

Gustavo Lopes Pedroso

POBREZA RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise sobre a Estratégia de
Enfrentamento da Pobreza no Campo no estado de Minas Gerais

Belo Horizonte/MG

2017

Gustavo Lopes Pedroso

POBREZA RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise sobre a Estratégia de
Enfrentamento da Pobreza no Campo no estado de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Ph.D. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte/MG

2017

Autor: Gustavo Lopes Pedroso

Título: POBREZA RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma análise sobre a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo no estado de Minas Gerais

Natureza: Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública

Objetivo: Requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Nome da Instituição: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Estado e Políticas Públicas

Aprovada na Banca Examinadora

Prof. Ph.D. Alexandre Queiroz Guimarães – Orientador – Fundação João Pinheiro

Prof. Ph.D. Frederico Poley Martins Ferreira – Avaliador – Fundação João Pinheiro

Prof. Me. Eduardo Teixeira Leite – Avaliador – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 19 de junho de 2017

AGRADECIMENTOS

É com um sentimento de imensa gratidão que finalizo a graduação na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Foram quatro anos de muita dedicação, aprendizado, e, acima de tudo, amadurecimento. Esta monografia simboliza o fechamento desta etapa que me possibilitou grandes oportunidades, como conhecer pessoas que vou levar para sempre. Esta conquista é de muitos. Compartilho a minha felicidade agradecendo:

Primeiramente, a Deus.

A toda minha família: meus pais, João Bosco e Márcia; meu querido irmão, Bruno, minha madrinha Maria Auxiliadora, meu avô Pedroso; exemplo de pessoa, e aos demais familiares, por torcerem por mim.

Às pessoas especiais que apareceram na minha vida e muito me apoiaram para que este trabalho desse certo. Em especial para o momento da monografia: Thaís, Ian, Bruno Souza, Mé, Daniel e Vitor além, é claro, todos os Xorumes. Obrigado pela força diária e, por entenderem minha ausência.

Ao meu orientador Professor Alexandre Queiroz, pelos tão valiosos conhecimentos acadêmicos.

Por fim, mas não menos importante, a todos que contribuíram para a realização das entrevistas desta pesquisa e toda a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (Seda) e da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese).

É chegada a hora de enfrentar novos desafios e de crescer ainda mais, com paz, (mais) equilíbrio e muita felicidade!

Muito obrigado!

RESUMO

O estudo se concentra na análise da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo – “Novos Encontros – Cidadania para Todos” no âmbito do estado de Minas Gerais, a qual possui ações intersetoriais em quatro eixos: acesso a serviços, benefícios e transferências de renda; inclusão produtiva; infraestrutura; e acesso à terra e territórios. A Estratégia busca a institucionalização de um novo modelo de intervenção pautado pela articulação e integração de diversas políticas públicas que perpassam pelo enfrentamento do fenômeno da pobreza rural e pelo desenvolvimento do campo. A seguinte pesquisa busca compreender os principais gargalos e as principais potencialidades da Estratégia, a partir da análise de aspectos relacionados às premissas e diretrizes e suas interferências no alcance dos objetivos propostos. A metodologia baseia-se na pesquisa bibliográfica e na pesquisa documental as quais resguardam o desenvolvimento de uma pesquisa descritiva. A pesquisa bibliográfica abrange produções acadêmicas acerca dos temas de pobreza, campo, ruralidades e políticas públicas de desenvolvimento rural, que sejam relevantes para a investigação. Em específico, a pesquisa documental consistirá na análise de documentos internos, atas e legislações que normatizam questões do próprio tema estudado. Fez-se também o uso da abordagem qualitativa por meio da pesquisa de campo, com atores envolvidos no objeto empírico analisado, bem como, observação não-participante nas reuniões e oficinas da Estratégia. A partir do estudo, concluiu-se que a Estratégia tem como potencialidades, a prioridade na agenda governamental e a boa fundamentação conceitual sobre pobreza e campo que a baliza. Além disso, possui a oportunidade de enfrentar a problemática pautando-se pela ótica territorial e pelo fortalecimento da multifuncionalidade da agricultura. Em relação aos gargalos, menciona-se, principalmente, a dificuldade de operacionalização na ponta por parte dos órgãos e entidades do governo estadual tornando a rede de governança deficitária e o próprio mecanismo de institucionalização (Grupo Coordenador) insatisfatório, até o momento, na promoção da intersetorialidade da política.

Palavras-chave: Pobreza rural; Multidimensionalidade; Campo; Novas Ruralidades; Políticas Públicas; Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo.

ABSTRACT

This study focuses on the analysis of the Countryside Poverty Combating Strategy – “Novos Encontros – Cidadania para Todos”* within the state of Minas Gerais, which has inter-sectoral actions oriented by four aspects: access to services, benefits, and income transfers, productive inclusion, infrastructure, and access to land and territory. The Strategy seeks to institutionalize a new model of intervention guided by the articulation and integration of several public policies that address the phenomenon of countryside poverty and the economic development of the countryside. The following research seeks to understand the main obstacles and potentialities in the implementation process of the Strategy, as well as their interference in the achievement of proposed objectives. The methodology bases itself on bibliographical and documentary research, safeguarding the development of a descriptive research. The bibliographic research covers relevant academic productions on poverty, rural areas, rurality, and public policies of rural development. Specifically, the documentary research will consist of analyzing internal documents, meeting minutes, and legislations that normalize issues concerning the subject itself. The qualitative approach was also used through field research, with participants involved in the analyzed empirical object, as well as non-participant observation in the meetings and workshops of the Strategy. One conclusion drawn from the study is that the Strategy has as its potentialities the priority in the governmental agenda and good conceptual foundation on poverty and the countryside delimiting it. In addition, the Strategy has the opportunity to address the problem by taking a territorial approach and strengthening the multifunctionality of agriculture. In relation to obstacles, the difficulty in end operationalizing by state governmental entities is noteworthy, making the governance network poor and the institutionalization mechanism (Coordination Group) unsatisfactory, so far, in the promotion of inter-sectoriality.

Keywords: Countryside poverty; Multidimensionality; Countryside; New Ruralities; Public Policies, Countryside Poverty Combating Strategy.

*Literal translation: New Encounters – Citizenship for All

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Enfoques sobre a pobreza em uma linha temporal	16
FIGURA 2 - Ampliação dos conceitos de pobreza	37
FIGURA 3 – Novas relações e atividades no mundo rural	41
FIGURA 4 – Distribuição da população rural em Minas Gerais – 2010	54
FIGURA 5 – Proporção de cadastrados rurais na população total	57
FIGURA 6 – Proporção de cadastrados rurais entre cadastrados do CadÚnico	58
FIGURA 7 – IDHM por situação de domicílio – Brasil – 2017.....	60
FIGURA 8 – IDHM Rural e IDHM Urbano nos estados brasileiros – 2010	61
FIGURA 9 – Índice de pobreza e população rural – Minas Gerais – 2014.....	64
FIGURA 10 – Ciclo de Políticas Públicas I	66
FIGURA 11 – Ciclo de Políticas Públicas II.....	67
FIGURA 12 – Logomarca da Estratégia “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017.....	80
FIGURA 13 – Regionalização do estado de Minas Gerais, por Territórios de Desenvolvimento – 2016	90
FIGURA 14 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Minas Gerais – 2010	91
FIGURA 15 – Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – Minas Gerais – 2010	92
FIGURA 16 – Territórios de Desenvolvimento do Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Norte, Mucuri e Vale do Rio Doce, por classes de tamanho – Minas Gerais – 2016.....	93

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – População total e rural brasileira – 1950 a 2050 (em milhões de pessoas)	52
GRÁFICO 2 – Evolução do percentual da população residente no meio rural em Minas Gerais em relação à população total	53
GRÁFICO 3 –Variáveis selecionadas para a caracterização da pobreza – Mundo e continentes – 2016	55
GRÁFICO 4 – Proporção de pobres rurais por Unidade da Federação – Brasil – 2009.....	56

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Pobreza absoluta e relativa: mensuração e indicadores.....	19
QUADRO 2 – Método integrado de mensuração da pobreza	26
QUADRO 3 – Anatomia do Processo Geral de Implementação.....	69
QUADRO 4 – Premissas, diretrizes e objetivos do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017.....	84
QUADRO 5 – Órgãos e entidades que compõem o Grupo Coordenador do “Novos Encontros” e suas funções – Minas Gerais – 2017	85
QUADRO 6 – Eixos de atuação do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017	87
QUADRO 7 – Ações e projetos planejados e órgãos responsáveis no eixo Acesso a Serviços Públicos, Benefícios e Transferências de Renda do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017	87
QUADRO 8 – Ações e projetos planejados e órgãos responsáveis no eixo Inclusão Produtiva do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017	88
QUADRO 9 – Ações e projetos planejados e órgãos responsáveis no eixo de Infraestrutura do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017.....	89
QUADRO 10 – Identificação dos sujeitos da pesquisa e órgãos e entidades representados....	96

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Número absoluto e relativo de municípios, por porte populacional – Brasil – 2010	48
TABELA 2 – Brasil: População total, urbana e rural, por unidade territorial – 2010.....	53
TABELA 3 – IDHM, IDHM Educação, IDHM Longevidade e IDHM Renda por Situação de Domicílio, Minas Gerais e Brasil – 2010.....	62
TABELA 4 – Proporção de Pobres (%) – Minas Gerais – Urbano e Rural, Sudeste e Brasil (2003 – 2013).....	62
TABELA 5 – População rural, população rural no CadÚnico, % população rural no CadÚnico – Minas Gerais – 2014	63

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. CONCEPÇÃO E MENSURAÇÃO DE POBREZA	15
2.1 Enfoque unidimensional	17
2.2 Enfoques multidimensionais.....	22
2.2.1 Enfoque das necessidades básicas	23
2.2.2 Pobreza como privação de capacidades e o paradigma do desenvolvimento humano .	26
2.2.3 As dificuldades de mensuração do enfoque das capacidades	31
2.2.4 Abordagem da exclusão social	32
2.2.5 Abordagem da vulnerabilidade.....	34
2.2.6 Outros Enfoques	36
3. O CAMPO, AS NOVAS RURALIDADES E A POBREZA RURAL.....	39
3.1 As principais abordagens teóricas do rural-urbano	39
3.2 O rural no Brasil e sua mensuração	45
3.3 Particularidades da pobreza rural.....	49
3.4 O contexto da pobreza rural no Brasil e em Minas Gerais	51
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENDA DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO NO BRASIL.....	65
4.1 Políticas públicas: concepções, ciclo de vida e implementação.....	65
4.2 Avaliação da implementação de políticas públicas	68
4.3 Agenda de desenvolvimento rural e enfrentamento da pobreza no campo no Brasil.....	70
4.3.1 Histórico das políticas sociais e de desenvolvimento rural no Brasil.....	72
4.3.2 Elementos gerais de uma agenda de políticas públicas de desenvolvimento rural e de enfrentamento da pobreza no campo	76

5. “NOVOS ENCONTROS” – A ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO EM MINAS GERAIS	79
5.1 O “Novos Encontros” como Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais	80
5.2 Histórico do “Novos Encontros”	82
5.3 Premissas, diretrizes, objetivos e público prioritário.....	83
5.4 Instância de decisão e órgãos/entidades participantes	84
5.5 Eixos de atuação, projetos e ações.....	86
5.6 Regionalização e territórios prioritários	90
5.7 Rede de governança.....	93
6. A ESTRATÉGIA “NOVOS ENCONTROS” EM AÇÃO.....	95
6.1 Percurso metodológico.....	95
6.2 Análise de dados	97
6.2.1 Sobre a compatibilização da adoção conceitual das premissas da Estratégia com o escopo das ações e projetos planejados	102
6.2.2 Sobre a opinião acerca das diretrizes desenvolvidos pela Estratégia	107
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

O Brasil caracteriza-se como um país com grande diversidade e desigualdade regional. Por isso, é importante planejar e implementar políticas públicas que possam atender a determinadas especificidades, sejam elas, dos próprios territórios ou de suas populações. Para a realização deste trabalho, escolheu-se o estado de Minas Gerais, por apresentar um conjunto heterogêneo de experiências e aspectos econômicos e sociais que conseguem ilustrar o contexto nacional.

Minas Gerais é o estado brasileiro com o maior número de municípios, somando ao todo 853. Seu território apresenta grande diversidade climática, distintas formas de vegetação e relevo, assim como aspectos culturais, sociais e econômicos diversos. Pode ser considerado, tamanha a diversidade, quase como estado-síntese do Brasil (SANTOS; PALES, 2012).

De acordo com o último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil, com cerca de 20,1 milhões de habitantes, sendo que 14,71% vivem no campo, o que corresponde a 2.882.114 pessoas, o equivalente a 9,70% do contingente nacional. Em números absolutos, trata-se da segunda maior população rural do país. Apesar dessa constatação – em um estado que acompanhou a transição demográfica do Brasil, tornando-se essencialmente urbano no decorrer da década de 1960, alguns pesquisadores apontam que o quantitativo de população no campo mensurado pelo IBGE está subdimensionado.

IPEA (2015) afirma que a atividade agrícola foi o principal setor da economia nacional por mais de quatro séculos. Ademais, verificou-se que, nas últimas décadas, as ações referentes à agricultura tinham como objetivo central viabilizar o aumento de produção e a redução de custos expressando um viés eminentemente econômico. A consequência dessas políticas tornou o campo ainda mais desigual, reflexo de pobreza e vulnerabilidade.

Atenta-se, nesse trabalho, para a necessidade de dirigir um olhar mais próximo à realidade da vida no campo, em contraposição aos antigos modelos de ruralidade formulados estritamente a partir da perspectiva urbana. Destarte, observa-se que as abordagens que

ganharam destaque na contemporaneidade relacionam o papel do campo à sustentabilidade ambiental e social, contemplando a atividade agrícola com o desenvolvimento agrário de forma ampla e tendo forte ligação com o desenvolvimento territorial e humano, além da preservação de bens e tradições culturais.

Também é importante destacar que este trabalho se desenvolve a partir de um marco teórico em que a noção simplista da pobreza como uma questão de nível de renda cede lugar a uma análise multidimensional da realidade capaz de investigar variáveis demográficas e socioeconômicas, incluindo indicadores de educação, saúde, habitação, segurança alimentar e assistência social, entre outros. A corrente da privação de capacidades, elaborada por Amartya Sen, é considerada um “divisor de águas” (CARNEIRO, 2005) nos estudos sobre pobreza, tendo em vista a mudança de enfoque por ela trazida.

Sen (2010) reforça a ideia de que considerar simplesmente a renda dos indivíduos não é suficiente para entender as privações que eles possuem. O foco, portanto, não é mais a renda. Esta passa a ser vista como um meio, aliado a outros meios, para a realização de capacidades, e não um fim em si mesma. A centralidade recai, portanto, nas capacidades que os indivíduos possuem, ou seja, nas liberdades substantivas, para levar a vida que eles têm razão em valorizar. A superação da pobreza, portanto, passaria pela expansão das capacidades dos indivíduos. Isso diz respeito à promoção da liberdade dos mesmos (SEN, 2010).

Salienta-se que em todo o mundo a proporção de pobres no meio rural é maior do que no meio urbano. Apesar dos avanços nos níveis federal e estadual no combate à pobreza nas últimas décadas, é fato que esse quadro ainda permanece, concentrando-se núcleos de pobreza no meio rural. A falta de oportunidades e a baixa qualidade de vida no campo ainda são uma realidade. Por isso, uma agenda de políticas públicas focalizadas em enfrentar esse problema deve ser implementada.

A justificativa para a escolha da temática está em consonância com um dos principais desafios e prioridades do estado de Minas Gerais na contemporaneidade: o lançamento da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo: “Novos Encontros – Cidadania para Todos”, em junho de 2016.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) para o período 2016-2027 estabelece o objetivo estratégico de “reduzir a pobreza rural”. Este fenômeno caracteriza-se por uma série de privações sociais e estruturais que afetam as condições de vida da população. É bastante transversal, perpassando pelas políticas públicas de assistência social, educação, infraestrutura, trabalho e renda, saúde e desenvolvimento agrário, entre outras (MINAS GERAIS, 2015).

A Agenda Estratégica de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura de Minas Gerais 2014-2030 aponta que a redução da pobreza tem tratamento de relevância e é desafio de governos pelo mundo.

Para superar os desafios do século atual, comuns a todos os países, cabe aos governos discutir com a sociedade quais os instrumentos necessários para potencializar o desenvolvimento sustentável da agricultura e formular políticas públicas, **principalmente relativas à redução da pobreza**, ampliação da oferta de alimentos seguros, conservação ambiental, produção, preservação e uso eficiente da água, educação e segurança no campo, e geração de energia renovável”. (MINAS GERAIS, 2014, grifo nosso)

Considerando que disfunções relacionadas ao cumprimento das premissas adotadas e das diretrizes perseguidas pela Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo podem inibir o alcance dos objetivos propostos, esta pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: Quais são os pontos positivos e os pontos de melhoria do “Novos Encontros – Cidadania para Todos” como estratégia governamental de enfrentamento da pobreza no campo em Minas Gerais?

O objetivo geral deste trabalho é investigar a Estratégia “Novos Encontros – Cidadania para Todos” destacando a análise dos principais gargalos e as principais potencialidades no seu processo de implementação a partir da experiência de atores envolvidos. Os objetivos específicos são: a) Apresentar os múltiplos enfoques de pobreza, focalizando, em seguida, o componente da multidimensionalidade; b) Fazer uma releitura do rural brasileiro contemporâneo com base nas diferentes abordagens e mensurações sobre campo; c) Expor as particularidades da pobreza rural e caracterizar o contexto dessa problemática no Brasil e em Minas Gerais; d) Fazer um resgate das políticas públicas de combate à pobreza no campo e desenvolvimento rural apresentando os principais elementos dessa agenda no Brasil; e) Descrever a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo “Novos Encontros”; e, f)

Analisar a percepção dos atores envolvidos sobre aspectos relacionados às premissas e às diretrizes permeiam a implementação do “Novos Encontros”.

A metodologia deste estudo baseia-se na pesquisa bibliográfica e na pesquisa documental, as quais vão resguardar o desenvolvimento de uma pesquisa descritiva. A pesquisa bibliográfica será abrangida pelas produções acadêmicas, teses, artigos e publicações institucionais acerca dos assuntos de pobreza, campo, ruralidade, políticas públicas de desenvolvimento rural que sejam relevantes para a investigação. Em específico, a pesquisa documental consistirá na análise de documentos internos, atas e legislações que normatizam questões do próprio tema estudado. Pretendeu-se, também, fazer uso da abordagem qualitativa por meio de pesquisa de campo, com os atores envolvidos no objetivo empírico analisado, bem como de observação não participante nas reuniões e oficinas da Estratégia.

Este trabalho é composto por sete seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, desenvolve-se o referencial teórico sobre pobreza. Na terceira seção, desenvolve-se sobre campo e ruralidades. Na quarta seção, desenvolve-se o referencial sobre políticas públicas de combate à pobreza no campo e de desenvolvimento rural e no Brasil. Na quinta seção, descreve-se a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais. Na sexta seção, aborda-se a metodologia, assim como a análise de dados. Na sétima seção formulam-se as considerações finais.

2 CONCEPÇÃO E MENSURAÇÃO DE POBREZA

O objetivo deste capítulo é apresentar uma revisão bibliográfica acerca do fenômeno da pobreza. Inicialmente, a abordagem teórica consistirá na concepção e na mensuração da pobreza, para que, no próximo capítulo, seja introduzida a questão do campo e da pobreza rural como foco, ao ressaltar as particularidades e o cenário para o Brasil e para o estado de Minas Gerais.

Neste primeiro momento, apresentam-se os principais enfoques utilizados para a compreensão da pobreza e as formas de sua mensuração. Isso se justifica dada a necessidade de aprofundar a compreensão da pobreza em si, para permitir o oferecimento de contribuições capazes de direcionar as intenções e ações governamentais afetas a enfrentá-la ou superá-la. Assim, considera-se importante analisar informações sobre a magnitude da pobreza, sua localização, concentração em subgrupos populacionais e principais aspectos que contribuem para a caracterização de domicílios/indivíduos como pobres.

Qualquer levantamento de análise sobre a pobreza e as privações sofridas pelos pobres implica, previamente, a definição de um entendimento claro do fato, a partir da identificação adequada dos indivíduos pobres de específica localidade. Tal procedimento é alcançado mediante determinada metodologia de mensuração condizente com a concepção adotada. Em paralelo, pretende-se discutir as vantagens que cada enfoque oferece e, simultaneamente, as dificuldades relativas à materialização dessas abordagens.

Este assunto é complexo, pois há várias conceituações e abordagens distintas da pobreza, as quais envolvem discussões teóricas desde a década de 1970, conforme aponta Carneiro (2005). Explica Codes (2008):

A questão veio a se constituir em objeto de investigação científica a partir da Revolução Industrial, quando a preocupação em medir sua dimensão e compreender as suas causas passou a atrair a atenção de pesquisadores e governantes.

Salama e Destremau (1999, p. 18) apresentam a pobreza sob muitas facetas. Advertem que, ao medi-la, está-se, seguidamente, reduzindo-a e desconhecendo-a. “Ela é, ao mesmo tempo, um fato e um sentimento. A síntese destes dois aspectos é tão difícil como casar

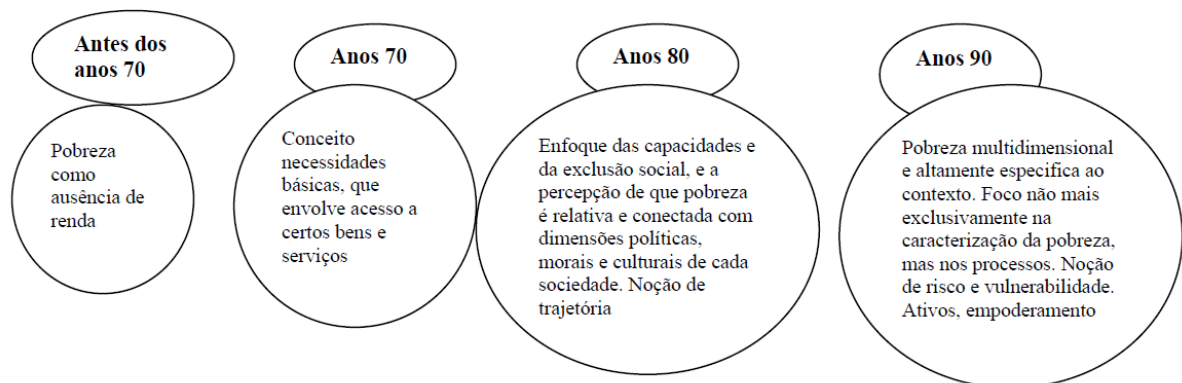
água e fogo” (ibidem, p. 18). Ou seja, ao fazer a mensuração do fenômeno, não se consegue captar todas as suas dimensões de caracterização.

Em relação ao desenvolvimento do referido debate, alguns autores trabalham a sistematização de enfoques apresentando correntes conceituais criadas em torno do tema da pobreza e indicando formas de intervenção oriundas de cada abordagem. Codes (2008) aponta cinco eixos centrais de estudo da pobreza: subsistência; necessidades básicas; privação relativa; privação de capacidades; multidimensionalidade. Ela também afirma que, “por ser um assunto que interessa a diferentes atores, como governos, agências multilaterais e grupos da sociedade civil, os debates do tema são imbuídos de interesses políticos e entraves ideológicos” (CODES, 2008).

Carneiro (2005) faz uma divisão em seis enfoques: monetário; necessidades básicas insatisfeitas; capacidades; exclusão social; vulnerabilidade e risco; pobreza crônica. Tais enfoques permitem uma ampliação do campo de visão relacionado ao fenômeno da pobreza. De modo geral, os enfoques são evoluções da dimensão monetária e podem considerar a pobreza desde uma privação de capacidades que possibilitam vida digna às pessoas até como fenômeno de replicação ao longo do tempo em um contexto intergeracional.

Elaborada por Carneiro (2005), a Figura 1 condensa em uma linha do tempo os enfoques dados ao fenômeno da pobreza mencionados acima, tomando como ponto inicial a década de 1970. Tais abordagens e formas de mensuração serão explicadas em seguida.

Figura 1 – Enfoques sobre a pobreza em uma linha temporal



Fonte: Carneiro (2005).

Neste trabalho, a revisão da literatura divide-se em duas grandes partes. A primeira concentra a concepção clássica da pobreza (unidimensional/exclusivamente monetária); e a segunda, os enfoques que vão além da concepção clássica, inserindo o elemento da multidimensionalidade (aspectos não monetários), para análise. Com isso, pretende-se neste primeiro capítulo mostrar os principais enfoques, conceituá-los, apresentar suas metodologias de mensuração e implicações, evidenciando os pontos de destaque e de melhoria, e comparando-os de acordo com as especificidades de cada um.

2.1 Enfoque unidimensional

Este enfoque que predomina na produção acadêmica e na ação governamental, é pautado pela ausência ou insuficiência da renda como pressuposto de definição e mensuração da pobreza. Considera exclusivamente o aspecto econômico e estabelece uma renda mínima¹ que possa demarcar os sujeitos que estão em determinada circunstância. Os pobres são aqueles que se situam abaixo de determinado padrão de consumo que atenda a suas necessidades básicas. O pressuposto deste enfoque considera a ideia de que a pobreza é identificada como privação da renda necessária ao atendimento de um consumo mínimo que garanta a sobrevivência consoante uma cesta de produtos e serviços tomados como essenciais.

Essa perspectiva exclusivamente monetária tem domínio na literatura, segundo Barros, Carvalho e Franco (2006), por dois motivos: primeiro, baseia-se na escalabilidade das possíveis medições de pobreza pautadas pela insuficiência de renda, facilitando a comparabilidade de situações; e segundo, justifica tal domínio pelo fato de que os bens e serviços são adquiridos por meio de recursos monetários, os quais, quando ausentes nas famílias, podem configurar carência social.

A renda e o consumo das pessoas são considerados como característica de mensuração da pobreza. A linha de rendimento monetário, seja ela definida de forma absoluta ou relativa, tem a função de situar os pobres como aqueles que não têm uma renda mínima suficiente que satisfaça as necessidades de sobrevivência (CARNEIRO, 2005). A Figura 1 mostra a preponderância do enfoque monetário até os anos de 1970, o qual era utilizado para fazer a comparação situacional dos países.

¹ Cada país adota um cálculo específico para o estabelecimento dessa renda mínima.

Considera-se que a linha monetária é a mais utilizada pelas políticas públicas como critério de mensuração da pobreza, identificação do público e estabelecimento de valores de transferência de renda para proteção social (CARNEIRO, 2005). A mensuração acontece por meio da definição de linhas de pobreza e de indigência, calculadas com base nos preços de produtos. A própria Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) determina a linha de pobreza utilizando uma estimativa do custo de uma cesta de bens e serviços que permita às pessoas a satisfação das necessidades básicas. Com base em tal metodologia, é considerado pobre o indivíduo que apresenta uma renda per capita inferior ao valor necessário para adquirir a cesta básica (CEPAL, 2004).

As linhas de corte levam em consideração a possibilidade de consumo individual do conjunto de bens e serviços e o conseqüente bem-estar determinado pela utilidade máxima do consumidor (LADERCHI, SAITH, STEWART, 2003; SEN, 2010). Carneiro (2005) corrobora tal opinião, elucidando a adoção da abordagem monetária como *proxy* para a mensuração do bem-estar individual.

A partir dos pensamentos expostos até aqui, é importante fazer uma diferenciação no que tange às economias dos países com base no enfoque monetário. Em países de economia moderna e monetizada, é possível fazer a correlação renda – bem-estar, já que as necessidades individuais são atendidas por meio de trocas comerciais. Entretanto, isso não ocorre com países em que há forte presença de famílias que vivem isoladas da economia de mercado, ou seja, dependentes da autoprodução e dos bens não monetários (CHILE, 2002). Essa consideração permite fazer uma inferência de que, ao utilizar o enfoque monetário, percebe-se a dificuldade para medir o autoconsumo de indivíduos.

Destaca-se nesse enfoque o trabalho exemplar de Rowntree (1899), em que procurou mensurar a pobreza na cidade de York, ao realizar um *survey* usando como linha de corte a renda mínima de garantia da subsistência alimentar, vestuário e moradia. Carneiro (2005) ressalta que o enfoque monetário decorre do trabalho de Rowntree. Segundo a autora, apesar de se sofisticar ao longo dos anos, a ideia que orienta os estudos e análises que fazem parte da produção atual ainda dominante no campo da economia é a mesma colocada por Rowntree. A dimensão dos requisitos nutricionais mínimos continua pautando a estratégia de mensuração. A linha monetária da pobreza, como destacado, é utilizada como critério para a

identificação do público e para o estabelecimento de valores de transferência de renda em grande parte das políticas de proteção social em curso (CARNEIRO, 2005).

Codes (2008) ratifica que a caracterização de linhas de corte pautadas na renda ainda é critério para o desenho das políticas públicas de redução da pobreza em vários países. Decorrem dois pontos de corte: o de pobreza, que equivale à renda que atende às necessidades alimentares e à satisfação de necessidades básicas não alimentares, por exemplo, moradia, vestuário e higiene; o de indigência, que se restringe ao conceito restrito de subsistência, ou seja, focalizando apenas ao atendimento das necessidades nutricionais do indivíduo.

Como consequência dessa divisão, há a categorização do grupo dos não pobres (renda acima da linha de pobreza) e a dos pobres (renda abaixo da linha de pobreza). Dentre os considerados pobres, há aqueles abaixo da linha de indigência, considerados como o subgrupo dos indigentes (CARNEIRO, 2005). Os pobres não indigentes possuem renda suficiente para as necessidades alimentares, mas são carentes de recursos financeiros que satisfaçam as necessidades básicas não alimentares. Os indigentes são ausentes de renda que garanta os padrões nutricionais de sobrevivência humana.

Até o momento, foram mencionados os cortes que trabalham com a pobreza em uma perspectiva absoluta. Pode-se trabalhar ainda com outro corte, aquele que traz a noção de pobreza relativa, ou seja, relacionada ao padrão e ao contexto social específico daquele indivíduo em análise. Carneiro (2005) sumariza assim as noções de pobreza absoluta e relativa no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Pobreza absoluta e relativa: mensuração e indicadores

	O que mede	Como mensura	Indicadores
Pobreza absoluta	Identifica as pessoas que estão abaixo de um padrão de vida considerado minimamente aceitável.	Linha de pobreza: identifica pobres e não pobres	custo de uma cesta de alimentos que cubra as necessidades nutricionais da população, agregando a esse valor os recursos necessários para satisfazer necessidades básicas não alimentícias, tais como vestuário, moradia, saúde e cuidados pessoais, transporte e comunicação, entre outros.
		Linha de Indigência: identifica os miseráveis e a pobreza extrema	custo de uma cesta básica de alimentos.
Pobreza relativa	identifica as pessoas que tenham um nível de vida baixo em relação à sociedade em que vivem.	Linha de pobreza	Definida a partir de um valor considerado mínimo na sociedade em questão, definido mais ou menos arbitrariamente.

Fonte: CARNEIRO (2005).

No que se refere à mensuração da pobreza, Carneiro (2005) ainda aponta outros indicadores que aprofundam sua análise. Entre os exemplos mencionados pela autora, citam-se: a incidência da pobreza, que apresenta a proporção de indivíduos pobres em uma população; e hiato da pobreza, que mede a distância entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza, caracterizando a intensidade da pobreza. Em relação aos aspectos positivos da abordagem monetária da pobreza, Carneiro (2005) afirma:

A principal vantagem do uso de enfoques baseados na renda consiste na possibilidade de se identificar, sem muito problema, o universo alvo da intervenção. Uma vez estabelecidos os parâmetros para as linhas de demarcação entre pobres e não pobres, simplifica-se o processo de identificação dos pobres, indigentes e não pobres.

Tal facilidade de identificação do público-alvo pode ser a razão pela qual o Estado orienta políticas públicas com base em critérios originados desse enfoque. Outro argumento traçado é que a maioria dos bens e serviços necessários ao bem-estar pode ser adquirida por meio da renda. Mas, essa *proxy* não se aplica integralmente às economias de mercado. Embora a linha monetária seja a mais utilizada pelas políticas públicas como critério de mensuração da pobreza, de identificação do público e de estabelecimento de transferências de renda, ela apresenta fragilidades e limitações, particularmente quanto à descontinuidade entre pobres e não pobres demarcada pela linha (CARNEIRO, 2005).

A autora ainda indica que:

Uma das fragilidades reside na impossibilidade de definir, de forma não controversa, um nível mínimo abaixo do qual os indivíduos encontram-se ameaçados em sua sobrevivência. Existe esse nível, mas não se pode desconsiderar que ele, mesmo estabelecido como ponto de demarcação, é sempre relativo, fruto de uma convenção” (CARNEIRO, 2005, p. 39).

Ela reforça que a unidimensionalidade do enfoque monetário supõe que a garantia de renda modificaria um quadro de pobreza, fato este que é a maior limitação da abordagem. A pobreza não deve ser considerada um fenômeno exclusivamente objetivo que ignore as dinâmicas subjetivas e relacionais advindas dos processos sociais (CARNEIRO, 2005). Isso é explicitado com maior expressividade em áreas marcadas pelo autoconsumo, majoritariamente rurais, em que a renda unicamente não consegue modificar o estado de pobreza.

