

# EVOLUÇÃO RECENTE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DA POBREZA NO BRASIL RURAL

Leandro Nunes Soares da SILVA<sup>1</sup>

**RESUMO:** A concentração da renda mostrou-se persistentemente elevada desde a década de 1960, quando passou a ser usual a utilização de indicadores estatísticos de concentração. Após o ano 2001, no entanto, nota-se uma inversão nessa trajetória, com o índice de Gini passando a apresentar uma tendência de queda. Dado este cenário, esta pesquisa teve por objetivo analisar os fatores responsáveis por esse quadro relativamente novo no que diz respeito à pobreza e a distribuição de renda no Rural brasileiro, centrando-se nas políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Distribuição de renda. Pobreza. Ruralidade.

## Introdução

Desde a década de 1960, os Censos Demográficos publicados pelo IBGE tem revelado elevado grau de desigualdade social. Uma simples verificação no histórico do Índice de Gini revela um valor que se mostrou persistentemente estável ao longo do período.

As elevadas taxas de concentração de renda começaram a apresentar sinais de mudança a partir da segunda metade dos anos 1990 e, principalmente, nos anos 2000. Em relação à pobreza, sua incidência apresentou sinais de queda em dois períodos específicos, seja pelo aumento da renda e/ou pela diminuição da desigualdade social. O primeiro período ocorreu na fase do Plano Real, com a estabilização monetária. A segunda fase de grande queda ocorreu após 2003.

Ao focalizar a situação encontrada no Rural Brasileiro, duas situações chamam a atenção. A renda média percebida no meio rural representa menos da metade da renda urbana. Ao mesmo tempo, o baixo nível médio de renda no setor permite que a desigualdade no meio rural seja menor que a desigualdade verificada no meio urbano.

Este trabalho objetiva analisar a trajetória da desigualdade e dos pobres rurais no Brasil e identificar as políticas públicas responsáveis pela tendência recente de queda desse indicador. O artigo está dividido em três tópicos, além desta introdução. No primeiro será analisado com mais

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciências Econômicas. UEM – Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Pós-Graduação em Ciências Econômicas. Maringá – PR – Brasil.- 87030121 - ssnleandro@yahoo.com.br.

detalhes a distribuição de renda e a pobreza no Brasil. No segundo, o assunto será o mesmo do primeiro capítulo, entretanto, não será analisado o Brasil como um todo, mas sim o Brasil Rural. Por fim, no terceiro tópico serão estudadas as políticas públicas adotadas que contribuíram (ou não) para a queda da pobreza rural e na melhora da distribuição de renda neste setor.

### **Distribuição de Renda e Pobreza no Brasil**

A distribuição de renda no Brasil começou a ser estudada na década de 1970, a partir de estudos comparativos entre os Censos Demográficos de 1960 e de 1970. Os trabalhos constataram uma elevação nos índices de desigualdade no período, apesar do crescimento da renda real. Entre os dois períodos o índice de Gini subiu de 0,50 para 0,57.

Houve duas visões distintas para explicar esse resultado. De um lado, os adeptos da Teoria do Capital Humano procuraram mostrar que a piora na distribuição de renda foi consequência do forte ritmo de crescimento econômico da década de 60. De outro lado, as análises enfatizaram os efeitos provocados pela política econômica do período.

Segundo Hoffmann (2007), Langoni verificou, em 1973, que a deterioração na distribuição de renda se deu por dois mecanismos de caráter temporário. O primeiro era a mudança na força de trabalho que teria levado a um aumento na desigualdade. O segundo foi o desequilíbrio no mercado de trabalho decorrente de uma expansão acelerada da mão de obra qualificada, que teria ampliado os diferenciais de renda entre grupos de trabalhadores.

A educação se constituía, para Langoni, na variável mais importante para explicar o aumento da concentração de renda na década de 60. A melhoria ou ascensão educacional da força de trabalho teria contribuído substancialmente para um aumento da desigualdade de renda entre 1960 e 1970. Langoni explica esse fenômeno pela existência de um viés tecnológico no crescimento da demanda por trabalho, o que teria beneficiado os trabalhadores mais qualificados (HOFFMANN, 2007).

Em oposição, Fishlow (1972) responsabilizou a política econômica do governo militar pelo acelerado processo de concentração de renda na década de 60. Os principais motivos seriam as políticas de arrocho salarial, tendo os salários reajustes com valores abaixo da inflação, perseguição aos sindicatos e o declínio dos impostos diretos. Essas políticas teriam ampliado as diferenças salariais, pois afetaram com maior peso os trabalhadores menos qualificados. Desta

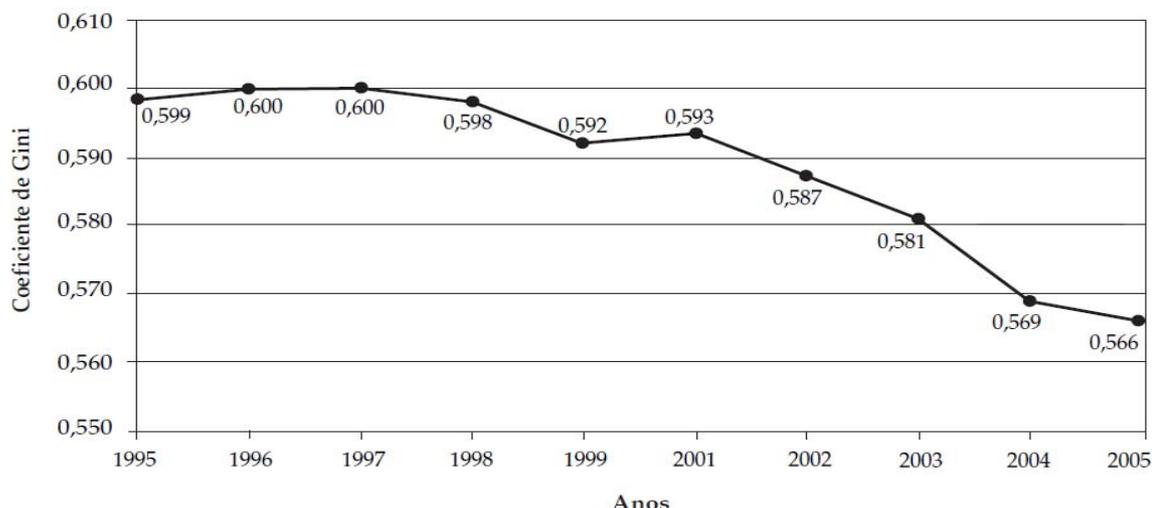
forma, o aumento do grau de desigualdade é explicado pela diminuição da participação relativa dos salários e pelo aumento da massa de lucros.

