da base de dados sobre a população rural considerada. A discussão apresentada a partir dos anos 2000 utiliza, predominantemente, os dados dos censos demográficos de 2000 e 2010, as PNADs e o *Censo Agropecuário 2006* produzidos pelo IBGE. Além dessas fontes, órgãos do governo federal brasileiro também realizam divulgações periódicas com informações a respeito dos resultados e do impacto das políticas públicas sobre os indicadores sociais baseados em bancos de dados de natureza administrativa, usados como ferramentas de gestão e execução de diferentes políticas.⁷

A opção orientadora da análise privilegia a compreensão de quem são os pobres rurais sob a ótica burocrático-administrativa, que possibilita o alcance de dois objetivos. O primeiro seria garantir a adesão entre o que a esfera governamental considera como pobre e como rural a partir das políticas destinadas a essa parcela da população. O segundo asseguraria a exploração mais minuciosa das relações entre a execução de políticas públicas e os registros mantidos pelos diferentes órgãos da administração pública.

Isto posto, e conforme apresentado na seção metodológica, o conceito de pobreza rural, em sua acepção mais ampla, adotado neste trabalho, define como famílias rurais de baixa renda aquelas inscritas no Cadastro Único entre 2011 e 2015 com renda de até meio salário mínimo *per capita* e que atendam a uma das seguintes condições: sejam titulares da DAP, estejam inscritas no Sipra e tenham sido atendidas por, pelo menos, uma política de inclusão produtiva rural do BSM. Com base nisso, são considerados:⁸ *i*) extremamente pobres (EPO): famílias com renda *per capita* de até R\$ 70-77; *ii*) pobres (PO): famílias com renda *per capita* maior que R\$ 70-77 e menor que R\$ 140-154; e *iii*) não pobres (NPO), mas ainda de baixa renda: famílias com renda *per capita* superior a R\$ 140-154 e inferior a meio salário mínimo.

7. Cadastro Único para Programas Sociais (Ministério do Desenvolvimento Social – MDS); DAP (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA); Sipra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra); Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) (Ministério da Educação – MEC); Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF) (MDS); SIG Cisternas (MDS); entre outros.

8. Os valores definidos como linhas de referência da extrema pobreza e pobreza utilizadas pelo Cadastro Único entre 2011 e 2015 sofreram alterações. Em 2011, os valores *per capita* eram de até R\$ 70 para definir a extrema pobreza e de R\$ 70 a R\$ 140 para a pobreza. Já em 2015, esses valores passaram a ser de R\$ 77 e R\$ 154 *per capita*, respectivamente. Dessa forma, para assegurar a comparabilidade entre as rendas declaradas nos dois momentos da análise, o valor da renda familiar *per capita* de dezembro de 2011 foi deflacionado para dezembro de 2015 conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE. Para mais sobre isso, ver apêndice.

De maneira óbvia, a heterogeneidade de referências estatísticas torna a delimitação do público da pobreza rural um desafio em si. É possível observar para cada uma das bases citadas acima razões que justificam seu uso e outras tantas que poderiam ser usadas como motivos para sua não utilização. De forma geral, as fragilidades apontadas sobre a definição do público de baixa renda que vive no campo, conseqüentemente, também devem ser aplicadas à análise presente neste trabalho.

4 UNINDO AS DUAS PONTAS: POR QUE A POBREZA RURAL É UM PROBLEMA?

Independentemente do referencial adotado para definir a pobreza rural, inúmeras publicações e relatórios divulgados nas últimas décadas por distintos organismos internacionais apontam-na como problema disseminado por diferentes regiões e países do mundo. A pobreza rural é, frequentemente, destacada como uma questão capaz de produzir impactos não só sobre o desenvolvimento das áreas classificadas como rurais, mas sobre o desenvolvimento social e econômico de maneira geral (World Bank, 1997; 2003a; 2003b; CEPAL, 2016; FIDA, 2016).

Apesar das mudanças do posicionamento assumido por muitas dessas organizações ao longo das últimas décadas sobre os temas ligados ao desenvolvimento rural, de maneira geral, figuram entre as orientações apontadas por publicações desta natureza: a valorização da agricultura familiar na economia rural, a importância das atividades pluriativas, a ampliação do acesso à infraestrutura básica e aos serviços essenciais para melhorar as condições de vida da população, e a desconcentração de investimentos, gerando novos polos de desenvolvimento econômico capazes de influenciar regiões rurais adjacentes, por exemplo.

Projeções recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2016) estimam que a população rural do Brasil seja composta por, aproximadamente, 20 milhões de pessoas em 2050. Essa projeção problematiza a tese, amplamente difundida nas décadas de 1960 e 1970, de que a pobreza rural poderia ser caracterizada como uma “questão transitória e residual” passível de ser “solucionada” como resultado direto da urbanização crescente.

Não restam dúvidas de que o processo de urbanização brasileiro não teve como resultado o “fim do mundo rural” e conseqüentemente do “atraso” e da “escassez” que lhes seriam próprios. Além disso, devido à combinação entre intensidade, rapidez e as mais variadas lacunas de planejamento e de notória concentração das atividades econômicas no meio urbano, esse processo contribuiu, amplamente, não para o fim da pobreza rural, mas sim para o aumento das desigualdades regionais e sociais. Como resultados da urbanização ocorrida após os anos 1950, observou-se a crescente pressão sobre os recursos naturais desprovida de preocupações com sustentabilidade ambiental; a concentração de capital e setores da indústria nas grandes aglomerações

urbanas; o fomento de poucas áreas de dinamização econômica; e a produção, por consequência, de muitos outros territórios marcados pela estagnação econômica. Ademais, o aumento da migração do campo para as grandes cidades resultou na crescente ampliação da população submetida a péssimas condições de vida nas periferias dos centros urbanos. Todos esses fatores contribuíram para fomentar o abismo entre o meio rural e o urbano em relação à renda, ao acesso a serviços e às oportunidades de inserção econômica.

Assumindo como correta a projeção da CEPAL, é possível supor que, apesar de haver uma queda na participação total da população considerada como rural nas próximas décadas (de 14% em 2015 para 8% em 2050), se a crença na perspectiva de que população rural será “naturalmente absorvida” pelas cidades se mantiver e não forem empenhados esforços sistemáticos para se planejarem as melhores formas de fluxo de pessoas e recursos entre rural e urbano, observaremos nas próximas décadas o aprofundamento das desigualdades e dificuldades advindas da migração desordenada entre campo e cidade ocorrida desde 1950.

É preciso problematizar a capacidade real de absorção que o rol de políticas voltadas às cidades caracterizadas como urbanas teria para garantir a expansão do acesso a serviços e oportunidades de emprego visando a população rural, que seria deslocada para as cidades nas próximas décadas. Para viabilizar isso, em primeiro lugar, seria necessário corrigir distorções existentes hoje em função do fluxo migratório intenso ocorrido nas últimas décadas, concomitantemente com a ampliação das políticas de inclusão nas cidades como forma de antecipação das demandas geradas por futuras prováveis levas migratórias e, ainda, pelo crescimento endógeno da população urbana. Em segundo lugar, nada indica que a migração entre campo e cidade seria suficiente para reduzir a pobreza rural. Com a devida implementação de políticas de inclusão nas cidades, seria possível supor que os índices gerais de pobreza fossem reduzidos, como a tendência observada no Brasil nas últimas décadas, mas, ainda assim, as áreas rurais permaneceriam como um núcleo resiliente de reprodução da pobreza, demonstrando a interconexão existente entre a pobreza rural e a urbana.

Outra variável que afeta fortemente os resultados de melhoria das condições sociais e econômicas do campo é a manutenção da diferença entre a incidência da pobreza no campo e no urbano. O censo de 2010 demonstrou que um em cada quatro brasileiros que vive no campo estaria em situação de extrema pobreza. Esse dado, apesar de soar como uma constante nas discussões sobre pobreza rural e desenvolvimento social no Brasil, não pode ser naturalizado. Enquanto a incidência da extrema pobreza no meio rural é de 25,5%, no meio urbano ela cai para 5,4%.

Para além da renda, outros indicadores do *Censo Demográfico 2010* contribuem para delinear os aspectos da vulnerabilidade socioeconômica no campo. A população

rural representa 16,6% do total populacional de 190 milhões de habitantes, somando 29,8 milhões de pessoas. O analfabetismo é da ordem de 20% no campo contra 7,7% no urbano, e mais da metade (52,9%) da população do campo tem até quatro anos de estudo, ao passo que na cidade esse número é de um quarto (25,9%). A taxa de mortalidade infantil (até 1 ano de idade) é também mais alta no meio rural. Enquanto no urbano ela representa 3,1% do total de óbitos, no campo sobe para 5,4% e quando observadas as proporções de óbitos entre as crianças de 1 a 4 anos, também são maiores as taxas no meio rural, com 1,6% *versus* 0,7% no urbano.

A comparação entre os dados de renda média⁹ no rural e no urbano apresenta uma diferença de 43% nos valores, R\$ 1.449 no meio urbano contra R\$ 629 no rural. A desigualdade entre rural e urbano no acesso aos serviços de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário também demonstra as dificuldades da população rural em ser atendida por políticas amplamente difundidas no meio urbano.

Apesar da histórica diferença entre os indicadores das áreas urbanas e rurais no Brasil, os avanços na redução da pobreza das últimas décadas são inegáveis, e o desempenho brasileiro nessa área foi amplamente reconhecido por atores e instituições dentro e fora do país, sendo comumente utilizado como um caso bem-sucedido na implementação de políticas de diferentes naturezas que contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais e econômicos. Ainda assim, chama a atenção o fato de que, como evidenciado nos gráficos e tabelas a seguir, as diferenças nas trajetórias de queda dos índices de pobreza no meio urbano e no rural sejam bastante perceptíveis.

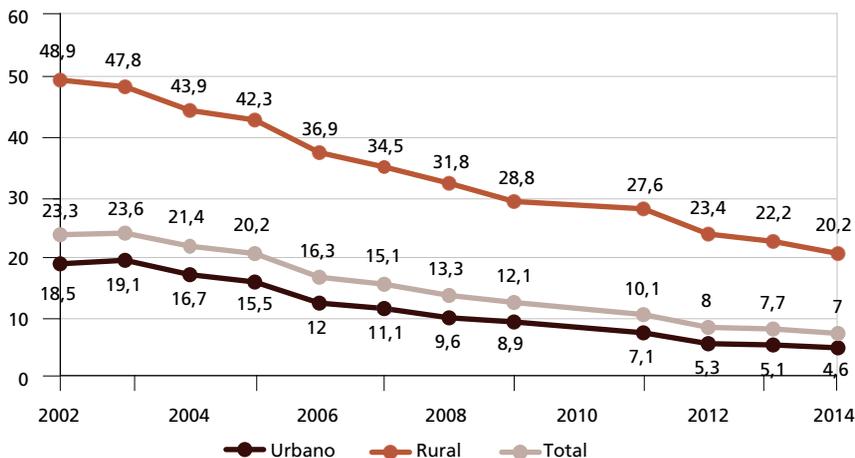
Esses resultados corroboram estudos realizados anteriormente que indicavam que, apesar da redução da pobreza rural observada a partir de 1990 e acelerada de 2003 em diante, a resiliência da pobreza no campo é maior que a verificada no meio urbano. Essa situação se torna ainda mais grave quando consideradas as estimativas para os anos posteriores a 2014, em que a tendência de queda da pobreza no Brasil é revertida e voltam a subir seus índices, de 14,1 para 28,9 milhões de pessoas, e de extrema pobreza, de 5,2 para 11,8 milhões, entre 2014 e 2017. Houve um aumento de 130% apenas na extrema pobreza entre 2014 e 2017, que elevou o percentual de extremamente pobres de 2,5% da população brasileira para 5,7%, e de pobres de 7% para 11,1% no mesmo período (Jannuzzi, 2017).

9. Renda nominal média mensal para pessoas com mais de 10 anos de idade segundo situação do domicílio. Dado extraído do *Censo Demográfico 2010*.

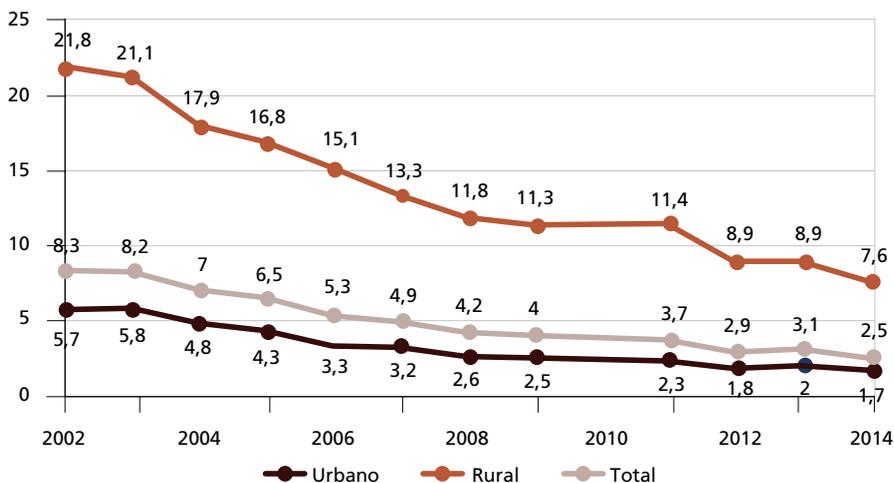
GRÁFICO 1

Brasil: evolução da pobreza e extrema pobreza por situação do domicílio (2002-2014)¹
(Em %)

1A – Pobres



1B – Extremamente pobres



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS.

Nota: ¹ O valor da linha de extrema pobreza (R\$ 70) e pobreza (R\$ 140) é referente a junho de 2011 e foi deflacionado/inflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para os meses de referência de coleta da PNAD. A população residente em domicílios sem rendimento ou sem declaração de rendimentos foi reclassificada segundo metodologia de análise discriminante exposta no Estudo Técnico SAGI nº 15/2014. Os dados para a região Norte das PNADs de 2001, 2002 e 2003 captam apenas a área urbana, com exceção de Tocantins.

De maneira geral, isso indica que a redução da pobreza ocorre de forma mais lenta no campo – entretanto, não implica, necessariamente, que a pobreza rural seja mais difícil de combater ou que seja menos responsiva à intervenção estatal, e que por esse motivo não deveria ser considerada prioritária, como discutiremos adiante.

Uma possível interpretação para a resiliência da pobreza rural reside na hipótese de que a implementação de políticas de âmbito nacional, que favoreceram de forma significativa os indicadores de crescimento econômico e inclusão social nas últimas décadas – como aumento do salário mínimo, incremento do número de empregos formais, crescimento econômico e maior distribuição de renda –, apresentou impactos diferentes quando considerada a localização do domicílio. Outro aspecto que merece destaque é que o quadro de vulnerabilidades que compõe os indicadores sociais no meio rural por si mesmo já dificultaria a incorporação imediata dos efeitos positivos resultantes da execução das políticas ofertadas pelo Estado. Nesse sentido, é reforçada mais uma vez a necessidade de tratar a pobreza rural como questão específica no planejamento de intervenções estatais para garantir o alcance de resultados mais efetivos na melhoria das condições de vida da população do campo.

5 AVANÇOS NA REDUÇÃO DA POBREZA RURAL E FORMAS RECENTES DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Não é possível no Brasil pensar a ação governamental sob a forma de grandes planos sem recorrer ao dilema histórico crescimento econômico *versus* redistribuição de renda. As alternativas sempre giraram em torno da decisão sobre a alocação de recursos direcionados a determinadas áreas em detrimento de outras. Historicamente, a maioria das decisões políticas ligadas a grandes planos governamentais priorizou investimentos em infraestrutura partindo da premissa, bastante difundida, de que o crescimento econômico seria capaz de gerar a dinamização da economia, implicando, conseqüentemente, o aumento da renda, do consumo e da oferta de emprego – o que teria como efeito a redistribuição de renda. A segunda alternativa de investimentos estatais sempre foi descrita com base na premissa de que ações voltadas para a redistribuição de renda seriam capazes de gerar uma dinamização da economia, acarretando, por sua vez, um aumento da renda e do consumo e contribuindo para o crescimento econômico. Como sabido e amplamente discutido, nenhuma das duas opções, de forma isolada, gerou os efeitos desejados.

O conflito alocativo entre planos de desenvolvimento *versus* políticas de desenvolvimento social sempre tendeu a favorecer os investimentos em infraestrutura como prioridade governamental, enquanto a agenda de políticas sociais foi tradicionalmente secundarizada e deteve um menor capital político no âmbito das discussões de governo. No Brasil recente, foram sinalizadas tentativas de reverter essa tendência por meio da defesa da centralidade de políticas sociais de escopo nacional e grande escala. A opção política de priorização da alternativa centrada

nas ações de redistribuição de renda colocou políticas como o PBF, a valorização do salário mínimo, as ações de incentivo ao crédito e a estruturação produtiva de setores ainda pouco atendidos (como os agricultores familiares) como parte central da estratégia de crescimento do país.

O plano BSM figurou como o principal programa direcionado para a superação da pobreza entre 2011 e 2014 e foi apresentado como parte do conjunto de ações que constituiria uma nova fase das políticas de desenvolvimento social no Brasil. Centrado na multidimensionalidade como cerne de orientação teórica e operacional, o BSM afirmava considerar a pobreza para além da perspectiva monetária e apontava como preocupação o aumento de capacidades e oportunidades do público socialmente mais vulnerável como essencial para o alcance de resultados efetivos na superação da pobreza e extrema pobreza.

A lógica do BSM foi profundamente marcada pela evolução e consolidação do PBF como o esteio que possibilitou e alavancou as demais ações de inclusão produtiva e acesso a serviços que fizeram parte do plano. Além do PBF, outras políticas já estabelecidas e que tiveram impacto sobre a população mais pobre nas áreas urbanas e rurais também influenciaram a natureza das ações do BSM e suas possibilidades de alcance e reconhecimento de vulnerabilidades dos diferentes públicos em situação de pobreza. Figuraram entre elas a valorização do salário mínimo, a elevação crescente do emprego, a ampliação das políticas de crédito, as políticas de reconhecimento voltadas para as minorias, o investimento em habitação e obras de infraestrutura social nas áreas urbanas, o fortalecimento da agricultura familiar e de apoio produtivo e social a povos e comunidades tradicionais, assim como a consolidação do Cadastro Único para Programas Sociais.

É primordial reconhecer os avanços alcançados nos indicadores sociais e econômicos do meio rural nas últimas décadas e analisar os elementos que contribuíram para este cenário. A que se deveu essa melhoria? A redução da pobreza rural recente esteve baseada em quais fatores? Para responder a essas questões, é possível delinear os principais argumentos disseminados entre pesquisadores do tema em quatro grandes vertentes explicativas.

Em primeiro lugar, a fase de crescimento econômico pela qual o país passou durante a primeira década dos anos 2000 teve como um de seus impactos a elevação da renda agrícola e não agrícola no meio rural. De 2001 a 2009, a renda média da agricultura familiar teria crescido 30%, enquanto a do restante do país teria obtido um crescimento de 11% em termos reais, e a renda do trabalho teria sido responsável por 58% do aumento da renda dos agricultores familiares no mesmo período (Del Grossi, 2012).

Além disso, a variação positiva do valor do salário mínimo também teria contribuído para a redução da pobreza rural quando considerados os assalariados

rurais. O rendimento médio mensal dos assalariados agrícolas no mesmo período teria subido de R\$ 366,84 para R\$ 478,24, representando um aumento de 30%. Para os rurais não agrícolas, por sua vez, o crescimento observado teria sido de 28%, saindo de R\$ 496,78 para R\$ 638,08 (Balsadi, 2012).

Em terceiro lugar, a ampliação dos recursos advindos das políticas de transferências diretas de renda também teria colaborado para melhorar as condições de vida no campo. As contribuições previdenciárias teriam crescido 31% entre os agricultores familiares (Del Grossi, 2012); entre os assalariados rurais, teria passado de 29,9% para 35,9%; e, para os trabalhadores não agrícolas, de 43,3% para 51,1%, durante o período de 2001 a 2009 (Balsadi, 2012). O número de aposentadorias rurais subiu de 6,9 milhões de beneficiários em 2002 para 9,5 milhões em 2016, representando 28% do total de aposentados no país.¹⁰

O caso da aposentadoria rural é um bom exemplo do efeito das distorções provocadas pela metodologia de mensuração do meio rural adotada pelas estatísticas oficiais. Dados do IBGE (2015) estimavam a existência de 6,2 milhões de indivíduos com mais de 55 anos no meio rural, ou seja, elegíveis a requererem a aposentadoria rural – número menor que os 9,5 milhões de aposentadorias rurais efetivamente pagos no Brasil. Essa diferença tem sido frequentemente apontada como resultado de processos de judicialização, erro de focalização ou indício de fraudes ou ilegalidades.

Como já apresentado, os limites da metodologia utilizada pelo IBGE, fundamentada no Decreto-Lei nº 311/1938, têm sido amplamente debatidos, inclusive pelo próprio instituto, mostrando a inadequação de cálculos baseados na dimensão geográfica (sede do município) que desconsideram não apenas a limitação de captação da complexidade social do meio rural, mas também os avanços e alternativas de mensuração da população rural no Brasil. Soma-se a isso uma questão de caráter simbólico – que, a meu ver, não deveria ser considerada –, que é eleger o dado estatístico, *a priori*, como hegemônico ou inquestionável diante de uma demanda da população rural pelo direito previdenciário. Defender a redução ou revisão desse direito pago de maneira inadequada é legítimo e deve ser o objetivo perseguido pela estrutura governamental de forma republicana, visando à justiça social. No entanto, basear decisões públicas com impacto em milhões de famílias a partir de cálculos feitos apenas sobre estimativas reconhecidamente problematizadas é um exemplo de como os agentes estatais podem contribuir para produzir cenários de mais desigualdade ao buscar corrigir injustiças baseados no “fetiche do número” e ignorando um conjunto amplo de pesquisas e estudos que mostram o efeito positivo do pagamento das aposentadorias no meio rural brasileiro (Valadares e Galiza, 2017; Buainain e Dedecca, 2013).

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2PKeNNy>>.

Ainda no que se refere aos impactos provocados pela ampliação das transferências de renda sobre o meio rural, dados do PBF demonstravam que, em 2015, 3,8 milhões de famílias beneficiárias (27% do total de 14 milhões) identificavam-se como moradoras do meio rural. A expansão do recebimento das transferências de renda associadas ao seu baixo custo diante do produto interno bruto (PIB) e seu efeito multiplicador teria contribuído para a melhoria das condições de vida das famílias mais pobres. Os gastos com o PBF e o com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) correspondem a 1% e 0,5% do PIB, respectivamente, e possuem efeitos multiplicadores de 1,78% com o primeiro e 1,19% com o segundo (Campello e Neri, 2013).

Por último, atribui-se ao fortalecimento e expansão das políticas de apoio aos agricultores familiares nos anos 2000 um papel fundamental na elevação dos indicadores econômicos e sociais dos pequenos produtores rurais. Isso é relevante quando consideramos que a própria valorização da agricultura familiar é identificada como fruto de um processo recente de ressignificação do termo ocorrido de maneira concomitante ao rearranjo dos atores e forças sociais constituintes do meio rural brasileiro.

Os dados do *Censo Agropecuário 2006* contribuíram enormemente para a difusão de pesquisas e estudos sobre qual seria a natureza da agricultura familiar no país. É relevante ressaltar, entretanto, que a discussão sobre o papel da produção familiar e o reconhecimento das potencialidades advindas da diversidade econômica e heterogeneidade social do meio rural antecedem a divulgação dos dados do censo. O processo de fortalecimento do termo e, conseqüentemente, do público entendido como pertencente à agricultura familiar foi permeado por discussões sobre o conceito de ruralidade em si, que propunham sua revalorização como componente de dinamização econômica acompanhado pelo reconhecimento da importância das economias locais e do potencial das dinâmicas territoriais de desenvolvimento.

O próprio uso do termo agricultura familiar é recente e tornou-se mais recorrente durante os anos 1990. Segundo Schneider e Cassol (2013), isso teria ocorrido devido à conjunção de três fatores: *i)* retomada do papel do movimento sindical pós-ditadura; *ii)* papel dos mediadores e intelectuais; e *iii)* o papel assumido pelo Estado e pelas políticas públicas a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Estes elementos constituíram o que os autores chamam de primeira fase da agricultura familiar ou fase de (re)descobrimto da agricultura familiar, que teria acontecido no primeiro quinquênio da década de 1990. Neste período, o movimento sindical rural passaria por reconfigurações importantes ligadas à abertura de espaços de diálogo e composição em áreas governamentais por meio da criação de instâncias institucionais, como a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, e seria implantado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), identificado pelos autores como “embrião do Pronaf”. Além

disso, ampliou-se o envolvimento direto de pesquisadores e acadêmicos na afirmação da categoria social agricultura familiar por meio de estudos e debates acadêmicos e foi publicado o relatório da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Food and Agriculture Organization – FAO)/Incrá de 1994, que se tornou referência significativa na discussão sobre a heterogeneidade do meio rural no Brasil.¹¹

Schneider e Cassol (2013) definem como marcador do início da segunda fase de consolidação da agricultura familiar brasileira a criação do Pronaf e de outras políticas voltadas para a agricultura familiar, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este período se prolongaria por cerca de uma década, de 1996 a 2006. Seu fim teria sido marcado pela aprovação da Lei nº 11.326/2006, que definiu quem poderia ser enquadrado na categoria agricultura familiar, e pela realização do *Censo Agropecuário 2006* do IBGE, o qual trazia à tona, de maneira sistemática e inédita, o perfil social e econômico dos domicílios rurais familiares.

Os dados do censo visibilizaram, de forma simultânea, as potencialidades e as vulnerabilidades da agricultura familiar brasileira. Atualmente, enquanto os resultados da nova edição do censo agropecuário não estão disponíveis, dados com defasagem de mais de uma década ainda constituem o retrato mais detalhado da agricultura familiar no Brasil. A seguir, apresentaremos alguns dados divulgados por esse censo que, apesar de não refletirem as mudanças sociais e econômicas ocorridas nos últimos onze anos, ainda assim, apontam a relevância da produção familiar na dinâmica econômica do meio rural.

Em 2006, a agricultura familiar brasileira correspondia a 84% dos estabelecimentos agropecuários, ocupava 24,3% da área total do país e contribuía com 38% do valor da produção e 34% do total de receitas agropecuárias brasileiras. Em contrapartida, as grandes propriedades perfaziam 16% dos estabelecimentos, ocupavam 76% da área total de terra e eram responsáveis por 62% da produção e 66% da receita agropecuária do país.

TABELA 2

Caracterização dos estabelecimentos agropecuários do Brasil, segundo a classificação da agricultura familiar – Lei nº 11.326 (2006)

Indicadores	Agricultura familiar		Agricultura não familiar	
	Valor	%	Valor	%
Número de estabelecimentos	4.367.902	84%	807.587	16%
Área (milhões de hectares)	80,3	24%	249,7	76%
Mão de obra (milhões de pessoas)	12,3	74%	4,2	26%
Valor da produção (R\$ bilhões)	54,4	38%	89,5	62%
Receita (R\$ bilhões)	41,3	34%	80,5	66%

Fonte: França, Del Grossi e Marques (2009).

11. O *Relatório FAO/Incrá 1994* trouxe discussões ligadas às diferenças e aproximações existentes em vários conceitos referentes ao meio rural brasileiro, como: agricultores familiares/assalariados/contratados; separação da agricultura familiar em unidades produtivas consolidadas, em transição ou periféricas em contraposição à agricultura patronal; e um conjunto de sugestões de políticas agrícolas e fundiárias.

Estes dados foram responsáveis por firmar algumas das maiores premissas norteadoras das discussões sobre as possibilidades de desenvolvimento rural brasileiro e exerceram influência significativa sobre o que Schneider e Cassol (2013) chamaram de terceira fase da agricultura familiar, iniciada em 2006 e mantida até o momento da publicação do texto dos autores em 2013. Os resultados do *Censo Agropecuário 2006* abriram espaço para interpretações opostas sobre o papel da agricultura. Se, por um lado, setores sociais e econômicos defendiam a agricultura familiar como grupo produtivo capaz de contribuir para as estratégias de desenvolvimento do país, por outro, havia os que acreditavam que os dados do censo não deixavam dúvidas sobre a inviabilidade econômica da agricultura familiar (Schneider e Cassol, 2013).

Paralelamente a essas discussões, consolidou-se um arcabouço de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da produção familiar. Foram arquitetadas estruturas institucionais responsáveis pelo tema dos pequenos agricultores em diferentes instâncias governamentais. Além da própria criação do agora extinto MDA, outros órgãos, de formas distintas, estiveram envolvidos em ações e programas direcionados para o desenvolvimento da produção familiar no Brasil.¹²

Apesar do reconhecimento dos resultados positivos ocorridos no período recente, é possível identificar elementos que corroboram a existência de um processo de consolidação de consensos em torno dos limites atingidos pelas estratégias de ação governamental direcionadas para a manutenção da trajetória positiva de melhoria das condições socioeconômicas da população rural mais pobre no Brasil e, de forma mais ampla, na América Latina. A partir dessa colocação, se recorrermos à tentativa de delinear as questões que permeiam os debates sobre o futuro das ações de desenvolvimento rural com foco na agricultura familiar no Brasil, dois pressupostos poderiam ser destacados.

Em primeiro lugar, faria parte de uma nova fase da agricultura familiar a crença na necessidade de que sejam estabelecidas as condições garantidoras de continuidade e manutenção do processo de consolidação da matriz de ações já existente e implementada para esse público durante as últimas décadas. Em segundo lugar, diante do cenário de cortes orçamentários e da falta de consenso em torno das reformas propostas desde 2016, tem se fortalecido um conjunto de argumentos favoráveis a discussões mais aprofundadas sobre possíveis retrocessos em relação ao quadro atual de políticas de desenvolvimento rural e dos prováveis impactos que essas alterações teriam sobre a trajetória de melhoria das condições socioeconômicas da população rural no Brasil.

Nesse sentido, considerando esses dois pressupostos, uma nova fase de debates sobre o futuro das políticas para a agricultura familiar incluiria, entre suas

12. Ministérios do Meio Ambiente, da Integração Nacional, do Desenvolvimento Social, Pesca e Aquicultura, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, entre outros.

preocupações, não só a pertinência de avaliar os efeitos dessas políticas, mas também a construção de possibilidades e alternativas para manter a trajetória de redução da pobreza no campo paralelamente à incorporação da parcela mais vulnerável dessa região, que constitui o núcleo duro da pobreza de forma geral.

A ampliação do impacto e da proporção dos efeitos da crise política e econômica pós-2014 no Brasil afeta diretamente o crescimento econômico e, conseqüentemente, a geração de empregos e os salários. A diminuição dos gastos públicos com políticas de proteção social e dos investimentos de apoio à agricultura familiar, acompanhada da aprovação de mudanças nas legislações previdenciária e trabalhista, possui efeitos diretos sobre a realidade dos trabalhadores rurais, em especial daqueles mais pobres.¹³

De forma mais estruturante, essas questões estão relacionadas à discussão, continuamente revisitada, sobre o papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento rural de maneira mais ampla. Diante de um descompasso entre receita e gasto público, quais caminhos precisam ser tomados para que não haja um aprofundamento dos níveis de desigualdade já existentes no cenário brasileiro? A redução da pobreza, ou ao menos a manutenção dos indicadores recentes, seria possível em momentos de crise econômica? Essas questões não são uma exclusividade do Brasil – governos são continuamente levados a se debruçar sobre maneiras de compreender as engrenagens e estruturas capazes de sustentar trajetórias de evolução de indicadores socioeconômicos. A literatura a respeito do desenvolvimento rural e da pobreza aponta uma série de caminhos que podem ser entendidos como “esqueletos de sustentação” da melhoria das condições de vida dos mais pobres em contextos de estagnação ou mesmo de retração econômica.

Estes caminhos podem ser compreendidos de maneira agregada por meio de combinações de políticas ou como estratégias específicas. De todo modo, é importante frisar que as alternativas ou ações apontadas como possibilidades de enfrentamento à reprodução da pobreza no campo não se caracterizam, necessariamente, como excludentes ou opostas. A dimensão continental do Brasil, inclusive, pressupõe e requer a diversificação das estratégias e dos instrumentos de intervenção sobre a realidade, visando a resultados pertinentes às demandas e potencialidades das diferentes regiões do país.

O primeiro caminho destaca a importância de garantir o funcionamento adequado de uma lógica que, apesar de estar em andamento, não foi ainda capaz de alterar os mecanismos de exclusão da parcela mais pobre do campo das políticas de desenvolvimento rural existentes. Assim, as considerações descritas a seguir se fariam necessárias (Helfand e Pereira, 2012; Buainain, Dedecca e Neder, 2013).

13. Para mais informações, ver Valadares e Galiza (2017).

- 1) Investir nas atividades agrícolas tradicionais, permitindo ampliação da renda dos estabelecimentos rurais familiares e também dos trabalhadores ocupados no mercado agrícola.
- 2) Investir na diversificação das atividades rurais, ampliando o escopo não agrícola das oportunidades produtivas e apostando no fortalecimento da pluriatividade como via alternativa de trabalho e geração de renda.
- 3) Desenvolver políticas capazes de promover fluxos migratórios planejados entre rural e urbano de acordo com perfil e vocação produtiva das famílias.
- 4) Destinar recursos governamentais e ampliar a rede de proteção social dessas famílias por meio de programas de transferência de renda permanentes (aposentadoria e BPC) e condicionados (PBF) e da expansão de cobertura dos serviços públicos básicos, como saúde, educação, saneamento, entre outros.

Favareto e Abramovay (2009), ao analisarem os motivos que levaram algumas regiões a terem desempenho positivo na redução das desigualdades e crescimento de renda na década de 1990, identificaram uma conjunção de fatores capazes de dinamizar áreas rurais, embora em proporção pequena (23,1% das áreas) comparativamente com as demais regiões. Além das ações iniciais de transferência de renda via ampliação de aposentadorias, os autores defendem a possibilidade de identificar outros cinco fatores que contribuíram para a melhoria dos indicadores dessas regiões: *i)* aumento de ganhos oriundos do trabalho de venda de mercadorias como roupas e redes e de atividades agrícolas sazonais assalariadas; *ii)* impacto do programa governamental de compra e distribuição de leite como incentivo ao aumento da produção; *iii)* efeitos da desconcentração de indústrias sobre a diversificação das economias rurais; *iv)* expansão do atendimento do Pronaf; e *v)* melhorias no fornecimento de serviços públicos básicos, como educação, saúde, acesso à energia elétrica, entre outros. Segundo os autores,

em síntese, a causa dos bons indicadores estaria numa conjugação entre a força da economia residencial (com transferência de recursos privados e públicos) com o fornecimento de serviços públicos básicos e políticas que estimulam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala (como a pecuária leiteira, por exemplo). É importante sublinhar que o fundamento desta hipótese não está numa suposta transferência do eixo dinâmico do crescimento econômico para as regiões rurais: é óbvio que as grandes metrópoles estão na dianteira da inovação tecnológica, do dinamismo econômico, e aí se concentram os esforços para reunir atributos competitivos capazes de atrair capitais internacionais. Mas as regiões rurais têm a grande virtude e o imenso potencial de atrair os ganhos decorrentes da aposentadoria, de parte das rendas públicas, da volta de processos migratórios e, com base nesta força da economia residencial, de promover dinâmicas que valorizem atributos locais não expostos – contrariamente ao que ocorre nas metrópoles – à concorrência globalizada (Favareto e Abramovay, 2009, p. 3).

Outro caminho apontado na literatura propõe um passo além do escopo de políticas já existentes, por meio da incorporação de elementos que apresentam diferentes graus de amadurecimento e poderiam ser caracterizados pela expansão de investimentos voltados para o fortalecimento da chamada nova agricultura ou nova ruralidade. Ela é caracterizada pela ampliação das agroindústrias no meio rural de diferentes portes; pela integração crescente entre meio rural e urbano; pela descentralização da governança e pelo aumento do capital social nas áreas rurais; e, por último, pelo incremento dos investimentos em ações capazes de combinar dimensões ambientais e produtivas, como pagamentos por serviços ambientais e incentivo a produtos da sociobiodiversidade e agroecológicos (Abramovay, 2009; Janvry e Sadoulet, 2007).

É possível identificar ainda um terceiro caminho centrado na convergência entre o reconhecimento da necessidade de aprimorar ações e estratégias existentes, a incorporação de noções “modernas” para o fomento da agricultura familiar brasileira e uma abordagem territorial de desenvolvimento. De maneira crítica, é viável afirmar que, apesar dos esforços governamentais de atuação nas frentes descritas nos dois primeiros caminhos, a formulação e implementação das mais variadas estratégias de desenvolvimento do meio rural prescindiram da abordagem territorial no planejamento e execução de uma infinidade de políticas públicas. Isto significa ignorar o papel relevante que as características que configuram os territórios desempenham sobre as possibilidades de sucesso ou fracasso de ações de desenvolvimento social e econômico no meio rural (Favareto, 2007; 2014).

A afirmação de Favareto e Seifer (2012, p. 72) de que “as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura” nos leva ao rol de medidas apontado pelos autores como primordiais para a transformação do espaço rural em “lócus de desenvolvimento”. Seriam necessários esforços de desconcentração econômica aliados à identificação de áreas de “dinamismo embrionário” e formação de capacidades locais por meio da junção entre políticas de desenvolvimento rural, regional e para as cidades. Somado a isso, os autores defendem a importância do fomento à articulação entre áreas dinâmicas e de dinamismo embrionário pelo planejamento territorial focado no impacto e nas potencialidades dos investimentos de grandes intervenções públicas e privadas. Por último, eles destacam a relevância da valorização da “economia da nova ruralidade” com base em noções como turismo local, recursos da sociobiodiversidade e produtos típicos e regionais, por exemplo.

Diferentes estudos demonstram que aqueles arranjos com maiores chances de sucesso apresentam dimensões capazes de abarcar a visão mais ampla sobre o território no momento do planejamento da ação. Berdegú *et al.* (2012), por

exemplo, indicava que territórios onde puderam ser observadas tanto a melhoria da renda quanto a redução da desigualdade e pobreza apresentavam, essencialmente, cinco características: *i*) desconcentração da estrutura agrária e do acesso a recursos naturais; *ii*) vínculos duradouros com mercados dinâmicos; *iii*) descentralização e diversificação da estrutura produtiva; *iv*) presença de cidades médias e de relações de dependência e complementariedade mútua entre elas e os demais municípios que constituem o território; e *v*) coalizões amplas de atores que valorizam os recursos do território, ampliando a coesão social e a distribuição mais equânime dos resultados do dinamismo econômico da região.

Obviamente, os caminhos apresentados não podem ser entendidos de maneira separada quando consideramos a realidade das intervenções realizadas sobre o espaço rural. É possível assumir, entretanto, que existem gradações diferentes dos elementos característicos de cada um desses caminhos quando analisamos arranjos de políticas voltados para a redução da pobreza no campo: *i*) manutenção de investimentos na via consolidada de ações para desenvolvimento rural; *ii*) foco nas possibilidades subaproveitadas para a consolidação de uma nova agricultura; e *iii*) abordagem territorial como cerne de orientação para o planejamento de ações de desenvolvimento.

Esses elementos se encontram, não são excludentes e podem, inclusive, caminhar juntos sob a mesma estratégia. No entanto, existem, muito claramente, abordagens que atribuem diferentes pesos a cada um deles. O desafio colocado passa a ser, então, compreender de que maneira os elementos que constituem esses arranjos posicionam-se no interior das configurações de poder que permeiam a formulação e implementação de políticas consideradas estratégicas e avaliar de que forma contribuem para a redução da pobreza rural.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- BALSADI, O. Emprego na agricultura brasileira: notas de subsídios para as políticas públicas de erradicação da pobreza. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012, p. 287-318. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).
- BERDEGUÉ, J. *et al.* **Territorios en movimiento**: dinámicas territoriales rurales en América Latina. Santiago: Rimisp, 2012. (Working Paper, n. 110).

BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2001.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S.; NEDER, H. D. Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas. *In*: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. cap. 2. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Observatorio demográfico**. Santiago: Cepal, 2016.

DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

DIREITO, D. *et al.* Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais. *In*: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: os desafios da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS/SAGI, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

FAO/INCRA – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: FAO/Incrá, 1994.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu; FAPESP, 2007.

FAVARETO, A.; ABRAMOVAY, R. **O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos noventa**. Santiago: Rimisp, 2009. (Programa Dinámicas Territoriales Rurales – Documento de Trabajo, n. 32).

FAVARETO, A. *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente Brasil (2000-2010)**. Santiago: Rimisp, 2014. (Documentos de Trabajo de Rimisp).

FAVARETO, A.; SEIFER, P. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes: implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas. Brasília: IICA, 2012. p. 55-105. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FRANÇA, C. C. de; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. de A. **O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009. 95 p.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

HELFAND, S. M.; PEREIRA, V. F. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. *In*: BUAINAIN, A. M. *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).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Censo Agropecuário 2006**: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação – segunda apuração. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. v. 11.

IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. **Rural development report 2016**: fostering inclusive rural transformation. Italy: IFAD, 2016.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 1. Brasília: ENAP, 1998.

JANNUZZI, P. *et al.* **Breve nota sobre a natureza multifacetada e multidimensional da pobreza na concepção da abordagem multissetorial de programas e ações do plano Brasil sem Miséria**. Brasília: SAGI/MDS, 2014. (Estudo Técnico, n. 7).

_____. **Projeto políticas públicas, mudança social e dinâmica demográfica no Brasil**. Rio de Janeiro: ENCE, 2017. Mimeografado.

JANNUZZI, P.; SOUSA, M. **Questões metodológicas acerca do dimensionamento da extrema pobreza no Brasil nos anos 2000**. Brasília: SAGI/MDS, 2014. (Estudo Técnico, n. 8).

JANVRY, A. de; SADOULET, E. Toward a territorial approach to rural development. **Electronic Journal of Agricultural and Development Economics**, v. 4, n. 1, p. 66-98, 2007.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. **A agricultura familiar no Brasil**. Santiago: Rimisp, 2013. (Série Documentos de Trabajo, n. 145).

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, 1993.

SERNA, A. **Pobreza multidimensional no Brasil rural e urbano**. 2017. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

THERBORN, G. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 87, 2010.

VALADARES, A.; GALIZA, M. **Previdência rural entre dúvidas e certezas: o que é possível dizer sobre a expectativa de sobrevivência dos segurados especiais?** Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 42).

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. *In*: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013. p. 413-472.

WORLD BANK. **Rural development: from vision to action**. Washington: World Bank, 1997. (Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph, series 12).

_____. **Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy**. Washington: World Bank, 2003a.

_____. **Reaching the rural poor: a renewed strategy for rural development**. Washington: World Bank, 2003b.

QUEM SÃO OS POBRES RURAIS: DIMENSÕES E PERPETUADORES DA DESIGUALDADE NO CAMPO

1 INTRODUÇÃO

A trajetória de redução ou aumento dos indicadores de pobreza está intimamente relacionada às formas de manifestação das vulnerabilidades que afetam tanto os indivíduos que vivem nas periferias das grandes cidades quanto as comunidades isoladas e dispersas existentes nos núcleos rurais. Nesse sentido, é impossível guardar expectativas de melhoria desse quadro no Brasil direcionando políticas para apenas parte do problema. Ignorar as interligações existentes entre rural e urbano e a complexidade da reprodução da pobreza dificulta significativamente as possibilidades de sustentabilidade de resultados positivos nos indicadores sociais e econômicos da população mais pobre do país.

Os piores indicadores que caracterizam o meio rural brasileiro e o conseqüente aumento da demanda por serviços públicos nos grandes centros advindo do deslocamento populacional do campo para os espaços urbanos demonstram a urgência em considerar as especificidades do meio rural no planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento social e econômico no país. Esses apontamentos contribuem para um dos cerne argumentativos deste trabalho, de que qualquer discussão sobre redução das desigualdades e superação da pobreza no Brasil não deveria prescindir de diagnósticos, estratégias e ações capazes de considerar a situação social e econômica da população pobre do campo.

Aprofundando a compreensão do que poderia ser considerado como pobreza rural, trataremos a seguir de duas questões. Em primeiro lugar, serão apresentados e discutidos alguns dos principais elementos julgados como seus determinantes ou perpetuadores. Espera-se que a apresentação de algumas prováveis causas da pobreza também contribua para o entendimento de aspectos que poderiam ser considerados como parte da pobreza rural. Feita essa discussão, será apresentado o perfil das famílias rurais de baixa renda de acordo com os resultados da análise da Base Geral Rural gerada a partir da combinação entre os dados do Cadastro Único e outras bases de dados administrativos

sob a responsabilidade do governo federal, conforme explicitado na seção metodológica (apêndice deste livro).

2 DETERMINANTES OU PERPETUADORES DA POBREZA RURAL

Existem inúmeros estudos; relatórios técnicos nacionais e internacionais; artigos acadêmicos; materiais institucionais; e outras publicações dedicadas a apresentar prováveis causas da reprodução e manutenção da pobreza rural, assim como possíveis alternativas de redução das desigualdades. Alguns dos principais pontos apresentados nestes materiais forneceram subsídios relevantes para muitas discussões levadas a cabo no âmbito governamental, e muitas delas foram, inclusive, incorporadas, do ponto de vista discursivo ou operacional, na definição e construção de estratégias voltadas para o desenvolvimento rural e a melhoria das condições de vida no campo.

A apresentação das principais variáveis entendidas como determinantes ou perpetuadoras da pobreza rural¹ amplia as possibilidades de compreensão da complexidade que caracteriza o fenômeno da desigualdade no campo e a impossibilidade de optar por fórmulas e arranjos unidimensionais como instrumentos capazes de abarcar efetivamente a diversidade e heterogeneidade desse meio no país. Esses determinantes ou perpetuadores também podem ser incluídos entre o rol de variáveis associadas à probabilidade de sucesso das políticas de desenvolvimento rural e social direcionadas para essa população.

Visando facilitar a análise, as variáveis que compõem o quadro de determinantes da pobreza rural foram agregadas em três eixos: *i*) elementos relacionados às atividades produtivas agrícolas e não agrícolas; *ii*) formas de composição da renda no meio rural; e *iii*) acesso a políticas públicas e indicadores sociais da população. O quadro 1 ilustra as correlações existentes entre os eixos e os diferentes determinantes ou perpetuadores da pobreza.

1. O uso concomitante dos termos determinantes e perpetuadores serve para dirimir possíveis interpretações baseadas em abordagens classificadas como deterministas ou automáticas entre a existência dessas variáveis e a verificação da situação da pobreza. Essas variáveis devem ser entendidas, a partir da discussão proposta neste trabalho, como aspectos que compõem a situação de pobreza com potencial influência sobre as condições de surgimento e manutenção dos índices de carência que afetam milhões de indivíduos em todo o mundo.

QUADRO 1
Determinantes ou perpetuadores da pobreza rural

Eixos	Determinantes/perpetuadores
Precariedade da inserção produtiva em atividades agrícolas e não agrícolas	Taxa de ocupação caracterizada por alta concentração de crianças, adolescentes e adultos acima de 55 anos
	Aumento da subocupação ou ocupação não remunerada conforme a diminuição da renda familiar
	Alta participação em atividades informais e voltadas para o autoconsumo
	Concentração em mercados de baixo dinamismo econômico
	Prevalência de propriedades minifundistas com menor capacidade produtiva em função do baixo acesso a recursos de produção (terra, água, tecnologias, insumos)
	Dificuldades de comercialização da produção excedente com predominância de compras feitas por intermediários particulares
	Trabalho assalariado agrícola e não agrícola caracterizado por baixos rendimentos, baixos graus de formalização e longas jornadas de trabalho
Composição da renda	Rendimentos médios inferiores aos rendimentos auferidos de ocupações na área urbana
	Porcentagem de participação de rendas não provenientes do trabalho
Acesso a políticas e indicadores sociais	Baixos índices de alfabetização e escolaridade
	Acesso precário a soluções de abastecimento de água de qualidade, esgotamento sanitário e tratamento de resíduos sólidos
	Acesso precário a políticas universais de bem-estar, como saúde, assistência social e documentação

Elaboração da autora.

2.1 Precariedade da inserção produtiva em atividades agrícolas e não agrícolas

A forma por meio da qual se caracteriza a inserção produtiva da população pobre no campo exerce forte influência sobre as possibilidades de geração de renda e oportunidades para a população vulnerável do meio rural. Observar a maneira como a distribuição das atividades produtivas no campo se organiza facilita a compreensão do mundo do trabalho rural e as opções de inserção produtiva disponíveis para esta população.

Sinteticamente, quando são discutidas as relações entre mundo do trabalho e pobreza, é comum associar esta última a três situações de caráter macro: *i*) baixas taxas de ocupação, ou seja, número menor de indivíduos envolvidos em atividades produtivas; *ii*) precariedade das opções de trabalho disponíveis para os mais pobres (informalidade, sazonalidade, rotatividade, descumprimento de direitos trabalhistas e previdenciários); e *iii*) baixo rendimento oriundo do trabalho (salários menores, acesso precário a recursos de produção, concentração em setores de baixo dinamismo).

No que tange à questão da ocupação e desocupação no meio rural, observamos, segundo o *Censo Demográfico 2010*, que a taxa de ocupação do meio rural foi de 50,7% e a do meio urbano, de 53,8%. Apesar da diferença, é possível alegar que

a população rural apresenta nível de ocupação semelhante àquele observado no meio urbano. Se o número de pessoas ocupadas não é tão inferior no meio rural, o que contribui para que, mesmo ocupada, a população do campo tenha maiores índices de pobreza em relação à urbana?

Dois aspectos contribuem para entender esse fenômeno. O primeiro deles é de que o nível de ocupação do meio rural é caracterizado por uma porcentagem maior nas duas faixas etárias com índices de vulnerabilidade mais altos: crianças e adolescentes e pessoas com mais de 55 anos. Isso indica entrada precoce no mundo do trabalho (ou até casos de exploração do trabalho infantil) e maior tempo de permanência dos indivíduos entre a população ocupada (IBGE, 2011). Outro aspecto diz respeito à escolaridade da população rural ocupada. Observando a distribuição daqueles com mais de 25 anos, 79,6% dos domicílios rurais com pessoas ocupadas são classificados como sem instrução ou com fundamental incompleto. Esta mesma porcentagem no meio urbano cai para 44,2%.

Independentemente do nível de renda, a população rural é caracterizada por menores taxas de ocupação, desocupação e ocupados sem remuneração em relação à população urbana. É de se esperar que a sua situação produtiva em condições de extrema pobreza seja ainda mais precária, apresentando menores taxas de ocupação e desocupação e taxas muito mais altas de população ocupada sem remuneração, quando comparadas com os demais grupos (Buainain, Dedecca e Neder, 2013). Não obstante, os valores de subocupação dos extremamente pobres do campo são menores do que os observados entre os pobres extremos urbanos. Dessa forma, as taxas de ocupação caem drasticamente conforme diminui o nível de renda da população rural; a subocupação e a ocupação não remunerada aumentam com a queda da renda; e os valores percentuais de desocupados permanecem em patamares semelhantes, embora seja possível observar um ligeiro aumento à medida que esse nível cai.

Além de entender a dinâmica de ocupação do meio rural, é relevante observar de que maneira estão distribuídas as atividades produtivas dos domicílios rurais em situação de pobreza e extrema pobreza. Segundo Buainain, Dedecca e Neder (2013), há um predomínio de atividades por conta própria (37% dos domicílios pobres rurais e 44% dos extremamente pobres), seguido do trabalho assalariado sem carteira assinada (27,1% e 27,9%), do trabalho assalariado com carteira assinada (20% e 5%) e das atividades de autoconsumo (8,3% e 18,5%).

Quando comparados com a distribuição entre os mesmos tipos de atividades para o total da população rural, independentemente do critério de renda, ficam explícitas as diferenças entre a inserção produtiva dos domicílios pobres e extremamente pobres localizados no meio rural e a dos demais domicílios rurais. Entre a totalidade destes, a maioria das pessoas, 70,8%, está enquadrada na categoria

empregados, seguida de 21,5% de conta própria, 4% de envolvidos na produção para próprio consumo, 2% de empregadores e 1,7% não remunerados (IBGE, 2011). Nota-se ainda que apenas 5% dos extremamente pobres fazem parte do grupo de assalariados com carteira assinada e 18,5% concentram-se em atividades voltadas para o autoconsumo. Estes dados demonstram não só a disparidade em relação ao meio urbano, mas também a diferença quando considerada a população em situação de pobreza que também vive no meio rural e apresenta, para as mesmas atividades, porcentagens de 20% e 8,3%, respectivamente.

Para ilustrar a vulnerabilidade da situação produtiva dos trabalhadores agrícolas, Buainain, Dedecca e Neder (2013) expõem, partindo da análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, o cenário que caracterizaria as atividades agrícolas das parcelas do meio rural de acordo com os níveis de pobreza. A população mais pobre do campo estaria, majoritariamente, dedicada a atividades alimentares tradicionais que incluem o cultivo de arroz, feijão, milho e mandioca, caracterizadas, predominantemente, por baixo dinamismo e menor capacidade de absorção do potencial produtivo dos agricultores.

TABELA 1
Brasil: ocupados segundo agrupamento de atividades, área censitária (rural) e categoria de renda
 (Em %)

Atividades	Não pobre	Pobre	Extremamente pobre	Total
Culturas alimentares tradicionais	13,4	19,2	33,0	21,7
Outras culturas alimentares	1,2	12,1	17,8	9,8
Floricultura, citricultura e fruticultura	1,8	1,4	2,0	1,8
Culturas alimentares modernas	7,7	8,6	0,5	5,4
Pecuária bovina	11,7	10,3	6,8	9,7
Pecuária de outros animais	7,7	7,3	8,1	7,7
Pecuária	0,5	0,4	0,4	0,4
Agropecuária	4,4	4,7	4,6	4,5
Silvicultura	1,0	0,9	1,1	1,0
Pesca e aquíicultura	0,1	1,2	1,9	1,0
Outras atividades da agropecuária	3,2	4,1	3,4	3,5
Extração mineral	0,3	0,6	0,2	0,3
Indústria de transformação	0,1	10,7	6,2	5,0
Comércio	4,8	3,7	2,1	3,6
Serviços	18,9	14,9	0,7	11,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Buainain, Dedecca e Neder (2013).
 Elaboração da autora.

Atribuem-se ainda a outras duas variáveis parcelas significativas de contribuição como determinantes ou perpetuadores da pobreza rural: tamanho da propriedade e situação de insegurança alimentar em que se encontram as famílias rurais. Essas variáveis estão fortemente relacionadas à dinâmica produtiva e ao acesso a recursos de produção pelas unidades familiares mais pobres.

A concentração fundiária é, reconhecidamente, marca característica da distribuição territorial brasileira desde os primórdios de nossa ocupação. Em função disso, o debate sobre as formas de superação da desigualdade no acesso à terra enquanto capital, moradia e meio de produção esteve sempre presente na discussão sobre desenvolvimento social e econômico brasileiro. Centrando a análise na forma com que se deu a distribuição de terras no nosso meio rural, nota-se a existência de duas posições dicotômicas sobre as possibilidades de atuação ligadas à reforma agrária (RA).

De um lado, encontram-se setores que ressaltam a impossibilidade de novas ações de desapropriações devido à indisponibilidade de terras, aos altos valores de desapropriação, à baixa demanda real ou mesmo à avaliação de que os demandantes por terra não possuiriam “vocação agrícola” e seriam, majoritariamente, habitantes de centros urbanos. Essas premissas são reforçadas ainda pela utiliza o de dados sobre a precariedade dos assentamentos de RA já constituídos como argumento crítico   atua o das instâncias governamentais nestas localidades.

Do outro lado, estariam aqueles que destacam a dificuldade de acesso   terra dos pequenos produtores como uma das principais razões para o pior desenvolvimento das áreas rurais e da manuten o dos índices de pobreza no campo. Aliada a isso, a falta de oportunidades de trabalho ocasionaria maior adesão a movimentos migratórios para os centros urbanos, pressionando ainda mais a rede de serviços públicos disponíveis nas grandes cidades. As constantes tensões verificadas por meio das estatísticas de conflitos fundiários e a existência de terras improdutivas no interior de latifúndios têm são apontadas como questões que justificariam a expansão de a o de distribui o de terras.

Apesar da clara dicotomia presente nas duas posi es,   razoável buscar um *locus* de transi o entre os dois pontos. Nesse sentido, as seguintes premissas serão adotadas neste trabalho para discutir a rela o entre acesso   terra e pobreza rural: *i*) a concentra o fundiária impacta negativamente as possibilidades de gera o de renda dos mais pobres; *ii*) as a o de RA v o além da distribui o de terra, pois a altera o da estrutura desigual dos recursos no meio rural demanda um conjunto de a o voltado para o público-alvo dos programas de RA antes, durante e depois do processo de assentamento; *iii*) os assentamentos existentes demandam a o imediatas visando   sua transforma o em espaços produtivos em que as famílias tenham acesso não são   renda, mas aos serviços públicos básicos ( gua, esgoto,

eletricidade, saúde, educação); e *iv*) a definição de “vocação agrícola” como requisito para ser beneficiário da RA ignora completamente a diversificação cada vez mais intensa que caracteriza o meio rural por meio da ampliação da pluriatividade e de atividades não agrícolas.²

Os dados disponíveis sobre a estrutura fundiária brasileira, segundo o *Censo Agropecuário 2006*, indicam que a área média dos estabelecimentos familiares seria de 18,37 ha, enquanto a dos não familiares seria de 309,18 ha. Além da grande diferença entre as áreas médias dos estabelecimentos rurais, outra maneira de observar a disparidade no acesso à terra é com base no índice de concentração de terra medido a partir do índice de Gini. Segundo Valadares *et al.* (2013), o índice de concentração de terra no Brasil seria de 0,83, um valor considerado alto e explicado em função da distribuição desigual de terras.

No mesmo estudo, Valadares *et al.* (2013) apresentam uma estimativa de demanda potencial por ações de distribuição de terras de 565 mil estabelecimentos considerados precários, ocupados por produtores sem área, parceiros e arrendatários, segundo dados do censo de 2006 (IBGE, 2006). Os autores ressaltam ainda a necessidade de somar a este número o total de acampados apontados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) que, em 2014, era de 124 mil famílias, identificadas nominalmente a partir de batimentos com o Cadastro Único (Direito *et al.*, 2015). Se considerarmos estes dados, a demanda potencial por terra no país poderia chegar a algo em torno de 689 mil famílias.

Apesar da enorme disparidade existente na ocupação do território rural no país, algumas análises, como a de Del Grossi (2012), defendem que o fato de possuir menores áreas de cultivo de lavouras (17,7 milhões de hectares) e pastagens (36,4 milhões de hectares) não significa necessariamente que a agricultura familiar (AF) não venha contribuindo de maneira relevante para a produção de alimentos no país. A participação das cadeias produtivas da AF no produto interno bruto (PIB) brasileiro apresentava porcentagens próximas de 9%, segundo dados divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA) (Brasil, 2011), para o período 1995-2005. A agricultura não familiar, por sua vez, seria caracterizada por contribuir com valores entre 18% e 20% do PIB no mesmo período. Outro dado exaustivamente utilizado como argumento favorável à viabilidade dos

2. Valadares *et al.* (2013) fazem menção ao fato de que a migração rural em direção aos centros urbanos foi essencialmente uma migração de pobreza motivada, em muitos casos, pela expulsão de pequenos produtores de suas terras nos processos de expansão das grandes propriedades. Isso problematizaria a visão imediata de que um indivíduo que hoje vive no meio urbano não pode ser beneficiário da reforma agrária. Neste caso, os autores argumentam que a volta ao meio rural seria como um “retorno para casa” de indivíduos que possuem uma trajetória anterior de vida no meio rural.

empreendimentos da AF estaria centrado na produção nacional por tipo de alimento, capaz de explicitar a importância desse grupo na produção e consumo nacionais.

A agricultura familiar produz 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café (55% no tipo robusta ou conilon e 34% no tipo arábica), 34% do arroz, 58% do leite (58% do leite de vaca e 67% no leite de cabra), e possuía 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e produzia 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira (Del Grossi, 2012, p. 320).

Reforçando o exposto anteriormente, apesar de o valor bruto da produção da AF apresentar resultados mais baixos, a tabela 2 sugere que ela poderia ser considerada mais intensiva por unidade de área e seria responsável por uma média maior de pessoas ocupadas em relação à agricultura não familiar. Enquanto a AF produziria R\$ 680/ha com ocupação média de quinze pessoas a cada 100 ha, a não familiar produziria R\$ 432/ha e ocuparia 1,7 pessoa a cada 100 ha.

TABELA 2

Brasil: valor da produção, pessoal ocupado e intensidade dos estabelecimentos agropecuários segundo a categoria familiar (2006)

Classificação	Valor (R\$ bilhões)	%	Pessoas ocupadas (milhões)	%	Valor por área (R\$/ha)	Pessoas por área (pessoas/100 ha)
Familiar	54	33	12,3	74	680	15,4
Não familiar	109	67	4,2	26	432	1,7
Total	164	100	16,6	100	491	5,0

Fonte: Del Grossi (2012).
Elaboração da autora.

Além disso, existe ainda uma forte correlação entre propriedades que possuem áreas pequenas e a proporção de dependência de seus moradores em relação ao que produzem em suas terras e, por consequência, maior vulnerabilidade da situação de segurança alimentar de seus membros em função da prevalência de condições climáticas adversas, necessidades financeiras não previstas, entre outras ocorrências. A concentração de pessoal ocupado na produção para o autoconsumo (18,5%) como atividade principal nos domicílios extremamente pobres indica a importância do autoconsumo para garantir a segurança alimentar dessas famílias. Dados indicam que:

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 (Buainain, Dedecca e Neder, 2013, p. 507).

As questões apresentadas complexificam ainda mais a discussão sobre as causas da pobreza rural e nos levam a considerar a fragilidade de argumentos que tentem explicar a pobreza rural apontando unicamente razões como falta de produção ou baixa produtividade.

Investimentos em políticas de apoio ao aumento da produção, melhoria da distribuição de recursos produtivos, da qualidade dos produtos e estratégias de agregação de valor podem ter como consequência direta o aprimoramento das condições de alimentação das famílias agrícolas, mas não necessariamente equacionam os *deficit* de escoamento e canais de comercialização para a produção da AF.

As *Estatísticas do Meio Rural 2010-2011* divulgadas pelo DIEESE e pelo NEAD/MDA (Brasil, 2011) indicam que a produção da AF brasileira seria, majoritariamente, comprada por intermediários particulares (41% do total de compras), seguidos da venda direta aos consumidores (27,5%) e da compra por empresas (21,2%). É possível identificar diferenças regionais significativas na venda dessa produção: por exemplo, a região Sul está melhor inserida no mercado ao vender metade de sua produção para empresas. Em geral, essas compras indicam maior grau de estabilidade nas transações de compra e venda de produtos e também podem ser interpretadas como advindas de empreendimentos com maior capacidade de atender às demandas do mercado formal como padrões sanitários, escala, periodicidade e qualidade da produção. O segundo maior comprador da AF na região Sul é composto pelas cooperativas e reforça diversas análises sobre a trajetória de organização social reconhecida na região. A região Centro-Oeste também apresenta sua porcentagem mais alta de vendas para empresas, 39,9%, seguidas da venda direta aos consumidores, com 29,4%.

As regiões Norte e Nordeste apresentam perfis similares de vendas para intermediários seguidas das compras por consumidores diretos. Destaca-se aqui o valor percentual de 17,5% das vendas para empresas da produção do Norte em contraposição aos 5,3% do Nordeste, e também a diferença, embora pequena, encontrada nas compras de cooperativas, prevalecendo uma porcentagem maior de vendas na região Norte (3,7%) sobre o Nordeste (1%).

Por último, a região Sudeste acompanha a tendência nacional de distribuição das compras por intermediários (34,8%) e de venda direta ao consumidor (24,8%), seguidas, entretanto, de perto pelas vendas realizadas para empresas (21,5%). Outro

dado relevante é que as compras efetuadas pelo governo apresentam proporções abaixo de 1% nas demais regiões do país, com exceção do Sudeste, com venda de 1,2% de sua produção para canais de comercialização públicos.³

Não é possível desconsiderar na análise sobre os determinantes da pobreza rural a situação social e econômica que caracteriza os assalariados rurais agrícolas e não agrícolas. Os assalariados rurais perfazem 16,1 milhões da população economicamente ativa (PEA) rural, 17% da PEA total (92,6 milhões) e estão distribuídos em atividades agrícolas (11,2 milhões de pessoas) e não agrícolas (4,9 milhões de pessoas). A situação laboral desses trabalhadores é marcada pela precariedade nas condições de trabalho, por baixos rendimentos, baixos graus de formalização e submissão a jornadas de trabalho extensas e extenuantes.