Em suma, a forte crítica ao enfoque monetário está colocada pelas limitações que o mesmo faz ao uniformizar a pobreza, desprezando as diferenças entre os indivíduos e os contextos sociais. O ponto central está na impossibilidade de estabelecer um mínimo nutricional universal sem pautar a disparidade para os sexos, idades, atividades e taxas metabólicas das populações (CARNEIRO, 2005).

Outro limite deste enfoque está nas capacidades de interferências que provoca. Apoia-se na ideia de que a transferência de renda aos indivíduos é suficiente para alterar a situação de pobreza encontrada, dado a que pobreza se assemelha à insuficiência de renda. Nesse enfoque, “não se estabelecem conexões entre a renda e outras dimensões da vida das pessoas, como se essas não existissem ou não importassem para entender o problema da pobreza e as formas para sua superação” A autora critica o pensamento de que [...] basta fornecer renda para alterar a situação de vida das populações pobres”. O escopo de intervenção fica restrito à área econômica da pobreza, desconsiderando as dinâmicas sociais (CARNEIRO, 2005).

Codes (2008) explica que a determinação do conceito de “subsistência” para representar a pobreza limita a análise acerca das necessidades humanas, dando enfoque apenas às necessidades físicas e rejeitando as necessidades de cunho social e/ou relacional. A autora afirma que:

Dentro desta abordagem [a de subsistência], as necessidades humanas são interpretadas enquanto predominantemente físicas. Argumenta-se que as pessoas não são apenas organismos individuais que requerem a reposição de suas energias corporais, mas seres sociais, que desempenham papéis de trabalhadores, cidadãos, pais, parceiros, vizinhos e amigos. Não são apenas meros consumidores de bens materiais, mas produtores daqueles bens e participantes ativos de complexos círculos sociais (CODES, 2008, p.12).

Codes (2008) completa sua crítica argumentando que, segundo a própria perspectiva econômica, há deficiências da variável renda como mecanismo de mensuração da pobreza, dada a diversidades dos contextos e padrões de vida econômicos e sociais.

Em relação à crítica que coloca a existência da descontinuidade entre pobres e não pobres com base nas linhas de corte, há uma dimensão subjetiva quanto à definição dos bens e serviços que fazem parte da cesta básica indispensável. Carneiro (2005) menciona a

presença de algum grau de arbitrariedade em termos dessas definições, em que não fica clara a manifestação do juízo de valor por causa das medidas objetivas baseadas na renda. Entretanto, há algumas que procuram mitigar parte dessa crítica na busca de capturar a desigualdade entre os pobres, conforme apresenta Carneiro (2005, p. 84):

A incidência da pobreza, por exemplo, refere-se a essa quantificação da pobreza para áreas ou populações específicas. A brecha (ou hiato) da pobreza, por sua vez, permite determinar a profundidade da pobreza, através da distância média entre a renda dos pobres e a linha da pobreza. Essa medida permitiria identificar quanto é necessário acrescentar na renda média dos pobres para que eles superem a condição de pobreza ou indigência. Finalmente, a terceira medida captura a severidade da pobreza e procura discriminar grupos e subgrupos mais vulneráveis. Ela é extremamente importante por permitir comparar populações pobres, o que possibilita identificar grupos onde a magnitude da pobreza é maior.

Além disso, a própria escolha das necessidades nutricionais básicas, que delimita o subgrupo dos pobres e indigentes não possui um padrão universal, devido às especificidades territoriais e as variáveis socioeconômicas que influenciam no cálculo em específico (CODES, 2008). Enfim, as especificações que classificam a pobreza com base nas linhas de corte monetárias estão suscetíveis ao juízo de valor de quem está desenvolvendo o cálculo.

Mencionam-se ainda, outras críticas, como as formuladas por Carneiro (2005) na perspectiva do enfoque monetário. São elas: a) não se considera a percepção dos próprios sujeitos privados de renda para definir e mensurar o fenômeno da pobreza, enfatizando ainda mais o caráter econômico em detrimento do social para os parâmetros do enfoque; b) os dados de renda majoritariamente utilizados relacionam-se às condições dos domicílios, e não dos indivíduos, ou seja, isso pode ocasionar divergência nas interpretações dessas informações, dada a distribuição desigual na alocação da renda em um mesmo grupo familiar; e c) falta de confiabilidade dos dados relativos à renda, ao passo que muitos rendimentos podem ficar fora do radar e não serem considerados, tais como os benefícios públicos, por exemplo (CARNEIRO, 2005).

2.2 Enfoques multidimensionais

Após a explicitação do enfoque unidimensional, inicia-se, agora, uma revisão orientada para a apresentação de enfoques alternativos de pobreza, os chamados “enfoques multidimensionais”, bem como novas formas de mensuração consoantes com tais conceitos. O

primeiro avanço em relação ao alargamento da definição veio com a concepção das “necessidades básicas”, instituindo, assim, uma perspectiva de um fenômeno multifacetado, que revela vários tipos de carências.

Dentre as novas abordagens que demonstram o fenômeno de modo mais amplo, começa-se por considerar parâmetros como acesso a bens e serviços governamentais, atributos como empoderamento e dignidade do sujeito e a escolha da trajetória de vida pelo próprio indivíduo.

2.2.1 Enfoque das necessidades básicas

A partir da Figura 1, segue-se com a apresentação do conceito de necessidades básicas, desenvolvido nos anos de 1950, em contraposição à concepção da economia clássica de que a prosperidade social seria atingida pelo crescimento econômico. A teoria ganha destaque a partir dos anos de 1970, particularmente em países da América Latina, nos quais a problemática da pobreza era mais profunda em relação à de países centrais (CARNEIRO, 2005; CODES, 2008).

Salama & Destremau (1999, p. 74) afirmam que a concepção das necessidades básicas ganhou evidência também nos anos de 1970, a partir da *Conferência Mundial Tripartite sobre Emprego, Repartição da renda, Progresso social e Divisão internacional do trabalho*, de 1976, quando passou a ser incorporado na pedra angular de um novo tipo de estratégia voltado para o desenvolvimento de países do Terceiro Mundo. Townsend (1984, p. 5) acrescenta que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial foram os pioneiros na adoção deste enfoque em que a renda não era considerada apenas a única medida de pobreza, prevendo-se a incorporação de outras dimensões não econômicas que indicavam uma série de carências. Eram considerados pobres aqueles cujas necessidades básicas, além da própria demanda alimentar, eram insatisfeitas; ou seja, o consumo dos bens e serviços públicos (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento, energia etc.) era insuficiente, abaixo do mínimo necessário (CARNEIRO, 2005) (AZEVEDO & BURLANDY, 2010). A autora aponta, ainda, a limitação do uso deste enfoque nas políticas públicas de erradicação da pobreza, já que não foram indicadas as razões que determinam a pobreza e sua reprodução.

A definição de Carneiro (2005) também corrobora o que é sustentado acima.

As linhas de pobreza assumem que a satisfação das necessidades depende unicamente da renda, mas, na realidade, essa é apenas uma das variáveis que determinam a satisfação. As outras seriam os direitos de acesso a bens e serviços governamentais, a propriedade de ativos ou patrimônio básico acumulado, o tempo disponível para a educação, o descanso, a recreação, o trabalho de casa e ativos não básicos² (OLAVARRÍA, 2001, apud MIDEPLAN, 2002. Tradução do autor.)

Em outras palavras, “o conceito de necessidades básicas “ênfatisa os recursos mínimos requeridos pelas comunidades locais em suas totalidades, e não apenas necessidades de sobrevivência e eficiência de indivíduos e famílias” (CODES, 2008, p.13).

Em termos da identificação e mensuração da pobreza, o enfoque das necessidades básicas faz um tratamento contextualizado dos padrões de cada sociedade no momento de referência (CARNEIRO, 2005). Neste aspecto, percebe-se um avanço ao enfoque clássico, apresentado anteriormente.

Chile (2002) aponta que no enfoque unidimensional toma-se a possibilidade ou não de consumo do mínimo dos bens e serviços para a sobrevivência, enquanto no enfoque das necessidades básicas captura-se o consumo para garantir as necessidades consideradas básicas, e não a aquisição dos bens e serviços propriamente dita. Carneiro (2005) afirma que ainda há a priorização de dimensões materiais da pobreza e o estabelecimento de divisão entre pobres e não pobres, agora, na ótica da definição de um mínimo social de bens e serviços efetivamente consumidos pelos indivíduos.

Para Codes (2008), dois grupos de elementos são criados a partir do enfoque das necessidades básicas: a) composto pelo consumo privado de itens como comida, abrigo, roupas, móvel e equipamentos; e b) composto, além da alimentação, por elementos como habitação, vestuário e mobiliário, incluindo os serviços sociais providos à coletividade, tais como, saúde, educação, saneamento básico, transporte público e acesso à cultura. Corroboram, assim, para a

² Texto original: “*las líneas de pobreza asumen que la satisfacción de necesidades depende únicamente del ingreso, pero que en realidad esta es sólo una de las variables que determinan la satisfacción. Las otras serían los derechos de acceso a bienes y servicios gubernamentales; la propiedad de activos o patrimonio básico acumulado; el tiempo disponible para la educación, el descanso, la recreación, el trabajo del hogar, y activos no básicos*”.

compreensão da relatividade e multidimensionalidade do fenômeno da pobreza. Com isso, é demarcada a fronteira entre pobres e não pobres, a partir da existência ou não de privações na satisfação de necessidades consideradas básicas ao bem-estar humano.

Para a mensuração das necessidades básicas, utilizam-se, usualmente, as fontes de dados dos censos, com a seleção de indicadores convenientes às necessidades da população. Com isso, consegue-se chegar à definição de um nível básico de satisfação para cada necessidade primordial considerada, certificando, de fato, posteriormente, uma situação de pobreza em específico local (CHILE, 2002).

A partir desses indicadores, é possível construir mapas de pobreza, incluindo a noção de território, que, geograficamente, possam demonstrar zonas de concentração de privações, melhorando o entendimento acerca das condições heterogêneas que compõem tal fenômeno. Essa funcionalidade é considerada uma vantagem para Carneiro (2005, p. 87).

No entanto, devido ao caráter relativo das necessidades básicas, a própria autora ressalta que

Não há consenso sobre quais são as dimensões relevantes e sobre o peso a conferir a cada uma. Aprender a ler e escrever é uma necessidade básica, mas em um contexto de população alfabetizada pode ser irrelevante para definir pobreza, sendo mais adequado utilizar como critério um nível de escolarização mais alto. Saneamento é uma necessidade básica, mas a forma de atender varia de acordo com o contexto: na zona rural, o uso da fossa pode ser adequado, situação distinta da área urbana, onde a existência de rede de captação de esgoto é necessária (Idem, *ibidem*, p. 87).

A partir dessas noções, Carneiro (2005 apud CHILE, 2002) apresenta uma nova tipologia (Quadro 2) que combina o enfoque das necessidades básicas com o enfoque descrito anteriormente, que é o da renda. Sua importância se deve à possibilidade de distinguir o perfil por meio de quatro categorias. São considerados como de pobreza crônica aqueles que auferem renda abaixo da linha de pobreza e possuem pelo menos uma necessidade insatisfeita. Caso não seja detectada qualquer carência, mas ainda exista a manutenção da renda abaixo da linha, configura-se um grupo em pobreza recente. A faixa de renda acima da linha de pobreza e com pelo menos uma necessidade insatisfeita abrange o conceito de pobreza inercial. Na hipótese de não apresentar qualquer carência, não é configurado o fenômeno da pobreza, havendo um entendimento de integração social (CHILE, 2002).

Quadro 2 – Método integrado de mensuração da pobreza

	Renda abaixo da linha	Renda acima da linha
Pelo menos uma necessidade insatisfeita	Pobreza crônica	Pobreza inercial
Nenhuma carência	Pobreza recente	Não pobreza/integração

Fonte: Carneiro (2005).

Chile (2002), no entanto, aponta as duas grandes dificuldades do método: a) Como determinar, e b) Como usar os mesmos indicadores para regiões com características diferentes, como as zonas rural e urbana, ou em momentos históricos diferentes.

Como ponto de dificuldade de mensuração do enfoque, citam-se as complicações para construir indicadores que possam ser comparados em termos geográficos, pela falta de consenso sobre quais dimensões são mais relevantes para cada realidade e sobre os pesos de cada indicador para a determinação das necessidades insatisfeitas. Cita-se ainda a complexidade associadas à definição e à priorização das necessidades em si. Por fim, aponta-se também a não consideração de elementos menos tangíveis, sejam eles culturais, associativos ou de organização de comunidades para compor a dimensão da pobreza (CARNEIRO, 2005).

Em síntese, a falta de consenso quanto ao que deve ser considerado uma necessidade básica e como ela deve ser medida dificultou a operacionalização dessa abordagem. “Apesar da adoção do conceito de necessidades básicas em uma variedade de publicações, seu significado preciso permanece bastante ambíguo”³ (TOWNSEND, 1984, p.6)

2.2.2 Pobreza como privação de capacidades e o paradigma do desenvolvimento humano

Surgido nos anos de 1980, o enfoque das capacidades teve como principal precursor o economista e escritor indiano Amartya Sen. Sua análise traz uma nova concepção de pobreza, possibilitando a criação de padrões de comparação que vão além do Produto Interno Bruto (PIB). O autor traz para a questão a concepção de liberdade, ao definir

³ Texto original: “Despite the adoption of the basic needs concept in a variety of publications, its precise meaning remains rather ambiguous”.

subdesenvolvimento, de modo geral, como uma situação de privações de liberdades e desenvolvimento como o movimento para eliminar tais privações e ampliar as liberdades em prol do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas. Para o autor, o crescimento das rendas é considerado importante quando entendido como mecanismo de ampliação das liberdades dos indivíduos em uma sociedade. Tal liberdade é entendida como algo mais amplo, que considera oportunidades, facilidades econômicas, direitos e a própria seguridade social. Em suma, o enfoque contesta a pobreza como algo unidimensional, admitindo que há diversos tipos de liberdades que se relacionam uns com os outros (SEN, 2010).

Tanto o enfoque das necessidades básicas quanto a abordagem do desenvolvimento humano, focalizado na teoria das capacidades, propiciaram a evolução do horizonte de análise para compreensão da pobreza, englobando categorias para além da renda.

A noção de pobreza multidimensional, vale ressaltar, possui origem na abordagem das capacidades de Amartya Sen, para quem, “o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Sen (2010) pontua que em determinados momentos o baixo desenvolvimento econômico está, de fato, correlacionado com a insuficiência de renda/pobreza econômica. Entretanto, há situações nas quais a privação de liberdades pode representar carência de acesso a bens e serviços públicos.

Para Carneiro (2010), o enfoque desenvolvido por Amartya Sen acrescenta à literatura sobre pobreza dimensões menos tangíveis, ao pontuar parâmetros como liberdade, dignidade, autoestima e autorrespeito, sendo considerada, inclusive, um “divisor de águas” (CARNEIRO, 2005, p. 42), devido à mudança de paradigma por ele trazida. Em termos conceituais, “pobreza é definida como carência ou privação de capacidades, sendo pobres aqueles que carecem de capacidades básicas para operarem no meio social, que carecem de oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações, o que pode independe da renda que os indivíduos possuem”. (CARNEIRO, 2005, p. 42).

Em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, Sen (2010) analisa o nível de renda de populações de determinados países, com o objetivo de demonstrar que apenas a renda não é suficiente para compreender as privações dos indivíduos. Apurou que, em termos

relativos, nos Estados Unidos os afro-americanos são mais pobres monetariamente do que os estadunidenses brancos. Quando comparados com habitantes da China ou do Kerala, na Índia, estes mesmos afro-americanos possuem renda maior, porém uma expectativa de vida, menor. Conclui-se que os afro-americanos possuem não somente a privação de renda (relativa aos brancos), mas uma privação absoluta em relação às comunidades asiáticas citadas no aspecto “viver mais”. Assim, compreende-se que para a mensuração da real oportunidade de um indivíduo é imprescindível considerar o acesso aos bens paralelamente à capacidade do indivíduo de converter tais bens para conquistar objetivos próprios (SEN, 2010). O contraste do exemplo fica ressaltado, para o autor, pela divergência nas disposições sociais, que perpassam privações paralelas à insuficiência de renda. Para ele, “o uso que podemos dar a um dado pacote de mercadorias ou, de um modo mais geral, a um dado nível de renda depende crucialmente de várias circunstâncias contingentes, tanto pessoais como sociais”. (SEN, 2010, p. 98).

Carneiro (2005, p. 90) ainda complementa que o enfoque das capacidades constrói um alicerce para um conceito de desenvolvimento que retrata uma dissemelhança em relação à abordagem economicista e unidimensional da temática (CARNEIRO, 2005, p. 90).

A renda começava a ser caracterizada como um instrumento que em congruência com outros, permitia realizar capacidades. O foco estava nas capacidades no âmbito dos indivíduos, que, ao passarem pelo processo de expansão, poderiam promover sua liberdade para retirá-los do estado de pobreza (SEN, 2010). Nas palavras do autor, o “conjunto capacitário” consistiria nos vetores de funcionamentos⁴ alternativos, dentre os quais a pessoa pode escolher. Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar combinações alternativas de funcionamentos (SEN, 2010, p. 105).

Para Sen (2010), a expansão de liberdades detém um atributo constitutivo e um instrumental. O primeiro é verificado ao considerar que as liberdades têm como fim primordial evitar as privações físicas, tais como, fome e subnutrição, mas também incluir as relacionadas

⁴ De acordo com Sen (2000), entende-se por funcionamentos de uma pessoa a forma como ela pode “funcionar” podendo ser atividades (por exemplo, ler um livro) ou estados de existência (por exemplo, estar bem alimentado). Dessa forma, o autor afirma que a característica central do bem-estar deve ser a capacidade de realizar funcionamentos valiosos, considerando uma concepção pluralista de valores.

à participação política e à liberdade de expressão, por exemplo. Já o atributo instrumental se afirma, pois a liberdade é caminho que gera desenvolvimento (liberdade como meio) e o próprio desenvolvimento é atingido com a expansão da liberdade (liberdade como fim).

A despeito do julgamento de Sen de que a renda é um meio importante para alcançar bem-estar, dado que sua insuficiência gera a privação de capacidades (CODES, 2008, p. 21), ela não é a razão principal nessa análise, mas sim mais um componente do conjunto capacitário. Considera-se que a ponderação acerca da renda neste conjunto é particular de cada caso, devido às especificidades do contexto social. Carneiro (2005) explica que esse enfoque incorpora, de forma plena, as diferenças entre os indivíduos, salientando que as diferenças de saúde, idade, condição física e contexto social, dentre outras, implicam diferentes necessidades, fazendo com que algumas pessoas precisem de mais recursos do que outras para obter as mesmas realizações. Para Sen, a renda permite, em tese, a realização de uma capacidade, mas o central é a capacidade, e não a renda. Esta é apenas um meio, sendo que os objetivos de uma boa vida incluem: viver uma vida longa, saudável e criativa; e desfrutar de um nível de vida decente, com liberdade, dignidade, autoestima e respeito (CARNEIRO, 2005, p. 42-43).

Apesar de revelar que a dimensão monetária não atende sozinha às situações de pobreza, este enfoque não contesta que a renda baixa é uma das principais causas da pobreza (AZEVEDO & BURLANDY, 2010, p. 3). O próprio Sen (2010) afirma que renda baixa talvez seja a primeira das privações de capacidades de um indivíduo. Não obstante, as políticas públicas que enfrentam o fenômeno da pobreza não podem atingir apenas a redução da pobreza monetária, mas sim devem expandir as capacidades humanas, dado que estas andam junto com a produtividade e o ganho de renda.

No que tange a sua mensuração, percebe-se a dificuldade de operacionalizar em cálculo os conceitos dessas capacidades, já que eles se relacionam ao potencial de ser ou fazer, e não ao fato efetivado. Carneiro (2005), ressalta ainda, o obstáculo em agregar as privações ou capacidades de cada sociedade em um único índice. Alguns exemplos de medidas criadas ao longo da década de 1990 são: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Gênero (IDG), a Medida de Empoderamento de Gênero (MEG) e o Índice de Pobreza Humana (IPH) (FUKUDA-PARR, op. cit., p. 302-303).

O enfoque das capacidades subsidiou a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O conceito de desenvolvimento humano foi criado em 1990, a partir das alterações propostas pelo PNUD em relação à visão tradicional de desenvolvimento, que se restringia apenas ao crescimento da renda e produtividade de determinada espacialidade. A partir de então, sugeriu-se considerar uma perspectiva mais ampla e abrangente.

De acordo com a publicação *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro – Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (2013, p. 23), conceitua-se desenvolvimento humano como “o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange a suas capacidades e às oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter”. Essa ampliação das liberdades explicitada no conceito abrange os parâmetros sociais, econômicos, políticos e ambientais que vão propiciar oportunidades de bem-estar (acúmulo de renda e aumento do escopo de escolhas) ao longo da vida de cada pessoa. Além disso, o crescimento econômico deve ser um aspecto de contribuição a favor das conquistas sociais, estimulando as capacidades e oportunidades integradas dos cidadãos, e não sendo um reforço de desigualdades. Enfim, o paradigma é baseado em dois fatores: oportunidades; e escolhas. Ou seja, além do acesso a essas oportunidades, é necessário que as pessoas possam estar preparadas para fazer as escolhas.

Nessa nova ótica, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado. É importante ressaltar que tanto o conceito como o próprio índice foram idealizados pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a participação de Amartya Sen. “O desafio do desenvolvimento humano requer atenção a uma variedade de questões setoriais e a uma combinação de processos sociais e econômicos” (SEN, 1993, p. 11). Enfatiza-se que educação e saúde atuam no exercício pela liberdade, realização de atividades e satisfação pessoal, por consequência. Tal conclusão está em convergência com as próprias dimensões trazidas pelo Índice de Desenvolvimento Humano, as quais são: a) vida longa e saudável (longevidade); b) acesso a conhecimento (educação); e c) padrão de vida (renda).

Para finalizar essa exposição dos conceitos do IDH, traz-se o a síntese de Machado e Pamplona (2008, p. 1):

A abordagem das capacidades de Amartya Sen constitui a base teórica do paradigma do desenvolvimento humano. Essa abordagem é bastante conveniente à natureza pragmática e consensual da atuação do PNUD, pois propõe um foco maior na expansão das capacidades individuais, mas sem pleitear por mudanças estruturais na ordem econômica internacional.

Menciona-se, por fim, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este propõe alcançar as pessoas em situação de pobreza multidimensional, bem como a intensidade dessa pobreza (PNUD, 2010), permitindo a desagregação para grupos selecionados, o que colabora para a criação de políticas públicas para regiões e públicos específicos a partir da identificação de problemas focais.

2.2.3 As dificuldades de mensuração do enfoque das capacidades

Esclarece Carneiro (2005, p. 89):

Algumas tentativas de operacionalizar a concepção de capacidades elaboram listas que definem os aspectos de saúde, educação e nutrição considerados como mínimos, adotando os mesmos elementos do enfoque das necessidades básicas, o que demonstra uma forte tendência para medir funcionamentos mais do que capacidades.

Ravallion (apud CODES, 2008, p. 23) reforça sua análise apontando a existência de dificuldades empíricas para aplicar o enfoque das capacidades. A consequência disso, para Carneiro (2005), é que esses tipos de indicadores “os torna virtualmente idênticos aos utilizados no enfoque das necessidades básicas” (op. cit., p.89). Para ela,

o enfoque das capacidades parece padecer de uma curiosa situação: do ponto de vista conceitual, seus supostos o aproximam de uma concepção da pobreza entendida como exclusão (SEN, 2000). Quando se trata de mensuração, as limitações dos métodos fazem com que tal enfoque sofra um encolhimento, reduzindo-se à mensuração no nível das necessidades básicas.

O próprio IDH, neste caso, é um exemplo dessa dificuldade (CARNEIRO, 2005).

Outra dificuldade apontada pela autora refere-se aos pontos de corte nos parâmetros de capacidades para definir quem é pobre ou não. Percebe-se, então, uma arbitrariedade metodológica assim como nos enfoques anteriores. Entretanto, Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 20 apud CARNEIRO, 2005, p. 89) demonstram que

Embora haja um nível de arbitrariedade nas escolhas para operacionalizar o conceito, semelhante ao do enfoque monetário, alguns autores sustentam que no enfoque das capacidades as escolhas feitas são mais visíveis e, portanto, estão mais sujeitas ao escrutínio do que as do enfoque monetário.

A conclusão a que se parece chegar é que mesmo o enfoque das capacidades, pautado em uma abordagem ampla do fenômeno, não consegue captar aspectos da pobreza mais intangíveis em termos de mensuração. Apesar disso, o enfrentamento da natureza multidimensional da pobreza exigirá um Estado comprometido com o enfrentamento do problema articulando ações em setores diversos. Nesse sentido, surgem o enfoque da exclusão e o da vulnerabilidade, que incorporam noções importantes da perspectiva das capacidades de Sen, mas ganham materialidade a partir da inclusão das noções de ativos e empoderamento.

2.2.4 Abordagem da exclusão social

Ainda na sequência dos enfoques que mensuram a pobreza, apresenta-se a abordagem da exclusão social, na qual fica destacado o componente relacional da pobreza. Este enfoque também traz contribuições para o entendimento multidimensional da pobreza.

O enfoque de exclusão social é caracterizado pela incorporação das dimensões contextual, relativa e relacional na análise, além simplesmente da dimensão monetária/renda. Inclui os recursos da comunidade local, das tradições, dos padrões de cooperação e das próprias redes de sociabilidade e focaliza os grupos sociais, e não os indivíduos isoladamente (CARNEIRO, 2005, p. 53). A autora afirma que o fenômeno da exclusão advém das relações desiguais de poder nos âmbitos econômico, social, político e cultural, relacionando-se com a dimensão da subjetividade, dado o envolvimento de “valores, comportamentos, atitude e condutas que acabam por reforçar a manutenção de situações de vulnerabilidades e privações” (CARNEIRO, 2005, p. 54).

Nesse sentido, nota-se que o enfoque supera uma visão estática e individualista da pobreza ao considerar com maior ênfase os processos e as trajetórias, além de novas dimensões sociais para a produção da pobreza, ampliando a compreensão do fenômeno. Nenhuma dessas questões é tratada com centralidade nas concepções mais tradicionais sobre pobreza (CARNEIRO, 2005, p. 94)

Atkison e Hills (1998) apresentam os três elementos que perpassam pelos conceitos de exclusão social. Primeiro, a relatividade – a exclusão refere-se a espaços e tempos determinados; segundo, a ação – a exclusão é consequência das ações de agentes sociais; e terceiro, o dinamismo – remetendo à perspectiva intergeracional do conceito. Além disso, os autores afirmam a dinamicidade do fenômeno da pobreza e dos sujeitos em situação de pobreza, revelando-se, então, múltiplas situações de exclusão (CARNEIRO, 2005). Paugam (2003) completa ao considerar a pobreza um status social específico, inferior e desvalorizado, que afeta diretamente aqueles que convivem com tal situação.

Ademais, Paugam (2003) propõe a delimitação das fases do processo de desqualificação dos indivíduos pautado pela visão social, dividindo- os sujeitos em fragilizados, assistidos e marginalizados:

O grupo dos fragilizados refere-se à fragilidade na qual se encontram indivíduos em situação de temporária vulnerabilidade e que relutam para ser inseridos nos serviços sociais, dado o estigma e a perda da dignidade que isso poderia representar. Os assistidos dizem respeito àqueles indivíduos que já dependem da rede de serviços de proteção social e que se encontram resignados com a situação. Os marginalizados representam a ruptura do processo de assistência e constituem o último grau do processo de desqualificação social (Paugam, 2003, p. 31-43).

Ao enfatizar os processos e as trajetórias essa abordagem provoca alterações profundas também na maneira de se conceber a atuação do Estado para o enfrentamento da pobreza. Na perspectiva da exclusão, a estratégia de ação pode se orientar mais fortemente para a prevenção, e não somente para a superação das condições de pobreza, com maior ênfase nos processos que levam da vulnerabilidade à desqualificação e à exclusão social. Outro ponto importante nesta abordagem é a dinamicidade dos processos de exclusão que, portanto, não são inexoráveis. Assim, a atuação estatal torna-se importante para reverter os processos de exclusão e desqualificação social, sob a ótica da prevenção e não especificamente do enfrentamento das condições do sujeito.

Em termos da mensuração, percebe-se um avanço quando se comparam os enfoques já apresentados, dado que a noção de exclusão aprofunda a compreensão sobre o que é privação (CARNEIRO, 2005). Lavinias (2003), por exemplo, coloca como premissa um foco de análise além da insuficiência de renda, tratando-se de um fenômeno multidimensional

qualificado pelo empobrecimento das relações sociais e redes de solidariedade (LAVINAS, 2003).

Cabe salientar, todavia, que a mensuração para o enfoque precisa ser mais bem delimitada, dada a falta de convergência das dimensões a serem consideradas e o que deve ser considerado em cada dimensão (LADERCHI, SAITH, STEWART, 2003). No caso, é possível trabalhar com mais indicadores que mensurem a pobreza, entre eles os relacionados a direitos básicos (saúde, educação e habitação), indicadores que medem a discriminação e o acesso a mercado de trabalho e, até mesmo, os de identificações culturais, todos eles desagregados por local, gênero, idade e nível de renda.

2.2.5 Abordagem da vulnerabilidade

O enfoque da vulnerabilidade evidencia-se a partir dos anos de 1990, fortalecendo ainda mais a literatura sobre pobreza multidimensional. Sua concepção é pautada pelo componente dos chamados “ativos” (financeiros, físicos, humanos ou sociais), pelas estratégias de utilização desses e pelo conjunto de oportunidades oferecidas ao indivíduo ou grupos sociais. Os ativos e as estratégias vão condicionar a capacidade de resposta aos riscos (CHILE, 2002), por exemplo, a própria fome além dos riscos naturais, sociais, econômicos, ambientais, políticos e os relacionados ao próprio ciclo de vida do ser humano (CARNEIRO, 2005). Ademais, Alsop (2005, Apud CARNEIRO, 2005) compara o conceito de vulnerabilidade com a ideia de empoderamento, definido como processo e resultado em fortalecer a capacidade de resposta de indivíduos e grupos.

Dado que os termos pobres e vulneráveis não são sinônimos – ou seja, não constituem, necessariamente, um mesmo grupo social (CARNEIRO, 2005) – é necessário mencionar que o que faz com que um indivíduo seja mais vulnerável que outro são os seus ativos, bem como suas estratégias de combate aos riscos (CHILE, 2002). O pressuposto do enfoque se coloca pelo fato de que condições de fragilidade e desamparo implicam o prejuízo do indivíduo em termos de bem-estar, dada a exposição aos riscos mencionados acima (CHILE, 2002) provocando nos grupos vulneráveis sofrimento, insegurança e desamparo (CARNEIRO, 2005). Os grupos em situação de vulnerabilidade são desprovidos de liberdade,

dignidade e autoestima, além de sofrerem deficiências de bens e serviços públicos, não satisfazendo suas necessidades básicas (CARNEIRO, 2005).

Conforme destaca Carneiro (2005, p. 64):

Essa concepção permite uma aproximação mais imediata com a empiria, ao estabelecer posicionamentos distintos dos indivíduos e grupos no processo de exclusão, e possibilita distinguir áreas e tipos distintos de vulnerabilidade, o que abre caminhos mais diretos para a intervenção pública no campo da assistência e proteção social.

Um ponto positivo do enfoque da vulnerabilidade está em identificar os riscos em que os pobres têm mais dificuldade para enfrentar, para que, diante disso, seja possível a elaboração de uma estratégia específica para tal risco.

Neste momento, faz-se uma diferenciação com o enfoque de exclusão social, apresentado anteriormente. A perspectiva da exclusão está restrita ao afrouxamento do vínculo indivíduo-sociedade. Já a perspectiva de vulnerabilidade amplia a concepção ao tratar das condições de indivíduos afetados por riscos, não tendo capacidade de respostas a eles. Nesse sentido, a correlação proposta pelo enfoque da vulnerabilidade permite afirmar que as políticas públicas de redução da vulnerabilidade são aquelas que permitem aos indivíduos ter um meio para combater os riscos do seu meio social.

Carneiro (2005, p. 64) relata a hipótese de que ambos os enfoques – exclusão e vulnerabilidade – podem se complementar para ampliar a capacidade das políticas públicas de enfrentar a pobreza, abrangendo mais alternativas dessas vulnerabilidades e focalizando, até mesmo, a pobreza crônica. Ressalta-se, ainda, que Carneiro (2005) faz uma subdivisão de enfoques que trabalham a ideia de vulnerabilidade. São eles: modelo da posse de ativos; enfoque dos modos de vida; e enfoque do portfólio de ativos. Para os propósitos deste trabalho, é suficiente a definição mais ampla do enfoque, considerando sua relação com o fenômeno da pobreza. Enfim, Carneiro (2005) afirma que o enfoque permite, de modo geral, uma construção direta de parâmetros que possam mensurá-lo, com base na identificação dos ativos que os indivíduos possuem e nos meios de enfrentamento. Entretanto existe uma dificuldade de padronização da medida, já que tanto os riscos quanto os ativos são lidos de modo distintos em diferentes lugares (CARNEIRO, 2005).