No entanto, as duas visões não conseguiram explicar de forma satisfatória a concentração de renda. De um lado, as previsões de Langoni não se confirmaram, uma vez que nos anos 80, a forte redução na expansão econômica e a melhora quantitativa do sistema educacional não acarretaram em queda na desigualdade. Por outro, a ênfase na política de salário mínimo também pode ser criticada, já que muitos trabalhadores vivem em situação informal e a liberdade sindical verificada posteriormente não contribuiu para a diminuição da desigualdade.

Nos anos 1980 a discussão das causas distributivas sai de cena do debate econômico e na década seguinte o tema é retomado com uma série de trabalhos que possuem mais semelhanças do que discordâncias. Esses estudos se apóiam na teoria do capital humano e atribuem principalmente à questão educacional as causas da má distribuição de renda notada nos anos 1980 e 1990.

De acordo com o gráfico 1 e Barros et al. (2006), a partir de 2001 a desigualdade brasileira começa a declinar de forma acentuada e contínua. O índice de Gini declinou 4,6% entre 2001 e 2005, passando de 0,593 para 0,566. Em 2001 o índice que se encontrava próximo à média verificada nos 30 anos anteriores, chegou em 2005 ao menor valor registrado no período. Esse declínio é um dos mais acelerados do mundo. Além disso, a parcela dos 50% mais pobres possuía 14,1% da renda em 2005, contra 13,8% em 2004 e 12,5% em 2001.

**Gráfico 1:** Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita* no Brasil: Coeficiente de Gini (1995-2005)



**Fonte:** Arbix (2007, p.47).

O período de 2001 a 2003 se caracterizou por perdas na renda com redução de desigualdade. Essas perdas não foram uniformes, de modo que a camada dos 50% mais pobres sofreu redução na renda de 0,3%, enquanto os 10% mais ricos sofreram queda de 4,1%. No período seguinte (2003-2005), o crescimento anual de 4,8% também se distribuiu diferenciadamente para os segmentos, uma vez que os 50% mais pobres obtiveram crescimento na renda de 8,4% e os 10% mais ricos obtiveram 3,7%. Sintetizando, a melhoria de 2005 domina a melhoria dos anos anteriores.

Para demonstrar o otimismo no cenário brasileiro entre 2001 e 2005 em relação ao histórico distributivo verificado anteriormente, Neri (2006) concluiu que nesse período o principal componente de ganho do bem-estar se deu pela redução da desigualdade, uma vez que entre 1930 e 1980, apesar do forte crescimento econômico, o nível de desigualdade não apresentou modificações, do mesmo modo que aconteceu entre 1980 e 2000, caracterizado por um período de estagnação econômica e desigualdade constante.

Hoffmann (2006), por sua vez, acredita que a magnitude da queda da desigualdade de renda no Brasil entre 2001 e 2005, é proporcional a elevação da desigualdade de renda na década de 1960. Segundo ele, os dados da PNAD indicam que, a partir de 1995, especialmente a partir de 2001, houve um processo mais estável de redução da desigualdade. O autor ao utilizar uma linha de pobreza de R\$ 100,00 verifica que o número de pobres diminuiu entre 2001 e 2004, passando

de 38,1 milhões de para 35,1 milhões de pessoas. Ademais, concluiu que o número e a proporção de ricos diminuiram no mesmo período. Comparando a distribuição do rendimento domiciliar *per capita* de 2001 com o de 2005, verifica-se que em 2005 há menos pobres e os pobres são menos pobres.

Cacciamali e Camillo (2009, p.16) defendem a hipótese de que as mudanças na distribuição de renda do período 2001-2006 “não são suficientes para caracterizar uma mudança estrutural no perfil distributivo das rendas das famílias brasileiras”, ao se indagar qual a magnitude da queda da desigualdade de renda. Eles analisaram as variações absolutas nos decis com seus respectivos ganhos reais de renda, e conclui que apesar das variações percentuais não serem desprezíveis quando comparadas com os dados históricos, essas variações expandem pouco a renda real das famílias que estão nos estratos mais baixos da distribuição. Para os autores, “o poder de compra das famílias decorrente da queda da desigualdade não ocorre nas proporções necessárias para que o bem-estar social se expanda significativamente” (CACCIAMALI; CAMILLO, 2009, p.17).

De modo geral, na discussão atual sobre a queda da desigualdade, podem ser classificadas duas abordagens, de acordo com a importância conferida à redução na desigualdade. A primeira abordagem entende que a magnitude da queda é intensa, ocasionando forte redução da pobreza. Esta linha de pensamento é defendida, entre outros, por Barros et al. (2006), Hoffmann (2006) e Neri (2006), e é a linha predominante. A segunda abordagem, defendida por Cacciamali e Camillo (2009) e Dedecca (2006), reconhecem que a distribuição da desigualdade é significativa, mas é incapaz de promover mudança estrutural na distribuição de renda brasileira.