Segundo Balsadi (2012), em 2009, 45% dos assalariados dedicados a atividades agrícolas trabalhavam mais de 45 horas semanais. Acompanhando a tendência de desigualdade de gênero encontrada no restante do mercado de trabalho, os salários apresentavam fortes disparidades entre mulheres e homens. As assalariadas rurais agrícolas recebiam entre 60% e 75% do salário dos homens no desempenho das mesmas atividades e representavam de 10% a 15% do total de empregados rurais agrícolas. Em relação aos assalariados rurais não agrícolas, Balsadi (2012) explicita a manutenção dos serviços domésticos como uma das principais atividades dessas trabalhadoras (15,9% do total de ocupados), atividade majoritariamente caracterizada pela presença de mulheres, com baixos níveis de formalização e menores rendimentos.

Como é de se supor, a situação dos assalariados pobres é ainda pior. Entre os 8,1 milhões de assalariados rurais identificados por Balsadi (2012), 38% (3,1 milhões) estariam na pobreza, distribuídos majoritariamente em atividades agrícolas (68%). A distribuição entre atividades agrícolas e não agrícolas apresentaria valores mais igualitários entre os assalariados rurais não pobres: 2,54 milhões no primeiro grupo e 2,46 milhões no segundo. Além disso, variáveis como renda, sexo, tipo de atividade e formalização ou não dos assalariados influenciam significativamente o valor médio dos salários mensais.

2.2 Composição dos rendimentos

Outro fator recorrentemente apresentado nos estudos sobre pobreza está relacionado à composição dos rendimentos das famílias mais pobres. Em alguns casos, a diminuição proporcional da participação da renda do trabalho é apontada como elemento que fragiliza a superação da pobreza, ao tornar a renda *per capita* das famílias dependente de transferências governamentais. Em contrapartida, são frequentes também argumentos que mostram os efeitos favoráveis obtidos a

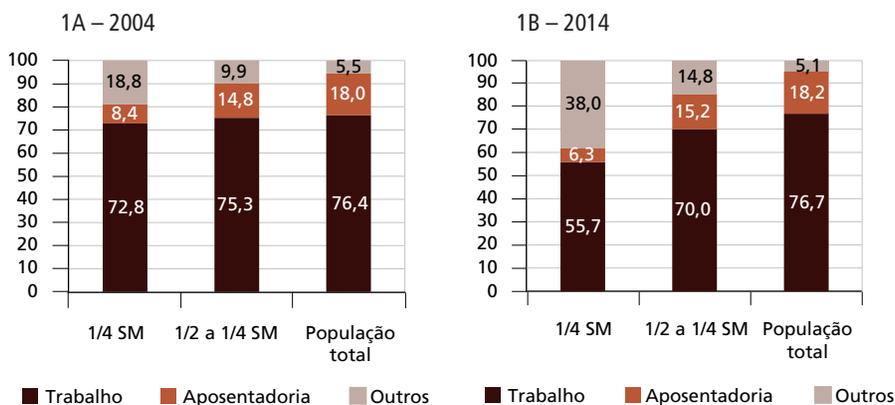
3. Considerando resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) até 2009.

partir das ações de distribuição de renda sobre a dinâmica local e sobre a realidade financeira das famílias mais pobres.

Considerando inicialmente apenas o aspecto quantitativo, é possível identificar o aumento da participação das rendas provenientes de outras fontes⁴ e aposentadorias para os domicílios com renda de até um quarto do salário mínimo (SM) quando comparados os dados de 2004 e 2014. Em 2004, estas fontes respondiam por 27,2% da composição da renda e, em 2014, sua participação subiu para 44,3% do rendimento total (IBGE, 2015). Também é possível perceber a mudança na composição da renda do grupo entre um quarto e meio SM: embora em menor intensidade, a renda oriunda do trabalho perfazia 75,3% em 2004 e caiu para 70% em 2014. A composição do rendimento do total de domicílios manteve um padrão de distribuição similar entre as fontes de renda conforme pode ser visto no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Composição dos rendimentos domiciliares segundo renda e sua fonte (2004 e 2014)
(Em %)



Fonte: IBGE (2015).

Gori (2012) traz em seu texto *Distribuição de rendimentos e qualidade de vida dos domicílios rurais brasileiros* dados de 2003 a 2009 que, em função da diferença

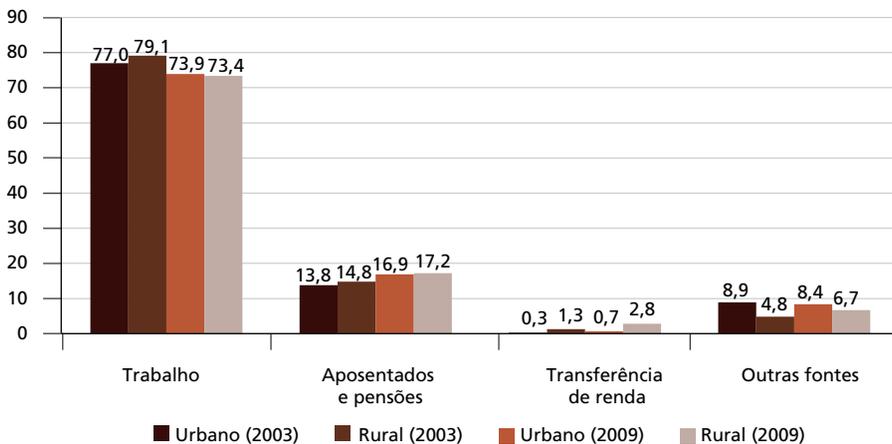
4. O rendimento mensal de outras fontes compreende: *i)* rendimento mensal, no mês de referência, normalmente recebido de jubilação, reforma ou aposentadoria paga por instituto de previdência (federal, estadual ou municipal, inclusive Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural) ou pelo governo federal; *ii)* complementação ou suplementação de aposentadoria paga por entidade seguradora ou decorrente de participação em fundo de pensão; *iii)* pensão paga por instituto de previdência (federal, estadual ou municipal), governo federal, caixa de assistência social, entidade seguradora ou fundo de pensão, na qualidade de beneficiária de outra pessoa; *iv)* pensão alimentícia, espontânea ou judicial, ou abono de permanência em serviço; *v)* aluguel, inclusive sublocação e arrendamento de móveis, imóveis, máquinas, equipamentos, animais etc.; *vi)* doação ou mesada proveniente de pessoa não moradora na unidade domiciliar; *vii)* programa oficial de auxílio educacional (como o Bolsa Escola) ou social (Renda Mínima, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti, Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – BPC/LOAS e outros); e *viii)* rendimento médio mensal, no mês de referência, proveniente de aplicação financeira (juros de papel de renda fixa e de caderneta de poupança, dividendos etc.), parceria etc. (IBGE, 2015, p. 71).

temporal, não servem como parâmetro imediato de comparação com os dados de 2014 divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas apresentam algumas indicações interessantes para subsidiar a discussão sobre as formas de composição da renda dos mais pobres no campo. Primeiramente, o autor expõe as diferenças entre rendimentos urbanos e rurais, sem recorte de renda, entre 2003 e 2009. É possível observar que, em 2009, houve queda na renda do trabalho em ambas as situações acompanhada de aumento na proporção de aposentadorias, pensões e transferências de renda.

GRÁFICO 2

Brasil: rendimento *per capita* de fontes regulares de rendimento e situação do domicílio (2003 e 2009)

(Em %)



Fonte: Gori (2012) e Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)/IBGE.

Elaboração da autora.

Obs.: Valores de janeiro de 2009 (com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC).

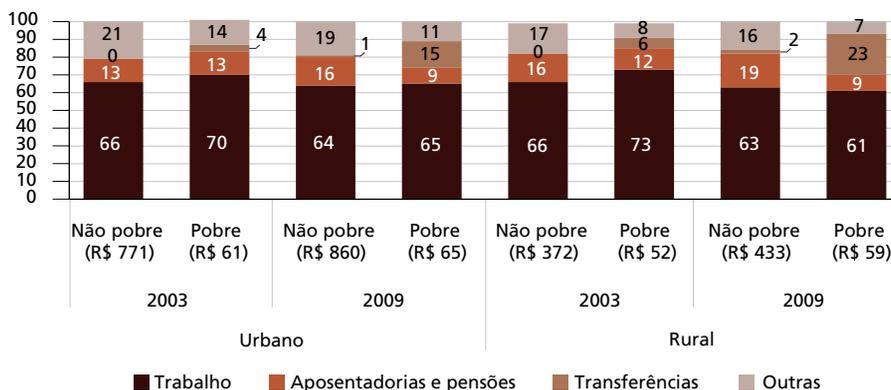
A compreensão de como ocorreram essas flutuações entre os domicílios pobres rurais e urbanos permite identificar se a renda nestes casos acompanha a tendência geral observada nos dados apresentados. Ainda fazendo uso dos dados de Gori (2012), seria possível destacar que a proporção da renda oriunda do trabalho de pobres e não pobres acompanhou o movimento descendente já observado para o cenário geral, com uma queda mais acentuada quando considerado o rendimento dos pobres rurais. Entretanto, houve crescimento do valor da renda do trabalho em números absolutos. A valorização do rendimento *per capita* tanto no urbano quanto no rural estaria relacionada com a valorização do SM e o aumento da formalização, por exemplo. É importante ressaltar que a diminuição da proporção de participação na composição total não quer dizer que os ganhos absolutos resultantes dessas fontes tenham caído.

Considerando apenas os valores percentuais, em 2009, o rendimento dos mais pobres rurais era constituído 61% pela renda do trabalho, seguido de 32% de recursos de aposentadorias, pensões e transferências. Para os domicílios pobres urbanos, eram observados os seguintes valores: 65% de trabalho e 24% de transferências, aposentadorias e pensões.

GRÁFICO 3

Brasil: composição da renda *per capita* domiciliar segundo fonte de rendimento, condição de pobreza e situação do domicílio (2003 e 2009)

(Em %)



Fonte: POF/IBGE.

Elaboração: Gori (2012).

Obs.: Valores de janeiro de 2009 (com base no INPC).

A renda advinda de transferências, aposentadorias e pensões foi a que mais cresceu, devido, principalmente, à expansão da cobertura dos programas de transferências governamentais, como Bolsa Família, BPC e benefícios previdenciários. Estimativas da FAO (2016) afirmam que o fortalecimento do mercado de trabalho e a expansão da rede de proteção social explicariam 80% da redução verificada na desigualdade brasileira de 2003 a 2013. Observando a evolução do índice de Gini, o relatório afirma que 41% da melhora poderia ser atribuída aos rendimentos oriundos do trabalho e 39% a outros rendimentos. Especificamente, a expansão do Programa Bolsa Família e do BPC estaria entre os principais determinantes para a redução da desigualdade verificada após 2003 (Osorio *et al.*, 2011). Hoffman (2013) estima que a contribuição dos dois programas teria sido de 15% a 20% na redução da desigualdade de 2001 a 2011.

A apresentação de dados sobre o aumento do peso percentual dos recursos de transferências monetárias sobre a composição do rendimento dos mais pobres não significa necessariamente que os indivíduos de baixa renda que vivem no campo estejam deixando de ocupar postos de trabalho. Observando o público-alvo do

Programa Bolsa Família, estudos como os de Oliveira e Soares (2013) e Hoffman (2013) defendem não existir embasamento estatístico para afirmar a existência do que se convencionou chamar de maneira depreciativa de “efeito preguiça” entre os beneficiários do programa. Gori (2012) e Lavinias e Cobo (2012) sugerem ainda que os dados específicos sobre ocupação do meio rural também não teriam sido afetados pela ampliação de fontes alternativas à renda do trabalho.

Portanto, sob quaisquer argumentos, as transferências de renda compensatórias não parecem associadas a dinâmicas de saída do mercado de trabalho ou desincentivo à atividade laboral do seu público-alvo, os mais desassistidos, levando a uma retração do nível de atividade e de ocupação da população rural. Pelo contrário, em fases de crescimento econômico, com geração de oportunidades mediante maior oferta de emprego, dispor de uma renda mínima provavelmente contribui para fomentar um sem número de atividades entre aqueles cujas dotações são escassas, seja em terra, capital humano, qualificação etc. (Lavinias e Cobo, 2012, p. 382).

A conclusão, *a priori*, de que a expansão das ações de transferências de renda para as famílias com maior vulnerabilidade seria um causador da pobreza merece ser melhor discutida. Incurrendo nos riscos cabíveis a toda simplificação, seria possível entender a ampliação dos gastos com políticas de distribuição de renda, de forma mais ampla, a partir de duas perspectivas.

Na primeira, a manutenção *ad infinitum* dos gastos públicos com políticas sociais é entendida como uma impossibilidade fiscal. Não seria factível para o Estado manter determinado padrão de gastos com transferências de renda durante longos períodos. O cerne desta posição reside no argumento de que os resultados positivos observados nas últimas décadas teriam sido conseguidos às custas da receita estatal e que, em momentos de corte de gastos, a artificialidade dos indicadores de redução da pobreza seria evidenciada, em especial, por meio do retorno das pessoas à situação de pobreza ou extrema pobreza em que se encontravam anteriormente por não terem conseguido a emancipação capaz de garantir seu sustento pela via do trabalho.

Uma segunda possibilidade seria compreender a ampliação do gasto com distribuição de renda como desconcentração de investimentos capaz não só de impactar a situação financeira imediata das pessoas atendidas mas também de fomentar dinâmicas locais positivas baseadas na maior circulação de ativos. Reflexos disso seriam a dinamização de pequenos negócios, o maior acesso a bens de consumo, a melhoria nas condições de alimentação da população, entre outros.

Obviamente, entre essas duas visões, existem nuances e zonas de encontro e correlações de força que não podem ser desconsideradas. O entendimento de qual papel tem sido ou pode ser exercido pelas transferências de renda não deveria ser tomado como uma questão de fé sob nenhuma hipótese.

Para ilustrar melhor a complexidade assumida pela questão, utilizaremos como ponto de partida apenas o Programa Bolsa Família. Existem inúmeros estudos sobre os seus impactos na redução da pobreza dedicados à análise de temas, como o efeito multiplicador do benefício do Programa Bolsa Família na economia local aliado ao baixo custo do investimento que o programa possui comparado ao PIB do país (Neri, Vaz e Souza, 2013); e os impactos positivos nos indicadores infantis de saúde e educação em função do acompanhamento de suas condicionalidades (Craveiro e Ximenes, 2013; Jannuzzi e Pinto, 2013; Rasella *et al.*, 2013) e do alto grau de focalização no público-alvo (Paiva, Falcão e Bartholo, 2014). Em contrapartida, há os que defendam que o Bolsa Família estimularia uma série de comportamentos “irresponsáveis” pela população pobre: diminuiria a procura por trabalho, aumentaria a natalidade, ampliaria o grau de dependência dos mais pobres em relação ao Estado e poderia, inclusive, ser utilizado como moeda de troca em barganhas eleitorais.⁵

Quando são consideradas as estatísticas sobre o perfil da população mais pobre, não se sustentam mitos como a existência de maior predisposição a ter filhos entre este grupo em busca de benefícios de R\$ 35 mensais por criança⁶ ou a prevalência da desocupação entre beneficiários de programas sociais ou, ainda, de que os recursos dos benefícios sociais não seriam gastos com demandas básicas da família. O número de filhos por mulher caiu em todas as classes sociais e aquelas de menor renda apresentam taxas muito próximas das demais mulheres (Alves e Cavenaghi, 2013). A maioria dos beneficiários do Bolsa Família em idade ativa trabalha (70%) e os recursos do programa são predominantemente geridos por mulheres e direcionados para a aquisição de itens de alimentação e outros relacionados à rotina escolar das crianças (Jannuzzi e Pinto, 2013).

A consideração das inúmeras fontes de análises sobre os efeitos positivos do Bolsa Família coloca em xeque a pertinência de assumir uma posição unidirecional sobre o papel das transferências de renda e o sentido ou não de sua existência. Este trabalho faz parte dos estudos que corroboram a existência de potencialidades de emancipação proporcionadas por essas transferências em contraposição aos que creem em seu caráter de dependência. Partir desse referencial só é possível se algumas premissas forem assumidas, entre elas, a de que não existem diferenças entre o comportamento dos pobres e não pobres em relação às possibilidades de pensarem estrategicamente e tomarem decisões a partir daí. Só é possível supor que os mais pobres sejam “mais propensos à mentira” motivados por sua escassez de recursos se norreamos nossa visão sobre este grupo nos baseando em estereótipos e

5. Esses argumentos são expostos e problematizados por Bichir (2010).

6. Valor do Benefício Variável recebido pelas famílias com crianças e jovens até 15 anos limitado a cinco benefícios por família. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral>>.

preconceitos sobre a culpa ou a responsabilidade que eles teriam sobre sua própria condição de pobreza.

2.3 Acesso a políticas e indicadores de bem-estar social

A impossibilidade de compreender a pobreza apenas enquanto fenômeno monetário, sem levar em considerações aspectos básicos das condições de vida da população do campo, requer a observação das trajetórias de acesso às políticas e os indicadores de bem-estar social e qualidade de vida da população. Ao nos depararmos com os indicadores sociais do meio rural e, em especial, dos pobres rurais, a importância da abordagem multidimensional para uma compreensão mais acurada da pobreza torna-se indiscutível.

A ampliação da renda oriunda das diferentes formas assumidas pelo trabalho no campo não é suficiente para garantir que níveis aceitáveis de bem-estar sejam encontrados no meio rural. O aumento das rendas médias familiares por meio do acesso a políticas de transferência de renda governamentais também não é suficiente para suprir as demandas por condições dignas de sobrevivência da população rural. As altas porcentagens de domicílios sem acesso à água de qualidade, sem opções adequadas de saneamento ou destinação de resíduos sólidos e a disparidade gritante dos dados educacionais e de saúde entre campo e cidade configuram uma das mais difíceis faces da pobreza rural: o reconhecimento de que, apesar dos avanços, o meio rural brasileiro demanda ainda ações específicas de ampliação de políticas em curso ou de criação de alternativas capazes de garantir melhores condições de vida para as próximas gerações.

Os indicadores educacionais são recorrentemente apresentados como fatores de perpetuação da pobreza no campo quando consideramos o histórico de pior desempenho do meio rural em comparação ao urbano. Furtado e Souza (2012), a partir de dados da PNAD de 2008, exemplificam as piores condições educacionais da população rural em relação à população urbana e demonstram as enormes disparidades que existem no que se refere ao número de anos de estudo das populações urbanas e rurais. Enquanto 24% da população rural era caracterizada como sem instrução e com menos de um ano de instrução, a porcentagem urbana caía para 9%; 18,5% da população rural tinha de um a três anos de instrução e, da urbana, 8,4%; 30,5% tinha de três a sete anos e, da população urbana, 22,5%; 25% tinha de oito a catorze anos de estudo e 51%, da urbana; e apenas 1,6% da população rural tinha mais de quinze anos *versus* 9% da população urbana. Além disso, as taxas de analfabetismo rural são maiores do que as urbanas em todo território nacional, com maiores ou menores variações dependendo da região. O censo de 2010 (IBGE, 2011) indicava que 19% das pessoas com 5 anos ou mais que viviam em domicílios rurais eram considerados não alfabetizados, enquanto 7% dos moradores de domicílios urbanos encontravam-se na mesma situação.

Aspectos multidimensionais da pobreza rural surgem de maneira bastante evidente ao observarmos as disparidades no acesso aos serviços públicos de infraestrutura básica entre a população pobre rural e urbana. A análise de Lavinas e Cobo (2012) chama a atenção para o fato de que, apesar da inegável melhoria dos indicadores de bem-estar da população pobre, as variações no acesso a serviços básicos não podem ser desconsideradas em ações governamentais pautadas em critérios multidimensionais para o enfrentamento da pobreza.

Além de diferenças nas condições sociais e econômicas de suas populações, as diferentes regiões do país possuem especificidades que precisam ser consideradas no diagnóstico dos determinantes da pobreza de certo território ou público. Questões climáticas, diferenças entre biomas, proporção de territórios economicamente dinâmicos e estagnados; tamanho do território, densidade populacional e dificuldades de acesso; acesso a recursos naturais; conflitos fundiários; pertencimento a grupos populacionais específicos como povos e comunidades tradicionais; proximidade ou não a centros de escoamento de produção; chegada ou não de políticas públicas específicas, entre outras variáveis, podem reforçar barreiras capazes de dificultar o desenvolvimento de ações de redução da pobreza em determinadas regiões.

Vale ressaltar a necessidade de que todas, ou pelo menos grande parte dessas dimensões, sejam levadas em consideração na elaboração de diagnósticos e propostas de políticas de desenvolvimento rural e social que visem alterar o quadro de desigualdade observado no campo brasileiro.

3 PERFIL DA POPULAÇÃO RURAL DE BAIXA RENDA COM BASE EM REGISTROS ADMINISTRATIVOS GOVERNAMENTAIS

Nesta seção, serão apresentadas as principais características da população definida na análise como Base Geral Rural ou população rural de baixa renda, conforme detalhado na seção metodológica, que conta com a identificação nominal de 14,5 milhões de indivíduos distribuídos em 3,8 milhões de famílias. Vale lembrar que os critérios de composição da base foram: *i*) estar inscrito no Cadastro Único tanto em 2011 quanto em 2015; *ii*) estar identificado como público da AF (possuir Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP), ou da RA (identificação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra); ou *iii*) ter recebido alguma das políticas que fizeram parte do eixo de inclusão produtiva rural (IPR) do Brasil sem Miséria. Como foi utilizada a referência do Cadastro Único, os valores da renda das famílias inscritas variam até meio SM *per capita* e são distribuídos entre as seguintes faixas de renda: extrema pobreza (até R\$ 70/R\$ 77); pobreza (entre R\$ 70/R\$ 77 e R\$ 140/R\$ 154) e acima da pobreza (renda acima de R\$ 140/R\$ 154 até meio SM).

3.1 Distribuição por tipo de público e localização geográfica

É possível observar pela distribuição por público que o grupo definido como AF prevalece numericamente sobre os demais, com 10,8 milhões de indivíduos (74%), seguido pelos beneficiários das políticas de IPR – isto é, indivíduos que acessaram uma das políticas que compuseram a rota de inclusão produtiva do programa Brasil sem Miséria –, com 1,9 milhão de pessoas, e, por último, apresentando uma pequena diferença em relação ao grupo anterior, encontram-se os assentados da RA, com 1,8 milhão de indivíduos. A média de 3,9 pessoas por domicílio para a soma dos três públicos segue a mesma tendência da composição média da população rural, de 3,8 membros (IBGE, 2011). Entre os públicos, os assentados apresentam um número levemente superior aos demais grupos que compõem a Base Geral Rural.

TABELA 3

Número de famílias e pessoas e média por domicílio segundo o tipo de público (2015)

Público	Famílias ¹	Pessoas em famílias (todos os membros)	Média de pessoas por domicílio
AF	2.845.261	10.818.282	3,9
RA	462.156	1.820.220	4,2
IPR	544.160	1.904.434	3,7
Total	3.851.577	14.542.936	3,9

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Nota: ¹ Refere-se aos responsáveis pela unidade familiar.

Os resultados de distribuição entre os três públicos confirmam uma tendência esperada em função da abrangência legal e operacional do público da AF sobre as outras categorias que torna a base da DAP maior que as demais. Em dezembro de 2015, constavam na DAP 5,7 milhões de unidades produtivas identificadas (famílias), enquanto o Sipra continha informações sobre 1,4 milhão de estabelecimentos de RA (famílias).

Observando a distribuição regional da população rural de baixa renda, nota-se que a região Nordeste concentra a maior parte do público rural total (65%) e do público da AF (67%), enquanto o público da RA apresenta maior dispersão entre as regiões Norte (44%) e Nordeste (39,8%), com leve prevalência na região Norte do país, apresentando também maior porcentagem na região Centro-Oeste (8,2%). E, por último, o público identificado como de IPR estaria majoritariamente concentrado na região Nordeste (76%).

Detalhando a dispersão dos públicos pelos estados brasileiros, identificamos as seis Unidades Federativas (UFs) com maior concentração de famílias rurais de baixa renda, que seriam, respectivamente: Bahia (15,6%); Ceará (12,5%); Maranhão (9,5%), Pernambuco (8,6%); Pará (7,4%) e Minas Gerais (6,7%). Juntos, estes seis estados concentram mais de 60% do público rural de baixa renda, conforme os critérios adotados na pesquisa.

TABELA 4
Brasil: distribuição de pessoas por UFs e Grandes Regiões segundo o tipo de público (2015)

Região geográfica	AF		RA		IPR		Total	
	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%
Brasil	10.818.282	100,00	1.820.220	100,00	1.904.434	100,00	14.542.936	100,00
Norte	1.079.399	9,98	806.444	44,30	223.580	11,74	2.109.423	14,50
Acre	61.348	0,57	68.502	3,76	5.612	0,29	135.462	0,93
Amazonas	294.609	2,72	124.013	6,81	55.208	2,90	473.830	3,26
Amapá	29.503	0,27	26.395	1,45	2.085	0,11	57.983	0,40
Pará	481.974	4,46	474.369	26,06	123.762	6,50	1.080.105	7,43
Rondônia	90.054	0,83	37.255	2,05	12.751	0,67	140.060	0,96
Roraima	30.766	0,28	25.147	1,38	2.745	0,14	58.658	0,40
Tocantins	91.145	0,84	50.763	2,79	21.417	1,12	163.325	1,12
Nordeste	7.286.550	67,35	725.174	39,84	1.452.924	76,29	9.464.648	65,08
Alagoas	293.533	2,71	28.849	1,58	105.568	5,54	427.950	2,94
Bahia	1.670.185	15,44	93.994	5,16	510.982	26,83	2.275.161	15,64
Ceará	1.592.610	14,72	67.898	3,73	153.174	8,04	1.813.682	12,47
Maranhão	1.040.608	9,62	279.029	15,33	67.278	3,53	1.386.915	9,54
Paraíba	595.766	5,51	36.151	1,99	77.270	4,06	709.187	4,88
Pernambuco	873.313	8,07	74.894	4,11	305.557	16,04	1.253.764	8,62
Piauí	707.025	6,54	68.379	3,76	102.148	5,36	877.552	6,03
Rio Grande do Norte	308.714	2,85	50.902	2,80	84.144	4,42	443.760	3,05
Sergipe	204.796	1,89	25.078	1,38	46.803	2,46	276.677	1,90
Sudeste	1.526.138	14,11	75.060	4,12	137.456	7,22	1.738.654	11,96
Espírito Santo	121.028	1,12	9.128	0,50	5.238	0,28	135.394	0,93
Minas Gerais	825.390	7,63	34.656	1,90	108.219	5,68	968.265	6,66
Rio de Janeiro	196.869	1,82	5.817	0,32	5.645	0,30	208.331	1,43
São Paulo	382.851	3,54	25.459	1,40	18.354	0,96	426.664	2,93
Sul	638.261	5,90	64.123	3,52	53.492	2,81	755.876	5,20
Paraná	229.140	2,12	33.661	1,85	36.591	1,92	299.392	2,06
Rio Grande do Sul	299.957	2,77	20.061	1,10	9.563	0,50	329.581	2,27
Santa Catarina	109.164	1,01	10.401	0,57	7.338	0,39	126.903	0,87
Centro-Oeste	287.934	2,66	149.419	8,21	36.982	1,94	474.335	3,26
Distrito Federal	36.343	0,34	2.977	0,16	2.049	0,11	41.369	0,28
Goiás	124.368	1,15	34.992	1,92	15.217	0,80	174.577	1,20
Mato Grosso do Sul	48.158	0,45	37.483	2,06	10.658	0,56	96.299	0,66
Mato Grosso	79.065	0,73	73.967	4,06	9.058	0,48	162.090	1,11

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Apesar do predomínio de algumas UFs na proporção de pessoas de baixa renda no meio rural, é possível identificar diferenças na distribuição estadual por tipo de público, conforme explicitado na tabela 5.

TABELA 5
Brasil: UFs com maior concentração de pessoas segundo o tipo de público (2015)

Posição	AF		RA		IPR		Total	
	UF	%	UF	%	UF	%	UF	%
1ª	Bahia	15,44	Pará	26,06	Bahia	26,83	Bahia	15,64
2ª	Ceará	14,72	Maranhão	15,33	Pernambuco	16,04	Ceará	12,47
3ª	Maranhão	9,62	Amazônia	6,81	Ceará	8,04	Maranhão	9,54
4ª	Pernambuco	8,07	Bahia	5,16	Pará	6,50	Pernambuco	8,62
5ª	Minas Gerais	7,63	Pernambuco	4,11	Minas Gerais	5,68	Pará	7,43
6ª	Piauí	6,54	Mato Grosso	4,06	Alagoas	5,54	Minas Gerais	6,66
Total		62,02		61,55		68,64		60,36

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

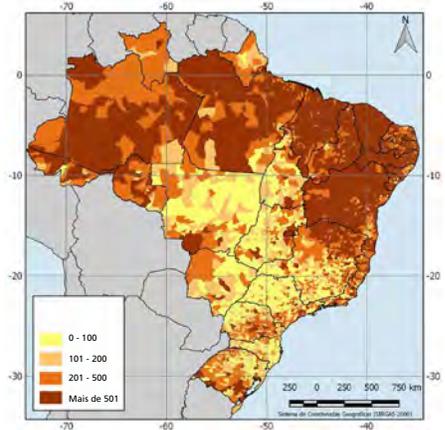
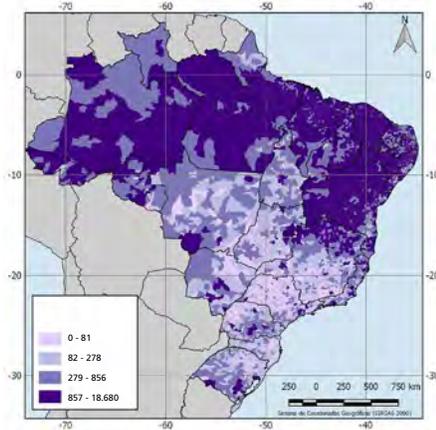
A distribuição proporcional dos indivíduos classificados como AF entre os estados está muito próxima da distribuição do público total, a única diferença é o aparecimento do Piauí, e não mais do Pará, como parte das seis primeiras UFs. O público definido como IPR também guarda convergência com a distribuição total, exceto pela ordem das UFs e pela entrada de Alagoas e saída do Maranhão como uma das seis UFs. A distribuição dos pobres rurais classificados como assentados (RA), por sua vez, apresenta claras diferenças em relação às demais. Neste caso, altera-se não apenas a ordem, mas também as UFs com maior concentração de indivíduos de baixa renda. A distribuição do público de assentados da RA organiza-se da seguinte maneira: Pará, Maranhão, Amazonas, Bahia, Pernambuco e Mato Grosso. De maneira geral, é possível alegar que esses resultados seguem a tendência de distribuição territorial desses diferentes públicos pelo país, conforme indica o mapa 1.

MAPA 1

Brasil: número de famílias segundo tipo de público (2015)

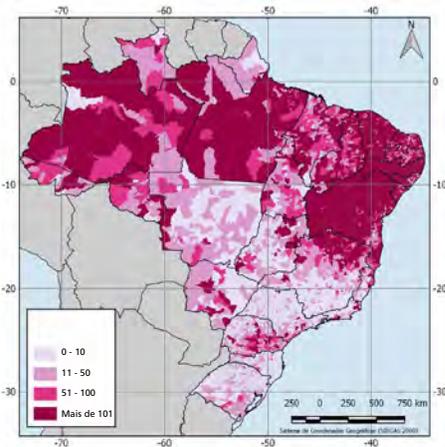
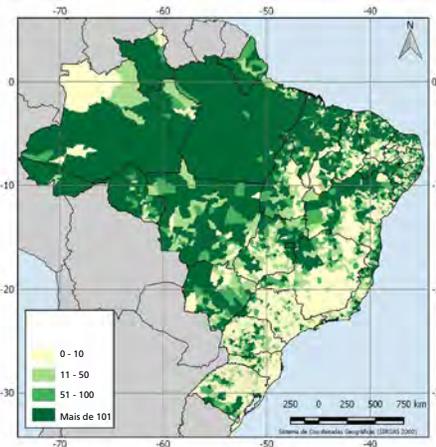
1A - Total

1B - AF



1C - RA

1D - IPR



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: Classes obtidas por meio do método de quantis, quatro grupos totalizando 25% dos municípios em cada grupo.

3.2 Distribuição por faixa etária, sexo e raça

A proporção de mulheres e homens na população rural de baixa renda apresenta valores semelhantes à distribuição total da população brasileira, em que é possível perceber uma disposição bastante similar entre os dois sexos, apesar do leve predomínio da porcentagem de mulheres no total da população. Estas representam 51% do total da população brasileira, menos da metade (47%) da população

rural e 52% do total de mulheres rurais de baixa renda.⁷ A exceção ocorre entre as assentadas e os assentados da RA, em que a participação masculina é levemente superior à feminina, como exposto na tabela 6.

TABELA 6
Distribuição de pessoas segundo sexo e tipo de público (2015)

Tipo de público	Masculino		Feminino		Total	
	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%	Número de pessoas	%
AF	5.124.820	47,37	5.693.462	52,63	10.818.282	100
RA	918.172	50,44	902.048	49,56	1.820.220	100
IPR	906.295	47,59	998.139	52,41	1.904.434	100
Total	6.949.287	47,78	7.593.649	52,22	14.542.936	100

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Segundo dados do censo de 2010, a população brasileira é formada por 50,1% de mulheres e homens negros (somados pretos e pardos). No meio rural, essa proporção sobe para 61% da população e a porcentagem de negras e negros constituindo a população rural de baixa renda alcança 78% do total. Esse dado não pode e não deve ser naturalizado. Apesar de a distribuição racial observada entre o público de baixa renda rural acompanhar a tendência de prevalência proporcional da população negra sobre as demais, os saltos da participação de negras e negros observados no total da população, na população rural e o aumento significativo do valor percentual de negros entre a população rural pobre demonstram, de maneira inquestionável, o impacto da sobreposição de desigualdades quando consideradas as relações entre as clivagens de raça/cor/etnia e renda (Hasenbalg, 2005; Fraser, 2001).

Dados de renda média da população brasileira apresentados pelo censo de 2010 já explicitavam o abismo racial que marca nossas relações de desigualdade. Enquanto os rendimentos médios mensais de brancos apresentam valores de R\$ 1.538, os valores auferidos da população negra perfaziam cerca de metade desse valor: entre a população preta, a renda média mensal era de R\$ 834, e entre a parda, de R\$ 845. Esses dados revelam as formas por meio das quais o racismo reforça as condições de exclusão da população com base em critérios raciais, relegando à população negra as oportunidades de trabalho com piores remunerações, menores possibilidades de ascensão social e maior precariedade e ampliando significativamente as possibilidades de que esses grupos estejam em situação de pobreza e extrema pobreza.

O *Relatório das Desigualdades de Raça, Gênero e Classe* (Leão et al., 2017), elaborado com base nos resultados das PNADs de 2011 a 2015, expõe dados sobre a concentração da população negra entre os menores níveis de rendimento que

7. As mulheres perfazem 90,6% dos responsáveis familiares identificados no Cadastro Único (dados de 2015).

reafirmam a intensidade da desigualdade racial brasileira. A renda familiar de 65% da população identificada como parda é de até 1 SM, ou seja, R\$ 788⁸ (valores de 2015); 64% da população identificada como preta está na mesma situação e, da população declarada branca, 41%. Esses dados relacionam-se com os achados desta análise, em que 78% da população pobre rural é negra, com expressiva predominância das pessoas identificadas no Cadastro Único como pardas, como observado na tabela 7. A predominância de negras e negros entre os pobres rurais também é observada quando abrimos as informações por tipo de público: os negros representam 84,5% dos assentados de RA, 79,7% do público atendido pelas ações de IPR e 75,8% de AF.

TABELA 7
Distribuição de pessoas segundo raça/cor e tipo de público (2015)

Raça/cor	AF		RA		IPR		Total	
	Número de pessoas	%						
Branca	2.412.554	22,34	263.144	14,48	335.399	17,64	3.011.097	20,74
Preta	595.044	5,51	87.895	4,84	124.410	6,54	807.349	5,56
Amarela	46.285	0,43	9.980	0,55	8.626	0,45	64.891	0,45
Parda	7.600.798	70,38	1.448.378	79,73	1.391.415	73,19	10.440.591	71,92
Indígena	145.168	1,34	7.313	0,40	41.369	2,18	193.850	1,34
Total	10.799.849	100,00	1.816.710	100,00	1.901.219	100,00	14.517.778	100,00

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

O perfil etário dos três grupos é similar, sobretudo em relação à participação: *i*) da população idosa; *ii*) de crianças de até 9 anos; e *iii*) dos homens em idade ativa no total da população (gráfico 4). As maiores discrepâncias entre os tipos de público ocorrem na população feminina, principalmente para o grupo de assentados da RA no conjunto de mulheres acima de 25 até 49 anos e de homens de 15 a 29 anos.

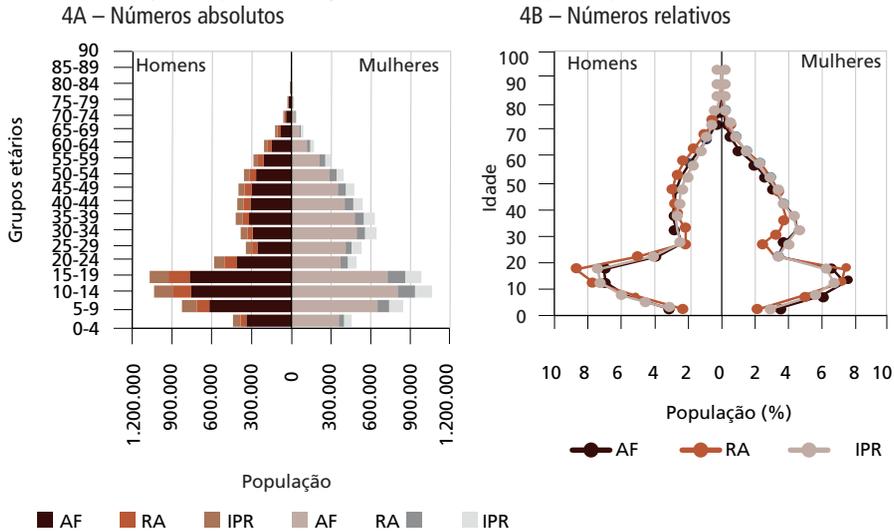
A distribuição do público rural de baixa renda por faixa etária indica que 40,8% do total é composto por crianças e jovens de 0 a 17 anos. Desta porcentagem, 23,8% são de indivíduos na faixa de 6 a 14 anos. Para efeito de comparação, o valor percentual da população total do Brasil nesta mesma faixa etária é 29%, subindo para 35% no meio rural. Dados do censo de 2010 também já indicavam altos níveis de participação de crianças e adolescentes na composição total das pessoas identificadas como em situação de pobreza e extrema pobreza: 37% tinham até 14 anos. Enquanto 6% das crianças de até 14 anos que vivem nas áreas urbanas estariam em situação de extrema pobreza, 32% daquelas na mesma faixa etária seriam extremamente pobres nas áreas rurais.⁹

8. Valor de até 1 SM.

9. Dado extraído do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 1º set. 2017.

GRÁFICO 4

Distribuição de pessoas segundo idade, sexo e tipo de público (2015)



A manutenção dessa tendência pode ser observada em todos os públicos da base. O fato de quase metade da parcela mais pobre da população rural ser constituída por crianças e jovens demanda ações específicas de acesso a serviços públicos básicos de saúde e educação, assim como estratégias voltadas para a garantia de ampliação da renda dos adultos responsáveis por essa parcela populacional. Partindo de outra perspectiva e levando em consideração as possibilidades de políticas voltadas para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza, esse dado reforça também a defesa de que sejam concentrados esforços específicos sobre este público, para que esses 40% de crianças e jovens de baixa renda não venham a se tornar futuros adultos em situação de vulnerabilidade.

TABELA 8

Distribuição de pessoas segundo faixa etária e tipo de público (2015)

Grupo etário	AF	%	RA	%	IPR	%	Total	%
0 a 5 anos	906.587	8,4	109.952	6,0	149.771	7,9	1.166.310	8,0
6 a 14 anos	2.585.599	23,9	423.535	23,3	446.131	23,4	3.455.265	23,8
15 a 17 anos	954.118	8,8	183.820	10,1	165.948	8,7	1.303.886	9,0
18 a 64 anos	6.110.968	56,5	1.038.496	57,1	1.071.696	56,3	8.221.160	56,5
65 anos ou mais	261.010	2,4	64.417	3,5	70.888	3,7	396.315	2,7
Total	10.818.282	100,0	1.820.220	100,0	1.904.434	100,0	14.542.936	100,0

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

3.3 Características gerais dos domicílios

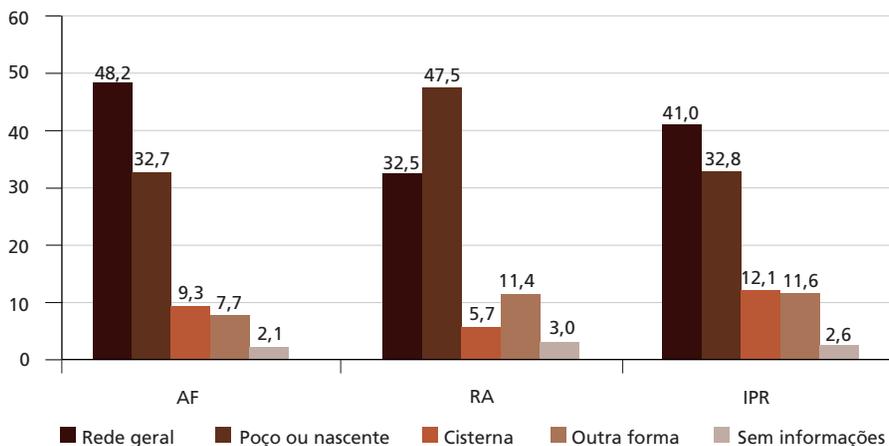
Quando são observadas as características dos domicílios separados por grupos de acordo com os registros do Cadastro Único em 2015, identificamos convergências entre os indicadores sociais da população rural de forma geral e da população rural de baixa renda. Entretanto, a maior vulnerabilidade demonstrada pelos indicadores de água, esgoto, lixo e tipo de piso merece ser destacada explicitando ainda mais o grave quadro de desigualdade que afeta a população vulnerável que vive no campo.

Os resultados revelam que os indivíduos identificados como assentados da RA apresentam os piores indicadores: possuem o menor acesso às redes gerais de abastecimento e esgoto, utilizando, predominantemente, poço ou nascente como forma de captação de água. Fossas rudimentares, por sua vez, são identificadas como a principal forma de escoamento sanitário. Além disso, são eles também os que mais queimam lixo ou o enterram em suas propriedades e aqueles com menor porcentagem de coleta direta de lixo.

Os dados sobre iluminação são os que apresentam as melhores porcentagens para todos os públicos influenciados, primordialmente pela efetividade dos programas de universalização de energia elétrica como o Luz para Todos. No entanto, mais uma vez, é possível notar que os assentados possuem menos acesso à luz elétrica com medidor próprio e são os que mais utilizam fontes poluentes como forma de geração de energia.

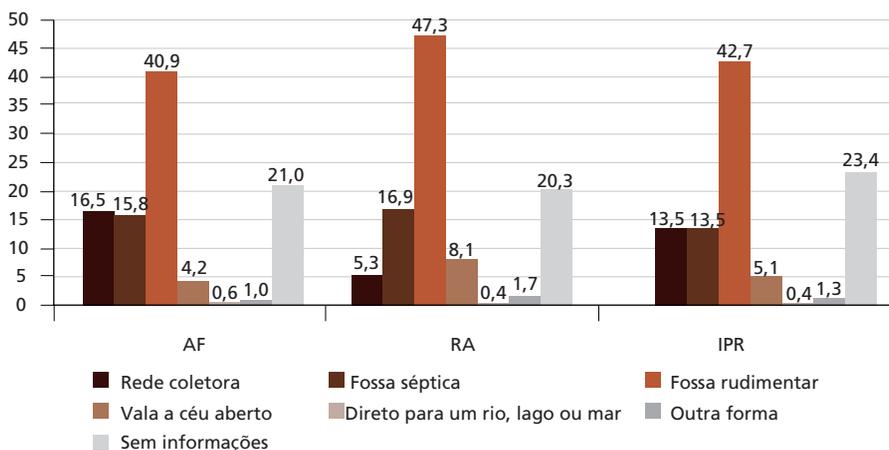
O material apontado como predominante nos domicílios de todos os públicos é o cimento, seguido de terra e cerâmica com valores percentuais próximos. De maneira geral, apresentam padrões similares, entretanto, nota-se uma diferença na maior utilização de materiais como madeira aproveitada e madeira aparelhada como piso dos domicílios dos assentados. A soma dos dois materiais cobre 15,2% dos seus domicílios, valor próximo do indicado para o uso de cerâmica, lajota ou pedra, 15,4%. Isso se deve, principalmente, a duas razões: concentração de assentados na região Norte, onde habitações de madeira são comuns, e modelo construtivo utilizado em assentamentos pelo Incra.

GRÁFICO 5
Distribuição da forma de abastecimento de água por tipo de público (2015)
 (Em %)



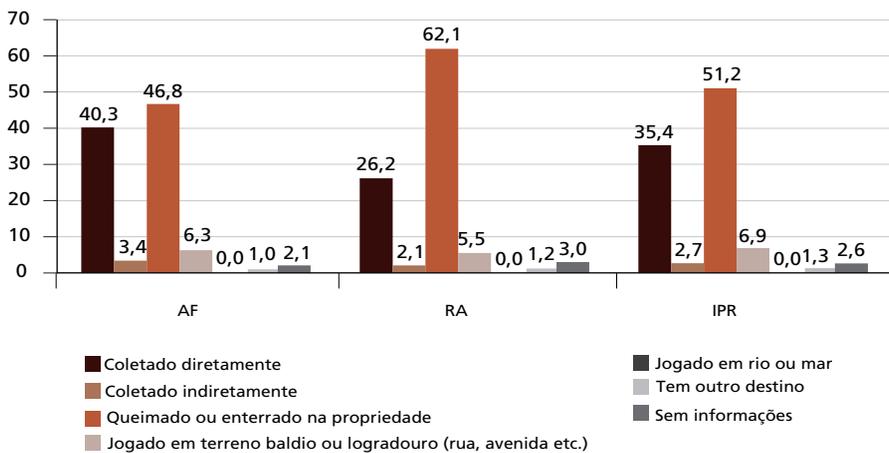
Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 6
Distribuição da forma de escoamento sanitário por tipo de público (2015)
 (Em %)



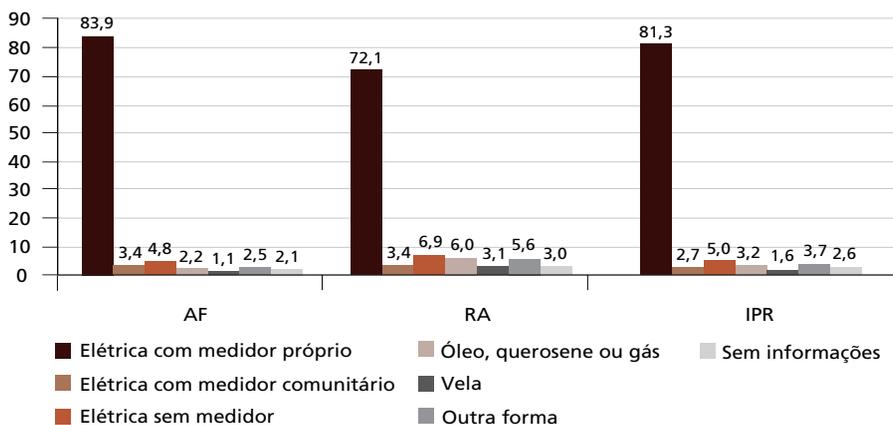
Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 7
Distribuição da destinação do lixo por tipo de público (2015)
 (Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 8
Distribuição do tipo de iluminação por tipo de público (2015)
 (Em %)

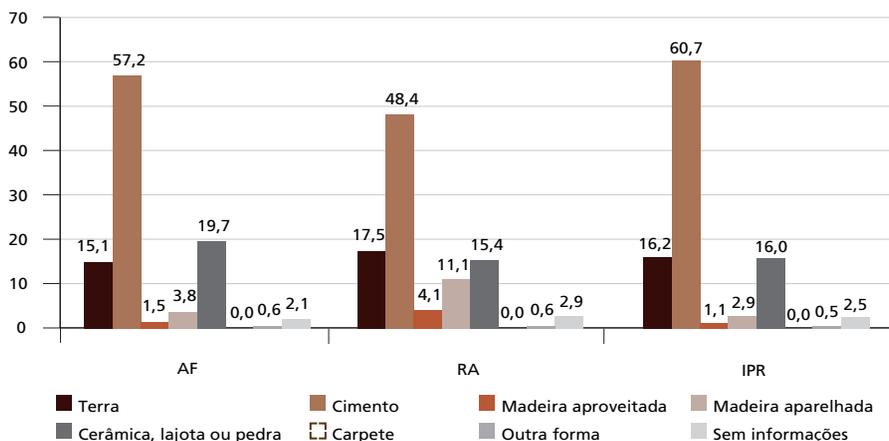


Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 9

Distribuição do material predominante do piso por tipo de público (2015)

(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

3.4 Perfil socioeconômico

Ao considerarmos o perfil socioeconômico do grupo de AF e assentados da RA, identificados na base total do Cadastro Único, observamos porcentagens significativas de famílias pobres e extremamente pobres. Em 2015, do total de 5,7 milhões de indivíduos da AF que possuíam a DAP, 3,5 milhões (61%) estavam inscritos no Cadastro Único. Destes, 2,4 milhões eram beneficiários do Bolsa Família. A maior parte das famílias da AF inscritas no Cadastro Único, 78%, encontra-se em situação de pobreza (até R\$ 154 *per capita* mensais), equivalente a 2,7 milhões de famílias. As porcentagens encontradas dialogam com os dados de alta incidência da pobreza no meio rural já apontados pelo *Censo Demográfico 2010*.

No caso dos assentados da RA, se considerarmos o total de inscritos no Sinfra em 2015, de 1,4 milhão de famílias, constata-se que foram localizadas no Cadastro Único 878 mil famílias (62%). Destas, 575 mil famílias eram beneficiárias do Bolsa Família. Assim como encontrado na base da AF, a maior parte das famílias de assentados encontra-se em situação de pobreza, 76% das inscritas no Cadastro Único ou 675 mil famílias com renda de até R\$ 154 *per capita* mensais.

Ao restringir a mesma análise apenas para os indivíduos de baixa renda que compõem a Base Geral Rural, encontramos resultados que explicitam a grave situação da pobreza monetária no campo segundo a renda declarada na base do Cadastro Único de dezembro de 2015, conforme pode ser observado na tabela 9.

TABELA 9
Distribuição de pessoas segundo faixa de renda e tipo de público (2015)

Faixa de renda	AF	AF (%)	RA	RA (%)	IPR	IPR (%)	Total	Total (%)
EPO	1.791.659	63,0	273.464	59,2	344.537	63,3	2.409.660	63
PO	380.174	13,4	69.020	14,9	61.598	11,3	510.792	13
NPO	673.428	23,7	119.672	25,9	138.025	25,4	931.125	24
Total	2.845.261	100,0	462.156	100,0	544.160	100,0	3.851.577	100

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Considerando a Base Geral Rural, 63% das famílias estão em situação de extrema pobreza (até R\$ 77 *per capita*); 13% estão em situação de pobreza, possuindo renda de R\$ 77 a R\$ 154 *per capita*; e as demais, 24%, estariam entre aquelas de baixa renda, com renda superior a R\$ 154 *per capita* até meio SM, conforme os limites de renda estabelecidos como critérios de inscrição no Cadastro Único.

Antes de darmos continuidade à análise sobre a situação da renda do público analisado conforme as informações encontradas no Cadastro Único, é importante explicitar os critérios utilizados para definir a renda média familiar. Os elementos que compõem a noção de renda média adotada pelas equipes do Cadastro Único são descritos pelo Ministério do Desenvolvimento Social como:

a soma dos rendimentos brutos recebidos por todos os integrantes da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles referentes aos seguintes programas: Programa Bolsa Família e demais programas de transferência condicionada de renda implementados por estados, Distrito Federal ou municípios; Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência (Brasil, 2013).

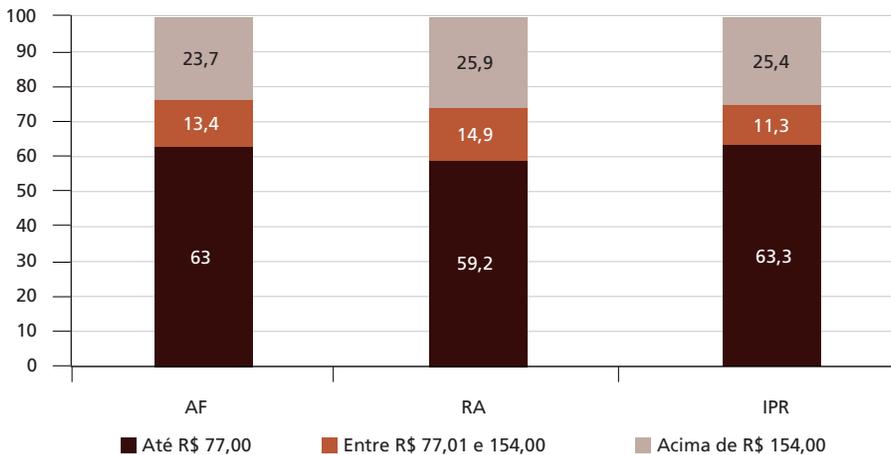
Dessa forma, toda remuneração oriunda de fontes diferentes das citadas deve ser declarada no momento do cadastramento das famílias,¹⁰ incluindo: pagamento total recebido pela pessoa no mês, sem os descontos registrados (valor bruto) da remuneração; retirada mensal para trabalhadores por conta própria (remuneração bruta menos os gastos efetuados com o empreendimento – matéria-prima, pagamento de ajudantes etc.), neste caso também incluídos os agricultores; e benefícios recebidos da Previdência Social (aposentadoria, auxílio-doença, salário-maternidade, entre outros). E, por último, se uma pessoa da família ou mesmo todos os membros da família não receberam nenhuma remuneração, deverão constar no item “não recebeu” do formulário do Cadastro Único.

Diferentemente do encontrado na análise das características dos domicílios, a distribuição por faixa de renda é pouco distinta entre os três públicos. Apesar da

10. Para mais detalhes sobre o cadastramento, ver Brasil (2017).

manutenção do alto índice de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, identificamos que, para o público de assentados da RA, a porcentagem de extrema pobreza é ligeiramente inferior à dos demais quando considerado apenas o critério renda, como exposto no gráfico 10. Esse dado reforça mais uma vez a importância de considerar os efeitos da pobreza sob aspectos multidimensionais, para além da renda como indicador único de vulnerabilidades.

GRÁFICO 10
Distribuição do público segundo faixa de renda (2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Outra maneira de analisar a distribuição das famílias rurais de baixa renda é por meio da sua dispersão geográfica. O mapa 5 demonstra claramente a concentração territorial das famílias em cada uma das faixas de renda indicando, convergindo para os dados de distribuição geográfica da pobreza como um todo, a prevalência de família em situação de extrema pobreza nas regiões Norte e Nordeste, embora seja possível identificar a existência de “bolsões de pobreza” nas demais regiões do país.

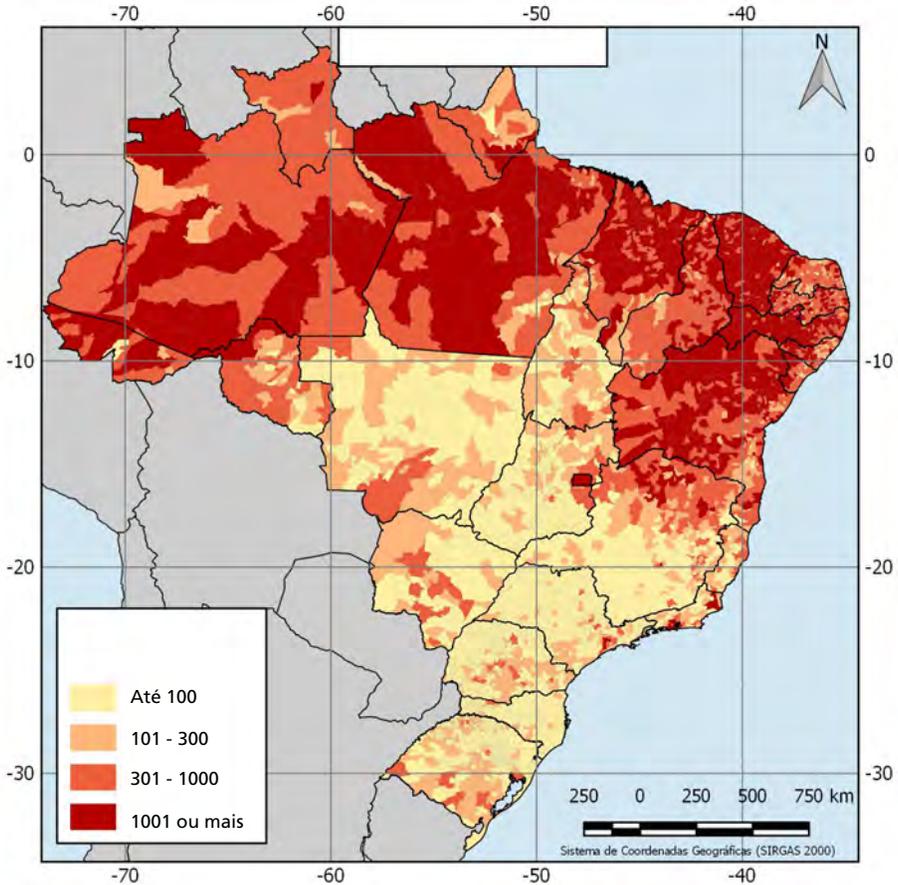
A utilização dos dados do Cadastro Único conjugados com as bases de DAP, Sipra e atendimentos das políticas do Brasil sem Miséria permite que sejam colocadas duas questões. Em primeiro lugar, há uma clara convergência entre os indicadores sociais encontrados na análise e os já amplamente difundidos sobre a população rural ou sobre a população de baixa renda do país. Esse aspecto se torna relevante ao comprovar aderência entre os dados do Cadastro Único e outras fontes de informação sobre a população rural, como o censo de 2010 e as PNADs. Partindo disso, é possível argumentar que o Cadastro Único tem validade como fonte consistente de dados de subsídio para o mapeamento e/ou diagnóstico das condições sociais que caracterizam a população de baixa renda do país. Merece

destaque ainda a possibilidade de explicitação das diferenças existentes entre os públicos que compõem o meio rural indicando situações de menor ou maior vulnerabilidade entre eles, como foi o caso das observações sobre as condições de vida dos assentados da RA.

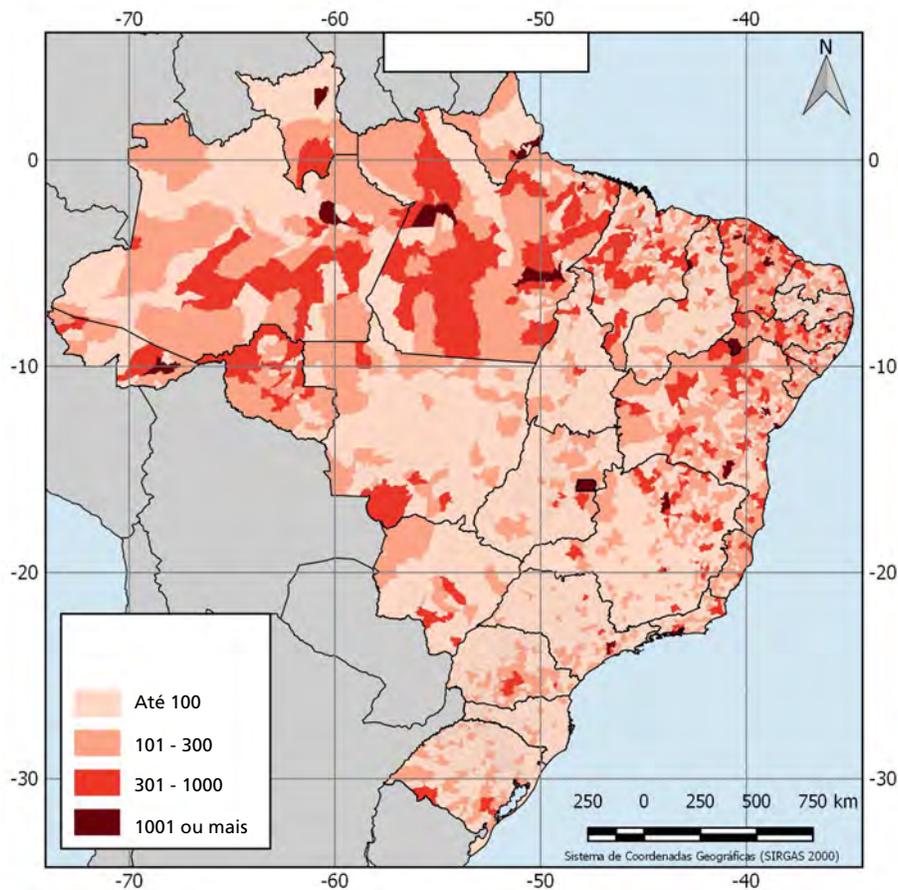
MAPA 2

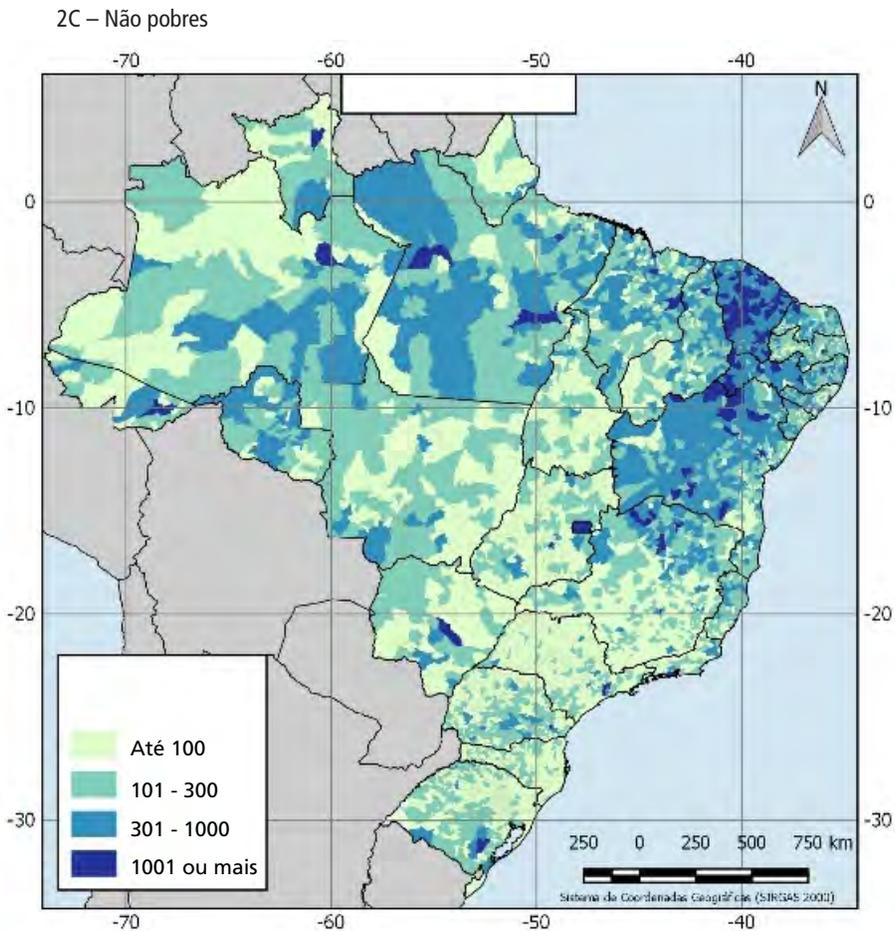
Brasil: número de famílias segundo faixa de renda (2015)

2A – Extrema pobreza



2B – Pobreza





Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: Linhas de referência: extremamente pobres (abaixo de R\$ 77), pobres (entre R\$ 77,01 e R\$ 154) e não pobres (acima de R\$ 154).

Além dos impactos resultantes da influência de variáveis como raça, sexo e faixa etária sobre a realidade da população mais pobre do campo, evidenciaram-se as piores condições que caracterizam os domicílios pobres do campo e as nuances assumidas pelas desigualdades regionais. Apesar da permanência de graves disparidades verificadas entre elementos que caracterizam a pobreza rural em comparação com outras referências de agregação da população (urbana, total, rural não pobre, por exemplo), foi possível identificar um quadro positivo no que se refere às variações de renda entre 2011 e 2015, demonstrando que a dimensão relacionada aos recursos monetários apresentou uma significativa melhora no período analisado no âmbito da população mais pobre do campo.

O próximo capítulo será dedicado a entender uma das principais estratégias implementadas no âmbito governamental, direcionada para reduzir os índices de pobreza e extrema pobreza: o plano Brasil sem Miséria. Serão apresentados sinteticamente os principais aspectos que caracterizaram as fases de formulação, implementação e monitoramento do plano e os avanços e desafios que contribuíram para definir a trajetória do Brasil sem Miséria no período de 2011 a 2015.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

BALSADI, O. Emprego na agricultura brasileira: notas de subsídios para as políticas públicas de erradicação da pobreza. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 87, jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4. ed. São Paulo: DIEESE; NEAD/MDA, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conceitos do Cadastro Único**. Brasília: MDS, 2013. n. 362. Disponível em: <<https://bit.ly/2I53Q6N>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do entrevistador**. 4. ed. Brasília: MDS, 2017.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S.; NEDER, H. D. Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas. *In*: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. cap. 2. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

CRAVEIRO, C.; XIMENES, D. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012.