2.2.6 Outros Enfoques

Apresentando outros enfoques, Carneiro (2005) reforça com maior detalhamento o conceito de pobreza crônica, já mencionado neste trabalho, e questiona se ele pode ou não ser uma aglutinação de outras concepções. A pobreza crônica, para a autora, envolve fatores multidimensionais através do tempo e de gerações, definindo os sujeitos como aqueles que possuem renda muito abaixo da linha da pobreza em um grande período de tempo. Este enfoque relaciona-se fortemente com o último apresentado dado que a vulnerabilidade está presente nos indivíduos com menos ativos para prevenir e enfrentar os riscos. Além disso, os próprios meios utilizados pelos pobres crônicos para se distanciarem da situação colocam armadilhas que intensificam ainda mais suas condições (CARNEIRO, 2005)

Já o enfoque participativo caracteriza-se por utilizar métodos qualitativos centrados na própria habilidade de interpretação dos pobres a respeito de suas condições. Segundo Carneiro (2005), tal enfoque centra-se em projetos de pequenas escalas, particularmente em populações rurais, mas vem ganhando força de organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como objeto complementar aos estudos da pobreza.

Entre as principais críticas ao enfoque citam-se: definição da amostra a ser ouvida; subjetividade do método; e ocultação de resultados, devido à priorização de determinado viés da pessoa ouvida. A autora afirma no que tange à mensuração do enfoque: “Fica difícil, dessa forma, chegar a medidas estatísticas significativas ou conseguir comparar realidades. Além disso, aceitar a visão do pobre sobre sua condição como base para análise não pode significar passar por cima das condições objetivas da pobreza”.

Dentre os pontos positivos, aponta-se a contribuição do enfoque quanto às lacunas apresentadas por outros, uma vez que pode validar com o público, critérios colocados tais como, consumo mínimo alimentar, conjunto de necessidades básicas e elementos de constituição dos excluídos sociais. O uso de enfoques participativos, contudo, poderia contribuir para resolver alguns problemas encontrados nos outros métodos, uma vez que poderia permitir ajudar a validar o que pode ser considerado mínimo para o consumo alimentar e qual seria o

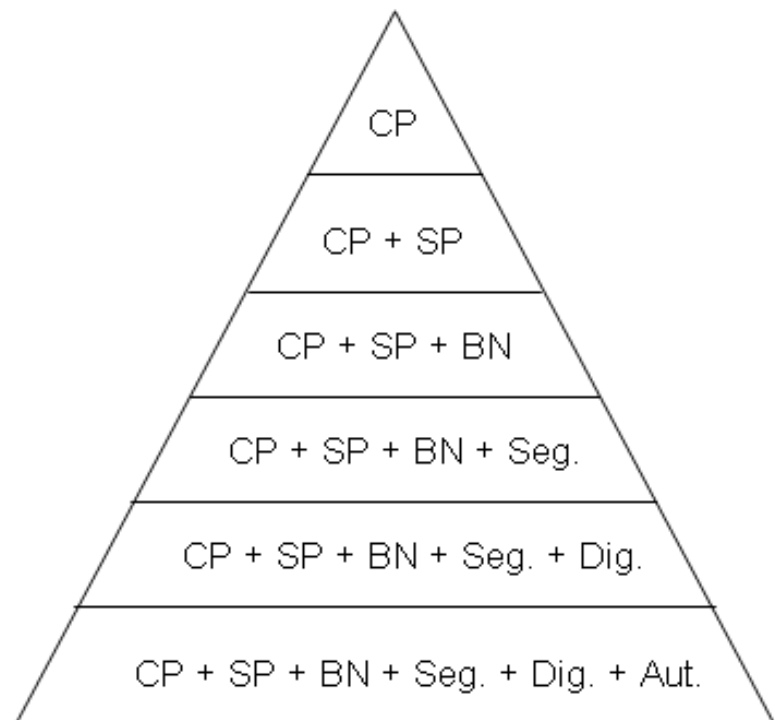
conjunto das necessidades básicas ou os elementos que contam para identificar os excluídos sociais.

A partir dos mais diversos enfoques apresentados – unidimensional, das necessidades básicas, privação das capacidades, exclusão social, vulnerabilidade, participativo – é notório que o entendimento acerca da pobreza sofreu transformações graduais e progressivas, chegando a sua compreensão como um fenômeno que, de fato, envolve múltiplas dimensões. Entretanto, os enfoques coexistem na atualidade, seja na literatura acadêmica seja nas temáticas das ações governamentais. Codes (2008) afirma que os conceitos não devem se rivalizar, dada as contribuições complementares, que deram novos significados e embasaram ainda mais o conceito. White e Killick (2001, p. 10) estruturaram na Figura 2 uma síntese da evolução dos conceitos de pobreza, passando desde às variáveis mais específicas quanto às mais subjetivas.

Figura 2 - Ampliação dos conceitos de pobreza

Legenda:

CP: Consumo Pessoal
 SP: Serviços Públicos
 BN: Bens e Recursos
 Seg.: Segurança
 Dig.: Dignidade
 Aut.: Autonomia



Fonte: Codes (2008).

A compreensão, no campo de estudos da pobreza deve ser tratada como algo multidimensional que considere as privações de renda como parte do problema. Ainda são considerados fatores de caracterização do fenômeno: falta de acesso a bens e serviços,

desigualdade de gênero, precariedade no mercado de trabalho e, até mesmo, questões subjetivas como falta de dignidade e autoconfiança (CODES, 2008). A evolução do conceito de pobreza tornou mais complexa a mensuração do fenômeno. Hoje, as medidas de pobreza baseadas exclusivamente na renda são limitadas e a mensuração para os enfoques multidimensionais começa a ter um refinamento mais condizente com as realidades.

3 O CAMPO, AS NOVAS RURALIDADES E A POBREZA RURAL

A partir da compreensão da pobreza no capítulo anterior, desenvolve-se neste momento, uma análise do fenômeno em um espaço determinado: o campo. Pretende-se averiguar, particularmente o retrato brasileiro, apresentando oportunamente o cenário do estado de Minas Gerais. Para isso, inicialmente, procede-se à releitura do rural brasileiro contemporâneo com base em discussões que compreendam diferentes visões. Por conseguinte, tecem-se comentários acerca da ressignificação do campo, bem como, apresentam-se questões que envolvem a dicotomia entre urbano e rural, especialmente no que se refere à mensuração e delimitação desses espaços em termos da legislação brasileira. Por fim, trata-se das especificidades da pobreza rural e do contexto dessa problemática no Brasil e em Minas Gerais.

3.1 As principais abordagens teóricas do rural-urbano

A concepção tradicional de campo remete-se a um espaço bucólico, em contraposição à noção de cidade. Nesse sentido, percebe-se uma dicotomia entre rural e urbano, que coloca o campo em uma condição inferior à da cidade, sendo caracterizado, muitas vezes, como lugar de atraso, subdesenvolvimento e limitações. Habitualmente, o rural fora compreendido como uma extensão inferior do espaço urbano, tal como um resíduo, não havendo qualquer consideração sobre a relevância trazida pelos modos de vida do campo e os valores que esse espaço carrega para os sujeitos que nele trabalham e/ou vivem.

As mudanças contemporâneas associadas ao ambiente rural e à relação rural-urbano têm despertado novas análises e teorias para explicar a realidade daí decorrente. Marques (2002) reforça que existem duas concepções que permeiam as definições de campo e de cidade: a abordagem dicotômica, em que o conceito de campo é visto em oposição ao de cidade; e a do *continuum* em que os conceitos são vistos como próximos, ou seja, com elementos de integração. Alentejano (2003), por sua vez, salienta a existência de três grandes concepções: aquelas que sentenciam o fim do rural com o avanço da urbanização; aquelas que reconhecem o renascimento do rural a partir de uma ressignificação do território; e, aquelas que fazem uma leitura mais integradora em relação aos espaços urbano e rural. Todas essas concepções serão apresentadas no decorrer do capítulo.

Para conceituar campo, Ipardes (1993), objetivamente, aponta uma definição que reconhece as atividades agropecuárias e, também, a baixa densidade demográfica⁵. Sorokin, Zimmerman e Galpin (1981), por sua vez, ampliam a visão de Ipardes (1993) e partem de um entendimento do campo baseado na relação entre urbano e rural, apresentando a dicotomia como uma consequência do fenômeno da urbanização. Os autores são referência na chamada “abordagem dicotômica” ao apresentarem variáveis que diferenciam o ambiente urbano do rural: ocupação, meio ambiente, tamanho populacional, densidade populacional, homogeneidade e heterogeneidade dos habitantes, estratificação e complexidade social, mobilidade social, direção dos fluxos migratórios e sistema de integração social.

Remetendo-se ao que foi apresentado por Marques (2002), apontam-se possíveis caminhos de análise, como aqueles apresentados por Graziano da Silva (1999) e Grammont (2005). Graziano da Silva (1999) percebe o rural como um *continuum* do urbano, por causa da urbanização da agricultura. A leitura de Grammont (2005) converge com a urbanização do rural, mas amplia-se com o conceito de ruralização das cidades⁶.

Outros autores questionam as abordagens de Grammont (2005) e Graziano da Silva (1999). Para Siqueira e Osório (2001), a abordagem de Graziano da Silva (1999) generaliza o fenômeno da urbanização da agricultura, generalização esta que é incoerente com a expressão da territorialidade e da multidiversidade brasileira. Fernandes e Ponte (2002) fazem uma crítica à expressão *urbanização do rural* por entenderem que ela está autocentrada na superioridade do urbano.

Sathler (2005) define bem esse novo rural no Brasil, enaltecendo o conceito do continuum de Marques (2002). Para ele, apresenta-se o novo rural como “a principal evidência de que as relações dicotômicas existentes entre as áreas urbanas e rurais se tornam cada vez mais distantes de representar de forma adequada à realidade. Sendo assim, a ideia de continuum rural-urbano se apresenta como a formulação teórica mais coerente para o caso brasileiro,

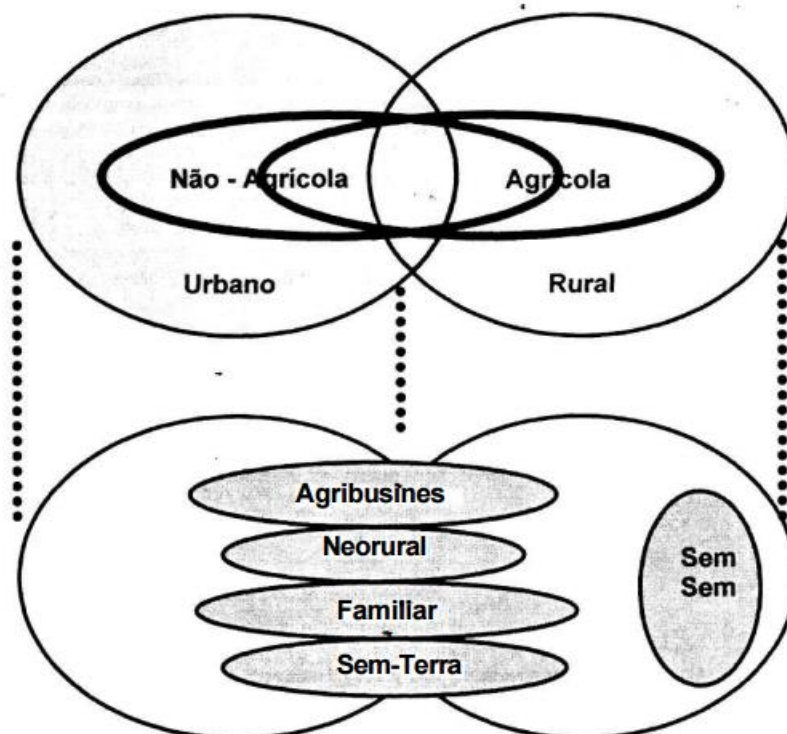
⁵ A densidade demográfica consiste na medida dada entre o número de habitantes por quilômetro quadrado. Possibilita mensurar a distribuição da população residente em determinado território, permitindo verificar se a área é mais ou menos povoada (Brasil Escola, 2017).

⁶ O conceito de ruralização das cidades é usado para designar o processo de reprodução das formas de organização e a penetração de cultura de migrantes camponeses e indígenas em regiões periféricas de cidades (GRAMMONT, 2005).

indicando a crescente necessidade de se abolir de vez qualquer perspectiva dicotômica” (SATHLER, 2005, p. 7).

Graziano da Silva (2001) apresenta seu conceito ao trazer os velhos e os novos mitos do rural. Vê-se que é importante tê-los como premissas deste trabalho de modo a alcançar a compreensão do conceito de campo. Entre os velhos mitos, têm-se: a) “O rural é sinônimo de atraso”; b) “O rural é predominantemente agrícola”; c) “O êxodo rural é inexorável”; d) “O desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural”; e e) “A gestão das pequenas e médias propriedades é familiar”. De modo geral, emerge-se um rural composto, ao mesmo tempo, pelo *agrobusiness* quanto por novos sujeitos sociais, conforme mostra a Figura 3 a seguir. A gestão de propriedades familiares começa a ficar cada vez mais individualizada, já que o restante da família busca outras formas de inclusão produtiva, entre elas as ocupações em atividades não agrícolas, as quais, por conseguinte, ganham força, impactando, inclusive, o movimento do êxodo rural⁷.

Figura 3 – Novas relações e atividades no mundo rural



Fonte: Graziano da Silva (2001).

⁷ O impacto está na manutenção ou retração das taxas de êxodo rural.

Entre os novos mitos, Graziano da Silva (2001) apresenta: a) “A ocupação rural não agrícola (ORNA) é a solução do desemprego”; b) “A ORNA pode ser o motor de desenvolvimento nas regiões atrasadas”; c) “A reforma agrária não é mais viável”, d) O novo rural não precisa de regulação pública”; e e) “O desenvolvimento local leva automaticamente ao desenvolvimento”. Em suma, infere-se que as atividades agrícolas ainda são a única alternativa para uma parcela significativa da população rural, particularmente a mais pobre, e que as transferências sociais de renda correspondem, de modo significativo à renda de famílias nessa situação. Além disso, a reforma agrária assume papel importante impulsionando, inclusive, novas formas de inserção produtiva. Por fim, o pleno desenvolvimento deve incorporar variáveis, tais como, os movimentos sociais e a gestão e conservação dos recursos naturais. Todas essas questões precisam ser pautadas a partir da lógica de uma nova institucionalidade para um novo rural.

Partindo da caracterização de tais mitos, é possível apresentar o conceito de campo de modo ampliado. Abramovay (2000) afirma que ruralidade perpassa por um conceito de natureza territorial, ao invés de uma natureza setorial: “A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessária uma definição espacial. Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele.” (ABRAMOVAY, 2000, p. 6).

Ele, ainda, apresenta alguns pontos fundamentais acerca do meio rural: vínculo com a natureza, importância de áreas não habitadas e a própria questão da dependência do meio urbano. A ressignificação desse “rural” parte da consideração do contexto territorial do país e da diversidade regional, bem como da construção de um diálogo com o urbano, devido às relações de interdependência e complementariedade que, de fato, existem. Depreende-se a partir de Abramovay (2000) que o rural pode se expressar enquanto forma territorial da vida social, considerando aspectos relacionados a acesso a recursos naturais, acesso a bens e serviços, composição heterogênea da sociedade rural e importância da cultura como marca dos modos de vida. Além disso, são trazidas algumas suposições, por exemplo: a) O rural não pode ser caracterizado mais como oposição ao urbano; b) O rural não se resume apenas às questões

agropecuárias; e c) O rural não é homogêneo, na medida em que se distingue nos tipos de sociedade.

Infere-se a partir dessas concepções a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura⁸, caracterizando relações que incluem um vínculo com o meio ambiente e a natureza, produções diversificadas, diferentes modos de vidas e culturas e potencialidades e vocações para determinados espaços. A partir desse conceito, inaugura-se um novo entendimento para as relações entre campo e cidade.

IICA (2013) corrobora com a perspectiva da multifuncionalidade ao afirmar que “não há apenas um meio agrícola, mas realidades distintas do ponto fundiário, produtivo e social. Questões históricas, legais e ambientais impõem situações particulares na questão da posse da terra. Os biomas também condicionam parte deste espectro, principalmente do ponto de vista da produção e na forma como as pessoas do campo se relacionam com a natureza. Soma-se a isso a interação entre as pessoas e delas com o meio para composição de espaços que vão além do trabalho e da sobrevivência. Trata-se de espaços de vida, cultura e interação”.

Alguns estudos identificam essa multifuncionalidade com a própria questão do modo de produção da agricultura familiar. IPEA (2015) caracteriza a multifuncionalidade a partir da agricultura familiar e sua relação com o desenvolvimento do campo. Reconhece-se forte ligação com o desenvolvimento territorial e com a preservação de bens e tradições culturais. Dessa forma, têm-se um olhar mais próximo da realidade da vida no campo que contribui, inclusive, para impulsionar as condições socioeconômicas rurais. Gavioli e Costa (2011) também corroboram que agricultura familiar é face da multifuncionalidade do campo. Entretanto, afirmam que outras atividades geradoras de renda motivam tal multifuncionalidade. Entre os exemplos de atividades, citam-se: a agroindústria, o agroturismo, a comercialização direta e, até mesmo, o trabalho assalariado em atividades industriais ou de serviços.

Observa-se então o fenômeno da pluriatividade no campo sob vários aspectos, como aquele que se refere ao trabalho em si, com a redução da parcela de pessoas dedicadas apenas à agricultura e o aumento da parcela de pessoas que exercem atividades não-agrícolas ou, até mesmo, que combinam as duas atividades em prol de aumento de renda (GRAZIANO

⁸ É um conceito originado na França (multifonctionnalité de l'agriculture).

DA SILVA, 1997). Para Graziano da Silva (1997), o surgimento da pluriatividade é o principal argumento que o campo se urbanizou. O resultado desse fenômeno mostra uma reorientação do modo de produção do campo a partir das novas modalidades de ocupação e da organização rural como opções ao êxodo rural, ao desemprego no meio urbano e ao próprio padrão de desenvolvimento agrícola prevalecente (CARNEIRO, 2008).

Outro aspecto dessa pluriatividade é apresentado por Delgado et al. (2014), e insere-se na perspectiva da utilização do campo como lazer e como opção de moradia para população residente em áreas urbanas. Esse uso é motivado pelo questionamento do modo de vida urbano-industrial e pelo reconhecimento da necessidade de integração entre os distintos espaços. Como consequência, tem-se a expansão das formas de trabalho e a mudança de perspectiva ambiente do campo (CARNEIRO, 2008), transformando-o em um lugar de vida, mais que um espaço de produção agrícola (MENDRAS, 1988).

A ruralidade é definida, portanto, como uma representação social estabelecida por atores sociais que desempenham atividades heterogêneas, as quais podem ou não estar ligadas à produção agrícola. Ainda nesse sentido, o conceito também evolui ao pensar na integração com a expressão urbano-industrial, e não mais na oposição com determinado sistema (CARNEIRO, 2008).

A relação que se estabelece entre as abordagens rural-urbano e a produção acadêmica de desenvolvimento do campo é bem controversa. Segundo Marcuzzo e Ramos (2004), há autores que afirmam que o desenvolvimento rural está condicionado a sua urbanização do mesmo. De outro lado, há aqueles que sustentam a importância do meio rural como componente do desenvolvimento das cidades, bem como a própria influência positiva dessa urbanização e dinamismo das cidades como aspectos de impulso para uma melhor produção do meio rural. Para Veiga (2001, p. 101),

Um dos maiores obstáculos à renovação das ideias sobre o desenvolvimento da sociedade brasileira é a força que adquiriu nas últimas décadas o mito de sua avassaladora urbanização”. Ainda é recente a produção acadêmica que começa a demonstrar o rural brasileiro a partir de novos paradigmas, incluindo questões sobre produção e qualidade dos alimentos, segurança alimentar, proteção ambiental e diversificação do trabalho no campo, entre outras.

Alguns elementos que passam pela temática do desenvolvimento rural se fazem muito importantes nas atuais discussões sobre campo e cidade. No caso do Brasil, um elemento que ganha destaque e têm forte influência: os movimentos sociais no campo. Devido à força desses movimentos, Marques (2002) reforça a necessidade de se planejar em prol de uma concepção de um desenvolvimento social amplo para o campo com a colaboração desses movimentos. Fernandes (2005) reitera ao afirmar que projetos de desenvolvimento rural não têm sucesso por desconsiderarem os conflitos existentes no âmbito do meio rural.

Diante do que foi apresentado, nota-se uma modificação no entendimento da relação entre urbano e rural. Antes o vínculo era pautado por uma perspectiva funcionalista que via o rural como suporte às atividades urbano-industriais⁹ (FJP, 2016). Hoje, percebe-se uma complexidade maior, ressaltando a interdependência dos espaços, devido a importantes transformações. Citam-se exemplos: a introdução de novas técnicas de produção, a própria pluriatividade, a rapidez da mecanização e industrialização na agricultura, a questão ambiental e a expansão da função do rural, como habitação e lazer (DELGADO et al., 2014).

Em suma, percebe-se a existência de um rural em processo de transformação – que vai além da urbanização – expresso em nível local. Esse rural é, fundamentalmente, caracterizado pela diversidade, que se explicita não apenas quando se compara o meio rural com o meio urbano, mas dentro do próprio meio rural. Dessa forma, os diferentes territórios são altamente heterogêneos nas questões relacionadas às atividades agrícolas, não agrícolas, entidades, grupos familiares, posse e uso da terra, produção e, enfim, em todo o conjunto que envolve dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais.

3.2 O rural no Brasil e sua mensuração

As concepções e os critérios de definição do que é urbano e do que é rural no Brasil são matérias de revisão e questionamento para diversos autores (IPARDES, 1983; ABRAMOVAY, 2000; VEIGA, 2004; REIS, 2006; DELGADO, 2014). Em termos de

⁹ A perspectiva funcionalista apresenta cinco funções básicas do meio rural: 1. Provisão de alimentos; 2. Ampliação da disponibilidade de divisas, mediante excedentes exportáveis e substituição de importações de bens primários; 3. Transferência de mão de obra barata para as atividades urbano-industriais (salários pouco acima do nível de subsistência); 4. Transferência líquida de recursos (via preços, confisco cambial, tributação etc.); 5. Demanda por produtos industriais (máquinas, equipamentos, químicos e bens de consumo duráveis) (FJP, 2016).

delimitação da área rural, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a define como a área que está fora da circunscrição da área urbana, a qual é delimitada por legislação administrativa municipal (GIRARDI, 2008). Na falta de específica legislação, o IBGE utiliza imagens, mapas cartográficos e observações *in loco* para delimitar o urbano e, conseqüentemente, o rural (PERA e BUENO, 2016). Dado que a partir dos anos de 1950 o meio rural começou a ser caracterizado pelo viés econômico, com forte influência nas relações de poder em termos da produção de alimentos e matérias-primas (LAUBSTEIN, 2011), novas concepções vão ser levada em conta para a mensuração do rural no Brasil.

Para além dessa definição do IBGE, alguns autores consideram outros aspectos que superam a divisão tradicional do urbano/rural. Veiga (2002) faz uma crítica à classificação oficial brasileira, assegurando que ela predispõe à compreensão de que a sociedade rural é tão pequena que seria desnecessário o direcionamento de políticas ao campo. Sua sugestão de mensuração incorpora os parâmetros de densidade demográfica, localização do município e tamanho populacional para fazer um diagnóstico territorial mais realista acerca da temática. O autor admite que o Brasil rural não pode ser delimitado apenas por aquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios brasileiros, nem mesmo apenas pela identificação das atividades exclusivamente de agricultura e pecuária.

A perspectiva das novas ruralidades, inclusive, traz o questionamento do subdimensionamento do rural no Brasil. Explica Tânia Bacelar:

O que já faz a gente desconfiar dos 16% de rural, apresentado pelos indicadores, é a quantidade de municípios com menos de 20 mil habitantes no país, que são 70% deles. Um habitante de um perímetro urbano de um município de 5 mil habitantes é tido como urbano. É comparado com o morador de São Paulo, por exemplo. É para isso que estamos chamando atenção, dizendo que o Brasil rural é muito maior do que a sociedade pensa¹⁰.

A autora evidencia a questão da grande quantidade de municípios com populações abaixo de 20 mil habitantes e dos próprios atributos dessas localidades, que se aproximam em grande medida de áreas rurais.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/encontro-reflete-sobre-nova-ruralidade-brasileira>>. Acesso em: maio. 2017.

A partir dos estudos de Etges (2001), depreende-se que a metodologia do IBGE pode alterar a implementação de políticas públicas adequadas para algumas localidades, já que há pequenos municípios considerados urbanos, mas que são essencialmente rurais, dada uma economia apoiada na agropecuária. Desse modo, a orientação político-administrativa dos municípios não proporciona um recorte preciso entre os espaços distorcendo, em alguns casos, a realidade deles.

Com essas afirmações, deduz-se que, talvez, as próprias políticas urbano-industriais podem não estar contribuindo efetivamente para a resolução dos problemas sociais que se manifestam de forma tão expressiva no meio rural brasileiro. O próximo capítulo vai detalhar essa hipótese, ao discorrer especificamente sobre as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do campo e ao enfretamento da pobreza rural no país.

Em relação aos desafios impostos pela metodologia utilizada no Brasil, infere-se que não existe qualquer associação de critérios para delimitar área urbana e área rural. Pinto (2014) menciona as diretrizes legais e a própria normatização metodológica das regras que delimitam o espaço rural. Reforçando tal consideração, Abramovay (2000) caracteriza que no caso brasileiro tal delimitação está fundamentada no Decreto lei nº 311, de 1938¹¹, e é regida administrativamente por lei municipal e balizada muito mais pelo impacto da arrecadação de impostos do que pela reais características econômico-sociais e geográficas do município.

Outro desafio em relação ao assunto aponta para a quantidade de municípios no Brasil. Veiga (2004) destaca o prevailecimento do critério administrativo como condição que faz aumentar o número de municípios no país¹². Bernadelli (2006) ressalta que o marco legal brasileiro dispõe de critérios questionáveis de emancipação municipal, submetendo-se particularmente a interesses políticos e tributários.

¹¹ O Decreto Lei nº 311 de 2 de março de 1938 dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Originou-se da Convenção Nacional de Estatística quando o IBGE preconizou a organização do território brasileiro para o Recenseamento Geral de 1940 (IPARDES, 1983).

¹² Em 1991 o Brasil contava 4.491 municípios; em 2000, 5.507; e em 2010, 5.565 municípios, crescimento de 23,9% em duas décadas.

A Tabela 1 mostra que em 2010 quase 40% dos municípios brasileiros tinham uma população de até 20.000 habitantes, demonstrando uma forte parcela de municípios de pequeno porte do Brasil.

Tabela 1 – Número absoluto e relativo de municípios, por porte populacional – Brasil – 2010

Porte populacional	Municípios	
	Número absoluto	Porcentagem
Até 1.000 habitantes	2	0,04%
Entre 1.001 e 3.000	503	9,04%
Entre 3.001 e 20.000	1.674	30,08%
Entre 8.001 e 50.000	1.735	31,18%
Entre 20.001 e 50.000	1.043	18,74%
Entre 50.001 e 100.000	325	5,84%
Entre 100.001 e 500.000	245	4,40%
Acima de 500.001	38	0,68%
Total	5565	100,00%

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010). Elaboração própria.

O questionamento a ser feito vai além do alto número de pequenos municípios com até 20.000 habitantes. Os dados do Censo de 2010 apontam que 84,5% da população brasileira residia na área urbana, fato que possui forte contestação em razão do cálculo metodológico do IBGE. Em alguns casos, há áreas de pequenos municípios caracterizadas como urbanas que poderiam representar núcleos rurais.

Em suma, os problemas teóricos e empíricos que se referem às discussões demonstram a complexidade do debate, dada a interdependência e complementariedade entre urbano/rural, apontando uma solução que demande determinado espaço de tempo. O recorte espacial bipartidário fica insatisfatório quando comparado com a realidade. Os estudiosos pensam em alternativas metodológicas que considerem aspectos socioeconômicos e culturais para minimizar os efeitos da arcaica legislação em vigor. Sathler (2005) é condizente ao assumir o rural como um espaço *continuum*, porém com muitas diferenças. A principal situa-se particularmente na questão social e nas carências básicas, como por exemplo, na falta de acesso de bens e serviços públicos.

É oportuno, portanto, pensar em políticas públicas considerando não somente as questões espaciais ou demográficas, mas sim problemas locais da realidade, abrangendo aspectos sociais, econômicos e culturais dessa população. É nesse ponto que a próxima seção vai se deter: as condições que levam o meio rural a persistir com índices tão grandes em termos da pobreza.

3.3 Particularidades da pobreza rural

O objetivo desta seção é elucidar os principais aspectos que marcam a pobreza rural. A pobreza é, de fato, um problema habitual da sociedade humana. É imprescindível admitir que a pobreza no meio rural é diferente, em diversos aspectos, daquela que se manifesta no espaço urbano. As razões são supostamente diferentes e o modo de enfrentá-la deve exigir procedimentos distintos. Uma leitura mais próxima da realidade do rural permite avançar em termos de políticas públicas dedicadas ao desenvolvimento do campo e ao combate à pobreza rural.

Inicialmente, é importante destacar que existem análises que partem de uma noção de desenvolvimento como processo que vai além do crescimento econômico. No caso do desenvolvimento no campo, pondera-se não só o aspecto da renda (por meio das políticas compensatórias, benefícios, etc.), ou, estritamente, o aspecto de inclusão produtiva e econômica (por exemplo, com a agricultura familiar). O enfoque utilizado deve ser multidimensional, permeando a consideração dos direitos, bem como das capacidades que possam garantir liberdade (SEN, 2010) para os sujeitos que vivem hoje em situação de pobreza nas zonas rurais.

O próprio Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) corrobora com essa percepção ao adotar a pobreza considerando tanto a baixa renda, quanto a dificuldade de acesso aos bens materiais e serviços e a falta de capacidades humanas básicas e de infraestrutura para satisfazer as necessidades humanas básicas. Em síntese, pobres são aqueles que são incapazes para o pleno exercício dos direitos de cidadania (IICA, 2010). Maluf e Mattei (2011, p. 17) ratificam a definição de IICA (2010), definindo a pobreza rural através do “nível insuficiente de rendimento, da falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, além da própria indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social”.

Em suma, consegue-se sintetizar a noção da pobreza no campo como um componente de privações de bem-estar agravadas pelo meio em que se manifestam. Entre essas, consideram-se: privação monetária, privação de serviços básicos (saúde, educação, etc.), privação de infraestrutura (água, saneamento, estradas, eletricidade, etc.), privação de segurança, privação de acumulação de capital (físico, humano e social), exclusão dos mercados, da tecnológica e de informação e, por fim, baixa capacidade para lidar com risco (IICA, 2011).

O problema da pobreza no campo é algo histórico. Nas zonas rurais, percebe-se tal intensificação devido ao fato de muitas pessoas estarem à margem de acesso a bens e serviços básicos. A própria transformação da agricultura produziu consequências devastadoras no panorama social. De acordo com Navarro (2001), à época da predominância da agenda do desenvolvimento agrícola a pobreza era vista como um problema relacionado à baixa produtividade e/ou à contestação das técnicas de produção. Com isso, as estratégias convergiam para a inserção de tecnologias e modernos insumos para aumentar a produção e, conseqüentemente, elevar a renda, eliminando a pobreza. Para Wanderley (2000), o enfoque que valoriza unicamente o potencial agrícola contribuiu para agravar a questão da desigualdade, excluindo ainda mais populações marginalizadas desse processo. Todavia, Banco Mundial (2008), mostra que a agricultura é fonte de subsistência de pelo menos 86% da população rural mundial e que seu crescimento é, em média, pelo menos duas vezes mais eficaz na redução da pobreza rural. Isso se deve ao fato de que o crescimento agrícola proporciona elevação da renda da atividade agrícola gerando emprego e reduzindo o preço de alimentos.

Apesar do apontamento acima, Banco Mundial (2008) critica o modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. Acredita-se que o crescimento na agricultura foi concentrado em um setor de grandes propriedades agrícolas, de capital intensivo, dinâmico e voltado para exportação. Este tipo de agricultura excluiu uma parcela considerável de trabalhadores rurais deixando-os sem renda. Assentado nessa lógica, o crescimento na agricultura trouxe poucas contribuições para redução da pobreza rural. Sen (2000, p. 22), trata a concorrência desleal do pequeno produtor com as grandes empresas agrícolas como uma forma de privação de mercado por parte daqueles, o que acaba deixando-os excluídos do ganho de renda. Em suas palavras: “a negação do acesso aos mercados de produtos frequentemente está entre as privações enfrentadas por muitos pequenos agricultores e sofridos produtores sujeitos à organização e restrições tradicionais”.