No que diz respeito à pobreza, Ramos e Mendonça (2004) afirmam que entre 1980 e 2000, tanto a pobreza como a extrema pobreza declinaram, sendo que a primeira declinou em 7 pontos percentuais, de 40% para 33%. Essa queda deveu-se exclusivamente por conta do crescimento econômico, uma vez que a distribuição de renda estava estabilizada. Essa redução foi muito concentrada após a implantação do Plano Real em 1994. Entretanto, devido ao crescimento populacional no período, o número de pobres aumentou em 8 milhões de pessoas, apesar do declínio na proporção de pobres.

Utilizando uma metodologia diferente da adotada por Ramos, Neri (2006) verifica que no biênio 1993-1995, a proporção de pessoas que viviam abaixo da linha da miséria, passou de

35,3% para 28,8% da população. Até 2003, a proporção praticamente permaneceu estável ao redor de 28%. Após 2003, houve uma nova fase de declínio, atingindo 22,7% em 2005.

Mais recentemente, em 2011, o governo federal lançou um programa específico para a erradicação da pobreza extrema, o “Brasil sem Miséria”. O governo utilizou o valor de R\$ 70,00 como parâmetro para avaliar se uma família está ou não em condição de miséria e constatou a presença de 16,2 milhões de pessoas miseráveis pelo país. Deste total, 59% encontra-se no Nordeste e 47% no meio rural, o que significa que de cada quatro brasileiros residentes no campo, um se encontra em extrema pobreza.

### **Distribuição da Renda e Pobreza no Brasil Rural**

Este tópico objetiva analisar as questões da pobreza e da distribuição de renda no meio rural brasileiro. Os artigos que tratam especificamente deste tema, na grande maioria, utilizam os dados das PNADs, restringindo a amostra na população que declara residir em domicílio rural.

De 1960 a 1970, quando ocorreu um grande aumento da desigualdade na distribuição de renda no Brasil, esse foi muito menos intenso no setor primário do que no setor urbano. No mesmo período, o crescimento do rendimento médio é maior no setor urbano (+38%) do que no setor primário (+14%), acarretando no aumento da desigualdade intersetorial. Por sua vez, nos anos entre 1970 e 1980, ocorreu o inverso: a desigualdade e o rendimento médio crescem mais para a população na agricultura, fazendo com que a desigualdade intersetorial diminua. Nesta década, a proporção da PEA ocupada no setor agrícola caiu de 44,3% para 29,3%. Após os anos 80 houve várias alterações na distribuição de renda do país, apesar disso, a desigualdade da distribuição de renda apresentou extraordinária estabilidade até os anos 90 (HOFFMANN, 2007).

Os dados da PNAD entre os anos 1992 e 2006, comparando os resultados encontrados no Brasil, na área urbana e na área rural, indicam alguns resultados que chamam a atenção. Apesar de o rendimento domiciliar *per capita* da população urbana ser maior que o dobro da encontrada para a população rural, o crescimento neste período foi mais acentuado para as populações rurais, sobretudo após os anos 2000. Observa-se uma lenta diminuição dos diferenciais de rendimentos entre a população rural e urbana.

**Tabela 1 - Rendimento domiciliar *per capita* (em múltiplos de salário mínimo de agosto 2000)**

Ano	Brasil	Rural	Urbano
1992	1,433	0,633	1,786
1996	1,848	0,756	2,294
2001	1,807	0,759	2,133
2006	2,002	0,933	2,334
% var 96/92	28,9	19,34	28,41
% var 01/96	-2,2	0,39	-7
% var 06/01	10,76	23,01	9,43
% var 06/92	39,63	47,37	30,69

**Fonte:** HOFFMAN (2007, p.19).

Em relação a desigualdade de rendimentos, observa-se que a queda acentuada nos domicílios rurais em relação aos domicílios urbanos. Nota-se que a concentração de renda apresentou piora no setor urbano nos períodos iniciais de análise (1992-1996 e 1996-2001) e melhora no último período (2001-2006), enquanto que a área rural apresentou piora somente no primeiro período. Deste modo, os domicílios rurais apresentaram queda de 7,07% no índice de Gini em todo o período (de 0,537 para 0,497) e os domicílios urbanos obtiveram queda de 0,84% (de 0,546 para 0,541).

Para Helfand, Rocha e Vinhais (2009), em 2005 46% da população é composta por pessoas pobres na área rural, o que representa quase o dobro da população encontrada no Brasil. Entre 1998 e 2005, a renda *per capita* domiciliar rural aumentou 9,8% enquanto o índice Gini caiu 8,1%. Entre 1992 e 2005, na área rural, a proporção de pobres diminuiu 16 pontos percentuais (de 62% para 46%), sendo 6% no período de 1992 a 1998 e 9,7% no período de 1998 a 2005. No primeiro período, a queda na pobreza rural é explicada integralmente por um aumento na renda domiciliar *per capita* na ordem de 26%, enquanto no período seguinte, a queda acentuada da pobreza é atribuída tanto a um aumento de 9,8% da renda, quanto a uma queda de 8,1% na desigualdade.

