

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil.

Perfil da Pobreza: Norte e Nordeste Rurais

Sergei Soares (Ipea/IPC-IG); Laetícia R. De Souza (IPC-IG); Wesley J. Silva, Consultor estatístico e Fernando Gaiger Silveira (Ipea/IPC-IG)

A pobreza e a extrema pobreza vêm diminuindo de modo expressivo nos últimos dez anos (2004-2013). A prevalência da pobreza caiu de 20 por cento para pouco mais de 9 por cento da população. No caso da extrema pobreza, a prevalência caiu de 7 por cento para 4 por cento. Verifica-se, no atual momento, uma descontinuidade nessa redução, dado que dois fatores fundamentais da queda da pobreza apresentam limitações ou problemas bem significativos: o mercado de trabalho e o gasto social, notadamente o assistencial e o da previdência.

A redução da pobreza não acompanhou as alterações em seus principais aspectos ou perfis. Em termos regionais, pouco mudou, com as regiões Norte e Nordeste apresentando as maiores taxas de prevalência da pobreza, bem como as áreas rurais em todas as regiões. Ou seja, a pobreza e a extrema pobreza se reduziu, mas continua sendo mais presente no meio rural e nas regiões Norte e Nordeste.

Antes de serem destacados os principais resultados deste estudo, em termos do perfil de pobreza e de extrema pobreza do Norte e Nordeste brasileiros, é indispensável esclarecer alguns conceitos-chave utilizados na análise que se segue. Primeiramente, foi definida qual a linha de pobreza e extrema pobreza adotada e, em segundo lugar, é oferecido um conceito alternativo à definição “rural/urbano” oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2003, o Governo Federal declarou que R\$ 50 e R\$ 100 seriam os critérios para a definição da extrema pobreza e da pobreza, respectivamente, a serem utilizados pelo Programa Bolsa Família (PBF). Desde então, tais linhas têm sido usadas, por muitos estudiosos, praticamente como as de pobreza e extrema pobreza oficiais, sendo apenas atualizadas pela inflação ao consumidor em cada ano. Elas são bastante úteis por serem frequentemente próximas às linhas comumente utilizadas em comparações internacionais, de um dólar e dois dólares por dia. Em junho de 2011, com o Brasil sem Miséria, as linhas de R\$ 50 e R\$ 100, que – ajustadas pela inflação passaram a ser, respectivamente, R\$ 70 e R\$ 140 – foram definidas como as oficiais de extrema pobreza e de pobreza (Decreto Presidencial No. 7.492, de 2 de junho de 2011). Essas são as linhas de pobreza e extrema pobreza adotadas nessa pesquisa.

Uma peculiaridade do Brasil é que “rural” é um conceito tão complexo quanto “pobreza”. O prefeito do município é quem define se uma área é rural, e o IBGE é legalmente obrigado a aceitar qualquer escolha realizada em âmbito municipal. O problema é que, se um prefeito define uma área como urbana, ele passa a recolher o imposto sobre a propriedade urbana. Nas áreas rurais, são recolhidos muito menos impostos, e os seus prefeitos devem compartilhar metade da respectiva receita com o Governo Federal. Este acordo deu origem a uma definição controversa e não muito confiável daquilo que é urbano ou rural no Brasil.

Na análise do perfil da pobreza do Norte e Nordeste do Brasil, adotaram-se quatro definições de ruralidade que utilizam o selo municipal rural/urbano oficial como um dos três critérios. Os demais critérios referem-se à classificação de um domicílio como agrícola ou não. Dessa forma, a tipologia de domicílios adotada é a seguinte:

1. *Domicílios agrícolas*: aqueles onde há pelo menos um membro empregado no setor agrícola e 67 por cento ou mais da renda do trabalho advém de atividades agrícolas.
2. *Domicílios pluriativos*: aqueles em que pelo menos um membro está empregado no setor agrícola, mas menos de 67 por cento da renda do trabalho vem da agricultura.
3. *Domicílios rurais não agrícolas*: aqueles que se localizam em áreas oficialmente rurais, mas sem qualquer membro do domicílio trabalhando na agricultura.
4. *Domicílios urbanos não agrícolas*: se localizam em áreas oficialmente urbanas, com nenhum membro domiciliar empregado na agricultura.

