

“Boom” agrícola e persistência da pobreza na América Latina: algumas reflexões¹

José Graziano da Silva
Sergio Gómez E.
Rodrigo Castañeda S.
FAO - www.rlc.fao.org

Resumo

Este artigo está centrado em análises de alguns fatores que estariam ampliando a brecha entre o dinamismo de setores agropecuários e os avanços na redução da pobreza rural. Esta brecha é analisada em relação à capacidade que tiveram os distintos países estudados em avançar estas duas dimensões: pobreza e crescimento. Desse ponto surge a pergunta sobre quais são as formas de criar uma nova agenda de pesquisa e de discussão política, no quadro das atuais tendências do desenvolvimento agropecuário e rural na América Latina. Deste ponto de vista, no artigo fazemos referência à origem da hipótese inicial e apresentamos uma visão do impacto dos modelos de desenvolvimento sobre a pobreza rural que têm predominado na região. Em seguida, fazemos uma síntese dos principais resultados obtidos em cada um dos oito países onde se realizaram os estudos. Em terceiro lugar, apresentamos as principais conclusões. Por último, apresentamos a agenda de políticas públicas com aspectos importantes para superar situações de pobreza rural.

Palavras-chave: Agricultura, rural, pobreza, desenvolvimento, América Latina.

Resumen

“Boom” agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina: algunas reflexiones

Este artículo está centrado en el análisis de algunos de los factores que estarían ampliando la brecha entre el dinamismo del sector agropecuario y los avances en la reducción de la pobreza rural. Esta brecha es analizada en relación a la capacidad que tuvieron los distintos países estudiados en avanzar en estas dos dimensiones; pobreza y crecimiento. Desde aquí nace la pregunta sobre cuáles son las formas de crear una nueva agenda de investigación y de discusión política, en el marco de las actuales tendencias del desarrollo agropecuario y rural en América Latina. Desde esta óptica, el artículo hace referencia al origen de la hipótesis inicial, que plantea una visión sobre el impacto de los modelos de desarrollo sobre la pobreza rural que han predominado en la Región. Luego, se hace una síntesis de los principales resultados obtenidos en cada uno de los ocho países donde se realizaron los estudios. En tercer lugar, se presentan las principales conclusiones de este trabajo. Por último, se presenta la agenda de políticas públicas con aspectos claves para superar situaciones de pobreza rural.

Palabras clave: Agricultura, rural, pobreza, desarrollo, América Latina.

¹ Este artigo se baseia no capítulo final do livro: “Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural” de José Graziano da Silva, Sergio Gómez E. e Rodrigo Castañeda S. Editores. Publicado pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe, novembro de 2009. Para os leitores que se interessarem em aprofundar o tema, o livro se encontra disponível em: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/lanza.htm>. O livro inclui oito estudos de caso que correspondem à Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México, Nicarágua e Peru.

Abstract

Latin America's agricultural “boon” and persistence of rural poverty: some reflections

This article offers an analysis of some of the factors that appear to be widening the gap between the dynamic growth of the agricultural sector in parts of Latin America and progress in the reduction of rural poverty. The gap is analyzed through examining the capacity demonstrated by each of the countries studied to make progress in relation to both poverty reduction and growth. Out of this arises the issue of the shape of a new agenda for research and policy discourse in the context of current trends in agricultural and rural development. We refer first to the origins of the hypothesis behind the study, examining the impact on rural poverty of the various models of development that have prevailed in the region. Secondly, we provide a brief summary of the main results that have emerged from the eight countries studied. Thirdly, the main conclusions of the study are presented. Finally, proposals are made for national policies to overcome the various manifestations of rural poverty.

Keywords: Agriculture, rural, poverty, development, Latin America.

Hipótese inicial

A hipótese que guiou os estudos de caso em cada país teve como base os diferentes modelos de desenvolvimento do setor agropecuário e os impactos que teriam sobre os níveis de pobreza rural.

Tem se defendido que durante a vigência do modelo de crescimento para dentro, que corresponde ao processo de industrialização para substituir a importação, a agricultura teve um papel subordinado. Esta subordinação foi representada pela produção a preços que permitiram aos setores urbanos ter acesso aos alimentos com salários compatíveis com a capacidade de remuneração da indústria nascente. Ainda foram estabelecidas políticas que fixaram um salário mínimo aos trabalhadores urbanos. Assim se explica que os governos aplicaram políticas que fixaram preços aos produtos agropecuários alimentícios em um nível relativamente baixo, o que explicaria também o lento crescimento da produção agropecuária.

A implementação deste modelo significou o abandono, por parte dos governos, da preocupação pelo desenvolvimento rural. Assim, a população rural vivia em condições de pobreza que se expressava em baixos índices de alfabetização, salubridade, escolaridade, moradia e emprego. Estas condições explicam o intenso êxodo rural para as grandes cidades que ocorreram naquela época. No final da década de 1960, quando se denunciava as crises do modelo de industrialização, se constatava um atraso na estrutura agrária que predominava na América Latina. A estrutura agrária predominante continuava sendo o complexo latifúndio-minifúndio, que consistia em uma estrutura agrária altamente concentrada e uma fragmentação dos pequenos proprietários e dos minifundiários com pouca terra².

Desta maneira, o custo que o setor agropecuário teve que pagar, em seu conjunto, foi transferido para os setores com menos capacidade de pressão, para os camponeses e

² Este diagnóstico foi demonstrado por numerosos estudos, entre os quais se destaca o trabalho do Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) Uma síntese deles se encontra em: Solon Barraclough y Juan Carlos Collarte. *El Hombre y la Tierra en América Latina. Síntesis de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú.* Editorial Universitaria, Santiago de Chile 1971.

assalariados rurais. Isto explica³ que uma parte importante da persistência da pobreza rural é consequência direta da vigência deste modelo de desenvolvimento.