DIREITO, D. *et al.* Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais. *In*: MELLO, J. (Org.). *A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: os desafios da superação da pobreza no campo. Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ipea, 2015. (Cadernos de Estudos, n. 23).

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras**. 1. ed. Brasília: FAO, 2016.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. *In*: SOUZA, J. (Org.) **Democracia hoje**. Brasília: Editora UnB, 2001.

FURTADO, E. D. P.; SOUZA, J. R. F. As políticas públicas de educação do campo e as perspectivas de contribuição para a superação da pobreza rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 287-317. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

GORI, A. Distribuição de rendimentos e qualidade de vida dos domicílios rurais brasileiros. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 287-317. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

HOFFMAN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. cap. 12.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios – resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

JANNUZZI, P.; PINTO, A. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LAVINAS, L.; COBO, B. Alcance e limites das políticas sociais para o combate à pobreza: desafios do mundo rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 287-317. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

LEÃO, N. *et al.* **Relatório das desigualdades de raça, gênero e classe (GEMAA)**. Rio de Janeiro: IESP/Uerj, 2017.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

OLIVEIRA, L. F.; SOARES, S. Efeito preguiça em programas de transferência de renda? *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca pela superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

RASELLA, D. *et al.* Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

VALADARES, A. *et al.* A questão agrária e a pobreza rural no Brasil. *In*: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013.

PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: AVANÇOS E DESAFIOS

1 INTRODUÇÃO

O plano Brasil sem Miséria (BSM) pode ser caracterizado como o principal programa governamental voltado para a superação da pobreza durante o período de 2011 a 2015 e geralmente é apontado como parte do conjunto de ações que constituiu uma nova fase das políticas de desenvolvimento social no Brasil. Com a afirmação de que seria centrado na multidimensionalidade da pobreza como cerne de orientação teórica e operacional, o plano BSM propunha que a pobreza e a extrema pobreza fossem consideradas para além da perspectiva monetária e apresentava como principal preocupação o aumento de capacidades e oportunidades do público socialmente mais vulnerável como questão essencial para garantir o alcance de resultados efetivos na superação da pobreza e extrema pobreza.

Desde o início das discussões sobre o desenho e as ações que comporiam o plano BSM, foi explicitada a necessidade de estratégias e iniciativas específicas voltadas para os mais pobres do meio rural. De posse das informações do Cadastro Único e outras bases de dados sobre a população rural, o governo federal poderia planejar o direcionamento desses programas de maneira focalizada, levando ao público em situação de pobreza e extrema pobreza do campo, sob uma perspectiva sistêmica, uma ou mais ações do “pacote” de inclusão produtiva rural, constituído por assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à água e energia elétrica e apoio à comercialização da produção, por meio de compras públicas e privadas.

Para além da alta incidência de pobreza verificada no campo, o diagnóstico da situação produtiva dos mais pobres aponta geralmente um quadro de famílias com produção insuficiente e em situação de insegurança alimentar provocadas pela confluência de fatores como a ausência de infraestrutura necessária para viabilizar sua produção, incluindo falta de água e energia elétrica. A produção dessas famílias de agricultores seria caracterizada ainda por baixa produtividade e dificuldades de comercialização do excedente.

Nesse sentido, para melhorar as suas condições de vida, seria preciso aumentar e qualificar a produção, gerando efeitos diretos na qualidade da alimentação de

seus membros, e também, no caso das famílias que obtivessem excedentes de produção, ampliar o acesso aos canais de comercialização, como forma de geração de renda. Estes pressupostos foram incorporados na principal estratégia voltada para o meio rural pensada sob a forma de uma “rota de inclusão produtiva” para as famílias do campo com base, inicialmente, nas ações executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A rota de inclusão produtiva foi concebida para ser implementada como uma “esteira” em que os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção.

Entender como se deu a montagem e execução do BSM, além das formas com que as especificidades da pobreza no meio rural foram incorporadas durante as diferentes fases do plano, permite situar de maneira mais consistente a discussão que será realizada nos capítulos dedicados à análise da chegada das políticas do plano sobre a população rural de baixa renda e as relações existentes entre essas políticas e os cenários de aumento de renda das famílias avaliadas.

2 ASPECTOS GERAIS DA FORMULAÇÃO DO BSM

O processo de formulação do BSM foi relativamente curto quando considerados o escopo e as metas anunciadas. Foram cinco meses de reuniões entre os ministérios¹ que fizeram parte do esforço inicial do plano até seu lançamento, em junho de 2011. A montagem da estratégia que deu origem aos três eixos que compuseram o BSM (garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva urbana e rural) partiu das informações sobre a situação da pobreza no Brasil contidas em três referências: o Cadastro Único para Programas Sociais sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); o então recém-divulgado censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e um conjunto de demandas e vulnerabilidades apresentado pelos ministérios setoriais que permitiu montar um diagnóstico preliminar sobre o acesso dos mais pobres a diferentes programas e políticas.

O capítulo sobre a formulação do BSM contido na publicação *O Brasil sem Miséria* (Campello *et al.*, 2014) detalha como os dados do censo de 2010 influenciaram as estratégias que foram incorporadas ao desenho original do plano.

1. Os ministérios que participaram da formulação do BSM foram: Casa Civil (CC), Ministério do Planejamento (MP), Ministério da Fazenda (MF), MDS, MDA, Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Trabalho (MTE), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria-Geral (SG). Outros ministérios estiveram presentes em reuniões, mas não faziam parte da estrutura formal definida pela Presidência da República em 2011, como: Secretaria de Direitos Humanos (SDH), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (Companhia Nacional de Abastecimento – Conab; e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa), Ministério da Justiça (MJ) (Fundação Nacional do Índio – Funai), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM), entre outros.

O mapeamento dos principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza serviu como um diagnóstico para a definição do que deveria ser considerado na construção do Brasil sem Miséria. As diferenças regionais apontavam para a necessidade de criação de estratégias específicas para além das ações de caráter universal; a parcela significativa de crianças e adolescentes demonstrava a necessidade de repensar as políticas de transferência de renda e, ao mesmo tempo, pensar ações de inclusão produtiva dos adultos que aliassem rapidez e efetividade; assim como a alta incidência de pobreza no campo demandou a criação de ações inéditas para dar conta das especificidades dos produtores rurais mais pobres (Campello e Mello, 2014).

Além dos dados do censo e ainda como explicitado por Campello e Mello (2014), os ministérios responderam a três questões centrais para a seleção inicial das ações do BSM: *i*) quais problemas ou vulnerabilidades dizem respeito à população extremamente pobre na sua área de atuação?; *ii*) quais ações em execução pelo ministério contribuem para a meta de superar a extrema pobreza?; e *iii*) quais ações poderiam ser criadas ou reformuladas pelo ministério a fim de contribuir para essa meta? A partir disso, foram mapeados alguns dos principais problemas enfrentados pela população em situação de extrema pobreza, possíveis estratégias e os instrumentos existentes ou novos que seriam precisos para responder às necessidades do público do BSM. Como é de se supor, a elaboração de um plano apresentado com o compromisso de superar a extrema pobreza de milhões de brasileiras e brasileiros por meio da articulação de ações de garantia de renda, ampliação de oportunidades de geração de renda e melhoria do acesso aos serviços públicos teve que lidar com inúmeras questões que influenciaram o desenho do BSM e suas estruturas de gestão.

Um dos primeiros pontos enfrentados na construção do BSM foi o reconhecimento por parte do governo federal de que o Estado brasileiro tinha dificuldades de alcançar a população mais pobre com suas políticas, mesmo aquelas desenhadas para atender aos mais vulneráveis. Assumir que a simples oferta de políticas sociais não era suficiente e que ainda existiam parcelas significativas da população mais pobre não “encontradas” pelo Estado foi um importante passo para repensar as ações de superação da pobreza no Brasil. Isto foi um marco significativo no reconhecimento, no âmbito das próprias estruturas do governo federal, das vulnerabilidades da atuação estatal e das dificuldades enfrentadas para atender essa população devido a razões como: distância, isolamento, desconhecimento, preconceito ou má qualidade na oferta de serviços públicos. Mais que um recurso discursivo, o reconhecimento – já no início do mandato de um governo de continuidade – das lacunas de atendimento das ações voltadas aos mais pobres, marca dos governos Lula, foi um avanço considerável na discussão sobre as formas possíveis de reduzir a pobreza e a desigualdade em um país com a trajetória do Brasil.

Além disso, pairava sobre o BSM a forte expectativa de que estivessem aliados: efetividade das ações no alcance e atendimento dos extremamente pobres, escala e respeito às diferenças regionais. Na tentativa de enfrentar esses desafios, o governo federal adotou duas premissas que marcaram toda a narrativa em torno do BSM – a multidimensionalidade da pobreza e a necessidade de mudança de postura do Estado.

O entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional não era uma novidade, como ressaltado anteriormente, e já permeava discussões sobre seu enfrentamento em diferentes instâncias, organizações e governos, nacional e internacionalmente. Entretanto, a explicitação dessa premissa como norteadora das ações que deveriam compor uma estratégia bem-sucedida de atendimento aos mais pobres apresentou-se como um importante avanço na elaboração de políticas de desenvolvimento social. Partindo disso, o governo federal definiu os três eixos do BSM responsáveis por abarcar outras dimensões da pobreza para além da questão da escassez de recursos financeiros: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços.

O esforço de mudança da postura do Estado foi sintetizado pelo governo federal na estratégia intitulada como busca ativa, em que “a responsabilidade de encontrar e chegar aos mais pobres seria assumida pelo Estado por intermédio de seus equipamentos públicos nas esferas federal, estadual e municipal” (Campello e Mello, 2014, p. 46). A adoção da busca ativa como ponto de partida para a implementação das ações do BSM teve como um de seus efeitos o fortalecimento do Cadastro Único para Programas Sociais.

O Cadastro Único para Programas Sociais, que já se caracterizava como importante ferramenta de planejamento das políticas sociais e como um mapa com informações detalhadas das famílias mais pobres do país, fortaleceu-se também como a principal porta de entrada da população pobre para um conjunto de mais de vinte políticas que usam os seus registros como referência, como a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Minha Casa Minha Vida, o Programa Nacional de Reforma Agrária, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Programa Água para Todos e o Bolsa Verde, para listar alguns exemplos. Estão identificados no Cadastro Único cerca de 86 milhões de pessoas, 45% da população brasileira, o que permite que as ações sejam planejadas e organizadas segundo as especificidades identificadas para diferentes públicos, seja nas áreas urbanas, como os moradores das periferias das grandes cidades, os catadores de material reciclável, a população em situação de rua, entre outros, seja no meio rural, incluindo públicos como assentados e acampados, indígenas, quilombolas, extrativistas e agricultores familiares (Campello e Mello, 2014, p. 46-47).

É importante destacar que o Cadastro Único foi utilizado pelo governo federal como um mapa da pobreza ao detalhar por família (e para cada um de seus

membros) dados administrativos sobre renda, sexo, raça/cor, idade, nome, endereço, benefícios recebidos, natureza do trabalho e da remuneração, nível de escolaridade e frequência escolar, documentação e campos para a identificação das famílias como grupos populacionais específicos (ciganos, quilombolas, indígenas, extrativistas, catadores de material reciclável, população em situação de rua, entre outros).

A ampliação do uso do potencial existente no Cadastro Único permitiu ao BSM apoiar-se em uma nova forma de implementação de suas ações: a hiperfocalização (Campello e Mello, 2014). Nesse sentido, o BSM não teria se limitado a orientar sua ação a um público determinado (focalização), mas também fez uso de listas nominais extraídas do Cadastro Único para orientar sua ação de campo e garantir o atendimento por família em determinadas localidades. “O Brasil sem Miséria foi além ao definir como unidade de ação não só o município ou o território, mas o indivíduo e a família” (Campello e Mello, 2014, p. 48).²

O argumento para a utilização da hiperfocalização centrou-se na necessidade de superação de um dilema já conhecido na política de desenvolvimento social, que, apesar de estar fortemente alicerçada sobre o reconhecimento da universalização do acesso aos bens e serviços públicos como condição *sine qua non* e como direito, dependia também de uma determinação de que os mais pobres não fossem mais uma vez identificados como aqueles que menos acessavam as políticas públicas ou sequer as acessavam. Essa opção foi defendida pelo governo federal com base na crença de que assim se ampliariam as possibilidades de aprofundar e expandir as políticas de caráter universal sob um contexto marcado por fortes desigualdades regionais, de renda e de acesso a serviços. “Para que os mais pobres não sejam os últimos a serem atendidos pelas políticas públicas, é importante que, por dentro da trajetória de consolidação das políticas universais, existam estratégias específicas de focalização dos mais vulneráveis” (Campello e Mello, 2014, p. 48).

Para que a estratégia de hiperfocalização fosse possível e viável, o governo federal optou por partir de listas nominais preliminares, extraídas do Cadastro Único, para definir e dimensionar o público a ser atendido, o que permitiria garantir simultaneamente o direcionamento da ação para o seu público-alvo e a criação de mecanismos de verificação de que aquelas famílias teriam sido realmente atendidas pelos diferentes programas do BSM.³ Quando observadas as mudanças provocadas na estrutura governamental pela adoção dessa nova “lógica de pensar/planejar” as políticas de superação da pobreza, é possível afirmar que a hiperfocalização foi

2. Neste caso, vale ressaltar a existência de críticas direcionadas a esse desenho baseadas na ausência da dimensão territorial como unidade de planejamento das intervenções do BSM. Para mais sobre isso, ver Lotta e Favareto (2016).

3. Obviamente, as listas nominais serviram como orientação inicial da ação. Para lidar com as diferenças entre as informações contidas no Cadastro Único e a realidade encontrada em campo, sempre foi prevista uma margem de inclusão de novos beneficiários por meio da busca ativa.

um importante aprendizado recente das formas de gestão e implementação de políticas de caráter social.

A definição das linhas de pobreza e extrema pobreza no âmbito do BSM foi uma notável contribuição para a discussão sobre pobreza no Brasil e permitiu o estabelecimento de uma referência para a atuação estatal na formulação de políticas públicas com o recorte de público pobre e extremamente pobre. A linha de extrema pobreza foi definida como a renda familiar *per capita* de R\$ 70, tendo sido atualizada em maio de 2014 para R\$ 77 *per capita*. Esta linha teve uma função operacional na elaboração e implementação do BSM. Determinar um parâmetro de renda atribuiu mensurabilidade ao BSM e ao que poderia ser entendido como seu “sucesso”, além de também possibilitar a seleção do público-alvo e o direcionamento das diferentes ações instituídas para as famílias que atendessem aos critérios definidos nas políticas do plano.⁴

A análise do desenho assumido pelo BSM permite afirmar que a presença de conceitos como multidimensionalidade, busca ativa e hiperfocalização contribuiu fortemente para a construção de uma estratégia alinhada com preocupações internacionais acerca das ações de enfrentamento à pobreza também encampadas por outros países com altos níveis de desigualdade.

Reconhecidos os êxitos do desenho do BSM, é relevante explicitar também questões que foram apontadas reiteradamente por atores que, direta ou indiretamente, estiveram envolvidos na execução do plano como pontos não incorporados a ele durante sua fase de planejamento e que foram identificados como elementos que fragilizaram as intenções e os objetivos voltados à redução dos níveis de pobreza no Brasil.

A ausência de estratégias específicas sobre temas tradicionalmente vinculados ao combate à pobreza – como moradia, saneamento, acesso à terra, políticas de cidadania, direitos humanos e segurança pública – tem sido uma ressalva constante nas análises sobre o BSM sob a perspectiva de estratégia intersetorial e multidimensional de enfrentamento da pobreza. Essa ausência foi justificada pelo governo federal com base em duas premissas de caráter eminentemente técnico. A primeira delas era de que já existiam ações ligadas a esses temas acompanhadas e executadas por outros programas ou núcleos de coordenação, como era o caso das contidas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O argumento apresentado era que programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e ações de saneamento e resíduos sólidos, por exemplo, não precisariam fazer parte do

4. A linha de extrema pobreza foi estabelecida com base em parâmetros internacionais, como a linha do Banco Mundial de US\$ 1,25 (paridade do poder aquisitivo – PPP) por dia, e nacionais, como a própria referência de extrema pobreza já adotada no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família (PBF). Foram considerados ainda estudos que debatiam as vantagens e dificuldades da adoção de uma linha nacional ou de linhas regionais para definir o público extremamente pobre.

escopo formal do BSM para que mantivessem sua execução e atendessem os mais pobres. Dessa forma, a incorporação dessas ações no escopo do BSM significaria replicar estruturas de coordenação sem necessariamente ampliar sua efetividade.

A preocupação com a sobreposição de esforços de gestão sobre o mesmo programa ou ação é completamente legítima e faz parte do rol de aspectos a serem evitados na gestão de políticas públicas. Entretanto, a não incorporação formal de determinadas ações no corpo do BSM não pressupõe que não possam ocorrer articulações e estratégias coordenadas de acompanhamento para garantir que a perspectiva de atendimento dos mais pobres esteja presente na implementação de outras iniciativas com capacidade de impactar positiva ou negativamente a realidade das pessoas em situação de pobreza. A ausência de ações de política agrária, como o acesso à terra e a regularização fundiária; estratégias de redução da precariedade laboral à qual está submetida uma grande massa de assalariados rurais; a discussão sobre oferta deficitária de equipamentos públicos, como creches infantis e escolas adequadas às especificidades do meio rural, ou políticas voltadas para a juventude rural; e questões ligadas à sucessão no campo são centrais para a reprodução das condições de pobreza e desigualdade que afetam a população rural brasileira e não estiveram contempladas nos esforços envidados pelo plano.

A segunda justificativa estava relacionada com a insuficiência de amadurecimento técnico na estrutura governamental sobre determinados temas cuja complexidade teria inviabilizado, naquele momento, a inclusão de estratégias caracterizadas pelos altos riscos de não serem bem-sucedidas. O risco do investimento de recursos financeiros e humanos em alternativas com fragilidades na verificação de viabilidade ou eficácia normalmente é utilizado como critério de decisão para definir quais políticas entram ou não como parte de certa ação governamental.

Esse cuidado na construção de planos e programas da natureza do BSM não implica, necessariamente, que não haja espaço para a criação de novas ações ou incorporação de metodologias inovadoras em políticas já existentes. Em contrapartida, o equilíbrio entre o risco de insucesso e a demanda por inovação por parte da atuação estatal é tênue. Até que ponto vale deixar de atuar em função da existência de cenários de incerteza sobre a real viabilidade ou efetividade de determinada estratégia? Quando faz sentido ao Estado “ousar” na proposição de políticas mais arriscadas na tentativa de resolver questões ainda não superadas pelas políticas já existentes? No caso do BSM, é possível observar que a criação de programas como o Bolsa Verde, o de Fomento às Atividades Produtivas Rurais ou mesmo o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) explicitou a necessidade de desenvolvimento de ações com maiores chances de suprir carências da população mais vulnerável em função do esgotamento ou da não adequação de políticas para o atendimento de algumas demandas específicas.

Apesar da indiscutível pertinência desses argumentos, é imprescindível considerar que a presença ou ausência de certos temas, atores, agendas e debates também é afetada por aspectos de natureza política. Nesse sentido, correlações de poder, posicionamento de setores de apoio e oposição em relação a assuntos específicos podem influenciar a forma com que temas considerados mais sensíveis ou polêmicos, sobre os quais não há consenso no âmbito da própria esfera governamental, reduzem significativamente as chances de que ações ou estratégias vinculadas a eles sejam consideradas viáveis para compor o escopo de uma determinada política.

Outra crítica apresentada foi que a formulação inicial do BSM não contou com a participação efetiva de setores da sociedade civil no seu processo de elaboração e planejamento. Uma versão inicial do plano foi apresentada pouco antes do lançamento do BSM, e muitos setores e entidades fizeram críticas à ausência de espaços de discussão ao longo de sua criação. Em função da pouca participação da sociedade civil durante a elaboração do BSM, o governo federal considerou a necessidade de ampliar os canais de participação e escuta e realizou, no período de execução do plano, eventos (Diálogos Governo – Sociedade Civil: Brasil sem Miséria) e reuniões com representantes de diversos setores sociais em que eram apresentadas sugestões e críticas.

Outro questionamento feito ao BSM esteve relacionado à fragilidade de estratégias direcionadas a públicos específicos – como população em situação de rua, catadores de material reciclável, crianças em situação de trabalho infantil, pessoas em situação análoga ao trabalho escravo, assalariados rurais, povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos etc.). Ao longo da execução do BSM, o atendimento ocorreu de duas formas. A primeira como parte do público atendido pelas ações a estes públicos que compuseram o plano sem esforços especiais ou direcionamento para determinados públicos. A segunda em função de direcionamentos específicos para o atendimento dessas pessoas por meio de ações voltadas diretamente a certos grupos, como ocorria com as chamadas de assistência técnica e extensão rural (Ater) para povos indígenas ou populações extrativistas, por exemplo.

Não é possível afirmar, entretanto, que foram encampadas estratégias sistematizadas e efetivas de maior escala capazes de promover alterações substantivas nas condições de vida dessas populações.⁵ Isso gera efeitos significativos sobre elas quando consideramos que existem diferentes graus de vulnerabilidade entre os pobres e em geral, grupos como os citados costumam figurar como os mais vulneráveis entre os vulneráveis e requerem intervenções planejadas a partir de suas carências e demandas.

5. Para dados sobre perfil socioeconômico desses públicos, ver Direito *et al.* (2015).

3 ESTRUTURA DE GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO BSM

A adoção da multidimensionalidade como eixo orientador de ação exigiu a construção de um arranjo de execução e gestão fortemente baseado na intersetorialidade. Ao longo dos quatro anos de sua existência, onze ministérios compuseram a estrutura formal de gestão conforme o decreto de criação do plano. Durante sua execução, inúmeros parceiros foram mobilizados para atuar em diferentes áreas temáticas como coordenadores ou executores de ações.⁶ O BSM contou com cerca de cem ações organizadas em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. Os recursos empenhados no plano, segundo dados do MDS (Brasil, 2014), foram da ordem de R\$ 109 bilhões destinados a mais de 14 milhões de famílias.

A estrutura de gestão idealizada para coordenar as ações previstas no plano baseava-se na atuação de três instâncias decisórias e gerenciais: Comitê Gestor, o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e as Salas de Situação. O Comitê Gestor do BSM era composto pelos ministros e ministras do MDS, da CC, do MF e do MP e tinha como responsabilidade coordenar as ações necessárias à implementação e à execução das atividades previstas no plano. O GIA, por sua vez, era formado por representantes de todos os ministérios envolvidos no BSM e pretendia consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do BSM. Por último, as Salas de Situação⁷ contavam com representantes das áreas técnicas e decisórias dos ministérios, divididos conforme os temas das salas, e foram as responsáveis pela gestão e pelo tratamento das informações que subsidiaram as decisões tomadas no âmbito do GIA, do Comitê Gestor ou mesmo nas situações de interação direta entre os ministros das diferentes pastas.

Analisando as principais estratégias que compuseram o BSM, é possível destacar as características centrais das ações executadas pelo plano (Costa e Falcão, 2014): *i*) foco no público extremamente pobre, o que não significou afirmar que indivíduos com renda acima da linha de extrema pobreza não fossem atendidos pelo plano; *ii*) escala capaz de permitir o alcance de um contingente significativo de pessoas em situação de vulnerabilidade social; *iii*) convergência entre a perspectiva nacional e as estratégias regionais, visando superar desigualdades; e *iv*) montagem de uma estrutura de execução ágil e desburocratizada que possibilitasse o alcance das metas definidas no plano até o final de 2014. É possível verificar que, ao longo do processo de execução do BSM, novos programas foram criados, mudanças foram realizadas em programas existentes, implementaram-se mecanismos de aceleração da execução física para responder às metas estabelecidas e foram utilizados instrumentos de simplificação de procedimentos operacionais e estruturas de incentivos que favorecessem a execução das ações e os objetivos determinados na formulação do BSM.

6. Para mais detalhes sobre os atores que fizeram parte do BSM, ver Campello *et al.* (2014).

7. Para mais sobre o conceito de Salas de Situação, ver Mello (2015).

De maneira geral, a organização do plano em eixos e a explicitação das estratégias que os constituíam tendem a contribuir para uma melhor compreensão das características das ações, suas motivações, resultados esperados e alcançados. Sistematizações dessa natureza impactam positivamente esforços de aperfeiçoamento da lógica de atuação da burocracia e dirigentes envolvidos com ações da chamada área social, fortalecendo maiores demandas pela construção de políticas públicas capazes de evidenciar sobre quais bases, pressupostos, objetivos e justificativas surgem e se sustentam.

Tradicionalmente, temas e assuntos ligados a educação, saúde, pobreza, direitos humanos, políticas de reconhecimento e ações afirmativas, entre outros, são entendidos como políticas públicas que compõem a área social. De forma recorrente, quando observamos a trajetória da ação governamental no Brasil, estes temas foram secundarizados pelas administrações nas três instâncias federativas, gerando repercussões negativas nas etapas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação e, conseqüentemente, comprometendo seus resultados e seu impacto sobre o público-alvo.

A não priorização dos assuntos ligados à área social tem ainda como resultado o menor acúmulo de capital social e político desses temas e equipes, afetando sua posição na correlação de forças entre os diferentes atores sociais e as suas possibilidades de ser caracterizada como prioridade na agenda estratégica da burocracia e das lideranças políticas. Obviamente, esse movimento não é constante e é possível observar situações e momentos em que essas áreas ganham projeção e ampliam seu *status* como temas prioritários. Um dos exemplos mais perceptíveis ocorre durante as campanhas e os debates eleitorais, nos quais assuntos como saúde, educação e pobreza permeiam constantemente as demandas dos eleitores e as promessas e os compromissos assumidos pelos(as) candidatos(as) a cargos eletivos.

A menor relevância atribuída aos temas da área social tem efeito também nas definições orçamentárias e na priorização assumida pelas políticas sociais na agenda do Poder Executivo. Em contextos de crise, as restrições orçamentárias ou de pessoal, por exemplo, são frequentemente direcionadas para as políticas sociais, e é muito comum que nestes momentos volte à tona a discussão sobre o papel do Estado, suas funções e os compromissos que devem ou não ser assumidos pela estrutura estatal.⁸

8. Os temas ligados à proteção social e ao desenvolvimento social são normalmente objeto de disputa entre os que creem que o Estado não tem capacidade de atuar em certas questões ou que existiriam temas que não deveriam fazer parte do seu rol de responsabilidades, já que há a possibilidade de serem disponibilizadas soluções fora do âmbito estatal por meio de atuação da iniciativa privada. Em contrapartida, há os defensores da ação do Estado em temas ligados ao modelo de proteção influenciado pelas referências do estado de bem-estar social, os quais acreditam ser essencial que o Estado cumpra esse papel, considerando que a motivação da iniciativa privada seria calcada na busca pelo lucro e viabilidade econômica de suas atividades e que, em muitos casos, em especial quando envolvem pessoas com maiores vulnerabilidades econômicas e sociais, o acesso a determinados serviços considerados essenciais deveria ser entendido como direito universal e não como algo a ser consumido.

A persistência da associação da área social a um papel menor do que aquele atribuído às áreas econômicas e de infraestrutura tem repercussões significativas no perfil das equipes técnicas envolvidas com as suas políticas e programas. É possível observar, por exemplo, a reprodução de estereótipos ligados à área social como exemplificados pelas representantes do “primeiro-damismo”, muito presentes ainda nas administrações federal, estaduais e municipais, ou de indivíduos apresentados como “militantes” de determinado assunto.⁹ A composição dos quadros técnicos governamentais passa por processos de mudança de perfil, formação e motivações – ao observar os quadros técnicos dos ministérios das áreas sociais, por exemplo, é possível perceber uma tendência crescente de profissionalização das equipes envolvidas na execução dos diversos programas de saúde, educação, assistência social ou de transferência de renda. No caso do BSM, as equipes que estiveram envolvidas com o plano podem ser majoritariamente identificadas com este mesmo perfil técnico que vem sendo assumido pela burocracia estatal de forma geral (Cavalcante e Lotta, 2015).

Comumente, parte-se do pressuposto de que a execução de uma política é facilitada quando existe um bom desenho como resultado da fase de planejamento e formulação. Pode-se afirmar que o BSM teria cumprido esses “requisitos básicos” do que se convencionou chamar de “bom desenho” das políticas públicas? A explicitação de ações e metodologias adotadas, a existência de planos de ação sistematizados e a divulgação de metas e resultados alcançados com periodicidade definida demonstram o suporte de uma base técnica que contribui não apenas para a posterior execução das ações, mas também para o controle pela própria estrutura governamental e de outros atores envolvidos ou interessados no escopo da política acerca do alcance ou não dos resultados previstos na formulação.

O BSM mostrou um grau de sistematização que permitiu uma identificação bastante razoável de suas estratégias, ações, metas e resultados. Apesar de soar como uma obviedade, é possível indicar essa sistematização como um ponto positivo, considerando quão usual é observar políticas com dificuldades de apresentar de forma clara os elementos que caracterizam as suas etapas básicas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.¹⁰ Ao longo da descrição dos três eixos

9. A existência ainda de muitas esposas ou companheiras de prefeitos, governadores e presidentes da República sem formação técnica, experiência de gestão ou ligação com os temas da área social – a não ser uma suposta “sensibilidade” para o tema – contribui para reforçar estereótipos sobre o papel e o lugar das mulheres em cargos públicos e sobre quem deve ser responsável pelos assuntos sociais dos governos, ou mesmo quais os requisitos necessários para esta função. Isso não significa que as responsáveis por estes cargos não possam exercê-los adequadamente. A questão que merece ser ressaltada é que a delegação de uma área governamental com base na existência de relações pessoais, neste caso definidas pelo matrimônio, e de uma suposta “vocação feminina” para temas sociais, sem que isso implique a seleção de mulheres e homens com a qualificação técnica necessária, contribui para reforçar a ideia já muito difundida, e que vai além do fenômeno do primeiro-damismo, de que para trabalhar na área social basta gostar, ter afinidade, ter sensibilidade ou ser militante dos temas, sem considerar requisitos ou exigências comuns para a definição de perfis adequados para outros cargos na administração pública, por exemplo. Para mais, ver Sposati (2001).

10. Para mais sobre isso, ver Howlett *et al.* (2012).

que orientaram a execução do BSM, suas principais estratégias e ações e os resultados esperados, será viável visualizar a forma como os elementos citados anteriormente constituíram o escopo do plano.

3.1 Eixos de atuação

O eixo Garantia de Renda constituiu-se essencialmente da execução do PBF e apresentou como a primeira de suas prioridades a inclusão da população elegível com renda *per capita* até R\$ 140 e, em especial, das famílias com renda até R\$ 70 que ainda estivessem fora das ações de transferência de renda. Essa situação ocorre, primordialmente, por duas razões: ou porque existem famílias com perfil de renda do programa que ainda não foram incluídas no Cadastro Único e, conseqüentemente, não fazem parte do PBF; ou porque alguns municípios já teriam incluído no PBF o total de famílias estimadas, com base em informações do IBGE, que teriam perfil de renda para o programa naquela localidade. Nesse sentido, foram realizadas ações de busca ativa em parceria com os municípios para a inclusão de novas famílias no Cadastro Único – paralelamente, realizou-se um esforço do governo federal junto aos governos estaduais e municipais para que fossem feitas ações de qualificação das informações do cadastro, garantindo que as famílias com perfil para as ações de transferência de renda fossem devidamente incluídas como beneficiárias.

Outra prioridade elencada no eixo Garantia de Renda foi a atenção às famílias com crianças e adolescentes em situação de extrema pobreza. Os dados do *Censo Demográfico 2010* demonstraram que 51% da população em situação de extrema pobreza tinha entre 0 e 19 anos de idade, exigindo do governo federal uma atuação específica voltada para o público desta faixa etária. O PBF respondeu a isso com modificações que buscavam melhorar as condições de renda das famílias pobres com mais crianças e adolescentes. Entre os aperfeiçoamentos implementados no PBF de 2011 a 2014, podemos citar: reajuste de 45% no valor do benefício variável, concedido a famílias com crianças e jovens de 0 a 15 anos; inclusão de 1,3 milhão de novos benefícios, com a ampliação do limite de três para cinco filhos por família que poderiam receber o benefício variável; e, ainda, as ações do Brasil Carinhoso em que as famílias com pessoas de 0 a 15 anos passaram a receber um benefício adicional, abrangendo cerca de 8,1 milhões de crianças e adolescentes.¹¹

Informações divulgadas pelo governo federal demonstram que essas alterações tiveram como resultado a elevação do benefício médio do PBF entre todos os seus beneficiários, mas, sobretudo, entre os extremamente pobres. O benefício médio dos mais pobres teria passado de R\$ 107 para R\$ 234 de 2011 a 2014, enquanto a média nacional teria passado de R\$ 96 para R\$ 169 – ou seja, enquanto a média

11. A introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) em 2012 foi pensada para resolver a questão do hiato de pobreza extrema, atuando de forma diferenciada sobre a situação de cada família e não mais apenas em função da sua composição familiar para a definição da transferência de renda.

nacional do benefício girava em torno de R\$ 169, entre os mais pobres teria chegado a R\$ 234, o que apontaria para a ampliação da eficácia dos recursos transferidos a estas famílias e maior equidade entre os beneficiários do programa.¹²

Além disso, reconhecendo que a adoção de uma linha nacional de extrema pobreza igualaria regiões e estados com patamares distintos de renda a uma única referência e geraria distorções na definição da pobreza e extrema pobreza ao não considerar diferenças regionais de custos de vida, houve um esforço, no início do BSM, para que governos estaduais adotassem políticas complementares de transferência de renda. Vinte estados brasileiros lançaram planos ou ações estaduais de superação da extrema pobreza no país e onze deles iniciaram ações de complementação dos valores pagos pelo PBF para compensar a diferença entre a linha de pobreza utilizada pelo BSM e as linhas estaduais de pobreza.¹³ Apesar da mobilização inicial, não estão disponíveis informações consolidadas sobre a execução das políticas complementares de renda ou avaliações sobre sua efetividade.

O eixo Inclusão Produtiva, por sua vez, pretendia ampliar as oportunidades de trabalho e renda para a população mais pobre. Para atender às especificidades do mercado de trabalho das grandes cidades e do meio rural, foram definidas duas estratégias de melhoria das condições de inserção econômica do público do BSM: uma rota para a inclusão produtiva rural e outra para a inclusão produtiva no meio urbano.

O subeixo Inclusão Produtiva Urbana apresentava como seu grande desafio, a partir da identificação de potencialidades locais de ocupação, fomentar e apoiar os diferentes caminhos possíveis de melhoria da inserção no mundo do trabalho para a população mais pobre.¹⁴ De forma sintética, as ações de inclusão produtiva urbana tinham que considerar que os arranjos já encampados por essas famílias poderiam estar inseridos em três grandes vertentes: empreendedorismo, atividades ligadas à economia solidária e ocupação de postos de trabalho formais ou informais. Partindo disso, era necessário que o BSM contemplasse em suas ações as várias alternativas de geração de renda adotadas pelas famílias mais vulneráveis para dar conta da complexidade e diversidade de soluções já colocadas em prática pelos mais pobres como maneiras de garantir a sua sobrevivência.

Assim, o BSM firmou parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) no âmbito do Programa do Microempreendedor Individual (MEI), responsável pela formalização de mais de 400 mil famílias do PBF; apoiou financeiramente ações voltadas para mais de 11,1 mil empreendimentos de

12. Referência dos valores médios: setembro/2011 e outubro/2014. Fonte: Campello *et al.* (2014).

13. Para mais sobre linhas estaduais de pobreza, ver Rocha (2015).

14. Vale ressaltar que, segundo Campello e Neri (2013), 75% dos adultos do PBF trabalham, mas em função da precariedade das formas de trabalho não ganham o suficiente para superar a condição de pobreza.

economia popular e solidária coordenadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do MT; e incluiu entre suas ações a ampliação do percentual dos mais pobres com acesso ao crédito por meio do programa de microcrédito Crescer, que teria tido, segundo informações do governo federal, pouco mais da metade de suas operações, 54%, realizada por famílias inscritas no Cadastro Único.

Sob a ótica de escala e dispersão no território, entretanto, a principal estratégia de inclusão produtiva no meio urbano esteve ancorada na execução do Pronatec, coordenado pelo MEC. O Pronatec foi concebido e formulado de maneira concomitante ao BSM, o que favoreceu a criação de uma modalidade específica de atendimento aos mais pobres, viabilizando sua inclusão em cursos de qualificação de curta duração (Formação Inicial e Continuada – FIC) com características e regras próprias de mobilização, inscrição e permanência. Resultados divulgados pelo governo federal afirmam que mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda foram matriculadas em diferentes cursos. É preciso ressaltar, no entanto, que os resultados de matrícula ou frequência e conclusão de curso não significam necessariamente a melhoria das condições de emprego dessas pessoas – pode-se argumentar que o acesso à qualificação profissional contribui para o aumento das possibilidades de estes trabalhadores terem acesso a mais ou melhores oportunidades de emprego e geração de renda.

No caso da inclusão produtiva rural, para além da alta incidência de pobreza verificada no campo que indica que um quarto da sua população está em situação de extrema pobreza (IBGE, 2011), o diagnóstico da situação produtiva dos agricultores mais pobres apontava um quadro geral de famílias com produção insuficiente e em situação de insegurança alimentar, provocadas pela confluência de fatores como a falta de infraestrutura necessária para viabilizar a produção (incluindo falta de água para consumo e produção e energia elétrica) e também uma produção caracterizada por baixa produtividade e por dificuldades de comercialização do excedente. Nesse sentido, para melhorar as suas condições de vida, era necessário aumentar e qualificar a produção, gerando efeitos diretos na qualidade da alimentação de seus membros – além disso, no caso das famílias que obtivessem excedentes de sua produção, era preciso ampliar o acesso aos canais de comercialização como forma de geração de renda.

Pensando nisso, estabeleceu-se uma rota de inclusão produtiva para as famílias do meio rural concebida de forma a ser implementada como uma esteira em que os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção. Para melhorar a produção, além de ações de infraestrutura de acesso à água e energia por meio dos programas Água e Luz para Todos, foi criada uma ação específica mais adequada à realidade das famílias de agricultores mais pobres. Tais famílias são, em sua maioria, caracterizadas por produzir em pequenas propriedades, por terem

baixo aporte tecnológico na produção e pouco acesso aos programas de crédito. Elas necessitam, portanto, de uma combinação de Ater e recursos de fomento para investir na melhoria da produção familiar que deu origem ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, em que foram incorporados: *i*) um novo modelo de assistência técnica individualizada por, no mínimo, dois anos, mais adequada às especificidades da população rural de agricultores familiares em extrema pobreza;¹⁵ e *ii*) recursos não reembolsáveis¹⁶ para que os produtores pudessem investir em projetos produtivos elaborados em conjunto com os técnicos de Ater. Até 2014, dados do governo federal afirmam que o programa teria atendido 349 mil famílias com serviços de assistência técnica e, dessas, 131 mil teriam recursos para investir na sua produção.

No caso da comercialização da produção excedente, figurava como cerne da estratégia a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), atendendo a demandas específicas de aperfeiçoamento do programa, como: a expansão para as regiões Norte e Nordeste, a inclusão de compras de organizações produtivas de mulheres e de povos e comunidades tradicionais, além do estímulo para que mais produtores em extrema pobreza fizessem parte das cooperativas e organizações que já vendiam parte da sua produção para o PAA.

Por último, o eixo Acesso a Serviços Públicos foi composto por ações que visavam ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços de saúde, educação e assistência social pela atuação em duas frentes. Na primeira delas, era necessário garantir o aumento da oferta de serviços para os extremamente pobres por meio da expansão ou do redirecionamento dos serviços e equipamentos existentes. Na segunda, era importante colocar em andamento e fortalecer ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores, assegurando um atendimento adequado à população em situação de extrema pobreza.

A melhoria da relação entre agentes públicos e a população mais vulnerável sempre foi identificada como uma demanda desafiadora para as ações de ampliação da qualidade dos serviços públicos. A experiência dos mais pobres com representantes das instituições públicas tradicionalmente é permeada por dificuldades de comunicação e orientação, pela falta de integração entre áreas setoriais e mesmo por situações de preconceito institucional e tratamento desrespeitoso. Alterar essa

15. As chamadas de Ater, feitas no âmbito do BSM, caracterizaram-se por uma metodologia diferenciada que previa acompanhamento individualizado das famílias em situação de extrema pobreza; atividades coletivas periódicas; contratação de técnicos da região; formação específica para os técnicos de Ater admitidos; e elaboração de projetos produtivos familiares que preveem as atividades nas quais os recursos do fomento deveriam ser investidos.

16. A adoção de recursos a fundo perdido, e não a via tradicional de acesso ao crédito, justificou-se pela defesa de que os recursos do fomento seriam uma primeira tentativa de colocar as famílias em uma rota de produção sistemática e continuada antes da tomada de crédito nas linhas já disponíveis nos bancos. A ideia foi que, após a primeira fase de investimento dos recursos do fomento, as famílias estariam em melhores condições de entrar em programas de crédito, diminuindo a possibilidade de inadimplência.

dinâmica considerando as necessidades da população mais vulnerável e as demandas de melhoria das condições de trabalho dos agentes públicos apresenta-se ainda como um dos maiores desafios para a melhoria do acesso a serviços básicos no Brasil.

FIGURA 1
Rota de inclusão produtiva rural



Fonte: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep)/MDS.

Além do aperfeiçoamento da qualidade do serviço, o governo baseou a expansão e o redirecionamento dos serviços na alteração de critérios de alocação de novos equipamentos, priorizando municípios e localidades com alta concentração de extrema pobreza. Podem ser citados como exemplos: a alteração do Piso de Atenção Básica (PAB) da saúde para os municípios mais pobres; a ampliação do Programa Mais Educação para as crianças beneficiárias do PBF; e a criação de novas modalidades de serviços de proteção básica da assistência social, voltados para localidades dispersas e rurais, como equipes volantes¹⁷ e lanchas, a fim de garantir o atendimento na região amazônica.

17. As equipes volantes fazem parte dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e são responsáveis por realizar a busca ativa destas famílias, por desenvolver o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e demais serviços de proteção básica. Além disso, são responsáveis por incluir as famílias no Cadastro Único, realizar encaminhamentos necessários para acesso à renda, para serviços de proteção especial, entre outros.

Vale destacar, ainda, no eixo Acesso a Serviços, a Ação Brasil Carinhoso, que une três dimensões essenciais para garantir o desenvolvimento infantil – renda, educação e saúde. A discussão sobre o desenvolvimento infantil aponta a necessidade de expansão dos investimentos em políticas de cuidado integral das crianças em seus primeiros anos de vida como uma das formas mais eficazes de romper o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza e diminuir os efeitos da desigualdade de gênero ao ampliar as possibilidades de mais mulheres serem incorporadas ao mercado de trabalho.

No âmbito da renda, a criação do BSP foi motivada pela premissa de que para que uma criança deixe a condição de pobreza é necessário que toda sua família também supere essa condição. O pagamento do BSP foi utilizado para assegurar que as famílias atingissem um patamar mínimo de renda capaz de permitir o acesso às demais políticas governamentais por seus membros. O Brasil Carinhoso previu também a distribuição de vitamina A e sulfato ferroso para evitar que a deficiência desses nutrientes afetasse o desenvolvimento cognitivo das crianças na primeira infância. A estratégia de educação direcionada para a primeira infância foi, por sua vez, a diminuição do *deficit* de crianças pobres em creches, incentivando financeiramente os municípios a criar novas vagas e também a identificação de crianças do PBF já matriculadas, para que recebessem uma suplementação de 50% dos recursos voltada para a melhoria da qualidade do atendimento a elas.¹⁸

QUADRO 1

Quadro síntese dos eixos do BSM

Eixos	Demandas	Estratégias
Garantia de Renda	Inclusão da população elegível ao PBF	Busca ativa e concessão do benefício do PBF
	Aumento da eficácia do PBF com foco em crianças e adolescentes	Reajuste do benefício variável (0 a 15 anos) Alteração do limite de benefícios variáveis do PBF de três para cinco filhos por família – Ação Brasil Carinhoso (0-6 e 7-15)
	Compensação da defasagem entre a linha de extrema pobreza nacional e linhas estaduais	Políticas complementares de renda dos estados
	Existência de famílias que, mesmo com o PBF, ainda não superavam a extrema pobreza	Criação do BSP para garantir que nenhuma família do PBF estivesse abaixo da linha de extrema pobreza
Inclusão Produtiva Urbana	Dificuldades dos empreendedores individuais que já possuem ou querem iniciar um negócio próprio	Ampliação da participação dos mais pobres no MEI
	Aumento do acesso a cursos de qualificação de mão de obra visando a melhores colocações no mercado de trabalho	Garantir a participação dos mais pobres em cursos de qualificação por meio do Pronatec BSM
	Ampliação do apoio a cooperativas e associações de economia solidária	Aumento dos recursos disponíveis para as ações de fomento a projetos de economia popular e solidária

(Continua)

18. Para mais sobre o Brasil Carinhoso, ver *O eixo de acesso a serviços e a Ação Brasil Carinhoso no plano Brasil sem Miséria*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_8.pdf>.

(Continuação)

Eixos	Demandas	Estratégias
Inclusão Produtiva Rural	Melhoria do acesso à luz e água (Semiárido)	Criação do programa Água para Todos, reunindo diferentes ações existentes no governo federal e criando novos arranjos Definição de meta específica de atendimento do Luz para Todos para domicílios em situação de extrema pobreza
	Produção insuficiente, gerando insegurança alimentar e excedentes escassos para comercialização, em função da falta de assistência técnica adequada à realidade da população rural pobre e da falta de insumos para investimento na produção	Apoio à produção por meio da criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Ater + recursos a fundo perdido) Distribuição de sementes adaptadas no Semiárido
	Dificuldades de acesso aos canais de comercialização	Ampliação da participação dos agricultores mais pobres no PAA
Acesso a Serviços Públicos	Oferta insuficiente ou inadequada para atender os mais pobres	Expansão ou redirecionamento dos serviços
	Atendimento inadequado à população mais pobre (preconceito, desrespeito, constrangimentos)	Sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores

Fonte: Campello e Mello (2014).

4 AVANÇOS E DESAFIOS DO BSM

O plano BSM tem sido objeto de inúmeros trabalhos e estudos recentes, já divulgados ou em andamento, e muitos de seus resultados e desafios enfrentados fazem parte do escopo dessas pesquisas (Campello *et al.*, 2014; Paiva, Falcão e Bartholo, 2014). A intenção do capítulo foi pontuar aqueles aspectos que marcaram os processos de desenho e execução do BSM os quais de alguma forma se relacionam com a discussão dos dados que será apresentada nos próximos capítulos. Retomar e destacar parte dessas questões contribui para situar e explicitar as possibilidades e limites não apenas da análise feita, mas também do próprio BSM como política pública.

A superação da pobreza e da extrema pobreza demanda estar calcada em um conjunto de fatores e em processos mais amplos do que são capazes de garantir o período de um mandato e a duração de um programa isoladamente. Quatro anos de execução de uma política, a priori, não são suficientes para alterar a dinâmica de reprodução da pobreza em um país com níveis de desigualdade tão alarmantes como os existentes no Brasil. É necessário assegurar a continuidade dos esforços governamentais e o aprimoramento das políticas, assim como a articulação de ações para atender aos aspectos multidimensionais da pobreza, criando um ambiente de sustentabilidade da melhora dos níveis de renda e bem-estar.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o escopo do BSM não continha todas as ações capazes de responder às inúmeras variáveis estruturantes e perpetuadoras da pobreza no Brasil. Não é razoável pressupor que um único programa consiga em um curto período de tempo alterar nosso histórico secular de desigualdade.

Entretanto, a existência de ações voltadas para reduzir as disparidades regionais, fomentar a dinamização econômica local, diminuir a desigualdade no acesso a bens de produção e consumo ou a revisão de estruturas tributárias e econômicas que contribuem para a manutenção de diferenças socialmente injustificáveis são essenciais para que as ações direcionadas especificamente aos mais pobres encontrem um ambiente favorável à melhoria das condições de vida.

É importante salientar que analisar o BSM implica considerar também a existência de estruturas subjacentes à formação desses arranjos. A lógica que permeou a elaboração e a implementação do BSM exerceu influência sobre o desenho assumido pela gestão do plano e suas instâncias deliberativas e decisórias. Pensar os limites formais, legais e organizacionais de representantes, campos de ação, temas tratados, objetivos e metas perseguidas traz à tona questões importantes, do ponto de vista técnico e político, ligadas à discussão sobre os processos de formação dos arranjos institucionais e as relações de poder subjacentes a elas; a influência da configuração de distribuição de poder entre os diferentes atores e suas possibilidades de acúmulo de capital; além da ideia de que existem mecanismos seletivos que influem no desenho das políticas, suas potencialidades, seus processos de tomadas de decisão e seus resultados.

A etapa de formulação de uma política pública, quando comparada com as fases de implementação e monitoramento, é, com bastante frequência, considerada a parte “mais fácil”. Comumente, são observadas políticas “bem desenhadas” que, no entanto, não são capazes de cumprir o previsto na formulação ou que cumprem apenas parcialmente seus objetivos ou resultados esperados. Programas ou planos dedicados a alterar a dinâmica de uma região ou um público específico demandam um desenho capaz de ir além de configurações baseadas apenas na agregação de um conjunto de ações sob o mesmo nome ou coordenação. É imprescindível que existam conceitos e pressupostos capazes de orientar a execução das ações e que sirvam como norteadores dos objetivos e resultados esperados no decorrer do tempo, como integração de ações, articulação federativa, temáticas intersetoriais e vínculo com dinâmicas locais e territoriais. A existência e a implantação desses pressupostos ampliam as chances de sustentabilidade das propostas e de seus efeitos no médio e no longo prazo.

No caso do BSM, é possível identificar alguns elementos conceituais que marcaram a trajetória de execução do plano e que merecem ser destacados, como a ampliação da compreensão da pobreza baseada na multidimensionalidade, possibilitando avaliações e análises de seus resultados para além da renda monetária. A adoção da multidimensionalidade pelo BSM pressupõe que o aumento de renda do público atendido não seria medida suficiente para afirmar que o plano cumpriu seus objetivos da forma como proposto em seu desenho. O “sucesso” do

BSM dependeria também da verificação de melhorias, por exemplo, no acesso a serviços, na oferta de recursos como água e luz, nas oportunidades de emprego e nas condições de trabalho da população atendida pelo plano. A carência, ainda, de avaliações consistentes e mais amplas sobre o BSM após seu término não permite verificar como e se ocorreram essas mudanças.

Merece também ser ressaltado o esforço de conciliação entre a agenda estruturante de acesso a serviços universais e outra de hiperfocalização calçado na convicção de que o BSM não poderia ser um agregado de ações já existentes. A existência de políticas consideradas adequadas e voltadas para a melhoria das condições de vida dos mais pobres não foi assumida como condição suficiente para afirmar que eles seriam alcançados por essas ações de maneira automática. Um dos maiores desafios e principais avanços buscados por inúmeras políticas na área de desenvolvimento social é garantir a articulação e a simultaneidade das ações direcionadas à população mais vulnerável. Aliado a isso, podem ser considerados acertos do governo federal o reconhecimento da necessidade de mudança na postura do Estado na interação com os cidadãos e a aposta no fortalecimento do uso do Cadastro Único como a principal referência de informações de vulnerabilidade socioeconômica de milhões de famílias brasileiras.

Por último, é possível destacar como parte dos avanços na formulação do BSM a definição da linha de extrema pobreza e pobreza, que atribuiu mensurabilidade ao plano, contribuiu para o estabelecimento de um parâmetro para a seleção de famílias, induziu o desenho e a implementação de políticas e permitiu a avaliação dos resultados de programas destinados aos mais pobres.

Considerando a fase de implementação do BSM, podemos sublinhar como principais avanços: a organização da estrutura de execução e gestão do plano em três eixos temáticos que buscavam abordar os distintos ângulos das situações de vulnerabilidade; a construção de estratégias diferenciadas e a definição de prioridades para a execução das ações; o cumprimento das metas físicas e financeiras e a capacidade de ajustes e correções de rumo implementadas ao longo da execução, garantindo um melhor desenho das políticas e a realização das metas divulgadas.

Os resultados de execução das metas físicas do BSM permitiram ao governo federal afirmar que suas principais metas haviam sido integralmente atingidas.¹⁹ Quando consideradas só as ações de inclusão produtiva rural do BSM, foram investidos R\$ 10 bilhões de 2011 a 2014²⁰ na produção dos agricultores familiares mais pobres. O governo federal alegou, ainda, que a combinação de assistência técnica, insumos, recursos de fomento, crédito, apoio à comercialização, acesso à

19. Esses resultados podem ser observados no *Caderno de Resultados* (Brasil, 2014).

20. Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) disponíveis em: <<https://bit.ly/2o1Dsk0>>.

água e energia elétrica teria sido fundamental para que as famílias do Semiárido atravessassem com mais segurança um dos períodos mais prolongados de seca da história da região. Ações como o Garantia Safra e o Bolsa Estiagem, entre outras implementadas pelo governo federal, teriam sido essenciais para disponibilizar o apoio necessário aos produtores do Semiárido, contribuindo para o enfrentamento do período de estiagem e evitando movimentos migratórios, como os observados em secas anteriores.

Quanto à possibilidade de associar o “sucesso” de uma política pública aos seus resultados numéricos, vale salientar que o cumprimento das metas físicas está relacionado à quantidade de famílias ou pessoas atendidas por determinada ação, o que não nos permite afirmar que a totalidade dos desafios enfrentados pela população em situação de pobreza foi superada ou que a execução dessas ações teve como resultado direto a redução dos índices de pobreza. Obviamente, a chegada de ações a famílias ainda não atendidas pela estrutura estatal ou com carências de determinado serviço público é capaz de promover melhorias nas condições de vida da população mais vulnerável, mas o cumprimento de 100% de execução física ou financeira das ações que compõem uma política não implica dizer que automaticamente os níveis de pobreza foram reduzidos ou que a situação de pobreza ou extrema pobreza destas famílias teria sido resolvida.

Apesar dos avanços apresentados pelo BSM, é possível apontar de antemão alguns desafios que se mostram como possibilidades de aprimoramento e novos caminhos para o atendimento de um número cada vez maior de famílias com ações de melhor qualidade. Em primeiro lugar, seria necessário garantir a continuidade do próprio BSM ou de políticas similares. O aprofundamento da crise política que culminou com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff colocou em xeque a manutenção de diversas iniciativas. Os recursos das ações do BSM voltadas para o meio rural, por exemplo, caíram de R\$ 2,6 bilhões de dotação inicial em 2015 para R\$ 470 milhões em 2018.²¹

A descontinuidade de ações e a não garantia de investimentos em políticas de desenvolvimento social têm como resultados uma infinidade de casos bem-sucedidos de ações de combate à pobreza que auferiram resultados imediatos positivos, mas não foram capazes de assegurar a sustentabilidade de seus resultados no médio e no longo prazo a ponto de conseguirem abrandar as flutuações de renda a que estão suscetíveis os mais pobres.²²

21. Segundo dados do SIOP, disponíveis em: <<https://bit.ly/2o1Dsk0>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

22. As variações de renda e de posição social das famílias mais vulneráveis são responsáveis por tornar a situação de mobilidade social dos mais pobres tão precária e permeável a eventos isolados capazes de fazer com que a situação econômica dessas famílias transite em curtos períodos de tempo entre situações de pobreza e extrema pobreza.

A não sustentabilidade das ações no médio e no longo prazo tem efeitos perversos sobre a trajetória de melhoria das condições de vida almejada em ações como as desenvolvidas em políticas similares ao BSM. Crises econômicas, oscilações dos níveis de desemprego, redução do crédito e aumento da inflação, aliados à não manutenção dos investimentos sociais, impactam de forma drástica a situação socioeconômica dos mais pobres e afetam, em um curto espaço de tempo, resultados de redução da pobreza como os observados nas últimas décadas no Brasil.

Feita essa consideração, seria viável, levando em conta um cenário de retomada do programa ou de iniciativas de natureza semelhante, indicar alguns desafios futuros associados não apenas à agenda de redução da pobreza, mas também às especificidades da pobreza rural. Em primeiro lugar, o BSM abriu espaço para um campo de experimentação, essencial para a renovação das políticas públicas. Foi possível testar outras formas de operacionalização baseadas em novos conceitos e abordagens que, hoje, permitem afirmar que o caminho construído foi acertado e pode ser ampliado e qualificado, visando ao fortalecimento das estratégias de atuação junto à parcela mais pobre do meio rural.

Outro desafio diz respeito à ampliação da escala. Mesmo considerando os resultados positivos em termos de redução da pobreza rural observados no período, o percentual de pobres ainda é maior no campo, o que denota claramente a necessidade de ampliação das estratégias voltadas para a superação da pobreza rural. Cabe destacar, ainda, a necessidade de intensificar as ações de apoio à estruturação produtiva de povos e comunidades tradicionais, respeitando suas especificidades culturais, produtivas e sociais e a lacuna de estratégias específicas para os assalariados rurais, parcela majoritária da população do campo, com trajetórias marcadas por condições precárias de trabalho.

Mais uma questão relevante está vinculada à ausência da dimensão territorial como variável considerada na alocação de recursos. Nesse sentido, dado o perfil da população rural de baixa renda, o foco das ações de inclusão produtiva rural esteve centrado no núcleo familiar e não necessariamente em estratégias ligadas ao potencial de inserção em cadeias produtivas locais. Neste ponto, pode-se observar a prevalência de um paradoxo para analisar ações dessa natureza. Ao mesmo tempo que é possível defender a pertinência de tratamento desse público dentro de uma lógica familiar direcionada para a melhoria do autoconsumo e ocasional produção de excedente, também é essencial pensar em formas de promover a inclusão dessas famílias em rotas de mercado minimamente estruturadas como maneira de garantir a sustentabilidade dessas ações. É importante entender, além disso, a diferença entre ações de desenvolvimento rural e de desenvolvimento social – não é possível ignorar que classificar as ações de inclusão produtiva rural focadas na melhoria das condições de produção do núcleo familiar como insuficientes não significa afirmar

que elas não são adequadas para garantir condições mínimas de estruturação e de melhoria da produção voltada para o autoconsumo e para a segurança alimentar de uma parcela importante da população que vive no campo.

Ainda tratando as ausências, é crucial assegurar que estratégias de superação da pobreza e desigualdade contemplem – seja em seu escopo formal ou a partir da existência de interlocução e articulação entre setores, programas e temas – ações de caráter estruturante, essenciais para alterar as condições de reprodução da desigualdade no campo sem desconsiderar as especificidades sociais, econômicas e culturais que caracterizam os grupos populacionais que constituem o meio rural brasileiro.

Outro desafio com forte impacto sobre o sucesso das políticas orientadas para esse público, embora não seja exclusivo das ações voltadas ao rural, é a integração e a articulação entre os tempos e as lógicas das ações implementadas, permitindo, assim, a criação de um ambiente de complementaridade e fortalecimento dos resultados obtidos e, conseqüentemente, melhores condições de vida para a população rural brasileira.

Os resultados apresentados nos próximos capítulos visam contribuir para o início de um diálogo avaliativo sobre possíveis efeitos do BSM sobre a realidade das famílias atendidas por suas ações. Os capítulos seguintes serão dedicados a compreender possíveis variáveis associadas à oscilação de renda das famílias pobres do campo entre 2011 e 2015. Para isso, serão analisadas as formas de chegada das políticas do BSM aos três públicos e as relações existentes entre a variação de renda observada, as variáveis de perfil do público e os efeitos advindos dessa chegada sobre a melhoria de renda das famílias de baixa renda que vivem no meio rural.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Caderno de resultados do plano Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, T. *et al.* (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In*: CAMPELLO, T. *et al.* (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

COSTA, P.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T. *et al.* (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

DIREITO, D. *et al.* Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais. *In*: MELLO, J. (Org.). **A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: os desafios da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS/SAGI, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

HOWLETT, M. *et al.* **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios – resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

MELLO, J. **A inclusão produtiva rural no Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. Brasília: MDS, 2015. (Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 23).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca pela superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

ROCHA, S. **Indicadores de pobreza, segundo Unidades da Federação, regiões e estratos de residência – 2014**. Rio de Janeiro: Iets, 2015.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 68, p. 54-82, 2001.

COMO E PARA QUEM CHEGARAM AS POLÍTICAS DO BRASIL SEM MISÉRIA NO MEIO RURAL?

1 INTRODUÇÃO

A simples tradução dos resultados atingidos pelas políticas públicas sob a forma de *número de atendimentos* ou *recursos investidos* não é suficiente para compreender o que caracteriza a sua chegada sobre determinado território ou público. Para atender à proposta deste trabalho, optou-se por utilizar quatro abordagens como referenciais de desempenho para analisar a chegada de políticas do plano Brasil sem Miséria (BSM) sobre a população vulnerável do campo: grau de cobertura; focalização; multidimensionalidade; e desigualdades de acesso às políticas.

Para facilitar a compreensão, as ações do BSM foram agregadas em três diferentes tipos de arranjos. No primeiro, definido como *BSM total*, foram consideradas todas as ações do plano que constavam na base nominal de acompanhamento do BSM. Neste caso, as ações levadas em conta foram: Programa Bolsa Família (PBF); acesso a creches (Brasil Carinhoso); Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Garantia Safra; Agroamigo; Programa de Fomento; Água para Todos; Bolsa Verde; Ação de Distribuição de Alimentos (cestas); Luz para Todos; Microempreendedor Individual (MEI); Minha Casa Minha Vida (MCMV); Mulheres Mil; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); e Programa Crescer.

Já no segundo arranjo o PBF foi excluído, tornando possível a observação da chegada das políticas sem a influência exercida pelo alto grau de cobertura que caracteriza o programa e que, conseqüentemente, tem efeitos sobre a proporção de cobertura do total de atendimentos. Este arranjo é identificado como *BSM sem PBF*.

Por último, a construção do terceiro arranjo focou apenas a chegada das políticas que fizeram parte do eixo de inclusão produtiva rural (IPR) – Ater, PAA, Garantia Safra, Agroamigo, Fomento, Água para Todos, Bolsa Verde, Ação de Distribuição de Alimentos (cestas) e Luz para Todos –, permitindo assim que fosse visualizada a adesão entre as políticas direcionadas para o meio rural e o público analisado. Este arranjo foi identificado como *BSM somente IPR*. Na seção seguinte são apresentados os resultados a partir de cada uma das abordagens propostas

inicialmente para verificar as condições de chegada das políticas sobre a população pobre do campo.

2 GRAU DE COBERTURA DE ATENDIMENTO

Contabilizadas todas as ações do BSM executadas de 2011 a 2015, foram atendidos cerca de 3,4 milhões de famílias da Base Geral Rural, 88% do total. Destas, 2,8 milhões eram de agricultores familiares (AF), 462 mil, de assentados da reforma agrária (RA) e outras 544 mil pertenciam ao grupo de atendidos por uma ou mais ações de IPR. A porcentagem de cobertura das ações para o primeiro público atingiu 87% das famílias, e no caso dos assentados, a cobertura foi de 80% do total.¹

A alta cobertura do PBF entre as famílias inscritas no Cadastro Único influencia significativamente os resultados de famílias atendidas com, pelo menos, uma política. Em função disso, para verificar o grau de cobertura do BSM desconsiderando a abrangência de atendimento do PBF, o cálculo foi repetido excluindo todas as famílias atendidas pelo programa. Os resultados de cobertura sem o PBF totalizaram 2,5 milhões de famílias atendidas, 66% do total da Base Geral Rural, o que denota razoável grau de cobertura dadas as dificuldades de acesso às políticas que caracterizam a realidade das famílias vulneráveis do campo. O grupo de AF apresentou valores de cobertura próximos aos que caracterizam o público total (62%), e a porcentagem de atendimento no grupo da RA correspondeu a 48% do total de famílias.

A redução do grau de cobertura como consequência da exclusão do PBF demonstra, mais uma vez, a importância assumida pelas transferências de renda não só em função do alto grau de atendimento e focalização em relação à população mais pobre, mas também devido à contribuição do PBF como política capaz de criar uma *base* a partir da qual as famílias pobres, garantido um patamar mínimo para sua sobrevivência, ampliam suas possibilidades de acessar outras políticas, como as de inclusão produtiva, por exemplo. Quando a maior preocupação dos membros de uma família é garantir recursos para sua própria sobrevivência, as possibilidades de efetividade de políticas voltadas para melhorar condições de produtividade (quando considerados os produtores rurais e as ações de melhorias tecnológicas ou diversificação da produção) ou de investimentos na melhoria das condições de empregabilidade em atividades não agrícolas (como ações de aumento de escolaridade, alfabetização ou qualificação profissional) são mínimas, pontuais e sem sustentabilidade no médio e longo prazo. Nesse sentido, as transferências de renda constituem parte importante do alicerce para a construção de uma rede de proteção social capaz de ampliar as possibilidades para que pessoas em situação de pobreza acessem, de maneira menos desigual, as demais políticas ofertadas no rol da estrutura estatal.