Com os conceitos de pobreza e de ruralidade devidamente esclarecidos, segue uma análise das principais características da pobreza e extrema pobreza encontradas para as regiões Norte e Nordeste.

Antes, porém, vale destacar o conteúdo mais amplo do relatório completo sobre o perfil da pobreza e cujas informações extrapolam aquelas apresentadas neste sumário. O relatório completo inicia-se com uma análise relativamente detalhada da evolução da pobreza, de acordo com as duas categorias de pobreza semioficiais e as quatro categorias analíticas rurais mencionadas. Além de verificar se a pobreza e a extrema pobreza diminuíram e de quantificar essa redução, o relatório do perfil da pobreza também investiga a relação desse declínio com as mudanças na "ruralidade", isto é, as alterações demográficas nos quatro grupos anteriormente definidos.

Além disso, o relatório completo também estimou uma série exaustiva de indicadores e traçou sua evolução para famílias extremamente pobres, pobres e não pobres em cada uma das quatro categorias de ruralidade. Isto foi feito para cada estado das regiões Norte e Nordeste, para os anos entre 2004 e 2013, com exceção do ano de 2010.

Para 2000 e 2010, foram gerados mapas de pobreza por município para os dezesseis estados do Norte e Nordeste. Também há mapas de pobreza para cada uma das quatro categorias de ruralidade.

A seguir, mencionam-se alguns achados do relatório de pobreza e extrema pobreza que merecem destaque.

A extrema pobreza caiu quase pela metade (de 7,6 por cento dos brasileiros em 2004 para 4,0 por cento em 2013), e a pobreza diminuiu para mais da metade (de 22,4 por cento para 8,9 por cento). No entanto, mais impressionante que a queda da pobreza, de forma geral, no país é a queda da pobreza entre os domicílios agrícolas. Em 2004, a extrema pobreza agrícola era quase três vezes a extrema pobreza geral, e em 2013 ambas as taxas praticamente se iguaram.

Quase tão impressionante quanto o rápido declínio da pobreza nos domicílios agrícolas é a estabilidade das taxas de pobreza nos domicílios pluriativos. A taxa de pobreza extrema dos domicílios pluriativos em 2013 é quase a mesma de uma década antes, em 2004. Isso pode ser, em parte, em decorrência da migração entre os grupos. São exatamente aquelas famílias que têm baixo rendimento na agricultura que buscam complementar sua renda em outras atividades econômicas. Entretanto, apesar da migração considerável entre os grupos, 94 por cento da queda na pobreza extrema e 91 por cento da queda na pobreza são o resultado de mudanças dentro do grupo e não de migração entre os grupos.

Neste contexto, é importante analisar as características tanto dos domicílios agrícolas quanto dos pluriativos para entender melhor o que leva essas famílias à pobreza e o que pode ter contribuído para uma redução tão significativa da pobreza entre os domicílios agrícolas. As variáveis que definem as principais carências selecionadas são:

1. insuficiência de terra (área inferior ao Módulo Fiscal médio da UF);
2. domicílios sem beneficiários do PBF;
3. domicílios com idoso(s) mas onde ninguém recebe aposentadoria ou pensão do Governo Federal;
4. trabalho informal;
5. subocupação (jornada de trabalho inferior a 20 horas na semana); e

6. procura de emprego na semana de referência, considerando as pessoas economicamente ativas (PEA).

Quase a totalidade dos residentes em domicílios agrícolas e pluriativos extremamente pobres no Nordeste têm terra insuficiente, trabalham informalmente e residem em domicílios com idosos, mas sem qualquer aposentadoria. A procura de emprego também não parece ser um diferencial entre os tipos de domicílio (em torno de 11-13 por cento em ambos os casos) e, dos residentes em domicílios pluriativos (agrícolas), 1/5 (quase 1/3) trabalham menos de 20 horas semanais. No Nordeste, o maior diferencial é em favor dos residentes em domicílios pluriativos e se refere ao recebimento do PBF. Em 2013, 37 por cento deles recebiam o benefício, enquanto, nos domicílios agrícolas, apenas 22 por cento.