Com a implementação do modelo neoliberal e a ampliação do processo de globalização, as restrições para importar e exportar diminuíram e produziram importantes modificações na economia. No caso do setor agropecuário, definiu-se que este deveria encontrar uma nova estrutura produtiva, em função das vantagens comparativas que tem cada um dos países, que seriam transmitidas através de mudanças dos preços. Em função destas vantagens, cada país deveria especializar-se em produzir somente produtos com os quais pudesse contar com vantagens e inserção no mercado internacional, gerando excedentes que lhe permitissem, por sua vez, importar desde outros países aqueles produtos que precisassem, a um preço inferior ao que poderia ser produzido internamente. Assim, se estabelece o modelo agroexportador que predomina atualmente na América Latina.

Instalado o novo modelo, poderia se supor que ao remover a base estrutural que explicava a pobreza rural no modelo anterior, se poderia avançar na sua redução significativa. Esta é a base da hipótese que serviu de guia ao conjunto dos estudos realizados.

Cabe notar que nos anos 2003 a 2007 registrou-se uma tendência de aumento na taxa de crescimento agropecuário com uma média de 4,8% anual, situação que provavelmente pode ser restringida com a atual crise global, de acordo com a CEPAL.

Condicionantes do emprego rural

Uma das variáveis que aparece como determinante na transmissão do dinamismo do setor agropecuário para as famílias mais pobres são as condições do mercado de trabalho rural, que atuam como uma barreira ou como uma saída das distintas situações de pobreza rural. Por exemplo, o caso do Brasil mostra que a evolução da renda entre 1995 e 2006 segue a mesma linha da evolução da Nicarágua, onde a metade do mercado de trabalho rural consiste em trabalho não qualificado que usualmente não são bem remunerados.

Dessa forma, os estudos realizados apresentaram evidências sobre o fato de que existiria impacto na superação da pobreza nas regiões com presença de mecanismo de geração de emprego. Por tal motivo, o mercado de trabalho merece especial atenção como um dos condicionantes de emprego:

- Emprego assalariado, crescente predominância dos assalariados temporais, em detrimento dos permanentes.
- Ocupação sem remuneração monetária nos segmentos da agricultura e de subsistência.

O sentido de incorporar este tema em forma sistemática obedece a necessidade de contar com antecedentes que permitam formular políticas públicas de emprego e ocupações que sejam pertinentes e que conduzam à redução da pobreza rural. Sem dúvida, para isso existe a necessidade de caracterizar o emprego rural permanente e temporal, abordando novas

³ Ver, entre outros: Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo Veintiuno Editores. México, D.F., 1971; Celso Furtado. Economic development of Latin America, Cambridge, Cambridge University Press. 1970; Raúl Prebisch, R. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Boletín económico de América Latina, Vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, febrero. 1962; Valpy FitzGerald. La CEPAL y la teoría de la industrialización Saint Antony's College, Oxford, Revista de la CEPAL. Edición especial "CEPAL cincuenta años", Santiago, 1998.

realidades como a incorporação da mulher ao mercado de trabalho com o avanço das restrições ao trabalho infantil.

Por outra parte, parece necessário acompanhar este nível de análise com uma abordagem sobre as principais instituições que são relevantes para a superação da pobreza, entre elas:

- a) o nível de informalidade do emprego rural;
- b) a existência ou não do salário mínimo e a fiscalização de seu cumprimento;
- c) a possibilidade de estabelecer sindicatos representativos e de estabelecer negociações coletivas;
- d) as formas ou modalidades de contratação (por jornada, empreitada ou tarefa);
- e) a cobertura dos sistemas de segurança social.

Esta lista não é exaustiva, mas reúne os principais aspectos que devem ser abordados em análises da institucionalidade do trabalho, desde o ponto de vista que resulta determinante na formulação de políticas públicas destinadas a superação da pobreza rural.

Principais conclusões

À continuação, analisamos os antecedentes da natureza do *boom* agropecuário e o impacto que teve sobre a pobreza rural. Para este último, fazemos um agrupamento de países, de acordo aos resultados dos estudos de caso, e uma apresentação dos fatores identificados como determinantes da superação da pobreza rural.

O Boom Agrícola

Uma das principais conclusões dos estudos de caso é que, efetivamente, pode-se observar um crescimento significativo da produção agropecuária, mas esta se encontra concentrada em algumas regiões, em determinados produtos e vinculados aos produtores com acesso a mercados externos.

Os países estudados mostram a evidência desta dinâmica. Na Argentina, por exemplo, podemos destacar a região dos pampas e – em menor medida - a região Norte, com predomínio da soja, centrado em produtores médios e, fundamentalmente, grandes, que mediante a modalidade dos “*pool* de plantio” têm realizado fortes investimentos, introduzindo novas tecnologias. Esta produção está destinada aos mercados externos.

No Brasil destaca forte crescimento na região Centro-Oeste e em menor medida na região Sul, com três produtos que se sobressaem: algodão, soja e frango, com empresários que usam tecnologia de ponta e que destinam estas produções aos mercados externos.

No caso do Chile, o forte dinamismo produtivo se observou nas regiões localizadas na zona central, com predomínio da produção de frutas, hortaliças (fresca e processada) e sementes por médias e grandes empresas articuladas em cadeias produtivas e de serviços mais amplos. O conjunto desta produção também é destinado ao mercado externo.

No caso da Colômbia, não se realizou uma análise detalhada em escala regional, mas o que fica claro é que, longe de um crescimento da produção agropecuária, se observou um crescimento baixo e instável e que o narcotráfico e a guerrilha são obstáculos ao desenvolvimento do país em geral e ao campo em particular.