**Tabela 2 - Variações na renda, pobreza e desigualdade: Brasil versus Brasil rural**

Indicador	Brasil					Brasil rural				
	1992	1998	2005	Variações		1992	1998	2005	Variações	
				1992-1998	1998-2005				1992-1998	1998-2005
Renda domiciliar <i>per capita</i> <sup>1</sup>	350,7	456,8	453,8	30	-0,7	145,9	183,1	201,1	26	9,8
Índice de Gini <sup>1</sup>	0,580	0,596	0,565	2,7	-5,1	0,541	0,549	0,504	1,4	-8,1
Proporção de pobres <sup>2</sup>	0,33	0,27	0,22	-0,058	-0,048	0,62	0,56	0,46	-0,060	-0,097

**Fonte:** Helfand, Rocha e Vinhais (2009).

O aumento de 26% da renda nas áreas rurais entre 1992 e 1998 é atribuído principalmente ao crescimento dos rendimentos do trabalho, seguido pelo aumento da renda proveniente de previdência e pensões. Estas duas fontes explicam, respectivamente, 69% e 27% do crescimento da renda *per capita*. O crescimento de 10% da renda domiciliar *per capita* no segundo período ocorreu em outras bases. De um lado, os rendimentos do trabalho permaneceram estáveis. Por outro, a participação de previdência e pensões aumentou novamente e passou a explicar parte importante da renda domiciliar *per capita*, o mesmo ocorrendo com o componente de outras rendas. Essas fontes explicam 69% e 38% do crescimento da renda *per capita*, respectivamente.

Entre 1998 e 2005, ao se decompor a queda do Índice de Gini (-0,045) na área rural, conclui-se que 60% desta variação está associada à queda na concentração da renda do trabalho. Também foi importante a diminuição acentuada da concentração do componente outras rendas, assim como sua expansão na participação da renda domiciliar *per capita* para a diminuição de desigualdade.

O forte aumento da participação da previdência e pensões na renda em área rurais no início de 1990 pode ser atribuído a mudanças na Constituição de 1988. Por outro lado, o contínuo aumento real do valor do salário mínimo explica em grande medida a continuação do crescimento da participação desta fonte de renda na composição da renda domiciliar *per capita* nas áreas rurais nos anos 2000.

Restringindo o estudo na metade mais pobre da população rural, vemos que em 1998 somente 3,6% das pessoas desse grupo viviam em domicílios receptores do grupo “outras rendas”, enquanto em 2005, esta proporção havia aumentado para 58,1%. Esse aumento pode ser atribuído, em grande parte, à expansão de programas sociais de transferência de renda como o Programa Bolsa Família.

Entre 2001-2006, a população rural se manteve relativamente estável, ao redor de 28 milhões de pessoas, enquanto a população ocupada na agricultura tem seguido uma lenta trajetória de queda. Vários autores assinalam o crescimento das ocupações não agrícolas na população rural. A população rural ocupada em atividades não agrícolas cresceu 4,2% ao ano entre 2001-2006 e em 2006 representavam mais de 1/3 dos ocupados residentes no meio rural.

### **Análise das políticas públicas adotadas que explicam as mudanças sociais ocorridas no meio rural brasileiro**

Algumas das explicações que permitiram a queda na pobreza rural e na melhora da distribuição de renda da mesma população são de caráter geral para toda a economia, de modo que não se restringiu somente ao público rural brasileiro, como o Programa Bolsa Família. Outras decorrem de políticas públicas específicas para o meio rural, como o PRONAF, o PAA, o PNAE e a Previdência Rural. É sobre estas que a análise a seguir recairá.

#### **Política Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**

Conforme ressalta ampla literatura sobre a modernização da agricultura, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi crucial para o desenvolvimento da “modernização conservadora” na agricultura brasileira. No entanto, como todos os agricultores eram tratados da mesma maneira, essa política acabou privilegiando os grandes agricultores e marginalizou a agricultura de pequeno porte.

A trajetória de grande concentração de crédito nas mãos da agricultura patronal começa a dar sinais de mudança nos anos 90 depois de muita pressão dos agricultores familiares. Na segunda metade dos anos 90, através do Decreto no 1.946, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O programa tem por objetivo o apoio financeiro às atividades agropecuárias e não agropecuárias inseridas na agricultura familiar; o financiamento de infra-estrutura e serviços municipais; capacitação dos agricultores familiares; e financiamento de pesquisa e extensão rural.

O surgimento do PRONAF se deu em um contexto em que o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores,

sobretudo os familiares. Esta linha de crédito foi a primeira a ser destinada especificamente à agricultura familiar no Brasil.

Quanto aos recursos liberados para o PRONAF, de acordo com a tabela 3, verifica-se que o montante liberado na segunda metade dos anos 2000 foi superior em relação à primeira metade da década.

Em relação aos dados sobre o número de contratos, nota-se que no período analisado houve, em média, 1,3 milhão de contratos por ano. Contudo, a exemplo do montante de recursos, o período 2009-2010 apresentou queda de 21,8% no número de contratos em comparação com o período anterior. Como o decréscimo no montante dos recursos liberados foi maior que o número dos contratos, o valor contratual médio apresentou decréscimo nos dois últimos períodos, passando de R\$ 7.960,88 para R\$ 7.132,36.

**Tabela 3** - Número de contratos e montante do crédito PRONAF por modalidades e ano agrícola (em R\$ milhões)

Ano agrícola	Custeio		Investimento		Total		Variação em relação à safra anterior (%)		Valor contratual médio
	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	Contratos	Montante	
2000-2001	745.011	3.194,91	148.101	1.578,01	<b>893.112</b>	<b>4.772,92</b>	-3,6	-9,6	5.344,14
2001-2002	688.792	2.668,65	244.135	1.715,56	<b>932.927</b>	<b>4.384,21</b>	4,5	-8,1	4.699,42
2002-2003	656.489	2.252,74	247.725	1.588,87	<b>904.214</b>	<b>3.841,61</b>	-3,1	-12,4	4.248,56
2003-2004	914.970	3.731,21	475.198	2.798,31	<b>1.390.168</b>	<b>6.529,52</b>	53,7	70,0	4.696,93
2004-2005	1.083.129	4.984,79	551.922	3.060,53	<b>1.635.051</b>	<b>8.045,32</b>	17,6	23,2	4.920,53
2005-2006	1.077.671	5.289,90	835.372	4.557,83	<b>1.913.043</b>	<b>9.847,74</b>	17,0	22,4	5.147,68
2006-2007	1.015.305	6.787,76	677.211	3.744,42	<b>1.692.516</b>	<b>10.532,18</b>	-11,5	7,0	6.222,80
2007-2008	1.054.277	6.768,75	594.786	3.699,11	<b>1.649.063</b>	<b>10.467,86</b>	-2,6	-0,6	6.347,76
2008-2009	900.210	6.442,26	543.003	5.046,98	<b>1.443.213</b>	<b>11.489,24</b>	-12,5	9,8	7.960,88
2009-2010	717.993	5.179,47	540.941	3.799,70	<b>1.258.934</b>	<b>8.979,17</b>	-12,8	-21,8	7.132,36