1. Neste caso, o público definido como de IPR não é apresentado porque possui grau de cobertura de 100%, considerando que o recebimento de ações do eixo de IPR do BSM foi o próprio critério de seleção do público.

E, finalmente, quando consideradas as famílias atendidas apenas por ações do eixo IPR – isto é, indivíduos que tiveram acesso às políticas que compuseram a rota de inclusão produtiva do BSM –, os valores encontrados passam a ser de 2,1 milhões de famílias rurais ou 55% do total. Este número é constituído pelas 544 mil famílias definidas como IPR, 172 mil de assentados (RA) e 1,4 milhão de AF. O grau de cobertura das ações nos dois últimos grupos gira em torno de 37% e 49%, respectivamente.

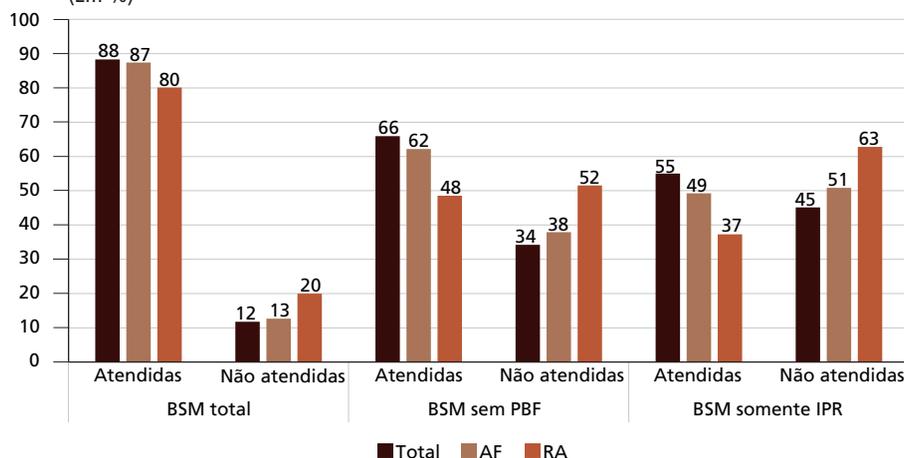
TABELA 1
Distribuição das famílias por quantidade de políticas recebidas, público e arranjo de agregação (2011-2015)

Público	Arranjo						Total por público
	Políticas BSM total		Políticas BSM sem PBF		Políticas BSM somente IPR		
	Uma ou mais	Não recebeu	Uma ou mais	Não recebeu	Uma ou mais	Não recebeu	
AF	2.485.782	359.479	1.767.869	1.077.392	1.399.491	1.445.770	2.845.261
RA	369.883	92.273	224.102	238.054	172.243	289.913	462.156
IPR	544.160	-	544.160	-	544.160	-	544.160
Total	3.399.825	451.752	2.536.131	1.315.446	2.115.894	1.735.683	3.851.577

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Os dados sobre a cobertura das políticas permitem ainda a identificação de vazios assistenciais que podem ser utilizados como orientadores de futuras ações direcionadas para este público. A comparação entre o quantitativo de famílias não atendidas e aquelas atendidas por uma ou mais políticas em cada um dos públicos foi tratada no gráfico 1 a partir dos diferentes cenários de agregação das políticas do BSM.

GRÁFICO 1
Proporção de famílias por atendimento ou não atendimento e por arranjo de políticas (2011-2015)
 (Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

O cenário em que todas as políticas do BSM são consideradas (BSM total) apresentou o não atendimento de 451 mil famílias (12%). Excluindo o PBF (BSM sem PBF), esse valor sobe para 1,3 milhão de famílias (34%), e, por último, no caso em que somente as de IPR são consideradas (BSM somente IPR), o número de não atendimentos atinge 1,7 milhão de famílias (45%). As diferenças de atendimento entre os públicos ressaltam piores condições de acesso dos assentados às políticas do BSM em qualquer um dos arranjos de agregação de políticas considerados.

Se, por um lado, parece óbvio o aumento da não cobertura à medida que o rol de política se torna mais restritivo, por outro, chama atenção o fato de que menos da metade da população rural pobre foi atendida com políticas de IPR. Isso poderia ser explicado com base em uma série de pressupostos, sendo entendido como consequência dos efeitos exercidos pela pluriatividade sobre as demandas da população rural não agrícola. Não obstante, pode também indicar a insuficiência do escopo das políticas apresentadas (como metas mais baixas que a demanda real, efeitos da escassez de recursos sobre a execução das políticas, entre outros) ou ainda a existência de lacunas na cobertura como resultado da concentração de atendimentos.² A distribuição territorial destes está ilustrada no mapa 1, por concentração, de maneira a explicitar os acúmulos e as lacunas de atendimento das políticas do BSM.

De acordo com o mapa 1D, há claramente uma concentração das famílias que receberam sete ou mais políticas no Semiárido brasileiro, majoritariamente na região Nordeste e no norte de Minas Gerais. Quando observamos o detalhamento da distribuição daquelas com três a seis políticas, notamos uma maior dispersão territorial. Os dados de localização das famílias que receberam entre uma e duas políticas mostram a expansão destes atendimentos para as regiões Sudeste, Sul e parte do Centro-Oeste. Já as famílias não atendidas aparecem de maneira muito dispersa no mapa, o que demandou uma análise específica sobre a distribuição municipal, estadual e regional dessas 451 mil famílias.

As famílias não atendidas por nenhuma política do BSM são constituídas por cerca de 1,5 milhão de pessoas e perfazem 11,7% do total de famílias rurais de baixa renda. Na distribuição regional, 40% daquelas estão no Nordeste, 23% no Sudeste, 16% no Norte e os 21% restantes nas regiões Sul e Centro-Oeste. A participação percentual das regiões na distribuição das famílias não atendidas cai quando é considerado o total da Base Geral Rural (3,8 milhões). O Nordeste ainda concentra a maior porcentagem de famílias não atendidas, com 5%, seguido pelo Sudeste, com 3%, Norte e Sul aparecem com 2% e o Centro-Oeste, com 1%,

2. A verificação, na próxima seção, do quantitativo de atendimentos de cada uma das políticas pretende contribuir para a elucidação de aspectos desse tipo.

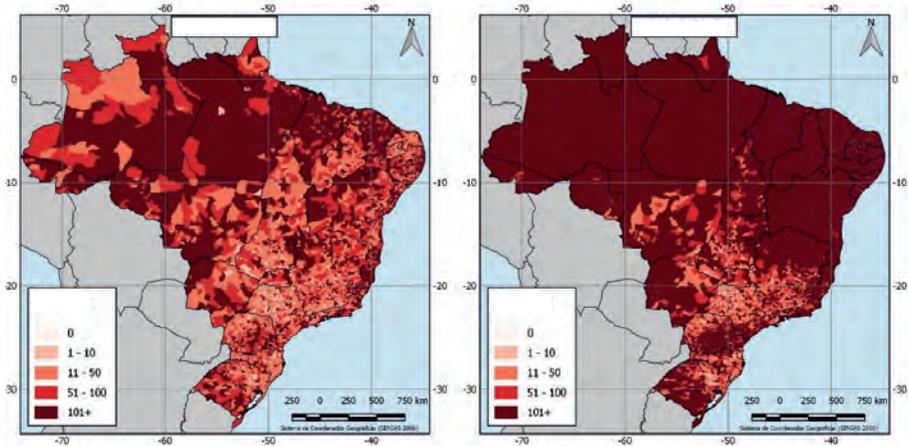
somando 11,7% de famílias não atendidas quando considerado todo o público de baixa renda da Base Geral Rural, conforme descrito na tabela 2.

MAPA 1

Distribuição territorial das famílias por quantidade de políticas recebidas (2011-2015)

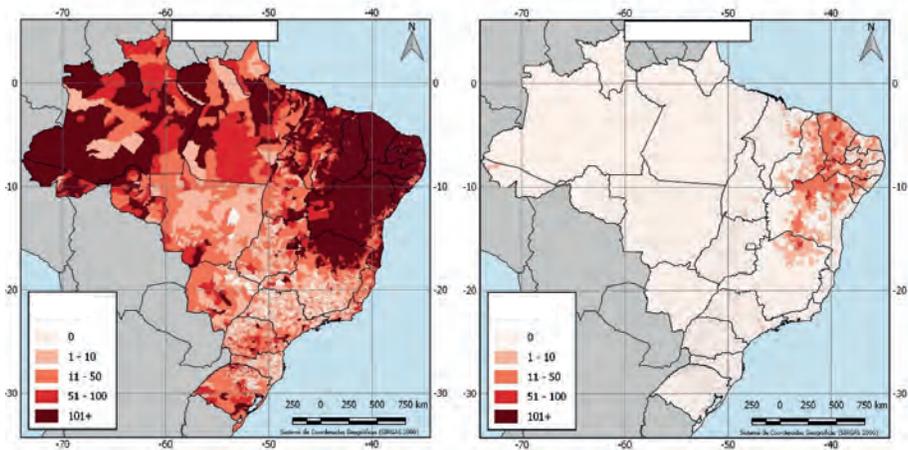
1A – Não atendidas

1B – De uma a duas políticas



1C – De três a seis políticas

1D – Sete políticas ou mais



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Quando observada a proporção de famílias não atendidas em relação ao total de famílias de cada região, encontramos uma situação diferente. Neste caso, o Nordeste apresenta a menor porcentagem de não atendidos em relação ao total de famílias da região que compuseram a Base Geral Rural. Dos 2,6 milhões de famílias nordestinas que compuseram a base total, apenas 181 mil (7%) não tiveram acesso a nenhuma política do BSM. Seguidas de 15% de não atendimentos na

região Norte, 23% no Sudeste, 29% no Centro-Oeste e 30% na região Sul. Isso demonstra que, em relação às demais regiões, a população do Nordeste foi a que teve a menor porcentagem de não atendimentos.

TABELA 2

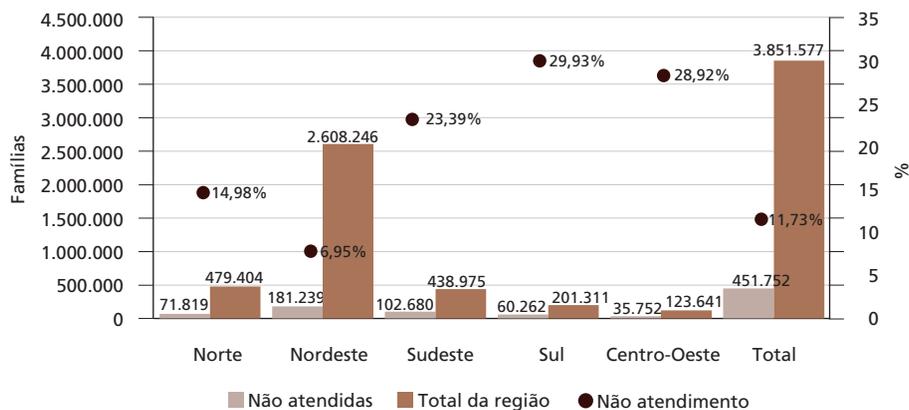
Distribuição das famílias não atendidas em relação ao total de não atendidos da Base Geral Rural e da região (2011-2015)

Região	Número de famílias não atendidas	Total de famílias da região	Entre não atendidos (%)	Entre total de famílias da Base Geral Rural (%)	Entre total de famílias da região (%)
Norte	71.819	479.404	16	1,9	15,0
Nordeste	181.239	2.608.246	40	4,7	6,9
Sudeste	102.680	438.975	23	2,7	23,4
Sul	60.262	201.311	13	1,6	29,9
Centro-Oeste	35.752	123.641	8	0,9	28,9
Total	451.752	3.851.577	100	11,7	11,7

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 2

Distribuição das famílias não atendidas em relação ao total de famílias da região (2011-2015)

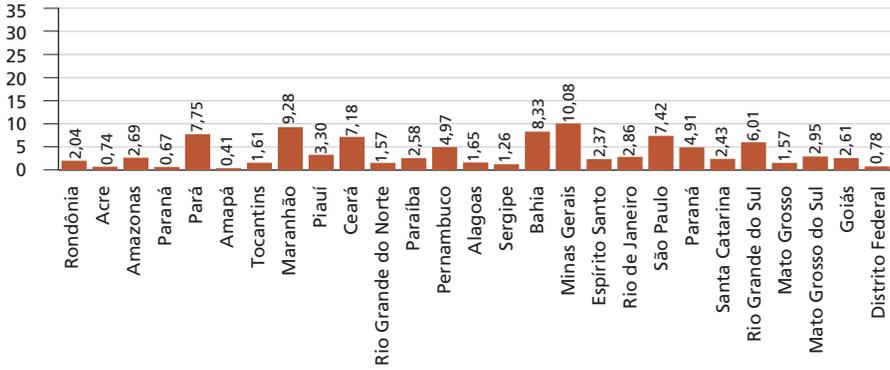


Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

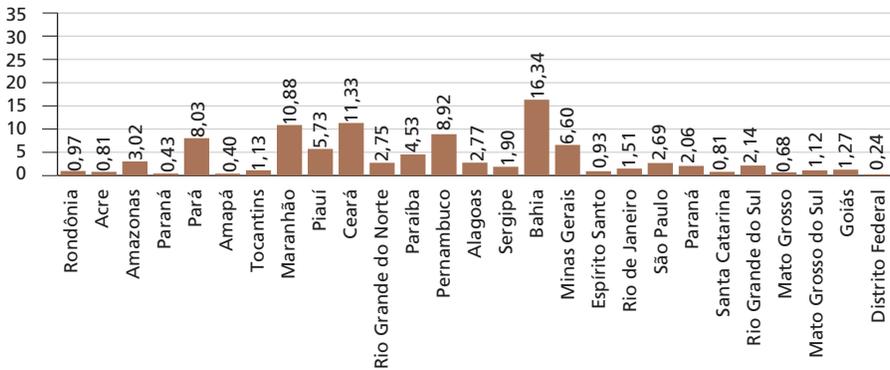
Complementando a análise sobre as diferenças regionais da cobertura de atendimento das políticas do BSM, foi observada a concentração de cada faixa de políticas pelas 27 Unidades da Federação (UFs) (gráfico 3). Nota-se, por exemplo, que as famílias que receberam sete ou mais políticas estão concentradas, predominantemente, em oito estados da região Nordeste, onde a proporção de não atendimento é menor do que aquela verificada em outras UFs.

GRÁFICO 3
Distribuição estadual das famílias por quantidade de políticas recebidas (2011-2015)
 (Em %)

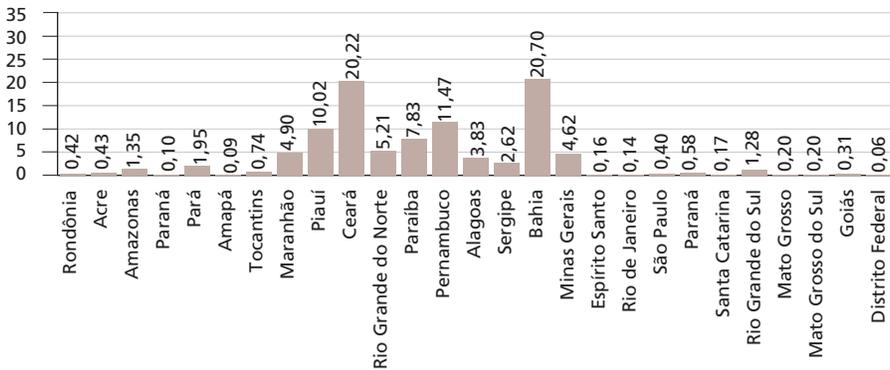
3A – Não atendidas

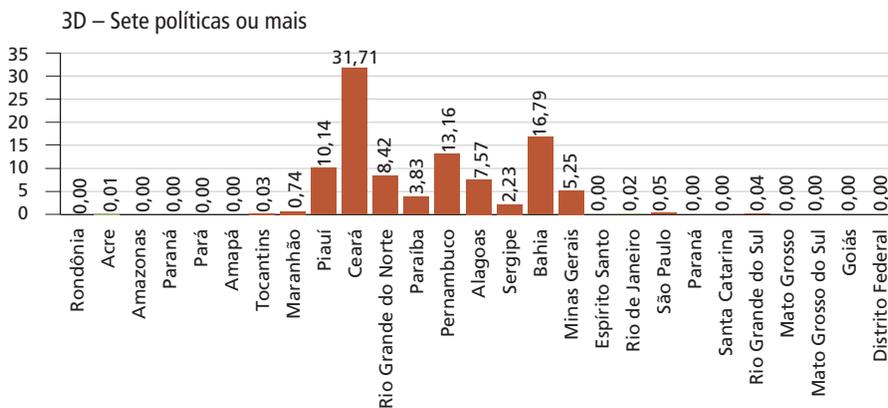


3B – De uma a duas políticas



3C – De três a seis políticas



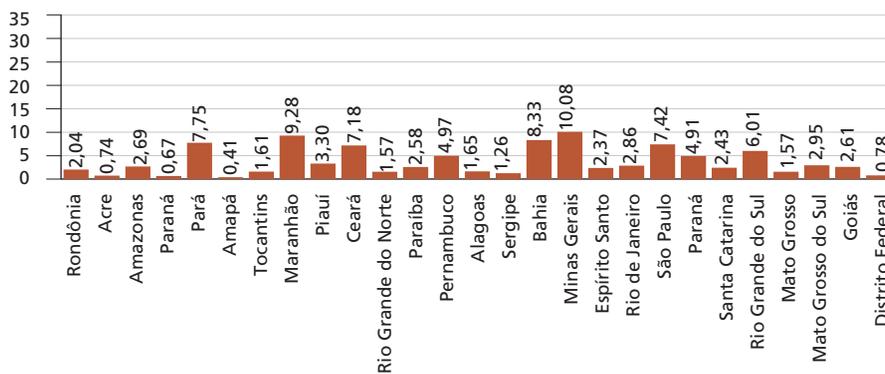


Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Em contrapartida, observando apenas a distribuição percentual das 451 mil famílias não atendidas por UF (gráfico 4), é possível constatar os estados que concentram o maior número de não atendimentos: Minas Gerais, Maranhão, Bahia, Pará, São Paulo e Ceará respondem por volta de 50% do total.

GRÁFICO 4

Distribuição das famílias não atendidas por UF (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

3 INDICADORES DE FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS: RENDA E NATUREZA DAS AÇÕES

A afirmação de que determinada política é mais ou menos focalizada pode se basear em inúmeros aspectos. A renda das famílias pode ser considerada como *proxy* capaz de indicar certo grau de pertinência entre a execução das ações e o atendimento dos mais pobres. Outro aspecto possível para qualificar a focalização das ações do

BSM sobre o público de baixa renda do meio rural é a identificação da existência ou não de convergência entre as ações que compuseram o eixo de inclusão produtiva rural e o público entendido como rural.

A análise entre a quantidade de políticas recebidas e a faixa de renda ocupada pelas famílias está descrita na tabela 3. A partir dela, é possível verificar que o número de famílias não atendidas sobe à medida que aumenta o intervalo de renda, passando de 4% na faixa de R\$ 0 a R\$ 77 para 31% das famílias com renda acima de R\$ 154, indicando que houve adequada focalização nas famílias com rendas mais baixas.

TABELA 3
Distribuição de famílias por quantidade de políticas recebidas e faixa de renda (2011-2015)

Políticas recebidas	Faixa de renda						Total	%
	EPO	%	PO	%	NPO	%		
0	100.474	4	65.118	13	286.160	31	451.752	12
1	724.812	30	205.364	40	350.192	38	1.280.369	33
2	808.875	34	144.220	28	189.469	20	1.142.565	30
3	457.786	19	63.164	12	73.412	8	594.362	15
4	201.191	8	22.871	4	23.805	3	247.867	6
5	80.414	3	7.252	1	6.332	1	93.998	2
6	27.578	1	2.183	0	1.451	0	31.212	1
7	7.245	0	518	0	271	0	8.034	0
8	1.164	0	92	0	30	0	1.286	0
9	107	0	10	0	2	0	119	0
10	14	0	-	0	1	0	15	0
Total	2.409.660	100	510.792	100	931.125	100	3.851.579	100

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: EPO – extremamente pobres; PO – pobres; e NPO – não pobres.

Entre o grupo de EPO, 64% receberam até duas políticas, 19% receberam três e 14% foram atendidas com mais de quatro. Já entre o de PO, aumenta a concentração de recebimento de até duas políticas (68%), cai a porcentagem de famílias que receberam três (12%) e apenas 7% tiveram acesso a quatro ou mais delas. Um total de 58% de famílias localizadas na faixa de renda acima de R\$ 154 (NPO) foi atendido com até duas políticas, 8% delas com três e 3% com mais de quatro.

A partir desses dados, percebe-se que quanto menor a renda, maior o recebimento de políticas, independentemente da faixa de quantidade considerada. As famílias EPO foram proporcionalmente mais atendidas do que a média total. O universo das famílias rurais de baixa renda considerado na análise recebeu majoritariamente até duas políticas (63%), 15% delas foram atendidas por três e

10% por mais de quatro, em contraposição aos valores de 64%, 19% e 14% de recebimento nas mesmas faixas pelas famílias mais pobres.

Para além da discussão sobre a focalização do atendimento ligado à situação monetária das famílias, fez sentido também observar se havia aderência entre o recebimento de políticas do eixo inclusão produtiva rural e o público entendido como rural na análise. Dessa forma, mais do que a quantidade de políticas recebidas, importa identificar quais ações chegaram para este público como dimensão relevante de focalização.

Excluindo o PBF do cálculo, temos 2,5 milhões de famílias atendidas e, mais uma vez, entre elas, as ações de IPR prevalecem sobre as demais (tabela 4). Vale ressaltar que existem diferenças entre o total de atendimentos e o total de famílias atendidas pela possibilidade de que a mesma família seja atendida por mais de uma política. Entre as políticas mais acessadas pelas famílias rurais de baixa renda estão: o Programa Garantia Safra (36%), o programa Água para Todos (32%) e os programas de crédito Agroamigo e Crescer,³ que aparecem empatados com 21% das famílias.

TABELA 4
BSM sem PBF e BSP: distribuição das famílias por público e política recebida (2011-2015)

Política	AF	%	RA	%	IPR	%	Total	%
Fomento	146.710	8	18.581	8	14.628	3	179.919	7
Agroamigo	468.869	27	9.534	4	48.634	9	527.037	21
Água para Todos	531.972	30	35.785	16	249.761	46	817.518	32
Bolsa Verde	4.136	0	59.081	26	7.632	1	70.849	3
Cestas	34.629	2	8.321	4	58.851	11	101.801	4
Luz para Todos	111.940	6	34.163	15	164.003	30	310.106	12
Ater	172.394	10	4.104	2	8.854	2	185.352	7
PAA	33.905	2	10.207	5	1.776	0	45.888	2
Garantia Safra	804.955	46	49.182	22	55.669	10	909.806	36
MCMV	120.372	7	11.403	5	23.834	4	155.609	6
Creches (Brasil Carinhoso)	86.643	5	6.449	3	12.385	2	105.477	4
MEI	78.534	4	9.538	4	12.375	2	100.447	4
Mulheres Mil	4.025	0	609	0	807	0	5.441	0
Pronatec	156.055	9	29.443	13	23.928	4	209.426	8
Crescer	422.399	24	40.543	18	57.571	11	520.513	21
Total de famílias atendidas	1.767.869	100	224.102	100	544.160	100	2.536.131	100
Total de atendimentos	3.177.538		326.943		740.708		4.245.189	

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

3. Vale ressaltar que o Programa de Microcrédito Orientado Crescer não está diretamente endereçado ao meio rural, entretanto teve alta execução sob a responsabilidade do Banco do Nordeste (BNB), instituição que também opera o Agroamigo e tem foco no meio rural nordestino.

Se considerarmos apenas os 2,1 milhões de famílias atendidas por alguma ação de inclusão produtiva rural do BSM os resultados são similares (tabela 5). O Garantia Safra foi recebido por 43% das famílias, o Água para Todos, por 39%, o Agroamigo, por 25%, e em quarto lugar, com 15% das famílias, figura o Programa Luz para Todos. As principais variações são observadas na abertura por tipo de público atendido. Considerando as famílias de AF que receberam alguma ação de IPR, figuraram entre as políticas mais acessadas o Garantia Safra (58%), o Água para Todos (38%) e o Agroamigo (34%). Enquanto no caso de assentados (RA), as ações mais acessadas foram o Bolsa Verde (34%), seguido do Garantia Safra (29%) e do Água para Todos (21%) e Luz para Todos (20%), com valores similares. Por último, o público de IPR, que não tem Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) nem está identificado no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), foi atendido majoritariamente pelos programas Água para Todos (46%) e Luz para Todos (30%), seguidos da ação de distribuição de alimentos (cestas) com 11%. Isso mostra aderência com a realidade de execução dessas políticas, considerando que esses programas não exigem a titularidade da DAP, por exemplo.

TABELA 5
BSM somente IPR: distribuição das famílias por público e política recebida (2011-2015)

Política	AF	%	RA	%	IPR	%	Total	%
Fomento	146.710	10	18.581	11	14.628	3	179.919	9
Agroamigo	468.869	34	9.534	6	48.634	9	527.037	25
Água para Todos	531.972	38	35.785	21	249.761	46	817.518	39
Bolsa Verde	4.136	0	59.081	34	7.632	1	70.849	3
Cestas	34.629	2	8.321	5	58.851	11	101.801	5
Luz para Todos	111.940	8	34.163	20	164.003	30	310.106	15
Ater	172.394	12	4.104	2	8.854	2	185.352	9
PAA	33.905	2	10.207	6	1.776	0	45.888	2
Garantia Safra	804.955	58	49.182	29	55.669	10	909.806	43
Total de famílias atendidas	1.399.491	100	172.243	100	544.160	100	2.115.894	100
Total de atendimentos	2.309.510		228.958		609.808		3.148.276	

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A tabela 6, finalmente, traz os resultados de distribuição das políticas por público considerando a totalidade das políticas do BSM, em que fica clara a predominância do PBF e do BSP entre todos os públicos considerados. Mais uma vez, aquelas mais acessadas após o PBF e o BSP foram o Garantia Safra (27%), seguido do Água para Todos (24%) e do Agroamigo (16%).

TABELA 6
BSM total: distribuição de famílias por público e política recebida (2011-2015)

Política	Total	%	AF	%	RA	%	IPR	%
PBF	2.709.114	80	2.024.609	81	309.434	84	375.071	69
BSP	2.180.154	64	1.629.010	66	240.200	65	310.944	57
Fomento	179.919	5	146.710	6	18.581	5	14.628	3
MCMV	155.609	5	120.372	5	11.403	3	23.834	4
Agroamigo	527.037	16	468.869	19	9.534	3	48.634	9
Água para Todos	817.518	24	531.972	21	35.785	10	249.761	46
Bolsa Verde	70.849	2	4.136	0	59.081	16	7.632	1
Cestas	101.801	3	34.629	1	8.321	2	58.851	11
Creches (Brasil Carinhoso)	105.477	3	86.643	3	6.449	2	12.385	2
Luz para Todos	310.106	9	111.940	5	34.163	9	164.003	30
MEI	100.447	3	78.534	3	9.538	3	12.375	2
Mulheres Mil	5.441	0	4.025	0	609	0	807	0
Pronatec	209.426	6	156.055	6	29.443	8	23.928	4
Ater	296.108	9	273.512	11	9.146	2	13.450	2
Crescer	520.513	15	422.399	17	40.543	11	57.571	11
PAA	45.888	1	33.905	1	10.207	3	1.776	0
Garantia Safra	909.806	27	804.955	32	49.182	13	55.669	10
Total	3.399.825	100	2.485.782	100	369.883	100	544.160	100

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Esses dados demonstram que dos 3,4 milhões de famílias atendidas por no mínimo uma política do BSM, 3,2 milhões (93%) receberam pelo menos uma das ações que compuseram a rota de IPR. Com base nesses números, nota-se que as ações de estruturação produtiva no campo foram as que mais chegaram às famílias rurais de baixa renda, indicando a focalização das ações do rural voltadas para este público.

4 MULTIDIMENSIONALIDADE E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS

Um dos desafios assumidos pelo BSM foi buscar soluções de alcance multidimensional para enfrentar a situação de pobreza e extrema pobreza de milhões de famílias brasileiras. Para entender *se e como* as políticas voltadas para diferentes carências e dimensões da pobreza atenderam ao público rural de baixa renda é relevante considerar, no mínimo, dois aspectos: a quantidade de políticas recebidas pelas famílias e o recebimento de políticas de eixos diferentes.

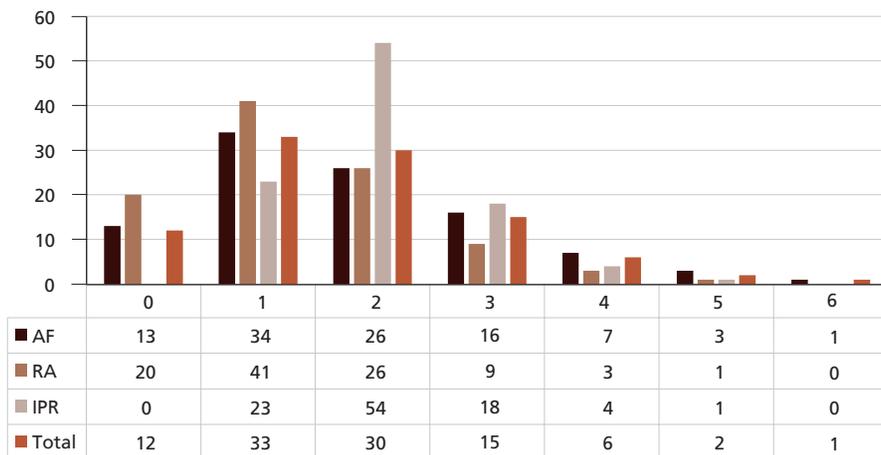
A verificação da quantidade de políticas recebida pode não ser suficiente para determinar se houve ou não atendimento multidimensional das carências e demandas das famílias vulneráveis do campo. Entretanto, ao detalharmos a

distribuição de atendimentos por tipo de arranjo e quantidade de políticas, o resultado verificado apontou como situação majoritária (63% ou 2,4 milhões de famílias) a concentração de recebimento de uma ou duas políticas nos três arranjos. Esse dado nos leva a crer que, salvo raras exceções em que a política em questão é caracterizada por um componente de multidimensionalidade em seu próprio escopo, a probabilidade de uma família ter tido suas carências ou vulnerabilidade atendidas de maneira multidimensional é bastante reduzida.

Para aprofundar as conclusões sobre esse aspecto, as famílias atendidas no BSM foram distribuídas entre os três diferentes arranjos (BSM total, BSM sem PBF, BSM somente IPR) de acordo com a quantidade de políticas recebidas. Ao detalhar a situação de recebimento, os gráficos dispostos a seguir reforçam, como esperado, a existência de concentração significativa de atendimento das famílias por uma ou duas políticas em todos os tipos de arranjos analisados. No arranjo BSM total, 60% das famílias de AF receberam até duas políticas, das de assentados (RA), 67%, e 77% das de IPR. Como decorrência da exclusão do PBF (gráfico 6), os valores são alterados para 49% das famílias de AF, 44% das de RA e 94% das de IPR. Por último, quando restringimos a análise apenas ao recebimento das ações de IPR (gráfico 7), 41% das famílias de AF, 35% das famílias de RA e 99% de IPR receberam até duas ações.

GRÁFICO 5

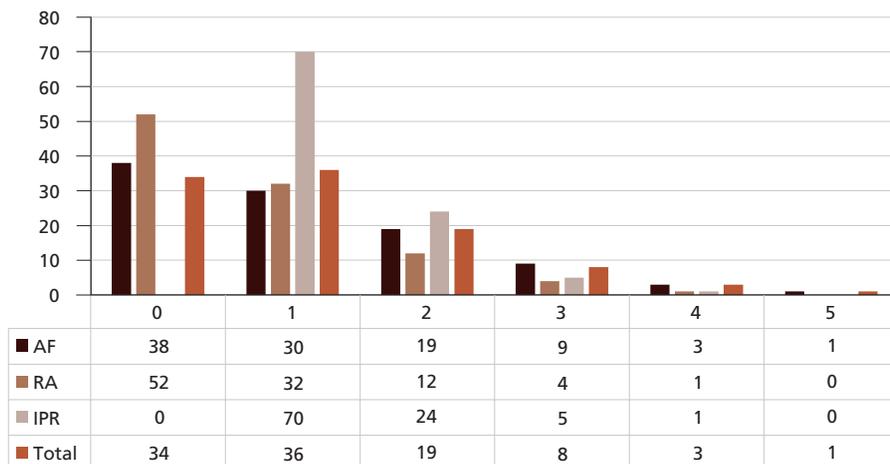
BSM total: proporção de famílias por tipo de público e quantidade de políticas (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 6

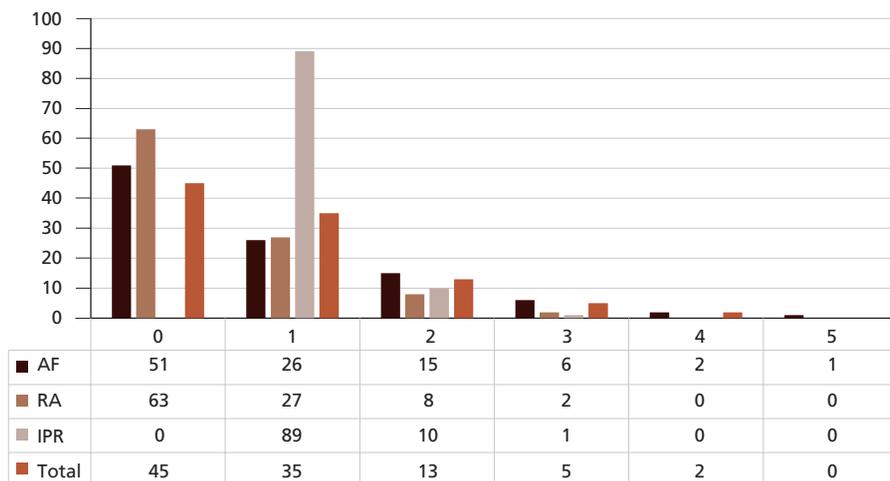
BSM sem PBF: proporção de famílias por tipo de público e quantidade de políticas (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 7

BSM somente IPR: proporção de famílias por tipo de público e quantidade de políticas (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Expandindo a análise para aquelas famílias que não foram atendidas por nenhuma política, encontramos os seguintes resultados: 12% do total de famílias

rurais de baixa renda não receberam nenhuma política do BSM, assim como 13% das de AF e 20% das assentadas. Neste caso, as famílias de IPR são excluídas da análise porque o recebimento de pelo menos uma política é o próprio critério de seleção deste público.

A tabela 7 demonstra que as diferenças por público mantêm a tendência já observada de maior fragilidade no que diz respeito à situação do público de RA. Os assentados apresentam tanto as mais altas porcentagens de não atendimento (20%) quanto as de recebimento de apenas uma política (41%). A exclusão do PBF do rol de políticas consideradas provoca uma redução do valor para 32% de famílias atendidas, e quando são consideradas apenas as ações de IPR, o valor cai para 27% daquelas atendidas por apenas uma política.

TABELA 7

Distribuição de famílias por quantidade de políticas recebidas, público e arranjo de agregação (2011-2015)

Arranjo	Políticas recebidas	AF	%	RA	%	IPR	%	Total	%
BSM total	0	359.479	13	92.273	20	-	0	451.752	12
	1	967.854	34	187.619	41	124.895	23	1.280.368	33
	2	729.763	26	119.262	26	293.539	54	1.142.564	30
	3	451.307	16	43.314	9	99.741	18	594.362	15
	4	211.824	7	14.497	3	21.546	4	247.867	6
	5	86.225	3	4.024	1	3.749	1	93.998	2
	6	29.641	1	976	0	595	0	31.212	1
	7	7.792	0	160	0	82	0	8.034	0
	8	1.246	0	29	0	11	0	1.286	0
	9	115	0	2	0	2	0	119	0
	10	15	0	-	0	-	0	15	0
	Total	2.845.261		462.156	100	544.160		3.851.577	
BSM sem PBF	0	1.077.392	38	238.054	52	-	0	1.315.446	34
	1	843.337	30	147.252	32	382.101	70	1.372.690	36
	2	534.717	19	53.463	12	129.324	24	717.504	19
	3	247.954	9	17.328	4	27.308	5	292.590	8
	4	98.943	3	4.723	1	4.619	1	108.285	3
	5	32.921	1	1.121	0	709	0	34.751	1
	6	8.487	0	181	0	85	0	8.753	0
	7	1.371	0	32	0	12	0	1.415	0
	8	124	0	2	0	2	0	128	0
	9	15	0	-	0	-	0	15	0
	Total	2.845.261	100	462.156	100	544.160	100	3.851.577	100

(Continua)

(Continuação)

Arranjo	Políticas recebidas	AF	%	RA	%	IPR	%	Total	%
	0	1.445.770	51	289.913	63	-	0	1.735.683	45
	1	729.146	26	124.599	27	483.594	89	1.337.339	35
	2	427.401	15	36.170	8	52.290	10	515.861	13
	3	166.417	6	9.231	2	7.063	1	182.711	5
BSM somente IPR	4	56.941	2	1.890	0	1.035	0	59.866	2
	5	17.915	1	312	0	167	0	18.394	0
	6	1.610	0	39	0	11	0	1.660	0
	7	58	0	2	0	-	0	60	0
	8	3	0	-	0	-	0	3	0
	Total	2.845.261	100	462.156	100	544.160	100	3.851.577	100

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A partir da conclusão de que a maior parte das famílias rurais de baixa renda recebeu uma ou duas políticas, era importante identificar quais eram mais e menos acessadas em cada um dos arranjos considerados. A tabela 8 permite a visualização da distribuição das famílias por quantidade de políticas e do tipo de política mais ou menos acessada. Verifica-se, por exemplo, que o PBF é recebido pela maior parte independentemente da quantidade acessada. Nesse sentido, quanto mais políticas forem recebidas pela família, maior a chance de que uma delas seja o PBF. Entretanto, vale como colocação de ordem geral que seria possível pensar no padrão de integração entre as políticas do BSM para este público como o recebimento do PBF somado a alguma ação de IPR. As porcentagens demonstram, mais uma vez, a prevalência de Água para Todos, Garantia Safra, Luz para Todos, Crescer e Agroamigo como políticas mais acessadas independentemente da quantidade recebida.

Sob o ponto de vista da integração de políticas e do atendimento multidimensional de carências, como era de se esperar, as mais de 967 mil famílias que receberam de três a seis políticas são caracterizadas por maior diversidade de atendimento e apresentam porcentagens mais significativas em ações como Ater, Fomento e Pronatec, o que poderia sugerir maior probabilidade de que tenha havido alguma integração de políticas ou, ao menos, um atendimento mais multidimensional de suas carências.

TABELA 8
Distribuição de famílias por quantidade e política recebida (2011-2015)

Políticas	Quantidade de políticas recebidas (%)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PBF	67	84	89	92	95	97	98	99	100	100
Água para Todos	8	23	39	53	68	78	87	92	95	100
Garantia Safra	5	24	48	68	81	90	95	96	98	100
Luz para Todos	4	12	12	13	14	16	21	31	34	67
Crescer	3	13	28	39	44	48	69	78	82	87
Agroamigo	3	12	26	47	55	71	84	89	92	100
Pronatec	2	6	10	13	14	17	21	37	60	40
MCMV	2	5	7	8	9	10	13	24	34	67
Ater	2	4	13	26	53	78	91	94	97	100
MEI	1	3	5	5	4	4	4	6	11	13
Cestas (2015)	1	4	4	4	5	6	8	17	23	33
PAA (2014)	1	1	2	3	4	7	11	21	41	40
Bolsa Verde	0	4	2	2	1	1	0	1	1	0
Creches (Brasil Carinhoso)	0	3	6	7	8	9	12	22	24	40
Fomento	0	1	8	19	43	69	84	90	97	93
Mulheres Mil	0	0	0	1	1	2	2	4	13	20
Total de famílias	1.280.368	1.142.564	594.362	247.867	93.998	31.212	8.034	1.286	119	15

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

5 DESIGUALDADE NO ACESSO

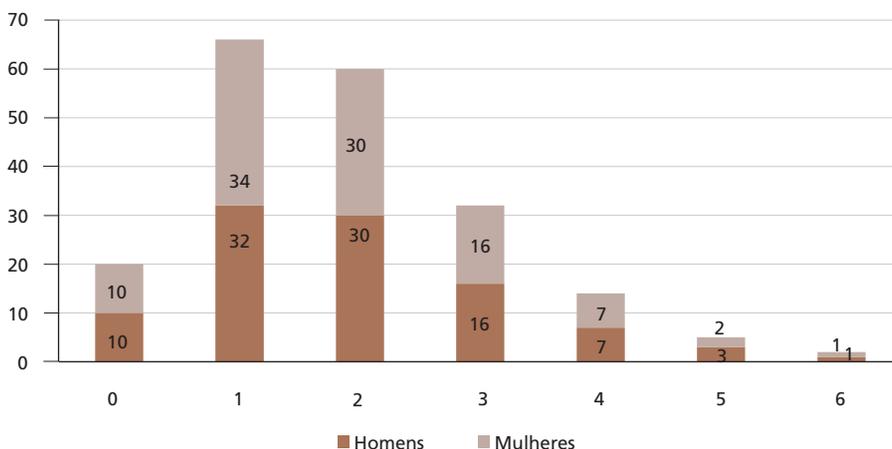
A análise das formas assumidas pelas lacunas de atendimento pode contribuir para compreender a existência de mecanismos de reforço ou reprodução de fatores que afetam as condições de acesso das famílias mais pobres às políticas de desenvolvimento social e econômico. Uma possibilidade para entender o desempenho das políticas, além dos dados de execução física e atendimentos, é avaliar como os vazios assistenciais são influenciados por variáveis como raça/cor/etnia, sexo, região, faixa de renda, configuração familiar, entre outros. Essas clivagens podem afetar de maneira considerável as chances de que diferentes tipos de configuração familiar, de territórios ou de perfis populacionais tenham as mesmas condições de acesso às políticas disponibilizadas no âmbito do arcabouço estatal.

Retomando alguns dados já apresentados, verificou-se que, do total de famílias da Base Geral Rural, 451 mil não foram atendidas por nenhuma ação do BSM, 863.694 recebiam apenas o PBF e 1.735.683 não foram atendidas por nenhuma ação do eixo de IPR. Além da existência de vazios assistenciais em decorrência de desigualdades regionais, foram consideradas variáveis como tipo de público,

raça/cor/etnia, sexo, região, renda, existência ou não de crianças na família, se as famílias eram ou não beneficiárias do PBF e as formas com que estão relacionadas à desigualdade de acesso às políticas analisadas.

A distribuição do número de políticas recebidas quando consideramos mulheres e homens apresenta valores muito próximos e reflete a tendência geral de concentração de atendimentos por uma ou duas políticas, como indicado no gráfico 8.

GRÁFICO 8
Distribuição de políticas entre mulheres e homens por quantidade (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: Foram consideradas todas as pessoas da família e não apenas aquelas indicadas como responsáveis familiares, grupo este composto majoritariamente por mulheres.

No que se refere às clivagens de raça, cor ou etnia, foram encontradas diferenças entre os atendimentos de indivíduos que se autodeclararam brancos ou negros (pretos e pardos) no Cadastro Único, revelando que, proporcionalmente, o número de pessoas negras não atendidas é menor do que o de brancos. Dos 3 milhões de indivíduos identificados como brancos, 16% não teriam recebido nenhuma política e 61% teriam recebido uma ou duas. Já entre a população de 11 milhões de negros identificados na Base Geral Rural, o número de não atendimentos cai para 9% e o de indivíduos atendidos por uma ou duas políticas fica em 64%, indicando um direcionamento positivo de atendimentos em relação à população negra, que, tradicionalmente, apresenta piores indicadores socioeconômicos como visto anteriormente.

TABELA 9
Distribuição de famílias por quantidade de políticas recebidas, público e cor/raça/etnia (2011-2015)

Políticas recebidas	Branco	%	Preto	%	Amarelo	%	Pardo	%	Indígena	%	Negros (pretos e pardos)	%
0	479.700	16	89.863	11	5.851	9	901.364	9	10.426	5	991.227	9
1	1.035.668	34	280.982	35	20.348	31	3.407.053	33	77.033	40	3.688.035	33
2	800.600	27	241.177	30	20.763	32	3.239.234	31	62.719	32	3.480.411	31
3	423.871	14	119.476	15	10.568	16	1.731.413	17	26.867	14	1.850.889	16
4	175.084	6	48.427	6	4.628	7	743.525	7	12.010	6	791.952	7
5	66.478	2	18.899	2	1.834	3	288.961	3	4.086	2	307.860	3
6	22.918	1	6.358	1	683	1	98.368	1	568	0	104.726	1
7	5.802	0	1.765	0	182	0	25.928	0	128	0	27.693	0
8	889	0	355	0	30	0	4.292	0	13	0	4.647	0
9	77	0	45	0	3	0	402	0	0	0	447	0
10	10	0	2	0	1	0	51	0	0	0	53	0
Total	3.011.097	100	807.349	100	64.891	100	10.440.591	100	193.850	100	11.247.940	100

Fonte: Base Geral Rural (pessoas e famílias), 2011-2015.

Os dados regionais também permitem apontamentos interessantes sobre o direcionamento e a chegada das políticas, reforçando resultados já apresentados na discussão sobre cobertura de atendimento. Quando considerada a distribuição das famílias por quantidade de políticas recebidas, o Nordeste é a região que apresenta o menor número de não atendimentos, 6%, seguido do Norte, com 12%. Já as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste apresentam valores próximos de um quarto da população não atendida.

Ainda em relação à região Nordeste, outro dado a ser destacado é a distribuição mais proporcional entre o recebimento de uma, duas ou três políticas. Percentualmente, 27% das famílias receberam uma, 33%, duas políticas e 20% tiveram acesso a três, totalizando 80% do público atendido com até três políticas do BSM. Nas demais regiões, verifica-se uma maior concentração de recebimento de até duas políticas, enquanto o Nordeste apresenta porcentagens mais elevadas nos casos de recebimento de quatro ou mais políticas.

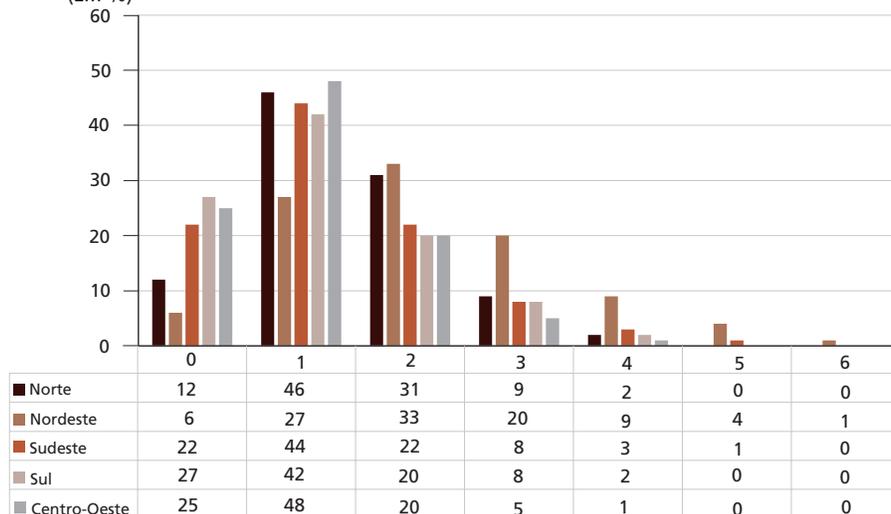
Considerando as desigualdades territoriais apontadas pelos indicadores sociais e econômicos que caracterizam a oferta de bens e serviços e o acesso dos indivíduos às políticas, quando comparadas as regiões do país, expõe-se uma tendência inversa no direcionamento de políticas entre os diferentes territórios. Este maior direcionamento para as regiões Nordeste e Norte poderia ser interpretado como uma forma de priorização do atendimento de regiões que concentram o maior número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza e, historicamente,

apresentam maiores *deficit* de atendimento mesmo no caso de políticas com alto grau de cobertura ou consideradas como já universalizadas.⁴

GRÁFICO 9

Distribuição de famílias por quantidade de políticas recebidas, público e região (2011-2015)

(Em %)

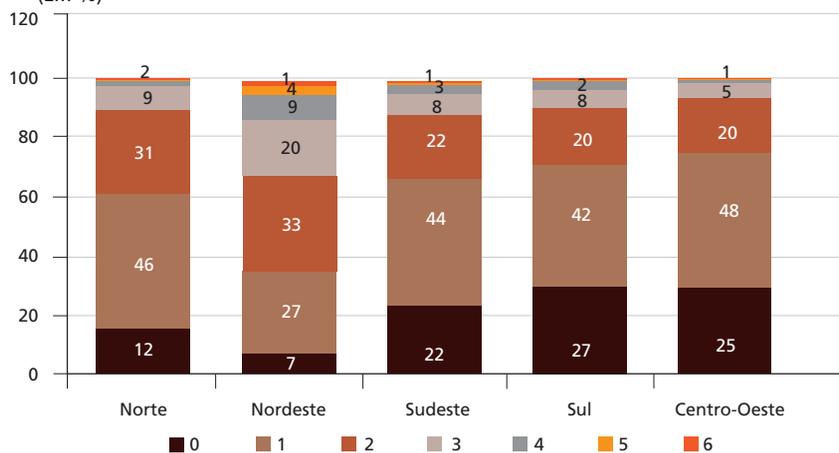


Fonte: Base Geral Rural (pessoas e famílias), 2011-2015.

GRÁFICO 10

Distribuição de famílias por quantidade de políticas recebidas e região (2011-2015)

(Em %)



Fonte: Base Geral Rural (pessoas e famílias), 2011-2015.

4. Arretche, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: _____. (Org.). *Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

As diferenças encontradas no recebimento de políticas entre as faixas de renda são expostas na tabela 3. O público EPO apresenta a menor porcentagem de não atendimento (4%), enquanto 64% foram atendidos por até duas políticas e 27% das famílias, por três ou quatro. A porcentagem de não atendimento sobe nas demais faixas de renda e a de atendimento acima de duas políticas cai significativamente, ficando em 16% da população pobre e 11% das famílias com renda acima de R\$ 154 (NPO).

Quando analisado o acesso às políticas sob a ótica dos tipos de público (AF, RA e IPR), as famílias identificadas como assentadas da RA apresentam piores resultados: possuem a maior proporção de não atendimento (20%) e as menores porcentagens de recebimento de três ou mais políticas, 13%, em contraposição a 27% de AF e 23% do público de IPR (tabela 7).

Outro fator que apresentou potencial para impactar o acesso às diferentes políticas foi a composição familiar. Nesse sentido, foram verificadas diferenças na quantidade de políticas recebida em função do número de membros com idade inferior a 17 anos na família. Do total de 3,8 milhões de famílias, 2,7 milhões (71%) possuem uma ou mais crianças ou adolescentes em sua composição, e destas, 91% foram atendidas com, pelo menos, uma política do BSM. Outra indicação importante é que quanto maior o número de crianças ou adolescentes presentes na família, maior o número de políticas recebidas, conforme descrito na tabela 10.

TABELA 10

Distribuição de famílias por quantidade de políticas recebidas e número de crianças e adolescentes¹ (2011-2015)

Quantidade de crianças e adolescentes na família	Total de famílias	Quantidade de políticas recebidas							
		0	%	1 a 2	%	3 a 5	%	6 a 10	%
1	959.546	111.733	12	584.015	61	252.594	26	11.204	1
2	921.817	78.418	9	583.361	63	248.279	27	11.759	1
3	499.751	30.663	6	335.046	67	127.806	26	6.236	1
4	209.431	8.514	4	147.853	71	50.785	24	2.279	1
5	85.847	2.268	3	62.359	73	20.329	24	891	1
6	34.332	672	2	25.255	74	8.089	24	316	1
7	12.901	225	2	9.544	74	2.999	23	133	1
8	4.294	56	1	3.197	74	1.001	23	40	1
9	1.300	23	2	960	74	311	24	6	0
10	371	6	2	277	75	83	22	5	1
11 ou mais	129	4	3	84	65	39	30	2	2
Total de famílias	2.729.719	232.582	9	1.751.951	64	712.315	26	32.871	1

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Nota: ¹ Indivíduos com idade menor ou igual a 17 anos.

6 SÍNTESE DOS ACHADOS SOBRE A CHEGADA DAS POLÍTICAS

A análise sobre a chegada das políticas do BSM ao seu público foi organizada a partir de quatro referenciais de desempenho – grau de cobertura, focalização, multidimensionalidade e desigualdades de acesso às políticas –, que permitiram observar, para além dos resultados de execução física e financeira, as formas por meio das quais essas políticas se relacionam às diferentes nuances que caracterizam o público analisado.

Além dos resultados de aumento da renda, para entender como o BSM afetou o meio rural é necessário compreender a dinâmica de chegada das políticas ao público analisado. Os resultados apontaram um *razoável grau de cobertura de atendimento* indicando que 88% das famílias analisadas receberam, ao menos, uma ação do plano. Esses valores caem para 66% quando o PBF é excluído do cálculo e para 55% se consideradas apenas aquelas famílias atendidas pelo eixo IPR do BSM.

Do total de 3,8 milhões de famílias, 12% (451 mil) não foram atendidas por nenhuma ação do plano. Numericamente, elas estão concentradas na região Nordeste (181 mil famílias), mas em relação ao total de famílias nordestinas classificadas como rurais de baixa renda, a porcentagem de não atendimento cai para 6%, a menor entre todas as regiões. Foi possível identificar ainda que seis estados (Minas Gerais, Maranhão, Bahia, Pará, São Paulo e Ceará) respondiam por 50% do total de não atendimentos.

As ações de estruturação produtiva no campo foram as que mais chegaram ao público analisado. Quando o PBF é desconsiderado do cálculo, dos 2,5 milhões de famílias atendidas pelas demais ações do BSM, 2,1 milhões foram atendidos por, pelo menos, uma das ações previstas no eixo de IPR, demonstrando a *focalização das ações do rural voltadas para este público*. Figuraram entre as políticas mais acessadas os programas Garantia Safra, Água para Todos e Agroamigo.

Ao detalhar a distribuição de atendimentos por quantidade de políticas, a situação majoritária indicou a *concentração de recebimento de uma ou duas delas*. O que leva a crer que, salvo raras exceções em que a própria política é caracterizada por um componente de multidimensionalidade em seu escopo, a probabilidade de uma família ter tido suas vulnerabilidades atendidas de maneira multidimensional é bastante reduzida.

Predomina como padrão de recebimento de políticas a combinação do PBF ou BSP com alguma ação de IPR. Cerca de *1 milhão de famílias receberam entre três e seis políticas*, o que pode sugerir, em função da maior diversidade de ações, incremento no potencial de suprimento multidimensional de carências dessas famílias.

A análise das formas assumidas pelas lacunas de atendimento contribui para compreender a existência de mecanismos de reforço ou reprodução de fatores que

afetam as condições de acesso das famílias mais pobres às políticas de desenvolvimento social. Uma possibilidade para entender o desempenho das políticas, além de dados de execução física/atendimentos, é avaliar como os vazios assistenciais são influenciados por variáveis como raça/cor, sexo, região, faixa de renda ou configuração familiar. Essas clivagens podem afetar de maneira considerável as chances de diferentes tipos de configuração familiar, territórios ou perfis de público terem as mesmas condições de acesso às políticas disponibilizadas pelo arcabouço estatal.

Diferentemente do esperado, a análise apontou que *variáveis como raça/cor/etnia e região não impactaram negativamente o recebimento das políticas*. A população negra e a região Nordeste apresentaram as menores porcentagens de não atendimento,⁵ indicando direcionamento positivo para públicos que apresentam, de maneira geral, piores indicadores socioeconômicos. *O Nordeste obteve ainda a maior porcentagem de recebimento de até três políticas: 27% das famílias receberam uma, 33%, duas políticas e 20% tiveram acesso a três, totalizando 80% do público atendido com até três políticas.*

Na mesma direção, pudemos verificar que houve priorização e *aumento no número de políticas recebidas entre aquelas famílias situadas na faixa de renda até R\$ 77 (EPO) e também entre as que apresentavam maior número de crianças e adolescentes em sua composição*. Em contrapartida, apesar desses avanços, *o público dos assentados da RA apresentou os piores resultados de acesso às políticas*, com porcentagens mais altas de não atendimento e mais baixas no recebimento de mais de três políticas.

A relevância de discutir esses dados reside na tentativa de verificar de que forma o BSM, como política de superação da pobreza e extrema pobreza, pôde romper com a lógica predominante nas políticas de desenvolvimento social e econômico em que a população pobre e ainda mais a população pobre que vive no campo são, geralmente, as últimas a serem atendidas ou mesmo não são atendidas.⁶

Os achados evidenciam que variáveis que tradicionalmente constituem o perfil dos não atendimentos em políticas públicas produziram o efeito inverso no caso das famílias de baixa renda rurais atendidas pelo BSM. Pertencer às regiões Nordeste e Norte, ter maior número de filhos, fazer parte da população negra e possuir valores de renda mais baixos são aspectos que permeiam as avaliações sobre onde e para quem as políticas públicas não chegam. No caso do BSM, verificou-se o oposto: para famílias constituídas por essas características, a porcentagem de não atendimento foi mais baixa em relação aos demais grupos.

5. Total de 9% de não atendimento entre a população negra e de 16% entre a população branca, e 6% de não atendimento na região Nordeste em contraposição aos 27% observados na região Sul, 22% no Sudeste e 25% no Centro-Oeste.

6. Arretche, M. (Org.). *Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

VARIAÇÃO DE RENDA DOS POBRES DO CAMPO E A ESTRATÉGIA DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO BRASIL SEM MISÉRIA

1 INTRODUÇÃO

A elevação da renda das famílias do campo foi um dos principais resultados de melhoria da situação socioeconômica dos pobres rurais que compuseram o universo da Base Geral Rural. De 2011 a 2015, a renda dos extremamente pobres (EPO) rurais subiu 88%, e se expandimos o público para a população rural pobre (PO), com renda de até R\$ 154 *per capita*, verificamos um aumento de 74% para o mesmo intervalo. Esses resultados merecem destaque quando levamos em consideração que, durante este mesmo período, o Semiárido brasileiro, região de grande concentração da pobreza rural, enfrentou umas das piores estiagens dos últimos cem anos.

A flutuação dos valores de renda média familiar ou domiciliar pode ser explicada a partir de inúmeros aspectos. Componentes como aumento dos salários, elevação das taxas de emprego, dinamização econômica local, maior acesso a políticas de inclusão produtiva ou de transferência de renda são alguns dos fatores com potencial para afetar os padrões de rendimento das famílias. Neste trabalho, foi considerada apenas uma dessas variáveis: o atendimento pelo Brasil sem Miséria (BSM). A intenção foi observar, de acordo com o aumento de renda identificado nos dados do Cadastro Único, se existe ou não alguma relação entre essas variações e as políticas implementadas pelo BSM de 2011 a 2015.

Como parte do esforço para tentar compreender o que influenciou esse quadro de melhoria, a análise foi sistematizada em três seções, além desta introdução e da *Síntese dos resultados*: *i*) variação da quantidade de famílias entre faixas de renda; *ii*) variação da renda média familiar; e *iii*) análise da associação entre as diferentes variáveis e o aumento de renda das famílias que compuseram a Base Geral Rural.

Essas seções representam, *grosso modo*, maneiras possíveis de explicar a dinâmica de variação da renda familiar. Essas mudanças podem ser percebidas na medida em que o número absoluto ou proporcional de famílias em cada uma das faixas de renda varia, indicando se houve diminuição daquelas mais pobres e se elas passaram a compor níveis superiores de renda. Essa variação também pode ser analisada a partir da observação de diferenças entre os valores de renda média familiar de

acordo com características específicas como localização geográfica, sexo, aspectos étnico-raciais, entre outros. Por último, é possível centrar a análise especificamente nas famílias que apresentaram resultados positivos de aumento desse valor, pois, diferentemente das avaliações anteriores, esta contempla apenas famílias que apresentaram melhoria na renda entre 2011 e 2015. As seções dispostas ao longo deste capítulo discutem os achados relacionados a cada uma dessas abordagens.

2 VARIAÇÃO DA QUANTIDADE DE FAMÍLIAS ENTRE FAIXAS DE RENDA

Sem perder de vista o alto impacto da concentração de famílias com renda inferior à linha de extrema pobreza sobre a população rural, uma das principais preocupações deste trabalho foi verificar a existência ou não de variações na renda das famílias que compunham a base em 2011, ano de início do BSM, e a situação das mesmas famílias em 2015.

Em relação a esse ponto, duas ressalvas se fazem necessárias. Em primeiro lugar, os valores definidos como linhas de referência da pobreza e extrema pobreza utilizados pelo Cadastro Único entre 2011 e 2015 sofreram alterações. Em 2011, os valores *per capita* eram de até R\$ 70 para definir a extrema pobreza e de R\$ 70 a R\$ 140 para pobreza. Já em 2015 esses valores passaram a ser de R\$ 77 e R\$ 154 *per capita*, respectivamente. Dessa forma, para assegurar a comparabilidade entre as rendas declaradas nos dois momentos da análise, o valor da renda familiar *per capita* de dezembro de 2011 foi deflacionado para dezembro de 2015 conforme o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹

Em segundo lugar, os dados de variação de renda apresentados nesta seção não se detêm ainda sobre possíveis variáveis explicativas para as diferenças encontradas. Neste momento, serão apresentadas informações que constituem retratos pontuais da faixa de renda em que os rendimentos declarados pelas famílias se enquadravam em 2011 e 2015, seguindo suas respectivas linhas de pobreza e extrema pobreza.

A tabela 1 apresenta o quadro geral de distribuição das famílias da Base Geral Rural inscritas no Cadastro Único nos dois momentos temporais considerados na análise, possibilitando a observação de como ocorreram as movimentações das famílias dos três tipos de público entre as diferentes faixas de renda. Considerando a renda declarada pelo total de famílias em 2011 e 2015, foi identificada uma queda na proporção daquelas EPO de 78% para 63%.

1. Os valores das linhas de pobreza, ajustados pela inflação através do IPCA/IBGE, para preços de dezembro de 2015, corresponderiam a R\$ 98,41 e R\$ 196,83.

TABELA 1
Distribuição das famílias por faixa de renda e tipo de público (2011 e 2015)

Tipo de público	Início do painel (2011)	Final do painel (2015)							
		EPO		PO		NPO		Total	
		Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%
AF	EPO	1.653.234	58,10	248.421	8,73	326.131	11,46	2.227.786	78,30
	PO	109.490	3,85	115.583	4,06	159.652	5,61	384.725	13,52
	NPO	28.935	1,02	16.170	0,57	187.645	6,60	232.750	8,18
	Total	1.791.659	62,97	380.174	13,36	673.428	23,67	2.845.261	100,00
RA	EPO	253.304	54,81	49.872	10,79	63.262	13,69	366.438	79,29
	PO	16.362	3,54	17.088	3,70	25.302	5,47	58.752	12,71
	NPO	3.798	0,82	2.060	0,45	31.108	6,73	36.966	8,00
	Total	273.464	59,17	69.020	14,93	119.672	25,89	462.156	100,00
IPR	EPO	318.319	58,50	42.694	7,85	61.714	11,34	422.727	77,68
	PO	19.847	3,65	16.456	3,02	28.706	5,28	65.009	11,95
	NPO	6.371	1,17	2.448	0,45	47.605	8,75	56.424	10,37
	Total	344.537	63,32	61.598	11,32	138.025	25,36	544.160	100,00
Total	EPO	2.224.857	57,76	340.987	8,85	451.107	11,71	3.016.951	78,33
	PO	145.699	3,78	149.127	3,87	213.660	5,55	508.486	13,20
	NPO	39.104	1,02	20.678	0,54	266.358	6,92	326.140	8,47
	Total	2.409.660	62,56	510.792	13,26	931.125	24,18	3.851.577	100,00

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. AF – agricultores familiares; RA – assentados da reforma agrária; IPR – indivíduos que acessaram uma das políticas que compuseram a rota de inclusão produtiva rural do programa BSM; e NPO – não pobres.

2. Linhas de referência: EPO, abaixo de R\$ 70/R\$ 77; PO, entre R\$ 70,01 e R\$ 140; e NPO, de R\$ 77,01 a R\$ 154.

Os gráficos a seguir refletem essas variações ilustrando as diferenças entre os tipos de público presentes na base. Os assentados da RA apresentaram a maior queda em relação aos demais, 20,1 pontos percentuais (p.p.), enquanto os AF e o público atendido com uma ou mais políticas do eixo de IPR apresentaram reduções de 15,3 p.p. e 14,4 p.p., respectivamente, valores mais próximos da queda total de 15,7 p.p. identificada pela soma dos grupos (gráfico 1).