No caso da Guatemala, também se observa um crescimento importante em certas regiões do centro, particularmente na produção para a exportação de hortaliças e cana-de-

açúcar, e no altiplano, onde se produz café, também para a exportação, mas se trata de uma “produção gourmet” (para diferenciá-lo de “commodity”) produzida por pequenos agricultores.

No caso do México, igualmente se observa um crescimento importante, mas restringido a determinadas zonas, que se estima em 500.000 hectares, como a região noroeste, que produz frutas e hortaliças destinadas ao mercado externo, onde participa um número cada vez menor de produtores bem-sucedidos.

Igualmente no caso de Nicarágua há um setor emergente nas regiões do Atlântico Sul e Centro, especializado na exportação de produtos lácteos vinculados aos investimentos estrangeiros. Também se constatou o dinamismo na produção de gergelim por parte de pequenos produtores destinada a nicho de mercados (“comercio justo” com produção orgânica) nas planícies do Pacífico e no trópico seco do ocidente do país.

Finalmente, no Peru, se observa o mesmo modelo. O crescimento centrado fundamentalmente na região costeira, onde médios e grandes proprietários produzem hortaliças e frutas, todos eles destinados ao mercado externo.

Portanto, como pode-se observar nestes estudos, há efetivamente um dinamismo da produção agropecuária, em que, de acordo ao modelo de desenvolvimento vigente, está concentrado nas regiões onde cada país conta com vantagens naturais para produção e, em outros casos, onde foi obrigado a criar vantagens competitivas, mas sempre orientadas para o mercado externo. Na maior parte dos casos, quem participam desses processos são produtores médios e, preferencialmente, grandes, com algumas exceções, como o caso indicado dos cafeiteiros na Guatemala e os produtores de gergelim na Nicarágua.

Desta forma, não é possível estabelecer que exista relação direta entre produção agrícola e diminuição da pobreza rural nas regiões estudadas, diferentemente de outras regiões do planeta como China e Índia, como tem sido demonstrado por Alain de Janvry ao comparar o índice de redução de pobreza e o de índice de valor agregado por trabalhador agrícola em distintas regiões do mundo⁴. Por outra parte, o emprego agrícola, mesmo que tenha sido uma das maiores fontes de redução da pobreza, não estaria cumprindo com as necessidades mais básicas de renda para as famílias pobres, por causa da precariedade dos empregos e, muitas vezes, da mal remuneração, situação que acontece em muitos países da América Latina. É por esse motivo que o problema vai além do crescimento econômico e requer uma estratégia de desenvolvimento integral.

Neste sentido, o que é possível apresentar, à luz dos resultados dos estudos, é a necessidade de incorporar às políticas agrícolas dos estados nacionais aspectos que abordem os fatores condicionantes da pobreza. Ao nosso juízo, a agricultura como saída da pobreza precisa de um Estado forte com mecanismo que regulem as imperfeições do mercado de trabalho. Esta foi outra das situações comprovadas pelo estudo: se o *Boom* agropecuário gera emprego, o impacto é positivo na redução da pobreza rural. A atual crise é geradora de oportunidades importantes neste sentido sobre todo o que poderíamos chamar “uma revalorização e questionamento do papel do Estado”.

Outra reflexão que surge dos resultados dos estudos é que a própria existência do *Boom* agrícola também deve ser matizada. É certo que existiu um crescimento da produção de certos produtos, sobre todo em alguns países, mas ele ocorre no contexto da incerteza sobre o alcance dos efeitos de diferentes crises que se encontram em desenvolvimento. Por um lado, a crise derivada da elevação dos preços dos produtos agropecuários; por outro, aquela ligada ao tema ambiental do aquecimento global; e finalmente; a crise financeira global em curso. Este conjunto de situações gera um clima de incertezas e de vulnerabilidade, que é necessário considerar na análise.

⁴ Ver: Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet. Agricultural growth and poverty reduction: Additional evidence, Preparado para World Bank Research Observer, Mayo 2009.

Portanto, não só é de interesse analisar os efeitos de um *Boom* agrícola como meio de superação de pobreza, mas também os efeitos que tem a característica de instabilidade deste tipo de crescimento, gerando em si mesmo uma situação de vulnerabilidade e um fator de empobrecimento dos espaços rurais que dependem desta atividade.

A Pobreza Rural

Em primeiro lugar, são analisarmos os números globais da região, a evolução da pobreza tem sido positiva, já que está diminuindo. No entanto, ela se mantém alta. De acordo à CEPAL, em 2008, havia 34 milhões de indigentes no setor rural da região. Por sua vez, a magnitude da pobreza rural tem variações importantes nos diferentes países. Enquanto se situam em torno de 10% da população rural em alguns países, em outros alcança quase 80%.

Estas variações estão refletidas nos estudos e mostram que se produziu uma forte redução dos números da pobreza tanto em escala nacional como no setor rural. Em geral, como já foi dito anteriormente, este impacto tem mais relação com a amplitude dos programas sociais e gasto público que com o aumento da produção em um contexto de alta de preços agropecuários.

Para efeito de análise, a seguir são apresentados antecedentes sobre a evolução da pobreza, agrupando os países estudados de acordo com as evidências que conseguiram mostrar os principais fatores determinantes da pobreza rural.

a) Grupos de países

Do conjunto de estudos pode-se observar várias situações que, de acordo com a informação coletada, podemos dividir em dois grandes grupos. O primeiro consta de dois países onde pode se concluir que a pobreza rural tem diminuído, ainda que não se tenha antecedentes que indiquem que tenha sido por efeito direto da agricultura: Guatemala e México. O segundo grupo conta com informações que permitem afirmar que a pobreza efetivamente tem diminuído, e onde pode se encontrar uma vinculação com o resultado do setor agropecuário: Brasil, Chile e Peru. Por outro lado, existe alguns países sobre os quais não foi possível conseguir informações que permita uma visão direta e clara sobre a situação da pobreza rural: casos da Argentina, Colômbia e Nicarágua.