Fontes: Banco Central do Brasil (Bacen) – somente exigibilidade bancária

**Fonte:** IPEA (2010, p.266).

A partir de 1999 os agricultores familiares começaram a ser classificados, dentro do PRONAF em quatro categorias de acordo com a renda e a mão de obra. Além disso, foi criado o crédito coletivo para associações e cooperativas. O PRONAF A e o PRONAF A/C são dirigidos aos assentados pela reforma agrária. A participação destas duas linhas de crédito são ínfimas, uma vez que os contratos delas representam menos de 1,5% do total e o montante de recursos menos de 0,5% no período 2008-2009.

O PRONAF B, por sua vez, é dirigido aos agricultores familiares de renda mais baixa. Nota-se que, apesar do número de contratos ter sofrido queda de 8%, o montante do créditos aumentou em 5% no período analisado. Assim, esta categoria apresentou aumento no valor contratual médio que passou de R\$ 1.505 para R\$ 1.715.

Nos grupo formado pelas linhas de crédito C, D e E que abrange os agricultores mais capitalizados, a quantidade de contratos permaneceu estável, enquanto o montante de recursos apresentou queda de 4%. Este grupo foi o que apresentou maior representatividade, representando mais de 70% dos contratos e mais de 88% do volume adquirido pelo programa em 2009-2010.

O Boletim de Políticas Sociais ressalta que apesar do progresso com a criação do PRONAF, há ainda grandes disparidades entre os recursos destinados à agricultura familiar e os recursos destinados à agricultura patronal. Os recursos destinados ao PRONAF representam somente 16% dos recursos do Plano Agrícola e Pecuário 2009-2010. Mais de 80% do gasto previsto nos Planos-Safras para o setor agropecuário são dirigidos a cerca de 15% dos produtores, ao passo que aos demais 85% cabem 20% dos recursos. Deste modo, o boletim conclui que há uma clara opção do Estado pela agricultura patronal.

Pode-se verificar que, apesar das inúmeras críticas que o PRONAF tem recebido, as condições enfrentadas pelo agricultor familiar em relação à obtenção de crédito foram facilitadas com o programa.

### **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar**

Este programa do governo federal foi criado em 2003 e os seus objetivos são: desenvolver a produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, gerar renda excedente entre os agricultores familiares mais pobres com a venda do excedente de sua produção ao governo federal e facilitar a comercialização da produção agrícola familiar, além de ampliar os estoques de alimentos para a distribuição do governo nos programas alimentares. Os alimentos são adquiridos diretamente dos agricultores familiares enquadrados pelo PRONAF, sem a necessidade de haver intermediário e os alimentos são destinados à população em estado de insegurança alimentar ou atendida por programas sociais.

Como ressalta o boletim de Políticas Sociais (IPEA, 2010, p. 269), “[...] a aquisição pública da produção familiar conjuga política agrícola e segurança alimentar”. Desse modo, esse programa tem o mérito de atingir duas frentes: beneficia tanto o agricultor familiar, como a população marginalizada em estado de fome. Ao pequeno produtor inscrito no programa é garantida a aquisição futura da produção em uma das modalidades do PAA.

A tabela 4 mostra a atuação do PAA executado pela CONAB e revela o crescimento tanto dos recursos aplicados pelo programa, como o aumento no número de fornecedores. Entre 2006 e 2009 houve um incremento de 13% no número de fornecedores, enquanto a quantia de recursos aplicados aumentou em 80%. Assim, verificou-se o aumento médio dos recursos recebidos por fornecedor que passou de R\$ 2,3 mil em 2006 para R\$ 3,6 mil em 2009.

**Tabela 4 - Evolução do PAA entre 2006 e 2009.  
Evolução do PAA em recursos aplicados e agricultores participantes – CONAB**

PAA	2006	2007	2008	2009
Recursos aplicados (R\$)	200.954.580	228.352.967	272.490.388	363.381.941
Fornecedores (famílias de agricultores)	86.543	92.372	90.634	98.340

Fonte: Sumários executivos 2006-2009/CONAB.

**Fonte:** IPEA (2010, p.270).

Há ainda o PAA Leite que é operacionalizado por meio de convênios entre o Ministério do Desenvolvimento Social e os Estados e municípios. Embora estes convênios venham perdendo espaço no PAA, os recursos aplicados através deles em 2009 foram de R\$ 228 milhões e beneficiaram mais de 46 mil agricultores familiares.

Ao somar os recursos do PAA Conab com o PAA Leite, o PAA total contabilizou R\$ 590 milhões em recursos no ano de 2009, adquiriu 458 mil toneladas de alimentos de 142 mil agricultores familiares. Os produtos adquiridos foram distribuídos para 10 milhões de famílias.