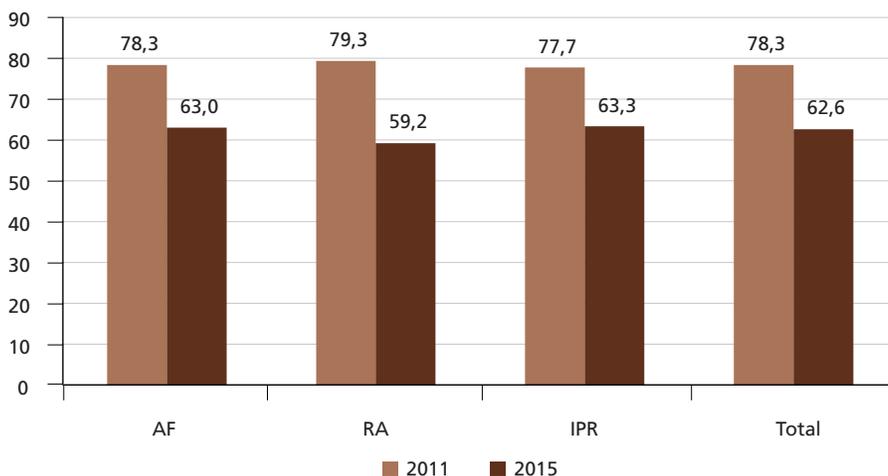
Replicada a mesma análise para discernir a variação por público na faixa de renda de pobreza (PO), foi possível identificar oscilações menores entre as porcentagens de famílias no período analisado. É importante considerar que as alterações na faixa de renda intermediária (PO) são influenciadas pelos fluxos de entrada e saída de famílias nas demais faixas e que os deslocamentos entre elas não devem ser analisados de maneira isolada. Nesse sentido, a análise da variação da participação de famílias na faixa de renda acima da linha da pobreza (NPO) contribui para o entendimento das formas assumidas pelos deslocamentos das famílias nas demais faixas. O gráfico 3 apresenta alterações significativas entre a

proporção das que declaravam possuir renda acima da linha da pobreza (NPO) em 2011 e em 2015. Para o somatório dos três grupos, a elevação foi de 8,5% para 24,2%, uma expansão de 15,7 p.p.

GRÁFICO 1

Distribuição de famílias EPO por tipo de público (2011 e 2015)

(Em %)

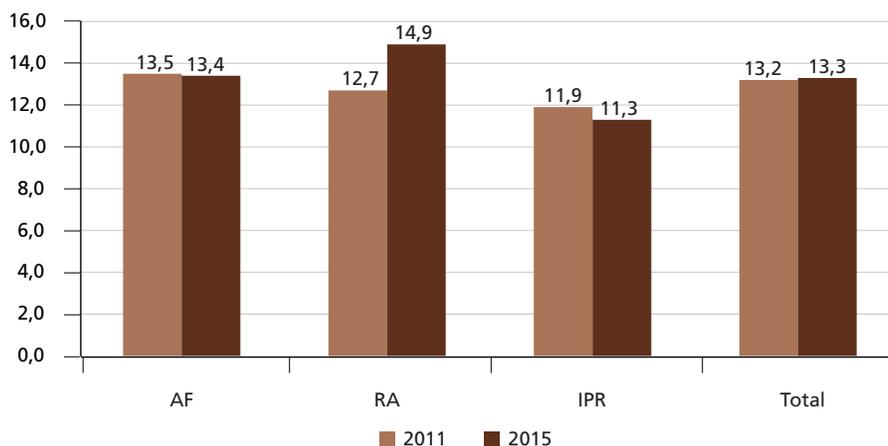


Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 2

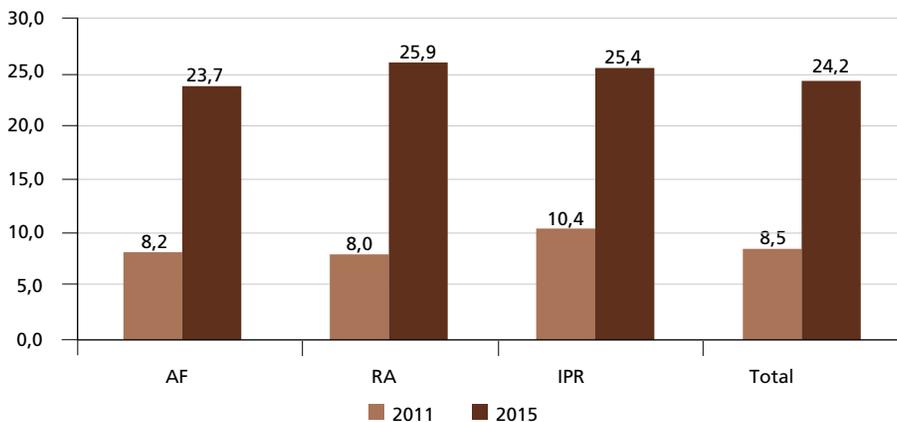
Distribuição de famílias PO por tipo de público (2011 e 2015)

(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 3
Distribuição de famílias NPO por tipo de público (2011 e 2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A proximidade entre os valores de queda na proporção das famílias EPO e de ampliação daquelas situadas acima da linha de pobreza (NPO) não significa que tenha havido um reposicionamento automático de famílias entre faixas. Vale lembrar que a renda dos mais pobres é caracterizada por altos graus de volatilidade produzidos pela inserção instável destes no mercado de trabalho, marcada por fatores como: informalidade, alta rotatividade em postos de trabalho, maior dependência em relação às condições externas como clima ou épocas de maior ou menor demanda por mão de obra, recebimento de menores salários e alto potencial de impacto que a ocorrência de imprevistos exerce sobre a renda desse grupo. Dessa forma, o deslocamento frequente de famílias entre as faixas mais baixas de renda constitui uma das características mais marcantes da dinâmica de reprodução da pobreza e extrema pobreza (Leichsenring, 2010; Soares *et al.*, 2010).

Foi desagregada também a variação de famílias entre 2011 e 2015 classificando os diferentes tipos de público em beneficiários ou não do Programa Bolsa Família (PBF). Os resultados indicam que a variação em p.p. daquelas fora do PBF apresentou maiores alterações em relação às famílias atendidas pelo programa. Esses deslocamentos são caracterizados por queda na proporção de famílias EPO e PO e aumento significativo das com renda declarada acima da linha da pobreza (NPO).²

2. É esperado que, em números absolutos, existam mais famílias com renda acima de R\$ 140 fora do PBF. Em função disso, a análise se deteve sobre a variação em p.p. da proporção de participação das famílias por faixa de renda e não sobre seus valores absolutos.

TABELA 2

Varição da quantidade de famílias por tipo de público, faixa de renda e recebimento ou não do PBF (2011-2015)

Faixa de renda	Público	Variação em p.p. (2011-2015)	
		Sem PBF	Com PBF
EPO	AF	-32,7	-8,2
	RA	-35,5	-12,6
	IPR	-30,1	-7,2
	Total	-32,7	-8,6
PO	AF	-11,3	4,3
	RA	-8,0	7,3
	IPR	-10,2	3,6
	Total	-10,7	4,6
NPO	AF	44,1	3,9
	RA	43,5	5,3
	IPR	40,3	3,6
	Total	43,5	4,1

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

As famílias beneficiárias do PBF também apresentaram redução da porcentagem em situação de extrema pobreza (EPO), embora de maneira menos intensa. Entre as faixas de renda de pobreza (PO) e acima da pobreza (NPO), observamos aumento da proporção de famílias no mesmo período. Isso traz à tona dois resultados positivos e um ponto de atenção.

O primeiro deles é que houve, para beneficiários e não beneficiários do PBF, fluxo positivo de saída de famílias da situação de extrema pobreza e mobilidade em relação às escalas de renda superiores. Em segundo lugar, as variações apresentam padrões similares entre os diferentes públicos, com leve destaque para o desempenho da variação de renda entre os assentados da RA, demonstrando uma tendência igualitária entre os públicos em relação à melhoria de renda verificada.

Chama atenção, no entanto, o fato de o aumento de renda entre famílias inscritas no Cadastro Único não atendidas pelo PBF ter ocorrido de maneira mais intensa do que aquele observado entre os beneficiários do programa. Análises precipitadas poderiam utilizar este resultado para apontar possíveis fragilidades do PBF no cumprimento de seus objetivos. Em contrapartida, é possível argumentar que esses dados contribuem para explicitar a relevância da manutenção das transferências de renda focalizadas nas famílias mais pobres como um dos principais instrumentos de enfrentamento da resiliência constitutiva da extrema pobreza no Brasil. Além dessa resiliência entre famílias mais vulneráveis, a focalização do programa e a articulação necessária com políticas de enfrentamento das demais

dimensões da pobreza ajudam a explicar as menores quedas de pobreza exatamente entre o público mais suscetível e exposto a vulnerabilidades socioeconômicas, reforçando, nesse sentido, a tese de que o investimento em estratégias específicas de combate à miséria cumpre papel essencial na diminuição dos níveis de pobreza e extrema pobreza.

Todas as regiões do país apresentaram resultados positivos de redução das famílias EPO, com quedas variando entre -17% e -42% no total (tabela 3). As regiões que apresentaram maiores quedas proporcionais para este grupo foram, respectivamente: Sul, Centro-Oeste, Sudeste, Norte e Nordeste. A mesma sequência é observada entre os três tipos de público, explicitando a desigualdade entre os resultados de saída da extrema pobreza nas distintas regiões do país. Este dado é relevante quando consideramos que, mesmo o Nordeste tendo recebido o maior número de políticas, a menor saída de pessoas da pobreza reforça a necessidade de priorização e manutenção de investimentos na região como estratégia de diminuição do hiato socioeconômico constituído ao longo de décadas.

O Sul e o Sudeste apresentaram melhores resultados, mesmo tendo recebido menor número de políticas em função de aspectos que vão desde menores concentrações de indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza a elementos estruturais ligados à dinamização econômica da região, fluxo de investimentos, estoque social de serviços e acesso a bens ou melhores indicadores socioeconômicos. Inúmeros estudos já destacaram como aspectos dessa natureza tendem a impactar positivamente processos de mobilidade social (Arretche, 2015a; Araújo e Flores, 2017; Medeiros, Souza e Castro, 2015; Satyro, 2013; Medeiros e Oliveira, 2014).

Quando consideradas apenas as famílias do grupo PO, observamos tendências diferentes em cada uma das regiões. O Norte lidera com aumento da população pobre entre 31% e 40% de acordo com o tipo de público, explicado pelo deslocamento de famílias da faixa de extrema pobreza para a pobreza. O quantitativo do público IPR cai em todas as regiões, exceto no Norte, e entre os assentados (RA) o quantitativo de famílias PO aumenta em todas as regiões, com exceção do Sudeste. Entre aqueles do grupo de AF são encontradas as maiores variações de famílias PO: aumentam na região Norte, aparecem com leve variação de aumento no Nordeste e Centro-Oeste, e caem nas regiões Sudeste e Sul. Finalmente, a análise do movimento ocorrido entre as famílias situadas na faixa acima da pobreza (NPO) indica aumento generalizado na quantidade de famílias tanto por região quanto por tipo de público. As maiores porcentagens de aumento são verificadas entre o público da região Norte seguido pelo do Nordeste.

TABELA 3
Distribuição das famílias por tipo de público, faixa de renda e região (2011 e 2015)

Região	Tipo de público	Final do painel (2015)									
		Início do painel (2011)		EPO		PO		NPO		Total	
		Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%
Norte	EPO	144.606	60,26	30.418	12,68	23.533	9,81	198.557	82,75		
	PO	10.685	4,45	9.603	4,00	9.233	3,85	29.521	12,30		
	NPO	2.165	0,90	1.081	0,45	8.635	3,60	11.881	4,95		
	Total	157.456	65,62	41.102	17,13	41.401	17,25	239.959	100,00		
	EPO	107.050	57,51	23.084	12,40	22.636	12,16	152.770	82,07		
	PO	7.018	3,77	6.735	3,62	8.105	4,35	21.858	11,74		
	NPO	1.404	0,75	795	0,43	9.328	5,01	11.527	6,19		
	Total	115.472	62,03	30.614	16,45	40.069	21,52	186.155	100,00		
	EPO	33.331	62,55	5.674	10,65	5.235	9,82	44.240	83,02		
	PO	2.150	4,03	1.740	3,27	1.935	3,63	5.825	10,93		
IPR	403	0,76	226	0,42	2.596	4,87	3.225	6,05			
Total	35.884	67,34	7.640	14,34	9.766	18,33	53.290	100,00			
Total	EPO	284.987	59,45	59.176	12,34	51.404	10,72	395.567	82,51		
	PO	19.853	4,14	18.078	3,77	19.273	4,02	57.204	11,93		
	NPO	3.972	0,83	2.102	0,44	20.559	4,29	26.633	5,56		
	Total	308.812	64,42	79.356	16,55	91.236	19,03	479.404	100,00		

(Continua)

Região	Tipo de público	Final do painel (2015)											
		Início do painel (2011)		EPO		PO		NPO		Total			
		Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%		
	EPO	1.314.156	66,14	137.287	6,91	215.540	10,85	1.666.983	83,90				
	PO	60.243	3,03	45.246	2,28	82.030	4,13	187.519	9,44				
	NPO	16.774	0,84	5.692	0,29	109.846	5,53	132.312	6,66				
	Total	1.391.173	70,02	188.225	9,47	407.416	20,51	1.986.814	100,00				
	EPO	120.173	62,20	14.648	7,58	25.453	13,17	160.274	82,96				
	PO	5.398	2,79	4.530	2,34	8.743	4,53	18.671	9,66				
	NPO	1.435	0,74	516	0,27	12.296	6,36	14.247	7,37				
	Total	127.006	65,74	19.694	10,19	46.492	24,07	193.192	100,00				
Nordeste	EPO	260.622	60,86	29.840	6,97	47.242	11,03	337.704	78,86				
	PO	14.546	3,40	10.925	2,55	20.803	4,86	46.274	10,81				
	NPO	4.953	1,16	1.638	0,38	37.671	8,80	44.262	10,34				
	Total	280.121	65,41	42.403	9,90	105.716	24,69	428.240	100,00				
	EPO	1.694.951	64,98	181.775	6,97	288.235	11,05	2.164.961	83,00				
	PO	80.187	3,07	60.701	2,33	111.576	4,28	252.464	9,68				
	NPO	23.162	0,89	7.846	0,30	159.813	6,13	190.821	7,32				
	Total	1.798.300	68,95	250.322	9,60	559.624	21,46	2.608.246	100,00				

(Continua)

(Continuação)

Região	Tipo de público	Final do painel (2015)									
		Início do painel (2011)		EPO		PO		NPO		Total	
		Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%
	EPO	134.458	35,43	49.204	12,96	49.468	13,03	233.130	61,42		
	PO	25.305	6,67	36.075	9,50	38.102	10,04	99.482	26,21		
	NPO	6.132	1,62	5.264	1,39	35.535	9,36	46.931	12,37		
	Total	165.895	43,71	90.543	23,86	123.105	32,44	379.543	100,00		
	EPO	7.424	34,21	2.703	12,46	4.145	19,10	14.272	65,77		
	PO	1.005	4,63	1.362	6,28	2.209	10,18	4.576	21,09		
	NPO	254	1,17	165	0,76	2.433	11,21	2.852	13,14		
	Total	8.683	40,01	4.230	19,49	8.787	40,49	21.700	100,00		
Sudeste	EPO	16.696	44,25	3.967	10,51	5.481	14,53	26.144	69,29		
	PO	1.767	4,68	1.934	5,13	3.167	8,39	6.868	18,20		
	NPO	539	1,43	248	0,66	3.933	10,42	4.720	12,51		
	Total	19.002	50,36	6.149	16,30	12.581	33,34	37.732	100,00		
	EPO	158.578	36,12	55.874	12,73	59.094	13,46	273.546	62,31		
	PO	28.077	6,40	39.371	8,97	43.478	9,90	110.926	25,27		
	NPO	6.925	1,58	5.677	1,29	41.901	9,55	54.503	12,42		
	Total	193.580	44,10	100.922	22,99	144.473	32,91	438.975	100,00		

(Continua)

(Continuação)

Região	Tipo de público	Final do painel (2015)									
		Início do painel (2011)		EPO		PO		NPO		Total	
		Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%	Número de famílias	%
		EPO	39.809	23,56	20.657	12,23	27.935	16,54	88.401	52,33	
	AF	PO	8.550	5,06	16.780	9,93	23.066	13,65	48.396	28,65	
		NPO	2.623	1,55	2.799	1,66	26.720	15,82	32.142	19,03	
	Total		50.982	30,18	40.236	23,82	77.721	46,01	168.939	100,00	
		EPO	5.441	30,81	3.131	17,73	3.301	18,69	11.873	67,23	
	RA	PO	822	4,65	1.221	6,91	1.789	10,13	3.832	21,70	
		NPO	196	1,11	168	0,95	1.592	9,01	1.956	11,08	
	Total		6.459	36,57	4.520	25,59	6.682	37,83	17.661	100,00	
Sul		EPO	4.188	28,47	1.885	12,81	2.099	14,27	8.172	55,55	
		PO	850	5,78	1.172	7,97	1.785	12,13	3.807	25,88	
	IPR	NPO	292	1,98	216	1,47	2.224	15,12	2.732	18,57	
	Total		5.330	36,23	3.273	22,25	6.108	41,52	14.711	100,00	
		EPO	49.438	24,56	25.673	12,75	33.335	16,56	108.446	53,87	
	Total	PO	10.222	5,08	19.173	9,52	26.640	13,23	56.035	27,84	
		NPO	3.111	1,55	3.183	1,58	30.536	15,17	36.830	18,30	
	Total		62.771	31,18	48.029	23,86	90.511	44,96	201.311	100,00	

(Continua)

(Continuação)

Região	Tipo de público	Final do painel (2015)																
		Início do painel (2011)				EPO				PO				NPO				
		Número de famílias		%		Número de famílias		%		Número de famílias		%		Número de famílias		%		
		EPO	20.205	28,86	10.855	15,51	9.655	13,79	40.715	58,16								
	AF	PO	4.707	6,72	7.879	11,25	7.221	10,31	19.807	28,29								
		NPO	1.241	1,77	1.334	1,91	6.909	9,87	9.484	13,55								
	Total		26.153	37,36	20.068	28,67	23.785	33,98	70.006	100,00								
		EPO	13.216	30,42	6.306	14,51	7.727	17,78	27.249	62,72								
	RA	PO	2.119	4,88	3.240	7,46	4.456	10,26	9.815	22,59								
		NPO	509	1,17	416	0,96	5.459	12,56	6.384	14,69								
	Total		15.844	36,47	9.962	22,93	17.642	40,60	43.448	100,00								
Centro-Oeste		EPO	3.482	34,18	1.328	13,04	1.657	16,27	6.467	63,48								
		PO	534	5,24	685	6,72	1.016	9,97	2.235	21,94								
	IPR	NPO	184	1,81	120	1,18	1.181	11,59	1.485	14,58								
	Total		4.200	41,23	2.133	20,94	3.854	37,83	10.187	100,00								
		EPO	36.903	29,85	18.489	14,95	19.039	15,40	74.431	60,20								
	Total	PO	7.360	5,95	11.804	9,55	12.693	10,27	31.857	25,77								
		NPO	1.934	1,56	1.870	1,51	13.549	10,96	17.353	14,03								
	Total		46.197	37,36	32.163	26,01	45.281	36,62	123.641	100,00								

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

TABELA 4
Varição da quantidade de famílias por tipo de público, faixa de renda e região (2011-2015)
 (Em %)

Público	Faixa de renda	Região				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	EPO	-22	-17	-29	-42	-38
	PO	39	-1	-9	-14	1
	NPO	243	193	165	146	161
AF	EPO	-21	-17	-29	-42	-36
	PO	39	0	-9	-17	1
	NPO	248	208	162	142	151
RA	EPO	-24	-21	-39	-46	-42
	PO	40	5	-8	18	1
	NPO	248	226	208	242	176
IPR	EPO	-19	-17	-27	-35	-35
	PO	31	-8	-10	-14	-5
	NPO	203	139	167	124	160

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Como parte do esforço para compreender a dinâmica de deslocamento das famílias, foram analisados os valores absolutos de trocas entre as diferentes faixas. Em função da volatilidade de renda das famílias de baixa renda, os fluxos podem ter sido tanto de ascensão quanto de queda. Chama atenção a prevalência de um padrão de deslocamento – em todas as regiões e tipos de público – no qual o valor absoluto de famílias saídas da extrema pobreza é distribuído entre as duas faixas superiores de renda.

Os dados de deslocamento entre faixas de renda por Unidade da Federação (UF) podem ser observados na tabela 5. Todos os estados da região Norte reduziram o número de famílias em situação de extrema pobreza. Alguns estados apresentaram desempenho acima da média nacional, como Rondônia, Roraima e Tocantins, enquanto os demais tiveram reduções abaixo dessa média. Os fluxos na faixa de pobreza foram majoritariamente positivos, ou seja, o número de famílias do grupo PO aumentou, provavelmente em função da migração das famílias EPO para a faixa de renda superior, apresentando também resultados acima da média nacional para o aumento das famílias NPO.

TABELA 5

Varição da quantidade de famílias por tipo de público, faixa de renda e UF (2011-2015)
(Em %)

UF	EPO				PO				NPO			
	Total	AF	RA	IPR	Total	AF	RA	IPR	Total	AF	RA	IPR
Rondônia	-44	-45	-46	-38	32	34	23	48	225	239	195	262
Acre	-18	-15	-20	-15	23	21	23	32	253	239	264	226
Amazonas	-18	-18	-19	-17	56	58	57	44	238	258	228	189
Roraima	-34	-26	-42	-21	92	98	89	80	359	277	434	241
Pará	-20	-18	-22	-17	45	46	46	40	270	295	261	238
Amapá	-20	-19	-20	-20	68	71	67	47	362	356	374	294
Tocantins	-29	-25	-38	-26	-1	-3	8	-15	169	163	194	134
Maranhão	-14	-13	-19	-14	36	37	31	35	270	276	259	254
Piauí	-14	-14	-19	-14	-9	-8	0	-16	185	223	221	83
Ceará	-21	-21	-24	-20	-10	-7	-17	-27	192	212	185	103
Rio Grande do Norte	-20	-19	-26	-21	-7	-7	-3	-10	163	163	185	152
Paraíba	-12	-12	-18	-12	-19	-17	-19	-32	173	184	219	113
Pernambuco	-17	-16	-23	-19	6	6	6	5	214	221	258	190
Alagoas	-17	-16	-22	-16	1	6	-12	-7	246	265	287	201
Sergipe	-17	-17	-22	-15	7	11	-5	-3	192	197	241	152
Bahia	-17	-17	-22	-17	-1	1	0	-7	174	189	202	138
Minas Gerais	-27	-28	-33	-25	-13	-12	-18	-13	165	163	225	161
Espírito Santo	-47	-48	-48	-34	9	7	35	10	180	176	237	195
Rio de Janeiro	-23	-23	-36	-29	4	4	-13	1	183	182	184	202
São Paulo	-32	-30	-45	-42	-13	-13	-7	-9	155	150	189	182
Paraná	-44	-46	-48	-35	-15	-19	22	-13	144	141	255	108
Santa Catarina	-46	-46	-45	-44	-25	-27	-2	-22	134	126	209	222
Rio Grande do Sul	-39	-40	-42	-28	-8	-10	22	-10	152	149	241	134
Mato Grosso do Sul	-38	-33	-45	-27	-5	-11	5	-13	165	154	178	152
Mato Grosso	-40	-36	-44	-36	-4	-3	-5	-4	167	164	169	175
Goiás	-37	-38	-36	-40	9	9	18	-5	187	184	205	174
Distrito Federal	-30	-28	-38	-37	0,03	-1	-6	28	69	64	114	70
Total	-20	-20	-25	-18	0,5	-1	17	-5	185	189	224	145

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: Valores acima da média nacional em cinza.

Sudeste, Sul e Centro-Oeste obtiveram, na maioria das UFs, quedas maiores que a média nacional na redução da quantidade de famílias em situação de extrema pobreza (EPO) e de pobreza (PO). Entretanto, ao observarmos o aumento das acima da linha da pobreza (NPO), constatamos que praticamente todos os estados ficam abaixo da média nacional. O Nordeste apresenta a situação mais complexa.

De maneira geral, os estados nordestinos tiveram desempenho abaixo da média na saída de famílias EPO, a maioria dos estados ficou acima da média no balanço da categoria PO e obteve bom desempenho na inclusão de NPO. Na maior parte dos casos, os resultados indicam a existência de um fluxo positivo no deslocamento das famílias entre faixas de renda. Vale reforçar que os valores considerados na análise não incluem as transferências monetárias do PBF ou do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), não sendo possível, assim, atribuir ao pagamento de benefícios as variações de renda observadas. Cabe destacar também, tendo em vista os resultados apresentados, a especificidade que caracteriza a faixa de renda de pobreza (PO), considerando seu aspecto intermediário em relação às demais. Enquanto são observados resultados positivos na redução de famílias em situação de extrema pobreza e aumento das NPO, a faixa de pobreza tende, como será também observado posteriormente, a apresentar resultados díspares, explicados, em grande parte, pela volatilidade constitutiva do padrão de rendimento das famílias de baixa renda, como já mencionado.

3 VARIAÇÃO DA RENDA MÉDIA FAMILIAR

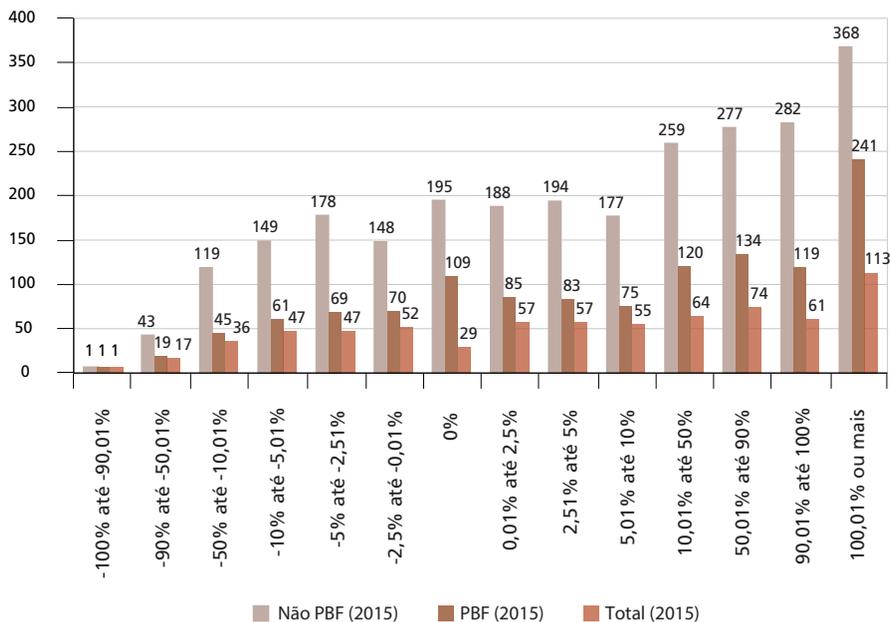
Além de compreender de que forma ocorreram os deslocamentos de famílias entre as diferentes faixas de renda no período analisado, é pertinente também explicitar as variações entre as rendas médias dessas famílias. Nesse sentido, variáveis como recebimento do PBF, sexo, cor/raça/etnia, tipo de público, faixa de renda, região geográfica, entre outras, serão analisadas para entender a ocorrência de maiores ou menores oscilações no rendimento médio das famílias rurais de baixa renda entre 2011 e 2015.

Ao analisar as mudanças da renda média por faixa de variação de renda (aumento, redução ou manutenção) para beneficiários e não beneficiários do PBF é possível perceber que a renda média familiar é afetada tanto pela faixa de variação quanto pelo recebimento ou não do programa (gráfico 4). Como esperado, a renda média das que não são beneficiárias do PBF é sempre maior que das beneficiárias. Além disso, não foram observadas discrepâncias significativas no comportamento das rendas dos três grupos (PBF, não PBF e total) quando considerada a redução, a manutenção ou o aumento destas. As rendas médias acompanharam a variação da renda: quanto maior a queda, menor a renda média, e quanto maior o aumento, mais elevada a renda média.

Todas as regiões do país apresentaram aumento da renda média familiar entre 2011 e 2015. Aquela com maior porcentagem de aumento foi o Sul, com 43% de expansão, acompanhado, respectivamente, das regiões Nordeste (41%), Centro-Oeste (37%), Norte (33%) e Sudeste (31%).

GRÁFICO 4

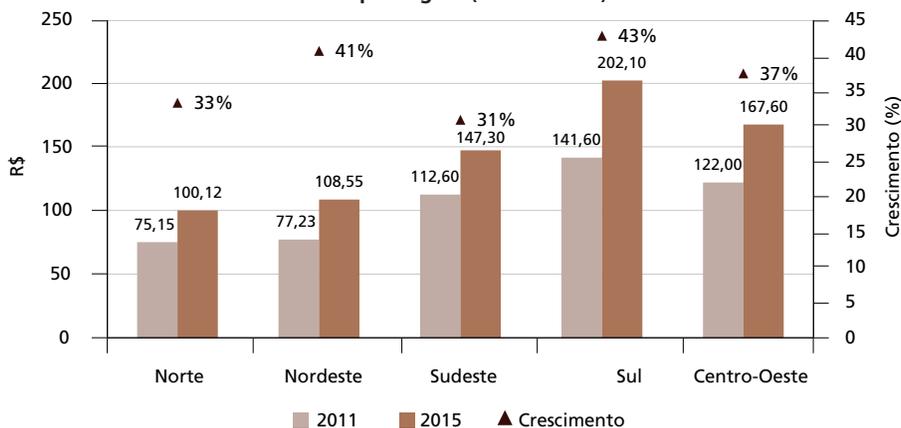
Renda média de famílias beneficiárias e não beneficiárias de PBF segundo sua variação entre 2011 e 2015 (2015)
(Em R\$)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 5

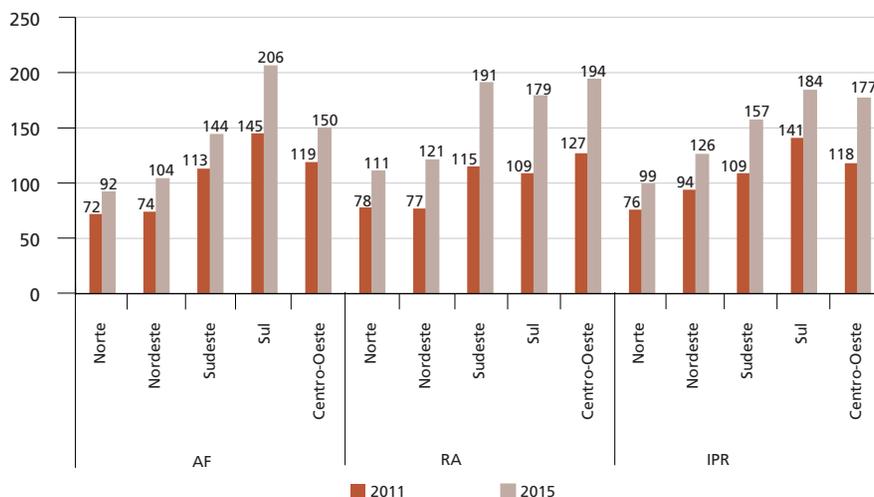
Renda média familiar mensal por região (2011 e 2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A renda média por região do país indica aumentos expressivos no período analisado também para os três tipos de públicos. Os assentados da RA apresentam os maiores aumentos em todas as regiões, com destaque para os valores percentuais das regiões Sudeste e Sul. Os AF apresentam maior porcentagem de aumento na região Sul, enquanto o público da RA teve destaque no Sudeste e o público da IPR apresentou aumento mais significativo no Centro-Oeste (gráfico 6). Considerando todo o país, o público da AF obteve um salto de R\$ 64 para R\$ 115, os assentados da RA passaram de R\$ 65 para R\$ 130 e o público atendido com ações da IPR apresentava a maior renda média, R\$ 72 em 2011, passando para R\$ 129 em 2015. Estes resultados são expressivos, em especial considerando a exclusão dos benefícios de transferência de renda como o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da renda média familiar.³

GRÁFICO 6
Renda média familiar mensal por tipo de público e região (2011 e 2015)
 (Em R\$)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Quando consideradas variáveis como sexo e cor/raça/etnia é possível perceber diferenças entre as rendas médias declaradas, indicando a perpetuação de desigualdades históricas também nos dados da base analisada. Homens têm rendas médias superiores às mulheres em todos os casos, mesmo sendo minoria entre responsáveis familiares, e brancos também possuem renda superior em relação aos demais grupos de cor/raça/etnia.

3. Na próxima seção, serão analisadas as relações da variação com outras variáveis para explicar o que provocou essas alterações na renda declarada pelas famílias.

Um dado chama atenção quando observamos as diferenças entre as rendas médias de famílias em que a/o responsável se identifica como preta/o ou parda/o. Atentando à totalidade da população brasileira, nota-se que o rendimento dos pardos tende a ser superior ao rendimento auferido pelos indivíduos que se declaram pretos (IBGE, 2011). Entretanto, na análise, os responsáveis familiares identificados como pretos apresentaram, em todos os públicos, renda média superior aos pardos. Algumas razões podem ser levantadas para tentar compreender por que isso ocorre. Poderia tanto ser efeito de políticas de reconhecimento, por exemplo, ações voltadas para comunidades quilombolas, como poderia estar relacionado ao fato da identificação de indivíduos pertencentes a povos indígenas estar incluída entre os pardos, contribuindo para redução da renda média destes em função dos menores valores médios auferidos pelos indígenas, ou ainda poderia ser aventada a possibilidade de que haja maior identificação da população que compõe a Base Geral Rural como pardos e não pretos.

TABELA 6

Renda média familiar por tipo de público, sexo e raça/cor (2015)
(Em R\$)

Sexo	Raça/cor	Renda média familiar mensal ¹			
		AF	RA	IPR	Total
Masculino	Branca	192,61	228,74	210,58	199,12
	Preta	152,02	187,49	181,65	162,70
	Amarela	152,16	143,14	189,86	156,50
	Parda	140,53	157,07	175,40	148,60
	Indígena	92,23	118,61	120,88	99,55
	Total	151,46	168,96	180,88	158,62
Feminino	Branca	151,66	152,40	141,25	150,47
	Preta	107,72	135,62	122,74	113,19
	Amarela	106,89	112,15	125,33	110,17
	Parda	104,38	117,36	118,89	108,11
	Indígena	78,49	110,15	88,60	82,19
	Total	115,36	124,24	122,92	117,45
Total	Branca	154,86	160,45	147,52	154,46
	Preta	111,85	142,83	129,01	118,17
	Amarela	110,69	115,51	131,71	114,31
	Parda	107,65	122,35	124,59	112,02
	Indígena	80,04	111,13	92,02	84,13

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

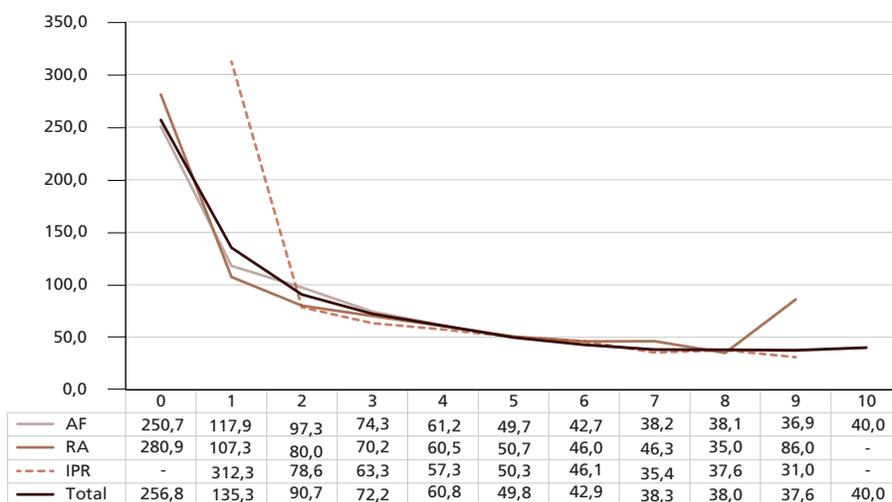
Nota: ¹ Refere-se à renda dos responsáveis pela unidade familiar.

O valor de rendimento médio bem abaixo dos demais, no caso dos indígenas, merece ser destacado como forma de reforçar a indicação de que aspectos étnico-raciais podem ampliar a vulnerabilidade socioeconômica, inclusive entre indivíduos de baixa renda. O único caso em que a renda média dos indígenas se aproxima das demais é quando estão inscritos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e são, portanto, classificados como assentados da RA, o que leva a crer que o fato de estarem inseridos em assentamentos pode contribuir para elevar a renda média, considerando que indígenas assentados teriam acesso às mesmas políticas recebidas pelo conjunto das famílias pertencentes a determinado projeto de assentamento.

A distribuição das rendas médias familiares de cada público de acordo com a quantidade de políticas recebidas demonstra que quanto maior o número de políticas acessadas, menor a renda média do público atendido. Isso nos coloca diante de duas considerações. Em primeiro lugar, como a maior parte dos atendimentos se concentrou no recebimento de uma ou duas políticas, é possível argumentar que as rendas médias de grande parte das famílias situavam-se entre os valores de R\$ 144 e R\$ 273, aproximadamente. Em segundo lugar, ao observar as famílias atendidas com mais de três políticas, nota-se uma queda constante da renda média de acordo com a quantidade de políticas. Esse movimento poderia ser interpretado como evidência da qualidade da focalização do BSM ao privilegiar o atendimento de indivíduos mais pobres com maior número de políticas, potencializando o atendimento multidimensional de vulnerabilidades dessa parcela de famílias.

GRÁFICO 7

Renda média familiar por tipo de público e quantidade de políticas recebidas (2015)
(Em R\$)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A análise da renda média revela que houve incremento em todos os casos observados ao longo do período verificado. Rendas médias mais altas foram encontradas: na região Sul do país; em famílias cujos responsáveis eram homens brancos; em famílias não atendidas pelo PBF; entre aquelas pertencentes ao público atendido por ações do eixo IPR do BSM e que acessaram até duas políticas do plano. De maneira geral, esses resultados dialogam com aspectos majoritários que influenciam os padrões de distribuição de renda no país, como visto no capítulo 2, reproduzindo e perpetuando desigualdades entre a população de baixa renda, e também observados na comparação entre diferentes níveis de rendimento.

A despeito disso, a análise baseada apenas nos valores médios dos rendimentos familiares possui limitações ao dificultar a visualização da heterogeneidade que marca as variações de renda ocorridas entre a população mais vulnerável. Nesse mesmo sentido, as rendas médias não explicam como ocorreu o incremento de renda geral no período observado. Em função destes pontos, a próxima seção examina elementos vinculados especificamente àquelas famílias que apresentaram elevação de renda entre 2011 e 2015.

4 IMPACTO DAS VARIÁVEIS SOBRE AUMENTO DA RENDA

Finalmente, esta seção será dedicada à análise das possíveis relações entre as variáveis associadas ao público rural de baixa renda e o aumento de renda observado entre essas famílias. Foram considerados fatores socioeconômicos, geográficos, demográficos e de recebimento das políticas em relação ao incremento real de renda observado em 1,7 milhão de famílias que apresentaram melhoria de seus rendimentos entre 2011 e 2015.

Inúmeras razões podem ser apontadas para entender o que é capaz de alterar o padrão de rendimento das famílias mais pobres. Isso é particularmente relevante quando a análise é orientada para o grupo que apresentou resultados positivos na dimensão monetária visando entender de que forma a expansão de renda se relaciona com variáveis como recebimento ou não de determinada política pública ou com marcações sociais de gênero, raça ou etnia, por exemplo. Para ampliar o entendimento sobre esta parcela específica do público rural de baixa renda, os resultados a seguir serão apresentados a partir de duas dimensões: variações percentuais de aumento da renda e identificação das variáveis com maior poder de explicação sobre a elevação da renda familiar. Antes, porém, serão descritos os critérios utilizados para delimitar o público da análise em função da definição atribuída à elevação da renda.

4.1 Critérios de definição do aumento de renda e seleção do público

Antes de avançar sobre os aspectos que influenciaram o aumento da renda, foi necessário definir duas referências: o que seria considerado aumento de renda

e, em função deste parâmetro, quais famílias teriam apresentado incremento monetário entre 2011 e 2015. A renda familiar *per capita*, em virtude do padrão do rendimento irregular de famílias de baixa renda devido a trabalhos temporários ou informais,⁴ é calculada pelo sistema do Cadastro Único a partir dos seguintes elementos: remuneração recebida no mês anterior e remuneração recebida nos últimos doze meses.⁵ A partir da contabilização desse rendimento, o aumento real da renda entre 2011 e 2015 foi calculado através do aumento relativo medido pela taxa de crescimento do período.

Como o foco era apenas nas famílias que apresentaram aumento de renda durante o período, foram excluídas da análise aquelas cujo rendimento, em 2015, permaneceu igual ou foi menor do que os valores observados em 2011. Resumidamente, os procedimentos adotados para a seleção das famílias foram a retirada dos valores atípicos (*outliers*) derivados de possíveis erros de preenchimento e o deflacionamento dos valores de 2011 para valores de dezembro de 2015, permitindo observar os ganhos reais obtidos pelas famílias no período.⁶ Feitos esses ajustes, o quantitativo que obteve incremento real de renda no período totalizou 1.754.761 famílias elegíveis, sendo, portanto, as demais 2.096.257 não elegíveis. Dessa forma, as melhorias de renda real entre 2011 e 2015 foram observadas em 45,6% das famílias que compunham a Base Geral Rural.

A distribuição das famílias de acordo com as taxas de crescimento obtidas indica que um quarto obteve incremento real na renda de até 40%, metade delas mais que dobrou sua renda (127%) e 25% mais que quadruplicou o valor da renda real obtida em 2011 (tabela 7). Por se tratar de uma distribuição assimétrica, a mediana é considerada a medida que melhor resume os dados (Tukey, 1977) e foi utilizada nas análises apresentadas ao longo de toda a seção, referindo-se sempre a valores percentuais.

TABELA 7

Medidas-resumo da taxa de crescimento real da renda familiar *per capita*, pós-retirada de *outliers* (2011 e 2015)

Total de famílias	Mínimo	Primeiro quartil	Mediana	Média	Terceiro quartil	Máximo
1.754.761	≅ 0	40,44	127,14	1.539,91	450,16	225.100,00

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Para obter uma melhor visualização do aumento percentual representado pelas medianas de incremento real de renda, a tabela 8 detalha a distribuição das

4. Ver Informe nº 275, de 7 de julho de 2011, disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe275_Nova%20versaoV7_renda_per_capita.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

5. Mais detalhes sobre o cálculo da renda estão descritos no apêndice deste livro.

6. O apêndice deste livro apresenta mais detalhes sobre os procedimentos.

famílias (f) por classe de porcentagem de ampliação. Nela observa-se que 40% das famílias que apresentaram melhorias em seus rendimentos obtiveram aumento superior a 200% em relação aos valores de 2011. Devido à tendência de que a renda dessas famílias seja menor, as porcentagens de aumento observadas foram expressivas, apesar de valores absolutos baixos.

TABELA 8

Distribuição de frequência de acordo com classes da taxa de crescimento real da renda familiar per capita, pós-retirada de outliers (2011 e 2015)

Classe	f	f (%)	F	F (%)
[0, 10[	136.188	7,76	136.188	7,76
[10, 20[	125.413	7,15	261.601	14,91
[20, 30[	97.232	5,54	358.833	20,45
[30, 40[	77.134	4,40	435.967	24,84
[40, 50[	92.836	5,29	528.803	30,14
[50, 60[	56.506	3,22	585.309	33,36
[60, 70[	51.926	2,96	637.235	36,31
[70, 80[	46.147	2,63	683.382	38,94
[80, 90[	51.689	2,95	735.071	41,89
[90, 100[	39.064	2,23	774.135	44,12
[100, 110[	36.897	2,10	811.032	46,22
[110, 120[	36.396	2,07	847.428	48,29
[120, 130[	35.522	2,02	882.950	50,32
[130, 140[	27.004	1,54	909.954	51,86
[140, 150[	28.568	1,63	938.522	53,48
[150, 160[	22.054	1,26	960.576	54,74
[160, 170[	21.094	1,20	981.670	55,94
[170, 180[	20.831	1,19	1.002.501	57,13
[180, 190[	19.576	1,12	1.022.077	58,25
[190, 200[	25.943	1,48	1.048.020	59,72
[200, +[	706.741	40,28	1.754.761	100,00
Total	1.754.761	100,00	-	-

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: A variável f equivale à frequência simples; e F , à frequência acumulada. Ambas se referem ao total de famílias.

4.2 Blocos temáticos e etapas de análise

Com o intuito de facilitar a apresentação dos resultados, os principais achados foram divididos em dois blocos temáticos. O primeiro deles considera a relação entre incremento de renda e variáveis atreladas ao recebimento de políticas do BSM (acesso a políticas) e o segundo contempla a análise entre aumento da renda e variáveis associadas ao perfil socioeconômico familiar (perfil familiar). Cada bloco é composto

por questões específicas, descritas no quadro 1, visando abranger diversas possibilidades explicativas acerca da ocorrência de melhorias nos rendimentos familiares.

QUADRO 1
Síntese lógica da análise

Blocos temáticos	Variáveis de análise	Dimensões de análise	Resultados gerados
Acesso a políticas	Recebimento de cada uma das políticas Arranjo de políticas Combinação de políticas Quantidade de políticas recebidas Políticas recebidas por público	Dimensão 1: mediana do aumento relativo da renda (em porcentagem) Dimensão 2: poder de explicação da variável (R^2 ajustado)	Resultado geral (total de famílias) Resultado por situação de pobreza da família
Perfil familiar	Tipo de público Região e UF Raça/cor e etnia do responsável familiar Sexo do responsável familiar Idade do responsável familiar Quantidade de membros menores de 18 anos Presença de idosos na família Tamanho da família Acesso a serviços básicos		

Elaboração da autora.

Como mencionado, todos os resultados serão apresentados a partir de duas dimensões principais. Inicialmente são descritas as variações da mediana do aumento relativo da renda (dimensão 1) em função das variáveis selecionadas. Dessa forma, são apresentados os valores das medianas de incremento da renda conforme o tipo de política recebido ou aspectos como sexo, cor e raça dos responsáveis familiares, por exemplo. Em seguida, é especificado o poder de explicação da variável (dimensão 2) em relação ao aumento da renda.

Cabe destacar os aspectos que diferenciam esses dois tipos de resultado. Ao apresentar a mediana de aumento relativo da renda, ou a porcentagem de aumento da renda, a preocupação central é demonstrar quanto a renda aumenta em cada situação considerada. Entretanto, um aumento percentual mais alto não pressupõe, necessariamente, que uma variável seja capaz de explicar por que o aumento ocorreu. Além da porcentagem de aumento, é preciso levar em conta o poder de explicação das variáveis sobre a elevação da renda e as diferenças existentes entre elas no que se refere à associação com o aumento da renda familiar.

Ademais, o tratamento dos dados evidenciou não somente a relevância de apresentar os resultados gerais de incremento de renda, mas também a pertinência de identificar se e como o incremento de renda variava quando controladas as faixas de renda ocupadas pela família em 2011 e em 2015. Esses deslocamentos foram identificados na análise como situação de pobreza⁷ e permitiram a explicitação de

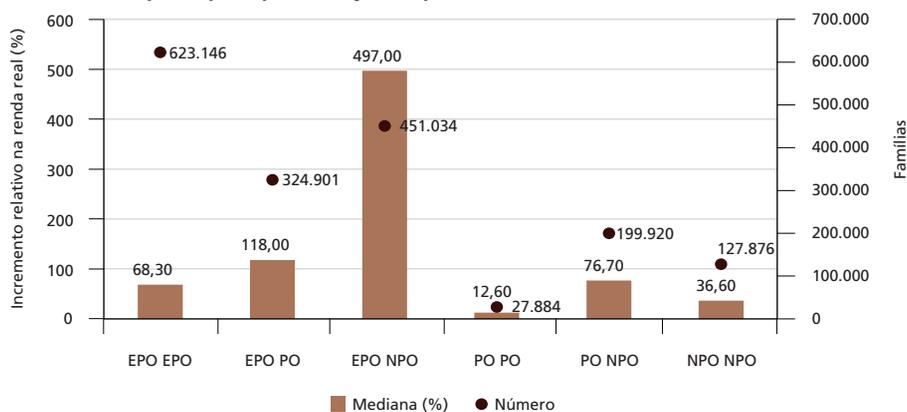
7. A situação de pobreza expressa o movimento das famílias no início e ao fim do painel (2011 e 2015), em relação à EPO, PO e NPO.

resultados distintos em função das trajetórias percorridas pelas famílias entre níveis de renda ao longo do período. Esta abordagem permitiu ainda verificar se as variáveis consideradas atingiam da mesma forma todos os grupos em relação à situação de pobreza ou se apresentavam maior impacto no aumento da renda de grupos específicos.

O gráfico 8, por exemplo, traz a abertura por situação de pobreza da porcentagem de aumento de renda apresentada de maneira agregada na tabela 7. A partir dele, percebe-se que a maior variação encontrada ocorre entre famílias caracterizadas por mudanças positivas entre faixas de renda, ou seja, que melhoram seu nível de renda. A maior variação da mediana de aumento da renda ocorreu entre 451 mil famílias EPO em 2011 que se tornaram NPO em 2015 (497%), seguidas pelas 324 mil que deixaram a condição de extrema pobreza em 2011 e tornaram-se PO em 2015 (118%). Isso significa que de 1,7 milhão de famílias que apresentaram aumento de renda, 44% saíram da extrema pobreza em 2011 em direção à pobreza (EPO PO) e, principalmente, em direção à faixa acima da linha da pobreza (EPO NPO).

GRÁFICO 8

Mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: No início do painel, 2011, e no final, 2015.

Em contrapartida, a situação das famílias que se mantiveram EPO conta com o maior número de casos, 623 mil, ou 35% do total, sinalizando que, apesar dos incrementos medianos em torno de 68% obtidos sobre a renda de 2011, essas melhorias não foram suficientes para que o ganho familiar ultrapassasse o patamar de R\$ 77 reais *per capita*.⁸

8. A mediana geral de aumento da renda ficou em torno de 127%.

É razoável supor que, no âmbito de estratégias como o BSM, resultados monetários considerados mais favoráveis estejam relacionados à verificação de melhorias no nível de renda familiar. Isso pressupõe não apenas a relevância de haver aumento dos rendimentos familiares, mas a pertinência de observar se a elevação monetária foi suficiente para alterar a posição da família em relação às faixas de renda declaradas no ano inicial e final da análise. Restringindo esta ao aspecto monetário, faz sentido indicar como melhor cenário possível aquele em que a situação de pobreza é caracterizada pelo deslocamento de uma família identificada como EPO em 2011 para o grupo de famílias NPO em 2015, situação verificada em 25% do total.

Isso, obviamente, não significa assumir que essa situação seja permanente, e menos ainda estabelecer associações automáticas entre esse resultado e a sustentabilidade no médio e longo prazo da redução dos níveis de pobreza ou extrema pobreza. Considerando sua utilização como referência para direcionamento e acesso a políticas públicas por diversas instâncias governamentais, as faixas de renda funcionam, neste caso, como parâmetro para entender a ocorrência dessas flutuações.

Para realizar a análise da associação do incremento relativo na renda real familiar *per capita* no período de 2011 a 2015 em relação às variáveis definidas nos blocos temáticos (dimensão 2), optou-se pela utilização de modelos de regressão linear. Ao longo da construção desses modelos foram realizados diferentes testes (teste *F* e teste *t*).⁹ O primeiro deles consistiu na análise de variância de um fator, em que só o efeito da variável selecionada era verificado, ou mais fatores, quando era verificado o efeito da situação de pobreza, e o segundo consistiu em identificar a significância estatística de efeitos marginais. Esta influência pode ser “medida” basicamente de duas maneiras, considerando um modelo de efeito aditivo ou um modelo multiplicativo baseado no efeito de interação. Como esperado, a análise de apenas um fator não apresentou valores significativos em relação à maioria das análises.

Em função disso, foram testados os efeitos aditivos e interativos entre as variáveis e os resultados encontrados forneceram subsídios suficientes para que o modelo interativo fosse adotado como mais adequado para o tipo de investigação desejada.¹⁰ Os modelos com efeitos interativos apresentaram melhores resultados pois o recebimento das políticas impacta de forma diferenciada o aumento da renda de acordo com a situação de pobreza em que as famílias estão. Em outras palavras, as políticas agem de forma diferenciada conforme o perfil monetário. Isso reforça o fato de que os fatores, sejam eles políticas públicas ou características socioeconômicas das famílias, influenciam de forma diferenciada o aumento da renda de acordo com a situação de pobreza das famílias.

9. Para verificar a significância estatística da relação entre a variável dependente e as variáveis independentes foi utilizado o teste *F*, e para a significância separadamente de cada variável independente o teste *t* (Neter *et al.*, 2005). Mais detalhes sobre a construção do modelo podem ser vistos no apêndice deste livro.

10. Mais informações no apêndice deste livro, *Apontamentos metodológicos*.

Tendo em vista os limites impostos pela seleção das variáveis analisadas e as especificidades inerentes à base de dados, era essencial considerar, ao menos em parte, a complexidade que permeia a realidade social e assumir como premissa a existência de múltiplas relações de influência entre as variáveis. Prevaleceu como preocupação central a necessidade de ampliar a capacidade do modelo para “enxergar” relações entre diferentes variáveis. Devido à impossibilidade de testar as relações existentes entre todas as variáveis possíveis, a situação de pobreza foi identificada como a aquela com maior poder de afetar os resultados de aumento da renda. Isso significa dizer, por exemplo, que mais do que observar os efeitos do programa Água para Todos, era essencial identificar as variações encontradas em função das diferentes situações de pobreza que caracterizam seus beneficiários.

4.3 Efeito da situação de pobreza sobre o aumento da renda

Vencidos os delineamentos sobre os procedimentos metodológicos que subsidiaram a análise, dois pontos centrais expostos na subseção 4.2 devem ser levados em conta ao longo da apresentação dos resultados. Em primeiro lugar, *valores mais altos de incremento de renda não estão vinculados necessariamente ao maior poder de explicação de uma variável sobre o aumento monetário*. Um aumento mediano de 152% na renda dos beneficiários do Bolsa Verde não significa automaticamente que o programa tenha maior poder de explicação sobre o aumento da renda do público analisado. O segundo ponto diz respeito à importância de entender o efeito das variáveis selecionadas em relação ao aumento da renda observando a situação de pobreza das famílias. Isso quer dizer que *o impacto de políticas ou de aspectos de perfil pode apresentar resultados diferentes quando considerada a trajetória percorrida por essas famílias*. Isso permite que distintos valores percentuais de aumento de renda não sejam interpretados de maneira homogênea e contribui para explicitar aspectos que não seriam visíveis caso essas especificidades não fossem levadas em conta na análise.

Para entender como a situação de pobreza afeta os resultados de impacto das variáveis selecionadas sobre o aumento de renda foi utilizado o teste F , conforme mencionado. Essas equações serão descritas sempre como A (análise de um fator) e $A \times B$ (efeito interativo), como verificado no apêndice deste livro, onde é possível observar que o aumento da renda foi bastante distinto conforme a situação de pobreza das famílias, e o teste F indicou haver diferença significativa entre as situações ($F = 12954,3$, p -valor $<0,001$), explicando 26,96% da variação do incremento relativo da renda.

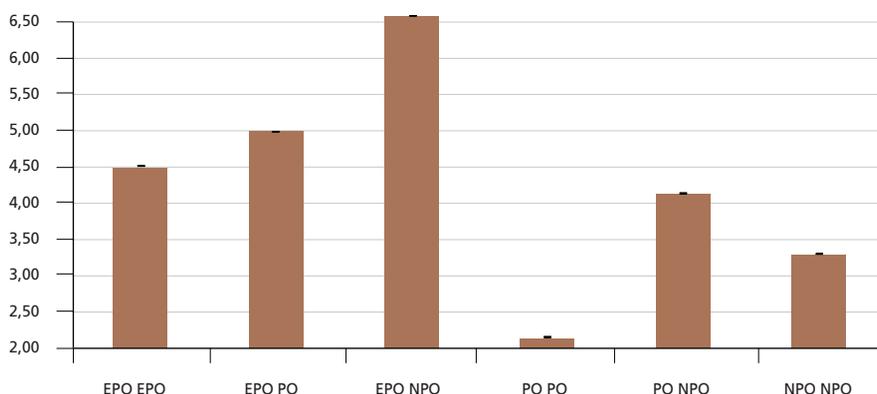
Outra possibilidade para expor esse resultado consistiu em apresentar os valores preditos¹¹ de renda em cada uma das situações de pobreza, conforme o gráfico 9,

11. Mais informações sobre os valores preditos constam no apêndice deste livro, *Apontamentos metodológicos*.

possibilitando a comparação visual dos resultados entre diferentes situações e facilitando o entendimento do efeito de interação. Cabe ressaltar que, para deixar a distribuição mais próxima da distribuição normal, trabalhou-se com a transformação logarítmica na variável dependente. A partir desse gráfico, foi possível confirmar a ocorrência do maior aumento de renda, como era esperado, entre aquelas famílias que obtiveram melhorias mais substanciais na situação de pobreza, deixando a extrema pobreza em direção ao grupo de famílias NPO (EPO NPO).

GRÁFICO 9

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por situação de pobreza (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

No entanto, outras questões emergem a partir dessa abertura. É possível notar que os maiores aumentos ocorreram principalmente entre as famílias que eram EPO em 2011, independentemente da posição que passaram a ocupar em 2015, demonstrando que elas obtiveram maiores aumentos de renda no período. Parte desse aumento teria sido suficiente para alterar a sua faixa de renda e parte não, como o caso das famílias que se mantiveram EPO entre 2011 e 2015 (EPO EPO). E, em consonância com resultados anteriores sobre a faixa de pobreza, famílias que se mantiveram PO (PO PO) apresentaram menores aumentos de renda, enquanto famílias que permaneceram NPO (NPO NPO) ao longo de todo período obtiveram aumentos mais significativos.

Esses resultados corroboram, de certa forma, percepções disseminadas sobre potencialidades e dificuldades de alteração do patamar monetário das famílias de baixa renda. Para além da afirmação óbvia de que a situação de pobreza afeta a possibilidade de melhoria de renda de uma família de baixa renda, a realização do

teste F e o coeficiente R^2 ajustado permitem que sejam explicitadas as diferenças de poder explicativo entre as variáveis.

É possível notar que quando considerado apenas o efeito de um fator (A), como a região, por exemplo, não é verificada relação significativa (teste F e baixo R^2 ajustado A) no que se refere ao aumento da renda (tabela 9). Quando considerado o efeito interativo, entretanto, no qual passa a ser considerada a interação entre região e situação de pobreza da família, a localização geográfica torna-se uma variável importante entre determinadas famílias. Isso significa dizer que, embora não existam, na média, diferenças significativas entre as Grandes Regiões sobre o aumento da renda geral do público da análise, quando controlado o efeito da situação de pobreza, esta passa a ser um fator relevante para explicar o aumento de renda de grupos familiares específicos. Estar na região Nordeste, por exemplo, importa no caso de uma família que deixou a extrema pobreza e tornou-se NPO, como será visto adiante. A mesma constatação se repete para todas as demais variáveis nas quais a situação de pobreza também impacta o poder de explicação das variáveis sobre o aumento da renda, como pode ser observado na tabela 9.

TABELA 9

Testes F de verificação do efeito da situação de pobreza para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala \ln), por variáveis de perfil (2011-2015)

Variável	Apenas A			A + B versus A \times B			R^2 ajustado final
	F	p -valor	R^2 ajust. A	F	p -valor	R^2 ajust. A \times B	
Membros menores de 18 anos	2.919,34	<0,001	0,004	1.111,32	<0,001	0,279	0,279
Tamanho da família	2.909,00	<0,001	0,006	843,30	<0,001	0,277	0,277
UF	161,91	<0,001	0,002	83,37	<0,001	0,272	0,276
Esgotamento sanitário por rede coletora	59,40	<0,001	$\cong 0$	289,00	<0,001	0,273	0,273
Região	91,28	<0,001	$\cong 0$	307,51	<0,001	0,272	0,272
Faixa etária	6.228,10	<0,001	$\cong 0$	643,63	<0,001	0,272	0,272
Grupo etário	6.228,10	<0,001	$\cong 0$	643,63	<0,001	0,272	0,272
Presença de idosos	1.388,75	<0,001	$\cong 0$	492,25	<0,001	0,272	0,272
Lixo coletado (direta ou indiretamente)	30,40	<0,001	$\cong 0$	394,13	<0,001	0,272	0,272
Rede geral de distribuição de água	27,51	<0,001	$\cong 0$	124,41	<0,001	0,271	0,271
Energia elétrica com medidor	5,81	0,016	$\cong 0$	109,59	<0,001	0,271	0,271
Raça/cor/etnia	158,74	<0,001	$\cong 0$	38,23	<0,001	0,270	0,270
Sexo	72,53	<0,001	$\cong 0$	178,66	<0,001	0,270	0,270
Quantidade de políticas	880,53	<0,001	0,003	38,67	<0,001	0,270	0,270
Público	380,60	<0,001	$\cong 0$	32,36	<0,001	0,267	0,267

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

O teste *F* indica os casos em que existe significância estatística na relação entre o incremento da renda e uma determinada variável. Nesse sentido, a quantidade de crianças e jovens na família, controlando o efeito da situação de pobreza, por exemplo, é capaz de explicar o aumento de aproximadamente 28% da variação do incremento da renda familiar no período. Todas as variáveis apresentaram resultados significativos, com porcentagem da variação explicada em torno de 26% a 28% do incremento relativo da renda.

4.4 Bloco temático acesso a políticas: associação entre variáveis de recebimento de políticas do BSM e aumento da renda

Como delineado no capítulo 1, um rol amplo de elementos é apontado como responsável pelos avanços nos indicadores sociais e econômicos alcançados nas últimas décadas no Brasil. Parte das razões estão vinculadas a mudanças econômicas, sociais e culturais que tiveram papel central nas transformações ocorridas desde a década de 1950, como aceleração do processo de urbanização, natureza dos fluxos migratórios, ampliação do acesso a serviços e bens essenciais, mudanças ocorridas nos arranjos familiares, inclusão das mulheres no mercado de trabalho, aumento do valor dos salários, mais formalização e melhoria dos direitos previdenciários e socioassistenciais da população de maneira geral.

Além dessas questões, as políticas públicas têm sido apontadas como instrumentos relevantes para potencializar essas mudanças e, em alguns casos, são apontadas como o principal fator de explicação de melhoria nas condições de bem-estar da população através da garantia de direitos básicos como acesso à saúde, à educação, à moradia, às oportunidades de geração de renda, entre outros. Por mais tentador que seja associar automaticamente o recebimento de determinadas políticas públicas a cenários de ampliação dos rendimentos auferidos pelos núcleos familiares, algumas ressalvas se fazem necessárias para que as possíveis relações entre acesso a políticas e aumento da renda sejam devidamente situadas na discussão proposta.

Em primeiro lugar, o recebimento de uma política pública pode ter efeitos positivos sobre as condições de bem-estar dos indivíduos sem implicar necessariamente aumento da renda monetária, na medida em que outras dimensões também constituem fatores de vulnerabilidades sociais, como acesso precário à água de qualidade ou a formas de escoamento sanitário. O atendimento a carências dessa natureza implica, obviamente, melhoria das condições de bem-estar individual, mas pode não exercer nenhum efeito sobre rendimentos monetários. Outras políticas, no entanto, pressupõem em seu escopo e objetivos resultados que poderiam ser diretamente associados à geração de renda. Nestes casos, a identificação de aumento da renda familiar ocorrido como decorrência do recebimento da política configura um fator de avaliação do desempenho da política. Apesar disso, mesmo em casos dessa natureza, mensurar o aumento de renda pode não ser uma tarefa

simples em função da dinâmica instável que caracteriza os ganhos e gastos das famílias mais pobres.

A segunda ponderação baseia-se nas especificidades que compõem a natureza de programas com as características do BSM. Centrados no atendimento do público pobre e extremamente pobre, haveria uma tendência de direcionamento de suas ações justamente para a parcela da população que enfrenta maiores dificuldades para superar sua condição socioeconômica devido à sobreposição de vulnerabilidades que delinea a realidade dessas famílias. Dessa forma, o aumento de renda entre essas estas seria difícil de acontecer e mais ainda de ser captado. O que não significa, por óbvio, que não tenham havido melhorias na vida dessas pessoas, mas significa assumir a impossibilidade e inadequação de resumir todo avanço à questão monetária.

Em função dessas considerações e como forma de verificar em que medida o recebimento de políticas afeta ou não a variação de renda, ao longo desta subseção, foi analisado o incremento relativo da renda real familiar *per capita* no período de 2011 a 2015 em relação aos seguintes fatores: recebimento de cada uma das políticas do BSM; recebimento de arranjos de políticas (BSM total; BSM sem PBF; BSM somente IPR); quantidade de políticas acessadas; e combinações de políticas recebidas.