No caso de Guatemala e México, a redução da pobreza rural tem sua origem em novos padrões de migrações da população rural, que se separa das modalidades tradicionais. Trata-se de migrações temporais, em que os imigrantes mantiveram um vínculo com o lugar de origem, no qual está parte do grupo familiar, e eles migram para outros lugares rurais ou urbanos, dentro de seus países ou fora deles, desde onde enviam sistematicamente dinheiro. Em outras palavras, se produz uma dissociação entre o mercado onde se gera o ingresso e onde se realiza o consumo.

Esta é a situação que se encontra na base das remessas, as quais tem uma particular importância no caso destes dois países, Um número demonstra a importância deste tema: na Guatemala as transferências diretas (remessas) que se enviam desde os Estados Unidos equivalem a 2/3 do total das exportações do país. Finalmente deve-se registrar que, no caso do México, as famílias rurais são cada vez menos dependentes da renda proveniente da agricultura.

No próximo ponto serão analisados, em separado, os principais componentes que condicionam as possibilidades de saída da pobreza rural.

Os casos que apresentam antecedentes mais claros são Brasil, Chile e Peru. No caso do Brasil, a pobreza se reduz em todo o país, mas com mais força nas regiões Centro-Oeste e

Sul. No caso do Chile a redução também é na Zona Central. Finalmente, no Peru, a redução da pobreza se concentra na região costeira, especialmente no sul, e, em menor medida, na selva.

Nos três casos, a pobreza rural persiste com maior força em regiões específicas, no caso do Brasil, a pobreza segue concentrada na região Nordeste; no Chile, o estudo demonstra que se manteve em níveis mais altos na região sul; e, no Peru, é na zona da serra. No caso dos últimos dois países, são regiões onde se concentra a população indígena, que tem sido historicamente discriminada.

Quando são analisadas as causas da diminuição da pobreza, no caso do Brasil, os elementos que explicam esta situação são, em primeiro lugar, a extensão dos benefícios dos programas regulares da previdência social para o campo e, em segundo lugar, a importância dos programas de transferências condicionadas, como por exemplo o programa Bolsa Família.

No caso do Chile, a principal causa da diminuição da pobreza rural da zona Central e em todo o país, com diferentes intensidades, são os subsídios monetários que o governo transfere aos pobres rurais através de múltiplos programas, que efetivamente se encontram enfocados nos setores mais carentes. Observa-se que em nenhum dos dois casos o fator que explica a diminuição da pobreza rural foi consequência do *Boom* agrícola.

Por outra parte, existem alguns países onde não foi possível estabelecer claramente o nível de vínculo entre pobreza e crescimento agropecuário. Em alguns deles, como a Argentina, a carência de informação oficial foi a principal causa; em outros, como Colômbia e Nicarágua, as análises não permitiram uma conclusão.

Apesar disto, os estudos permitem estabelecer algumas reflexões sobre o tema. No caso da Argentina, mesmo que não exista informação oficial que permita considerar isoladamente a pobreza rural da pobreza em geral, o estudo permite inferir que, desde o ponto de vista do crescimento, os eventuais efeitos positivos do aumento da produção da soja poderiam ter diminuído os conflitos sócio-políticos que têm tido como epicentro esta atividade produtiva e que tem afetado este país. Entretanto, temos que registrar que, desde o começo dos anos 2000, começaram programas de transferências condicionadas em algumas regiões, que tiveram impacto positivo no nível da renda dos pobres rurais.

O caso da Colômbia mostra que os conflitos que caracterizam este país têm motivado importantes deslocamentos de populações rurais das zonas de conflito para outras áreas, que tem como efeito indireto a diminuição da pobreza rural.

A Nicarágua, por sua parte, se caracteriza pela vulnerabilidade de sua economia frente aos desastres naturais, como o a Furacão Mitch (1998), e à variação dos preços internacionais, como foi a crise do preço do café (2000). Além disso, não se tem priorizado uma política de a superação da pobreza rural.

Por tudo isso, é prioritário buscar os caminhos para aprofundar as análises de caráter conclusivo em cada um dos casos.

b) Fatores vinculados à superação da pobreza rural.

Como já apontado anteriormente, os principais fatores determinantes na superação da pobreza rural são transferências de renda, melhor funcionamento do mercado de trabalho e apoio à pequena agricultura.

- Transferências

As transferências são a entrega de recursos por parte do Estado a grupos em situação de pobreza. Podemos distinguir pelo menos três tipos:

Transferências simples. trata-se de um montante periódico de dinheiro entregue pelo governo às pessoas que se encontram em condições de pobreza. Normalmente correspondem a

famílias ou pessoas que se situam em condições que as instituições dos governo definem como pobres e indigentes.

Transferências condicionadas. Estes programas ganharam notoriedade a partir de meados da década de 1990 na América Latina e constituíram uma inovação no âmbito dos planos de luta contra a pobreza. Em primeiro lugar, não adotaram o modelo do seguro social e seu esquema contributivo, em segundo lugar significaram um distanciamento da prática dominante até então de simples entrega de cestas básicas de alimentos. Como seu nome indica, estes programas se caracterizam por exigir o cumprimento de certas condições por parte dos beneficiários como, por exemplo, a frequência escolar por parte das crianças, controles médicos periódicos ou o cumprimento de certos requerimentos nutricionais.