### **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**

O Pnae existe desde 1955 e tem por objetivo o fornecimento de alimentos (merenda) aos alunos do ensino público brasileiro. Em junho de 2009, com a promulgação da Lei no. 11.947 este programa sofreu algumas alterações que beneficiaram a agricultura familiar. O segundo artigo da referida lei prevê o incentivo à aquisição de alimentos diversificados, com preferência

aos produtos produzidos pela agricultura familiar no próprio município. Mesmo se o estabelecimento pertencer à agricultura familiar, é dada prioridade aos assentamentos de reforma agrária e às comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa uma verba aos municípios para serem gastas no Pnae. De acordo com a lei promulgada, os municípios são obrigados a investir pelo menos 30% da verba recebida pelo FNDE em alimentos oriundos da agricultura familiar. Tal aquisição não necessita de licitação, desde que os valores sejam compatíveis com os preços praticados pelo PAA.

No cômputo geral, o Pnae, em 2009, beneficiou 47 milhões de alunos com um orçamento de R\$ 2 bilhões. Caso 30% dos recursos do Pnae fossem direcionados à agricultura familiar, representaria R\$ 600 milhões para os mesmos, valor de recursos semelhante ao verificado pelo PAA. Entretanto, esta quantia está superestimada, uma vez que não havendo a oferta de alimentos através da agricultura familiar, o município fica desobrigado a destinar 30% da verba do Pnae com estes produtos.

### **Programas não contributivos da Seguridade Social Brasileira**

Tradicionalmente a Previdência Social brasileira tem utilizado o princípio contributivo, no qual para ter acesso ao benefício o indivíduo precisa contribuir por uma quantidade de anos estipulada pela Previdência. Entretanto, em decorrência deste princípio, os setores mais empobrecidos da sociedade, (trabalhadores informais e trabalhadores da economia familiar rural) apresentam menor acesso aos benefícios da Previdência Social.

Com a finalidade de aumentar a abrangência da Previdência aos beneficiários excluídos e diminuir a pobreza no Brasil, o sistema previdenciário passou por algumas alterações importantes na década de 1990. Dentre elas, houve a criação de programas sociais que não utilizam o princípio contributivo.

### **Previdência Social Rural**

Em 1971 foi aprovada uma lei que incluiu os trabalhadores rurais como beneficiários da previdência social. Neste ano, através do PRORURAL, foi estabelecido que os benefícios fossem

por idade, invalidez ou viuvez, independente da renda anterior do trabalhador, além de estabelecer uma contribuição de 2,1% do valor da produção agrícola bruta comercializada. A parte principal dos recursos vinha da contribuição patronal de 3% sobre a folha salarial urbana. No entanto, o Funrural teve um escopo limitado e um enfoque paternalista, pois os benefícios eram concedidos (somente) aos chefes da família. Ademais, o benefício da aposentadoria era de apenas meio salário mínimo.

Através de novas mudanças constitucionais, as aposentadorias rurais passaram por modificações. O texto constitucional igualou os benefícios dos trabalhadores urbanos e rurais, ao garantir que o benefício mínimo fosse de um salário mínimo. Dentre as principais mudanças na Previdência Rural está a redução em 5 anos na idade para o requerimento da aposentadoria rural por idade e a criação de uma classe específica de aposentadoria destinada ao trabalhador rural que não exige uma contribuição monetária individual sobre a renda recebida, mas exige que o primeiro comprador da produção rural pague ao INSS uma contribuição de 2,2% do preço de comercialização. O segurado rural deve comprovar os anos de trabalho na agricultura, em vez dos anos de contribuição, a fim de cumprir o período de carência mínimo para solicitar um benefício. Além de comprovar os anos trabalhados, o outro critério exigido é a idade de 60 e 55 anos para o homem e para a mulher, respectivamente.

O texto final da Previdência Social foi aprovado em 1991 pelo Congresso Nacional e no ano seguinte os aposentados rurais já puderam receber os benefícios por idade. Nota-se na tabela 5 a crescente participação da aposentadoria no rendimento domiciliar rural, justamente após 1992, indicando a extrema importância que a aposentadoria rural passou a ter na composição do rendimento domiciliar *per capita* nas áreas rurais.

**Tabela 5** - Participação percentual dos componentes do rendimento domiciliar *per capita*. Brasil Rural, de 1981 a 2003

Parcelas	Brasil rural - Participação percentual dos rendimentos $[(\%)\phi_k]$																	
	1981	1983	1984	1985	1986	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
1	88,8	86,9	88,8	88,3	90,7	88,4	88,7	87,2	78,5	78,0	76,8	79,2	77,6	75,0	75,8	71,2	70,4	70,8
2	2,3	3,7	2,5	2,4	2,1	2,5	2,8	3,4	3,4	4,4	4,7	3,8	4,1	4,2	4,0	3,7	3,5	3,0
3	6,2	6,4	6,0	6,3	5,0	5,9	6,0	6,7	15,5	14,2	15,8	14,6	15,7	17,8	17,2	21,1	21,9	22,4
4	1,2	1,2	0,8	1,0	1,0	1,4	0,7	1,2	0,5	0,9	1,4	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,2	1,1
5	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,4	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,5	0,6	0,5
6	1,6	1,8	1,8	1,9	1,2	1,8	1,8	1,4	1,7	2,2	0,7	0,7	0,6	1,0	0,9	1,9	2,4	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 - Trabalho principal; 2 - Outros trabalhos; 3 - Aposentadorias e pensões; 4 - Aluguel; 5 - Doações; 6 - Outros rendimentos.

Fonte: Dados do PNAD e elaborado por Ferreira e Souza (2007).

Além da aposentadoria por idade que corresponde a modalidade predominante entre os trabalhadores rurais (mais de 93% das aposentadorias rurais), há dois outros tipos de aposentadorias que eram anteriores a CF de 1988. A aposentadoria por invalidez, para os trabalhadores que estejam incapazes de exercer o trabalho e a aposentadoria por tempo de serviço que é oferecida aos trabalhadores que, de fato, contribuíram para a Previdência por um tempo mínimo necessário.