Alguns autores tentam explicar o conceito de pobreza rural a partir de outra perspectiva, a de desenvolvimento agrário. Para Navarro (2001), o desenvolvimento agrário é um conceito ampliado da visão do agrícola, que inclui questões como: acesso e uso da terra, conflitos sociais, relações de trabalho, carência de infraestrutura básica, acesso a mercados, etc. Esse panorama também é marcado pelas relações de poder, que favorecem velhas e novas elites agrárias e agroindustriais. Gehlen (2004) corrobora com Navarro (2001) ao afirmar que a questão agrária é complexa e pode produzir diferenças e desigualdades sociais significativas. A fim de aprofundar as questões que envolvem o agrário, resgata-se a noção de desenvolvimento. Nesse ponto, uma das perspectivas mais aplicadas é justamente a de Amartya Sen, baseada na abordagem das capacidades, uma vez que neste meio questões não monetárias são fortemente presentes. De acordo com o autor, o desenvolvimento é um conceito que permanentemente estará incompleto (GRISA; SCHNEIDER, 2015) uma vez que reflete na capacidade de perceber as mudanças do ambiente analisado na perspectiva de longo prazo.

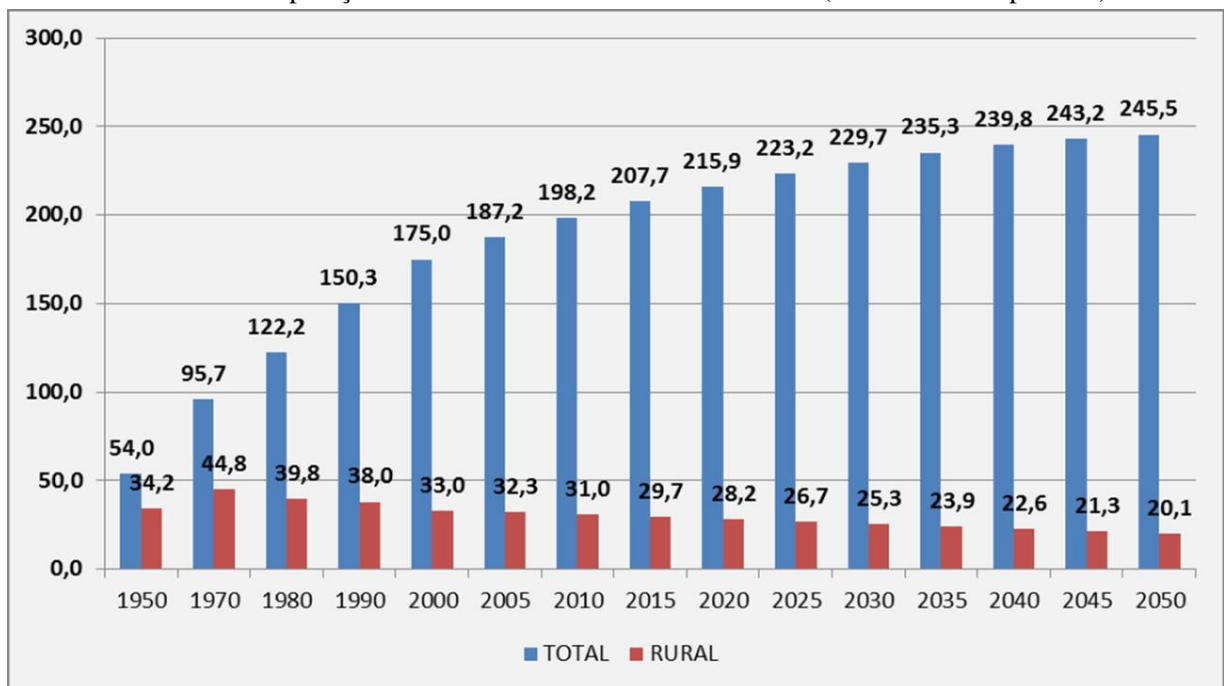
Em síntese, a pobreza no campo é um fenômeno resultante do agrupamento de diferentes causas que geram sua manutenção e impedem o acesso às condições que possibilitariam sua superação. Caracteriza-se pelas privações sociais e estruturais que influenciam as condições de vida da população rural e relaciona-se às diversas esferas de políticas públicas, firmando-se, desta maneira, como um desafio complexo. Quando comparada com a pobreza urbana, percebem-se semelhanças em termos da concepção do fenômeno, mas, também algumas diferenças nas características e no grau de incidências destas a depender do contexto (urbano ou rural). A seção a seguir detalhará com maior profundidade tais particularidades da pobreza rural, evidenciando-a no Brasil e em Minas Gerais.

3.4 O contexto da pobreza rural no Brasil e em Minas Gerais

Esta seção focaliza o contexto da pobreza do campo para o Brasil e para o estado de Minas Gerais. Para isso, utiliza-se de informações e dados de recentes estudos e pesquisas que perpassam pela temática. Com isso, busca-se retratar diferentes aspectos que caracterizam condições socioeconômicas do campo, além de ressaltar as disparidades ainda existentes entre o meio rural e o urbano.

O interesse do debate acerca da pobreza no meio rural justifica-se pela relevância dessa parcela da população na dinâmica demográfica nacional. Algumas expectativas consideravam que a população rural se tornaria um resíduo. Entretanto recentes projeções demonstram um novo cenário. A projeção populacional elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) revela que a população rural brasileira deve se estabilizar até 2050 (IICA, 2012). O Brasil se transformou ao longo do último século em um país essencialmente urbano, com 85% da população morando em cidades e 15% no campo¹³. Segundo o Censo de 1940, 68,8% da nossa população morava no campo. Logo, a chance de um brasileiro que possui setenta anos ou mais hoje ter nascido na área rural é alta. Seguramente, nenhuma transformação foi mais importante na vida do Brasil do que a migração campo-cidade, alterando drasticamente a dinâmica de produção e o padrão de consumo da população (Gráfico 1).

Gráfico 1 – População total e rural brasileira – 1950 a 2050 (em milhões de pessoas)



Fonte: FJP (2016).

Tomando o rural como foco, percebe-se que a distribuição nacional mostra forte predominância de residentes rurais nas regiões Nordeste e Norte. A Tabela 2 mostra a distribuição dessa população para todas as regiões brasileiras.

¹³ De acordo com o Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que delimita zona rural utilizando-se a legislação municipal.

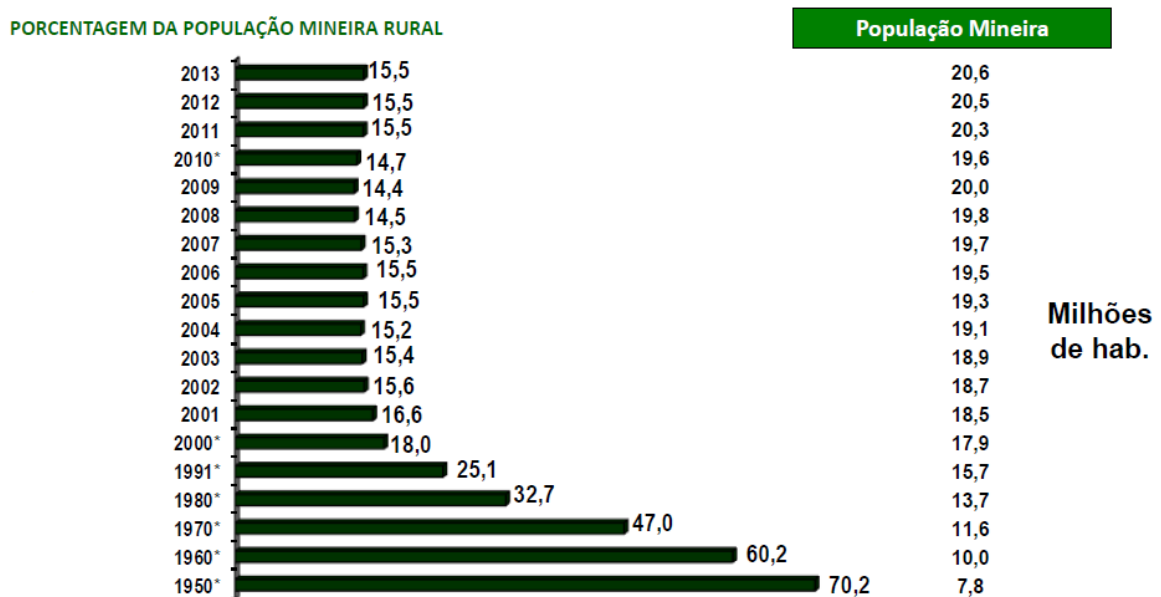
Tabela 2 – Brasil: População total, urbana e rural, por unidade territorial – 2010

Unidade territorial	Situação de domicílio				Total
	Urbana		Rural		
	Nº absoluto	Porcentagem	Nº absoluto	Porcentagem	
Norte	11.664.509	73,53%	4.199.945	26,47%	15.864.454
Nordeste	38.821.258	73,13%	14.260.692	26,87%	53.081.950
Sudeste	74.696.178	92,95%	5.668.232	7,05%	80.364.410
Sul	23.260.896	84,93%	4.125.995	15,07%	27.386.891
Centro-Oeste	12.482.963	88,80%	1.575.131	11,20%	14.058.094
Brasil	160.925.804	84,36%	29.829.995	15,64%	190.755.799

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010). Elaboração própria.

De acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil, possuindo cerca de 20,1 milhões de habitantes, sendo que destes 14,71% vivem no campo, o que corresponde a 2.882.114 pessoas, o equivalente a 9,70% do contingente nacional. Em números absolutos, trata-se da segunda maior população rural do país, inferior apenas à população rural do estado da Bahia. O Gráfico 4 mostra o percentual da população mineira residente em zonas rurais desde o ano de 1950 até 2013.

Gráfico 2 – Evolução do percentual da população residente no meio rural em Minas Gerais em relação à população total

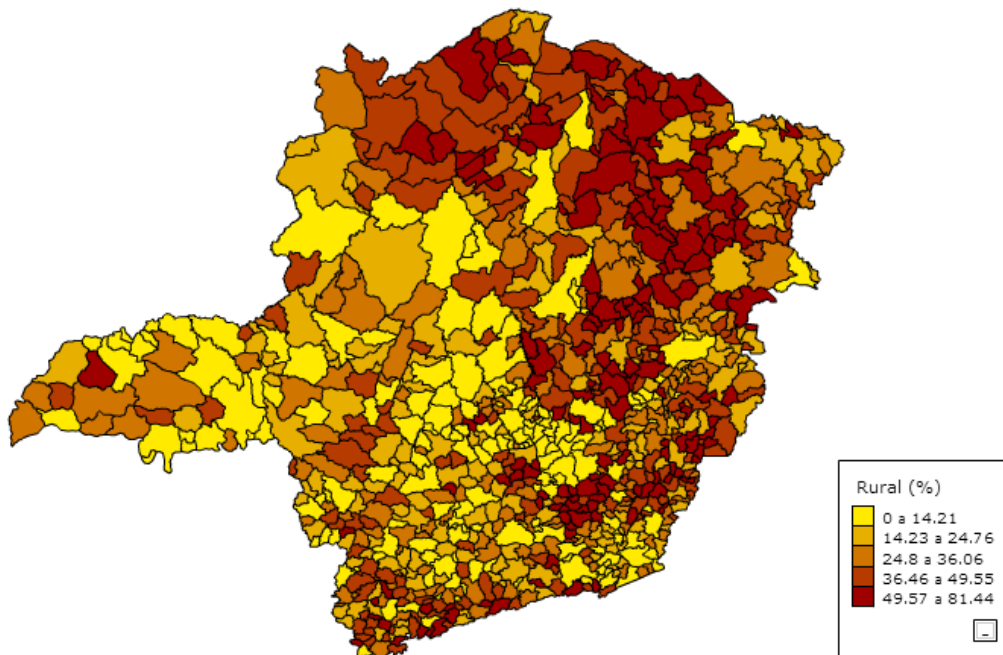


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD (2014) e Censo Demográfico (2010).

Apesar de ser um número significativo – em um estado que acompanhou a transição demográfica do Brasil, tornando-se essencialmente urbano no decorrer da década de 1960, alguns pesquisadores apontam que o quantitativo de população no campo mensurado pelo IBGE ainda é subdimensionado. Algumas dessas causas já foram mencionadas em seções anteriores desse trabalho.

Em termos regionais, a concentração da população rural é visivelmente maior nas regiões Norte e Nordeste do estado, embora haja municípios predominantemente rurais em todas as demais regiões, inclusive na região central, conforme dados do Censo Demográfico de 2010. A Figura 4 apresenta a distribuição espacial da população rural de Minas Gerais.

Figura 4 – Distribuição da população rural em Minas Gerais – 2010



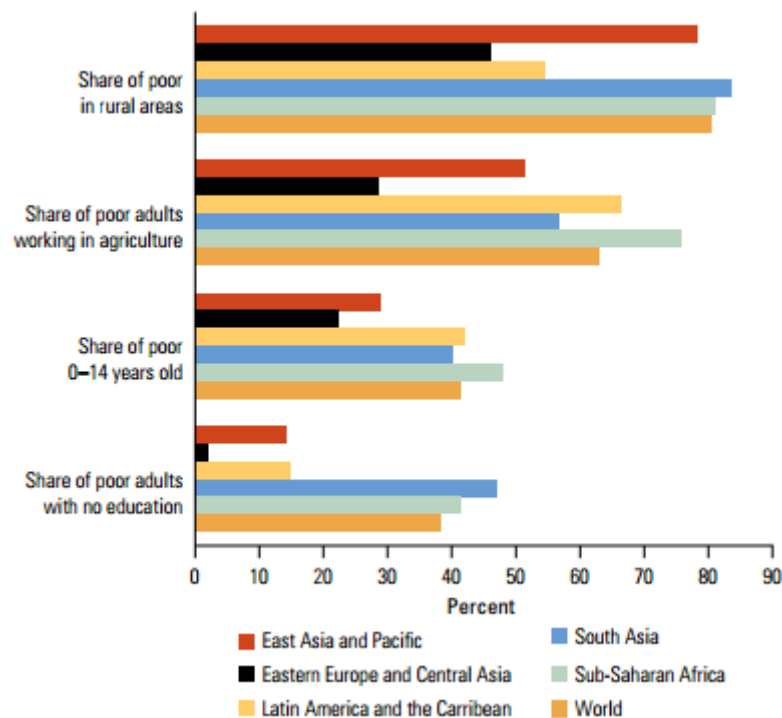
Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

A pobreza rural no Brasil é antiga e possui influência da própria colonização portuguesa. Sua origem tem identificação com o modelo de colonização e de desenvolvimento econômico e social do Brasil. O resultado desse processo histórico tem consequências sociais de manutenção e reprodução do fenômeno, incorporando, entre outros aspectos, o problema fundiário, a falta de legislação salarial no campo, a ausência de medidas de proteção dos direitos sociais, o distanciamento da agricultura familiar dos circuitos de comercialização e a dificuldade de acesso aos serviços de educação e saúde para a população rural. Apesar da

importância dos programas de transferência de renda por parte dos pobres que vivem em domicílios rurais, esses programas não são suficientes para impedir a reprodução do fenômeno e retirar pessoas das condições em se encontram (IICA, 2012). A partir de dados, verificou-se que aproximadamente 49,28% dos brasileiros das áreas rurais participaram do Bolsa Família nos anos de 2008, 2009 e 2010 (LAYTON, 2010)

Quando se comparam essas informações com as de outros países, percebe-se que a pobreza rural é bastante expressiva também em nível mundial. O Relatório “*Taking on Inequality*”, do Banco Mundial (2016) aponta que 80% dos pobres de todo o mundo vivem em áreas rurais e que 65% são empregados na agricultura. O Gráfico 2 apresenta algumas informações acerca dessas características da pobreza, distribuídas pelos continentes.

Gráfico 3 – Variáveis selecionadas para a caracterização da pobreza – Mundo e continentes – 2016

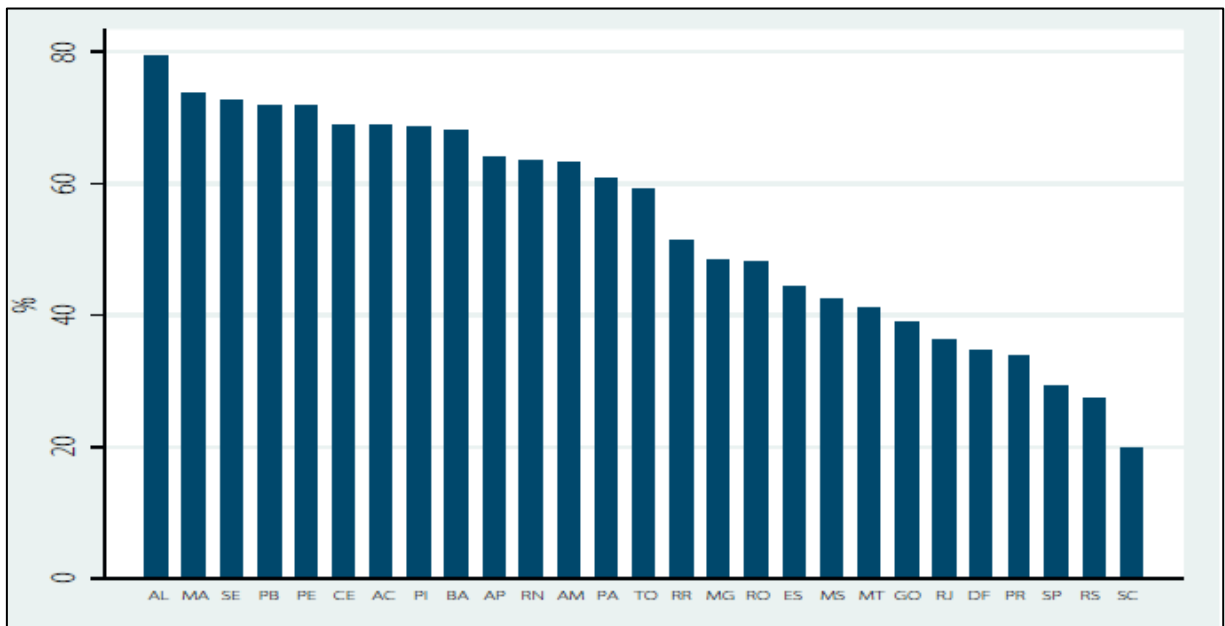


Fonte: Banco Mundial (2016).

De acordo com Hespanhol (2014), a taxa de famílias rurais que sobrevivem com uma renda per capita inferior a meio salário mínimo no Brasil é alta. Em termos relativos, a pobreza no campo é consideravelmente expressiva no país. Dos 30,7 milhões de pessoas que

residem no meio rural, 16,4 milhões eram classificadas como pobres¹⁴. Destas, 8,1 milhões foram classificadas como extremamente pobres¹⁵ (PNAD, 2009). A distribuição espacial da pobreza aponta que 54% da população brasileira rural era constituída de pobres economicamente. Os resultados demonstram, de fato, uma situação de forte desvantagem socioeconômica da população pobre rural em relação à média da população brasileira e de forma mais acentuada quando se compara com a população não pobre. Um dos agravantes é que a pobreza rural brasileira é extremamente concentrada. Do total de pessoas classificadas como “pobres” e “extremamente pobres”, 53% e 70%, respectivamente, viviam na região Nordeste do país. Ao agregar as regiões Nordeste e Norte, há uma concentração de 66% dos considerados “pobres” e de 81% para os “extremamente pobres” em relação àqueles que residem no meio rural brasileiro (IICA, 2012). O Gráfico 4 apresenta a proporção de pobres rurais por Unidade da Federação.

Gráfico 4 – Proporção de pobres rurais por Unidade da Federação – Brasil – 2009



Fonte: IICA (2011).

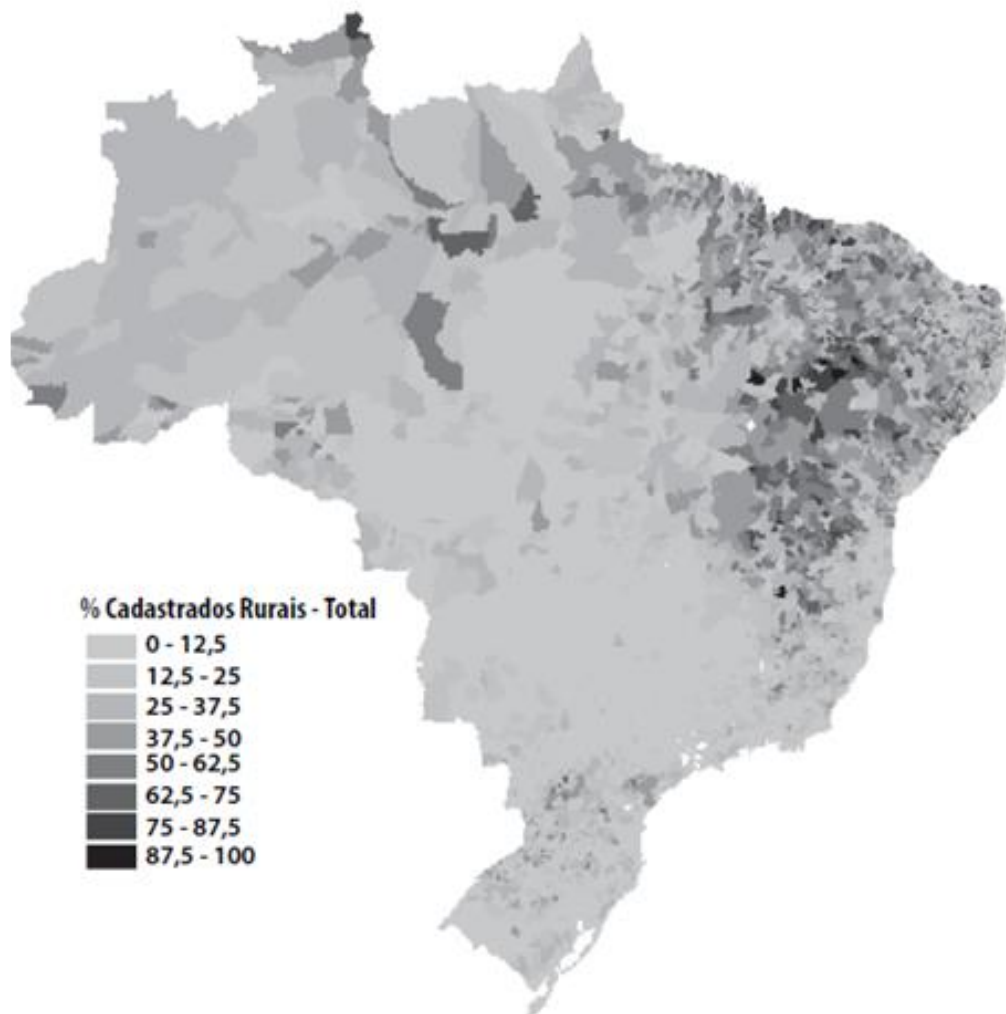
Nota: Linha de pobreza = $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* (R\$ 232,50 de 2009)

¹⁴ Renda familiar per capita mensal de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondia a R\$ 232,50

¹⁵ Renda familiar per capita mensal de até $\frac{1}{4}$ salário-mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondia a R\$ 116,25

Outra fonte importante para a constatação da pobreza rural no Brasil é o Cadastro Único¹⁶. Atualmente, conta com mais de 19 milhões de famílias inscritas. Sua utilização é obrigatória nos processos de seleção de beneficiários e de integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família. Suas informações podem também ser empregadas pelos governos estaduais e municipais para a obtenção de diagnósticos socioeconômicos das famílias cadastradas, possibilitando a análise de suas principais necessidades. Os dados evidenciam que grande parte da pobreza percebida em meio rural está na região Norte e, principalmente, na região Nordeste do país.

Figura 5 – Proporção de cadastrados rurais na população total

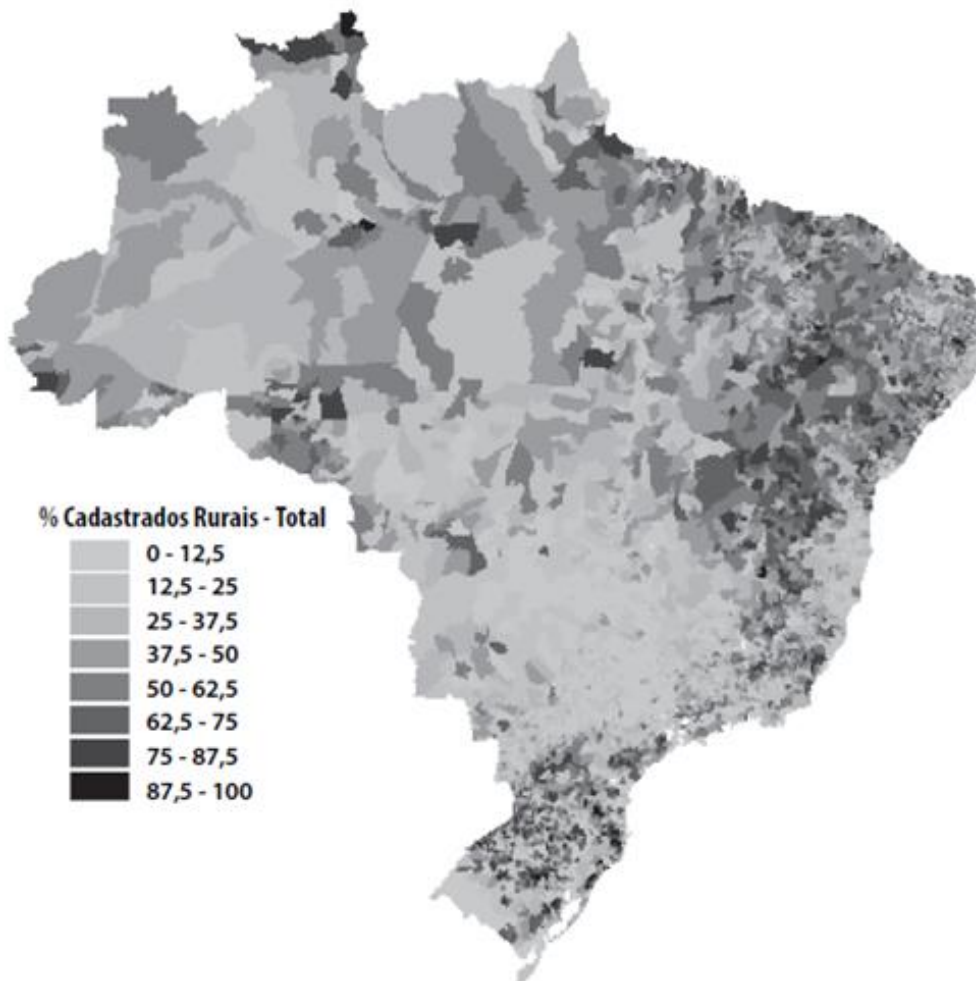


Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do CadÚnico (2014).

¹⁶ Criado em julho de 2001, o CadÚnico tem por objetivo fazer o cadastramento e a manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda per capita inferior a 0,5 salário mínimo (SM) ou renda familiar total de até três salários mínimos em todos os municípios brasileiros.

Pode-se observar, ainda, em que há localidades onde a pobreza se manifesta mais nas áreas rurais em relação às urbanas. A Figura 5 mostra um padrão mais homogêneo. Contudo, a região Nordeste do país e as regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais destacam-se das demais, indicando que ali a baixa renda das pessoas é um problema eminentemente rural.

Figura 6 – Proporção de cadastrados rurais entre cadastrados do CadÚnico



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do CadÚnico (2014).

Maluf e Mattei (2011) resgataram condicionantes da história da pobreza rural no Brasil notadamente: acesso limitado à terra; carências de infraestrutura, particularmente na habitação, saneamento e transporte; dificuldade de acessar serviços públicos de educação, saúde, lazer e cultura; além da baixa participação nos mercados, também destacada por Buanain, Dedecca e Neder (2013). Os autores consideram a inclusão produtiva deficitária um dos principais componentes da pobreza rural, devido às dificuldades que o sujeito do campo

tem para gerar ou potencializar sua renda por meio do trabalho. Particularmente, o trabalho agrícola é manifestado de diferentes modos, em razão das diversas estruturas produtivas que fazem parte do campo no Brasil. Nesse ponto, a agricultura familiar assume papel central para gerar emprego e renda no campo, além de produzir alimentos. Recentemente, cresceu o número dos financiamentos públicos para esse público, mas ainda persistem os desafios da assistência técnica direcionada aos pequenos agricultores, especialmente os assentados da reforma agrária e os povos e comunidades tradicionais. Por fim, cabe apontar também a incidência das ocupações não agrícolas, especialmente no setor de serviços, como alternativas de geração de renda para a população rural no Brasil.

Revela-se informações que mostram a desigualdade entre urbano e rural nos parâmetros sociais nacionais:

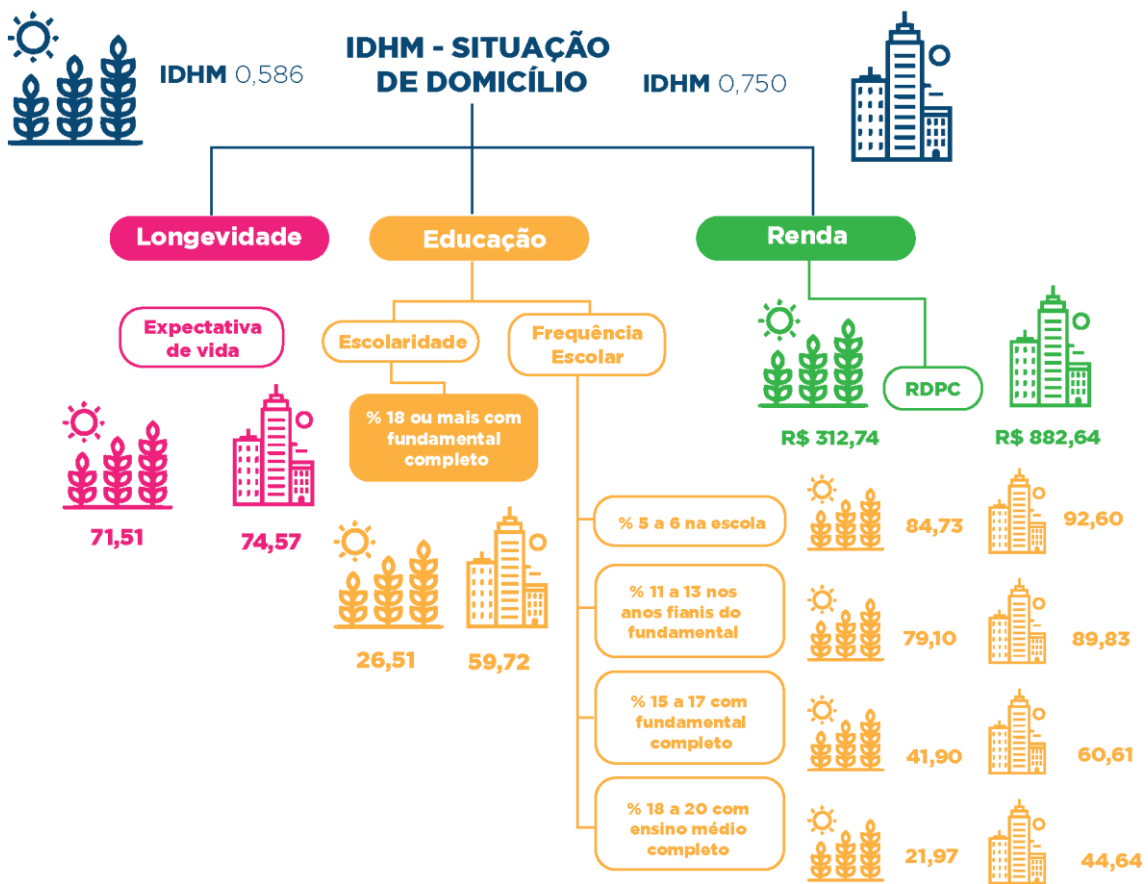
Um em cada quatro brasileiros que vive no campo está em situação de extrema pobreza. [...] enquanto a incidência da extrema pobreza no meio rural é de 25,5%, no meio urbano ela cai para 5,4%. O analfabetismo é da ordem de 20% no campo contra 7,7% no urbano e mais da metade (52,9%) da população do campo tem até quatro anos de estudo, enquanto na cidade esse número é de um quarto (25,9%)” (IPEA, 2015, p. 7).

Apesar dos avanços a nível federal no combate à pobreza, é fato que ainda permanecem e concentram-se os núcleos de extrema pobreza no ambiente rural (MINAS GERAIS, 2015).