4.4.1 Existe diferença no aumento da renda familiar de acordo com a política recebida?

Para entender o efeito isolado das políticas do BSM, foram analisadas as medianas de aumento da renda conforme o recebimento ou não de cada uma delas. Ao observarmos os valores gerais, sem considerar a movimentação das famílias entre faixas de renda, as políticas que apresentaram os maiores aumentos foram os programas Bolsa Verde, Garantia Safra, Água para Todos, Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) (cestas) e Minha Casa Minha Vida (MCMV). Nos dois primeiros casos, o valor pago como benefício do programa Bolsa Verde e as parcelas repassadas pelo Garantia Safra são contabilizados como parte da renda média familiar, explicando, possivelmente, os respectivos incrementos de 152% e 139% observados nos rendimentos de seus beneficiários. Já nas demais políticas, uma hipótese plausível seria que a liberação de recursos, antes utilizados para a compra de água ou outros itens de alimentação e custos empregados com moradia, tenha resultado no aumento da renda disponível da família.¹²

A abertura das famílias conforme o deslocamento entre faixas de renda explicita as diferenças existentes entre os valores médios de incremento de renda de acordo com a política recebida. Como esperado, as famílias EPO em 2011 que se tornaram NPO em 2015 (EPO NPO) apresentaram maiores incrementos de renda, seguidas das famílias EPO em 2011 que se tornaram PO em 2015 (EPO PO). É possível perceber

12. Mais uma vez, a renda analisada exclui os valores de benefícios do PBF e do BSP, portanto, o aumento verificado não considera diretamente os repasses feitos no âmbito desses programas.

ainda a diferença entre a variação de renda observada entre aquelas famílias que foram beneficiadas e aquelas não atendidas pelas políticas, indicando, de maneira geral, um aumento menor de renda entre as famílias atendidas. Retomo o argumento de que, ao invés de significar desempenho negativo dessas ações, este dado fortalece a defesa da focalização de políticas direcionadas àquelas famílias mais pobres, considerando os múltiplos fatores que compõem a situação de vulnerabilidade desse público.

TABELA 10
Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e política (2011-2015)

Política		Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
		Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
PBF	Não	736.564	201,00	57,60	105,00	566,00	12,70	88,30	38,90
	Sim	1.018.197	94,10	69,40	122,00	361,00	12,60	46,30	15,50
Garantia Safra	Não	1.362.080	126,00	68,90	112,00	478,00	12,60	75,20	35,60
	Sim	392.681	139,00	68,10	146,00	632,00	11,60	82,90	41,20
Água para Todos	Não	1.385.439	126,00	68,20	113,00	479,00	12,60	75,00	35,40
	Sim	369.322	137,00	70,60	144,00	627,00	11,80	84,50	41,00
Fomento	Não	1.686.147	128,00	68,30	116,00	496,00	12,60	76,70	36,60
	Sim	68.614	125,00	72,50	146,00	562,00	12,80	71,90	39,50
MCMV	Não	1.681.432	127,00	68,30	118,00	499,00	12,60	76,00	36,60
	Sim	73.329	134,00	77,30	113,00	479,00	12,60	85,70	40,50
Agroamigo	Não	1.528.754	128,00	69,90	116,00	491,00	12,60	76,70	36,60
	Sim	226.007	124,00	62,90	124,00	545,00	12,60	75,40	37,30
Bolsa Verde	Não	1.723.846	127,00	68,30	116,00	497,00	12,60	76,60	36,60
	Sim	30.915	152,00	67,30	154,00	530,00	12,60	84,20	24,90
Cestas (ADA)	Não	1.706.872	127,00	68,30	118,00	497,00	12,60	76,40	36,60
	Sim	47.889	135,00	74,30	122,00	493,00	12,70	80,90	37,70
Luz para Todos	Não	1.614.910	127,00	68,30	117,00	497,00	12,60	76,40	37,10
	Sim	139.851	129,00	68,30	122,00	499,00	12,70	78,20	32,80
MEI	Não	1.708.228	128,00	68,30	119,00	503,00	12,60	77,40	36,90
	Sim	46.533	115,00	68,30	97,00	356,00	12,60	65,60	30,90
Pronatec	Não	1.653.111	128,00	68,30	119,00	508,00	12,60	77,70	36,80
	Sim	101.650	124,00	72,40	110,00	387,00	12,30	66,50	34,50
Crescer	Não	1.520.004	128,00	69,00	117,00	501,00	12,60	77,70	36,60
	Sim	234.757	125,00	66,70	122,00	483,00	11,60	69,70	36,80
Creches (Brasil Carinhoso)	Não	1.718.129	128,00	68,00	117,00	500,00	12,60	77,20	36,70
	Sim	36.632	118,00	86,20	124,00	332,00	10,20	48,10	18,80
Mulheres Mil	Não	1.752.438	127,00	68,30	118,00	497,00	12,60	76,70	36,60
	Sim	2.323	126,00	80,10	127,00	391,00	9,70	61,50	35,20
Ater	Não	1.625.264	127,00	68,30	116,00	495,00	12,60	75,90	36,40
	Sim	129.497	129,00	68,80	125,00	528,00	12,80	87,10	43,60
PAA	Não	1.731.866	127,00	68,30	118,00	499,00	12,60	76,20	36,60
	Sim	22.895	130,00	62,60	98,50	430,00	12,80	89,50	43,80

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: MEI – Microempreendedor Individual; Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego; Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural; e PAA – Programa de Aquisição de Alimentos.

Quando analisado o poder de explicação das políticas em relação ao aumento de renda, observou-se, conforme a tabela 11,¹³ que as políticas com maior poder de associação foram: PBF, Garantia Safra e Água para Todos. Em contrapartida, as políticas que não apresentaram associação com o aumento da renda familiar *per capita* foram: creches (Brasil Carinhoso), Mulheres Mil, Ater e PAA. Longe de pressupor que políticas como apoio à produção via Ater e ampliação dos canais de comercialização ou que ações de ampliação do acesso infantil a creches não tenham impacto sobre a população rural de baixa renda, esses resultados devem ser examinados considerando, principalmente, a dispersão dessas ações no território, a escala e as especificidades do público atendido. A abertura dos efeitos dessas políticas por situação de pobreza ou região do país, por exemplo, apontou resultados diferentes, como será tratado adiante.

TABELA 11

Testes *F* de verificação do efeito da situação de pobreza para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por recebimento de políticas específicas (2011-2015)

Recebimento da política	Apenas A			A + B versus A × B			R^2_{ajustado} final
	<i>F</i>	<i>p</i> -valor	$R^2_{\text{ajus.}}$ A	<i>F</i>	<i>p</i> -valor	$R^2_{\text{ajus.}}$ A × B	
PBF	30.875,13	<0,001	0,017	60.208,27	<0,001	0,274	0,274
Garantia Safra	199,20	<0,001	≅0	339,89	<0,001	0,270	0,270
Água para Todos	72,53	<0,001	≅0	208,68	<0,001	0,270	0,270
Fomento	9,94	0,002	≅0	15,95	<0,001	0,269	0,269
MCMV	110,01	<0,001	≅0	17,18	<0,001	0,269	0,269
Agroamigo	166,45	<0,001	≅0	64,12	<0,001	0,269	0,269
Bolsa Verde	119,48	<0,001	≅0	26,20	<0,001	0,269	0,269
Cestas (ADA)	74,39	<0,001	≅0	0,67	0,639	-	0,269
Luz para Todos	6,30	0,012	≅0	6,30	<0,001	0,269	0,269
MEI	92,58	<0,001	≅0	55,20	<0,001	0,269	0,269
Pronatec	18,51	<0,001	≅0	122,31	<0,001	0,269	0,269
Crescer	164,06	<0,001	≅0	13,83	<0,001	0,269	0,269
Creches (Brasil Carinhoso)	0,61	0,434	-	-	-	-	-
Mulheres Mil	≅0	0,942	≅0	-	-	-	-
ATER	0,01	0,913	≅0	-	-	-	-
PAA	1,64	0,199	≅0	-	-	-	-

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: A variável A corresponde ao modelo da equação A; e A × B, ao modelo da equação interativa.

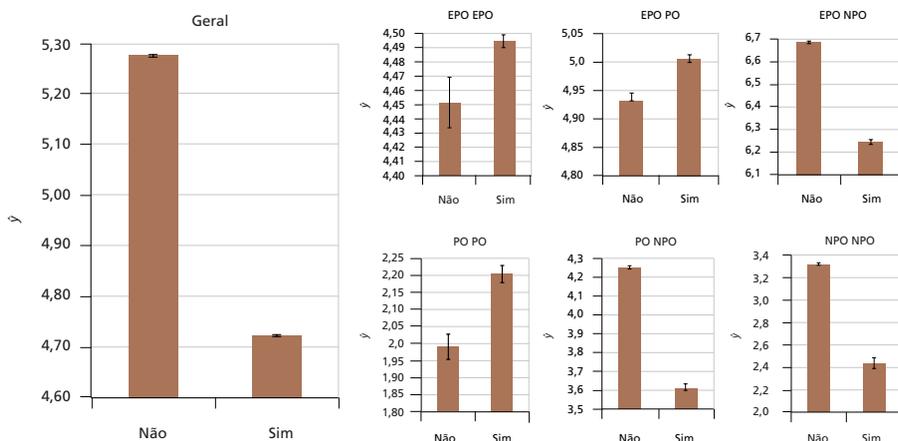
Devido à preponderância do impacto do PBF em relação às demais políticas, o gráfico 10 demonstra as diferenças existentes entre famílias beneficiadas ou não

13. Os modelos de regressão linear foram ajustados com os efeitos de interação da situação de pobreza. Para definir a inserção desses efeitos, foi realizado o teste *F*. Este também foi utilizado para avaliar a significância do efeito marginal da política. Testes significativos (*p*-valor inferior a 5%) indicam que o existe o efeito diferencial no aumento de renda de acordo o recebimento ou não da política e de acordo com o recebimento e a situação de pobreza.

peelo programa e a variação dos resultados conforme a posição inicial e final entre faixas de renda. De maneira geral, desconsiderando a faixa de renda das famílias, o aumento de renda é maior entre aquelas que não são beneficiadas pelo programa. No entanto, o efeito da focalização do PBF se torna bastante evidente quando observamos as mudanças de resultados em função das posições iniciais e finais das famílias. Há a inversão da tendência precisamente entre as mais pobres atendidas pelo PBF, que apresentaram maiores incrementos de renda em relação às famílias não beneficiárias do programa, demonstrando um efeito maior deste sobre o aumento de renda das famílias mais pobres (EPO EPO; EPO PO; PO PO).

GRÁFICO 10

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), segundo recebimento ou não do PBF (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.4.2 Existe diferença no aumento da renda familiar conforme o arranjo de políticas recebido?

Para identificar o arranjo de políticas mais associado ao aumento da renda familiar, foram ajustados modelos de regressão para cada um dos três tipos de arranjo. O primeiro considera todas as políticas do BSM para identificar famílias atendidas por, pelo menos, uma das dez políticas (BSM total). Já o segundo arranjo segue a mesma lógica, mas é excluído o PBF (BSM sem PBF). E o último considera apenas políticas do eixo IPR do BSM (BSM somente IPR). As políticas que constituem cada arranjo estão descritas a seguir.

- BSM total: foram consideradas todas as ações do plano que constavam na base nominal de acompanhamento do BSM. Neste caso, são elas: PBF,

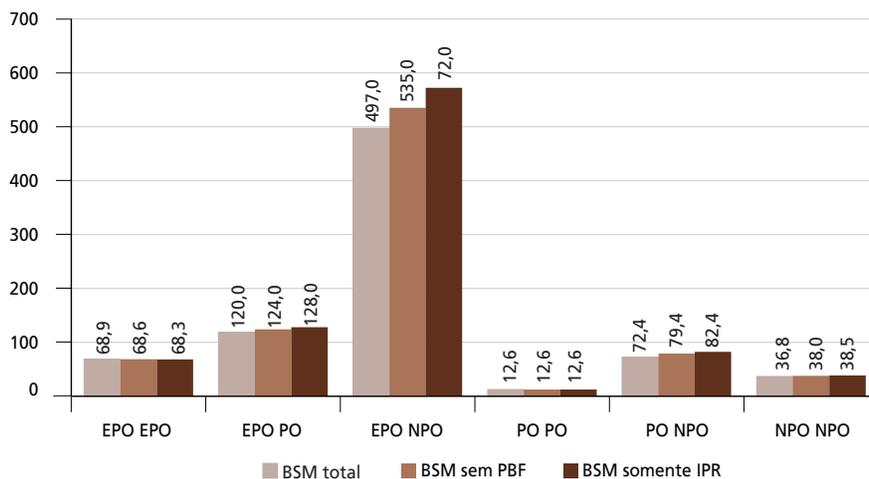
acesso a creches (Brasil Carinhoso), Ater, PAA, Garantia Safra, Agroamigo, Programa de Fomento, Água para Todos, Bolsa Verde, cestas (ADA), Luz para Todos, MEI, MCMV, Mulheres Mil, Pronatec e Programa Crescer.

- BSM sem PBF: o PBF é excluído, possibilitando observar a chegada das políticas sem a influência exercida pelo alto grau de cobertura que caracteriza este programa e que, conseqüentemente, afeta a proporção de cobertura do total de atendimentos.
- BSM somente IPR: o terceiro arranjo foca apenas as políticas que fizeram parte do eixo de IPR (Ater, PAA, Garantia Safra, Agroamigo, Programa de Fomento, Água para Todos, Bolsa Verde, cestas (ADA) e Luz para Todos), permitindo, assim, que fosse visualizada a adesão entre as políticas direcionadas para o meio rural e o público rural de baixa renda.

As maiores elevações de renda foram observadas respectivamente entre os arranjos: BSM somente IPR (134%); BSM sem PBF (131%) e BSM total (120%). Os valores de incremento relativo da renda das famílias de acordo com a situação de pobreza (gráfico 11) demonstram novamente que houve maior diferença no aumento da renda no grupo que apresentou mudanças mais intensas na situação de pobreza, ou seja, entre as famílias EPO em 2011 que se tornaram NPO em 2015 (EPO NPO), em especial no arranjo BSM somente IPR.

GRÁFICO 11

Mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e arranjo de políticas (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Na sequência, a tabela 12 apresenta os resultados da regressão de acordo com o arranjo de políticas. A identificação da situação de pobreza tendeu a aumentar a variação total do aumento da renda, indicando efeitos diferenciados em função da trajetória percorrida pela família. Neste caso, é possível verificar que existe maior associação do BSM somente IPR sobre o aumento da renda do que dos demais arranjos.

TABELA 12
Testes F de verificação do efeito da situação de pobreza para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar per capita (escala ln), por arranjo de políticas (2011-2015)

Arranjo de políticas	Apenas A			A+B versus A x B			R ² ajustado final
	F	p-valor	R ² ajust. A	F	p-valor	R ² ajust. A x B	
BSM total	3.917,59	<0,001	0,002	70,62	<0,001	0,269	0,269
BSM sem PBF	86,96	<0,001	≅ 0	138,71	<0,001	0,269	0,269
BSM somente IPR	222,71	<0,001	≅ 0	368,13	<0,001	0,270	0,270

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

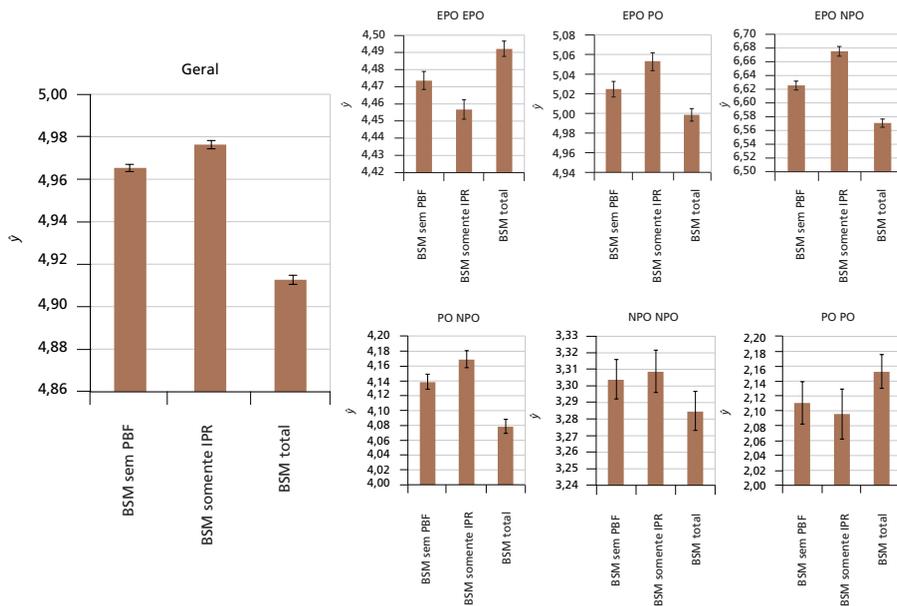
Obs.: A variável A corresponde ao modelo da equação A; e A x B, ao modelo da equação interativa.

A análise detalhada dos valores preditos em cada modelo permite identificar qual arranjo teve maior efeito sobre o aumento da renda em cada grupo de situação de pobreza (gráfico 12). Para o grupo dos que se mantiveram EPO (EPO EPO), o arranjo BSM total apresentou o maior incremento da renda. Para o grupo dos EPO que passaram a ser PO (EPO PO), o arranjo BSM somente IPR obteve maior incremento da renda. E no grupo dos EPO que passaram a ser NPO (EPO NPO) e dos PO que passaram a ser NPO (PO NPO), novamente o arranjo BSM somente IPR teve maior incremento da renda. Por último, no grupo dos que se mantiveram PO (PO PO), não foi observado efeito diferencial entre os arranjos de políticas, assim como entre as famílias que se mantiveram NPO (NPO NPO).

Considerando os resultados, é possível afirmar que o arranjo BSM somente IPR tendeu a ser aquele que mostrou o melhor desempenho em relação às famílias que apresentaram melhoria de sua situação de pobreza (EPO PO, EPO NPO e PO NPO). Esse resultado é particularmente relevante devido à maior associação entre o arranjo formado apenas pelas políticas de IPR e o aumento de renda ocorrido entre o público rural de baixa renda identificado com as populações e territórios que apresentam pior cobertura de políticas governamentais e piores indicadores socioeconômicos, como visto no capítulo 2. Reforça-se, a partir disso, a importância e a pertinência de garantir a expansão da cobertura e o acesso a políticas pensadas para este público como estratégia válida para melhorar as condições de vida da população pobre do meio rural.

GRÁFICO 12

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por situação de pobreza e arranjo de políticas (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.4.3 Famílias atendidas por mais políticas têm maior aumento da renda familiar?

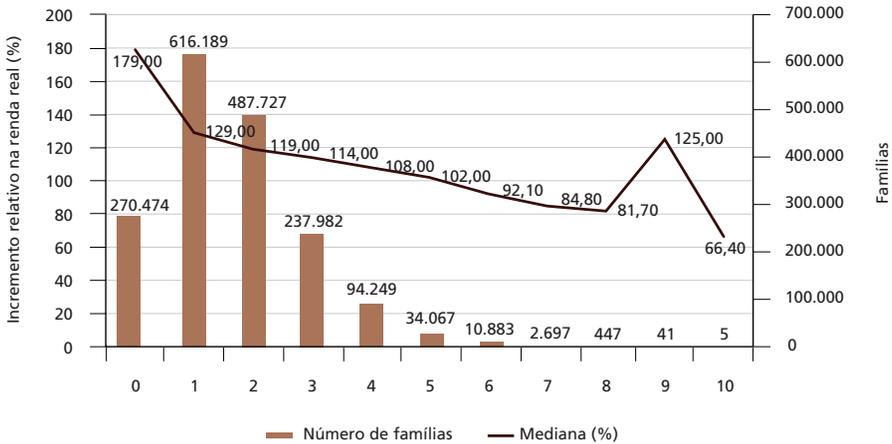
Similarmente à noção de que o acesso a políticas não pressupõe automaticamente maiores ganhos monetários, é preciso também desconstruir a ideia de que quanto maior o número de políticas acessadas por determinado grupo familiar, mais altas serão as taxas de crescimento de sua renda. Os resultados expostos até o momento ofereceram um quadro bem específico no que se refere ao recebimento de políticas e aos padrões de variação da renda entre famílias mais pobres. A análise agregada do efeito da quantidade de políticas sobre o aumento da renda demonstra que quanto mais políticas acessadas, menor o incremento relativo da renda familiar *per capita* (gráfico 13), em consonância com as ressalvas feitas no início desta seção sobre a natureza das ações e do público do BSM e também com os achados sobre renda média dispostos no gráfico 7.

Entretanto, quando consideradas as múltiplas possibilidades de localização das famílias em relação às faixas de renda, é possível perceber que essa tendência geral

não se mantém em todas as situações de pobreza. Verifica-se uma tendência crescente entre número de políticas e aumento da renda no caso das famílias EPO em 2011 que foram para o grupo de PO em 2015 (EPO PO) e entre aquelas que se mantiveram PO (PO PO), indicando que o acesso a um número maior de políticas teria sido positivo sobre o aumento da renda de famílias em situações específicas de pobreza.

GRÁFICO 13

Distribuição da quantidade de políticas por famílias e pela mediana do aumento relativo daquelas que tiveram incremento na renda real familiar per capita (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

E quando examinada a associação entre o número de políticas e os valores preditos de aumento da renda, observa-se que, para os grupos de famílias que se mantiveram EPO (EPO EPO), que eram EPO e passaram a ser NPO (EPO NPO) e que eram PO e tornaram-se NPO (PO NPO), a tendência geral de quanto maior o número de políticas, menor o incremento da renda volta a se repetir. Contudo, entre as famílias EPO que se tornaram PO (EPO PO) ocorre o movimento contrário: quanto maior a quantidade de políticas, maior o aumento de renda. Estes resultados sinalizam a prevalência para a maior parte das situações da tendência de que famílias atendidas por maior número de políticas sejam exatamente aquelas com maiores dificuldades de conseguir aumentos em sua renda devido a um conjunto de vulnerabilidades sociais e econômicas que se perpetuam apesar da expansão da cobertura de políticas públicas.

TABELA 13
Distribuição da quantidade de políticas por famílias e situação de pobreza, em números absolutos e pela mediana do aumento relativo daquelas que tiveram incremento na renda real familiar per capita (2011-2015)

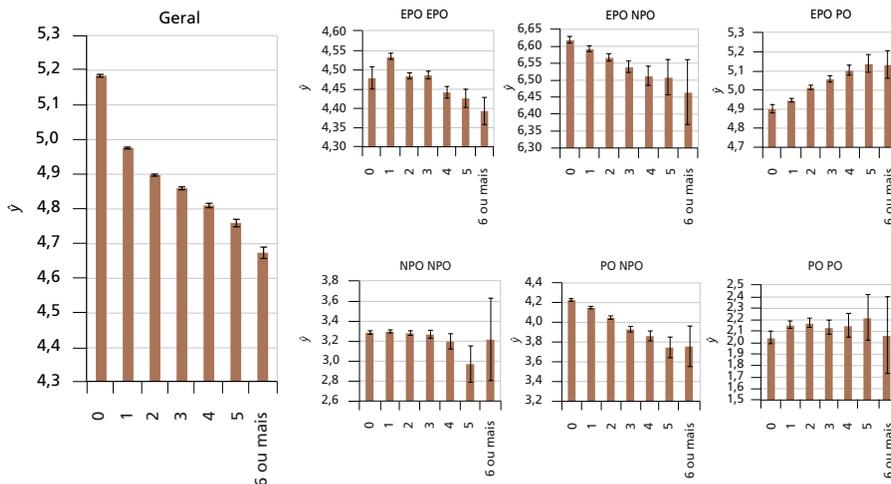
Quantidade de políticas	EPO EPO		EPO PO		EPO NPO		PO PO		PO NPO		NPO NPO	
	Número de famílias	Mediana (%)	Número de famílias	Mediana (%)	Número de famílias	Mediana (%)	Número de famílias	Mediana (%)	Número de famílias	Mediana (%)	Número de famílias	Mediana (%)
0	14.895	55,56	25.737	98,50	119.671	499,31	4.011	12,72	64.507	84,30	41.653	36,60
1	184.723	68,30	127.706	107,91	165.693	502,78	11.676	12,61	74.449	78,17	51.942	37,02
2	214.784	68,30	100.031	122,23	101.890	493,56	7.444	12,56	39.756	69,92	23.822	37,39
3	122.731	70,70	45.999	128,58	42.987	488,20	3.196	11,32	15.126	62,98	7.943	36,64
4	53.916	69,40	17.399	135,88	15.028	488,03	1.141	11,27	4.693	56,85	2.072	32,85
5	22.133	69,01	5.714	147,51	4.440	488,03	307	12,18	1.101	50,37	372	23,57
6	7.609	67,26	1.794	144,10	1.089	487,94	85	8,98	244	46,22	62	40,55
7	1.984	65,97	432	146,29	211	449,97	22	17,80	39	76,37	9	50,88
8	336	66,09	80	142,53	23	443,79	2	4,82	5	65,85	1	101,08
9	31	54,57	9	258,80	1	248,00	0	-	0	-	0	-
10	4	66,22	0	-	1	230,52	0	-	0	-	0	-

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: No início do painel, 2011, e no final, 2015.

GRÁFICO 14

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por situação de pobreza e quantidade de políticas (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.4.4 Qual combinação de políticas tem maior associação com o aumento da renda familiar?

O debate não apenas sobre a importância de garantir a expansão da cobertura de políticas públicas para as parcelas mais pobres da população, mas também sobre o impacto provocado pela adequada integração e articulação entre as variadas ações disponíveis nos âmbitos federal, estadual e municipal é recorrente na esfera das análises e avaliações de políticas públicas e gestão governamental. Uma possibilidade para tentar captar a associação da combinação de políticas e não apenas do acesso isolado a uma ação é criar agrupamentos de políticas em função de lógicas similares, objetivos convergentes ou mesmo execução articulada entre ações. Dessa forma, entendendo que cada política possui um escopo específico e destina-se a enfrentar determinada questão, julgou-se necessário apresentar as diferenças existentes no atendimento das famílias por duas ou três políticas combinadas.

Para viabilizar a identificação das combinações de políticas relacionadas ao aumento da renda familiar foram criados 31 agrupamentos. A tabela 14 apresenta o número de famílias e o incremento de renda de acordo com a combinação de políticas e demonstra que os maiores incrementos (análise descritiva) foram observados entre combinações compostas pelo programa Bolsa Verde e pelo Programa de Fomento, e o menor, por sua vez, foi observado entre aquelas que tinham em sua composição o

PBF. É razoável supor que este resultado decorra da inclusão dos benefícios pagos pelo programa Bolsa Verde e o Programa de Fomento no valor total da renda familiar e da não consideração dos valores recebidos no âmbito do PBF sobre a renda declarada.

TABELA 14

Distribuição da combinação de políticas por número de famílias, mediana do aumento relativo e testes *F* para verificação da significância do ajuste de acordo com a combinação de políticas, para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*) (2011-2015)

Análise descritiva			Análise inferencial			
Combinação de políticas	Número de famílias	Mediana (%)	Combinação de políticas	<i>F</i>	<i>p</i> -valor	<i>R</i> ² ajustado
Água para Todos e Bolsa Verde	1.498	226,74	PBF e IPR	59.431,71	<0,001	0,271434
PAA e Bolsa Verde	574	187,04	PBF e Garantia Safra	59.129,11	<0,001	0,270426
Fomento e Bolsa Verde	357	147,69	PBF e Água para Todos	59.088,02	<0,001	0,270289
Fomento e PAA	1.499	140,37	PBF e Agroamigo	59.059,34	<0,001	0,270193
Água para Todos e Garantia Safra	156.679	138,90	Água para Todos e Garantia Safra	58.984,97	<0,001	0,269945
Ater e Água para Todos	37.107	132,38	PBF e Ater	58.937,27	<0,001	0,269785
Ater e Bolsa Verde	679	132,33	Garantia Safra e Agroamigo	58.923,79	<0,001	0,269740
Ater e Garantia Safra	48.570	129,02	Ater e Garantia Safra	58.914,37	<0,001	0,269709
Água para Todos e Agroamigo	73.531	128,56	Água para Todos e Agroamigo	58.909,16	<0,001	0,269691
Água para Todos e PAA	4.262	127,79	Ater e Água para Todos	58.904,84	<0,001	0,269677
Garantia Safra e Agroamigo	97.682	126,03	PBF e Fomento	58.903,80	<0,001	0,269673
PAA e Garantia Safra	4.644	125,61	Ater, Fomento e Garantia Safra	58.902,30	<0,001	0,269668
Ater e PAA	3.996	125,58	PBF e PAA	58.902,26	<0,001	0,269668
Fomento e Água para Todos	22.927	121,77	Fomento e Garantia Safra	58.902,21	<0,001	0,269668
Ater, Fomento e PAA	1.016	121,71	Ater e Agroamigo	58.900,69	<0,001	0,269663
Fomento e Garantia Safra	32.319	121,04	Fomento e Água para Todos	58.899,38	<0,001	0,269659
Ater e Fomento	56.056	120,58	Ater, Fomento e Água para Todos	58.898,58	<0,001	0,269656
Ater e Fomento e Água para Todos	19.108	119,01	Ater e Fomento	58.895,69	<0,001	0,269646
PAA e Agroamigo	3.989	118,97	Ater, Fomento e Agroamigo	58.893,26	<0,001	0,269638
Ater e Agroamigo	27.484	117,90	Fomento e Agroamigo	58.892,46	<0,001	0,269635
Ater, Fomento e Garantia Safra	26.944	117,66	PAA e Agroamigo	58.890,44	<0,001	0,269629
Fomento e Agroamigo	14.650	105,09	Água para Todos e Bolsa Verde	58.887,81	<0,001	0,269620
Ater, Fomento e Agroamigo	13.393	104,68	Ater e PAA	58.887,60	<0,001	0,269619
Ater, Fomento e Bolsa Verde	244	98,96	PAA e Garantia Safra	58.887,00	<0,001	0,269617
PBF e Água para Todos	205.808	95,72	Água para Todos e PAA	58.886,53	<0,001	0,269616
PBF e IPR	559.274	94,16	Ater e Bolsa Verde	58.884,72	<0,001	0,269610
PBF e Fomento	55.619	94,11	Fomento e Bolsa Verde	64.772,62	<0,001	0,269608
PBF e Garantia Safra	237.585	93,07	Ater, Fomento e Bolsa Verde	71.969,46	<0,001	0,269607
PBF e Ater	84.770	92,71	PAA e Bolsa Verde	64.772,16	<0,001	0,269606
PBF e PAA	12.427	88,61	Fomento e PAA	58.883,55	<0,001	0,269606
PBF e Agroamigo	140.171	85,34	Ater, Fomento e PAA	58.883,51	<0,001	0,269606

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. Os modelos são referentes à regressão com a presença do termo de interação com a situação de pobreza.

2. A análise descritiva está ordenada pela mediana e a inferencial pelo *R*² ajustado.

Em convergência com a chegada de políticas e o perfil rural do público analisado, as combinações entre duas ou mais políticas de inclusão produtiva rural apresentaram resultados mais positivos de incremento da renda entre seus beneficiários, demonstrando a relevância da articulação entre ações de apoio à produção rural e acesso a bens e insumos como estratégia possível para ampliar a renda auferida por essas famílias. Apesar da potencial contribuição dessas políticas para a melhoria percentual da renda das famílias mais pobres, a partir dos modelos de regressão, as combinações de políticas mais associadas ao aumento da renda (análise inferencial) indicaram a preponderância do PBF entre as combinações com maior poder de explicação sobre a elevação da renda familiar (tabela 14).

Apesar de soar contraditório, este resultado deriva da necessidade de separar o efeito das políticas sobre a renda em dois aspectos. Existe um efeito imediato de aumento da renda no momento em que uma família passa a receber determinado benefício (como os casos do Fomento ou Bolsa Verde), entretanto isso não significa que haja maior associação entre o recebimento das políticas e o aumento da renda familiar, o que seria o segundo aspecto. Nesse sentido, o recebimento do PBF contribui de maneira mais forte ou está mais associado aos casos de aumento da renda observados do que o Bolsa Verde, embora este contribua para um aumento imediato do valor da renda computada. Dessa forma, apesar do Fomento ou do Bolsa Verde contribuírem para ampliar o quanto ela aumenta, a associação entre políticas e aumento da renda está atrelada ao recebimento do PBF, mostrando a relevância do programa para explicar a redução os índices de pobreza e extrema pobreza.

4.4.5 Qual política é mais eficaz por tipo de público?

Para descobrir se havia diferença na associação entre o tipo de política e o tipo de público atendido, foram aplicados modelos de regressão capazes de verificar o efeito das políticas segundo a situação de pobreza. Na tabela 15, o efeito positivo significa que o recebimento da política resultou em aumento maior da renda em relação às famílias que não a receberam. Consequentemente, o efeito negativo indica o inverso, e o efeito não significativo indica que não há diferença estatística no aumento da renda entre as famílias que receberam e as que não receberam a política.

PBF, Agroamigo, MEI e Crescer apresentaram efeito negativo para os três públicos analisados. Em contrapartida, a ação de cestas e o Garantia Safra foram positivos nos três casos. Por sua vez, o Programa de Fomento, MCMV e Água para Todos apresentaram efeito positivo para dois dos três públicos e o público de assentados da RA foi o único para o qual o Programa Bolsa Verde e o PAA apresentaram efeito positivo.

TABELA 15

Análise dos efeitos das políticas sobre o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por tipo de público e situação de pobreza (2011-2015)

Tipo de público	Política	R^2_{ajust} (%)	Situação de pobreza						
			Geral	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
AF	PBF	27,10	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Negativo
	Fomento	26,68	*	Negativo	Positivo	Positivo	*	*	*
	MCMV	26,68	Positivo	Positivo	*	Negativo	*	Positivo	Positivo
	Agroamigo	26,70	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	*	Negativo	*
	Água para Todos	26,74	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo
	Bolsa Verde	26,67	Negativo	Negativo	Positivo	*	*	*	*
	Cestas (ADA)	26,67	Positivo	*	Positivo	Positivo	*	*	Positivo
	Creches (Brasil Carinhoso)	26,71	*	Positivo	Positivo	Negativo	*	Negativo	Negativo
	Luz para Todos	26,67	*	Negativo	*	Positivo	*	Positivo	Negativo
	MEI	26,69	Negativo	Positivo	Negativo	Negativo	*	Negativo	Negativo
	Mulheres Mil	26,67	*	Positivo	*	Negativo	*	*	*
	Pronatec	26,70	Negativo	Positivo	Negativo	Negativo	*	Negativo	Negativo
	Ater	26,68	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo
	Crescer	26,69	Negativo	Negativo	*	Negativo	*	Negativo	*
	PAA	26,68	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo	*	Positivo	Positivo
Garantia Safra	26,79	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	
RA	PBF	28,13	Negativo	*	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Negativo
	Fomento	27,67	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	*	*	*
	MCMV	27,66	*	*	*	*	*	Positivo	*
	Agroamigo	27,66	Negativo	*	*	*	*	Negativo	*
	Água para Todos	27,68	Positivo	*	Positivo	Positivo	*	*	Positivo
	Bolsa Verde	27,67	Positivo	Negativo	Positivo	*	*	*	*
	Cestas (ADA)	27,66	Positivo	Positivo	*	*	*	*	*
	Creches (Brasil Carinhoso)	27,67	Negativo	*	Positivo	Negativo	*	Negativo	*
	Luz para Todos	27,66	*	*	*	*	*	*	*
	MEI	27,66	Negativo	*	*	Negativo	*	Negativo	*
	Mulheres Mil	27,66	*	*	*	*	*	*	*
	Pronatec	27,70	*	Positivo	*	Negativo	*	Negativo	*
	Ater	27,66	*	Positivo	Positivo	*	*	*	*
	Crescer	27,66	Negativo	*	*	Negativo	*	Negativo	*
	PAA	27,67	Positivo	Positivo	*	*	*	Positivo	Positivo
Garantia Safra	27,70	Positivo	*	Positivo	Positivo	Negativo	*	Positivo	

(Continua)

(Continuação)

Tipo de público	Política	R ² _{ajust} (%)	Situação de pobreza						
			Geral	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
IPR	PBF	28,26	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Negativo
	Fomento	27,80	Positivo	Positivo	Positivo	*	*	*	*
	MCMV	27,88	Positivo	Positivo	Positivo	Positivo	*	*	Negativo
	Agroamigo	27,80	Negativo	Negativo	Negativo	Negativo	*	Negativo	*
	Água para Todos	27,84	Negativo	*	Positivo	Positivo	Negativo	*	Positivo
	Bolsa Verde	27,80	Negativo	Negativo	*	Negativo	*	*	*
	Cestas (ADA)	27,79	Positivo	Positivo	*	Negativo	*	*	*
	Creches (Brasil Carinhoso)	27,81	*	Positivo	*	Negativo	*	Negativo	*
	Luz para Todos	27,82	*	*	Negativo	Negativo	*	Negativo	Negativo
	MEI	27,81	Negativo	*	Negativo	Negativo	*	Negativo	*
	Mulheres Mil	27,78	*	*	*	Negativo	*	*	*
	Pronatec	27,81	*	Positivo	*	Negativo	*	Negativo	*
	Ater	27,79	Positivo	Positivo	*	Negativo	*	*	*
	Crescer	27,81	Negativo	*	Negativo	Negativo	*	Negativo	*
	PAA	27,78	*	*	*	*	*	*	*
	Garantia Safra	27,81	Positivo	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Positivo	*

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

2. * Indica que não existe diferença significativa entre as famílias que receberam ou não a política.

De modo geral, a abertura por situação de pobreza revela duas questões. Em primeiro lugar, as políticas possuem efeito positivo majoritariamente entre trajetórias iniciadas nos estratos inferiores de renda (EPO) em direção à pobreza (PO) e, especialmente, em direção à faixa de não pobreza (NPO). Em segundo lugar, um número maior de políticas está positivamente associado ao aumento de renda do público da agricultura familiar, independentemente da situação de pobreza, quando comparado com os assentados e os atendidos pelas ações de IPR do BSM.

4.5 Bloco temático perfil familiar: associação entre variáveis de perfil socioeconômico e aumento da renda

Neste bloco, serão analisadas as possíveis associações do incremento relativo na renda real familiar *per capita* entre 2011 e 2015 de acordo com variáveis ligadas à localização geográfica, à composição familiar, às características dos responsáveis familiares bem como aos aspectos socioeconômicos indicados pelo acesso a serviços básicos, além, é claro, do próprio movimento entre faixas de renda das famílias no período.

Como visto no capítulo 2 e nas demais seções deste capítulo, apesar dos avanços, diferentes aspectos podem afetar as possibilidades de mobilidade social e as oportunidades de geração de renda ou melhoria de indicadores sociais das famílias mais pobres. Nesse sentido, a intenção desta subseção é compreender de que maneira essas clivagens estão relacionadas com as famílias que obtiveram ganhos de renda no período.

4.5.1 Qual tipo de público apresentou maior aumento de renda familiar?

O público da RA apresentou o maior aumento percentual de renda, 144%, durante o período, seguido do público da IPR (130%) e dos AF (125%). O detalhamento por situação de pobreza revela, no entanto, algumas discrepâncias em relação aos resultados gerais. O público de IPR apresenta os maiores aumentos tanto entre famílias que se mantiveram EPO (EPO EPO) quanto naquelas que se tornaram NPO (EPO NPO). Já os assentados apresentam maiores medianas entre as famílias EPO que se tornaram PO (EPO PO), PO que se tornaram NPO (PO NPO) e que se mantiveram NPO. Os valores de aumento da renda dos AF são os mais baixos, exceto entre os NPO NPO e os EPO EPO.

TABELA 16

Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e tipo de público (2011-2015)

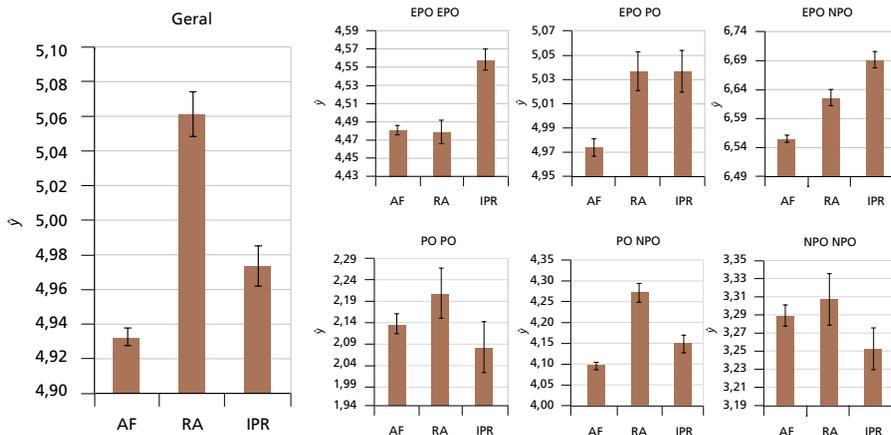
Tipo de público	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
AF	1.282.890	125,02	68,02	114,91	488,03	12,56	74,02	36,75
RA	226.488	144,66	67,84	123,87	513,37	12,78	87,99	38,38
IPR	245.383	130,44	72,40	122,24	555,62	12,61	80,37	34,89

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

O exame dos valores preditos corrobora, de maneira geral, o resultado já indicado pelas medianas: os assentados da RA tiveram o maior incremento relativo da renda, exceto nas situações de pobreza EPO EPO e EPO NPO, como pode ser observado no gráfico 15.

GRÁFICO 15

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por situação de pobreza, raça/cor do responsável por receber o benefício e tipo de público (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.5.2 Quais regiões e UFs apresentaram maiores aumentos da renda familiar?

A região Centro-Oeste apresenta os maiores aumentos de renda familiar (132,3%), seguida de perto pelo Nordeste (131,6%). Considerando o número absoluto de famílias que compõem as duas regiões, o desempenho do Nordeste, que conta com mais de 1,1 milhão de famílias, pode ser considerado superior ao verificado no Centro-Oeste, onde estão situadas 66 mil famílias que obtiveram ganhos de renda. As regiões Norte (126,6%) e Sul (126%) apresentam medianas próximas e o Sudeste (117,8%) teve o menor aumento em comparação com as demais áreas, apesar de ser a segunda região em número de famílias com aumento de renda (tabela 17).

Seguindo a tendência geral, as famílias EPO NPO apresentaram os maiores valores de incremento da renda em todas as regiões. A região Nordeste apresenta valores mais elevados entre as EPO que se tornaram NPO (EPO NPO) e também, embora a diferença seja menor, entre famílias EPO que se tornaram PO (EPO PO). A região Sul apresentou os melhores resultados entre famílias que saíram da pobreza (PO NPO) e entre as que se mantiveram NPO (NPO NPO) no período. Chama atenção o desempenho da região Centro-Oeste nos casos de famílias que se mantiveram na extrema pobreza (EPO EPO).

TABELA 17

Distribuição da mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e UF (2011-2015)

Região/UF	Situação de pobreza (%)						Geral (%)	Número de famílias
	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO		
Norte	66,87	123,87	432,32	12,74	72,92	32,10	126,66	220.503
Rondônia	68,30	93,45	360,57	12,78	75,18	28,16	127,53	21.500
Acre	108,76	150,92	429,38	12,61	65,52	36,64	160,55	11.031
Amazonas	69,42	137,91	432,32	12,68	66,34	31,66	126,03	41.758
Roraima	69,75	123,04	472,96	12,61	93,15	50,97	173,71	7.745
Pará	58,51	123,04	432,32	12,61	71,01	31,92	119,77	110.298
Amapá	82,47	122,23	380,27	11,98	72,60	50,23	135,86	5.350
Tocantins	140,86	123,87	514,87	12,61	80,83	34,89	154,87	22.821
Nordeste	67,26	128,77	569,91	12,29	78,19	36,60	131,65	1.133.426
Maranhão	61,76	153,68	606,11	12,15	74,02	34,89	120,97	142.806
Piauí	68,15	168,01	671,34	11,98	77,19	34,62	155,11	93.366
Ceará	66,44	123,04	555,14	11,70	83,14	41,60	127,80	252.542
Rio Grande do Norte	78,69	113,58	532,23	12,29	80,44	38,26	131,14	58.803
Paraíba	90,01	143,08	670,55	11,45	61,46	34,62	148,90	73.188
Pernambuco	62,86	115,57	488,03	12,56	77,67	41,06	130,12	144.450
Alagoas	61,65	127,76	488,03	12,06	57,57	33,99	126,01	46.420
Sergipe	67,48	117,15	489,52	12,53	70,34	34,89	125,76	35.354
Bahia	68,49	126,77	572,83	12,56	81,97	33,29	132,33	286.497
Sudeste	76,46	90,15	401,83	12,56	69,13	34,89	117,84	221.723
Minas Gerais	63,61	87,02	422,61	12,56	70,48	36,38	111,93	127.284
Espírito Santo	52,60	74,55	301,48	12,61	71,66	39,17	103,60	19.693
Rio de Janeiro	126,27	109,09	363,32	12,61	59,76	23,68	138,47	23.837
São Paulo	120,58	98,01	420,42	12,61	66,84	31,48	126,27	50.909
Sul	76,05	86,56	394,60	12,78	87,61	44,68	126,00	112.360
Paraná	67,26	80,70	332,81	12,68	77,90	37,91	108,94	43.865
Santa Catarina	119,70	94,02	420,87	12,72	89,74	46,40	131,72	18.110
Rio Grande do Sul	73,97	87,10	436,92	12,78	97,63	50,94	145,18	50.385
Centro-Oeste	118,97	95,51	391,25	12,78	76,70	34,33	132,33	66.749
Mato Grosso do Sul	201,71	109,99	426,70	12,78	83,45	40,08	149,45	14.425
Mato Grosso	99,73	87,05	385,20	12,78	81,64	34,33	125,43	23.364
Goiás	94,11	88,05	374,28	12,78	70,54	31,92	126,86	24.362
Distrito Federal	185,02	135,28	392,58	12,78	55,36	27,91	135,15	4.598

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

As tendências de decréscimo, crescimento e estagnação em cada situação de pobreza corroboram a indicação de que maiores aumentos de renda ocorreram

entre famílias que eram mais pobres em 2011 e melhoraram de situação (EPO NPO e EPO PO) localizadas na região Nordeste, e entre famílias em melhores condições (PO NPO e NPO NPO) que viviam na região Sul do país.

Esses resultados podem ser explicados por inúmeros aspectos, em geral relacionados às formas por meio das quais as desigualdades regionais afetam a efetividade dos instrumentos de redução da pobreza e geração de renda implementados durante certo período. Análises complementares não abordadas neste trabalho contribuem para explicar os motivos dessa diferença e, em função disso, serão objeto de estudos posteriores. Entretanto, de maneira geral, é possível alegar que os resultados encontrados reafirmam tendências já trazidas por estudos anteriores sobre as desigualdades regionais existentes entre o Nordeste e o Sul em razão das discrepâncias nos fluxos de investimentos públicos e privados direcionados às regiões ao longo de muitas décadas de políticas de desenvolvimento econômico concentradas na porção centro-sul do Brasil, assim como reafirmam a disparidade intra e inter-regional existente entre indicadores socioeconômicos e na oferta de serviços e bens essenciais (Arretche, 2015b; Marques, 2015; Coelho e Dias, 2015; Medeiros, Souza e Castro, 2015).

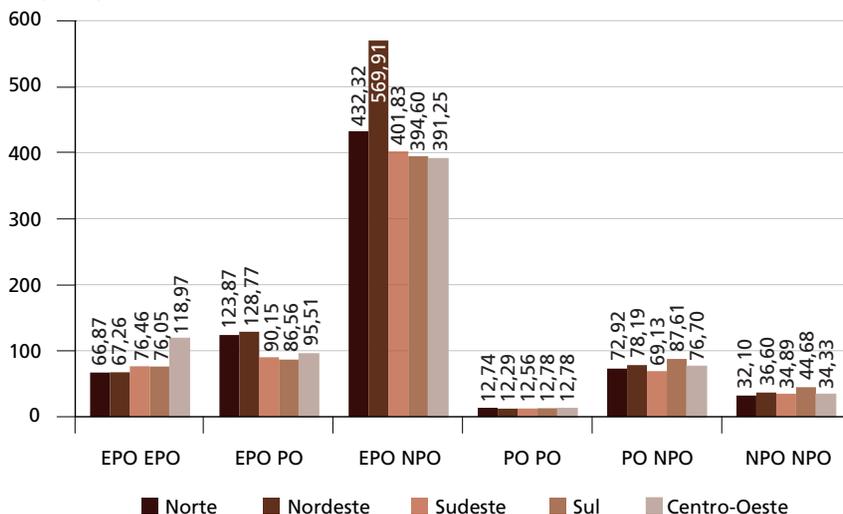
No mesmo sentido, a análise por UF também requer um olhar específico sobre as particularidades de cada estado, mas, de maneira geral, os dados confirmam os maiores incrementos de renda concentrados nas famílias mais pobres, principalmente entre as EPO NPO. Entre estas, os estados que mais se destacam pertencem à região Nordeste, principalmente Piauí e Paraíba, e entre as famílias EPO PO, além do Piauí, figuram ainda Maranhão, Acre e Distrito Federal com incrementos de renda mais altos (tabela 17).

Diferentemente dos dados de porcentagem de aumento, a análise do poder de explicação dos estados sobre o aumento de renda das famílias EPO e NPO mostra que este é maior na Paraíba, em Tocantins, no Piauí e no Distrito Federal. E entre as famílias EPO PO, apresentam maior associação, respectivamente, as seguintes UFs: Distrito Federal, Acre, Mato Grosso do Sul, Piauí e Tocantins.

É possível concluir então que a região Nordeste tende a apresentar os melhores resultados no caso das famílias mais pobres e que os estados que apresentaram maior associação com elevações de renda não estão localizados na região centro-sul do país. Estes resultados são importantes ao se contraporem à tendência geral de que essas regiões permaneçam sendo aquelas não priorizadas, com menor acesso e oferta de políticas e atendidas por último. No caso das famílias que obtiveram aumento de renda, assim como no caso geral daquelas analisadas, como demonstrou a pesquisa sobre a chegada de políticas feita no capítulo 4, as regiões Norte e Nordeste foram objeto de direcionamento prioritário de ações.

GRÁFICO 16

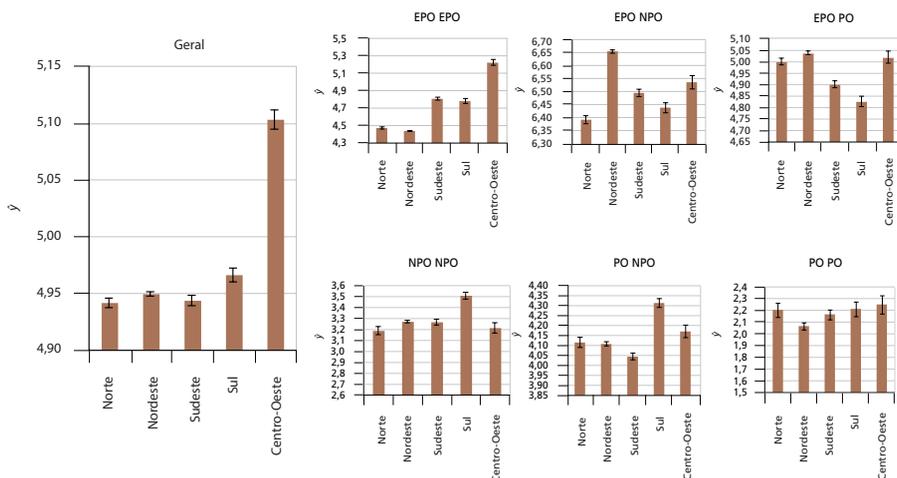
Distribuição da mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e Grande Região (2011-2015) (Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 17

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala ln), por situação de pobreza e Grande Região (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

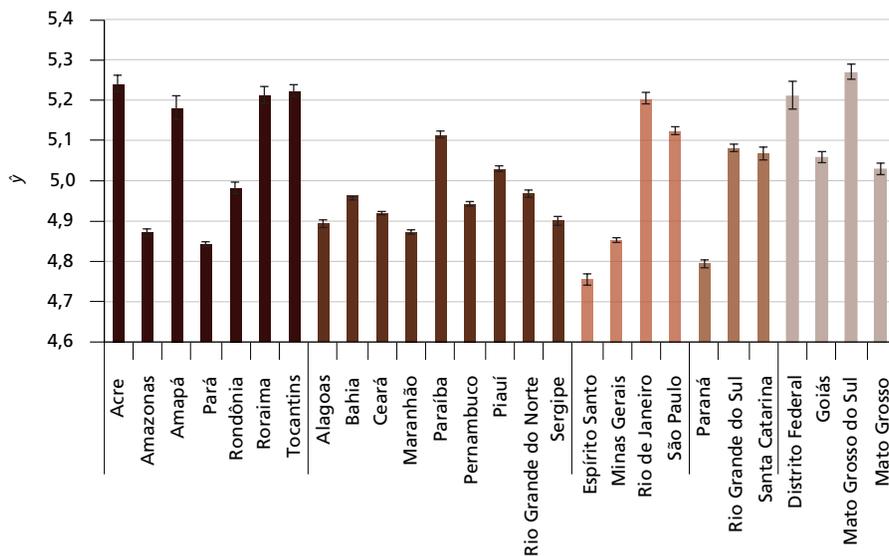
Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

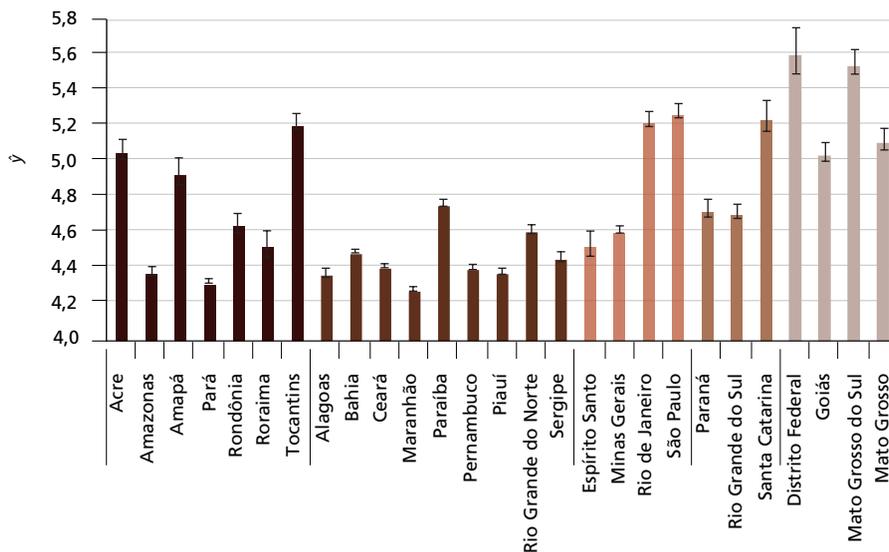
3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

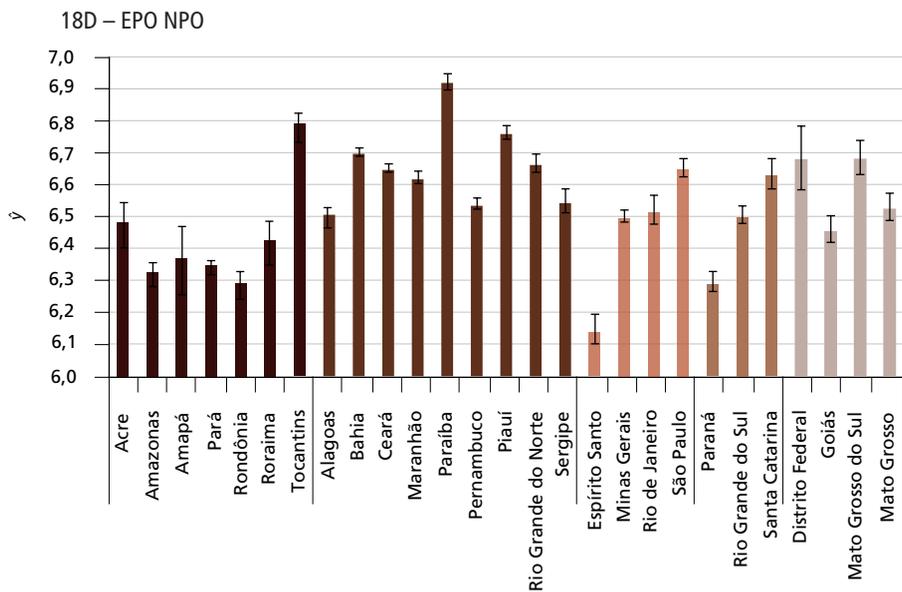
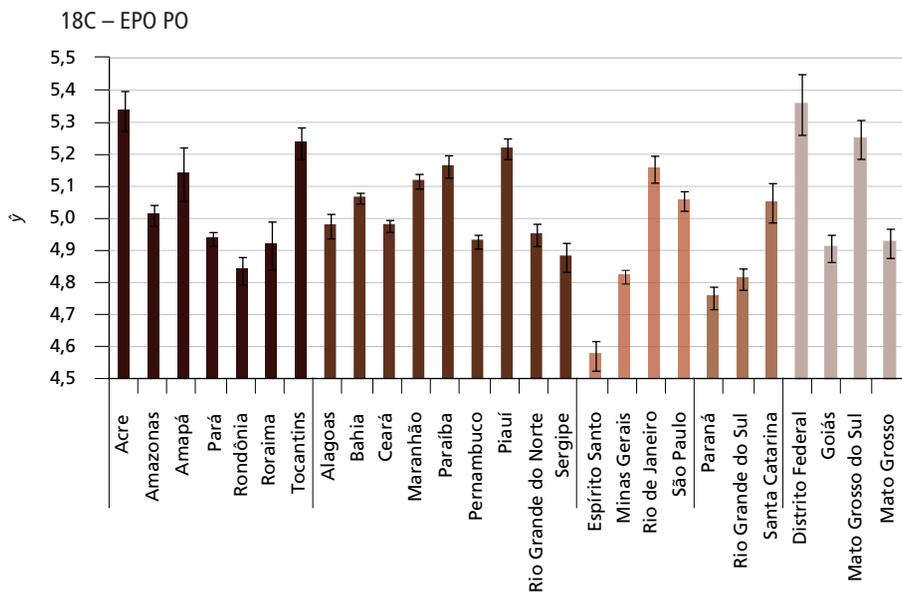
GRÁFICO 18

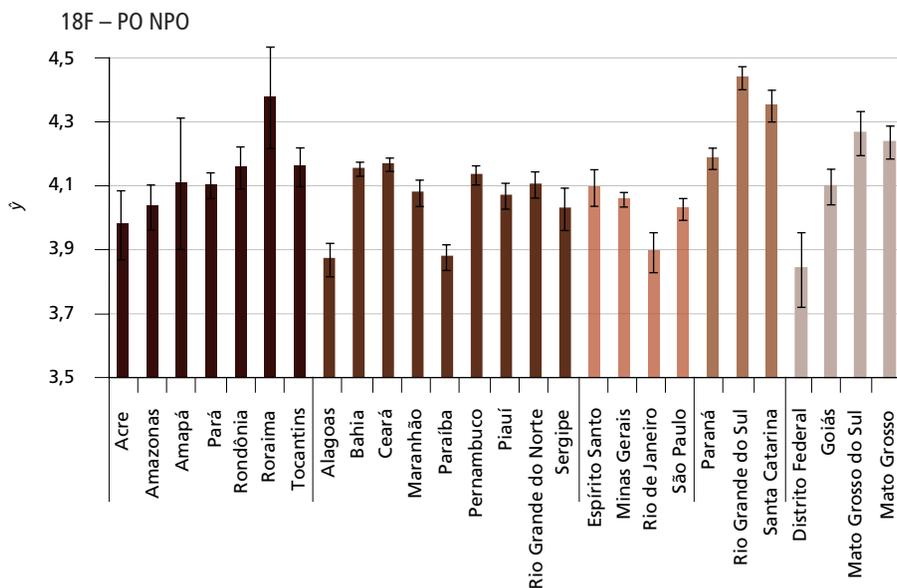
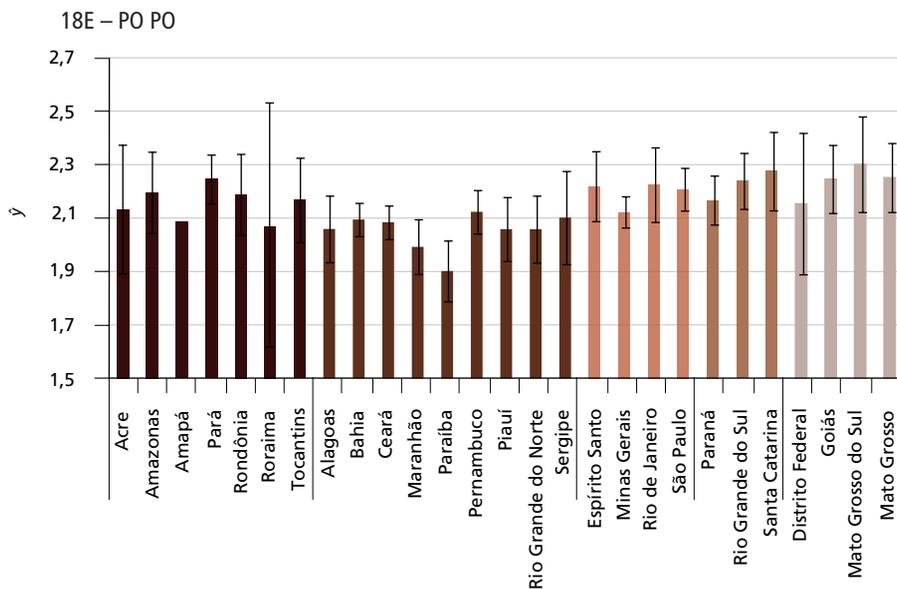
Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por situação de pobreza e UF (2011-2015)
18A – Geral

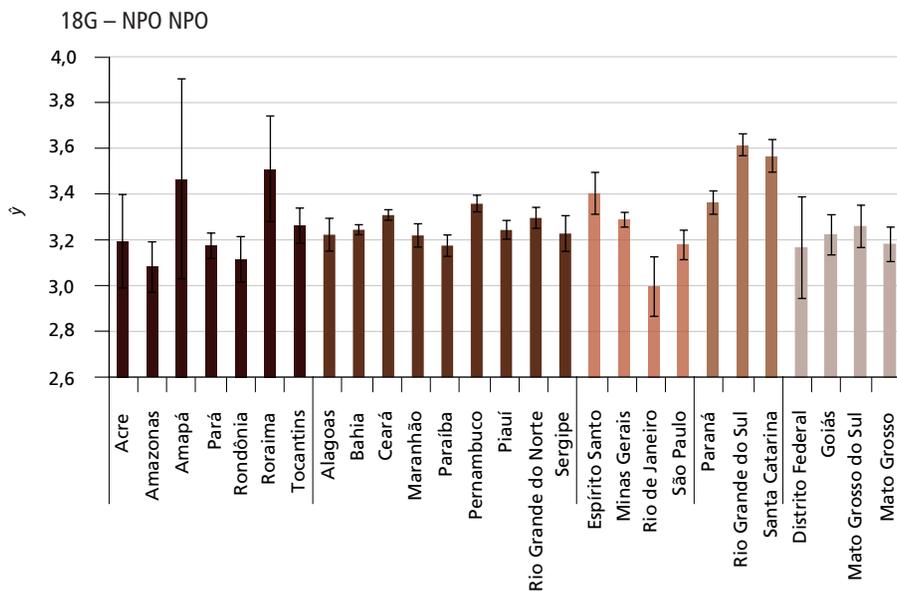


18B – EPO EPO









Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.5.3 Existe diferencial da renda familiar de acordo com a raça/cor e o sexo do responsável familiar?

As famílias que apresentaram aumento de renda são compostas majoritariamente por responsáveis familiares negros (76%). Brancos representam 22,3% do total e a porcentagem restante (1,5%) se refere às famílias cujo responsável familiar é identificado como indígena e/ou amarelo. Esses valores guardam convergência com a distribuição étnico-racial das 3,8 milhões de famílias rurais de baixa renda que compõem a Base Geral Rural, demonstrando similaridade entre o total de famílias analisado e o recorte das famílias que obtiveram aumento em sua renda.

É importante notar que o predomínio da população parda se mantém em todas as situações de pobreza, apresentando, entretanto, queda constante à medida que aumenta o nível de renda. Os pardos compõem 74% das famílias que se mantiveram EPO e sua participação cai para 62% entre as que permaneceram NPO, por exemplo. Resultados estes alinhados com as pesquisas que indicam o aumento da participação de brancos conforme aumenta o nível de renda (Hasenbalg, 2005; Lima e Prates, 2015), explicitando, dessa forma, como se dá a sobreposição entre clivagens de renda e raça, inclusive entre os rendimentos dos mais pobres.