Para verificar as relações existentes entre a Previdência Social e a distribuição de rendimento domiciliar *per capita* rural será utilizado o estudo de Ferreira e Souza (2007). Os autores fizeram a decomposição da desigualdade levando em conta os componentes que formam os rendimentos domiciliares: trabalho principal, outros trabalhos, aposentadorias e pensões, aluguéis, doações, juros etc. Eles calcularam o índice de concentração de cada um dos componentes que integram o rendimento. O componente da renda contribui para aumentar a desigualdade quando a razão de concentração do componente for maior que o Índice de Gini dos rendimentos totais. Entre 1981 e 1990, a concentração das aposentadorias no rendimento rural *per capita* foi inferior ao Índice de Gini, indicando que a aposentadoria não contribuiu para aumentar a desigualdade. Entretanto, de 1992 em diante, o índice de concentração da aposentadoria tornou-se superior ao Índice de Gini total (com exceção de 1993, 1996 e 1997), de forma que contribuiu para aumentar a desigualdade de renda no Brasil Rural.

Apesar da análise de Ferreira e Souza em que, nos últimos anos, a aposentadoria tem contribuído para aumentar a concentração de renda no meio rural, não há dúvidas, no papel da mesma na contribuição para a queda na incidência de pobres no Brasil Rural, sobretudo pelo aumento da renda média verificada no meio rural.

### **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), incumbida de regular e implementar a política de assistência social, veio a ser aprovada em 1993 e plenamente implementada em 1995. Entre os principais programas de Assistência Social estão o Serviço de Atenção Continuada (SAC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o BPC. O primeiro programa atende às crianças, os idosos e os portadores de deficiência que possuam renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Já o PETI tem por objetivo o combate ao trabalho infantil através da transferência de renda às famílias com crianças entre 7 e 14 anos que estavam trabalhando nas piores formas de trabalho infantil. Estes 3 programas recebem mais de 90% dos recursos do Governo Federal com Assistência Social.

O BPC transfere a renda mensal de um salário mínimo para as pessoas que tenham 67 anos ou mais e/ou sejam incapacitadas, desde que a renda familiar *per capita* dos mesmos não seja superior a um quarto do salário mínimo. Nota-se que em nenhum dos casos há a necessidade da contribuição da Previdência Social.

Um resultado claro visto entre 1996 e 1997 foi o grande aumento dos beneficiários portadores de deficiência pobres que não havia contribuído para a Previdência, mas com as novas regras conseguiram o direito ao benefício. No final de 1996, em seu primeiro ano de funcionamento havia 304 mil beneficiários deficientes, enquanto no final do ano seguinte esse número saltou para 557 mil, um acréscimo de 83%.

Por fim, verifica-se que desde a sua implantação, o BPC vem apresentando aumento no número de beneficiados, entretanto, o aumento está cada vez menor. Possivelmente a cobertura do programa, ou seja, a relação entre a quantidade total de beneficiados sobre a relação da quantidade total de pessoas que se encaixam no perfil do benefício tenha chegado próximo da totalidade. Em 2011 houve no total 3,8 milhões de beneficiários no PCD, sendo 1 milhão de idosos e 800 mil portadores de deficiência.

## **Programa Bolsa Família**

Este programa de transferência direta de renda foi criado pelo governo federal em 2003 e consistiu na união de alguns programas anteriores, como a Bolsa Escola, a Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. O parâmetro utilizado para que a família receba o benefício é que a renda *per capita* da mesma não exceda 140 reais mensais. O valor do benefício familiar (em 2011) que depende da renda recebida pela família e da quantidade e idade dos filhos alcança o intervalo de R\$ 32,00 até R\$ 242,00. Com a implantação deste programa, houve expansão no número de brasileiros beneficiados em comparação aos programas dispersos anteriores

De acordo com o IPEA (2011), o grande benefício do gasto social é que ele promove o crescimento junto com uma melhor distribuição de renda e de capacidades. Este é explicado porque os gastos sociais do governo são direcionados aos mais pobres, além do gasto social permanecer no país e fortalecer o circuito de multiplicação da renda, levando-se em conta que as camadas menos favorecidas poupam menos e consomem menos importados. De acordo com as simulações feitas pelo comunicado, o aumento de 1% do PIB nos programas sociais como o PBF acarreta em um aumento de 1,85%, em média, na renda das famílias. Em relação ao PIB, com um aumento de R\$ 1 nos gastos com o PBF, haverá aumento de R\$ 1,44 no PIB.

Como não há estudos específicos da importância do PBF sobre a população rural (o mesmo ocorre com o BPC) e os dados encontrados sobre os beneficiários estão agregados sem a separação entre o rural e o urbano. Como se nota na Tabela 6, o número de famílias beneficiárias, no período analisado, dobrou (passando de 6,57 milhões para 13,35 milhões de famílias), enquanto que o valor total repassados em benefícios teve aumento de 358%, de forma que o repasse médio por família também obtivesse aumento (de 125%), chegando em 2011 a um valor médio mensal superior a R\$ 100,00. Assim, no período tivemos tanto um acréscimo no número de famílias beneficiárias, como também um acréscimo nos valores que as mesmas recebem.