Com o objetivo de destacar ainda mais essa desigualdade urbano-rural no Brasil, citam-se alguns dados do recente relatório *Desenvolvimento Humano para Além das Médias: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* lançado por Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A partir da Figura 5, mostra que a ao olhar e comparar para a situação de domicílio, demonstra-se, notoriamente uma desigualdade no valor do IDHM em nível nacional. Em 2010, enquanto o IDHM rural para o país esteve na faixa de Baixo Desenvolvimento Humano (0,586), o IDHM urbano era de 0,750 (Alto Desenvolvimento Humano). Isso demonstra que o IDHM Urbano é 28% mais elevado que o IDHM Rural. Esse resultado acontece porque em todos os indicadores que compõem o IDHM (IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda) os valores para as áreas rurais ficaram

menores. Ao fazer as análises dos indicadores revela-se que a renda domiciliar per capita média dos que vivem na área urbana é R\$882,6, contra R\$312,7 dos que vivem na área rural. Em relação à escolaridade da população adulta, 60% da população urbana com mais de 18 anos tem o ensino fundamental completo, contra 26,5% da população rural. No que se refere à expectativa de vida, o valor para a população urbana é de 74,5 anos e o da população rural, de 71,5 anos.

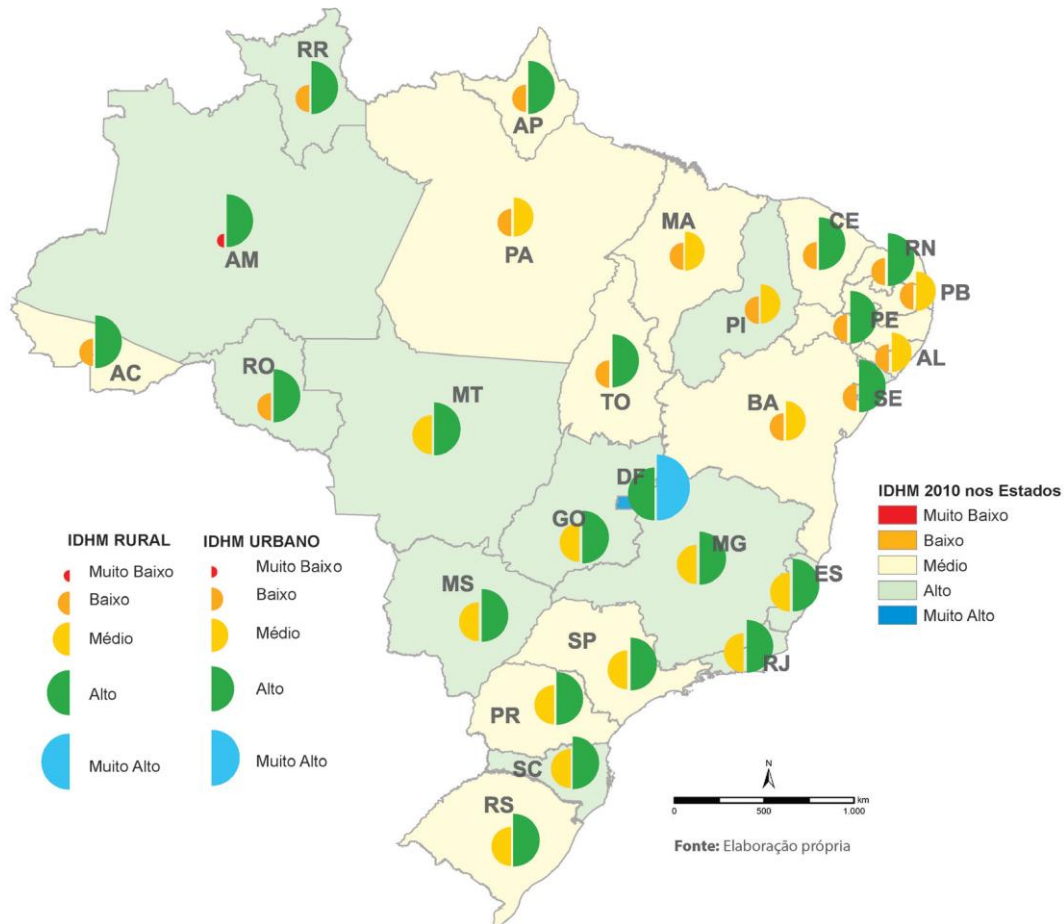
Figura 7 – IDHM por situação de domicílio – Brasil – 2017



Fonte: IPEA, PNUD, FJP (2017). Dados do Censo Demográfico (2010).

Essa desigualdade reflete-se em todos os estados brasileiros, em maior ou menor grau. A Figura 6 traz um panorama entre IDHM Urbano e IDHM Rural. Vale destacar o estado de Minas Gerais, que é o ponto focal de análise neste trabalho, tem seu IDHM Urbano (0,750) considerado como alto desenvolvimento humano e o seu IDHM Rural (0,608) como médio desenvolvimento humano.

Figura 8 – IDHM Rural e IDHM Urbano nos estados brasileiros – 2010



Fonte: IPEA, PNUD, FJP (2017). Dados do Censo Demográfico (2010).

Constata-se agora a partir da tabela 3, os valores calculados para o Brasil e para Minas Gerais. Em todos os indicadores de análises (IDHM, IDHM Educação, IDHM Longevidade, IDHM Renda) os resultados para o rural são mais baixos tanto no Brasil quanto em Minas Gerais. Depreende que na situação rural os valores para o Brasil são ainda menores do que para Minas Gerais. Em relação à situação urbana, os valores são próximos, com destaque apenas no IDHM Longevidade, em que Minas Gerais tem valor superior ao mesmo índice em nível nacional, 0,842 e 0,826, respectivamente.

Tabela 3 – IDHM, IDHM Educação, IDHM Longevidade e IDHM Renda por Situação de Domicílio, Minas Gerais e Brasil - 2010

Índice	Minas Gerais		Brasil	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
IDHM	0,750	0,608	0,750	0,586
IDHM Educação	0,673	0,445	0,676	0,441
IDHM Longevidade	0,842	0,821	0,826	0,775
IDHM Renda	0,743	0,615	0,756	0,589

Fonte: IPEA, PNUD, FJP (2017). Elaboração Própria.

A Tabela 4 demonstra a proporção de pobres no espaço rural em uma série histórica. Verifica-se que em 2012 o valor mensurado é de 54,63%, o qual, apesar do avanço nos últimos 10 (dez) anos, ainda é muito superior ao espaço urbano, bem como à média dos estados da região Sudeste.

Tabela 4 – Proporção de Pobres (%) – Minas Gerais – Urbano e Rural, Sudeste e Brasil (2003 – 2013)

UNIDADE GEOGRAFICA	ANO										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (1)	2011	2012	2013
	1/2 DE SALÁRIO MÍNIMO(1)										
Minas Gerais	31,90	29,49	29,88	29,81	29,22	26,99	26,12	..	24,87	23,81	...
Espaço Urbano	28,92	27,03	28,30	28,06	27,33	25,57	26,36	..	24,55	24,33	...
Espaço Rural	59,29	56,92	59,06	59,19	58,01	55,68	55,03	..	54,73	54,63	...
Sudeste	22,00	20,54	21,53	21,40	20,62	19,31	19,58	..	18,42	18,37	...
Brasil	33,22	32,24	33,72	33,43	32,58	30,65	31,14	..	29,21	29,03	...

Fonte: MINAS GERAIS (2015). Elaboração Própria.

Outra fonte que contém dados sobre a população rural pobre de Minas Gerais é o próprio CadÚnico já mencionado anteriormente. Observa-se que 66% da população rural do estado está cadastrada, o que demonstra a vulnerabilidade deste público. Analisando os dados do CadÚnico de Minas Gerais podemos observar que a pobreza rural é um fenômeno existente em todos os territórios, mas agravado nas regiões Norte e Nordeste do estado.

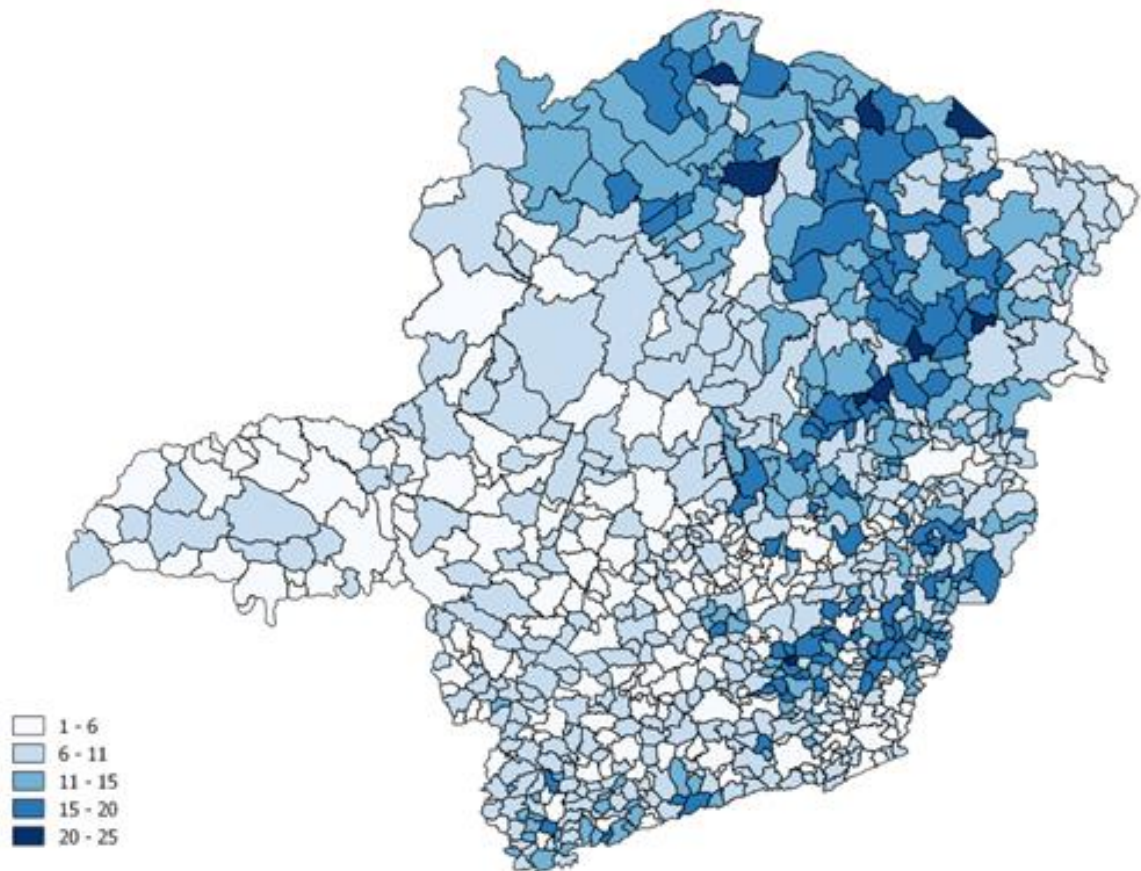
Tabela 5 – População rural, população rural no CadÚnico, % população rural no CadÚnico – Minas Gerais – 2014

Território de Desenvolvimento	População Rural	População Rural no CadÚnico	% População Rural no CadÚnico
Norte	481.310	420.155	87,29%
Alto Jequitinhonha	121.230	100.482	82,89%
Médio e Baixo Jequitinhonha	158.272	125.149	79,07%
Vale do aço	102.676	79.322	77,25%
Mucuri	140.499	107.276	76,35%
Vale do Rio Doce	144.634	104.620	72,33%
Metropolitana	254.961	174.186	68,32%
Caparaó	221.336	145.642	65,80%
Ventral	36.272	23.284	64,19%
Noroeste	119.583	74.118	61,98%
Mata	206.304	126.526	61,33%
Vertentes	132.349	80.128	60,54%
Sul	379.738	189.259	49,84%
Oeste	134.136	66.380	49,49%
Triângulo	95.149	43.700	45,93%
Sudoetse	95.527	39.615	41,47%
Triângulo Sul	58.138	20.952	36,04%
TOTAL GERAL	2.882.114	1.920.794	66,65%

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do CadÚnico 2014.

A Figura 9 mostra o mapa produzido a partir de dados do CadÚnico. Retrata, com melhor visualização, os municípios com área rural e o número de pobres nessas áreas. Quanto maior a área rural que possui o município e quanto maior o número de pobres lá residentes, maior o índice e mais escura a área do mapa.

Figura 9 – Índice de pobreza e população rural – Minas Gerais – 2014



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do CadÚnico 2014.

Em suma, as desigualdades regionais e a pobreza marcam profundamente algumas questões para o Brasil e Minas Gerais. Isso não é diferente quando são focalizadas as áreas rurais para efeitos de análise. Verifica-se, portanto, o desafio das políticas públicas, as quais vão envolver, além de aspectos econômicos, questões sociais, políticas e culturais, dentre outras.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENDA DE DESENVOLVIMENTO RURAL PARA O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo introduzir brevemente o referencial de políticas públicas e explicitar a formação da agenda de desenvolvimento rural para o enfrentamento da pobreza no campo no Brasil. Para isso, apresentam-se teorias sobre de políticas públicas e seu ciclo de vida, focalizando o processo de implementação de uma política pública. Na sequência, realiza-se um histórico das políticas públicas que visam enfrentar a pobreza rural e desenvolver esse meio no Brasil, analisando brevemente suas contribuições. Por fim, evidenciam-se os elementos principais que caracterizam (ou deveriam caracterizar) uma agenda dessa natureza no país. Todas essas seções visam embasar a análise subsequente da Estratégia de Enfrentamento à Pobreza no Campo no estado de Minas Gerais – “Novos Encontros”, objeto empírico deste trabalho.

4.1 Políticas públicas: concepções, ciclo de vida e implementação

A esfera de estudos sobre políticas públicas pode ser considerada ainda recente. Começou a ser utilizada como instrumento para a tomada de decisões de governos nos anos de 1940 (SOUZA, 2006). A partir de então, surgiu uma gama de conceitos. Rua (2012) conceitua políticas públicas com base em dois termos: *politics* e *policies*. O primeiro reflete a manifestação das relações de poder e sua influência na tomada de decisões que buscam solucionar problemas. Já o segundo está mais condizente com o desenvolvimento prático das ações em prol do interesse público. Para a autora, esses conceitos se relacionam, na medida em que as *policies* resultam das *politics*. Ou seja, as políticas públicas procedem uma atividade política. Lynn (1980 apud SOUZA, 2006, p. 24) classifica as políticas públicas com base em um conjunto de ações governamentais que geram efeitos específicos. Acrescenta-se, ainda, a definição de Melazzo (2010) para as políticas públicas:

[...] trata-se de uma linha de estratégias adotadas para se lidar com determinados objetivos/problemas, previamente selecionados, linha essa que se materializa/consubstancia, na maioria das vezes, através de princípios, diretrizes, objetivos e normas, mais ou menos explicitados através de planos, programas e projetos e, dependendo de cada caso, também de um arcabouço legal – a lei ou o conjunto de leis (MELAZZO, 2010, p. 14).

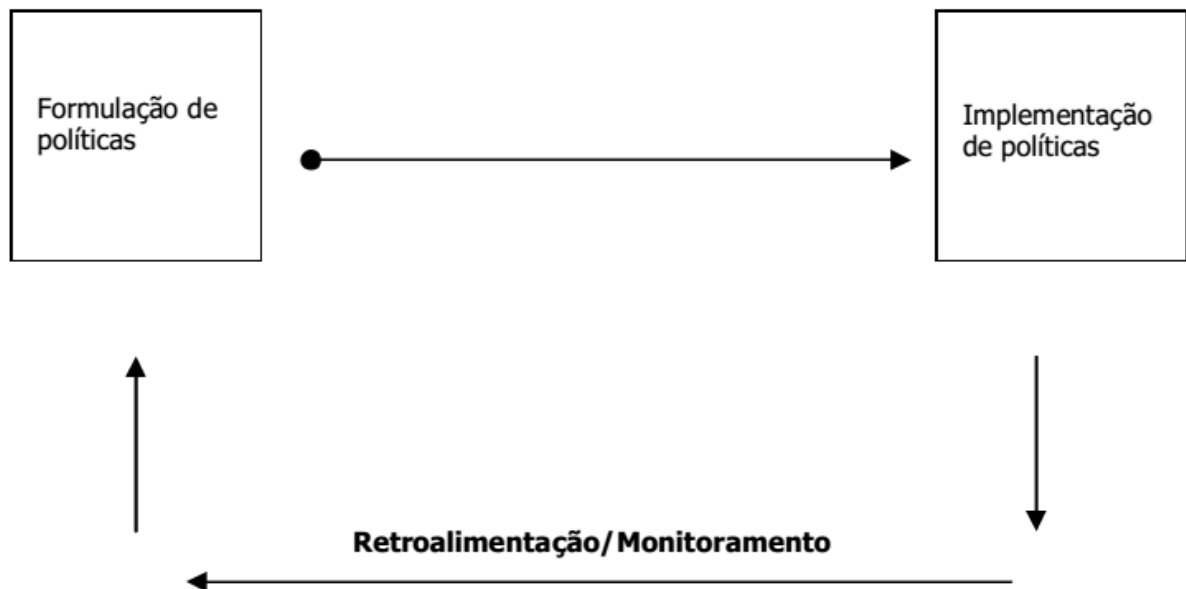
A partir dessas concepções, entende-se que o conceito de políticas públicas é, de fato, complexo, pois perpassa interesses e opiniões diversos, moldadores de negociações que,

por sua vez, precedem o desenvolvimento de propostas. Acrescentam-se a essa complexidade os aspectos que influenciam essas negociações, tais como, financeiros, políticos, humanos e culturais, além da própria fronteira entre interesses particulares e coletivos.

Para aprofundar na temática das políticas públicas, é importante apresentar o conceito de ciclo de políticas públicas, que é a ferramenta de análise que compreende todas as etapas de uma política pública. Segundo Souza (2006) foram desenvolvidos diversos modelos na literatura de ciclos de políticas públicas. No modelo de Silva e Mello (2000) (Figura 10) manifestam-se duas fases envolvendo as políticas públicas: a de formulação e a de implementação da política. Existe uma da segunda fase em relação à primeira. Nesse sentido, as atividades de formulação e implementação devem, de fato, interagir ao longo do ciclo. Sobre o tratamento dessas duas fases, Hill (2006), defende:

[..] A tendência tem sido tratar as políticas como entidades claras, indiscutidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isso tem gerado problemas metodológicos e também problemas acerca do grau em que as preocupações práticas da implementação podem envolver, explícita e implicitamente, uma identificação com as perspectivas de alguns atores a respeito do que deveria ocorrer (HILL, 2006, p. 62)

Figura 10 – Ciclo de Políticas Públicas I



Fonte: Silva e Melo (2000, p. 4)

Rua (2012) amplia a visão anterior e propõe um modelo que possui fases não lineares e flexíveis, iniciando-se pela formação da agenda e finalizando no ajuste (Figura 11)

Figura 11 – Ciclo de Políticas Públicas II



Fonte: RUA (2012). Elaboração Própria.

Explica-se, brevemente, a Figura 11 caracterizada acima. De acordo com Rua (2012), a formação da agenda caracteriza-se pela etapa em que os problemas começam a fazer parte das discussões dos atores políticos e das autoridades representantes de grupos sociais¹⁷. Após essa etapa, há a formação das alternativas, momento em que são colocadas diferentes proposições para enfrentar e/ou solucionar o problema. Quando se chega ao consenso por parte desses atores sobre a solução a ser adotada, passa-se à próxima etapa, que é a de tomada de decisões, na qual, são definidas algumas decisões para nortear a política pública. Outras

¹⁷ Ressalta-se que os grupos sociais nem sempre foram inseridos na lógica das políticas públicas no Brasil. Até meados de 1980, a sociedade civil não possuía espaços institucionalizados de manifestação de opiniões em relação aos problemas públicos. Esses espaços advêm da descentralização governamental com o surgimento de modalidades de arranjos decisórios que visavam aproximar as relações entre o Estado e sociedade, como por exemplo, com conselhos participativos, articulação com ONGs e entidades profissionais (FARAH, 2001 apud RUA, 2012).

decisões serão tomadas também no momento de implementação, após a aquisição de novas informações. A etapa da implementação caracteriza-se pela operacionalização da política pública, em que ocorrem a alocação dos recursos e o desenvolvimento dos processos de intervenção. Nela, acontece, em paralelo, o monitoramento intermediário das ações, objetivando medir os resultados. Por fim, há a etapa da avaliação, em que são julgados os resultados a partir do que foi estabelecido como métrica na tomada de decisões. Esta etapa é importante para definir ou não a manutenção do programa e/ou modificações no seu escopo de atuação.

A partir da metodologia de Rua (2012), é importante discorrer sobre a etapa de implementação de políticas públicas, dado que o estudo se concentra em uma análise desta etapa para a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo no estado de Minas Gerais. Para Mazmanian e Sebatier (1983, apud OLIVEIRA, 2006) a implementação caracteriza-se pelo momento de transição entre as decisões políticas e o desenvolvimento de ações por intermédio de atores que se relacionam entre si. Silva e Mello (2000) completam o conceito anterior ao defini-la como a etapa de execução de atividades que garantem o cumprimento do que foi proposto, visando ao alcance de objetivos e metas. As análises sobre esta etapa são importantes para compreender melhor as políticas públicas, focalizando especialmente os desafios encontrados, as falhas cometidas e os sucessos apresentados.

Com base nesses apontamentos, compreende-se importância da etapa de implementação. Seu sucesso segundo Sabatier & Mazmanian (1995 apud SEGATTO, 2012), reúne algumas condições, tais como: precisão dos objetivos e suas classificações, validação da teoria causal do problema, disponibilidade de recursos financeiros para execução, tomada de decisões baseada em dados e informações condizentes com os objetivos do programa; e apoio e prioridade pelas organizações que são parceiras da política. Draibe (2001) afirma que o ciclo da política é composto por pessoas que possuem valores e crenças próprios e, muitas vezes, divergentes, o que gera um ambiente com conflito de interesses e disputa de poder. O processo de implementação, obviamente, não está imune a essas questões.

4.2 Avaliação da implementação de políticas públicas

Em termos de avaliação da implementação de políticas públicas “[...] buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados” (DRAIBE, 2001, p. 27). Acrescenta-se ao conceito a importância de se considerar os atores estratégicos, suas mobilizações e coalizações além, é claro, de outros *stakeholders* envolvidos no processo (DRAIBE, 2001).

De modo geral, Draibe (2001) considera previamente alguns elementos para esse tipo de avaliação: a) a dimensão temporal; b) os atores estratégicos e as matrizes de conflito e cooperação; e c) as parcerias e redes de apoio. Desse modo, vê-se que a temporalidade de implementação é algo muito importante, no sentido de que pode dificultar ou facilitar o apoio de atores que estabelecem relações indispensáveis à sustentabilidade do programa. Sabendo que a avaliação não é algo simples e agradável para as organizações, a autora propõe um modelo de avaliação da implementação, intitulado “anatomia do processo geral de implementação” (Quadro 3). Nessa metodologia, são avaliados seis sistemas (ou subprocessos), com o objetivo de identificar os fatores facilitadores e os nós críticos da implementação de políticas públicas (DRAIBE, 2001).

A seguir, explicam-se os sistemas de seleção, gerencial e decisório, logístico e operacional, de capacitação, de divulgação e informação e de monitoramento e avaliação.

Quadro 3 – Anatomia do Processo Geral de Implementação

Sistema de Seleção	Sistema Gerencial e Decisório	Sistema Logístico e Operacional	Sistema de Capacitação	Sistema de Divulgação e Informação	Sistema de Monitoramento e Avaliação
Processos seletivos	Hierarquia	Recursos financeiros	Treinamentos	Objetivos	Correções de processos
Critérios	Autonomia	Tempo	Capacitações	Modo de operação	Registros administrativos
Recrutamento	Centralização			Prazos	
Divulgação	Autoridade			Clareza e Qualidade	

Fonte: Draibe (2001). Elaboração Própria.

O sistema de seleção é caracterizado pelos processos de seleção que definem os agentes implementadores e os próprios beneficiários, a partir de critérios para delinear as

decisões de divulgação abrangente. O sistema gerencial e decisório, por sua vez, é identificado pela estrutura organizacional em que a política pública está inserida, a qual norteia a implementação do programa. Verificam-se como elementos deste sistema: hierarquia, graus de centralização ou descentralização, condição de autonomia e dependência dos atores e, até mesmo, condução por parte da coordenação, verificando a autoridade, a legitimidade e a liderança. Em relação ao sistema logístico e operacional, verificam-se os recursos financeiros e de tempo, analisando-os em comparação com os objetivos propostos pela política pública. No que se refere ao sistema de capacitação, procura-se medir a competência e a habilidade dos agentes implementadores em suas atividades, avaliando a necessidade ou não de capacitação técnica. Já o sistema de divulgação e informação remete aos processos de transmissão das informações sobre a política pública aos envolvidos, verificando quais são essas informações, como são transmitidas e como chegaram. Neste, avaliam-se indicadores de acessibilidade e a compreensão e agilidade das informações. Por fim, o sistema de monitoramento e avaliação caracteriza-se pelas verificações e posterior modificações internas no que tange à efetividade institucional e social (ou seja, capacidade de intervenção no meio, ao nível de adesão e de satisfação além de adequada sistematização e socialização dos resultados).

Enfim, no que tange à temática “Avaliação de políticas públicas”, particularmente na etapa de implementação, é importante considerar alguns aspectos da anatomia do processo geral de implementação, para subsidiar a análise do objeto empírico deste trabalho. Na próxima seção, descreve-se a formação da agenda de políticas públicas que visam enfrentar a pobreza no campo e desenvolver o rural no Brasil, ao fazer um resgate histórico acerca da temática. Os aspectos que permeiam tal agenda também subsidiam a análise do objeto empírico deste trabalho, a ser apresentado no próximo capítulo.

4.3 Agenda de desenvolvimento rural e enfrentamento da pobreza no campo no Brasil

O desenvolvimento do Brasil nas últimas décadas apresentou mudanças importantes, especialmente em relação ao panorama social. No início do século XXI, uma das propostas centrais das políticas públicas no Brasil, notadamente, contemplou as políticas sociais, as quais dizem respeito à eliminação da pobreza, da miséria e da exclusão social. A implementação dessas políticas aconteceu em um cenário caracterizado por fortes desigualdades sociais, múltiplas carências, ausência de infraestrutura social (insuficiência e

ineficiência de serviços públicos) e marcante parcela da população que vive em situação de pobreza e extrema pobreza.

O relatório *Taking on Inequality* do Banco Mundial (2016), apresenta algumas questões que levaram o Brasil a reduzir a pobreza. Cita o marco da Constituição Federal da República de 1988, a qual estabeleceu as bases para combater as desigualdades históricas ao garantir direitos sociais básicos, tais como, educação pública, cuidado de saúde universal e gratuito e direito a pensões e assistência social. Nos parâmetros macroeconômicos, cita-se que na década de 1990 foi possível reduzir a inflação, além de promover uma gestão fiscal e orçamentária mais prudente. Tais fatos tornaram o ambiente mais propício para as políticas de redução da desigualdade. Já na década de 2000, com o crescimento dos preços das commodities, a balança comercial positiva e a estabilidade macroeconômica, em combinação com o cenário externo favorável permitiram que o crescimento econômico se impulsionasse. Na dinâmica do mercado de trabalho, houve a ampliação dos salários mais baixos e de empregos menos qualificados, além do aumento do salário mínimo. Além disso, a expansão das políticas sociais propiciou o aumento do rendimento dos mais pobres. Todos esses fatores contribuíram para reduzir em 80% a desigualdade no país entre 2003 e 2013 (Banco Mundial, 2016).

Na contemporaneidade, percebeu-se uma série de estudos e pesquisas que comprovaram uma transformação socioeconômica no Brasil, passando pela expansão de políticas públicas de transferência de renda à população mais pobre em regiões com alta vulnerabilidade social e pouco dinamismo econômico. Uma das consequências foi a melhoria dos indicadores de pobreza e desigualdade. Entretanto, a realidade da pobreza persiste e é altamente desigual em termos de distribuição espacial, demonstrando, relativamente, uma concentração no meio rural (BATISTA, 2016). Apesar de a pobreza ser recorrente em todo o país, o enfoque dado nesta seção analisa as políticas públicas de combate à pobreza¹⁸ nas populações rurais e de desenvolvimento do campo.

¹⁸ O Governo Federal utiliza o critério da renda para a definição das famílias pobres ou extremamente pobres. Para efeitos deste trabalho, consideram-se os valores atuais do Plano Brasil Sem Miséria, em que famílias com renda per capita de R\$ 85,00 são consideradas como extremamente pobres e famílias com renda per capita/mês de 170,00 são consideradas como pobres.

No que se refere ao campo brasileiro, ocorreram transformações nas últimas décadas que merecem ser citadas: avanço da urbanização, alterações nos padrões e técnicas de produção, evolução do agronegócio e das tecnologias, ampliação da renda de trabalhadores rurais, aumento da oferta de serviços sociais e reafirmação da importância na agricultura de base familiar. Entretanto, ainda persistem problemas conjunturais, principalmente em relação às condições de trabalho no meio rural, à estrutura fundiária e à própria desigualdade social e seu reflexo no campo.

É importante mencionar uma premissa básica deste estudo: a negação à concepção de que o rural está em processo de fim, devido às transformações socioeconômicas e demográficas do país. Considera-se, portanto, que são de grande relevância as políticas públicas que impactam essas localidades e comunidades. As discussões em relação ao desenvolvimento rural convergem, entre várias perspectivas, para o debate da expressiva pobreza no campo, combinada com as desigualdades sociais no Brasil. Diante disso, o fenômeno é matéria da agenda de vários governos, que, por meio de programas ou projetos, comprometem-se a enfrentar a problemática.

4.3.1 Histórico das políticas sociais e de desenvolvimento rural no Brasil

O marco inicial que se pretende adotar em relação à proteção social pelo Estado Brasileiro se dá nos anos de 1930, com o governo Getúlio Vargas por intermédio de suas medidas sociais para o movimento operário, em um contexto marcado pelo estímulo à industrialização e à diversificação econômica (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). É importante mencionar que tais medidas, neste momento, estão estritamente condicionadas a esses trabalhadores. Nos anos seguintes, ocorreu o período da ditadura militar, caracterizado pela privação de liberdades democráticas. Nessa época, houve um acentuado crescimento econômico e a expansão das políticas sociais, entre as quais destacam-se, no âmbito do rural, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Prorural/Funrural) (DELGADO; CARDOSO JR, 1999).

Com a abertura do regime democrático, as políticas sociais experimentaram algumas mudanças, sendo fortalecidos aspectos de descentralização, particularmente com canais institucionais de participação social. Além disso, as mobilizações sociais trouxeram reivindicações importantes, consideradas posteriormente na Constituição Federal de 1988.

Desse modo, demonstrou-se expressivo avanço no sistema de proteção social, com o reconhecimento dos direitos sociais, a ampliação dos benefícios e a extensão da cobertura. Em termos dos programas de transferência de renda, um grande destaque foi a criação de programas setoriais¹⁹ no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em 2003, com o início do Governo Lula, criou-se o Programa Fome Zero²⁰ cujo objetivo era combater a fome e suas causas estruturais. Em 2004, o Programa Bolsa Família²¹ (PBF) se destacou ao contribuir para a retirada do país do *Mapa Mundial da Fome*. Em 2008, foi lançado o Programa Territórios da Cidadania com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, pautando a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios. Em 2011, o Governo Federal estruturou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o desafio de construir uma política de desenvolvimento de combate à pobreza e à fome em todo o território nacional. O objetivo foi erradicar de forma sustentável a pobreza extrema reconhecendo-a como fenômeno multidimensional. Para tanto, criou-se um esforço de articulação de ações e programas que se concentram nos eixos de Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva. A finalidade foi abranger outras dimensões além da monetária, tais como a cidadania, bem-estar social e ampliar o acesso dos mais pobres aos serviços públicos e às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva.

No que se refere ao contexto de desenvolvimento das políticas públicas específicas de desenvolvimento rural, é necessário resgatar marcos que fizeram história na formação dessa população rural para chegar à realidade encontrada na contemporaneidade. Em Nunes et al. (2014) encontra-se um histórico das políticas nacionais de desenvolvimento rural a partir dos anos de 1950. Naquela época, o rural no Brasil era composto pelos grandes latifundiários e pelos pequenos camponeses. A atividade era marcada pela agricultura de subsistência, e até mesmo, por relações semiescravas de trabalho (GUIMARÃES, 1977, apud

¹⁹ Entre esses programas estão: Bolsa Escola no Ministério da Educação, o Bolsa Alimentação no Ministério da Saúde, o Vale-Gás no Ministério de Minas e Energia e o programa de emergência para as áreas rurais, o Bolsa Renda.

²⁰ O Programa reunia mais de 30 programas complementares dedicados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar, implementados pelo ou com o apoio do governo federal.

²¹ As famílias contempladas pelo Bolsa Família eram selecionadas pelo Cadastro Único.