Programas de seguridade social. O principal programa de seguridade social que opera na América Latina é o brasileiro. Esta assistência social serve a todos que necessitam. Trata-se do pagamento mensal de um salário mínimo a todo adulto maior de 65 anos e pessoas com necessidades especiais que comprovem não ter condições de ganhar seu sustento. O trabalhador rural foi incluído no sistema de seguro social em 1991, com caráter de contribuição obrigatória. Este sistema tem uma estabilidade maior que as outras transferências na medida em que têm continuidade com respaldo legal.

- Remessas

As remessas são contribuições dos emigrantes temporários que se encontram em países desenvolvidos, particularmente nos Estados Unidos, enviadas a seus lares de origem, sejam urbanos ou rurais. A importância que as remessas internacionais têm na economia dos países e na renda familiar dos lares pobres é considerável. Em 2006, as remessas enviadas aos países latino-americanos superaram os 60 bilhões de dólares, cifra que se triplicou em relação a 2001, devido fundamentalmente ao aumento da emigração⁵. Esta cifra, que provem fundamentalmente de dentro dos Estados Unidos, é superior a todo o investimento estrangeiro direto e também a toda a assistência oficial para o desenvolvimento que a região recebeu em seu conjunto. Segundo a CEPAL, cerca de 54 % do montante das remessas se concentraram no México e no Istmo Centro-americano e 31 % na América do Sul⁶. Em alguns países podem chegar a representar a principal fonte de divisas e uma porcentagem importante do PIB. Por exemplo, no Haiti representam cerca de 29 % de seu PIB e, em Honduras, o valor equivale a 25%.

Dada a profundidade da crise em que vivem hoje os países mais desenvolvidos (e que certamente terá impacto na América Latina) é importante destacar o efeito que terá nos lares pobres que deixarão de receber ou receberão menores remessas pelo desemprego dos imigrantes nos países de destino. Segundo o BID, entre 2007 e 2008, as remessas já diminuíram em termos reais em quase 2 %, e numa estimativa para 2009 esta cifra aumentou cerca de até 13 %.

- Mercado de trabalho

Dentro do mercado de trabalho assalariado é necessário distinguir entre os assalariados agrícolas, que trabalham no mundo das empresas agrícolas, daqueles que trabalham também

⁵ Solimano, A., Allendes, C. (2008): Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana. Serie de la CEPAL, No. 59 Macroeconomía del desarrollo. CEPAL, Santiago.

⁶ CEPAL, (2006): Op. Cit.

como assalariados em setores de agricultura camponesa e aqueles que trabalham como assalariados em empregos rurais não agrícolas.

Com relação aos assalariados em empresas agrícolas, em países como Chile e México constata-se a presença deles dentro dos grupos que se encontram em situação de pobreza. Por sua vez, em setores da agricultura camponesa, também contratam-se assalariados, fundamentalmente como temporários, mas são muito mal remunerados. Nos países andinos, a maioria dos pobres rurais trabalha na agricultura familiar.

Quanto aos empregos rurais não agrícolas, temos que destacar que, ainda que eles tenham uma importância cada vez maior em relação à renda agrícola, eles encontram-se muito ligados às atividades propriamente agrícolas. Em outras palavras, uma proporção significativa destes empregos não agrícolas se torna possível a partir da demanda em consequência dos empregos agrícolas.

Por outro lado, temos aqueles que têm ocupação em setores da pequena agricultura e da agricultura de subsistência. A discussão acerca da vigência da agricultura familiar camponesa deve situar-se na realidade que se vive na América Latina na atualidade. As teorias que assinalavam a desaparecimento do campesinato como resultado do desenvolvimento do capitalismo no campo têm sido superadas pela realidade. Atualmente, subsistem amplos grupos complementando suas rendas com outras atividades, sejam produtivas ou de serviços ou no mercado de trabalho. A realidade é que existe um grupo numeroso de agricultores familiares na região e que sua vigência depende, em grande parte, das políticas públicas que se possam formular e implementar para apoiar este setor. Isso porque é tão clara a constatação de sua existência e de que a simples o crescimento dos setores mais dinâmicos e modernos se tem causado o progresso e o desenvolvimento da agricultura familiar.

Papel da agricultura na redução da pobreza rural

Se o papel que a atividade agropecuária pode desempenhar tem se relativizado em relação à superação da pobreza rural, perante a importância que vão assumindo as transferências em suas diversas formas e as rendas rurais não agrícolas, é necessário assinalar que esta continua sendo uma atividade que está na base das condições para superação da pobreza rural, pela importância que tem o emprego rural e, em particular, a ocupação agrícola na maioria dos países da região. Segundo as últimas cifras da publicação do Banco Mundial *World Development Report*: cerca de 75 % dos pobres vivem em zonas rurais e a maioria deles ainda depende da agricultura para sua subsistência.

Isto é uma contradição em relação à tendência que temos presenciado nos últimos anos e que é comprovada pelos estudos; a urgência de reduzir a pobreza induz os governos a abandonar a agricultura como instrumento de redução de pobreza, privilegiando os programas de transferência de ingressos, tal como foi colocado anteriormente, não se trataria de iniciativas excludentes mas de planejar programas mais integrais com componentes de produção agrícola e complementos nos ingressos.

Também deve-se destacar o papel da agricultura de subsistência como suporte amortecedor para situações de vulnerabilidade social em época de crises econômicas, onde um dos efeitos mais clássicos é a perda do emprego formal. Sobre este ponto é necessário mencionar que, na grande maioria dos países da América Latina, a perda do emprego também traz como consequência a vulnerabilidade social, que se manifesta em menor acesso à saúde e previdência social, entre outras. De tal forma, a existência de agricultura de subsistência, sobretudo em territórios deprimidos, serve como um sistema de segurança social e um lugar de refúgio para alguns membros dos lares mais pobres. Esta função cobra maior importância ao comprovar que os programas de assistência do Estado não estão planejados para funcionarem em momentos de crise. Nos deparamos, no entanto, com um conceito de agricultura de

subsistência residual, no qual se agrupam e associam uma série de atividades tanto agrícolas como não agrícolas, mas que não são sujeitos de programas de apoio ao fomento produtivo.