TABELA 18
Distribuição no número de famílias segundo raça do beneficiário responsável e situação de pobreza, para aquelas que tiveram incremento na renda real (2011-2015)

Cor/raça	Situação de pobreza												Total
	EPO EPO	%	EPO PO	%	EPO NPO	%	PO PO	%	PO NPO	%	NPO NPO	%	
Branca	104.152	17	73.462	23	106.680	24	8.180	29	61.584	31	36.956	29	391.014
Preta	47.584	8	25.710	8	34.109	8	2.203	8	14.883	7	9.459	7	133.948
Amarela	3.255	1	1.638	1	2.091	0	132	0	928	0	657	1	8.701
Parda	459.151	74	219.755	68	303.311	67	17.091	61	120.837	60	79.777	62	1.199.922
Indígena	8.428	1	3.952	1	4.275	1	212	1	1.211	1	705	1	18.783
Sem informação	576	0	384	0	568	0	66	0	477	0	322	0	2.393
Total	623.146	100	324.901	100	451.034	100	27.884	100	199.920	100	127.876	100	1.754.761

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Os maiores valores percentuais de aumento de renda foram verificados entre a população indígena, aspecto possivelmente relacionado aos valores mais baixos de renda média que caracterizam este público, como visto anteriormente. Na abertura por situação de pobreza, esse resultado se mantém entre as famílias EPO em 2011, independentemente da posição ocupada em 2015, quando comparado com a porcentagem de aumento dos demais grupos (tabela 19).

TABELA 19
Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar per capita, segundo situação de pobreza e cor/raça do responsável por receber o benefício (2011-2015)

Cor/raça	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
Branca	391.014	123,87	67,48	97,03	461,16	12,61	79,83	38,41
Preta	133.948	134,32	75,83	123,87	528,71	12,54	74,49	37,51
Amarela	8.701	126,26	70,70	128,85	501,46	12,78	68,10	34,33
Parda	1.199.922	128,56	67,64	122,88	513,35	12,56	75,23	35,60
Indígena	18.783	171,53	93,14	178,80	618,94	10,58	72,60	44,89
Negra (pretos e partos)	1.333.870	129,33	68,29	123,04	514,89	12,56	75,21	35,81

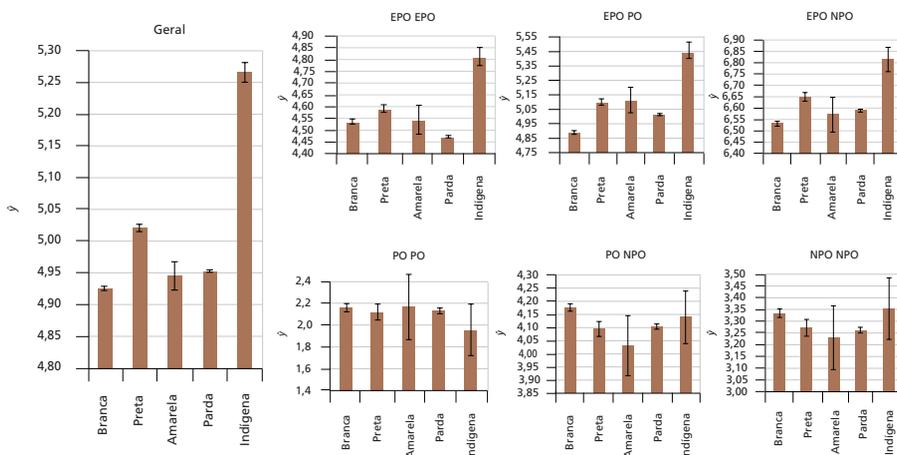
Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A análise da associação entre aspectos étnico-raciais e aumento de renda confirma esse achado: famílias em que os indígenas eram indicados como responsáveis familiares apresentaram maiores incrementos de renda tanto no público geral quanto nas famílias que estavam em situação mais vulnerável em 2011 (EPO EPO, EPO PO, EPO NPO). Vale mencionar ainda a diferença observada entre responsáveis familiares pardos e pretos em relação ao aumento de renda nos grupos EPO EPO, EPO PO, EPO NPO, tendendo sempre a aumentar mais entre a população preta.

Esses resultados mostram que as condições étnico-raciais importam para a perpetuação de desvantagens econômicas e sociais capazes de dificultar a mobilidade social de indivíduos pertencentes a grupos como os indígenas e a população negra, consequentemente afetando suas futuras gerações. Nesse sentido, o dado de que, respectivamente, indígenas, pretos e pardos tenderam a apresentar maior aumento da renda pode ser interpretado como um avanço, embora seja preciso considerar o longo caminho que ainda precisa ser percorrido para que as desigualdades étnico-raciais sejam reduzidas no Brasil.

GRÁFICO 19

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala ln), segundo situação de pobreza e raça/cor do responsável por receber o benefício (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

Os responsáveis pelas famílias que apresentaram aumento de renda pertencem majoritariamente ao sexo feminino (90,8%), aumento superior (134%) ao verificado entre os homens (124%), sem considerar a situação de pobreza. A alta participação de mulheres entre responsáveis familiares deriva da titularidade preferencialmente feminina adotada no momento da inscrição no Cadastro Único.¹⁴ Chama atenção, no entanto, que a porcentagem de aumento verificada nas famílias cujos responsáveis familiares pertencem ao sexo masculino seja mais elevada do que a observada entre as mulheres desse grupo em todas as situações de pobreza, com exceção das que se mantiveram NPO (NPO NPO).

14. Isso não significa que sejam famílias monoparentais.

TABELA 20

Número de famílias e mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, segundo situação de pobreza e sexo do responsável por receber o benefício (2011-2015)

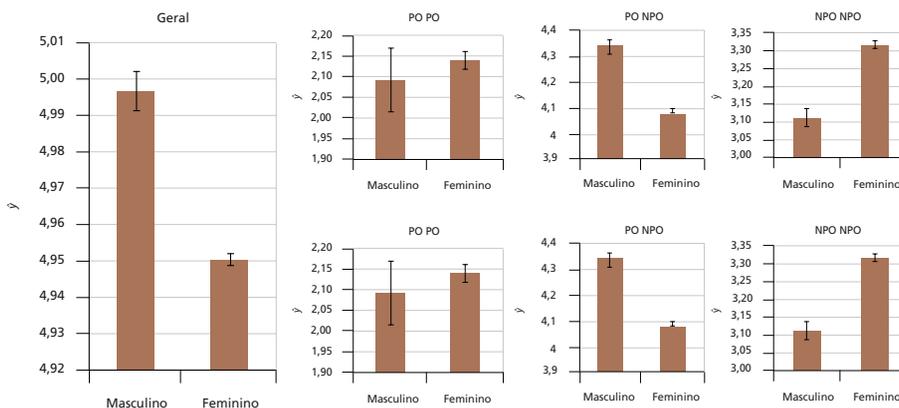
Sexo	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
Masculino	160.451	123,87	69,22	121,66	638,88	12,78	96,43	28,16
Feminino	1.594.501	134,32	68,30	117,51	488,03	12,56	75,18	38,91

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A análise sobre o poder de explicação do sexo do responsável familiar sobre o aumento da renda reforça esses resultados. Há uma diferença significativa entre o incremento de renda de homens e mulheres, indicando maiores aumentos de renda entre famílias cujo responsável familiar pertence ao sexo masculino. O mesmo padrão se repete entre as famílias que se tornaram NPO (EPO NPO e PO NPO). Para os grupos EPO EPO, EPO PO e PO PO não existe diferença estatisticamente significativa entre os sexos, e apenas no grupo NPO NPO esta tendência se inverte, indicando que as mulheres teriam tido maiores incrementos que os homens, nestes casos.

GRÁFICO 20

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala ln), segundo situação de pobreza e sexo do responsável por receber o benefício (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.5.4 Existe diferencial no aumento da renda familiar de acordo com a idade do beneficiário responsável?

Pessoas com mais de 65 anos representam a minoria (6,25%) dos responsáveis pelas famílias que obtiveram elevação de renda.¹⁵ Esse dado dialoga com a composição etária da base total analisada e da própria base do Cadastro Único. Este padrão se mantém, embora haja tendência de aumento da participação dos idosos, conforme aumenta o nível de renda familiar (tabela 21), corroborando outras pesquisas que demonstram que famílias que contêm pessoas idosas entre seus membros tendem a ser menos pobres em razão do recebimento de benefícios previdenciários e socioassistenciais, como aposentadorias e o BPC (Camarano, Kanso e Fernandes, 2013; Hoffman, 2013; Rangel, 2015).

TABELA 21

Número de famílias e mediana no aumento relativo das que tiveram incremento na renda familiar *per capita*, segundo situação de pobreza e grupo etário do responsável familiar (2011-2015)

Grupo etário		18 a 64 anos	65 anos ou mais	Total
Geral	Número de famílias	1.645.207	109.592	1.754.799
	Mediana (%)	131,12	98,01	
EPO EPO	Número de famílias	621.022	2.066	623.088
	Mediana (%)	68,30	47,69	
EPO PO	Número de famílias	321.156	3.704	324.860
	Mediana (%)	117,90	86,60	
EPO NPO	Número de famílias	425.506	25.564	451.070
	Mediana (%)	488,03	805,45	
PO PO	Número de famílias	26.496	1.387	27.883
	Mediana (%)	12,61	12,61	
PO NPO	Número de famílias	176.052	23.897	199.949
	Mediana (%)	70,69	135,01	
NPO NPO	Número de famílias	74.975	52.974	127.949
	Mediana (%)	40,72	32,04	

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

De maneira geral, as famílias cujo responsável possui menos de 64 anos apresentaram aumentos mais elevados de renda, mas quando controlada a situação de pobreza, as medianas de aumento praticamente dobraram entre as famílias EPO que deixaram a pobreza (EPO NPO) quando o responsável estava localizado na faixa etária acima de 65 anos (tabela 21). Possíveis explicações para esse aumento poderiam ser o acesso a benefícios previdenciários e socioassistenciais, como

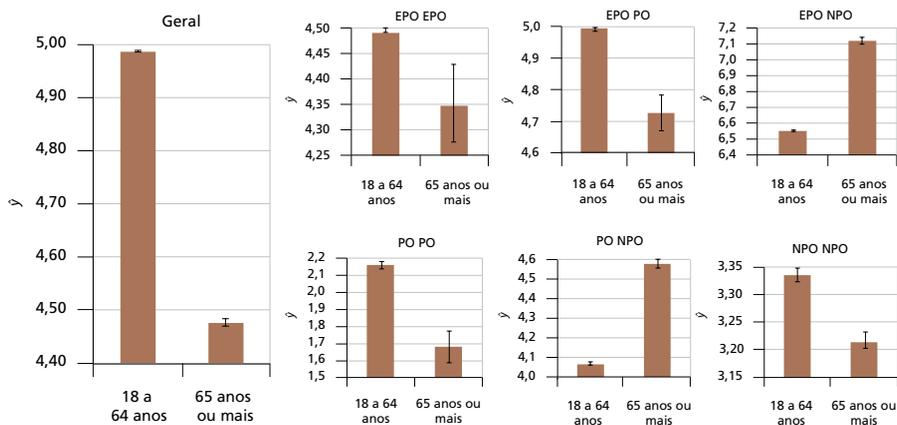
15. Optou-se por retirar da análise 306 famílias que tinham como responsável por receber o benefício pessoas menores de 18 anos.

aposentadorias e o BPC, ou, embora menos provável, a reinserção no mercado de trabalho de indivíduos mais velhos durante este período. Ao examinar os valores preditos por idade e situação de pobreza, verifica-se convergência com o já exposto em relação às medianas.

Nos grupos EPO EPO, EPO PO, PO PO e NPO NPO, o incremento da renda foi maior entre famílias cujo responsável era uma pessoa não idosa (18 a 64 anos). Nos demais casos, o incremento foi maior para os idosos, com destaque para as famílias que fizeram o maior movimento no painel da pobreza, EPO em 2011 que passaram a ser NPO em 2015 (EPO NPO) e dos PO NPO. Isso demonstra que houve uma maior associação com idades mais altas entre aquelas famílias que superaram a linha de pobreza tornando-se NPO. Este resultado dialoga com o efeito exercido pela presença de idosos em arranjos familiares pobres e com como a renda dos membros mais velhos tem se constituído em fonte relevante de rendimento para manutenção das famílias em piores condições de renda, como trataremos a seguir.

GRÁFICO 21

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), segundo situação de pobreza e grupo etário do responsável por receber o benefício (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.5.5 Existe diferencial no aumento da renda familiar de acordo com características da composição familiar?

Diferentes estudos têm discutido a existência de relações entre a configuração assumida pelos arranjos familiares e as maiores ou menores associações com níveis de pobreza ou faixas de rendimento (Camarano e Fernandes, 2015; Alves e Cavenaghi,

2013; Leone, Maia e Baltar, 2010). A quantidade de indivíduos menores de 18 anos e a presença de idosos tende a indicar maiores graus de dependência entre os membros da família atribuídos a aspectos como o não fazerem parte da população economicamente ativa ou à demanda de responsabilização da família pelas tarefas de cuidado, em geral onerando as mulheres, como resultado da manutenção da divisão sexual do trabalho, com a organização das atividades cotidianas.

A quantidade de pessoas com menos de 18 anos nas famílias que apresentaram aumento de renda está distribuída da seguinte forma: 33,78% das famílias não tinha nenhum membro menor de 18 anos; 24,68% delas possuíam apenas uma pessoa menor de 18 anos; 21,94% possuíam duas; e 19,59% contavam com três ou mais.¹⁶ A tabela 22 reforça a tendência de que famílias formadas por mais indivíduos na faixa etária de 0 a 18 anos apresentem aumentos de renda mais baixos, em função do maior grau de dependência entre seus membros.

TABELA 22

Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, segundo a quantidade de menores de 18 anos na família (2011-2015)

Quantidade de menores	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
0	592.828	171,40	61,32	98,50	687,96	12,78	121,81	43,18
1	433.162	126,16	66,67	101,96	439,95	12,78	69,62	27,42
2	385.003	109,83	68,26	113,42	351,42	12,56	48,11	24,01
3 ou mais	343.768	104,42	76,05	147,51	322,08	10,65	43,45	21,34

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

A abertura por situação de pobreza permite ver que este padrão se repete em todos os casos, com exceção das famílias que se mantiveram na extrema pobreza (EPO EPO) e das que eram EPO e tornaram-se PO (EPO PO). Nestes casos, as famílias com maior número de crianças e jovens até 18 anos apresentaram porcentagens mais elevadas de crescimento da renda, o que poderia estar associado às medidas direcionadas para esta parcela do público.

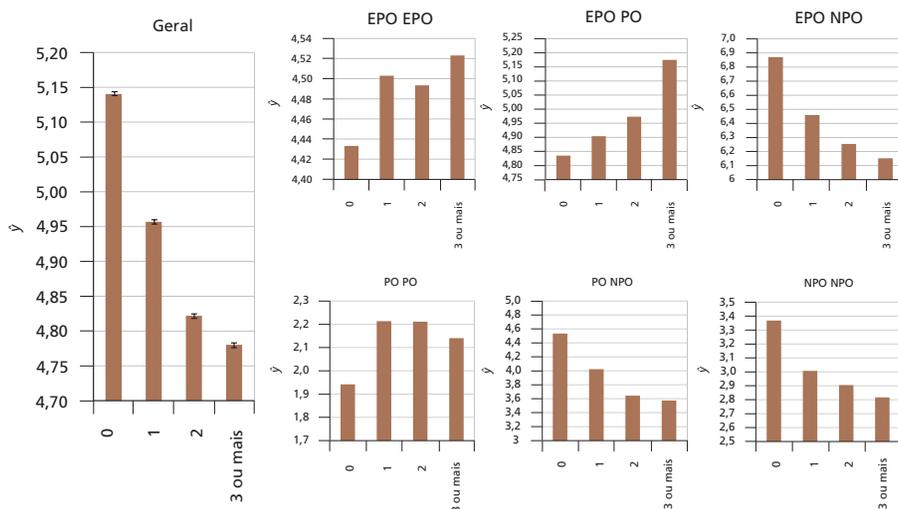
O gráfico 22 apresenta os intervalos de confiança dos valores preditos em relação à quantidade de menores de 18 anos na família, em que é possível observar que cada situação de pobreza apresentou incremento da renda distinto das demais. O efeito geral foi decrescente, seguindo a lógica do grau de dependência, indicando que quanto mais pessoas menores de 18 anos na família, menor o aumento relativo da renda. Contudo, controlando a situação de pobreza, ocorre a inversão deste

16. Máximo encontrado foi de quatorze pessoas menores de 18 anos na família.

efeito entre aquelas famílias que se mantiveram EPO (EPO EPO), as EPO que viraram PO (EPO PO) e as que se mantiveram PO (PO PO).

GRÁFICO 22

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), segundo a situação de pobreza de acordo com a quantidade de menores de 18 anos na família (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

Aliando esses resultados com aqueles indicados na análise por faixa etária do responsável familiar, observa-se que a presença de idosos tende a contribuir para maiores incrementos da renda, com exceção das famílias que se mantiveram NPO (NPO NPO). A análise da associação da presença ou não de idoso na família com o aumento da renda, independentemente de sua posição como responsável familiar, evidencia que a sua presença exerce um efeito positivo sobre a renda das famílias EPO que se tornaram NPO (EPO NPO) e PO que se tornaram NPO (PO NPO).

Assim como ilustrado na tabela 23, o efeito da presença dos idosos é muito alto e praticamente dobra o valor do aumento de renda verificado no caso das famílias que fizeram o maior movimento (EPO NPO), indicando como plausível a hipótese de que estas melhorias tenham ocorrido em função do recebimento de algum tipo de benefício ou política associada à idade, como o caso de aposentadorias ou BPC por idade. O impacto do acesso a transferências previdenciárias e socioassistenciais tem sido amplamente destacado como fator importante para assegurar melhoria nas condições de vida das famílias de baixa renda, em especial das famílias localizadas

em regiões rurais (Camarano, Kanso e Fernandes, 2013; Hoffmann, 2013; Osorio *et al.*, 2011).

TABELA 23

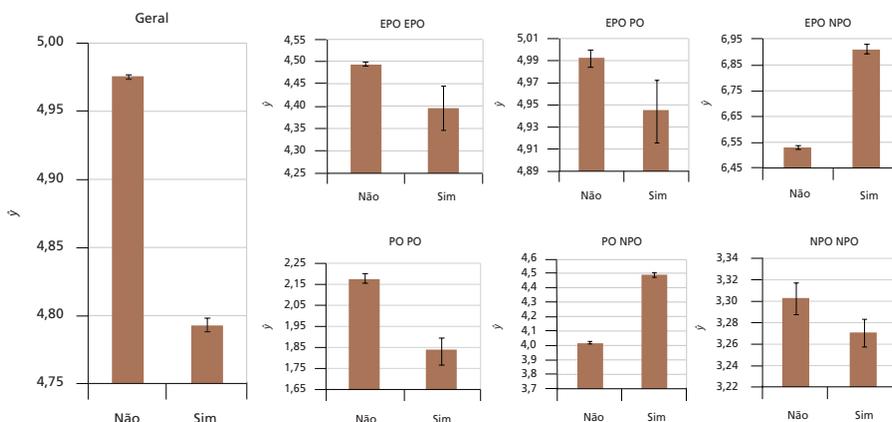
Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, segundo a presença de idosos na família (2011-2015)

Presença de idosos	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
Não	1.552.200	126,73	68,30	117,70	482,06	12,61	66,94	37,97
Sim	202.561	132,59	53,31	122,53	706,96	12,29	122,02	34,89

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

GRÁFICO 23

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), segundo a situação de pobreza e a presença ou não de idosos na família (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

Resta ainda verificar o impacto da quantidade de membros de família sobre a variação de renda. Os dados de número de membros que apresentaram aumento de renda são similares ao perfil dos arranjos familiares encontrados no total da população brasileira (IBGE, 2011). Quase metade (45,5%) possui até três membros, outros 41% têm entre três e cinco membros e os demais possuem seis ou mais.¹⁷

17. Cerca de 1,14% das famílias não responderam ao número de pessoas na família.

Os resultados da tabela 24 requerem um olhar cuidadoso sobre a variação entre porcentagens de aumento da renda e sua relação com o número de membros quando observada a situação de pobreza. Inicialmente, é possível observar a repetição da tendência de menor aumento conforme a quantidade de membros se expande, resultando em aumentos menos significativos entre famílias mais numerosas. Dessa forma, famílias de apenas um membro seriam caracterizadas por medianas de aumento mais elevadas que as demais no cômputo geral. Entretanto, a porcentagem de aumento volta a subir entre aquelas famílias com onze membros ou mais, ultrapassando as medianas de aumento das famílias de três a dez membros. Isso se deve provavelmente ao número absoluto significativamente menor de famílias naquela situação (6,6 mil) em comparação com o grande volume dessas últimas. A abertura por situação de pobreza complexifica ainda mais a análise dos aumentos de renda em função do tamanho da família. Os resultados apresentam divergências e demandam análise específica para entender as diferenças observadas.

TABELA 24

Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por quantidade de pessoas na família (2011-2015)

Pessoas na família	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
1	78.026	222,53	76,46	87,02	1.056,07	12,78	327,62	37,07
2 a 3	693.683	155,46	67,48	94,08	569,11	12,78	116,42	42,76
3 a 5	709.436	117,41	66,70	119,69	397,03	12,56	51,92	34,15
6 a 10	246.968	115,09	73,97	166,68	406,58	10,58	66,42	29,78
11 ou mais	6.651	122,82	89,65	154,49	432,21	12,78	66,90	44,99

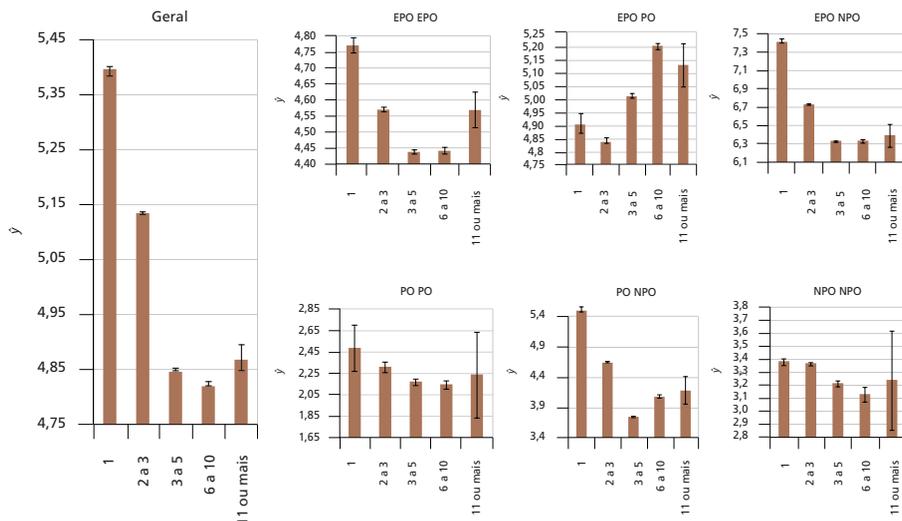
Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Aplicado o modelo de regressão, os resultados mostram que entre famílias que se mantiveram PO (PO PO) os intervalos tendem a se sobrepor, indicando que, nestes casos, independentemente da quantidade de pessoas na família, existe incremento semelhante de renda. Observa-se também uma tendência de quanto maior a quantidade de pessoas na família, maior o incremento de renda no grupo dos EPO que se tornaram PO (EPO PO), enquanto para os demais grupos a tendência é inversa.

Nesse caso, vale ressaltar que o argumento bastante recorrente de que o PBF estimularia as famílias a terem mais filhos não se sustenta, já que observamos que a renda dessas famílias aumenta mesmo sem considerar o benefício. Isso nos leva a supor que outros fatores têm relação com esse resultado, para além do recebimento do programa. Questões como aumento do trabalho infantil, entrada precoce no mercado de trabalho, evasão escolar ou migração podem estar relacionadas a esses resultados, por exemplo.

GRÁFICO 24

Valor predito para o aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita* (escala *ln*), por situação de pobreza e quantidade de pessoas na família (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: 1. A variável \hat{y} representa o valor predito em cada modelagem.

2. Os gráficos não estão na mesma escala para facilitar a visualização dos intervalos de confiança.

3. No início do painel, 2011, e no final, 2015.

4.5.6 Existe diferencial no aumento da renda familiar de acordo com acesso a serviços públicos básicos?

No que se refere ao acesso a serviços básicos como abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica, as famílias que tiveram aumento de renda apresentaram, majoritariamente, o seguinte perfil: 48% tinham acesso à rede geral de abastecimento de água; 54,2% possuíam fossa rudimentar como forma de esgotamento sanitário; 49% queimavam ou enterravam o lixo em sua propriedade; e 85,6% possuíam energia elétrica com medidor próprio, indicando similaridade com o perfil geral da população rural do país (tabela 25).

Para as análises de incremento da renda, o acesso aos serviços básicos foi recategorizado, permitindo que fosse estimado o efeito da sua presença ou ausência de acordo com as formas mais estruturadas, através das quais ocorre a oferta dessas políticas. Para o abastecimento de água, foi considerado o acesso à rede geral de distribuição; no caso do esgotamento sanitário, foi selecionada a rede coletora como forma mais adequada; em relação aos resíduos sólidos, foi considerada a coleta direta ou indireta de lixo; e no âmbito do acesso à energia elétrica, foi utilizado como referência o acesso com medidor comunitário ou próprio.

TABELA 25
Distribuição do número de famílias segundo atendimento a serviços públicos básicos e situação de pobreza, para aquelas que tiveram incremento na renda real (2011-2015)

Serviços públicos básicos	Situação de pobreza						Total
	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO	
Números absolutos							
Forma de abastecimento de água							
Rede geral de distribuição	263.396	161.087	217.047	14.461	103.570	62.530	822.091
Poço ou nascente	222.506	112.865	154.394	9.670	67.121	41.961	608.517
Cisterna	62.972	22.038	40.844	1.662	14.771	12.436	154.723
Outra forma	58.947	22.472	31.364	1.686	11.679	9.484	135.632
Total	607.821	318.462	443.649	27.479	197.141	126.411	1.720.963
Forma de esgotamento sanitário							
Rede coletora de esgoto fluvial	70.838	60.894	72.259	6.382	41.616	19.583	271.572
Fossa séptica	88.325	53.990	75.641	4.674	35.432	23.468	281.530
Fossa rudimentar	261.230	140.335	204.386	11.825	90.414	61.944	770.134
Vala a céu aberto	28.467	13.251	14.094	1.328	6.580	5.558	69.278
Direto para um rio, lago ou mar	2.866	2.843	2.695	316	1.632	556	10.908
Outra forma	459.882	274.515	373.325	24.775	177.162	112.212	1.421.871
Total	59.882	274.515	73.325	24.775	177.162	112.212	1.421.871
Destino do lixo							
Coletado diretamente	206.126	149.185	184.673	13.822	94.123	51.623	699.552
Coletado indiretamente	18.819	12.581	15.426	1.059	7.424	4.090	59.399
Queimado ou enterrado na propriedade	337.037	141.967	215.052	11.085	84.330	59.349	848.820
Jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida etc.)	40.781	12.136	25.152	1.210	9.709	10.058	99.046
Jogado em rio ou mar	301	116	153	9	56	47	682
Outro destino	4.757	2.477	3.193	295	1.497	1.242	13.461
Total	607.821	318.462	443.649	27.480	197.139	126.409	1.720.960
Energia elétrica							
Elétrica com medidor próprio	505.588	267.331	388.046	23.430	175.370	114.061	1.473.826
Elétrica com medidor comunitário	16.909	15.078	15.412	1.545	8.464	3.094	60.502
Elétrica sem medidor	35.790	17.608	17.301	1.116	5.531	2.967	80.313
Óleo, querosene ou gás	20.909	6.637	8.696	459	2.714	2.306	41.721
Vela	9.294	3.742	4.003	282	1.384	1.064	19.769
Outra forma	19.332	8.066	10.191	648	3.679	2.915	44.831
Total	607.822	318.462	443.649	27.480	197.142	126.407	1.720.962

(Continua)

(Continuação)

Serviços públicos básicos	Situação de pobreza						Total
	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO	
Números relativos (%)							
Forma de abastecimento de água							
Rede geral de distribuição	43,33	50,58	48,92	52,63	52,54	49,47	47,77
Poço ou nascente	36,61	35,44	34,80	35,19	34,05	33,19	35,36
Cisterna	10,36	6,92	9,21	6,05	7,49	9,84	8,99
Outra forma	9,70	7,06	7,07	6,14	5,92	7,50	7,88
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Forma de esgotamento sanitário							
Rede coletora de esgoto fluvial	15,40	22,18	19,36	25,76	23,49	17,45	19,10
Fossa séptica	19,21	19,67	20,26	18,87	20,00	20,91	19,80
Fossa rudimentar	56,80	51,12	54,75	47,73	51,03	55,20	54,16
Vala a céu aberto	6,19	4,83	3,78	5,36	3,71	4,95	4,87
Direto para um rio, lago ou mar	0,62	1,04	0,72	1,28	0,92	0,50	0,77
Outra forma	1,77	1,17	1,14	1,01	0,84	0,98	1,30
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Destino do lixo							
Coletado diretamente	33,91	46,85	41,63	50,30	47,74	40,84	40,65
Coletado indiretamente	3,10	3,95	3,48	3,85	3,77	3,24	3,45
Queimado ou enterrado na propriedade	55,45	44,58	48,47	40,34	42,78	46,95	49,32
Jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida etc.)	6,71	3,81	5,67	4,40	4,92	7,96	5,76
Jogado em rio ou mar	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04
Outro destino	0,78	0,78	0,72	1,07	0,76	0,98	0,78
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Energia elétrica							
Elétrica com medidor próprio	83,18	83,94	87,47	85,26	88,96	90,23	85,64
Elétrica com medidor comunitário	2,78	4,73	3,47	5,62	4,29	2,45	3,52
Elétrica sem medidor	5,89	5,53	3,90	4,06	2,81	2,35	4,67
Óleo, querosene ou gás	3,44	2,08	1,96	1,67	1,38	1,82	2,42
Vela	1,53	1,18	0,90	1,03	0,70	0,84	1,15
Outra forma	3,18	2,53	2,30	2,36	1,87	2,31	2,60
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

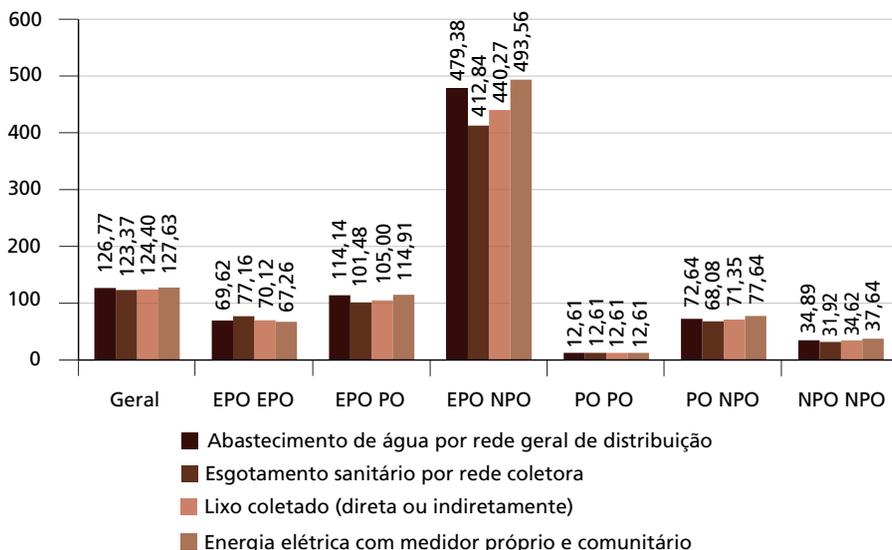
Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Com base nesses critérios, o gráfico 25 apresenta as medianas do incremento relativo real de renda, e a partir dela é possível observar uma tendência de maior incremento por parte das famílias que apresentavam piores condições de acesso a serviços. Entre as EPO que se tornaram NPO (EPO NPO), os maiores aumentos

foram verificados entre aquelas que possuíam acesso à rede geral de abastecimento de água e à energia elétrica com medidor. De maneira similar, esses resultados se coadunam com estudos que analisam a associação entre melhores condições de acesso a serviços e a melhoria da renda.

GRÁFICO 25

Distribuição da mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e atendimento ao serviço básico (2011-2015)
(Em %)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: No início do painel, 2011, e no final, 2015.

Embora o acesso a serviços não tenha necessariamente um caráter monetário, ele constitui uma dimensão importante de ampliação das condições de bem-estar populacional. Questões como oferta desigual de serviços no território e qualidade daqueles prestados têm influência sobre o impacto do acesso à melhoria das condições de vida. Entretanto, estudos como os de Arretche (2015b) indicam que há uma associação entre acesso a serviços, produto interno bruto (PIB) *per capita* e desigualdades de renda nos municípios nas últimas quatro décadas no Brasil, implicando taxas mais altas de pobreza associadas à cobertura insuficiente de serviços básicos.

TABELA 26

Número de famílias e mediana do aumento relativo das que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, por situação de pobreza e serviço público básico (2011-2015)

Serviço público básico	Geral		Situação de pobreza (mediana) (%)					
	Número de famílias	Mediana (%)	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO	PO PO	PO NPO	NPO NPO
Rede geral de distribuição de água								
Sim	822.091	126,77	69,62	114,14	479,38	12,61	72,64	34,89
Não	898.872	127,53	66,98	122,23	534,05	12,56	81,04	38,91
Esgotamento sanitário por rede coletora								
Sim	271.572	123,37	77,16	101,48	412,84	12,61	68,08	31,92
Não	1.150.299	126,31	66,44	113,59	488,03	12,61	79,20	37,97
Lixo coletado (direta ou indiretamente)								
Sim	758.951	124,40	70,12	105,00	440,27	12,61	71,35	34,62
Não	962.009	131,87	67,26	126,52	566,70	12,56	82,40	39,50
Energia elétrica com medidor próprio e comunitário								
Sim	1.534.328	127,63	67,26	114,91	493,56	12,61	77,64	37,64
Não	186.634	125,55	72,79	134,46	545,29	12,56	65,55	28,16

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

Obs.: No início do painel, 2011, e no final, 2015.

5 SÍNTESE DOS RESULTADOS

5.1 Deslocamentos entre faixas de renda e renda média

Em relação à variação da quantidade de famílias entre faixas de renda, os resultados sinalizaram um movimento positivo em direção aos níveis superiores de renda. A extrema pobreza apresentou queda de 78,3% para 62,6% e houve aumento das famílias NPO de 8,5% para 24,3% no período. A faixa intermediária da pobreza ficou praticamente estagnada. Essas melhoras valeram para os três tipos de público analisados: RA, IPR e AF. Os deslocamentos das famílias não beneficiárias do PBF foram mais intensos em direção às faixas superiores de renda do que aquele observado entre as famílias que fazem parte do programa, indicando sua focalização adequada.

Todas as regiões apresentaram melhoria nos deslocamentos entre faixas de renda, mas desigualdades regionais influenciaram os resultados. As diferenças entre faixas de renda mostram que as maiores reduções de extrema pobreza acompanham a dinâmica das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Entretanto, em relação à ampliação do número de famílias NPO ocorre o oposto e as regiões Nordeste e Norte se destacam.

Quando consideradas as 3,8 milhões de famílias analisadas, verificamos a elevação de renda média de R\$ 85,80 para R\$ 118,70 de 2011 a 2015, representando um aumento de 38%. Mais uma vez fica evidente a maior vulnerabilidade dos beneficiários do PBF, que apresentam rendas médias menores do que a população de baixa renda não enquadrada nos critérios de exigibilidade do programa. Desigualdades regionais também afetaram os rendimentos médios das famílias rurais de baixa renda. Os maiores aumentos médios foram verificados, respectivamente, nas regiões Sul, Centro-Oeste, Sudeste, Nordeste e Norte. De maneira similar, estados com melhores indicadores socioeconômicos também apresentaram rendas médias mais altas.

Entre os três públicos, os assentados da RA apresentaram a melhoria de renda mais expressiva, dobrando a renda média de R\$ 65 em 2011 para R\$ 130 em 2015. Em seguida, os AF obtiveram um aumento de 79%, de R\$ 64 para R\$ 115, assim como o público atendido por políticas de IPR do BSM, saindo de R\$ 72 para R\$ 129 no período.

Além das disparidades regionais, foi possível constatar a perpetuação de outras desigualdades históricas nos dados de renda média: homens apresentaram rendimentos médios superiores às mulheres, assim como as médias auferidas por brancos ultrapassaram os ganhos das demais raças/etnias. Os indígenas apresentaram as rendas médias mais baixas entre todos os grupos, demonstrando a vulnerabilidade que marca a realidade de povos e comunidades tradicionais em situação de pobreza.

Para além dos aspectos de perfil socioeconômico, a quantidade de políticas acessadas também produziu efeitos sobre a renda: quanto maior esse número, menor a renda média familiar, indicando uma possível priorização de arranjos para famílias em piores condições de pobreza monetária no recebimento de políticas.

5.2 Impacto das variáveis sobre aumento da renda

Finalmente, no que se refere aos resultados de impacto das variáveis de perfil e acesso às políticas sobre o aumento da renda, vimos que 45,6% do público apresentou aumento real de renda, perfazendo 1,7 milhão de famílias. Um quarto obteve incremento real de 40% sobre a renda, metade mais que dobrou e 25% mais que quadruplicaram o valor da renda real auferida em 2011. Cerca de 40% das famílias que tiveram melhoria ampliaram mais de 200% da renda, sem considerar os recursos oriundos das transferências feitas no âmbito do PBF e do BSP.

O exame das famílias que obtiveram ganhos de renda evidenciou a relevância de considerar a situação de pobreza definida pela faixa de renda ocupada em 2011 e a faixa ocupada em 2015. Numericamente, o perfil majoritário foi de famílias que eram EPO e assim permaneceram durante todo período (EPO EPO), 623 mil, mesmo esse grupo tendo obtido aumento em torno de 68% sobre a renda familiar. Isso sinaliza

os baixíssimos recursos auferidos por essas famílias para garantir sua sobrevivência e como, mesmo ocorrendo elevação da renda, essa melhoria ainda foi insuficiente para elevar o patamar de renda acima da linha de extrema pobreza em 2015.

A segunda posição é ocupada por aquelas famílias que fizeram o maior movimento entre faixas de renda, saindo da extrema pobreza em direção à não pobreza (EPO NPO). Para estas 451 mil famílias, as porcentagens de aumento da renda foram significativamente maiores em relação aos demais, 497%, em consonância com o deslocamento ocorrido entre as faixas. E a terceira posição é ocupada por 324 mil famílias que eram EPO em 2011 e tornaram-se PO em 2015 (EPO PO,) com aumento mediano de 118% da renda.

Os maiores aumentos de renda foram verificados entre as famílias que eram EPO em 2011 independentemente da posição ocupada por elas em 2015. O maior deles ocorreu entre aquelas com marcante deslocamento entre faixas saindo da extrema pobreza para a não pobreza (EPO NPO), sendo este o perfil predominante quando observado o deslocamento entre faixas de renda.

De maneira geral, as variáveis analisadas são capazes de explicar 27% do acréscimo de renda observado, enquanto o acréscimo restante (73%) teria ocorrido em função de outros fatores. Este resultado parece bastante razoável considerando a realidade complexa na qual estão inseridas as famílias de baixa renda. Vale ainda frisar que a contribuição de um terço sobre o aumento da renda não deveria ser desprezada, como observado ao controlar a situação de pobreza ocupada pelas famílias da análise. Observados os fatores que contribuíram para o aumento imediato da renda, em valores percentuais, é possível identificar que houve uma boa focalização das políticas no público mais vulnerável, em especial se considerarmos que as famílias não atendidas pelas políticas foram aquelas que apresentaram os maiores aumentos de renda.

Os beneficiários dos programas Bolsa Verde, Garantia Safra, Água para Todos, de cestas (ADA) e MCMV apresentaram as maiores porcentagens de aumento de renda em função do aporte de recursos adicionais de transferências monetárias ou da liberação de gastos com outros itens de consumo rotineiro.

Sem controlar a situação de pobreza, os maiores aumentos proporcionais de renda foram observados em famílias cujos responsáveis eram: identificados como assentados da RA; localizados nas regiões Centro-Oeste e Nordeste e nos estados de Roraima, Acre e Tocantins; pertencentes ao sexo feminino e com idade entre 18 e 64 anos. Em relação à composição, observou-se que famílias pequenas compostas por número menor de membros com idade inferior a 18 anos, assim como aquelas que contavam com a presença de idosos em sua composição, apresentaram resultados mais positivos de incremento real da renda. E em relação ao acesso a políticas, famílias que tiveram aumentos mais expressivos de renda apresentaram um ou mais desses critérios: atendimento pelo arranjo BSM somente IPR; recebimento de número

menor de políticas; acesso a combinações de políticas compostas pelos programas Bolsa Verde e Fomento e não acesso a serviços básicos.

Já quando controlada a situação de pobreza, os resultados apresentaram variações em determinadas situações. Entre famílias caracterizadas por melhor desempenho no deslocamento entre faixas de pobreza (EPO NPO) e que obtiveram maiores aumentos, as seguintes variáveis apresentaram maiores porcentagens de aumento da renda: ter sido beneficiada por uma ou mais políticas do BSM; pertencer ao público IPR; estar nas regiões Norte e Nordeste e possuir responsáveis familiares do sexo masculino e com mais de 64 anos.

E, por último, em relação à análise inferencial (R^2), os resultados indicam que, sem controlar a situação de pobreza, as variáveis mais associadas ao aumento da renda seriam: não ser beneficiário das políticas do BSM; atendimento pelo arranjo BSM somente IPR; ter acessado menor número de políticas ou combinações de políticas compostas pelo PBF; ser assentado da RA; estar no Centro-Oeste e nos estados de Mato Grosso do Sul, Acre, Tocantins, Roraima e Distrito Federal; possuir responsáveis familiares identificados como indígenas ou pertencentes ao sexo masculino ou entre 18 e 64 anos; famílias menos numerosas com quantidades mais baixas de membros com idade inferior a 18 anos e sem a presença de idosos em sua composição.

Ao controlar a situação de pobreza considerando apenas as famílias EPO NPO, as variáveis associadas ao maior incremento de renda também apresentaram divergências e passam a ser: acessar maior número de políticas; pertencer ao público IPR; estar na região Nordeste e Centro-Oeste e possuir responsável familiar com idade acima de 65 anos.

Esses resultados indicam que os grupos que ocupavam os estratos inferiores de renda em 2011 apresentaram características específicas durante o período, em especial as famílias que foram para a não pobreza (EPO NPO), seguido do grupo que se deslocou para a faixa da pobreza (EPO PO). Nesse sentido, é possível afirmar que determinadas variáveis apresentaram comportamentos diferentes quando considerado o total das famílias e quando controlada a situação de pobreza, principalmente nos casos das que apresentaram resultados mais positivos de deslocamento entre faixas de renda, demonstrando a relevância de considerar a trajetória percorrida por estas ao longo do período para captar adequadamente os efeitos das políticas sobre a variação de renda.

Para facilitar a visualização, o quadro 2 sintetiza os resultados apresentados em relação ao aumento de renda nas duas dimensões analisadas (medianas de aumento e associação com aumento de renda) e às diferenças existentes entre os resultados para o público total (geral) e para as famílias que apresentaram o melhor desempenho ao percorrer a maior distância entre faixas de renda, saindo da extrema pobreza e indo em direção ao grupo dos NPO (EPO NPO).

QUADRO 2 Síntese dos resultados

Bloco temático	Variáveis	Análise descritiva		Análise inferencial	
		Maior aumento da renda (%)		Maior associação com aumento da renda (R ²)	
Acesso a políticas	Ser beneficiário de políticas BSM	Geral	Situação de pobreza EPO NPO	Geral	Situação de pobreza EPO NPO
	Políticas específicas	Não beneficiários das políticas	Beneficiários das políticas	Não beneficiários das políticas	Não beneficiários das políticas
	Arranjo de políticas	Bolsa Verde, Garantia Safra, Água para Todos, cestas e MCMV	Garantia Safra, Água para Todos, Fomento, Agroamigo, Bolsa Verde	PBF, Garantia Safra e Água para Todos	Não se aplica
	Quantidade de políticas	BSM somente IPR	BSM somente IPR	BSM somente IPR	BSM somente IPR
	Combinação de políticas	Menor número de políticas	Quem recebeu uma política	Menor número de políticas	Maior número de políticas
	Público	Combinação com Bolsa Verde e Fomento	Não se aplica	Combinação com PBF	Não se aplica
	Região	Assentados da RA	Público IPR	Assentados da RA	Público IPR
	UF	Centro-Oeste e Nordeste	Nordeste e Norte	Centro-Oeste	Nordeste e Centro-Oeste
	Raça/cor/etnia	Roraima, Acre e Tocantins	Piauí, Paraíba, Maranhão	Mato Grosso do Sul, Acre, Tocantins, Roraima, Distrito Federal	Paraíba, Tocantins, Piauí
	Sexo	Indígenas	Indígenas	Indígenas	Indígenas
Perfil familiar	Idade do responsável familiar	Mulheres	Homens	Homens	Homens
	Presença de idoso na família	Entre 18 e 64 anos	65 anos ou mais	Entre 18 e 64 anos	65 anos ou mais
	Presença de menores de 18 anos na família	Com presença de idoso	Com presença de idoso	Sem presença de idoso	Com presença de idoso
	Tamanho da família	Menor número de membros	Menor número de membros	Menor número de membros	Menor número de membros
	Acesso a serviços básicos	Famílias unipessoais e com até três membros	Famílias unipessoais e com até três membros	Famílias unipessoais e com até três membros	Famílias unipessoais e com até três membros
		Famílias sem acesso a serviços básicos	Famílias sem acesso a serviços básicos	Não se aplica	Não se aplica

Elaboração da autora.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015a.
- _____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. *In*: ARRETCHE, M. **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015b.
- CAMARANO, A. A.; FERNANDES, D. Mudanças nos arranjos familiares: 2004 a 2014. *In*: CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Org.). **PNAD 2014: breves análises**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 24).
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. **Envelhecimento populacional, perda de capacidade laborativa e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 54).
- COELHO, V. S. P.; DIAS, M. F. Saúde e desigualdade no Brasil. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. cap. 12.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios – resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- LEICHSENRING, A. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. *In*: CASTRO, J.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.
- LEONE, E. T.; MAIA, A. G.; BALTAR, P. E. Mudanças na composição das famílias e impacto sobre a redução da pobreza no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, 2010.

LIMA, M.; PRATES, I. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

MARQUES, E. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. *In*: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. de. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Sociedade e Estado**, v. 29, p. 561-585, 2014.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, p. 971-986, 2015.

NETER, J. *et al.* **Applied linear statistical models**. New York: McGraw-Hill, 2005.

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

RANGEL, L. A. Cobertura previdenciária na PNAD 2014. *In*: CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Org.). **PNAD 2014**: breves análises. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 24).

SATYRO, N. Política estadual e desigualdade: por que alguns estados redistribuem mais do que outros? **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 497-530, 2013.

SOARES, S. *et al.* Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

TUKEY, J. W. **Exploratory data analysis**. Reading, PA: Addison-Wesley, 1977. p. 506.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao descrever caminhos e alternativas para a redução da pobreza rural, é possível argumentar que o Brasil possui um arranjo significativo de políticas públicas direcionadas à população rural de baixa renda, entre as quais se inserem o Programa Bolsa Família (PBF) e o plano Brasil sem Miséria (BSM). O Brasil conta com um rol abrangente de políticas razoavelmente estruturadas de apoio à produção, como o acesso ao crédito, via Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); capacitação e assistência técnica, via Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); seguros agrícolas, como o Garantia Safra; ampliação do acesso a recursos produtivos (terra, matrizes e sementes); e ações de agregação de valor e ampliação dos canais de comercialização, em especial por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

É possível elencar, ainda, outras políticas direcionadas para questões específicas. Podem ser citadas a convivência com a estiagem no semiárido (ampliação do acesso à água para consumo e produção e alternativas de irrigação); diversas tentativas de articulação entre desenvolvimento ambiental e rural, como os programas Terra Legal e Bolsa Verde e de combate à desertificação. Além dessas, merecem destaque ações que buscam ampliar o acesso a serviços públicos básicos por intermédio da expansão da rede de atendimento da educação, saúde e assistência social, como pôde ser observado com a implantação do Programa Mais Médicos (PMM), a ampliação da oferta de cursos técnicos e de graduação em áreas rurais ou a ampliação da rede de proteção social e criação de instrumentos específicos de atendimento aos mais pobres do campo pelas equipes de assistência social. Da mesma forma é possível identificar esforços de melhoria da infraestrutura disponível para essas regiões por meio de destinação de recursos para projetos de saneamento e esgotamento sanitário, habitação rural e ampliação do acesso à energia elétrica pelo Programa Luz para Todos (LPT), entre outros.

Esse rol extenso de ações demonstra a crescente preocupação governamental com o atendimento de demandas das populações rurais e tentativas de melhor aproveitamento das potencialidades econômicas e sociais que o campo oferece. Entretanto, como vimos ao longo deste trabalho, as formas e a intensidade que

caracterizam a pobreza persistem como elementos de diferenciação entre o meio rural e urbano no Brasil. A continuidade e sustentabilidade de políticas públicas direcionadas para o público de baixa renda no meio rural são elementos essenciais para garantir melhorias nas condições de bem-estar dessas populações.

De maneira geral, o perfil das famílias rurais de baixa renda pode ser descrito sucintamente a partir dos seguintes aspectos: prevalência do grupo da agricultura familiar (74%); concentração na região Nordeste (65%); forte presença de crianças e jovens até 17 anos (41%); e maioria da população constituída por negros (78% somando pretos e pardos). A análise indicou ainda que os assentados da reforma agrária apresentam os piores indicadores de acesso à rede geral de abastecimento, esgoto e coleta de lixo e menor acesso à energia elétrica com medidor.

Em relação à situação monetária, uma das principais preocupações do trabalho foi a verificação da existência ou não de variações na renda familiar que compunha a base em 2011 e a situação dessas mesmas famílias em 2015. Apesar da maioria das famílias de baixa renda identificadas no Cadastro Único permanecer na faixa da extrema pobreza (63%), os dados apontam um cenário de melhora nos índices de extrema pobreza e aumento das famílias situadas acima da linha de pobreza. No período analisado, houve queda na proporção de famílias em situação de extrema pobreza de 78% para 62%. Já o percentual daquelas em situação de pobreza variou pouco (13,2% para 13,3%) e verificou-se uma expansão de 15 pontos percentuais (p.p.) do público situado na faixa acima de R\$154, de 8,5% para 24,3%. A renda média familiar também apresentou aumento de R\$ 85 para R\$ 118 no mesmo período.

Esses resultados dialogam com a tendência observada nas últimas décadas de redução da pobreza e da extrema pobreza nos meios rural e urbano. Os avanços são inegáveis, entretanto, vale ressaltar que a redução dessa condição tem apresentado um padrão específico de diminuição menos acentuada nas áreas rurais em comparação com os índices do meio urbano. Uma possível explicação para a resiliência da pobreza rural reside na hipótese de que a implementação de políticas de âmbito nacional, que favoreceram de forma significativa os indicadores de crescimento econômico e inclusão social nas últimas décadas – como aumento de salário mínimo e número de empregos formais, crescimento econômico e maior distribuição de renda, por exemplo –, apresentou impactos diferentes quando considerada a localização do domicílio. Outro aspecto que merece destaque é que o quadro de vulnerabilidades que compõe os indicadores sociais no meio rural já dificultaria, por si mesmo, a incorporação imediata dos efeitos positivos resultantes da execução das políticas ofertadas pelo Estado. Nesse sentido, é reforçada mais uma vez a necessidade de tratar a pobreza rural como questão específica no planejamento de intervenções estatais para garantir o alcance de resultados mais efetivos na melhoria das condições de vida da população do campo e dedicar esforços para compreender a dinâmica de chegada das políticas nesses públicos e territórios.

Em relação a esse ponto, considerando apenas as ações que compuseram o plano BSM de 2011 a 2015, os resultados apontaram grau razoável de cobertura nos atendimentos com 88% das famílias recebendo ao menos uma ação do programa. Esses valores caem para 66% excluindo o PBF do cálculo e para 55% se consideradas apenas aquelas atendidas pelo eixo Inclusão Produtiva Rural (IPR). Ao todo, 451 mil famílias (12%) não foram atendidas por nenhuma política. Sem o PBF, esse valor sobe para 1,3 milhão (34%); e, consideradas apenas as medidas do IPR, o não atendimento atinge 1,7 milhão de famílias (45%).

Apesar da queda na cobertura, observou-se que as ações de estruturação produtiva no campo foram as que mais chegaram ao público da análise quando o PBF é desconsiderado. Das 2,5 milhões de famílias atendidas com as demais ações do BSM, 2,1 milhões delas (84%) foram atendidas com, pelo menos, uma das ações previstas no eixo de IPR, demonstrando a focalização das ações do rural voltadas para esse público. Figuraram entre as políticas mais acessadas o Garantia Safra, o Água para Todos (APT) e o Agroamigo.

Ao detalharmos a distribuição de atendimentos por quantidade de políticas, a situação majoritária indicou a concentração de recebimento de uma ou duas. Esse dado nos leva a crer que, salvo raras exceções em que a política em questão é caracterizada por um componente de multidimensionalidade em seu próprio escopo, a probabilidade de que essa família tenha tido suas carências ou vulnerabilidades atendidas de maneira multidimensional é bastante reduzida.

Predomina como padrão de recebimento de políticas entre o público analisado a combinação do PBF ou Benefício da Superação da Extrema Pobreza e alguma ação de IPR. Cerca de um milhão de famílias receberam mais de três políticas, o que pode sugerir, em função da maior diversidade de ações, incremento no potencial de suprimento multidimensional de carências dessas famílias.

A análise das formas assumidas pelas lacunas de atendimento contribui para compreender a existência de mecanismos de reforço ou reprodução de fatores que afetam as condições de acesso das famílias mais pobres às políticas de desenvolvimento social. Uma possibilidade para entender tal situação, além de dados de execução física/atendimentos, é avaliar como os vazios assistenciais são influenciados por variáveis como raça/cor/etnia, sexo, região, faixa de renda ou configuração familiar. Essas clivagens podem afetar de maneira considerável as chances de que diferentes tipos de configuração familiar, territórios ou perfis de público tenham as mesmas condições de acesso às políticas disponibilizadas pelo arcabouço estatal.

Diferentemente do esperado, a análise apontou que variáveis como raça/cor e região não impactaram negativamente o recebimento das políticas. A população

negra e a região Nordeste apresentaram os menores percentuais de não atendimento,¹ indicando direcionamento positivo para públicos que historicamente apresentam piores indicadores socioeconômicos. O Nordeste obteve ainda o maior percentual de recebimento de até três políticas: 27% das famílias receberam uma, 33% duas e 20% três, totalizando 80% do público atendido com até três políticas.

Na mesma direção, pudemos verificar que houve priorização e aumento no número de políticas recebidas entre aquelas famílias situadas na faixa de renda até R\$ 77 – extremamente pobres (EPO) – e também as que apresentavam maior número de crianças e adolescentes em sua composição. Em contrapartida, apesar desses avanços, o público dos assentados da reforma agrária apresentou piores resultados de acesso às políticas, apresentando percentuais mais altos de não atendimento e mais baixos no recebimento de mais de três políticas.

A relevância de discutir esses dados reside na tentativa de verificar de que forma o BSM, como medida de superação da pobreza e extrema pobreza, pôde romper com a lógica predominante nas políticas de desenvolvimento social e econômico em que a população pobre – e mais ainda a parcela que vive no campo – é, geralmente, a última ou nem mesmo chega a ser atendida.²

Os achados evidenciam que variáveis que tradicionalmente constituem o “perfil” dos não atendimentos em políticas públicas produziram o efeito inverso no caso das famílias de baixa renda rurais atendidas pelo BSM. Pertencer às regiões Nordeste e Norte, possuir maior número de filhos, fazer parte da população negra ou possuir rendas médias mais baixas são aspectos que permeiam as avaliações sobre onde e para quem as políticas públicas geralmente não ‘chegam’. No caso do BSM, verifica-se exatamente o oposto: para famílias constituídas por essas características o percentual de não atendimento foi mais baixo do que para os demais grupos.

A redução das famílias em situação de extrema pobreza foi verificada em todas as regiões do país com percentuais de queda variando de 17% a 42% no total. As maiores quedas foram observadas, respectivamente, nas regiões Sul, Centro-Oeste, Sudeste, Norte e Nordeste. Isso é relevante ao lembrarmos que mesmo que o Nordeste tenha recebido o maior número de políticas, a menor saída de pessoas da pobreza na região aponta para a necessidade de priorização e manutenção dos investimentos para corrigir um hiato socioeconômico construído por décadas.

A análise da renda média revela que houve incremento em todos os casos observados ao longo do período, sendo que as médias mais altas foram encontradas na região Sul do país; em lares cujos responsáveis eram homens brancos; em famílias

1. Porcentagem de 9% de não atendimento entre a população negra e de 16% entre a população branca e 6% de não atendimento na região Nordeste em contraposição aos 25% observados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

2. Arretche, M. *Trajectoria das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

não atendidas pelo PBF; e entre aquelas pertencentes ao público de atendidos por ações do eixo IPR do BSM e que acessaram até duas políticas do plano. De maneira geral, esses resultados dialogam com aspectos majoritários que influenciam os padrões de distribuição de renda no país, como visto no capítulo 2, reproduzindo e perpetuando desigualdades entre a população menos favorecida financeiramente, também observados na comparação entre diferentes níveis de rendimento.

A renda variou também de acordo com o número de políticas recebidas: quanto maior o número delas, menor a renda média do público atendido. Entre as famílias atendidas com mais de três políticas, notou-se uma queda constante da renda média em função da quantidade de ações. Esse dado poderia ser interpretado como evidência da qualidade da focalização do BSM ao privilegiar o atendimento dos indivíduos mais pobres com um maior número de políticas, ampliando as chances do atendimento multidimensional de carências.

A despeito desses resultados, a análise baseada apenas nos valores médios dos rendimentos familiares não permite a visualização da heterogeneidade que marca as variações de renda ocorridas entre a população mais vulnerável e não explica como ocorreu o incremento de renda geral no período observado. Em função disso, foram analisadas especificamente aquelas famílias que apresentaram elevação de renda entre 2011 e 2015 e as relações existentes entre diferentes variáveis e o aumento do ganho familiar observado.

No que se refere aos resultados de impacto das variáveis de perfil e acesso às políticas sobre o aumento da renda, 45,6% do total de famílias apresentaram aumento real de rendimento, totalizando 1,7 milhão de lares. Um quarto teve incremento real de 40% sobre os ganhos, metade delas mais que dobrou e 25% mais que quadruplicou o valor da renda real auferida em 2011. Cerca de 40% das famílias que tiveram melhoria ampliaram mais de 200% da renda, sem considerar as transferências feitas no âmbito do PBF e BSP.

O exame das famílias que obtiveram ganhos de renda evidenciou a relevância de considerar a situação de pobreza das famílias definida pela faixa de renda ocupada em 2011 e a faixa ocupada em 2015 para identificar efeitos heterogêneos entre a população atendida. O perfil majoritário foi o de famílias que eram extremamente pobres e, assim, permaneceram durante todo período (EPO EPO), 623 mil delas, mesmo tendo aumentado a renda familiar em torno de 68%. O que sinaliza os baixíssimos recursos auferidos por essas famílias para garantir sua sobrevivência e como, mesmo ocorrendo elevação dos rendimentos médios ou medianos, essa melhoria ainda foi insuficiente para elevar o patamar familiar acima da linha de extrema pobreza definida como R\$ 77 *per capita* mensais em 2015.

A segunda posição é ocupada por aquelas famílias que fizeram o maior movimento entre faixas de renda, saindo da extrema pobreza em direção à não pobreza

(EPO-NPO). Para essas 451 mil famílias os percentuais de aumento da renda foram significativamente maiores em relação aos demais, 497%, em consonância com o deslocamento ocorrido entre as faixas. E a terceira posição é ocupada por 324 mil famílias que eram extremamente pobres em 2011 e tornaram-se pobres em 2015 (EPO-PO) com aumento mediano de 118% da renda.

Os maiores aumentos de renda foram verificados entre as famílias que eram extremamente pobres em 2011 independentemente da posição ocupada em 2015. Entretanto, o aumento mais significativo ocorreu entre famílias que fizeram o maior deslocamento – saindo da extrema pobreza para não pobreza (EPO-NPO) – indicando este como perfil predominante quando observado o deslocamento entre faixas de renda.

De maneira geral, as variáveis analisadas são capazes de explicar de 26% a 28% do acréscimo de renda observado, enquanto o acréscimo restante (74% a 72%) teria ocorrido em função de outros fatores. Esse resultado parece bastante razoável, considerando a realidade complexa na qual estão inseridas as famílias de baixa renda. Vale frisar que a contribuição de um terço sobre o aumento da renda não pode ser desprezada, como evidenciam os cenários em que é controlada a situação de pobreza ocupada pelas famílias da análise.

Quando observados os fatores que contribuíram para o aumento imediato da renda, em valores percentuais, é possível identificar que houve, de um lado, uma significativa focalização das políticas no público mais vulnerável, em especial se considerarmos que as famílias não atendidas foram aquelas que apresentaram os maiores aumentos de renda. De outro lado, os beneficiários dos programas Bolsa Verde, Garantia Safra, APT, Cestas e Minha Casa Minha Vida (MCMV) apresentaram maiores percentuais de aumento de renda em função do aporte de recursos adicionais de transferências monetárias ou da liberação de gastos com outros itens de consumo rotineiro, como visto nos resultados.

Já nos cenários em que não foi controlada a situação de pobreza, os maiores aumentos proporcionais de renda foram observados nos seguintes casos: casas em que os responsáveis familiares eram identificados como assentados da reforma agrária; como pertencentes ao sexo feminino; com idade entre 18 e 64 anos; e em famílias localizadas nas regiões Centro-Oeste e Nordeste e, principalmente, nos estados de Roraima, Acre e Tocantins. Em relação à composição, observou-se que famílias pequenas compostas por um número menor de membros com idade inferior a 18 anos, assim como aquelas que contavam com a presença de idosos em sua composição, apresentaram resultados mais positivos de incremento real da renda. E em relação ao acesso a políticas, obtiveram ganhos mais expressivos de renda as famílias enquadradas em um ou mais destes critérios: atendimento pelo arranjo BSM só IPR; recebimento de número menor de políticas; acesso a combinações

compostas pelos programas Bolsa Verde e Fomento e que não possuíam acesso a serviços básicos.

Nos cenários em que a situação de pobreza é controlada, os resultados apresentaram variações em determinados casos. Entre as famílias caracterizadas por melhor desempenho no deslocamento entre faixas de pobreza (EPO-NPO), as seguintes variáveis apresentaram maiores percentuais de aumento da renda: ter sido beneficiada por uma ou mais políticas do BSM; pertencer ao público IPR/estar nas regiões Norte e Nordeste; possuir responsáveis familiares do sexo masculino e com mais de 64 anos.

Finalmente, quando realizada a análise inferencial (R2) em que são identificadas as variáveis mais associadas ao aumento da renda, sem controlar a situação de pobreza, as variáveis mais associadas foram: não ser beneficiário das políticas do BSM; atendimento pelo arranjo BSM somente IPR; ter acessado menor número de políticas ou combinações destas compostas pelo PBF; ser assentado da reforma agrária; estar no Centro-Oeste, e em especial nos estados Mato Grosso do Sul, Acre, Tocantins, Roraima e Distrito Federal; possuir responsáveis familiares identificados como indígenas; ser do sexo masculino; ter entre 18 e 64 anos; pertencer a famílias menos numerosas com quantidades mais baixas de membros com idade inferior a 18 anos e sem a presença de idosos em sua composição.

E nos cenários em que é controlada a situação de pobreza, se consideramos apenas famílias EPO-NPO, as variáveis associadas ao maior incremento de renda também apresentam divergências e passam a ser: acessar maior número de políticas; pertencer ao público IPR; estar na região Nordeste e Centro-Oeste; e possuir responsável familiar com idade acima de 65 anos.

Esses resultados indicam que os grupos que ocupavam os estratos inferiores de renda em 2011 apresentam características específicas durante o período, em especial os que passaram a compor a faixa acima da linha da pobreza (EPO-NPO), seguidos do grupo que se deslocou para a faixa da pobreza (EPO-PO). Nesse sentido, é possível afirmar que determinadas variáveis apresentaram comportamentos diferentes quando considerado o total das famílias e quando controlada a situação de pobreza, principalmente nos casos que apresentaram resultados mais positivos de deslocamento entre as faixas de renda – demonstrando a relevância de considerar a trajetória percorrida por essas famílias ao longo do período para captar os efeitos heterogêneos das políticas sobre a variação de renda.

Retomando os pressupostos iniciais do trabalho e a hipótese que norteou a análise, pode-se afirmar que foi possível evidenciar que as ações do BSM estiveram associadas ao aumento de renda, especialmente entre aquelas famílias que em 2011 ocupavam os estratos mais baixos da sociedade, demonstrando que o programa teria sido bem sucedido em chegar até a população rural mais vulnerável, como

mostram os resultados de chegada das políticas, e tiveram maior influência sobre a melhoria de renda daquelas famílias mais expostas à vulnerabilidade, não apenas em sua dimensão monetária, mas também em dimensões como acesso a serviços, raça, idade e composição familiar.