NUNES et al., 2014). Com o desenvolvimento da industrialização e a emergência da urbanização no Brasil, amplia-se o debate sobre a dimensão da agricultura e seu papel para o desenvolvimento rural, incluindo questões de acesso à terra e da distribuição fundiária nacional (NUNES et al., 2014)

Nos anos de 1960, marcados pela instauração do golpe militar, cresceram as discordâncias entre pequenos e grandes proprietários de terra. O regime, o *Estatuto da Terra* foi promulgado em 1964. Sua criação estará intimamente relacionada ao clima de insatisfação presente no meio rural brasileiro e ao medo do governo e da elite conservadora em relação a uma possível revolução camponesa. Os objetivos colocados por este documento consistiam, basicamente, na execução de uma reforma agrária e no desenvolvimento da agricultura. Em relação a este segundo objetivo, constata-se que foi motivado pela atuação governamental, combinado com o enfoque capitalista empresarial do meio agrícola. Ou seja, houve a priorização das políticas agrícolas em comparação às políticas agrárias²², com incentivos a grandes latifundiários e à própria modernização e mecanização do campo. Neste período, também foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), política que reforçou as desigualdades regionais do Brasil (NUNES et al., 2014), além do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Na década de 1980, comumente denominada de “década perdida”, no que se refere ao desenvolvimento econômico, destaca-se a inserção de debates antigos na pauta governamental. Com a redemocratização, em 1984, retornaram-se as discussões sobre a Reforma Agrária. O Decreto nº 97.766 de 1985, instituiu o novo Plano Nacional de Reforma Agrária. Deste modo, criou-se o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad) além do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procer) (NUNES et al., 2014). Os resultados deste PNRA foram insatisfatórios, ensejando a intensificação de contestações acerca da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte. Com isso, o Incra foi extinto em 1987 e o Mirad em 1989. Em 1989, o Congresso Nacional recriou o Incra, ao rejeitar o decreto-lei de extinção, mas a falta de legitimação política e aspectos orçamentários deixaram a reforma agrária quase paralisada. Na redemocratização,

²² Políticas agrícolas restringem-se à agricultura e à produção agrícola. Já políticas agrárias são mais abrangentes, uma vez que ampliam o conceito de campo, reforçando, especialmente, o que é relativo às terras.

verifica-se que a Constituição Federal de 1988 iniciou um processo de avanço em relação aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais ao instituir a Previdência Rural.

A partir dos anos de 1990, verificou-se uma reorientação em termos de políticas de desenvolvimento rural. O Estado começou a enxergar o campo além do agronegócio ao impulsionar os incentivos à agricultura familiar e criar políticas presentes até os dias de hoje, como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)²³. Com o programa, houve uma maior consolidação do termo agricultura familiar²⁴ por meio de financiamento de projetos individuais ou coletivos de geração de renda além da primeira definição do grupo de agricultores que estão em sua abrangência. O grande limite de políticas como o PRONAF é que elas focam apenas o aspecto da oferta dos produtos agrícolas. As políticas direcionadas sob a ótica da demanda seriam matéria de governo a partir dos anos 2000, sendo concebidas a partir do enfoque de desenvolvimento territorial.

No início dos anos 2000, criou-se o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Nessa primeira década do século XXI criaram-se políticas cujo objetivo era fornecer alimentos da agricultura familiar aos mercados institucionais. Daí, surgiram o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como a ampliação do processo da reforma agrária e o acesso ao crédito, por meio do PRONAF. Para Nunes et al. (2014), a combinação dessas políticas de oferta e demanda representam um grande avanço em prol da consolidação da base rural na região Nordeste. Considera-se essa afirmação para outras regiões rurais do país, mas menciona-se, ainda, a persistência da pobreza no campo e da falta de desenvolvimento de áreas rurais. No entanto, dificuldades surgiram a partir de 2016 – o MDA foi extinto e as pautas de desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar migraram para as pastas do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), bem como para a Casa Civil da Presidência da República. Esse ato foi motivo de grande preocupação, principalmente por parte dos movimentos sociais do campo, que o veem como um retrocesso para as políticas públicas e para a defesa dos que vivem e trabalham no campo.

²³ Segundo dados de Brasil (2015), em 20 anos de Pronaf, foram contemplados 5.379 municípios com cerca de R\$ 156 bilhões em projetos.

²⁴ Compreende agricultura familiar como os modos de vida e as formas de produzir em unidades de produção agropecuária ou extrativista em áreas de até quatro módulos fiscais, sendo o trabalho exercido predominantemente pela família. Geralmente as famílias mantêm o domínio e o controle do que e do modo como produzir e consumir. A maior parte da renda é originada das atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento e/ou empreendimento, mantendo relações diferenciadas com o mercado. (MINAS GERAIS, 2014).

Silveira et al. (2016) fazem uma análise dos resultados das principais políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento rural e o combate à pobreza no campo no Brasil. Para os autores, o país tornou-se referência em termos dessas políticas públicas, particularmente devido à forte porção de orçamento e de população beneficiada, além da melhoria de indicadores que medem renda, pobreza e desigualdade no rural brasileiro. Houve uma redução de cerca de 50% da pobreza e extrema pobreza no país entre os anos de 2004 e 2013. Em relação à renda, verificou-se aumento oriundo do trabalho agrícola, mas também devido às transferências governamentais, especialmente da Previdência Rural e Bolsa Família.

Em relação a aspectos demográficos, a migração rural-urbana ainda persiste, mas em ritmo mais lento. No que se refere ao mercado de trabalho, vê-se forte redução do trabalho agrícola como ocupação no meio rural. O fato é que os problemas estruturais relacionados à desigualdade no campo, a questão da posse da terra e o baixo acesso a serviços públicos ainda são fatores que persistem e na vida da população mais pobre, o que instiga uma avaliação de políticas públicas em termos do alcance, pertinência, efetividade e impacto na vida dos sujeitos mais vulneráveis do campo.

4.3.2 Elementos gerais de uma agenda de políticas públicas de desenvolvimento rural e de enfrentamento da pobreza no campo

A partir do que foi apresentado até o momento sobre as políticas públicas e de seu breve histórico no Brasil na perspectiva do desenvolvimento rural e combate à pobreza no campo, o objetivo desta seção é destacar os principais componentes que caracterizam esse tipo de intervenção, propiciando o entendimento das premissas básicas que compõem (ou deveriam compor) uma agenda em favor dessa causa no país.

IICA (2011) aponta três desafios para o enfrentamento da pobreza rural no país:

- a) articulação das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural com àquelas de enfrentamento da pobreza em geral/desigualdade social, b) o papel dos modelos produtivos e da promoção da sociobiodiversidade na superação da pobreza rural e c) construção de capacidades e dispositivos institucionais necessários.

Para superar desses desafios, a construção e a eficácia de uma agenda de políticas públicas dependem, entre outros fatores, de que os temas que a integram adquiram legitimidade social. A propósito, ressalte-se que a busca ativa por erradicar a pobreza pelo Estado, ao menos em suas manifestações mais extremas, tem adquirido aceitação crescente (IICA, 2011).

O desafio é, portanto, propor e executar uma nova geração de políticas públicas mais próximas da realidade local do campo, introduzindo definitivamente uma abordagem territorial com projetos estratégicos que contribuam para a articulação das políticas existentes e que estejam pactuados com a sociedade. Além disso, é necessário combinar as transferências de renda com políticas produtivas e de desenvolvimento regional, pautando o rural como lugar estratégico e não mais apenas como lugar de combate à pobreza (IICA, 2011).

Segundo IICA (2011), as políticas de enfrentamento da pobreza rural devem reunir três eixos de políticas públicas: o das políticas sociais, o das políticas de acesso aos recursos naturais e o das políticas de inclusão produtiva. No caso das políticas sociais, preza-se pela promoção da inclusão social, pelo desenvolvimento de capacidades, pela ampliação na educação do campo, pela transferência de renda e pelo acesso a bens e serviços. Em relação às políticas de acesso aos recursos naturais, o foco é no acesso a esses recursos e à terra. No que tange às políticas de inclusão produtiva, são pontuadas as políticas de geração de emprego e renda, de dinamização das áreas rurais, de diversificação produtiva, de pesquisa e assistência técnica e extensão rural, de canais de comercialização e de renovação da matriz energética.

Destaca-se, nesse processo, a necessidade de promover um entendimento mais abrangente da pobreza, deixando de ser compreendido exclusivamente pela ótica monetária e incorporando uma visão ampliada de elementos segundo uma perspectiva multidimensional. Nesta, orienta-se para a necessidade de prever ações que sejam simultâneas e articuladas nas várias esferas de governo. Além disso, IICA (2011) acrescenta a crítica:

O fato de que ainda persistem políticas de enfrentamento da pobreza dominadas pela concepção de que a pobreza é um problema individual e não social em termos de seus determinantes e estratégias de superação. Nesses termos, a solução coletiva viria como resultado de programas de promoção individual e não de programas universais perpassados por enfoques sociais ou coletivos. [...] apenas políticas universais combinando diversos instrumentos possibilitam um efetivo enfrentamento da pobreza e, mesmo, a erradicação da extrema pobreza”. Isso acarreta uma complexidade, acentuada ainda mais, em vista da realidade do fenômeno no meio rural. Justifica-se tal acentuação pela

necessidade de uma compreensão do que é o rural e o seu papel no desenvolvimento econômico.

Depreende-se dessas opiniões a real importância de politizar o enfrentamento da pobreza do campo – ou seja, focalizar as dimensões de democracia e cidadania para fortalecer a participação social. Isso é importante porque reconhece o desafio de toda sociedade e não apenas de quem é (ou está) pobre. A partir daí, deve-se procurar tal descentralização para os locais próximos de ocorrência dos problemas e de lá buscar soluções a partir do consenso entre diversos atores (IICA, 2011). Entretanto, IPEA (2015) afirma que, no Brasil, havia um viés altamente urbano na formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento rural, não considerando as dimensões da população residente nas áreas rurais. Isso reforçava “o tratamento do meio rural como um vazio social, de modo que a ideia de desenvolvimento era assumida praticamente como sinônimo de urbanização”.

Outra ação sugerida prende-se à promoção da articulação das ações governamentais nas diversas áreas envolvidas. Isso é relevante, pois considera uma concepção de pobreza como um fenômeno multifacetado e multidimensional, cujo enfrentamento não se resume a um único instrumento. Em suma, destaca-se a articulação entre as áreas econômica e social no sentido de se ampliar as sinergias, evitando-se sobreposição de programas e de ações ou a fragmentação das políticas públicas (IICA, 2011).

O desafio para o futuro é apontar para um modelo de desenvolvimento rural que articule todas essas políticas através de um fio condutor que possa resolver os problemas sociais mais expressivos da população brasileira. Para que isso se torne realidade, são necessários, entre outras iniciativas o fortalecimento do aparato institucional e das instituições responsáveis que sustentam o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas.

No próximo capítulo descreve-se a formação dessa agenda e a inclusão dessa pauta em termos de estratégia e políticas públicas no âmbito do estado de Minas Gerais.

5 “NOVOS ENCONTROS” – A ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO CAMPO EM MINAS GERAIS

Criado em 2016, o “Novos Encontros – Cidadania para Todos” (Figura 12) representa, atualmente, o esforço do Governo do Estado de Minas Gerais para criar uma estratégia que capaz de enfrentar o problema da pobreza rural. Em termos de fundamentação para o desenho dessa estratégia, percebe-se que ela expressa duas importantes concepções já mencionadas neste trabalho. A primeira refere-se à concepção ampliada sobre o fenômeno da pobreza, considerando o aspecto multidimensional:

A pobreza como situação de vulnerabilidade traduzida pela não garantia dos direitos constitucionais dos indivíduos, tendo consequências como insegurança alimentar e nutricional, falta de acesso aos serviços públicos básicos, como saneamento, energia elétrica, educação, moradia, saúde e assistência social, e também dificuldades de acesso a condições objetivas de produção para a geração de renda para a sobrevivência, considerados contextos territoriais e ambientais que ocupam (MINAS GERAIS, 2016).

A segunda relaciona-se à concepção de campo a partir da ótica territorial e das novas ruralidades:

O campo, como um espaço territorial de vida social, sem limites geográficos definidos, economicamente pluriativo e culturalmente diverso, caracteriza-se principalmente pelas populações que o ocupam e que têm sua condição material de sobrevivência predominantemente a partir do trabalho na terra ou a partir desta. É constituído por territórios e atores com dimensões políticas, sociais, culturais, ambientais e econômicas específicas (MINAS GERAIS, 2016).

O “Novos Encontros” propõe, ainda a institucionalização de um novo modelo de intervenção pautado pela articulação e integração das diversas políticas públicas no âmbito da estrutura administrativa do governo estadual. Este novo modelo surgiu para atingir vários objetivos, entre eles, promover a estruturação e redação do “Plano Estadual de Enfretamento da Pobreza no Campo”.

O objetivo deste capítulo é identificar como o “Novos Encontros” se insere no planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais, apresentando questões acerca de sua concepção, formulação/planejamento e implementação. Apresentam-se, a seguir, sua descrição, histórico, objetivos, eixos, projetos e ações, público-alvo, instâncias de decisão, órgãos

responsáveis, territórios de atuação e rede de governança, entre outros aspectos que o caracterizam.

Figura 12 – Logomarca da Estratégia “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017



Fonte: Minas Gerais (2017).

5.1 O “Novos Encontros” como Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais

A partir da constatação da complexidade do desafio de enfrentar a pobreza no campo, menciona-se nesta seção o modo como o Governo de Minas Gerais insere essa temática em sua estratégia de desenvolvimento econômico-social e redução de desigualdades regionais. Um dos instrumentos de planejamento que materializa as estratégias indicativas de longo prazo é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), mecanismo que pretende ser articulado com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA) e, particularmente, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). A mais recente versão compreende o período 2016 – 2027 e considera a necessidade de planejar diante de uma realidade com diversas transformações e incertezas.

A matriz básica de planejamento do PMDI está estruturada em cinco eixos (Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; e Educação e Cultura) e em cinco dimensões (Participação;

Desenvolvimento de Pessoas; Sustentabilidade Fiscal; Modelo de Gestão; e Sustentabilidade Territorial). No eixo Saúde e Proteção Social, encontra-se a linha de atuação de “Assistência Social e Trabalho”, que tem como um de seus objetivos estratégicos “Reduzir a pobreza rural”.

O PMDI 2016-2027 direciona a necessidade de um planejamento que possa promover a sustentabilidade territorial a partir de uma distribuição geográfica mais condizente dos assentamentos humanos e atividades econômicas, bem como de uma configuração rural-urbana mais equilibrada, impulsionando as potencialidades dos Territórios de Desenvolvimento e reduzindo suas desigualdades (MINAS GERAIS, 2015). Em termos práticos da questão da pobreza rural, ainda é mencionada a necessidade de atuar entre os setores governamentais e não-governamentais em benefício da coordenação para enfrentar a problemática que tem natureza intersetorial.

O grande marco no processo de planejamento que promoveu uma atuação entre governo e sociedade civil e, inclusive, influenciou a própria construção do PMDI foi a instalação dos Fóruns Regionais de Governo²⁵ nos Territórios de Desenvolvimento, os quais são instituições participativas que reúnem cidadãos, grupos da sociedade civil, representantes dos governos federal, estadual e municipal, entidades empresariais e sindicais, entre outros, com um objetivo de promover um diagnóstico multidimensional de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2015). Conforme explica Minas Gerais (2015),

Em seu desenho, os fóruns destinam-se à participação, ou seja, à incidência societária nas decisões governamentais, abarcando formas de deliberação – mediante os diálogos e construção de convergências entre os atores envolvidos – e de representação – mediante a participação de segmentos organizados da população e por meio de instrumentos de construção evolutiva de representação e legitimação do processo.

Deste modo, as demandas locais dos Territórios passaram a orientar as ações dos órgãos e secretarias do estado de Minas Gerais em cada uma das competências e responsabilidades, visando alcançar os objetivos estratégicos, entre eles, reduzir a pobreza rural. Essa ação, em uma primeira análise, mostra a tentativa de descentralizar a gestão, criando

²⁵ Foram promovidas duas rodadas dos Fóruns Regionais em cada um dos Territórios de Desenvolvimento. Na primeira, o objetivo foi colher as demandas chamadas de “gerais”, por meio de formulários em meio físico ou digital, por intermédio da população; na segunda, deliberar sobre as demandas prioritárias, a partir dos eixos do PMDI, com a mediação do governo.

espaços de participação em favor do planejamento mais assertivo das políticas públicas estaduais.

Na próxima seção, procede-se à contextualização da criação da Estratégia “Novos Encontros” no estado de Minas Gerais.

5.2 Histórico do “Novos Encontros”

A partir dos diagnósticos setoriais, dos perfis territoriais e dos próprios objetivos estratégicos concebidos para o PMDI 2016-2027, percebe-se que a temática relacionada à pobreza no campo assumiu uma importância ainda maior como prioridade no governo. Tornou-se necessário incorporar essa prioridade na estrutura administrativa estadual, a fim de traçar uma estratégia mais específica para enfrentar a problemática. Após tratativas no âmbito do Estado, que passaram pelo nível central de governo, delimitou-se que a coordenação de uma estratégia para enfrentar a pobreza rural seria de responsabilidade da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese), particularmente em uma área destinada a “Programas Especiais²⁶”, a qual, historicamente já trabalhava com programas de relevância para o governo.

Após a definição da Sedese como órgão coordenador da Estratégia, buscou-se identificar no governo quais outras secretarias e órgãos possuíam ações que enfrentavam de alguma forma a pobreza no campo, a fim de iniciar uma agenda de diálogo com eles na perspectiva dessas ações. A diretriz, naquele momento, era a criação de um grupo que pudesse construir a política pública no governo. A própria Sedese fez esse trabalho de mapeamento, incorporando sugestões do nível central do governo, particularmente da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). Com isso, foram convocados os atores que estavam designados para dar início a esse curso de ação.

Definiu-se que tal Estratégia seria lançada pelo governador do estado. A partir daí, o objetivo foi incluir uma síntese dos projetos e ações do estado que perpassavam pela temática da pobreza rural e estivessem planejados para acontecer nos anos de 2016, 2017 e

²⁶ No âmbito da estrutura da Sedese, foram criadas a Superintendência de Programas Especiais e a Diretoria de Enfretamento da Pobreza no Campo, por meio do Decreto nº 47.067, de 21 de outubro de 2016, visando dar condições objetivas ao exercício da coordenação e gestão da Estratégia.

2018. Em junho de 2016, foi lançada a Estratégia “Novos Encontros – Cidadania para Todos”, bem como foi criado o Grupo Coordenador (GC) das ações de enfrentamento da pobreza no campo no âmbito da Administração Pública Estadual.

De junho de 2016 até o início de junho de 2017, a Estratégia de Enfrentamento à Pobreza incorporou novos atores, projetos e ações, que serão caracterizados em seções posteriores. Além disso, o GC avançou na estruturação do Plano Estadual de Enfretamento da Pobreza no Campo. Foram realizadas nesse período doze reuniões incluindo ainda duas oficinas técnicas com o objetivo de promover o alinhamento dos órgãos e entidades em torno das pautas e agendas, bem como de realizar as deliberações acerca de demandas que envolviam a elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo.

5.3 Premissas, diretrizes, objetivos e público prioritário

Dado que eliminar a pobreza no campo é um desafio dos mais complexos, na medida em e que expressa a desigualdade social e territorial, a Estratégia de Enfretamento da Pobreza no Campo – “Novos Encontros” tem por objetivo geral enfrentar a pobreza e promover a inclusão social, produtiva e econômica da população do campo²⁷ em situação de vulnerabilidade social, especialmente os “invisíveis”, ou seja, aqueles que, por diferentes razões, estão à margem da sociedade e enfrentam maior dificuldade de acesso às políticas públicas. Além disso, a Estratégia pretende integrar e orientar projetos e ações do Governo do Estado de Minas Gerais voltados ao tema e focalizados para esse público prioritário, em parceria com municípios e organizações da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2017).

É imprescindível mencionar também que a aprovação do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo proporcionará a legitimação dessa agenda no governo estadual, e, por isso, é demanda prioritária da Estratégia “Novos Encontros”.

²⁷ São reconhecidas como populações que compõem o campo os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os acampados e assentados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os indígenas, os povos da floresta, os caboclos, entre outras comunidades tradicionais (MINAS GERAIS, 2016).

Em consonância com a atual política do Governo do Estado de Minas Gerais e com o próprio PMDI 2016-2017, foram definidas as premissas, as diretrizes e os objetivos da Estratégia. É importante apresentá-los como fundamentos para os eixos que compõem o “Novos Encontros”. As informações contidas no Quadro 4 vão subsidiar e guiar os pontos de análise sobre a Estratégia no próximo capítulo.

Quadro 4 – Premissas, diretrizes e objetivos do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017

Premissa	Diretriz	Objetivo
Reconhecimento da pobreza no campo como fenômeno multidimensional.	Promover a atuação intersetorial, o esforço integrado e a articulação de diversas políticas do estado.	Ampliação e qualificação do acesso aos serviços públicos, aos benefícios e aos programas de transferência de renda.
Reconhecimento do rural como espaço territorial de vida social, sem limites geográficos definidos, economicamente pluriativo e culturalmente diverso.	Atuar em conjunto com os municípios e a sociedade civil por meio da capilaridade da estrutura do estado, garantindo a operacionalidade do projeto na ponta.	Promoção e fortalecimento da segurança alimentar e nutricional e fomento às oportunidades de geração de renda e de trabalho no meio rural.
Entendimento sobre especificidades locais de cada Território de Desenvolvimento (Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Vale do Rio Doce).	Utilizar o CadÚnico como base de dados prioritária para a definição de políticas públicas, a construção de indicadores e a avaliação dos resultados, buscando os “invisíveis”.	Melhoria da infraestrutura rural com foco na elevação das condições de vida e de produção.
Participação popular.	Promover o acompanhamento sistemático da execução das ações e projetos planejados.	Democratização e promoção do acesso à terra.

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2017).

5.4 Instância de decisão e órgãos/entidades participantes

Após a criação e o lançamento da Estratégia, foi constituído formalmente o Grupo Coordenador das ações de enfrentamento da pobreza no campo, no âmbito da Administração Pública Estadual, por meio do Decreto nº 339, de 29 de junho de 2016. Com a instituição deste grupo, as entidades e os órgãos institucionalizaram suas representações. Além disso, ficaram definidas as competências do Grupo Coordenador: acompanhamento e monitoramento das ações de enfrentamento da pobreza no campo executadas pelos órgãos e

entidades previstos; definição de estratégias de atuação intersetorial; elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no campo²⁸; e, contribuição na revisão do PPAG no que se refere às iniciativas relacionadas ao enfrentamento da pobreza no campo (MINAS GERAIS, 2016). O GC representa a coordenação central da Estratégia sendo, portanto, a instância decisória máxima.

O quadro abaixo exhibe os órgãos e entidades que compõem o GC, bem como a função de cada um dentro da instância.

Quadro 5 – Órgãos e entidades que compõem o Grupo Coordenador do “Novos Encontros” e suas funções – Minas Gerais – 2017

Órgão ou entidade	Função
Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – Sedese	Membro Coordenador
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag	Membro Participante
Secretaria de Estado de Educação – SEE	Membro Participante
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Sedectes	Membro Participante
Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste – Sedinor	Membro Participante
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – Seda	Membro Participante
Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – Secir	Membro Participante
Secretaria de Estado de Saúde – SES	Membro Participante
Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – Sedpac	Membro Participante
Universidade do Estado de Minas Gerais – Uemg	Membro Participante
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – Emater	Membro Participante
Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa	Membro Participante
Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig	Membro Participante
Serviço Voluntário de Assistência Social – Servas	Membro Participante
Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Seapa	Membro Participante
Secretaria Extraordinária de Estado de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – Seedif	Membro Participante
Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes	Membro Participante
Fundação João Pinheiro – FJP	Membro Participante
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – Epamig	Membro Participante

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2017).

²⁸ O Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo será apresentado via minuta de projeto de lei para aprovação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

A partir de tal decreto, ficou definido que a Sedese tinha autonomia para definir como seria a metodologia de funcionamento do Grupo Coordenador, por meio de resolução, a qual foi formalizada em 18 de agosto de 2016 (Resolução Sedese nº 30). Após essas definições procedimentais, foram criados no âmbito do Grupo Coordenador, três Grupos de Trabalhos para tratamento de questões específicas, que envolviam desafios pertinentes à Estratégia: Grupo de Trabalho de Acompanhamento e Monitoramento das Ações; Grupo de Trabalho de Acesso à Água e Grupo de Trabalho de Inclusão Produtiva. Este último merece atenção, pelo enfoque dado no capítulo de análise e discussão dos resultados.

5.5 Eixos de atuação, projetos e ações

A pobreza no campo relaciona-se com distintos setores de políticas públicas e produz resultados sobre várias dimensões da vida dos sujeitos que estão nessa situação. Diante disso, a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo foi estruturada para atender à lógica intersetorial, que é natural ao fenômeno, por meio de eixos de atuação. Esses eixos constituem um conjunto de temas que se referem aos órgãos envolvidos e os projetos e ações destes.

De modo geral, os eixos consideram a inclusão social, a produtiva e a econômica como meios interdependentes e complementares que decorrem de políticas articuladas e que se executam em diferentes graus, conforme a realidade e as particularidades locais. É importante citar que eles foram definidos pelo recorte das políticas públicas já existentes e pelo diagnóstico multidimensional da pobreza rural produzido pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2016. Dessa forma, definiram-se quatro eixos de atuação, que pretendem com base em de um conjunto de projetos e ações, mudar o cenário dos territórios no que se refere às desigualdades do campo, explicados, a seguir (Quadro 6).

Quadro 6 – Eixos de atuação do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017

Acesso a Serviços, Benefícios e Transferências de renda		
Assistência Social	Educação	Saúde
Inclusão Produtiva		
Assistência Técnica e Extensão Rural	Segurança Alimentar e Nutricional	Trabalho e Renda
Infraestrutura		
Energia	Saneamento	Transporte
Acesso à terra e territórios		
Regularização Fundiária	Reforma Agrária	Povos e Comunidades Tradicionais

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2017).

O eixo Acesso a Serviços Públicos, Benefícios e Transferências de Renda parte do pressuposto de que a renda não é suficientemente condição única para a superação da pobreza. Ou seja, é importante o fornecimento de serviços públicos de qualidade para a população que vive em situação de pobreza. Desse modo, o eixo contempla projetos e ações na Assistência Social, Educação e Saúde, com base nas características e necessidades do público que recebe a política (MINAS GERAIS, 2017). O quadro 6 exhibe as ações que fazem parte do eixo e os respectivos órgãos responsáveis.

Quadro 7 – Ações e projetos planejados e órgãos responsáveis no eixo Acesso a Serviços Públicos, Benefícios e Transferências de Renda do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017

Ação/Projeto	Órgãos ou Entidades Responsáveis
Abertura das escolas do campo aos finais de semana	SEE
Ampliação da oferta de educação integral nas escolas do campo estaduais	SEE
Formação de professores da educação do campo	SEE
Aquisição de ônibus para transporte escolar	SEE
Conclusão de obras (reforma/ampliação) em escolas estaduais do campo	SEE
Estruturação de laboratórios escolares de informática	SEE
Implantação de equipes volantes	Sedese
Doação de novos veículos para uso do CRAS ou equipe volante	Sedese
Realização da qualificação de gestores, trabalhadores e conselheiros municipais de assistência social	Sedese

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2017).

O eixo Inclusão Produtiva está pautado pela emancipação de grupos vulneráveis do campo, por meio de oportunidades. Suas ações são focadas na produção para subsistência e na geração de trabalho e renda, considerando atividades tanto agrícolas quanto não agrícolas e valorizando a assistência técnica e a extensão rural como importantes serviços do Estado, principalmente para os pequenos produtores rurais. Os subeixos definidos são: Assistência Técnica e Extensão Rural, Segurança Alimentar e Nutricional e Trabalho e Renda (MINAS GERAIS, 2017).

Quadro 8 – Ações e projetos planejados e órgãos responsáveis no eixo Inclusão Produtiva do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017

Ação/Projeto	Órgãos ou Entidades Responsáveis
Entrega de leite através do Programa Leite pela Vida	Sedinor
Repasse anual de recursos do Programa Garantia Safra às famílias que tiverem perdas de mais de 50% da safra em decorrência de intempéries	Seda e Emater
Mobilização anual de municípios do semiárido mineiro para adesão ao Programa Garantia Safra	Seda
Acompanhamento no âmbito do Brasil sem Miséria	Seda e Emater
Atendimento de pessoas no Programa de Segurança Alimentar	Sedese
Atendimento de pessoas para o fomento aos Empreendimentos Econômico Solidários de comunidades tradicionais	Sedese
Multiplicação dos campos de produção de mudas de palma forrageira	Epamig
Formação de técnicos em agropecuária e cooperativismo	Epamig
Circuito Alimentação	Seda, SEE e Emater
Monitoramento da qualidade dos alimentos	SES
Norma sanitária estadual específica para habilitação sanitária das atividades da agricultura familiar, dos microempreendedores individuais e dos empreendimentos da economia solidária	SES
Educação Sanitária	SES
Projeto Sementes Presentes – Alimento e Trabalho no Campo	Sedese, Seplag, Seda, SEE, Emater, SES, IMA, Codemig e Sebrae ²⁹

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2017).

²⁹ O Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) não compõem o grupo coordenador e atuam como parceiros especificamente neste projeto que compõe a Estratégia.

O eixo de Infraestrutura atua na garantia das condições para a implantação, realização e consolidação das ações dos outros eixos. No caso, o eixo contempla projetos e ações que se responsabilizam pelo acesso à energia (por meio da extensão de rede, de sistemas de geração descentralizada com redes isoladas e de sistemas de geração individuais ou da diversificação da matriz energética), ao saneamento básico (serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais) e às condições de transporte (rede física disponível para o transporte de pessoas e bens) (MINAS GERAIS, 2017).

Quadro 9 – Ações e projetos planejados e órgãos responsáveis no eixo de Infraestrutura do “Novos Encontros” – Minas Gerais – 2017

Ação/Projeto	Órgãos ou Entidades Responsáveis
Projeto Água Vida	Servas e Sedese
Distribuição de caixas d’água no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	Sedinor
Distribuição de tubos para equipagem de poços artesianos já perfurados no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	Sedinor
Perfuração de poços tubulares no âmbito do Plano de Urgência para Enfrentamento da Seca	Sedinor
Energização de poços artesianos	Sedinor e Cemig
Atendimento a produtores rurais com o serviço de eletrificação rural	Cemig
Irriga Minas	Seapa
Programa Pró Mananciais	Copasa
Programa Chuá de Educação Sanitária e Ambiental	Copasa

Fonte: Elaboração própria com base em Minas Gerais (2017).

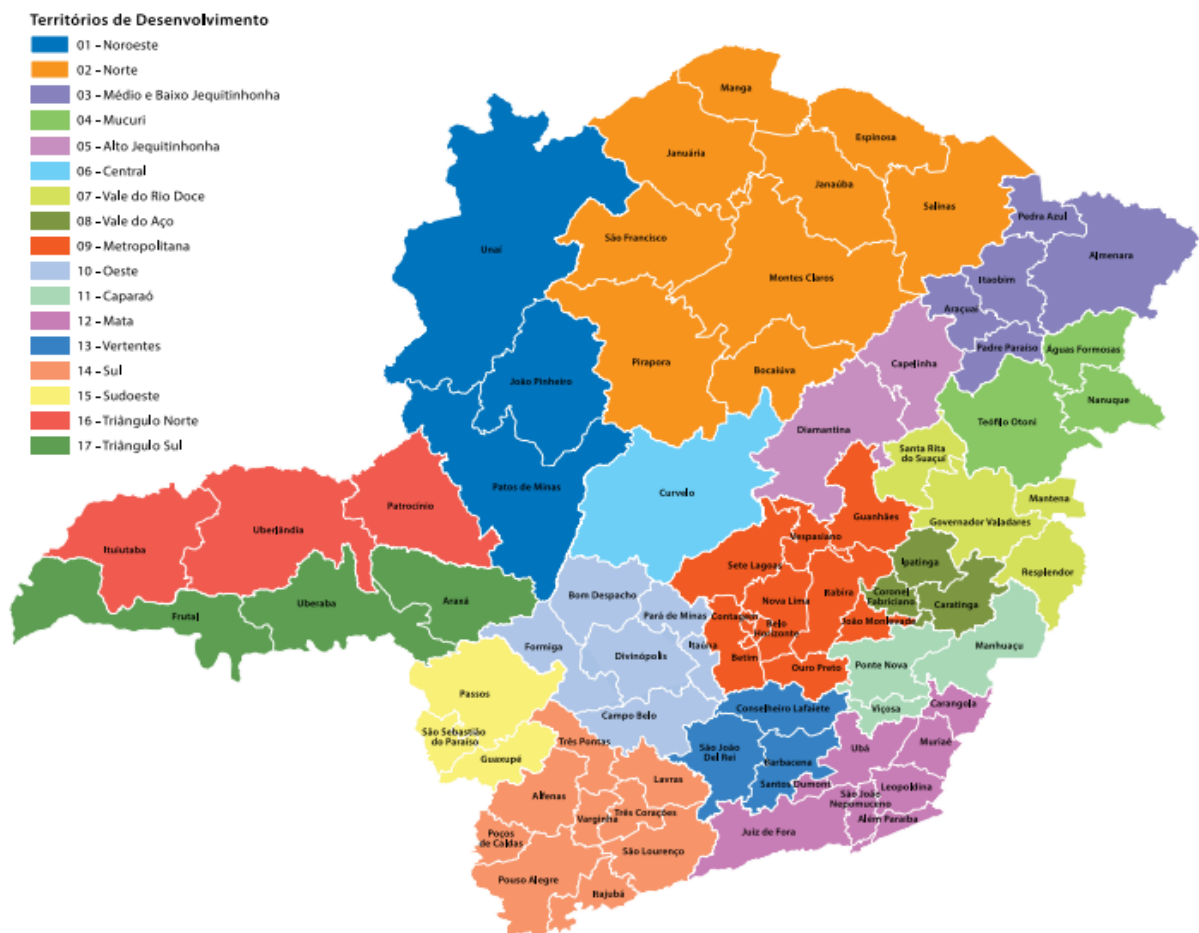
O eixo Acesso à terra e territórios, reafirmando a condição de acesso à terra como elemento central do desenvolvimento do campo e do enfrentamento da pobreza rural, articula projetos e ações vinculados à política fundiária rural contemplando os temas: “Regularização fundiária”, “Reforma agrária e “Povos e comunidades tradicionais”. Nas zonas rurais, a regularização da posse é imprescindível para assegurar a segurança jurídica nas relações de propriedade e oferecer condição para a manutenção das atividades produtivas dessa população do campo. De modo análogo, a efetivação de programas de reforma agrária e a destinação de áreas por meio dos instrumentos existentes também são necessárias. Nesse contexto, merece atenção especial a proteção das terras dos povos e comunidades tradicionais, como os quilombolas e os indígenas, que tem forte elo histórico-cultural com o local de moradia, mas

passam por inseguranças quanto ao direito de propriedade (MINAS GERAIS, 2017). Até o momento que este trabalho foi escrito, não há qualquer ação ou projeto planejados para esse eixo em específico.