A agricultura é um lugar de resistência ou um "colchão" para os lares rurais pobres, no qual se refugiam em períodos de crises quando não há emprego ou este se torna escasso. Muitas vezes, em situações de crise, os governos não tem capacidade de responder porque sua economia também se fragiliza. Por isso, deve-se fomentar a agricultura de autoconsumo, mas não pensando que isto vai conseguir fazer com que os pobres saiam de sua situação de pobreza, senão como algo que diminui em parte a vulnerabilidade de estes lares pobres frente a uma crise. Este contexto de crise global e instabilidade dos mercados faz necessário voltar a dar maior atenção à segurança alimentar, tema fundamental nos anos 1970 e 1980, e que de certa forma foi perdendo a atenção dos governos nos últimos anos, ao privilegiar o modo agroexportador vigente.

De qualquer maneira, continua vigente a idéia de que o desempenho da agricultura permanece fundamental para reduzir a pobreza rural na América Latina e no Caribe. Mais ainda quando a América Latina está sendo vista como uma parte da solução aos problemas de alimentação de outras regiões do planeta. Desta maneira, uma das conclusões desta pesquisa é que o apoio e expansão da produção da agricultura familiar serve não somente para assegurar a disponibilidade de alimento de forma imediata, mas também como uma forma de compensar a falta de sistemas de proteção social, ou de apoio como os seguros de desemprego, para segmentos extremamente pobres do campo.

Agenda de políticas públicas

Tal como se colocou no início deste artigo, questionamos quais seriam os novos temas de uma agenda política que priorize a diminuição da pobreza rural num contexto de agricultura moderna. Depreende-se desta pergunta que muitas políticas agrárias e rurais atuais são ainda reflexo de uma situação que existiu no passado, mas que perdeu vigência na medida em que tem surgido uma nova realidade no campo e no funcionamento dos sistemas agro-alimentares da América Latina. Isto reforça a idéia de que é necessária uma nova geração de políticas que se ajuste a esta realidade emergente.

Deste modo, os resultados do projeto sugerem avançar em algumas políticas públicas que sejam particularmente relevantes para abordar os temas apresentados. A seguir se apresentam alguns elementos que deveriam servir como insumos para a elaboração de uma agenda de apoio às políticas públicas que tenha impacto na superação da pobreza rural e outros temas que ainda precisam fazer parte de uma agenda de pesquisa.

1. Agenda de apoio às políticas públicas

a. Apoio aos programas de transferência de renda

A importância destes programas na diminuição da pobreza rural recomenda sua ampliação a países nos quais ainda não existem ou nos quais ainda tem um alcance muito reduzido. Seu impacto é maior na medida que focalizamos os recursos dirigidos às populações mais pobres.

Ao mesmo tempo, é importante fazer menção à necessidade de coordenar e integrar na formulação dos programas de transferência de rendas componentes de nutrição, saúde, e educação como base de uma política de proteção social. Isto já foi ratificado nos estudos e seminários realizados pela FAO sobre este assunto (Seminário de Programas de Transferência Condicionada 2006, 2007 e 2008), e se enquadram nos princípios do direito à alimentação. Os

efeitos deste tipo de iniciativas é maior ainda, pois conseguem potencializar o desenvolvimento dos espaços locais, incentivando a agricultura familiar e a produção local.

Ao mesmo tempo, a universalização dos programas de pensões sociais tem um grande impacto, principalmente se considerarmos que a população rural da América Latina mostra altos níveis de envelhecimento. Seria interessante analisar sua implementação e os custos de programas deste tipo, como aqueles já implementados no Brasil, México e Peru, para que possam ser replicados em outros países.

b. Programas para pequena agricultura

A crise financeira abre uma oportunidade para promover políticas orientadas a fomentar a produção de alimentos básicos, assunto no qual a agricultura familiar tem experiência e cujas capacidades atualmente encontram-se subutilizadas. O projeto e a aplicação de políticas de apoio à pequena agricultura - que considerem o ciclo produtivo completo - são necessários para ajudar a aliviar a pobreza rural.

Programas que considerem o abastecimento de insumos, crédito, assistência técnica e comercialização são necessários naqueles países onde existem setores campestres significativos. A possibilidade de promover relações com as cadeias produtivas é uma alternativa que deve-se explorar, pois embora exista uma lógica que tende a marginalizar os pequenos produtores destas cadeias; uma política pública poderia amenizar esta tendência.

Uma política de estímulo à agricultura familiar deveria considerar aspectos como: acesso ao crédito rural com juros baixos, desenvolvimento tecnológico para reduzir a dependência de derivados do petróleo, fomento à produção de sementes produzidas localmente, compras públicas que garantam mercados locais aos agricultores familiares, resgate de produtos tradicionais e acesso a terra, entre outros⁷.

Da mesma forma, os programas de subsistência, mediante o apoio à instalação de hortas nos lares rurais pobres, costumam ter um custo relativamente baixo, em relação ao impacto no alívio do fome e das escolas que marcam o futuro das crianças.

O impacto destas políticas na alimentação do grupo familiar (com uma importância especial no caso das crianças) tem sido amplamente demonstrado. Além disso, num cenário de instabilidade de preços (com tendência à alta), a agricultura de subsistência não é exclusividade de áreas rurais. Conceitos como a agricultura urbana ganham mais sentido como uma alternativa para melhorar a qualidade de vida das populações mais pobres e vulneráveis. O fomento da produção de alimentos pode chegar a representar uma contribuição importante à renda familiar, reduzindo os custos do lar em frutas, vegetais, e algumas formas de proteína vegetal e animal.

c. Melhoria nas condições de trabalho

As políticas públicas que incidem no funcionamento do mercado de trabalho deverão contar com regulamentos que forneçam possibilidades para equilibrar a assimetria que os empregadores tem sobre a força de trabalho e a necessária formalização das relações de trabalho para que os trabalhadores rurais possam sair de sua condição de pobreza. Neste sentido, poderiam ser favorecidas iniciativas que facilitassem a organização sindical.