A utilização dos dados do Cadastro Único conjugados com as bases de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) e beneficiários do BSM para analisar as formas como as políticas do BSM afetaram o meio rural brasileiro permite que sejam destacadas duas questões. Em primeiro lugar, há uma clara convergência entre os indicadores sociais encontrados na análise e os já amplamente difundidos sobre a população rural ou de baixa renda do país. Esse aspecto se torna relevante ao comprovar a aderência entre os dados do Cadastro Único e outras fontes de informação sobre público rural, como os censos e as pesquisas nacionais por amostra de domicílios (PNADs). Partindo disso, é possível argumentar que o Cadastro Único possui validade como fonte consistente de dados de subsídio para o mapeamento e/ou diagnóstico das condições sociais que caracterizam a população de baixa renda do país. Merece destaque, ainda, a possibilidade de explicitação das diferenças existentes entre os públicos que compõem o meio rural, indicando situações de menor ou maior vulnerabilidade entre eles, como foi o caso das observações sobre as condições de vida dos assentados da reforma agrária.

Além dos impactos resultantes da influência de variáveis como raça, sexo e faixa etária sobre a realidade da população mais pobre do campo, evidenciaram-se as piores condições que caracterizam os domicílios rurais em situação de pobreza e as nuances assumidas pelas desigualdades regionais. Apesar da permanência de graves disparidades verificadas entre elementos que caracterizam a pobreza rural em comparação com outras referências de agregação da população (urbana, total, rural não pobre, por exemplo), foi possível identificar um quadro positivo no que se refere às variações de renda entre 2011 e 2015, demonstrando que a dimensão relacionada aos recursos monetários apresentou melhora significativa no período no âmbito dos indivíduos mais pobres do campo quando considerado o recebimento de políticas que compuseram a estratégia do BSM para a população rural de baixa renda.

A despeito desses resultados e do complexo espectro de políticas voltadas para o desenvolvimento rural da agricultura familiar brasileira e dos esforços de ampliação da proteção social para a população mais pobre do campo, ainda são verificadas grandes disparidades entre meio rural e urbano quando tratamos da pobreza brasileira. Por que isso ocorre? De que forma é possível manter os avanços alcançados e impedir que os índices de pobreza, desigualdade e bem-estar mantenham a tendência de retrocesso verificada desde 2015, como já apontado em diferentes pesquisas recentes?

Em primeiro lugar, e como amplamente reiterado, o enfrentamento da pobreza é um processo de médio e longo prazo que demanda continuidade e manutenção de investimentos em políticas de redução da desigualdade combinados com estratégias de sustentação dos efeitos dessas medidas. É primordial garantir a combinação entre a agenda de políticas que visam ao impacto imediato e a resultados perceptíveis no curto prazo e aquelas estruturantes, direcionadas para romper as condições de reprodução da pobreza, atacando de forma continuada os determinantes e perpetuadores da pobreza rural. Esses resultados não são necessariamente perceptíveis em períodos curtos de tempo, são mudanças cujos efeitos podem ser sentidos com intervalo de uma geração, por exemplo. Entretanto, o não investimento nessas ações contribui para aprofundar e fortalecer as variáveis que influenciam a reprodução das vulnerabilidades que dificultam a redução da pobreza no país.

A inexistência de projetos de longo e médio prazo acordados entre diferentes setores da sociedade demonstra nossa profunda dificuldade de elaborar planos de desenvolvimento fundamentados simultaneamente em pactos sociais e econômicos. A concentração de arranjos de políticas circunscritos a áreas temáticas específicas é resultado das possibilidades de construção de consenso limitadas a determinados setores. Podemos citar como exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, em especial durante sua primeira fase (2007-2010), foi capaz de construir um arranjo comum de regras, procedimentos, objetivos e metodologia que envolveu diferentes setores da área de infraestrutura (regulação, execução, controle, financeiro, político) e, também, de setores ligados às áreas econômicas. Entretanto, dimensões relacionadas aos efeitos sociais gerados por grandes investimentos previstos na carteira de obras do PAC ocuparam, em muitos casos, espaços secundarizados no âmbito das instâncias de gestão do programa.

Além do tratamento “sob demanda”, os temas sociais eram considerados à medida que surgiam ao longo do processo de execução do programa. A partir dessas ocorrências, eram iniciadas as articulações necessárias com atores identificados como os responsáveis pelo tema, e, geralmente, as soluções produzidas estavam centradas no redirecionamento ou em aprimoramentos da execução de políticas da área social capazes de “dar conta” dos problemas em questão. É importante frisar que essa situação traduz, em muitos casos, o cotidiano de gestão das políticas públicas e que por si só não constitui necessariamente um problema. Entretanto, quais poderiam ser os ganhos se, em vez de compreendidas como parte do conjunto de entraves ou restrições para a execução de determinado investimento, as questões sociais estivessem contempladas desde o início do planejamento da ação como parte de projetos de desenvolvimento local, territorial ou regional? E se a expansão dos serviços públicos, melhores formas de realocação de pessoas e antecipação dos impactos decorrentes de fluxos migratórios não estivessem no rol das

condicionalidades do processo de licenciamento ou das tentativas de mitigação de impacto? E ainda se, em contrapartida, todas essas ações, inclusive os próprios investimentos de infraestrutura, estivessem contemplados em um plano de desenvolvimento efetivamente aplicável que abrangesse as diferentes dimensões do desenvolvimento humano?

O enquadramento das ações de redução de pobreza e desigualdades como um nicho específico, dentro do espectro mais amplo do que se convencionou chamar de política social, guarda um valor em si pela possibilidade de visibilização de seus temas e públicos no âmbito dos instrumentos administrativo-burocráticos. Entretanto, a classificação da pobreza como “problema” mais vinculado à área social do que à área econômica, por exemplo, atrela a responsabilidade das políticas voltadas para os mais pobres a um determinado rol de atores dentro da administração pública. Existe uma diferença significativa entre garantir a existência de políticas específicas para “resolver os problemas da pobreza”, em muitos casos originados ou fortalecidos pela própria ação estatal, via medidas econômicas unidimensionais ou intervenções desacompanhadas de planejamento regional ou territorial, por exemplo, e considerar a pobreza como uma dimensão no interior de medidas pertencentes aos grandes temas a partir dos quais a organização político-burocrática organiza sua atuação: social, econômico e infraestrutura.

Defender o tratamento da pobreza como transversal soa como uma obviedade e pode ser interpretado como uma orientação simplificadora ou mesmo ingênua para a ação governamental. Entretanto, é possível argumentar que um bom início para essa discussão poderia ser considerar, no momento da formulação de políticas novas ou da revisão das já existentes, questões como: quais efeitos essa ação pode ter sobre a pobreza ou a desigualdade de um determinado público ou território? Ela amplia ou diminui situações de vulnerabilidades existentes? Ou, ainda, ela cria novas situações? Essa política é capaz de atender aos mais pobres? Seu desenho permite o acesso das parcelas excluídas da população, considerando suas demandas e especificidades?

A elaboração de políticas públicas envolve escolhas. De recursos, de territórios, de públicos, de prioridades, de compromissos políticos, em suas acepções positivas e negativas. Não é razoável requerer que todas as políticas considerem todas as dimensões com as quais sua implementação ou resultados podem interagir, inclusive porque certos efeitos não são perceptíveis ou podem ser previstos até que ocorram, mas o simples fato de que questões relacionadas à pobreza, em um país marcado pela desigualdade como o Brasil, sejam consideradas no planejamento da atuação estatal fortaleceria a possibilidade da ocorrência concomitante de intervenções estatais e estratégias de mitigação de possíveis impactos advindos dessas mesmas decisões e ações.

Mais uma vez, soa como uma obviedade ressaltar a necessidade de que as intervenções sob a chancela do Estado, constituídas ou não por recursos públicos, façam parte de um planejamento mais amplo visando resultados econômicos e sociais direcionados ao desenvolvimento do país, de regiões e das condições de vida de sua população. O cenário mais comum, entretanto, é a aglomeração de ações, com objetivos específicos, voltadas para um determinado território, sem que isso pressuponha a existência de articulação ou coordenação entre essas ações. A defesa da existência de planos de desenvolvimento capazes de contemplar as variadas dimensões do desenvolvimento não pressupõe arranjos centralizadores, hierárquicos e endógenos, mas, sim, a importância de avaliar a real possibilidade de que as ações governamentais, na medida do possível, estejam orientadas sob diretrizes similares voltadas para um ponto comum no futuro. Definições sobre as perspectivas futuras de desenvolvimento do país poderiam influenciar os delineamentos sobre as intervenções traduzidas em investimentos em infraestrutura, resultados macroeconômicos, impactos sociais esperados ou níveis de bem-estar almejados.

Dessa forma, em primeiro lugar, um ponto essencial para o alcance de resultados sustentáveis de redução da pobreza seria garantir a convergência entre ações com naturezas, tempos e objetivos específicos capazes de dar conta da complexidade do fenômeno da pobreza no campo reforçando a aposta em soluções de caráter multidimensional para a obtenção de resultados mais sustentáveis nas ações de desenvolvimento social. Existe, entretanto, um risco associado à simples implementação de soluções multidimensionais caso não haja empenho em evitar a dispersão de esforços, recursos humanos, administrativos e financeiros, assim como a necessidade de coordenação temporal e espacial das ações baseada em uma lógica capaz de abarcar tanto as “(...) urgências como as pré-condições e nexos causais entre políticas e efeitos diferentes”.³

Em segundo lugar, a redução da pobreza urbana e rural depende da interrupção da dinâmica de reprodução da pobreza. Crianças criadas em famílias pobres têm maior probabilidade de se tornarem adultos em situação de pobreza porque não tiveram acesso à educação, saúde, alimentação adequada, maior disponibilidade de tempo livre, entram precocemente no mundo do trabalho e estão mais vulneráveis a situações de violência e violação. Seguindo essa linha argumentativa, uma das principais questões apontadas como estratégica para o rompimento da reprodução geracional da pobreza é o investimento focado em crianças e jovens pertencentes a famílias mais desfavorecidas, visando modificar o rol de possibilidades de inserção econômica em anos futuros, por exemplo. Crianças e jovens possuem demandas educacionais distintas em função das diferenças etárias em que se encontram.

3. Buainain, A. M. *et al.* *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012. p. 55-105. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16)

É necessário que haja um escopo de políticas que atenda a demandas por mais vagas em creche para a primeira infância, assim como para reduzir os índices de evasão escolar de jovens nas etapas finais de formação.

Em terceiro lugar, é possível listar um conjunto de fragilidades constitutivo das etapas de formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas capaz de afetar a forma como elas alteram a realidade. Lacunas ou dificuldades de coordenação de iniciativas sob a responsabilidade de múltiplos atores geram fragmentação de ações, dispersão de resultados, ineficiência de gastos e prevalência de efeitos pontuais e temporários sobre a questão da pobreza no campo. A execução de diferentes políticas voltadas para a agricultura familiar, por exemplo, sob a responsabilidade de diferentes ministérios como o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Integração Nacional (MI), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), sem a existência de um planejamento conjunto entre essas ações, gera desperdício de recursos, resultados unidimensionais e a não resolução de problemas.

Uma política bem-sucedida de apoio à produção pode gerar impactos ambientais significativos sem que haja o devido diálogo entre os atores envolvidos na temática. Por sua vez, também é facilmente observada a implementação de políticas adequadas às demandas de conservação ambiental que desconsideram a existência de populações em determinadas áreas ameaçadas cujo meio de sobrevivência está exatamente no uso dos recursos naturais disponíveis. O desafio posto seria a conciliação entre a conservação ambiental e o uso sustentável dos recursos para evitar o empobrecimento ou a exclusão de populações que possuem vínculos com aquelas áreas.

Convergência entre iniciativas governamentais não significa demanda pela centralização na execução de políticas públicas. A coordenação dos esforços executados por diferentes atores segundo suas competências e áreas de especialização amplia as possibilidades de reduzir: *i*) a sobreposição de ações com escopos similares; *ii*) a ocorrência de melhorias pontuais em detrimento de mudanças estruturantes provocadas pela pulverização de ações; *iii*) a dicotomia entre concentração de investimentos públicos e manutenção de vazios de atendimento; e *iv*) o desperdício de recursos humanos, burocráticos e financeiros altamente disputados no interior das instâncias burocráticas.

Outro fator com alto impacto sobre as políticas de redução da pobreza rural é o desequilíbrio existente entre diagnósticos e convicções. Estas, de toda sorte, permeiam as discussões sobre as possibilidades, viabilidade, necessidades de abordar ou não a pobreza rural e suas especificidades. Isso se deve à permanência de lacunas significativas de informação sobre os públicos e as lógicas que compõem

o mundo rural. Observamos as dificuldades advindas de questões operacionais, como a defasagem dos dados da agricultura familiar baseados no Censo de 2006, assim como na falta de informações consolidadas sobre uma parcela significativa do meio rural composta pelos assalariados rurais; a não convergência das diversas bases de dados existentes; e a ausência de informações qualificadas sobre públicos específicos como povos e comunidades tradicionais (PCTs).⁴

Paradoxalmente, o meio rural pode ser definido tanto pela escassez de informações quanto pela profusão de análises sobre determinados aspectos ou públicos. Resultam disso diagnósticos e avaliações incapazes de subsidiar ações amplas de redução da pobreza rural. Interpretações centradas em cálculos simplificadores de custo/benefício; dispersão de avaliações sobre programas isolados sem diálogo com outras iniciativas em curso em um mesmo território ou sob o mesmo público dificultam observações mais conclusivas sobre os efeitos das políticas sobre o meio rural.

Por último, vale ressaltar os efeitos que a configuração federativa brasileira exerce sobre o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas para o meio rural. A profusão de municípios dependentes de transferências federais para garantir sua manutenção com inúmeras dificuldades de gestão e disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos, técnicos e orçamentários tem como resultado o menor acesso às políticas públicas ofertadas pelas demais instâncias estatais, o que gera obstáculos no atendimento das famílias mais pobres rurais que vivem nos municípios de pequeno porte. Advém dessa conjuntura a alta vinculação das políticas de desenvolvimento rural aos arranjos federais. Quanto mais atrelados à gestão federal, maiores as limitações de que sejam disponibilizados, por exemplo, modelos mais customizados e, logo, mais aderentes às realidades locais. A reorganização da estrutura federativa é objeto de amplo debate e não cabe discorrer aqui sobre todas as suas possibilidades. Vale, entretanto, destacar dois pontos que poderiam gerar impactos significativos na implementação de políticas no meio rural. A redução do número de municípios e a criação de instâncias intermediárias entre estados e municípios poderia favorecer a criação de um ambiente de desenvolvimento de maiores capacidades, tanto para acessar medidas de cunho nacional quanto para ampliar as possibilidades de convergência entre as políticas e a realidade de um determinado território ou conjunto de municípios.

Infelizmente, não há fórmulas mágicas ou manuais padronizados que permitam definir exatamente quais procedimentos ou medidas devem ser implementados para garantir o fim da injustiça produzida por índices assimétricos

4. Duas situações contribuem para ilustrar as deficiências de informação sobre públicos específicos: dados sobre povos indígenas e quilombolas. O Cadastro Único é considerado a melhor fonte de informação sobre os indígenas e quilombolas brasileiros, entretanto, apesar de sua consolidação como instrumento de informações sobre públicos vulneráveis, não possui informações que permitam apoiar adequadamente ações de inclusão produtiva para esses públicos.

entre grupos sociais. Inúmeros trabalhos e pesquisas, porém, foram e continuam sendo desenvolvidos, demonstrando que existem experiências de larga escala com resultados significativos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e em outros países da América Latina e do mundo. A partir do acúmulo de conhecimento e evidências já existentes, seria possível delinear alguns aspectos sem os quais a probabilidade de continuarmos intercalando ciclos iniciais de prosperidade social e cenários de aguçamento das injustiças que marcam historicamente as condições sociais e econômicas no Brasil seguiria fortemente acentuada. Figurariam entre eles: a primazia das políticas públicas como instrumento estatal capaz de alterar as condições de vida da população; a relevância de consolidar e aprimorar informações consistentes e atualizadas sobre diferentes aspectos que afetam o desenvolvimento do país, seus territórios e população, potencialidades, carências e demandas; e, por último, a incorporação do enfrentamento à pobreza e desigualdades como agenda civilizatória de desenvolvimento do país defendida por um rol amplo de setores sociais, econômicos e políticos, visando à efetivação de um novo patamar de convivência baseado em relações igualitárias e democráticas entre os diferentes grupos sociais que constituem a sociedade brasileira.

APONTAMENTOS METODOLÓGICOS¹

Janine Mello
Pedro Gomes

1 A CONSTRUÇÃO DA BASE DE DADOS²

Ampliando o já extenso espectro de estatísticas sobre o meio rural brasileiro, foram utilizadas as informações constantes na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais para apresentar as principais características da população rural de baixa renda. Além do Cadastro Único, também foram agregadas as informações de titulares da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (DAP),³ de inscritos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA)⁴ e as bases nominais de atendimentos realizados pelo plano Brasil sem Miséria (BSM).⁵ É relevante ressaltar as razões que subsidiaram a escolha dos registros administrativos coordenados pelo governo federal, e não dados já disseminados provenientes das estatísticas nacionais, para definir o público pobre do meio rural.

O universo de indivíduos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais pode ser considerado como a principal e mais completa base de dados de identificação nominal das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil (até meio salário-mínimo *per capita*), totalizando 88 milhões de registros ou 27 milhões de famílias,⁶ ou seja, mais de 40% da população brasileira. Além de informações sobre renda familiar, o Cadastro conta com um rol amplo de informações sobre as condições de vida dessas famílias, como composição familiar, escolaridade, se são beneficiárias ou não do Programa Bolsa Família (PBF), situação do domicílio, se pertencem ou não a algum grupo populacional específico como povos e comunidades

1. Este apêndice teve a coautoria de Pedro Gomes, assistente de pesquisa do Ipea. *E-mail*: <pedro.andrade@ipea.gov.br>.

2. As atividades de construção da base de dados e produção de análises foram realizadas por Ysrael Oliveira ao longo dos anos de 2016 e 2017. A partir de 2018, os ajustes e alterações na Base Geral Rural, a construção de modelos de regressão e análises complementares foram realizados por Pedro Gomes Andrade, do Ipea. Mais uma vez, reforço meu imenso agradecimento pela parceria e competência de ambos na consecução dos objetivos deste trabalho.

3. Referência da DAP (dez./2014) = 5,7 milhões de registros de primeiros titulares e 440 mil de segundos titulares.

4. Referência do SIPRA (dez./2014) = 1,4 milhão de pessoas inscritas.

5. As listas de atendimento do BSM possuem diferentes referências temporais e quantidade de registros. Para mais detalhes, ver tabela 3.

6. Extração de dezembro de 2015 do Cadastro Único. Em dezembro de 2011, a base do Cadastro Único contava com 22,2 milhões de famílias.

tradicionais (PCTs), entre outras informações, com atualizações periódicas previstas de dois em dois anos.

Uma das intenções deste trabalho é trazer um novo olhar sobre a pobreza rural a partir de dados já utilizados pelos órgãos do governo federal e outras instâncias para diagnósticos e planejamento de ações voltadas para esse público. O fortalecimento do Cadastro Único como a principal ferramenta de informações sobre a população de baixa renda ocorreu de forma intensa nos últimos anos, devido, em grande medida, a três processos concomitantes:⁷ *i*) manutenção e consolidação dos ciclos de aperfeiçoamento das versões do Cadastro; *ii*) abertura do Cadastro para incorporar informações para além das inicialmente computadas; e *iii*) ampliação do uso do Cadastro por outros órgãos da administração pública.

Para os fins deste trabalho, a utilização de pesquisas domiciliares como os censos demográficos ou Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) esbarrava em limitações significativas para a realização da análise ao não permitir a visualização da chegada das políticas públicas aos mais pobres e o acompanhamento do indivíduo e/ou da família ao longo do tempo. A combinação entre Cadastro, DAP, SIPRA e listas nominais de beneficiários das políticas do BSM possibilitou, dessa forma, um campo novo de análise sobre como as ações voltadas para a redução da pobreza – neste caso, as que compuseram o BSM – efetivamente alcançam o público com maiores vulnerabilidades. Nesse sentido, é de extrema relevância reforçar a importância de utilizar as diversas bases de dados mantidas pelos órgãos públicos e de fomentar instrumentos de ampliação do diálogo e convergência entre elas, buscando a crescente qualificação do processo de gestão e formulação das políticas públicas.

A análise de informações que são efetivamente utilizadas pelo aparato estatal para a formulação de políticas e apresentação de seus resultados permite trazer uma nova perspectiva para a discussão sobre causas e alternativas para a pobreza rural, assim como sobre os avanços e as fragilidades das ações voltadas para a redução da pobreza no campo. Apresentada esta contextualização, passaremos às explicações sobre a configuração da base de dados elaborada e seus principais achados.

Em primeiro lugar, foi feita uma extração de todo o Cadastro Único, totalizando 88 milhões de registros (dezembro de 2015). Partindo disso, a base foi segmentada em três grupos de indivíduos:

7. O Cadastro está em sua sétima versão e passa por rotinas periódicas de verificação e aperfeiçoamento desde 2003. Uma das medidas de aprimoramento observada foi a inclusão de um suplemento sobre acesso a políticas públicas como parte do formulário. Órgãos federais como Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) intensificaram o uso de informações do Cadastro para planejamento e execução de ações sob sua responsabilidade como resultado do fortalecimento de articulações intersetoriais. Para mais sobre usos do Cadastro Único e integração de ações, ver: Bartholo, L.; Mostafa, J.; Osório, R. Integração de registros administrativos para políticas de proteção social: contribuições a partir da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2376).

- Grupo 1: agricultores familiares (AF)⁸ – titulares da DAP/MDA – titular 1 (T1) e titular 2 (T2) – que não estão inscritos no SIPRA.
- Grupo 2: assentados da reforma agrária (RA) – titulares do SIPRA/INCRA (T1 e T2), mesmo que sejam titulares da DAP.
- Grupo 3: Inclusão Produtiva Rural (IPR) – indivíduos que acessaram uma das políticas que compuseram a rota de inclusão produtiva do BSM: *i*) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); *ii*) Fomento; *iii*) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); *iv*) Água para Todos; *v*) Luz para Todos; *vi*) Agroamigo; *vii*) Garantia Safra; *viii*) Bolsa Verde; ou *ix*) Ação de Distribuição de Alimentos, que não tenham DAP nem estejam inscritos no SIPRA.

A separação de inscritos no Cadastro classificados em um dos três grupos produziu uma base de 17,6 milhões de pessoas e 5 milhões de famílias, conforme pode ser observado na tabela 1.⁹

TABELA 1
Inscritos no Cadastro Único identificados como um dos tipos de público (2015)

Tipo de público	Pessoas (T1/T2 – DAP e SIPRA)	Famílias (RF)	Pessoas em famílias (todos os membros)
AF	4.292.698	3.729.254	13.251.540
RA	837.806	589.910	2.126.101
IPR	2.296.826	718.693	2.296.826
Total	7.427.330	5.037.857	17.674.467

Fonte: Cadastro Único, 2011-2015; DAP, 2014; SIPRA, 2014; BSM, 2011-2015.

Obs.: RF – responsável familiar.

Para cumprir os objetivos deste trabalho, foi importante garantir a comparabilidade entre os valores de renda declarada das famílias no início e no final do BSM. Para isso, foram selecionados apenas aqueles registros em que estivessem contempladas as informações de renda média declaradas em 2011 e em 2015 no Cadastro, garantindo, assim, que o mesmo grupo de indivíduos fosse objeto da análise de variação da renda. Dessa forma, foi constituída a Base Geral Rural, contendo registros de 14,5 milhões de pessoas ou 3,8 milhões de famílias. Essa base serviu como referência ao longo de toda análise e seu detalhamento por público pode ser observado na tabela 2.

8. Do ponto de vista legal, não é possível separar os assentados da reforma agrária do público da agricultura familiar, entretanto, optou-se pela categorização mais próxima da forma sobre a qual a atuação estatal é organizada. Enquanto o MDA é responsável pela gestão das informações constantes na base nacional da DAP, o INCRA gere a base dos assentados da reforma agrária por meio do SIPRA.

9. A associação entre a base de pessoas e famílias é feita a partir do código familiar, variável presente no Cadastro Único que permite a identificação dos membros pertencentes ao mesmo núcleo familiar.

TABELA 2
Inscritos no Cadastro Único por tipo de público após exclusão dos não identificados (2011-2015)

Tipo de público	Pessoas (T1/T2 – DAP e SIPRA)	Famílias (RF)	Pessoas em famílias (todos os membros)
AF	3.334.437	2.845.261	10.818.282
RA	678.129	462.156	1.820.220
IPR	1.904.434	544.160	1.904.434
Total	5.917.000	3.851.577	14.542.936

Fonte: Cadastro Único, 2011-2015; DAP, 2014; SIPRA, 2014; BSM, 2011-2015.

Para que fosse possível realizar a análise do recebimento de políticas por família, foi realizada a comparação entre as informações nominais dos indivíduos da Base Geral Rural e as listagens nominais de atendimentos das ações do BSM, utilizando como chave de identificação o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e/ou o Número de Identificação Social (NIS), conforme a base. Como esperado, após as comparações entre atendimentos e aqueles indivíduos/famílias da Base Geral Rural, houve redução do total de registros de atendimentos identificados em relação às bases originais. Os detalhes sobre as bases utilizadas na análise podem ser consultados na tabela 3.

TABELA 3
Lista das bases nominais de ações do BSM utilizadas

Bases	Referência	Total de registros – bases originais	Total de registros após comparação com a Base Geral Rural
Agroamigo	2011-Mai./2015	936 mil pessoas	527.037
Água para Todos	2003-Ago./2015	1,2 milhão de famílias	817.518
ATER	2010-Fev./2015	540 mil famílias	296.108
Bolsa Verde	2011-Jan./2015	75 mil famílias	70.849
Crescer	2011-Dez./2014	5,6 milhões de pessoas	520.513
Fomento	2011-Dez./2015	196 mil famílias	179.919
Garantia Safra	2013-2014	1,18 milhão de pessoas	909.806
Luz para Todos	2011-Dez./2015	512 mil famílias	310.106
Minha Casa Minha Vida (MCMV)	2010-Dez./2015	945 mil famílias	155.609
Microempreendedor Individual (MEI)	Out./2015	6,3 milhões de pessoas	100.447
PAA	2011-Dez./2014	261 mil famílias	45.888
Pronatec	2011-Dez./2015	1,8 milhão de pessoas	209.426
PBF	Jan./2016	14 milhões de famílias	2.709.114

(Continua)

(Continuação)

Bases	Referência	Total de registros – bases originais	Total de registros após comparação com a Base Geral Rural
Cestas	Dez./2013	132,3 mil famílias	101.801
Creches	Dez./2014	707,7 mil crianças	105.477
Mulheres Mil	Out./2015	41,9 mil pessoas	5.441

Elaboração dos autores.

Obs.: Não é possível somar os totais de famílias atendidas em função da possibilidade de atendimento da mesma família por mais de uma política, gerando duplicidade na contagem.

2 ETAPAS DA ANÁLISE

2.1 Etapa 1: delimitação do perfil da população de baixa renda com base em registros administrativos governamentais

- Descrição: identificação das principais características socioeconômicas da população da Base Geral Rural a partir dos dados existentes no Cadastro Único.
- Universo considerado: 14.542.936 pessoas.
- Blocos de análise:
 - distribuição por tipo de público e localização geográfica;
 - distribuição por faixa etária, sexo e raça/etnia;
 - características gerais dos domicílios; e
 - distribuição entre faixas de renda.
- Variáveis consideradas:
 - tipo de público (AF, RA ou IPR);
 - região e Unidade da Federação (UF);
 - faixa etária, sexo e raça/etnia;
 - composição familiar;
 - faixa de renda em 2011 e 2015;
 - renda média familiar em 2011 e em 2015; e
 - características do domicílio (forma de abastecimento, forma de escoamento sanitário, destinação do lixo, tipo de iluminação e material predominante do piso).

2.2 Etapa 2: mapeamento da chegada de políticas públicas por família

- Todas as análises foram feitas considerando as repostas válidas, ou seja, descartados os valores *missings*, o que pode resultar em diferentes totais populacionais de acordo com as características analisadas.
- Descrição: identificação por família (via responsável familiar) de acesso às seguintes políticas que compuseram o BSM:
 - PBF, Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), MEI, Crescer, ATER, Fomento, PAA, Água para Todos, Luz para Todos, Agroamigo, Garantia Safra, Bolsa Verde, cestas, MCMV e acesso à creche.
- Universo considerado: 3.851.577 famílias.
- Blocos de análise:
 - grau de cobertura de atendimento;
 - focalização das políticas por renda e natureza das ações;
 - multidimensionalidade e integração de políticas; e
 - desigualdade no acesso.
- Variáveis consideradas:
 - políticas recebidas;
 - quantidade de políticas recebidas;
 - quantidade de não atendimentos;
 - distribuição territorial de atendimentos e não atendimentos;
 - arranjos de políticas;
 - faixas de renda em 2011 e 2015;
 - tipo de público;
 - região e UF; e
 - faixa etária, sexo e raça/etnia.

2.3 Etapa 3: variação da renda e impacto das políticas

- Descrição: medição da variação da renda por meio da comparação entre os dados de renda declarada no Cadastro Único em janeiro de 2011 e dezembro de 2015 considerando o mesmo grupo de famílias e análise de associação entre as políticas, tipos de público e região e a melhora nos níveis.

- Universo considerado: 3.851.577 famílias e 1.754.761 famílias que aumentaram a renda.
- Blocos de análise:
 - variação da quantidade de famílias entre faixas de renda;
 - variação da renda média familiar; e
 - associação entre variáveis de perfil familiar e acesso a políticas em relação ao aumento da renda.
- Variáveis consideradas:
 - quantidade de famílias por faixa de renda;
 - faixas de renda em 2011 e 2015;
 - tipo de público;
 - região e UF;
 - faixa etária, sexo e raça/etnia;
 - renda familiar média em 2011 e 2015;
 - beneficiário ou não do PBF e do BSP;
 - faixas de variação de renda – redução, manutenção ou aumento da renda;
 - quantidade de políticas recebidas;
 - atendimento ou não por alguma ação do BSM;
 - beneficiários de cada uma das políticas;
 - arranjos de políticas; e
 - combinação de políticas.

3 FATORES ASSOCIADOS AO AUMENTO DA RENDA: CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL DEPENDENTE E MODELOS DE REGRESSÃO

3.1 Construção da variável dependente: critérios para o aumento da renda e seleção do público

A renda familiar *per capita*, em virtude do padrão do rendimento irregular de famílias de baixa renda devido a trabalhos temporários ou informais,¹⁰ é mensurada

10. Ver Informe nº 275, de 7 de julho de 2011, disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe275_Nova%20versaoV7_renda_per_capita.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

no Cadastro Único a partir de remuneração recebida no mês anterior e nos últimos doze meses. O cálculo é realizado automaticamente pelo Sistema do Cadastro Único Versão 7, a partir dos passos relacionados a seguir.

- 1) Dividir o valor registrado no quesito 8.08¹¹ por 12.
- 2) Comparar o resultado obtido no passo 1 com o valor registrado no quesito 8.05.¹²
- 3) Selecionar o menor valor obtido.
- 4) Somar o menor valor obtido com as rendas apuradas nos itens 1, 2, 3, 4 e 5 do quesito 8.09.¹³
- 5) O valor obtido deverá ser dividido pelo número de pessoas cadastradas na família.

A partir da contabilização do rendimento familiar *per capita*, o aumento real da renda no período entre 2011 e 2015 pode ser expresso por meio do aumento relativo, que pode ser mensurado pela taxa de crescimento no período, calculado conforme a equação (1).

$$T_x^{2011\backslash 2015} = \left(\frac{RF_{2015} - RF_{2011}^{Def}}{RF_{2011}^{Def}} \right) \times 100 \quad (1)$$

Onde RF_{2011}^{Def} corresponde à renda familiar *per capita* em 2011, deflacionada para preços de dezembro de 2015,¹⁴ e RF_{2015} corresponde à renda familiar *per capita* em 2015.

Para que a equação (1) funcione, a variável RF_{2011} não pode ser nula. Contudo, a Base Geral Rural registrou 265.649 (6,9%) famílias com renda familiar *per capita* nula em 2011, o que impediria a mensuração do aumento relativo da renda. Tendo em vista este problema, foi adicionado o valor de R\$ 1,00 à renda de 2011, para viabilizar o cálculo de $T_x^{2011/2015}$.

11. 8.08 – Qual foi a remuneração bruta de todos os trabalhos recebidos por (nome) nesse período?

12. 8.05 – No mês passado (nome) recebeu remuneração de trabalho?

13. Quesitos:

8.09-1 – Ajuda/doação regular de não morador.

8.09-2 – Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS.

8.09-3 – Seguro-desemprego.

8.09-4 – Pensão alimentícia.

8.09-5 – Outras fontes de remuneração, exceto bolsa-família ou outras transferências similares.

14. Para tornar os valores comparáveis, foi realizado o deflacionamento, trazendo o valor da renda familiar *per capita* de dezembro de 2011 para dezembro de 2015, fazendo uso do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Como o objeto do trabalho é estudar as famílias que tiveram aumento de renda, foi criada uma variável indicadora, conforme apresentado na equação (2). Neste caso, as famílias que obtivessem valor 1 na variável indicadora teriam aumentado a renda no período entre 2011 e 2015 e estariam elegíveis a estarem na análise.

$$Elegibilidade = \begin{cases} 1 & \text{se } Tx^{2011 \setminus 2015} > 0 \\ 0 & \text{se } Tx^{2011 \setminus 2015} \leq 0 \end{cases} \quad (2)$$

Desta forma, 1.754.952 tiveram incremento da renda no período entre 2011 e 2015, correspondendo a 45,56% das famílias presentes na Base Geral Rural. Após a seleção das famílias que estavam elegíveis a serem analisadas, foi verificada a distribuição da taxa de crescimento da renda familiar *per capita* para análise de *outlier* derivado de possíveis erros de preenchimento (tabela 4 e gráfico 1). De acordo com o valor máximo da distribuição e pelos gráficos de *boxplot* e histograma, observam-se valores atípicos na taxa de crescimento, o que pode ser decorrente de valores de renda domiciliar preenchidos incorretamente. A utilização de critérios estatísticos, a partir dos *boxplots*, identificou 14,21% de valores atípicos na distribuição,¹⁵ então, optou-se por não utilizar essa abordagem, pois este subgrupo tem características específicas, não aleatórias (66,11% são da região Norte, 71,96% são agricultores familiares e 46,78% são os que eram extremamente pobres e foram para não pobres), que influenciariam no grupo final de análise caso os retirássemos.

TABELA 4

Medidas-resumo da taxa de crescimento real da renda familiar *per capita* (2011 e 2015)

Total de famílias	Mínimo	Primeiro quartil	Mediana	Média	Terceiro quartil	Máximo
1.754.952	≈0	40,44	127,21	1544,18	450,29	1.399.900,00

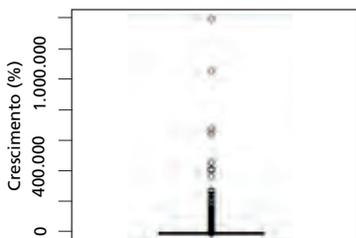
Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.
Elaboração dos autores.

Optou-se por retornar e analisar as distribuições das variáveis de renda familiar *per capita* em 2011 e 2015 para identificar possíveis erros de preenchimento e só depois criar a variável de taxa de crescimento. O método de detecção de *outliers* de renda consistiu em considerar atípicos valores que excedam em três vezes o salário-mínimo corrente.¹⁶ Adotando este critério, em ambos os anos foram consideradas atípicas as rendas de menos de 1% das famílias, totalizando 373 famílias em 2011 e 241 em 2015.

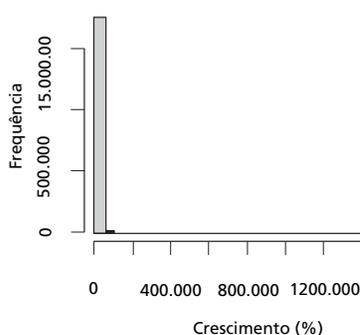
15. São considerados valores *outliers* aqueles acima da cerca superior, valor resultante de $Q_1 - 1,5(Q_3 - Q_1)$, ou abaixo da cerca inferior, valor resultante de $Q_3 + 1,5(Q_3 - Q_1)$.

16. Os salários-mínimos em 2011 e 2015 eram, respectivamente, R\$ 540 e R\$ 788.

GRÁFICO 1

Taxa de crescimento real da renda familiar *per capita* (2011 e 2015)1A – *Boxplot*

1B – Histograma



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

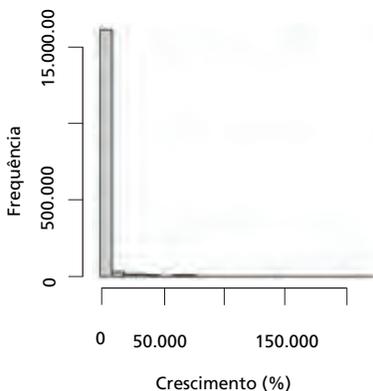
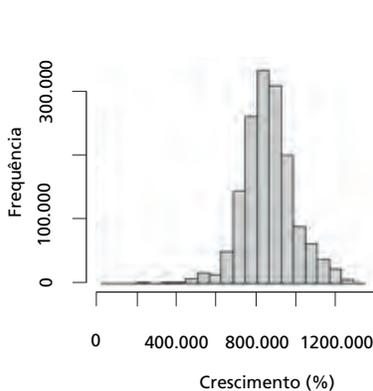
Após esta etapa, a renda de 2011 foi deflacionada para valores de dezembro de 2015 e, além disso, foi mensurada a taxa de crescimento no período e selecionadas como elegíveis para a análise as famílias que tiveram aumento real da renda, totalizando 1.754.761 famílias elegíveis e 2.096.257 não elegíveis. Neste sentido, 45,56% das famílias tiveram aumento real de renda no período de 2011 a 2015.

Por fim, para análise a partir dos modelos de regressão, optou-se por realizar uma transformação logarítmica neperiana na taxa de crescimento real da renda para as famílias que aumentaram a renda no período de 2011 a 2015, com objetivo de tornar a distribuição mais simétrica e mais próxima da normal (gráfico 2). Esse recurso ajuda no atendimento de pressupostos dos modelos de regressão linear, como distribuição normal dos resíduos, com média zero e variância constante.

GRÁFICO 2

Histograma da taxa de crescimento real da renda familiar *per capita* (2011 e 2015)

2A – Sem transformação

2B – Com escala *ln*

Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

3.2 Análise de regressão e teste F

Para realizar a análise da associação do incremento relativo na renda real familiar *per capita* no período de 2011 e 2015 em relação às variáveis de perfil familiar e acesso a políticas, optou-se por utilizar modelos de regressão linear. O modelo de regressão linear múltiplo é definido da forma apresentada a seguir.¹⁷

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \dots + \beta_{p-1} x_{p-1,i} + \varepsilon_i, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (3)$$

Onde y_i representa o i -ésimo valor da variável dependente, β 's são coeficientes da regressão, estimados para cada variável independente, x_i representa o i -ésimo valor de cada uma das $p - 1$ variáveis independentes, ε_i representa o termo do erro aleatório e n corresponde ao número de observações.

Os modelos de regressão linear múltipla apresentam três pressupostos. O primeiro deles é que exista uma relação linear entre a variável dependente e as variáveis independentes, que pode ser verificada pela significância estatística do teste F. O segundo e o terceiro tratam-se dos resíduos do modelo, que devem apresentar distribuição normal, com média zero e variância constante, e que estes sejam não correlacionados. Como neste estudo foram utilizadas apenas variáveis categóricas, as regressões são também conhecidas como análise de variância (ANOVA), como um fator para os casos em que apenas uma variável foi analisada, ou dois fatores, para os casos em que também foi analisada a situação de pobreza, bem como o efeito de interação. A verificação dos pressupostos em cada caso foi realizada por inspeção visual, por meio de recursos gráficos.

Para verificar a significância da relação entre as variáveis dependentes e independentes, foi utilizado o teste F, e para a significância de cada variável, utilizou-se o teste t .¹⁸ O teste F consiste em verificar se rejeitamos a hipótese nula H_0 a partir de valores observados e tabelados com base em um distribuição estatística F a um nível de significância de 5%, onde:

$$H_0: \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_{p-1} = 0 \text{ versus } H_1: \text{algum } \beta_k \text{ é diferente de } 0, \text{ para } k = 1, 2, \dots, p - 1 \quad (4)$$

A sugestão do teste significativo indica que existe uma relação linear entre a variável dependente e as independentes, ou seja, o R^2 é diferente de zero. O R^2 mede a proporção da variação explicada pela inclusão das variáveis x , em relação à variação

17. O modelo de regressão pode ser encontrado em: Kutner, M. H.; Netter, J.; Nachtsheim, C. J. *Applied Linear Statistical Models*. New York: Mcgraw-Hill, 2005.

18. Kutner, M. H.; Netter, J.; Nachtsheim, C. J. *Applied Linear Statistical Models*. New York: Mcgraw-Hill, 2005.

total de y . Além disso, o teste F foi utilizado para comparação de modelos aninhados, avaliando a significância da inserção do termo de interação entre uma variável, já presente no modelo, e sua interação com a situação de pobreza. O teste t , por sua vez, é utilizado para verificar se uma dada variável possui relação linear com o y .

$H_0: \beta_k = 0$ versus $H_1: \beta_k$ é diferente de 0, para um k específico (5)

O teste utiliza a distribuição t e tem o nível de significância fixado em 5%. Neste estudo, a representação do teste t foi realizada por meio de recursos gráficos, expressos pelo intervalo de confiança em gráficos de barras. Isto possibilitou avaliar onde níveis dos fatores foram estatisticamente significativos e facilitou a interpretação do efeito de interação, entre as diferentes situações de pobreza.

Antes de realizar a análise em cada um dos blocos temáticos, foi verificada a existência de variação do incremento da renda familiar de acordo com a situação de pobreza das famílias em 2011 e 2015. Para isto, foi utilizada a mediana como medida-resumo para a análise desta relação, por se tratar de uma medida-resumo menos afetada por valores discrepantes, visto que a distribuição do aumento relativo real da renda é bastante assimétrica.

De acordo com o quadro 1, essa abordagem permitiu ainda verificar se as variáveis consideradas atingiam da mesma forma todos os grupos em relação à situação de pobreza ou se apresentavam maior impacto no aumento da renda de grupos específicos.

QUADRO 1
Síntese lógica das análises

Blocos temáticos	Variáveis de análise	Dimensões de análise	Resultados gerados
Acesso a políticas	Recebimento de cada uma das políticas Arranjo de políticas Combinação de políticas Quantidade de políticas recebidas Políticas recebidas por público	Dimensão 1: mediana do aumento relativo da renda (%)	Resultado geral (total de famílias) Resultado por situação de pobreza da família
Perfil familiar	Tipo de público Região e UF Raça/cor e etnia do RF Sexo do RF Idade do RF Quantidade de membros menores de 18 anos Presença de idosos na família Tamanho da família Acesso a serviços básicos	Dimensão 2: poder de explicação da variável (R ² ajustado)	

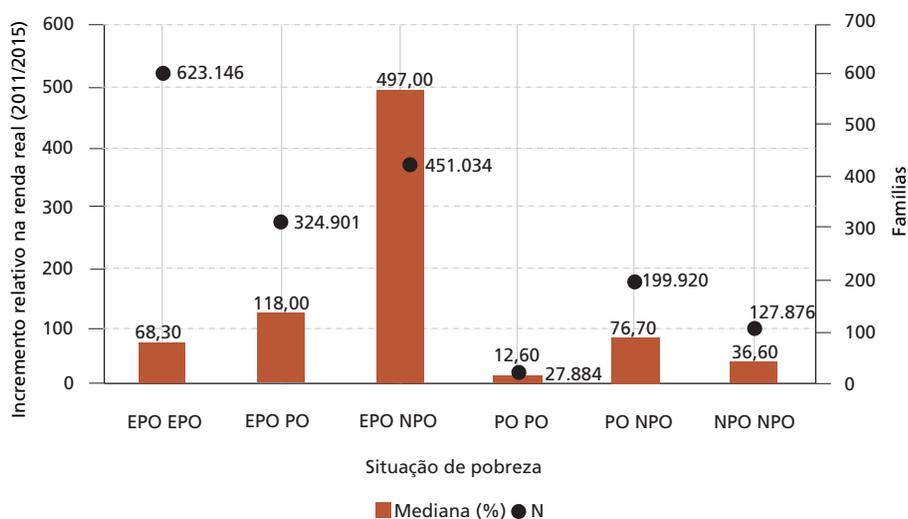
Elaboração dos autores.

O gráfico 3, a seguir, por exemplo, traz a abertura por situação de pobreza da porcentagem de aumento de renda. A partir dele, percebe-se que a maior variação encontrada ocorre entre famílias caracterizadas por mudanças positivas entre faixas

de renda, ou seja, famílias que melhoram de nível. A maior variação da mediana de aumento da renda ocorreu entre 451 mil famílias extremamente pobres em 2011 que se tornaram não pobres em 2015 (497%), seguidas pelas 324 mil famílias que deixaram a condição de extrema pobreza em 2011 e tornaram-se pobres em 2015 (118%). Isso significa que, das 1,7 milhão de famílias que apresentaram aumento de renda, 44% saíram da extrema pobreza (EPO) em 2011 em direção à pobreza (PO) e, principalmente, em direção à faixa acima da linha da pobreza, os não pobres (NPO).

GRÁFICO 3

Mediana do aumento relativo das famílias que tiveram incremento na renda real familiar *per capita*, de acordo com a situação de pobreza (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

No entanto, a situação das famílias que se mantiveram extremamente pobres conta com o maior número de casos, 623 mil, ou 35% do total de famílias. Isso sinaliza que, apesar dos incrementos medianos em torno de 68% obtidos sobre a renda de 2011, essas melhorias não foram suficientes para que o ganho familiar ultrapassasse o patamar de R\$ 77 reais *per capita*.

É razoável supor que, no âmbito de estratégias como o programa Brasil sem Miséria (BSM), resultados monetários considerados mais favoráveis estejam relacionados à verificação de melhorias no nível de renda familiar. Isso pressupõe não apenas a relevância de haver aumento dos rendimentos familiares, mas a pertinência de observar se a elevação monetária foi suficiente para alterar a posição da família em relação às faixas de renda declaradas no ano inicial e final da análise. Restringindo a análise ao aspecto monetário, faz sentido indicar como melhor cenário possível

aquele em que a situação de pobreza é caracterizada pelo deslocamento de uma família identificada como EPO em 2011 para o grupo de famílias NPO em 2015, situação verificada em 25% do total.

Isso obviamente não significa assumir que essa situação seja permanente, e menos ainda estabelecer associações automáticas entre esse resultado e a sustentabilidade no médio e longo prazo da redução dos níveis de pobreza ou extrema pobreza. Considerando sua utilização como referência para direcionamento e acesso a políticas públicas por diversas instâncias governamentais, as faixas de renda funcionam, neste caso, como parâmetro para entender a ocorrência dessas flutuações.

No gráfico 3, observa-se que o aumento da renda foi bastante distinto de acordo com a situação de pobreza das famílias, o que revelou a importância de analisar o efeito das políticas e dos fatores demográficos e familiares em cada uma das diferentes situações de pobreza. O teste F reforçou esta constatação, indicando haver diferença significativa entre as diferentes situações de pobreza, em relação ao incremento relativo da renda real ($F = 12954,3$, p -valor $< 0,001$).

Para identificar qual política, ou outra variável em estudo, apresenta maior associação com o aumento da renda familiar foram considerados dois tipos de abordagens. A primeira consistiu em uma análise de variância de um fator, em que só o efeito da política pública é verificado, representada pela equação (6). A segunda consiste em identificar se o incremento da renda, de acordo com o recebimento ou não da política é influenciado pela situação de pobreza das famílias.¹⁹ Com base nesta segunda abordagem, dois modelos são estimados, o primeiro com o efeito aditivo, conforme mostra a equação (7), e o outro com o efeito de interação, descrito pela equação (8).

$$\ln(Tx^{2011 \setminus 2015})_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1,i} + \varepsilon_i \quad , i = 1, 2, \dots, n \quad (6)$$

$$\ln(Tx^{2011 \setminus 2015})_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \varepsilon_i \quad , i = 1, 2, \dots, n \quad (7)$$

$$\ln(Tx^{2011 \setminus 2015})_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \beta_1 x_{1,i} \times \beta_2 x_{2,i} + \varepsilon_i \quad , i = 1, 2, \dots, n \quad (8)$$

19. A situação de pobreza expressa o movimento das famílias no início e ao fim do painel (2011-2015), em relação a três categorias: EPO, PO e NPO. As linhas de referência para delimitá-las foram: *i*) EPO – abaixo de R\$ 70-R\$ 77; *ii*) PO – entre R\$ 70,01 e R\$ 140; e *iii*) NPO – de R\$ 77,01 a R\$ 154. Os valores das linhas de pobreza, caso fossem ajustados pela inflação por meio do IPCA do IBGE, para preços de dezembro de 2015, corresponderiam a R\$ 98,41 e R\$ 196,83.

Onde x_1 representa a variável indicadora que sinaliza as famílias atendidas pela política e x_2 representa a variável categórica que indica a situação de pobreza das famílias.

Assim, essa abordagem permite avaliar se as políticas atingem da mesma forma todos os grupos em relação à situação de pobreza ou se apresentam maior impacto no aumento da renda de grupos específicos. Em cada caso, antes de ajustar os modelos de regressão, foram verificadas as medianas do incremento relativas da renda das famílias, de acordo com os fatores analisados. Para simplificar a apresentação dos resultados, os testes realizados para a comparação entre os modelos com apenas o efeito marginal e os modelos aditivos foram suprimidos, pois em todos os casos o modelo com o termo de interação apresentou ser mais adequado que os demais. Isto reforça que as políticas tiveram efeitos distintos sobre a renda de acordo com a situação de pobreza das famílias. Em resumo, para definir a inserção dos efeitos aditivos e de interação foi realizado o teste F, também utilizado para avaliar a significância do efeito marginal da política. Testes significativos (p -valor inferior a 5%) indicam que existe efeito diferencial no aumento de renda de acordo com o recebimento ou não da política, com o recebimento e a situação de pobreza.

Observou-se que, para os casos em que as políticas apresentam associação com o aumento da renda familiar, a identificação da situação de pobreza tendeu ao aumento da variação total explicada. O poder de explicação ficou em torno de 27%, com variações muito pequenas na quarta casa decimal. Em relação às políticas, cabe ressaltar que, para o caso do BSP, optou-se por trabalhar apenas com as famílias que eram extremamente pobres, pois a coleta da informação do recebimento foi realizada em 2015 e não se tinha informação das famílias que receberam o benefício antes disso. Apesar de o BSP ter associação com o aumento da renda, a porcentagem da variação explicada foi muito próxima de zero. Outro ponto importante é que não foi realizado o teste do efeito diferencial da situação de pobreza, pois o ajuste do modelo foi feito apenas com as famílias extremamente pobres.

4 CONCEITOS E CRITÉRIOS UTILIZADOS

4.1 Tipos de público

- AF: indivíduos titulares da DAP/MDA (T1 e T2) que não estão inscritos no SIPRA.
- RA: titulares do SIPRA/INCRA (T1 e T2), mesmo que sejam titulares da DAP.
- IPR: indivíduos que acessaram uma das políticas que compuseram a rota de inclusão produtiva do BSM (ATER, Fomento, PAA, Água para Todos, Luz para Todos, Agroamigo, Garantia Safra, Bolsa Verde, Ação

de Distribuição de Alimentos) que não possuam DAP nem estejam inscritos no SIPRA.

4.2 Faixas de renda

- EP: famílias com renda *per capita* de até R\$ 70-R\$ 77.
- PO: famílias com renda *per capita* maior que R\$ 70-R\$ 77 e menor que R\$ 140-R\$ 154.
- NPO: famílias com renda *per capita* superior a R\$ 140-R\$ 154 e inferior a meio salário-mínimo.

4.3 Faixas de variação de renda

- Variação da renda: mudança sobre a renda familiar declarada entre os anos de 2011 e 2015.
- Aumento da renda: variação percentual acima de 0%, tendo em vista que se trata do crescimento real da renda.
- Para tornar os valores comparáveis, foi realizado o deflacionamento, trazendo o valor da renda familiar *per capita* de dezembro de 2011 para dezembro de 2015, fazendo uso do IPCA. Desta forma, o aumento da renda, em termos relativos, expressa o aumento real.

4.4 Arranjos de políticas

- BSM Total: foram consideradas todas as ações do plano que constavam na base nominal de acompanhamento do BSM. Neste caso, as ações consideradas foram: PBF, Creche, ATER, PAA, Garantia Safra, Agroamigo, Fomento, Água para Todos, Bolsa Verde, Ação de Distribuição de Alimentos (cestas), Luz para Todos, MEI, MCMV, Mulheres Mil, Pronatec e Crescer.
- BSM sem PBF: No segundo arranjo, o PBF foi excluído, tornando possível observar a chegada das políticas sem a influência exercida pelo alto grau de cobertura que o caracteriza e, conseqüentemente, tem efeitos sobre a proporcão de cobertura do total de atendimentos.
- BSM somente IPR: a construção do terceiro arranjo focou apenas a chegada das políticas que fizeram parte do eixo de IPR – ATER, PAA, Garantia Safra, Agroamigo, Fomento, Água para Todos, Bolsa Verde, Ação de Distribuição de Alimentos (cestas) e Luz para Todos –, permitindo assim que fosse visualizada a adesão entre as políticas direcionadas para o meio rural e o público rural de baixa renda.

4.5 Renda média familiar

Corresponde à renda familiar *per capita*, mensurada no Cadastro Único a partir da remuneração recebida no mês anterior e nos últimos doze meses. O cálculo é realizado automaticamente pelo Sistema do Cadastro Único Versão 7, a partir de passos específicos já descritos.

4.6 Mediana de aumento relativo da renda real

Trata-se do valor central, que divide a distribuição ordenada dos valores de incremento relativo da renda real em dois conjuntos que totalizam metade das observações cada. Trata-se de uma medida que melhor resume dados assimétricos, como foi o caso.

4.7 Situação de pobreza

A situação de pobreza expressa o movimento das famílias no início e no fim do painel (2011-2015), em relação a três categorias: EPO (abaixo de R\$ 70 ou R\$ 77), PO (entre R\$ 70/77,01 a R\$ 140/154,00) e NPO (acima de R\$ 140/154,01). Ela é definida entre nove possibilidades de classificação da família, conforme disposto no quadro 2. As que apresentaram incremento da renda situavam-se nas categorias: EPO EPO, EPO PO, EPO NPO, PO PO, PO NPO, NPO NPO.

QUADRO 2
Situação de pobreza

Situação em 2011	Situação em 2015		
	EPO	PO	NPO
EPO	EPO EPO	EPO PO	EPO NPO
PO	PO EPO	PO PO	PO NPO
PO	NPO EPO	NPO PO	NPO NPO

Elaboração dos autores.

5 VANTAGENS E LIMITES DA METODOLOGIA

A arbitrariedade subjacente à escolha dos instrumentos metodológicos traz em si um conjunto de fragilidades ao qual toda análise está sujeita. Nesse sentido, explicitar de antemão as limitações inerentes à metodologia empregada contribui para o melhor entendimento das possibilidades explicativas dos resultados apresentados ao longo de todo o livro.

A primeira limitação da metodologia empregada reside no fato de que a utilização do Cadastro Único como a referência a partir da qual as demais bases são sobrepostas produz um universo específico que perde a comparabilidade em relação a outras bases existentes. Além disso, os dados gerados não guardam

convergência automática com dados disponibilizados pelo censo, PNAD ou Censo Agropecuário focados nas características dos domicílios, enquanto a Base Geral Rural é composta por registros de identificação nominal dos membros das famílias consideradas rurais de baixa renda, segundo os critérios adotados.

Apesar da defesa e do alinhamento deste trabalho ao entendimento da pobreza enquanto fenômeno multidimensional, a análise apresentada parte do aspecto monetário representado pelos valores declarados de renda familiar contidos no Cadastro Único, sendo, portanto, unidimensional. Nesse sentido, os resultados apresentados respondem às flutuações de renda observadas e ao recebimento ou não de políticas que compuseram o escopo do BSM.

Ainda que haja a possibilidade de identificação no Cadastro Único como grupos populacionais, tradicionais ou específicos (GPTE), consideramos insuficiente analisar o atendimento de populações e grupos como indígenas, povos e comunidades quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, entre outros, utilizando como referencial apenas esta marcação. Além dos indivíduos identificados no Cadastro como GPTE, existem, no âmbito federal, diversas outras bases de dados que contêm informações sobre esses públicos e são gerenciadas pelos órgãos competentes. Nesse sentido, para evitar a apresentação de resultados incorretos baseados em dados que, a nosso ver, sub-representam a quantidade desses grupos, a marcação de grupos populacionais, tradicionais e específicos será objeto de análise específica e, por isso, não foi incluída nesta publicação.

A seleção das políticas que seriam analisadas foi baseada em dois critérios: ações que constituíram o escopo do BSM durante seu período de execução e a existência de bases nominais de atendimentos disponíveis para uso na pesquisa. A ausência de políticas e programas essenciais nas áreas de saúde e educação que faziam parte do eixo acesso a serviços é explicada por essa razão. De maneira geral, as bases nominais utilizadas na análise foram produzidas no âmbito das ações de monitoramento do BSM.²⁰

Vale ainda ressaltar que a construção do modelo de análise aplicado para verificar a existência ou não de relações entre o aumento da renda e as variáveis consideradas na discussão esteve centrada apenas sobre parte dos fatores capazes de modificar as condições de vida das famílias de baixa renda e, como todo modelo, não é capaz de replicar a complexidade constitutiva da realidade social e econômica dos indivíduos de baixa renda no Brasil. O esforço empenhado foi o de verificar possíveis relações a partir dos dados disponíveis sem desconsiderar, obviamente, a relevância de aspectos como o acesso a benefícios socioassistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), as aposentadorias rurais, ou ainda, considerando as especificidades

20. Dados gerados pela Diretoria de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da qual fiz parte como Diretora de Gestão e Acompanhamento de 2011 a 2015, a partir de dados recebidos pelos ministérios setoriais durante os anos de execução do BSM ao longo dos mandatos da presidenta Dilma Rousseff.

do meio rural, possíveis efeitos de aumento dos salários e rendas provenientes do trabalho ou de mudanças na situação laboral sobre a renda dos indivíduos.

Apesar dessas limitações, vale destacar alguns aspectos fundamentais que foram considerados para subsidiar as opções metodológicas. Em primeiro lugar, está a contribuição potencial de análises feitas a partir de dados de identificação nominal de uma soma considerável de famílias – 3,8 milhões – para entender as dinâmicas de chegada de políticas públicas e de flutuações de renda durante o período. Em seguida, os resultados apresentados guardam convergência com outras pesquisas e estudos sobre perfil socioeconômico da população rural de baixa renda, demonstrando a viabilidade de uso do Cadastro Único como referência para a elaboração de diagnósticos e planejamento de ações voltadas para este público.

Os valores totais da Base Geral Rural e dos quantitativos por tipo de público guardam aderência com os valores das bases de referência utilizadas. A base utilizada da DAP possuía cerca de 5,7 milhões de famílias e na Base Geral Rural havia 2,8 milhões de famílias titulares da DAP inscritas no Cadastro Único (49%). O total de famílias de assentados da reforma agrária analisado foi de 462 mil, 33% do total de 1,4 milhão de famílias do SIPRA. Essas diferenças se devem ao fato de que nem todas as famílias de agricultores familiares e assentados se enquadram no critério de renda do Cadastro Único e podem haver famílias com este perfil ainda não incluídas no período da análise.

Devido à complexidade do tema de pesquisa, não apenas do ponto de vista temático, mas também em relação à gama de métodos estatísticos que poderiam ter sido empregados, optou-se por utilizar modelos de regressão que viabilizassem a análise, uma a uma, das diversas dimensões estudadas. Esta opção facilitou o entendimento dos resultados, pois cada efeito era controlado por vez. Tendo em vista que praticamente todas as variáveis utilizadas indicaram ter relação significativa com a situação de pobreza, foi escolhido controlar um efeito por vez. Um modelo múltiplo incorporando efeitos de outros fatores foi testado, mas não apresentado e resultou em um modelo não parcimonioso e complexo do ponto de vista analítico, que se insere em uma agenda de pesquisa mais aprofundada e futura. Nesse tipo de estudo, temas mais específicos podem ser analisados, como, por exemplo, qual política, arranjo, ou combinação de políticas foi mais eficaz, em qual tipo de público e em quais UFs, ou, ainda, onde o efeito dos idosos nas famílias é intenso para o aumento da renda. Vale lembrar que os resultados apontados não indicam causalidade e sim associação entre variáveis e o aumento da renda. Métodos alternativos, por sua vez, vão compor etapas posteriores da análise, visando aprofundar explicações de natureza causal comparando grupos similares, entre outros.

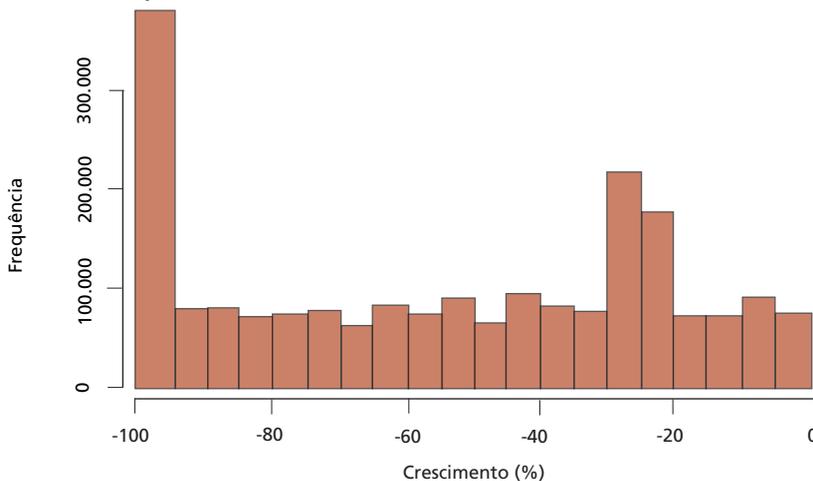
Outras duas análises foram realizadas, porém suprimidas deste estudo, pois reforçam o amplo campo de pesquisa e desdobramentos que ainda podem ser realizados. A primeira tratou-se da tentativa de estimação de um modelo de

regressão múltipla, específico para o público que realizou o maior movimento na situação de pobreza, ou seja, aquelas famílias que saíram da extrema pobreza e se tornaram não pobres (EPO NPO). Este modelo resultou em violação de alguns pressupostos inerentes à metodologia estatística, o que necessitaria de um estudo metodológico mais aprofundado.

O segundo estudo consistiu em análises para o público que reduziu de renda no período, resultando em indicativos de efeitos inversos aos que foram aqui apresentados. Contudo, tratou-se de um estrato populacional com especificidades nos dados. A primeira delas – relacionada à incompatibilidade da renda declarada com a situação de pobreza das famílias em alguns casos, que pode ocorrer em função de dois fatores – é, de fato, decorrente de erros na fonte de dados ou tem relação com a variação da inflação no período de 2011 e 2015, já que se propôs estudar a variação da renda real. Outro ponto importante é que a distribuição do decremento relativo da renda real, apesar de ter leve assimetria, não é próxima da distribuição normal (gráfico 4), e, mesmo com transformações, viola pressupostos dos modelos de regressão, novamente abrindo uma nova agenda de pesquisa.

GRÁFICO 4

Histograma e *boxplot* da taxa de crescimento real da renda familiar *per capita* para as famílias que tiveram decréscimo de renda (2011-2015)



Fonte: Base Geral Rural, 2011-2015.

As múltiplas possibilidades de desdobramentos identificadas no estudo apontam uma agenda de pesquisas ampla e profícua capaz de aprofundar e aprimorar análises sobre a população rural de baixa renda no Brasil e suas relações com a atuação estatal e as políticas públicas.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Hall Silva

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Rava Caldeira de Andrade Vieira

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

A perspectiva adotada neste trabalho assume como premissa a centralidade das políticas públicas, como expressão da atuação estatal, para compreender as mudanças no padrão de distribuição de bens materiais e simbólicos observados recentemente no Brasil. Frente a isso, duas questões merecem ser levadas em consideração. A primeira delas diz respeito à pertinência de fomentar análises dedicadas a explicitar as relações existentes entre a execução de políticas públicas de desenvolvimento social e econômico e cenários de melhoria dos níveis de renda da população mais pobre. A outra questão, mais do que reiterar a contribuição dos estudos avaliativos sobre o tema, traz à tona a relevância de incorporar a perspectiva estatal no bojo dessas análises, ampliando as possibilidades de diálogo entre a produção de conhecimento sobre a ação pública e a materialização da atuação do Estado no cotidiano de elaboração e implementação de medidas que beneficiam a população.

ISBN 978-85-7811-342-1



9 788578 113421