5.6 Regionalização e territórios prioritários

O Decreto 46.774 de 09 de junho de 2015, dividiu o estado de Minas Gerais em 17 Territórios de Desenvolvimento e 80 Microterritórios (Figura 13), a partir de divisões territoriais de determinadas políticas públicas, com destaque para as divisões regionais da área da Saúde. Nesse sentido, buscou-se fazer a adequação dessas divisões à realidade observada nas espacialidades, preservando identidades histórico-culturais, características socioeconômicas e os próprios critérios políticos (MINAS GERAIS, 2015).

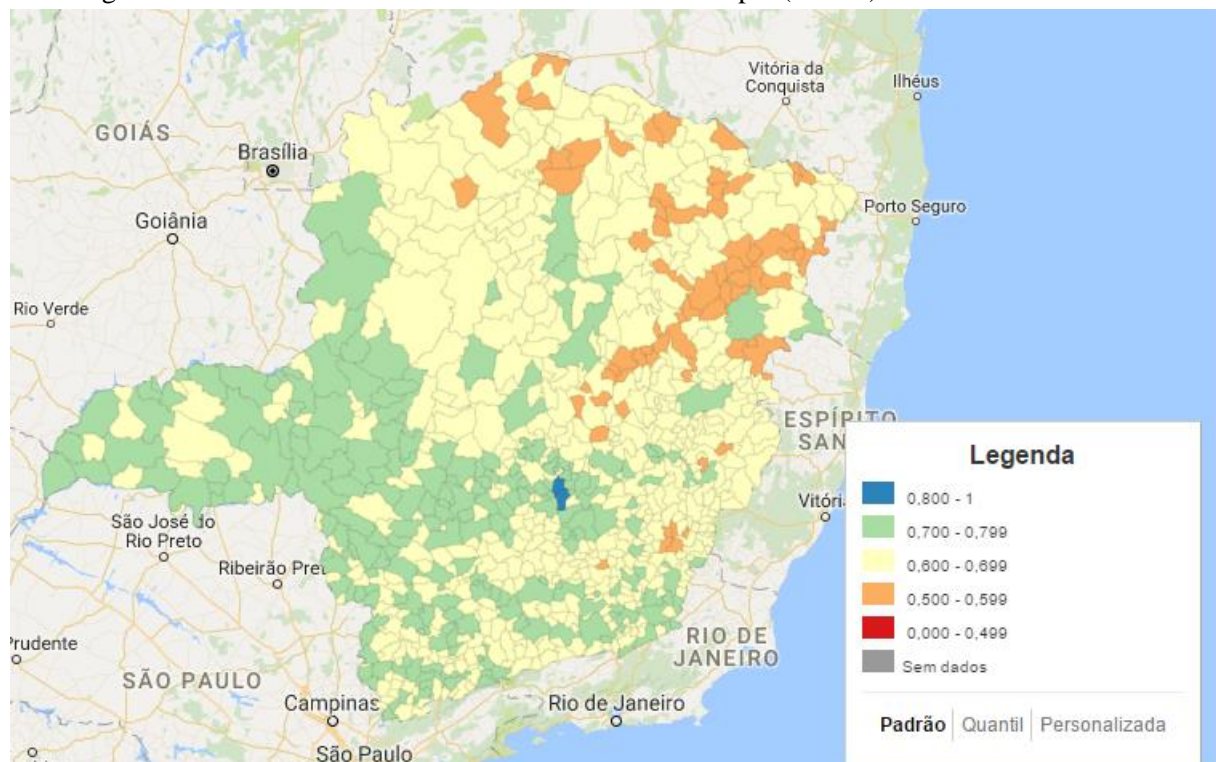
Figura 13 – Regionalização do estado de Minas Gerais, por Territórios de Desenvolvimento – 2016



Fonte: Minas Gerais (2016).

A partir da regionalização vigente, a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo procurou focalizar seus projetos e ações nos Territórios de Desenvolvimento de menor dinamismo e desenvolvimento socioeconômico. Para a delimitação específica desses territórios, buscou-se verificar dados do próprio IBGE e do Cadastro Único, a partir de alguns critérios, por exemplo, concentração de população rural e proporção de pobres. Dois índices também fundamentaram a definição dos territórios de atuação da Estratégia: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal³⁰ (IDHM) e Índice de Vulnerabilidade Social³¹ (IVS). A Figura 14 e a Figura 15, a seguir, mostram um retrato de Minas Gerais em termos do IDHM e do IVS, respectivamente. No caso do IDHM, o índice varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo). Já em relação ao IVS a variação também é entre 0 e 1, entretanto quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade social de um território e quanto mais próximo de 0, menor é sua vulnerabilidade social.

Figura 14 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Minas Gerais – 2010

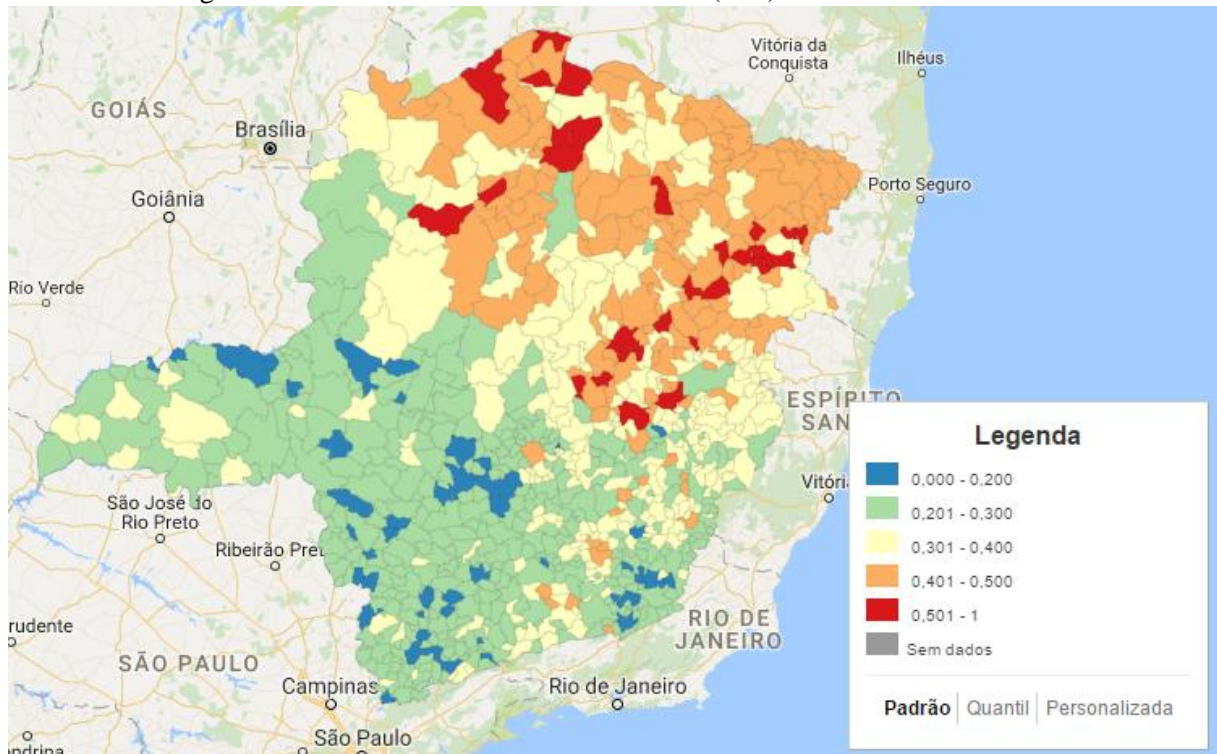


Fonte: PNUD, IPEA, FJP (2017). Dados do Censo Demográfico de 2010.

³⁰ O IDHM é calculado a partir do IDH ajustado para realidade dos municípios. Para aferir o nível de desenvolvimento humano, são utilizadas as dimensões saúde, educação e renda a partir de indicadores selecionados (PNUD, IPEA, FJP, 2017).

³¹ O IVS é um índice sintético que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do Atlas do Desenvolvimento Humano estruturados em três dimensões: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho (PNUD, 2017).

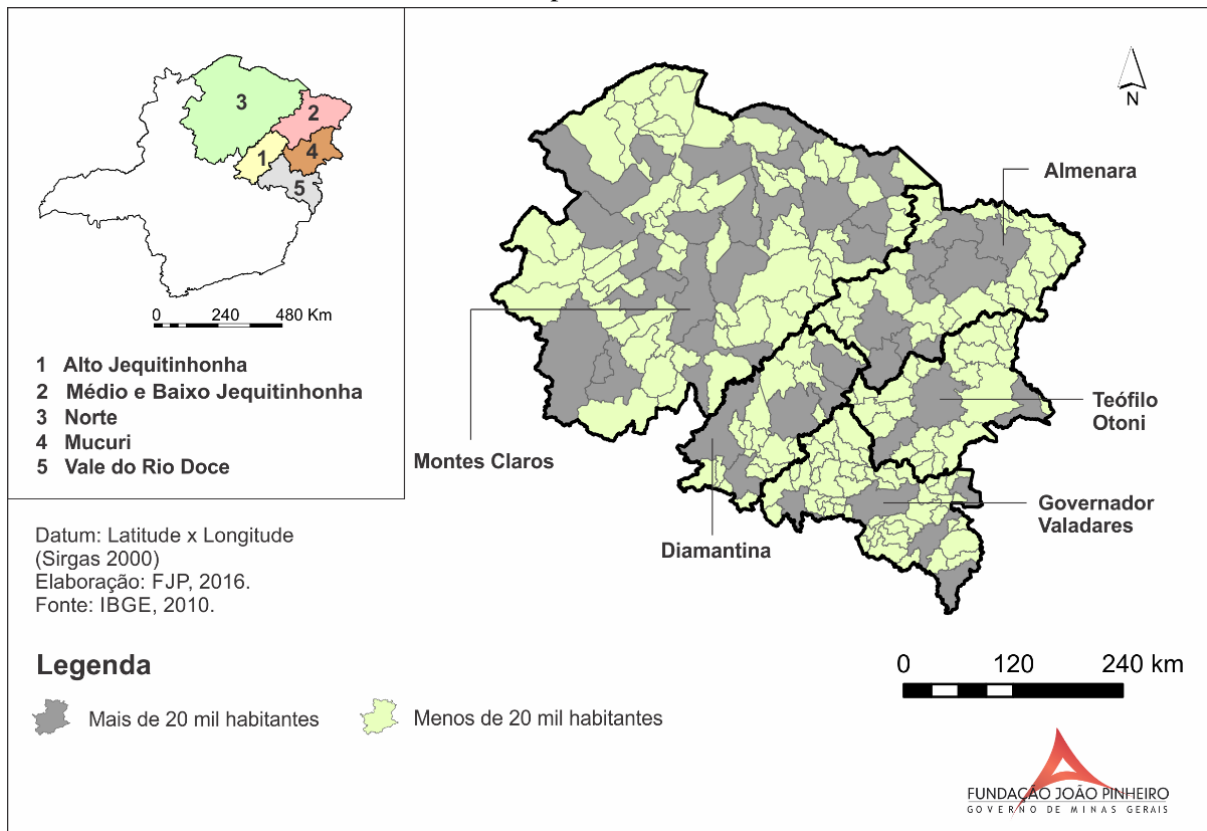
Figura 15 – Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) – Minas Gerais – 2010



Fonte: IPEA (2017). Dados do Censo Demográfico de 2010.

A partir da constatação das fortes desigualdades regionais presentes no estado de Minas Gerais, explicitadas nas Figuras acima, definiu-se que as regiões que necessitariam de uma intervenção específica por meio da Estratégia seriam os Territórios de Desenvolvimento Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Vale do Rio Doce (Figura 16). É importante mencionar algumas características agrupadas dos 229 municípios desses territórios: possuem percentual de população rural acima de 30%, representando mais que o dobro da média estadual – 14,7% – e da média nacional – 15,6% (IBGE, 2010); e representam apenas 8% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual (FJP, 2016). Acrescenta-se que esses territórios centralizam a maioria dos municípios do estado com Baixo Desenvolvimento Humano, ou seja, IDHM entre 0,500 e 0,599, e municípios com alta e muito alta vulnerabilidade social (acima de 0,400) mensurada pelo IVS.

Figura 16 – Territórios de Desenvolvimento do Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Norte, Mucuri e Vale do Rio Doce, por classes de tamanho – Minas Gerais – 2016



Fonte: FJP (2016).

Dos 229 municípios que fazem parte desses territórios, 188 possuem população abaixo de 20.000 habitantes e 41 acima desse limite (IBGE, 2010). Esse dado é importante, pois o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo considera que os municípios com população de até 20 mil habitantes são rurais, apesar de a legislação municipal fazer divisão particular entre área urbana e rural. Como já citado no capítulo 3, os estudos mais atuais de mensuração do campo consideram municípios com menos de 20 mil habitantes como rurais, devido à dinâmica econômica, social e cultural da localidade.

5.7 Rede de governança

A rede de governança da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo objetiva institucionalizar uma articulação local e regional e contribuir para a promoção da gestão dos projetos e ações componentes da estratégia. Ela se faz muito importante particularmente nos aspectos relacionados ao fluxo de informações e à tomada de decisão, devido ao fato de envolver diversos atores em níveis diferentes (central, territorial e municipal),

com as respectivas responsabilidades e objetivos de atuação. No caso, as responsabilidades ficam definidas como: a) coordenação central (Grupo Coordenador) – ser a instância decisória do projeto; b) coordenação territorial – fazer a gestão regionalizada; e c) coordenação local – executar as ações. É importante mencionar que as instâncias regionais serão acompanhadas pelo nível central da rede de governança (MINAS GERAIS, 2017).

6 A ESTRATÉGIA “NOVOS ENCONTROS” EM AÇÃO

O objetivo deste capítulo é proceder à análise de variáveis selecionadas da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo – “Novos Encontros”, a partir da opinião de atores, que compõem seu Grupo Coordenador, consistindo de referências técnicas, políticas, institucionais, sociais e culturais, além das percepções, provenientes de sua experiência com a problemática “Pobreza no campo” e das intervenções que pretendem enfrentá-la.

As variáveis de análise, a partir da fala dos atores selecionados, incluem: a) a compatibilização da adoção conceitual das premissas da Estratégia com as ações e projetos planejados; b) a opinião sobre as diretrizes pactuadas pela Estratégia, enfocando seus limites e potencialidades em relação ao alcance dos objetivos propostos; e, c) a influência da aprovação do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo para o fortalecimento de políticas públicas dessa natureza.

6.1 Percorso metodológico

Antes, é preciso descrever os aspectos metodológicos da pesquisa e os procedimentos utilizados em sua realização. Do ponto de vista de sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos sobre aplicações práticas voltados à solução de problemas específicos. Quanto à forma de abordagem ao problema, retrata uma pesquisa qualitativa, por ser adequada à compreensão de fenômenos específicos e delimitáveis, considerando que existe uma relação que não pode ser traduzida em números. A abordagem qualitativa produz resultados capazes de revelar experiências, percepções, comportamentos e habilidades dos atores investigados, que devem ser interpretados pelo investigador sem apoio o de dados estatísticos (GIL, 2004).

Do ponto de vista dos objetivos, esta pesquisa é descritiva, que segundo Gil (2004) é aquela cujo intuito é descrever as características de um fenômeno ou população. O foco deste trabalho foi direcionado principalmente para investigar a experiência e a percepção dos atores envolvidos na Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Por específica razão, foram escolhidos como sujeitos de pesquisa, sete membros do Grupo Coordenador, representantes de órgãos e entidades da estrutura administrativa do Governo do Estado de

Minas Gerais (Quadro 10). Como a Estratégia envolve muitos atores, a justificativa de seleção foi baseada na divisão pelos eixos que a caracteriza. Foi escolhido o eixo Inclusão Produtiva, por representar maior volume para a Estratégia em termos de projetos e ações, e, até mesmo, maior diversidade de entidades e órgãos. Também foi sujeito da pesquisa, um representante da Sedese, secretaria que coordena a Estratégia.

Quadro 10 – Identificação dos sujeitos da pesquisa e órgãos e entidades representados

Entrevistado	Órgão ou Entidade
Entrevistado A	Sedese
Entrevistado B	Seplag
Entrevistado C	Seda
Entrevistado D	Emater
Entrevistado E	SEE
Entrevistado F	SES
Entrevistado G	Epamig

Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, utilizaram-se: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa de campo e observação não participante. A pesquisa bibliográfica orienta e amplia o estudo sendo fundamental para demonstrar o embasamento teórico das ideias sustentadas na pesquisa (BONI; QUARESMA, 2005). A pesquisa bibliográfica deste trabalho construiu o problema de pesquisa e se deu principalmente no âmbito das produções acadêmicas sobre enfoques e abordagens de pobreza, campo e ruralidades, bem como da agenda de políticas públicas para enfrentar a pobreza no campo, particularmente, no Brasil. Teve como principais objetivos: orientar as questões que deveriam ser observadas no processo de obtenção de informações qualitativas; e fornecer suporte teórico para os resultados obtidos a partir das variáveis de análise da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no campo.

Na perspectiva da pesquisa documental, compreendida por Gil (2004) como aquela que se utiliza de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, foram analisados: documentos, relatórios, atas e materiais elaborados pelo Grupo Coordenador da Estratégia, bem como leis e resoluções que a regulamentam.

A técnica de pesquisa de campo buscou aprofundar as questões propostas, focalizando uma comunidade ou um grupo e desenvolvendo entrevistas com os informantes,

para captar suas percepções acerca do problema da pesquisa (GIL, 2002). No caso, utilizaram-se como instrumento entrevistas semiestruturadas³² presenciais gravadas em áudio, para que fosse possível transcrever fielmente as falas dos entrevistados, facilitando a análise dos resultados e permitindo exemplificá-los com trechos de seus diálogos. Buscou-se nas entrevistas captar as percepções dos atores acerca das variáveis de análise, citadas no início deste capítulo.

Por fim, realizaram-se observações não participantes. Sobre elas, Marconi e Lakatos (2000) explicam que o observador não interage com o objeto de estudo no momento em que realiza a observação e não poderá ser considerado como participante. No caso em específico, assistiu-se às reuniões e às oficinas³³ promovidas pela Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Com isso, investigou-se uma realidade na prática, a partir da observação de atitudes e ações dos sujeitos investigados.

6.2 Análise de dados

A presente seção retrata uma discussão dos principais resultados obtidos pelas entrevistas realizadas sobre a Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no campo no estado de Minas Gerais. Em um primeiro momento, avalia-se a compatibilização da adoção conceitual das premissas da Estratégia com as ações e projetos planejados. Após isso, verifica-se a opinião dos atores envolvidos sobre as diretrizes pactuadas pela Estratégia apresentando os entraves e pontos positivos associados ao cumprimento dos objetivos propostos. Posteriormente, avalia-se a influência da aprovação do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo.

6.2.1 Sobre a compatibilização da adoção conceitual das premissas da Estratégia com o escopo das ações e projetos planejados

³² A entrevista semiestruturada é uma técnica de entrevistas que parte de algumas questões formuladas pelo pesquisador, mas não se prende a elas. Permite que novas perguntas sejam elaboradas. Este trabalho optou por esta técnica por ela permitir que os entrevistados falem sobre suas impressões à medida que iam se lembrando de fatos e considerações pertinentes capazes de ser aprofundadas durante a entrevista (BONI, QUARESMA, 2005)

³³ Das doze reuniões de Grupo Coordenador, assistiu-se a oito delas ao longo da pesquisa. Em relação às oficinas, foram contempladas integralmente as duas que aconteceram.

Antes de verificar se essa compatibilização das premissas com as ações e projetos da Estratégia realmente acontece, é necessário resgatá-las, as quais são: a) “Reconhecimento da pobreza no campo como fenômeno multidimensional”; b) “Reconhecimento do rural como espaço territorial de vida social, sem limites geográficos definidos economicamente pluriativo e culturalmente diverso”; c) “Entendimento sobre especificidades locais de cada Território de Desenvolvimento”; e, d) “Participação popular”.

Em relação à premissa que **reconhece a pobreza no campo como multidimensional**, percebe-se que em termos de discurso, há um alinhamento conceitual forte, ou seja, os atores entrevistados identificam que a pobreza não está unicamente relacionada à insuficiência monetária. O “Entrevistado E” apresenta a questão da pobreza no campo como histórica. Segundo ele, “é uma pobreza extremamente intencional, e sabemos disso. Ela é fruto de um sistema de Estado que foi reforçando isso ao longo dos nossos mais de quinhentos anos de Brasil”

A própria definição do Grupo Coordenador, conforme aponta o “Entrevistado A” personifica este alinhamento conceitual ao apresentar a pobreza como fenômeno de vulnerabilidade representada pela não garantia dos direitos constitucionais dos indivíduos. A partir disso, os eixos da Estratégia foram desenhados para enfrentar a problemática de modo multidimensional pautando, entre vários pontos, o acesso aos serviços públicos básicos, a renda e a inclusão produtiva.

O “Entrevistado C” ainda apresenta uma particularidade entre pobreza da cidade e pobreza do campo, apesar de estarem dentro da mesma economia. No caso da pobreza urbana, esta se agrava ou diminui por uma questão de renda. Já no campo é relevante considerar o impacto da relação entre produção agrícola e pobreza. “Ter mais receita ou ter menos receita, no campo, depende da condição de território, de espaço, para que você possa produzir em suficiência para você ter uma melhoria financeira” (ENTREVISTADO C, 2017). Já o “Entrevistado D” entende os pobres do campo como aqueles que vivem numa condição de insuficiência de recursos financeiros, insuficiência de acesso a serviços básicos, como saúde e educação, isolados, devido às más condições da infraestrutura, longas distâncias, estradas precárias, e longe, também, do acesso à informação.

Quando se examina atentamente a utilização desse conceito nas políticas públicas que fazem parte da Estratégia, percebe-se que cada uma tem autonomia para caracterizar e/ou mensurar o fenômeno, o que, de certo modo, contrapõe-se com um alinhamento estratégico proposto pelo “Novos Encontros”.

No que se expõe sobre **“reconhecer o rural como espaço territorial de vida social, sem limites geográficos definidos economicamente pluriativo e culturalmente diverso”** nas ações e projetos da Estratégia, a opinião por parte dos atores entrevistados é um pouco heterogênea. Essas diferenças se devem ao próprio desalinhamento conceitual em relação ao que é o campo (apesar de existir essa concepção alinhada em registros internos). Os representantes entrevistados de órgãos que trabalham diretamente, e, historicamente, com o meio rural argumentam em favor da heterogeneidade dos espaços rurais e das populações rurais, afirmando que a Estratégia ainda é incipiente no alcance desses públicos (mesmo com a intenção de considerar municípios abaixo de 20.000 habitantes como rurais). Tal heterogeneidade não foi mencionada pelos representantes de órgãos ou entidades que trabalham com a política pública para o campo, de forma indireta. Apesar desse desalinhamento (até pela complexidade do conceito), é importante mencionar a preocupação dos entrevistados quanto à cobertura, por meio dos projetos e ações, da população ligada ao campo, uma vez que a Estratégia pretende enfrentar a pobreza no campo e as ações devem ser priorizadas para este público. Essa preocupação é relevante, uma vez que algumas das ações que compõem atualmente a Estratégia, já aconteciam anteriormente.

Nos aspectos que julgam se a Estratégia **entende o contexto e as especificidades locais dos cinco Territórios de Desenvolvimento prioritários**, é importante se atentar para as necessidades e particularidades de cada localidade. O desenvolvimento local e regional que emerge como impacto desta iniciativa, ocorrerá caso sejam potencializadas as forças locais e minimizadas os entraves que por ventura impediram o sucesso de ações deste tipo ao longo do tempo. Esta diretriz indica a necessidade de direcionamento das políticas públicas com focalização das iniciativas, observando a especificidade da localidade e do território, bem como da população e das suas necessidades de serviços públicos e privações enfrentadas. Observa-se que as demandas locais são muitas vezes específicas e, por este fato, devem ser observadas e tratadas de maneira particular.

No tocante às entrevistas, atenta-se ao fato que os atores sabem da existência de dinâmicas próprias e do condicionamento destas ao sucesso dos projetos e ações. Entretanto, a Estratégia começa a entendê-las a partir do momento que vai até o território de atuação, o que tem começado a acontecer somente agora (após um ano do lançamento). Nesse ponto, o “Entrevistado C” faz uma crítica: “Eu ouvi de uma colega da Sedese que ela já tinha oito meses que estava naquela construção, ela é uma das gestoras do grupo e ela não tinha ido em nenhum desses territórios. Como que alguém que não enxerga pode escrever, sabe?”. Ele ainda ressalta que existiram várias experiências ao longo do tempo, principalmente em Minas Gerais, de políticas públicas para tentar melhorar a situação do campo, mas sempre insuficientes, por falta de orçamento, por falta de entendimento, mas, acima de tudo, pela distância do Estado (representado pelos órgãos e entidades) com o campo, uma vez que o Governo do Estado (e os seus servidores) são centralizados dentro das cidades.

O “Entrevistado C” sintetiza, por fim, sua opinião em relação a essa variável:

“Eu acho que o grande papel do Novos Encontros é poder pensar esses territórios, que são cinco territórios, e a população desses territórios. Não só a população de Montes Claros, mas, por exemplo, a população de Simonésia, numa condicionante de integração. Para que as políticas não cheguem só num lugar, para que as políticas não cheguem só num dos públicos, porque o campo também é muito diverso, de vários povos, várias culturas, várias identidades” (ENTREVISTADO C, 2017).

Com isso, permite-se fazer uma objeção sobre a própria política pública em si, dado a vivência nas cidades e a imposição das soluções da cidade para o campo. Cita-se o exemplo das políticas de transferências de renda numa lógica de que o problema era a complementação de renda. No âmbito do campo, e dos agricultores familiares, de modo mais específico, não se verifica simplesmente a questão de complementação de renda. Neste caso, a questão é de: acesso a mercados de vendas de produtos (caso haja excedentes), garantia de certificação de agroindústria, possibilidade de inclusão produtiva para além do agrícola e a própria questão da terra. Nessa perspectiva, insere-se outras qualidades e possibilidades do campo, tais como, escola, saúde, educação, garantia de serviços, de comércios, etc.

A última variável de análise no que tange às premissas da Estratégia é a **participação popular**. Esta reitera a atuação da sociedade civil em face do interesse público, posto ser considerado um ator importante nesse processo. A importância da participação

popular na atual ótica do Governo do Estado de Minas Gerais também já foi caracterizada ao longo deste trabalho. Neste sentido, vale dizer que a sociedade civil tem por dever e direito auxiliar no acompanhamento local destas iniciativas e, de maneira efetiva, garantir junto à gestão municipal a devida execução das políticas no sentido de promover a melhoria das condições de vida da população rural. Entretanto, os atores entrevistados posicionaram-se de modo mais crítico sobre a relação dessa premissa com a Estratégia, na prática.

O “Entrevistado A” afirma que o Grupo Coordenador sabia, desde o início da necessidade de inclusão dos movimentos, não só pelas questões históricas destes, mas sim, pelas contribuições que eles podiam dar, e, entretanto, tinham preocupações sobre qual era o momento certo para tal ação, por isso, não o fizeram. Em relação à incorporação dos Fóruns Regionais na Estratégia, ele ainda menciona que eles não participam. Mas que, a partir de agora, está-se buscando a participação destes devido às discussões de governança.

O “Entrevistado C” já menciona que o “Novos Encontros” não conhece, não ouve, não dialoga com os movimentos sociais. Reitera que isso é prejudicial uma vez que os movimentos sociais são a forma da sociedade construir algo organizado:

Porque se ouvir para governar é uma estratégia de governo, não adianta a gente ouvir a nós mesmos. É necessário incluir os movimentos do campo para que a gente não tenha mais um plano de enfrentamento à pobreza com as características da cidade, mas sim com entendimento de combater as desigualdades e as relações desiguais no campo (ENTREVISTADO C, 2017)

O “Entrevistado D” afirma que como a Estratégia é complexa, exigindo muitos diálogos, debates, reuniões e começou a acontecer na metade final do governo, a grande falha foi: não haver tempo de tornar mais participativo e chamar os movimentos sociais da sociedade civil para dentro da Estratégia. Tal falha, inclusive, pode até ser uma ameaça para a conquista da legitimidade para o desenvolvimento do “Novos Encontros”. Entretanto, para o entrevistado, há uma janela de oportunidade de divulgação dos projetos e ações com os Territórios de Desenvolvimento e com os colegiados dos Fóruns Regionais através das mobilizações locais eventos. “Se é um governo popular e democrático, uma grande falha é não ter propiciado essa oportunidade” (ENTREVISTADO D, 2017).

Por sua vez, o “Entrevistado E” ressalta o seu papel como representante em realizar um trabalho coletivo dentro do próprio órgão, consultando representantes da sociedade civil e apresentando-lhes a Estratégia. Sintetiza-se tal aspecto com as opiniões do “Entrevistado B” e do “Entrevistado G”.

Eu fui uma das primeiras pessoas que fez esse comentário no grupo: nós não temos representação formal de movimento social. Eu sinto falta dessas pessoas que têm esse contato maior com quem é do campo. Eles têm uma outra compreensão da realidade. Não tem como pensarmos enfrentamento da pobreza desligados destes movimentos. Precisamos que eles sejam mais que consultados, mas tenham peso deliberativo. Mas sei que não é fácil trabalhar com essas lideranças, pois criamos alguns estereótipos e precisamos nos reeducar (ENTREVISTADO B, 2017).

Eu acredito que houve um erro no decorrer da caminhada. Os movimentos sociais deveriam ser os primeiros a serem escutados, pois eles têm o seu norte, seu voo próprio. Mais uma vez, entram as vaidades: “eu que sei”, “eu entendo disso”. Assim, corre-se o risco de criar problemas, boicotes. Em contrapartida, quando se caminha junto, tudo feito com a participação de todos, funciona melhor, é saudável. Mas acredito que nunca é tarde. Não se deve esperar ficar pronto, se é que vai ficar pronto. É muito mais razoável que se dialogue com os movimentos antes. Há um instrumento lá, sobretudo para a ruralidade, que é de fundamental importância e eu nunca vi ninguém comentar, que é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. É a pluralidade do processo. Se ele quiser, faz andar, se não, bloqueia (ENTREVISTADO G, 2017).

6.2.2 Sobre a opinião acerca das diretrizes pactuadas pela Estratégia

As diretrizes da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no campo são importantes pois formam o curso de ação para o alcance dos objetivos propostos da política. Estas, como já apontado, são: a) “Promover a atuação intersetorial, o esforço integrado e a articulação de diversas políticas do estado”; b) “Atuar em conjunto com os municípios e a sociedade civil por meio da capilaridade da estrutura do estado, garantindo a operacionalidade do projeto na ponta”; c) “Utilizar o CadÚnico como base de dados prioritária para a definição de políticas públicas, a construção de indicadores e a avaliação dos resultados, buscando os “invisíveis”; e, d) “Promover o acompanhamento sistemático da execução das ações e projetos planejados”.

Em relação à **promoção do esforço de integração das políticas do estado** como diretriz, Minas Gerais (2017) afirma que a intersetorialidade deve ser tratada como uma oportunidade criada para que as políticas se integrem e produzam resultados mais satisfatórios

que produziriam caso atuassem isoladamente sem foco e objetivo comum. As percepções dos entrevistados demonstram a devida importância pela promoção da intersetorialidade, mas, acusam gargalos no processo que envolve o desenvolvimento desta no decorrer da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo.