Estas políticas devem considerar também a sazonalidade do trabalho agrícola, como uma característica própria deste, e não como uma desocupação transitória. A temporalidade é uma característica deste mercado de trabalho.

⁷ Para maiores detalhes vide Documento de trabalho FAO, José Graziano Da Silva “Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas” Janeiro 2009.

2. Agenda de temas que requerem mais pesquisa

Por outro lado, os trabalhos realizados sugerem que existem diversos temas que devem ser aprofundados. Entre eles, identificar uma nova unidade de análise que ajude a compreender as diferenças regionais no interior dos países; descompor conceitos genéricos demais como “lares rurais pobres” e “atividades rurais não agrícolas” e o funcionamento do mercado de trabalho rural.

a. Uma nova unidade de análise que ajude a compreender as diferenças regionais no interior dos países

Os antecedentes mostram que existe uma necessidade de determinar unidades de análise que permitam dar conta das especificidades que se encontram em cada país, onde a variável regional deve estar presente. Neste sentido, é importante reconhecer a limitação que tem as fontes secundárias, que embora não sejam menos importantes, foram utilizadas na maioria dos casos. Uma análise da composição e mudanças nos lares mais pobres, através do uso das enquetes domiciliares, deveria considerar uma aproximação às diferenças regionais já analisadas. Isto se faz necessário uma vez que o contexto regional em que se encontram estas famílias, seja em regiões dinâmicas ou em regiões estagnadas, é fundamental para entender os fatores que são determinantes na permanência de situações de pobreza ou na saída desta condição.

b. Aprofundar o conceito genérico de “lares rurais pobres”

O ciclo de vida das famílias alude a diversas fases ou etapas pelas quais costumam passar os arranjos familiares, desde a constituição de um núcleo inicial (casal com ou sem filhos, principalmente, porém não exclusivamente), passando por distintos momentos de mudança de acordo com o crescimento do grupo inicial e as idades de seus membros, até a devolução do mesmo núcleo ou sua dispersão em novos núcleos e arranjos familiares.

Se faz necessário expandir o conceito dos “lares rurais pobres”, devido ao fato de que as categorias atuais de pobreza mostram dificuldades para entender a dinâmica da condição de pobreza, assim como o tipo de políticas que são necessárias para superar essa mesma condição. Para isto deve-se elaborar uma tipologia de lares rurais pobres, que possibilite a identificação e a descrição dos principais grupos que devem ser sujeitos prioritários de diferentes tipos de políticas.

Assim, por exemplo, para grupos pobres assalariados se devem elaborar políticas que priorizem sua inserção no trabalho na medida em que as estratégias de vida que eles desenvolvem dependam fundamentalmente do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, para aqueles pobres que são produtores comerciais ou de autoconsumo, devem-se propor políticas que enfrentem esta realidade. Por último, deve-se planejar políticas basicamente sociais para aqueles que não têm capacidade de gerar rendas autônomas.

c. Aprofundar o conceito genérico de “atividades rurais não agrícolas”

Também se faz necessário definir as atividades rurais não agrícolas num conjunto de tipos de atividades que permita aprofundar seu conhecimento. Este esforço deve permitir a distinção do grau de relação que tem a atividade com aquelas diretamente agrícolas: deve-se distinguir aquelas que geram insumos para a produção agrícola; as que agregam valor à produção primária, por exemplo para a agroindústria; as que podem ser consideradas serviços para a produção, como o transporte, áreas irrigadas etc.

Outra categoria deveria considerar os serviços sociais que se oferecem no meio rural, como a administração municipal, os serviços educacionais, de saúde, moradia, etc. Também deve-se detectar aqueles empregos ligados à manutenção da infra-estrutura, como a manutenção de estradas e obras públicas em geral. Também, existem atividades produtivas e de serviços ligadas a outras atividades, como a pesca, a mineração e atividades extrativistas. Dentro desta última existem diversas atividades que se desenvolvem no meio rural, nos cursos de rios que se referem à exploração de áridos e de canteiras.

Por outro lado, se faz importante avançar no que já se conhece⁸ sobre ERNA (Empregos Rurais não Agrícolas), e mais especificamente, o emprego não agrícola residencial rural (ENARR)⁹. Até agora, os estudos tem demonstrado que a educação determina a participação e o êxito no emprego e renda: uma maior qualificação tende a significar mais emprego assalariado não agrícola em ocupações/serviços melhor remuneradas(os). Os mais educados, por exemplo, tendem a evitar o emprego assalariado agrícola e gravitam em torno ao emprego assalariado não agrícola e secundariamente ao emprego autônomo não agrícola. Também se destaca o acesso a infra-estrutura (estradas, eletricidade e água potável) e a proximidade de cidades.

Os resultados dos estudos sugerem implicações de políticas e programas. Primeiro, as políticas destinadas ao setor rural devem orientar-se para propiciar tanto os incentivos que estimulam os lares a participar em empregos rurais não agrícolas, como as capacidades reais dos lares para responder a esses sinais. Em segundo lugar, para fomentar o ENARR, será fundamental remover o forte viés agropecuário que caracteriza as políticas de desenvolvimento rural, e adotar uma postura de promoção do desenvolvimento territorial e do conjunto da economia rural. Além disso, deve-se assumir um tratamento diferenciado das zonas rurais mais ricas e das mais pobres. Por sua vez, os governos locais e as instâncias de concertação de atores locais sociais e econômicos podem cumprir um importante papel na sua promoção.