**Tabela 6 - PBF – Famílias beneficiadas e valor repassado entre 2004 e 2011**

	Famílias atendidas (em milhões)	Valor total (em bilhões)	Repasse médio por família (anual em R\$)
2004	6,57	3,79	576,86
2005	8,7	5,69	654,02
2006	10,97	7,52	685,50
2007	11,04	8,96	811,59
2008	10,56	10,66	1009,47
2009	12,37	12,45	1006,46
2010	12,78	14,37	1124,37
2011	13,35	17,36	1300,37

**Fonte:** Elaboração própria com informações da Matriz de Informação Social do MDS (BRASIL, 2012).

Como o programa beneficiou as famílias nas camadas sociais inferiores, o programa tem contribuído para a queda na pobreza e na diminuição na desigualdade social, tanto na cidade como no campo.

Neste capítulo foram verificadas as principais políticas públicas adotadas pelo governo no que diz respeito à Seguridade Social e aos agricultores familiares que explicam, consideravelmente, a melhora dos indicadores sociais no Brasil Rural. Diante do exposto, verifica-se que, de modo geral, as políticas apresentaram aumento nos valores liberados e na ascensão no número de beneficiários.

Em relação ao crédito agrícola, verifica-se que a divisão do crédito concedido pelo governo à agricultura patronal e à agricultura familiar apresentou uma melhora em favor dos últimos, com a criação do PRONAF, mas a desigualdade no acesso ao crédito entre os dois tipos de agricultura continua elevado. Por sua vez, o PAA mostra sinais de crescimento e tem contribuído para o aumento da renda e estimulado a oferta de alimentos pelos agricultores familiares. Além disso, o programa também contribui para a alimentação da população pobre, através de cestas básicas, restaurantes populares, etc.

Já a Previdência Rural veio a facilitar a aposentadoria do trabalhador rural por idade por não exigir a contribuição do mesmo de forma direta. Segundo alguns autores, trata-se de uma transferência de recurso do governo ao trabalhador rural.

## **Considerações finais**

Desde que o assunto começou a ser estudado no Brasil, ele ocasionou um amplo debate entre duas correntes de explicação. Na década de 90, os trabalhos apontam mais semelhanças do que divergências, ao mesmo tempo em que o índice de Gini permaneceu alto e estável. A partir de 2001, quando há uma mudança no nível de concentração, o tema volta a ser estudo com maior afinco. Um grupo de estudiosos, como Barros (2006) e Hoffmann (2006), entendem que a magnitude da queda é grande o suficiente para reduzir a pobreza. Um outro grupo reconhece que as mudanças foram significativas, mas não são capazes de promover mudança estrutural na distribuição de renda brasileira.

Ao analisar o mesmo tema para o Brasil Rural, nota-se que, em linhas gerais, seguiu a mesma tendência de todo o Brasil, ou seja, queda na concentração de renda e diminuição da pobreza. Contudo, constata-se que o setor rural apresenta uma renda *per capita* inferior a brasileira (metade da renda urbana), o que permite que a renda seja menos concentrada e que o nível de pobreza seja maior que a encontrada no Brasil.

Apesar da evolução nos indicadores de pobreza e desigualdade na área rural, há ainda muito a se fazer, dada a situação extremamente difícil encontrada antes dessas mudanças. Vários mecanismos já foram implementados e alguns precisam de aprimoramento. Tudo indica que para continuar avançando nos indicadores mencionados seja necessário utilizar um conjunto de medidas e que haja coordenação entre elas. não bastando utilizar políticas públicas isoladas, como somente a reforma agrária ou somente a distribuição de renda.

### ***RECENT EVOLUTION OF POVERTY AND INCOME DISTRIBUTION IN RURAL BRAZIL***

***ABSTRACT:*** *Since the 60s, the Demographic Census has revealed a high degree of social inequality in Brazil. The concentration of income, as measured by the Gini index, showed persistently high since then. After the year 2001, we note that the trend of stability is disrupted and the Gini index begins to show a downward trend. Given this scenario, this study aimed to analyze the factors that determine this new situation.*

***KEYWORD:*** *Income distribution. Poverty. Rurality.*

## REFERÊNCIAS

- ARBIX, G. A queda recente da desigualdade no Brasil. **Nueva Sociedad**, San José, Costa Rica, v.3, n.8, p.45-52, 2007.
- BARROS, R. P. de. et al. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2006. 2v.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social [MDS]. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php)>. Acesso em: 15 jan. 2012.
- CACCIAMALI, M. C.; CAMILLO, V. S. Magnitude da queda da desigualdade de renda no Brasil de 2001 a 2006: uma abordagem regional por tipos de renda. 2008. Disponível em: <<http://www.learningace.com/doc/1761610/31f33cb3aff276143b5465103871effe/cacciamalimariacristiina>>. Acesso em 15 nov. 2011.
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa. In: Barros; Foguel; Ulyssea (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA. 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_09\\_AReducacaoDesigualdadeBrasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_09_AReducacaoDesigualdadeBrasil.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. C. As aposentadorias e pensões e a concentração dos rendimentos domiciliares *per capita* no Brasil e na sua área rural: 1981 a 2003. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v.45, n.4, p.36-48, 2007.
- FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, v. 62, n. 2, 1972.
- HELFAND, S.; ROCHA, R; VINHAIS, H. F. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v.39, n.1, 2009. Disponível em: <<http://www.memoria.nemesis.org.br/index.php/ppe/article/viewFile/1160/1045>>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- HOFFMANN, R. Distribuição de renda e da posse de terra no Brasil. In: BUAINAIN, A. M. et al. **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.
- HOFFMANN, R. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. In: BARROS, R. P. de.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA. 2006. 2 v. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_01\\_QuedadaDesigualdadedeDistribuicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_01_QuedadaDesigualdadedeDistribuicao.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 19. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Comunicado n. 75, 2011.

NERI, M. Desigualdade, estabilidade e bem-estar social. In: BARROS, R. P. de.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2006. 2v.

RAMOS, L; MENDONÇA, R. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil. In: VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; HERMANN, J.; CASTRO, L. B. de. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.