O “Entrevistado C” afirma que Estado historicamente construiu as coisas muito segmentadas, e isso fez com que a sociedade tivesse um baixo entendimento acerca da cidadania. Afirma ainda que nem todas as ações intersetoriais são pensadas como políticas de Estado, mas sim, como políticas de governo. Entretanto, os governos têm o tempo diferente do Estado, fazendo então que tais políticas acabem apenas no discurso. “As políticas são pensadas para 20 anos, os resultados são pensados para 4 anos de governo” (ENTREVISTADO C, 2017)

Eu fico imaginando a situação do agricultor familiar: bate na porta dele o cara da dengue, o cara do conselho tutelar, o oficial de justiça, a polícia. E, a polícia não conhece o conselho tutelar, que não conhece o cara da dengue, que não conhece o PSF. Aí, esse cidadão não consegue conversar com ninguém sobre ele enquanto cidadão” (ENTREVISTADO C, 2017)

O “Entrevistado A” afirma que o ideal da intersetorialidade é o início, o meio e o fim, ou seja, pensar juntos desde a formulação. No que tange à Estratégia, ele acredita que se utiliza da ideia de intersetorialidade para dar visibilidade às ações, tornando integral aquilo que já existe, mas entendendo que muitas coisas já haviam sido pensadas, já existiam as políticas, já existiam as ações. “Se todo mundo está trabalhando cada um num quadradinho, porque não enxergar o outro, no que pode ajudar? Aí vem a Estratégia e tenta fazer isso” (ENTREVISTADO A, 2017)

O “Entrevistado C” afirma que a intersetorialidade não se faz por decreto ou lei, mas, sim, pelas relações existentes. Menciona que apesar da Estratégia ainda estar em construção, é positivo o esforço de trabalhar a integração de políticas que já acontecem dentro do Estado, sem sobreposição. Para ele, o grande papel do “Novos Encontros” é atuar nessa integração intersetorial para pensar os territórios na busca do fortalecimento da cidadania e o enfrentamento da pobreza.

Então, se hoje há, por exemplo, dentro do Novos Encontros, uma relação muito grande da SEDA com outras secretarias, de concatenar certos pensamentos, certos coeficientes, é porque não foi por um papel que dizia que a SEDA tinha essas atribuições dentro do programa de governo, mas por uma construção de vivências, de diálogo, de relações (ENTREVISTADO C, 2017).

O “Entrevistado D” aponta que dentro de uma lógica de Administração Pública, onde existem instrumentos como o PMDI e PPAG, as amarras já estão postas, particularmente, no que se refere a orçamento. A partir disso, apresenta-se um dificultador para promoção da intersectorialidade das políticas públicas. Assim, o orçamento já é direcionado para cada um dos órgãos ou entidades, que, por sua vez, assumem seus compromissos de atendimento. Entretanto, no caso do “Novos Encontros” ele observa que se tem conseguido atingir o objetivo que é integração, evitando o sombreamento das ações. “Na verdade, é muito recurso picado, com ações espalhadas. O programa veio para condensar essas ações. Um projeto não conversava com o outro. O grande ponto positivo é unir esforços para um mesmo objetivo, reconhecendo quem são os parceiros” (ENTREVISTADO D, 2017).

O “Entrevistado E” complementa ainda que, mesmo sabendo das limitações que a Estratégia possui para ser intersectorial, está-se no caminho. Ele cita, por exemplo, a criação de um novo projeto para o Eixo de Inclusão Produtiva (Projeto Sementes Presentes) a partir do trabalho de vários órgãos de maneira integrada. Nesse mesmo sentido, declara o “Entrevistado F”: “Juntar e buscar a interlocução entre as Secretarias é o caminho. Mas acho que o grande êxito disso tudo será construir essa intersectorialidade da qual falamos”.

Em relação às principais críticas, o “Entrevistado C” afirma que o modo como foram criados os Grupos de Trabalho (e o funcionamento destes) prejudicou a intersectorialidade da Estratégia. O “Entrevistado B” afirma que devem ser respeitadas e fortalecidas as estruturas criadas pela Estratégia, fato este que não aconteceu no “Novos Encontros”.

Se é para sentar todo mundo, vamos sentar todo mundo, do grupo coordenador, porque que a gente tem que sentar primeiro com “A” depois com “B” para depois chamar todo mundo e dizer “gente, eu resolvi. ”, sabe? É uma crítica de ordenamento da política. Isso causa desconforto, causa problemas, causa descrença. Foi o atravessamento setorializado, de certa forma, também, desrespeitando as atribuições das outras secretarias, de forma desconfortável, porque foi muito paralelo (ENTREVISTADO C, 2017)

Coloca-se ainda que o “Novos Encontros” vai ser intersectorial quando, de fato, atingir a sociedade. “Não adianta sair só das caixinhas de governo e virar governo, mas sair do governo e sentar com a caixinha da sociedade civil, que também são muitas caixinhas” (ENTREVISTADO C, 2017)

Para o “Entrevistado B”, os membros do Grupo Coordenador não sabem o que significa ser intersetorial.

A gente acha que é uma palavra fácil, que todo mundo se apropria, mas não é. As pessoas não sabem o que significa ser intersetorial. Isso tem que ser acordado em cada grupo intersetorial. “No Novos Encontros” nunca foi discutido o que é trabalhar desse jeito. E essa discussão evitaria muitos problemas (ENTREVISTADO B, 2017)

Já o “Entrevistado F” acredita que se deve haver um maior envolvimento das secretarias, mas não apenas dos técnicos: “na Saúde, a gente percebe que há um pouco mais de distanciamento do nível de gabinete. Se é uma política colocada pelo atual governo, nós precisamos de uma posição mais firme de cada secretaria” (ENTREVISTADO E, 2017). Também afirma que é necessário ter uma pessoa de referência em cada órgão: “não adianta mandar alguém diferente para participar das reuniões, a cada encontro. Cada vez que muda o ponto focal, começa tudo de novo (ENTREVISTADO E, 2017).

Outra crítica apontada pelos atores como dificultadora da intersetorialidade refere-se ao relacionamento entre a Coordenação da Estratégia e os membros participantes. Os trechos, a seguir, expressam tal realidade.

Sentimos uma certa competição entre a Sedese e os demais órgãos. Falta um diálogo mais aberto entre a Sedese e as outras pastas. Precisa-se dessa abertura para o entendimento de detalhes técnicos de cada área, pois a Sedese não domina toda essa informação para poder fazer determinadas cobranças (ENTREVISTADO F, 2017)

Dá pra SEDESE ser a coordenadora da Estratégia, mas desde que as outras partes legitimem o trabalho e para legitimar o trabalho dela, é preciso um trabalho muito forte pois um setorialismo coordenar outro setorialismo é complicado, mesmo porque ela não põe recurso (ENTREVISTADO B, 2017)

Eu acho que o programa era bem mais amplo, mais atraente e agora ele ficou pontual, virou uma disputa de secretaria e isso é super chato, uma pena para o governo. O programa começou a se perder dentro da estrutura burocrática, deixando de ser intersetorial e sendo setorial demais e quando fica setorial demais acaba gerando uma competição entre setores (ENTREVISTADO B, 2017)

Na diretriz pactuada em “**Atuar em conjunto com os municípios e a sociedade civil por meio da capilaridade da estrutura do estado, garantindo a operacionalidade do projeto na ponta**”, considera-se que as políticas públicas executadas no nível estadual dependem diretamente da participação dos municípios e, por isso, a gestão municipal influencia na efetividade das iniciativas promovidas. Sendo assim, promover a articulação e dotar as administrações municipais, de acordo com a lógica federativa e das políticas públicas executadas é essencial para o sucesso da Estratégia. Além disso, entender a estrutura de poder de cada localidade, bem como os atores chaves que de alguma forma influenciam a execução e andamento do projeto é de extrema importância.

Sobre isso, a opinião do “Entrevistado A” sintetiza a análise desse ponto pelos atores entrevistados apontando para a dificuldade acerca dessa capilaridade uma vez que se necessita da adesão das prefeituras para conseguir executar a política, dado que nem todos os municípios têm escritórios de todos os órgãos que têm ação ou projeto. Aponta que um dos grandes desafios da Estratégia é avançar para o município por meio de uma governança local. Segundo ele: “algumas coisas vão conseguir chegar num nível municipal, outras, não” (ENTREVISTADO A, 2017).

Para o “Entrevistado D”, essa atuação acontecerá a depender de como os prefeitos vão receber a Estratégia:

Porque se não tiver um engajamento dos prefeitos, essa intersetorialidade em nível de governança local vai se perder. Não vai ter o apoio dos municípios. Então, é preciso que sejam feitas entregas para chamar a atenção desses prefeitos, desses atores locais, para eles abraçarem a causa, caso contrário, o Novos Encontros se perde (ENTREVISTADO D, 2017)

A próxima diretriz é a “**instrumentalização do Cadastro Único como base de dados prioritária para a definição de políticas públicas, a construção de indicadores e a avaliação dos resultados**”. Esta reconhece a importância da política de assistência social ao considerar o Sistema Único de Assistência Social (Suas) como forma de mapear e registrar a população em situação de vulnerabilidade, além claro da sua atuação efetiva na garantia de direitos e proteção social. Sendo assim, priorizar o Cadastro Único para Programas Sociais é importante diretriz e determinará o melhor mapeamento da pobreza multidimensional no campo. A percepção geral das entrevistas é que essa é uma diretriz que vem sendo pensada,

particularmente, para novos projetos e ações que venham a surgir dentro da Estratégia “Novos Encontros”. Neste momento, as políticas públicas que estão em curso não necessariamente priorizam a base do CadÚnico. O único respondente que afirmou ter trabalhado com tal base de dados foi o “Entrevistado A”.

Por fim, analisa-se a última diretriz da Estratégia, que é **“Promover o acompanhamento sistemático da execução das ações e projetos planejados”**. Observando iniciativas semelhantes anteriormente realizadas, percebeu-se que não basta apenas determinar diretrizes e dar orientações se não houver o acompanhamento periódico das ações. Este acompanhamento garantirá que as metas propostas sejam atingidas, que os resultados sejam alcançados e que os impactos pretendidos a população e a localidade sejam percebidos a longo prazo.

A partir do momento que foi lançado o acompanhamento sistemático, cada órgão continuou seu monitoramento internamente e a Sedese começou num processo, enquanto coordenação, de inserir um monitoramento de governo – o MG Planeja. Isso foi um processo durante o ano de 2016, que conseguiu concretizar-se no ano de 2017. Passou-se por um período em que as ações continuaram sendo monitoradas somente pelos órgãos e havia um Grupo de Trabalho, específico para acompanhar a execução das ações. Segundo a percepção dos entrevistados, esse é um dos ganhos da estratégia – a formalização do monitoramento de todos os projetos e ações da Estratégia no âmbito do governo.

6.2.3 Sobre o Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo

No que se refere à influência da aprovação do Plano de Enfrentamento da Pobreza no Campo em Minas Gerais, destacam-se as opiniões dos entrevistados, a seguir. Para o “Entrevistado A”, o Plano formaliza a intenção, tornando-a uma política, de fato. Com a aprovação do Plano, há uma lei e essa lei vai prever que haverá uma revisão no PPAG. Com essas revisões, haverá, cada vez mais, a oportunidade de incluir novas ações e projetos. Isso dá mais legitimidade para o enfrentamento da pobreza no campo pelo Estado. Na opinião do “Entrevistado B”, a aprovação do Plano vai influenciar fortemente a Estratégia, uma vez que toda política pública precisa de uma norma que assegure um orçamento e uma decisão política.

Para o “Entrevistado D”, com a aprovação do Plano, espera-se que haja uma maior legitimidade perante a sociedade e perante o governo. Com isso, consegue-se captar mais recursos. Para o “Entrevistado E”, dado que nas estruturas do Estado, as prioridades são postas de cima para baixo, a criação do plano vai trazer mais seguridade para esse direcionamento de recursos e o governo passa a ver isso como prioridade. Além do mais, cada Secretaria passa a entender que aquilo é uma lei e deve ser seguida, portanto, ela deverá se adequar para atendê-la. O “Entrevistado G” ainda complementa que com o Plano aprovado, passa-se a ter uma lei, independente de quem estiver no Executivo. Por fim, o “Entrevistado C”, aponta um pessimismo nessa questão: “Eu acho que quando acabar o Plano, já acabou o governo. E aí vão redesenhar um novo plano, se a gente não tiver minimamente um plano bom. Devido à crise de identidade da Estratégia, não se está dando conta de ter um plano bom”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, buscou-se responder o questionamento proposto a partir da investigação dos principais aspectos positivos e negativos que perpassaram pela Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo – “Novos Encontros” desde o seu lançamento no âmbito do Estado de Minas Gerais. Para isso, definiram-se algumas variáveis, estas que foram associadas às premissas e às diretrizes oficiais da política para a determinação da análise. Além disso, verificou-se pontualmente a variável relacionada à aprovação do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Destaca-se que o percurso metodológico adotado para instrumentalizar o estudo, passou pela pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa de campo além de observação não participante.

Entre as premissas que foram avaliadas estão: o reconhecimento da pobreza no campo como fenômeno multidimensional; o reconhecimento do rural como espaço territorial de vida social, sem limites geográficos definidos, economicamente pluriativo e culturalmente diverso; o entendimento sobre especificidades locais de cada Território de Desenvolvimento e a Participação popular. Em relação à análise dessas premissas, chegou-se à seguinte conclusão: a) A Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no campo é pautada por um alinhamento conceitual que fundamenta a política pelo componente da multidimensionalidade do fenômeno, entretanto, como a Estratégia é formada por diversos projetos e ações, essa multidimensionalidade, não necessariamente é expressa por todos eles; b) Da mesma forma que com o conceito de pobreza, a abordagem de campo é bem fundamentada, mas ainda fica difícil mensurar se tal conceito está sendo atendido na implementação dos projetos e ações. Atenta-se para o fato, inclusive, da verificação da cobertura do público prioritário em relação à implementação da Estratégia; c) Para o entendimento do contexto e das especificidades dos Territórios de Atuação, é necessário conhecer *in loco* as determinadas regiões, e, durante esse processo de implementação isso não aconteceu. Começa-se, a partir de agora, a executar alguns projetos e ações, para, de fato trazer contribuições que vão agregar para a Estratégia; d) A não incorporação da participação popular nesse processo de implementação talvez tenha sido um dos grandes gargalos do processo, contrariando, inclusive, toda uma lógica de governo.

No que compete à avaliação das diretrizes definidas como “Promover a atuação intersetorial, o esforço integrado e a articulação de diversas políticas do estado”; “Atuar em

conjunto com os municípios e a sociedade civil por meio da capilaridade da estrutura do estado, garantindo a operacionalidade do projeto na ponta”; “Utilizar o CadÚnico como base de dados prioritária para a definição de políticas públicas, a construção de indicadores e a avaliação dos resultados, buscando os “invisíveis”. e “Promover o acompanhamento sistemático da execução das ações e projetos planejados.”, chegou-se à seguinte conclusão: a) Foi criado um mecanismo para institucionalizar e promover a intersetorialidade (Grupo Coordenador), entretanto, esse esforço inicial ainda não garante, por completo, a integração das políticas públicas pertencentes à Estratégia; b) A atuação em conjunto com os municípios ainda está no campo da intencionalidade na Estratégia analisada, devido à incipiente rede de governança, bem com, a falta de aparelhamento do Governo Estadual em todos os municípios atendidos; c) as políticas públicas que estão em curso pela Estratégia não necessariamente priorizam a base do CadÚnico em termos de instrumento para tomada de decisão; e d) A incorporação de um monitoramento conjunto e sistemático pela Estratégia “Novos Encontros” é um dos grandes ganhos em relação à gestão da política.

Em relação à influência da aprovação do Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo, percebe-se que, de fato, o plano pode legitimar a pauta no âmbito do estado de Minas Gerais, entretanto, deve-se atentar para os prazos procedimentais para que isso aconteça, já que o atual governo se encerra ao final de 2018.

Além dessas variáveis que foram analisadas, ainda pode-se concluir sobre aspectos pontuais que perpassam pela análise da Estratégia, a) O “Novos Encontros” é uma prioridade na agenda governamental; b) O eixo de Acesso à Terra e Territórios é, no momento, o mais fraco da Estratégia, por não possuir, ao menos uma ação ou projeto planejado; c) Os atores sabem que o desafio da pobreza do campo é muito maior do que do que a capacidade de enfrentamento do estado de Minas Gerais em relação à problemática; d) A governança é um dos maiores gargalos na implementação da Estratégia; e) Nem sempre a população pobre ou extremamente pobre é público prioritário de ações ou projetos planejados pela Estratégia, entretanto, servem com impulsionadores do desenvolvimento rural (exemplo do PNAE); e f) O Grupo Coordenador é homogêneo na questão da intencionalidade, mas em relação ao interesse percebe-se que nem todos os órgãos/entidades estão empenhados.

Enfim, esse estudo não pretende chegar a uma resposta imutável acerca do objeto empírico analisado. Sua grande contribuição está em identificar, durante período específico (um ano de implementação), as potencialidades que devam ser reforçadas e os erros que possam ser minimizados ou sanados em prol da assertividade da Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo. Apresenta-se como uma iniciativa direcionada para o público historicamente excluído e à margem das políticas públicas, que vive em situação de pobreza e está distante da perspectiva de mudança.

Considerar a situação de pobreza deste público do campo como a convergência de fatores que se agrupam e criam um ciclo vicioso de vulnerabilidade é de grande importância para traçar ações. Apesar dos gargalos apresentados durante a implementação e os pontos de melhoria associados às premissas e às diretrizes, deve-se, de fato, observar a Estratégia não somente como um conjunto de ações para o público prioritário do campo, mas sim, uma nova forma de olhar para essa população, suas necessidades e demandas propiciando condições para que a esta possa alterar sua realidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. (IPEA. Texto para discussão n. 702). 2000.

ALENTEJANO, Paulo R. **As relações campo-cidade no Brasil do século XXI**. Revista Terra Livre. São Paulo. n. 21, p.25-39, 2003.

ATKINSON, A. **Social Exclusion, Poverty and unemployment in Atkinson, A. and Hills, J (eds.) 'Exclusion, Employment and Opportunity'**. STICERD, London School of Economics Discussion Papers Series. Case n. 4, 1998.

AZEVEDO, Darana C. de; BURLANDY, Luciene. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias**. Revista Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 201-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/07.pdf>>. Acesso em: 21 fev.2017.

BACELAR, Tânia. **O Brasil Rural Contemporâneo**: reafirmando a importância e a diversidade. Repensando a Ruralidade do Brasil. 52º Congresso da Sober. Goiânia, 2014. Disponível em: <<http://itarget.com.br/newclients/sober.org.br/2014/52congresso/pdf/heterogeneidade.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil** (IPEA. Texto para discussão n. 1227). 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/V8N1/RICARDO.PDF>>. Acesso em: 22 fev.2017.

BERNARDELLI, M. L. F. da H. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular. (Coleção Expressão). p. 33-52. 2006.

BONTEMPO, Gabriella. **Encontro reflete sobre a nova ruralidade brasileira**. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/encontro-reflete-sobre-nova-ruralidade-brasileira>>. Acesso em: 15 mar.2017.

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 20 mai.2017.

_____. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/>>. Acesso em: 20 mai.2017.

_____. Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI. **Plano Estadual de Enfrentamento da Pobreza no Campo**. Consultas Públicas. Disponível em: <http://www.casacivil.mg.gov.br/sistemas/DetalhesConsultaPublica.aspx?cod=24>>. Acesso em: 20 abr.2017.

BRASIL ESCOLA. **Densidade Demográfica**. Geografia. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/densidade-demografica.htm>>. Acesso em: 21 mai.2017.

CARNEIRO, Carla B. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza**: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. Planejamento e Políticas Públicas. n. 35. p.120-159, 2010.

CARNEIRO, Maria J. **Ruralidade: novas identidades em construção**. Estudos Sociedade e Agricultura. p.53-75, 1998. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/135/131>>. Acesso em: 21 mai.2017.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina**. Chile. 2004.

CHILE. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). División Social. Departamento de Evaluación Social. **Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza**. Santiago de Chile, 2002.

_____. Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). **Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza**. Santiago. 44 p., 2002. Disponível em: <http://www.mideplan.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_108.pdf>. Acesso em: 06 ago.2015.

CODES, Ana L. M. de. **A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa**. (IPEA. Texto para discussão, 1332). Brasília. 33 p., 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf>. Acesso em: 03 abr.2016.

DELGADO, N. G. *et al.* Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionais. In: MIRANDA, C.; SILVA, E. (Org.). **Concepções da ruralidade contemporânea** - as singularidades brasileiras (Série Desenvolvimento Rural Sustentável n. 21). Brasília: IICA, 2014

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2011

ETGES, V. E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001

FERNANDES, Bernardo M.; PONTE, Karina. F. da. **As vilas rurais do Estado do Paraná e as novas ruralidades**. Revista Terra Livre. São Paulo: AGB, n. 19, p.113-126. 2002.

_____, Bernardo M. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais**. Ano 8. n. 6 p. 24-34, 2005.

FGV. **Centro de Políticas Sociais**. Disponível em: <<http://cps.fgv.br/>>. Acesso em: 10 abr.2017.

FILHO, Haroldo Machado *et al.* **Mudança do clima e os impactos na agricultura familiar no Norte e Nordeste do Brasil**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Brasília. 68 p. 2016.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities**. Feminist Economics. s.l. v.9. n. 2-3. p. 301-317. 2003. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1354570022000077980?journalCode=rfec20>>. Acesso em: 07 mai.2011.

GAVIOLI, Felipe R.; COSTA, Manoel B. P. **As múltiplas funções da agricultura familiar: um estudo no assentamento Monte Alegre, região de Araraquara (SP)**. Revista de Economia e Sociologia Rural. v. 49. n. 2. p. 449-472. 2011.

GEHLEN, Ivaldo. **Políticas Públicas e desenvolvimento rural**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo. n. 02. v.18. p. 95-103. 2004.

GIRARDI, Eduardo P. **Atlas da Questão Agrária Brasileira: Uma Análise dos Problemas Agrários Através do Mapa**. Universidade Federal de Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/Eduardo%20Paulon%20Girardi.pdf>>. Acesso em: 15 mar.2017.

_____, Eduardo P. **O rural e o urbano: é possível uma tipologia?** Presidente Prudente. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/modulo_b/a12.pdf>. Acesso em: 05 mar.2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Disponível em: <https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 05 fev.2017.

GRAMMONT, Hubert C. de. El concepto de nueva ruralidad. In: PÉREZ, Edelmira C.; FARAH Q., María A. ; GRAMMONT, Hubert C. de. (Org.). **La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas**. Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Bogotá. 1ª ed. 380 p. 2008.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (Série Estudos Rurais). 624 p. 2015.

HESPANHOL, Antonio. N. **Manutenção e reprodução da pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas**. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária. Edição especial do XXI ENGA-2012. p. 1-17. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro. 2012.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Redefinição do conceito de urbano e rural**. 1983. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/redefinicao_urbano_rural_12_83.pdf>. Acesso em: 12 jan.2017.

IPEA. FJP. PNUD. **Desenvolvimento Humano para Além das Médias**. Fundação João Pinheiro. IPEA. Brasília. 2017. 128 p. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2017.

LADERCHI, Caterina R.; SAITH, Ruhi; STEWART, Frances. **Does it matter that we don't agree on definition of poverty?** A comparison of four approaches. Working Paper 107. Queen Elizabeth House, University of Oxford. 2003.

LAUBSTEIN, Fernanda C. **A Ruralidade Ontem e Hoje:** Uma análise do rural na contemporaneidade. Aurora. Ano V número 8 - AGOSTO DE 2011. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1277/1146>>. Acesso em: 25 abr.2017.

LAVINAS, Lena. **Pobreza e Exclusão:** traduções regionais de duas categorias de prática. Econômica. v. 4. n. 1. 2003.

LAYTON, Matthew L. **Quem se Beneficia do Bolsa Família?** Perspectivas a partir do Barômetro das Américas. Vanderbilt University. n. 47. 2010. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0847.po.pdf>>. Acesso em: 18 mar.2017.

LIMA, Luciana Leite; D'Ascenzi, Luciano. **Implementação de políticas públicas:** perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política. Curitiba. v. 21, n. 48, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 20 mai.2015.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: **Dilemmas of the individual in public services.** 1. ed. New York: Russel Sage. 299 p. 1980. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=cs_djgS5v-UC&pg=PA18&lpg=PA18&dq=The+fact+that+streetlevel+bureaucrats+must+exercise+discretion+in+processing+large+amount+of+work+with+inadequate+resources+means+that+they+must+develop+shortcuts+and+simplifications+to+cope+with+the+press+of+responsibilities&source=bl&ots=mJmZymCG3_&sig=QwGZfZ9Db0RNJIJWjd6UNa3qVSs&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CB8Q6AEwAGoVChMI4sLd_q3PyAIVxBGQCh0_jgY_#v=onepage&q=The%20fact%20that%20streetlevel%20bureaucrats%20must%20exercise%20discretion%20in%20processing%20large%20amount%20of%20work%20with%20inadequate%20resources%20means%20that%20they%20must%20develop%20shortcuts%20and%20simplifications%20to%20cope%20with%20the%20press%20of%20responsibiliti&f=false>. Acesso em: 12 ago.2015.

MARCUZZO, Juliana L. RAMOS; Marília P. **A Definição de Rural e Urbano e o Desenvolvimento Regional:** Uma Avaliação de Diferentes Metodologias de Classificação. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul. 2004. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2004/urbano/01.pdf>>. Acesso em 14 fev.2017.

MARQUES, Marta I. M. **O Conceito de espaço rural em questão.** Revista Terra Livre. São Paulo: AGB, n. 19. p.95-112. 2002.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Tópos.** Presidente Prudente. v. 4, n. 2. 2010. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

MELLO, Janine (Org.). **A Inclusão Produtiva Rural no Brasil Sem Miséria: O Desafio da Superação da Pobreza no Campo**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. n. 23. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2015. 160 p. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2017.

MENDRAS, Henri. **Sociologie de la campagne francaise**. Coll. Que sais-je, Paris: PUF, 1959.

MINAS GERAIS. Decreto NE nº 339, de 29 de junho de 2016. Cria Grupo Coordenador das ações de enfrentamento da pobreza no campo, no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 30 jun. 2016 Pág. 2 Col. 1.

_____. Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais. Volume I: Redução das desigualdades sociais e regionais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte. 105 p. 2016.

MINAS GERAIS. Resolução SEDESE n. 30, de 18 de agosto de 2016 que Institui a metodologia de funcionamento do Grupo Coordenador das ações de enfrentamento da pobreza no campo, no âmbito do Estado de Minas Gerais. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 18 ago. 2016. Pág. 41 Cad.1.

_____. Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais. Volume II: Diagnóstico Setoriais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte. 621 p. 2016.

_____. Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais. Volume III: Perfis Territoriais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte. 415 p. 2016.

_____. **Diagnóstico Multidimensional da Pobreza Rural**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 152 p. 2017.

_____. **Estratégia de Enfrentamento da Pobreza no Campo**. Versão Preliminar. Belo Horizonte. 49 p. 2017.

_____. **Mais IDH**. Construindo o desenvolvimento sustentável no campo. Secretaria de Desenvolvimento Agrário. 37p. 2015.

_____. **Perfil da Agricultura Familiar de Minas Gerais**. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. 41p. 2014.

MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina (Org.). **Ações de combate à pobreza rural: metodologia para avaliação de impactos** (IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.06). Brasília. 309 p. 2007.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. (IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.16). Brasília. 540 p. 2012.

_____. **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. (IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.17). Brasília. 540 p. 2013.

_____. **Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas**. (IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Edição Especial). Brasília. 172 p. 2011.

_____. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil** (IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.19). Brasília. 361 p. 2013.

_____. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de Casos** (IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.20). Brasília. 309 p. 2013.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. Revista Estudos Avançados. São Paulo: USP. vol. 16. n. 44. 2001.

NUNES, Emanuel M. SCHNEIDER; Sérgio. **Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: A Diversificação da Agricultura Familiar do Polo Açúcar-Mossoró (RN)**. Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 601-626. 2013. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/viewFile/82/62>>. Acesso em: 14 mar.2017.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo. **A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 65. n. 4. 2014. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/35540>>. Acesso em: 14 ago.2017.

PAMPLONA, João B. MACHADO; João G. R. **A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD**. Economia e Sociedade. Campinas, v. 17.

n. 1 (32), p. 53-84. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182008000100003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 14 mar.2017.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social**. Ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez. 2003.

PERA, Caroline K. L. ; BUENO, Laura M. de M. **Reverdo o uso de dados do IBGE para pesquisa e planejamento territorial**: reflexões quanto à classificação da situação urbana e rural. Cad. Metrop. [online]. v.18, n.37 p.722-742. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962016000300722&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 18 jan.2017.

PINTO, Nelson. G. M. **A Degradação Ambiental nos Municípios do Rio Grande do Sul e a Relação com os Fatores de Desenvolvimento Rural**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, RS. 2014.

PORTAL BRASIL. **Entenda o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Economia e Emprego. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/08/entenda-o-programa-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>>. Acesso em: 16 mar.2017.

REIS, Douglas S. **O rural e o urbano no Brasil**. Caderno de Geografia. Belo Horizonte. v. 15. n. 25. p. 77-92. 2005.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O Tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro. Garamond, 1999.

SANTOS, Laura Meneghel dos. **Inclusão Produtiva Rural no Combate à Pobreza: Possibilidades e Limites do Plano Brasil sem Miséria**. 2015. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning. 188 p. 2013.

SEGATTO, Catarina I. **Análise da implementação de políticas públicas**: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. Temas em Administração Pública. Araraquara, v. 4. n. 7. 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6189>>. Acesso em: 30 abr.2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2010.

_____. **O Desenvolvimento como expansão de capacidades.** Estado, Reformas E Desenvolvimento. Revista Lua Nova. n. 28-29 São Paulo, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016>. Acesso em: 03 fev.2017.

_____. **Social exclusion:** concept, application and scrutiny. Social Development Papers, 1. Asian Development Bank. Philippines. 2000.

SILVA, Sandro P. **A Agricultura Familiar e Suas Múltiplas Interações com o Território:** Uma Análise de Suas Características Multifuncionais e Pluriativas. (IPEA. Texto para discussão n. 2076). Brasília. 2015.

SILVA, José G. da. **O Novo Rural Brasileiro.** 2ª ed. Campinas: IE/UNICAMP. 1999.

_____. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro.** Estudos Avançados 15. n. 43. 2001. Disponível em: <<http://www.periodicos.usp.br/eav/article/viewFile/9821/11393>>. Acesso em: 09 fev.2017.

_____. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira.** Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia. 1996. 217p.

_____. **O Novo Rural Brasileiro.** 2ª edição. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia. 1999.

SILVA, José G. da; DEL GROSSI, Mauro E. **A evolução do emprego rural não-agrícola no meio rural brasileiro.** Seminário Internacional Campo-Cidade. Curitiba: PNUD, 1998.

_____. Evolução da renda nas famílias agrícolas e rurais: Brasil, 1992/97 **In. Anais do XXVII Encontro Nacional De Economia,** 1999, Belém - PA, Niterói – RJ: ANPEC - Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, v. I. p. 207-227, 1999.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil:** Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Caderno de Pesquisa. Campinas: NEPP, UNICAMP. n. 48, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2016.

RUA, Maria das G. **Análise de políticas públicas:** Conceitos Básicos. INDES. 1997. 19 p. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise depoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analise%20depoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em: 08 de agosto de 2016.

SILVEIRA, Fernando G. *et al.* **Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo**. Centro Internacional de Políticas Para o Crescimento Inclusivo, Brasília. 2016.

SIQUEIRA, Deis.; OSÓRIO, Rafael. O conceito de rural. In: GIARRACCA, Norma. (org.). **¿Una nueva ruralidad em America Latina?**. Buenos Aires: CLACSO. p. 67-79. 2001. Disponível em: < <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarraca.pdf>>. Acesso em: 07 de agosto de 2016.

SOARES, Sergei *et al.* **Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais**. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Brasília. 44 p. 2016.

SOROKIN, P.A.; ZIMMERMAN, C.C.; GALPIN, C.J. **Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano**. In: MARTINS, J. S. (Org). Introdução crítica a sociologia rural. São Paulo: Hucitec. p. 198-224. 1981.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre. n. 16. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 07 mai.2015.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados. 2002.

_____. **Nem tudo é urbano**. Ciência e Cultura. v.56. n. 2. São Paulo. 2004. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200016&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 jan.2017.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. In: **Estudos Avançados**. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. vol. 15. n. 43. São Paulo: IEA. 2001.

WALKER Robert; LAWSON, Roger; TOWNSEND Peter. **Responses to Poverty: Lessons from Europe**. New Jersey: Fairleigh Dickinson Univ. Press. 337 p. 1984.

WANDERLEY, M. N. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas** – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura. n. 15. p. 87-145. 2000.

WHITE, Howard N.; KILLICK, Tony. **African poverty at the millennium: causes, complexities and challenges.** Washington D.C.: The World Bank. 2001.

WORLD BANK GROUP. **Agriculture for Development.** World Development Report. 2008. 386p. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf>. Acesso em: 15 nov.2016.

_____. **Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality.** Washington DC. 2016. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>>. Acesso em: 05 ago.2016.