Resumindo, é fundamental avançar no recorte que se conhece normalmente como atividades rurais não agrícolas, como condição para avançar no conhecimento da pobreza rural para poder propor políticas adequadas para sua superação.

d. O funcionamento do mercado de trabalho rural

A importância de aprofundar o conhecimento deste tema reside nos mercados. Deixar que funcionem auto-regulados, pode trazer consequências indesejadas no campo social, econômico e político. O funcionamento do mercado de trabalho e a institucionalidade que o regula devem ser aprofundados. Elementos como a organização sindical no meio rural e a possibilidade de participar em negociações coletivas se tornam crucial na capacidade de obter melhores rendas e condições de trabalho. Por um lado, se coloca o tema dos condicionamentos legais que tem a organização sindical no campo. Por outro, as possibilidades efetivas de constituir organizações e que estas possam funcionar.

A falta de coordenação e integração de políticas dirigidas à oferta de mão de obra com medidas de políticas sociais que as acompanhem é um dos aspectos a fortalecer mediante o planejamento de modos público-privados eficientes, com uma importante ênfase no institucional. Também se faz necessário identificar qual caminho seguir para ampliar a pertinência de políticas públicas especificamente projetadas para a forma em que funciona o mercado de trabalho nas áreas rurais, levando em conta que o crescimento exclusivo da

⁸ Thomas Reardon, Julio Berdegué y Germán Escobar. Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina: síntesis e implicaciones de políticas. RIMISP. En: Dirven, Martine (editora). 2004. Empleo e Ingresos Rurales No Agrícolas en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias N° 35. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL. Santiago.

⁹ Ver Campanhola, C. y Graziano da Silva, J. (editores). O Novo Rural Brasileiro-Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília: EMBRAPA, 2004. volúmenes 1 al 7. ISBN: 85-7383-242-8. www.eco.unicamp.br/publicaciones.

produção agrícola num contexto de concentração de renda não é uma saída para reduzir a pobreza a médio prazo, tal como tem sido explicado nos capítulos anteriores.

Nos territórios deprimidos é onde se apresenta a melhor oportunidade para reduzir a pobreza através da agricultura. Para países onde a agricultura conta com mercados consolidados de exportação – e naqueles que existem, em alguma medida, as condições para gerar uma oferta de emprego para as famílias rurais agrícolas, seja diretamente ou indiretamente através das cadeias agroindustriais - a importância das condições do emprego é vital para que este não seja uma armadilha de pobreza senão um meio de saída da mesma.

Para finalizar, vale a pena lembrar que a maior incidência de pobreza na América Latina encontra-se concentrada nas áreas rurais, onde está o núcleo de pobreza mais forte: a metade da população indigente de América Latina - 29 milhões de pessoas – vivem em zonas rurais¹⁰, e hoje ainda existem 53 milhões de pessoas subnutridas na Região. Desta maneira, uma das conclusões deste estudo é que o apoio e a expansão da produção da agricultura familiar serve não somente para assegurar a disponibilidade de alimentos de forma imediata, mas também como uma forma de compensar a falta de sistemas de proteção social, ou de apoios como os seguros de desemprego.

O contexto atual tem feito com que a discussão sobre a importância da agricultura volte a ocupar um lugar destacado nas agendas dos países e dos organismos internacionais. Este projeto pretende revalorizar além de sua função produtiva, também sua função como um elemento articulador fundamental de espaços locais e regionais no desenvolvimento rural do século XXI, transformando-se num componente fundamental no abatimento da pobreza, ao ser articulado com as políticas sociais aplicadas pelos Estados.

Referências bibliográficas

BARRACLOUGH, S. e COLLARTE, J. C. El Hombre y la Tierra en América Latina. Síntesis de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1971.

CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (editores). O Novo Rural Brasileiro-Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília: EMBRAPA, 2004. Vol. 1 até 7. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/publicaciones>.

CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. Dependencia y desarrollo en América Latina. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1971.

CEPAL. Panorama Social 2007. Santiago: CPEAL, 2008.

FITZGERALD, V. La CEPAL y la teoría de la industrialización. Saint Antony's College, Oxford, Revista de la CEPAL. Edición especial “CEPAL cincuenta años”, Santiago, 1998.

FURTADO, C. Economic development of Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

GRAZIANO DA SILVA, J. Políticas de reemplazo de importaciones agrícola. Documento de trabajo, FAO, Enero 2009.

¹⁰ Según cifras de Panorama Social 2007 - CEPAL

GRAZIANO DA SILVA, J.; SERGIO GÓMEZ E. e RODRIGO CASTAÑEDA S. (Editores). Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Publicado por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Noviembre de 2009. Disponible em: <<http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/desarrollo/boom/lanza.htm>>

JANVRY, A. e SADOULET, E. Agricultural growth and poverty reduction: additional evidence. Preparado para o World Bank Research Observer, May 2009. Disponible em: <<http://are.berkeley.edu/~sadoulet/>>.

PREBISCH, R. R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Boletín económico de América Latina, Vol. 7, N. 1, Santiago de Chile: CEPAL, 1962.

REARDON, J. B. e ESCOBAR, G. Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina: síntesis e implicaciones de políticas. RIMISP. In: DIRVEN, M. (Editora). Empleo e Ingresos Rurales No Agrícolas en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias N. 35. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

SOLIMANO, A. e ALLENDES, C. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana. Serie de la CEPAL, N. 59 Macroeconomía del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

Tradução de Nalligia Tavares de Oliveira e Sofia Lizarralde Oliver

Revisão técnica de Bernardo Mançano Fernandes e Lucas Tavares