A pluriatividade nordestina parece surgir como uma única alternativa de sobrevivência das famílias em situação de extrema pobreza. Benefícios assistenciais como o Bolsa Família ajudam, contudo não são suficientes para retirá-los da extrema pobreza. Deve haver políticas sociais voltadas para os pequenos agricultores, que considerem as fragilidades dessas famílias, que buscam a sua sobrevivência na agricultura familiar.

No Norte, a pobreza caiu menos que no Nordeste e menos que no Brasil. A persistência da pobreza extrema no Norte, particularmente entre os domicílios pluriativos e aqueles não agrícolas, é especialmente preocupante. Suas taxas de pobreza são praticamente as mesmas em 2004 e 2013. Considerando-se a generalizada boa notícia de queda da pobreza durante tal período, sem dúvida, essa é uma tendência preocupante.

Embora o Norte seja menos pobre do que o Nordeste, o progresso tem sido mais lento lá em comparação às demais regiões do país. A pobreza entre as famílias agrícolas nordestinas caiu de 65 por cento para 36 por cento, o que é um declínio bastante significativo, mas ainda deixa muitas pessoas na pobreza. A pobreza extrema em famílias agrícolas caiu de 30 por cento para 8 por cento no Nordeste. No entanto, esta permanece como a região brasileira com maior taxa de extrema pobreza entre os domicílios agrícolas.

Estes resultados sugerem que as famílias pluriativas têm altas taxas de pobreza, as quais não estão diminuindo. Outro grupo problemático são as famílias agrícolas, considerando que elas ainda são a categoria mais pobre das regiões Norte e Nordeste. O fato de que as famílias agrícolas em outras regiões tenham atingido os mesmos níveis de pobreza e extrema pobreza que a população total e o fato de que a pobreza caiu mais rapidamente entre elas que em qualquer outra categoria, porém, sugere que as famílias agrícolas são um desafio com maior potencial de solução.

Parte crucial de qualquer perfil de pobreza são as características da população pobre. Com esse objetivo, o relatório também inclui uma análise das características dos chefes de família, de infraestrutura domiciliar e de acesso a serviços públicos.

Enquanto homens e mulheres têm, quase por definição, chances de estar em situação de pobreza ou extrema pobreza praticamente idênticas, uma questão de gênero potencialmente importante se refere aos domicílios chefiados por mulheres. Até 2006, os níveis de extrema pobreza para domicílios chefiados

por mulheres eram os mesmos daqueles para todos os domicílios. No entanto, a partir de 2007, a pobreza caiu mais rapidamente entre os últimos em relação aos domicílios chefiados por mulheres. Isto levou a uma feminização (se definirmos feminização de acordo com o sexo do chefe de domicílio) da extrema pobreza, fato que anteriormente não havia sido identificado no Brasil.

Essencialmente, essa análise mostra que a feminização da extrema pobreza no Brasil parece ser um resultado da migração para as áreas urbanas e da redução da vantagem dos domicílios agrícolas chefiados por mulheres em comparação aos demais tipos de domicílios também chefiados por mulheres. No Norte, o quadro é relativamente o mesmo. Ao serem analisadas cada região separadamente, a feminização da extrema pobreza parece ser mais um fenômeno das outras regiões do Brasil que do Nordeste.

A inserção dos jovens no sistema econômico é um problema mundial, mas quando se nota a pobreza rural, os jovens não parecem ser mais vulneráveis que qualquer outro grupo, tanto no Brasil como um todo, como no Norte e Nordeste do país tomados isoladamente. Isso não significa que não existem importantes especificidades da juventude nas regiões Norte e Nordeste; apenas significa que elas não estão diretamente relacionadas à pobreza. Jovens enfrentam problemas significativos de desemprego e enfrentam desafios importantes na educação, além de serem um grupo notoriamente em situação de risco em relação a determinados comportamentos criminosos. Tudo isso configura um grande desafio para as políticas públicas voltadas para a juventude, embora esses fatos não estejam diretamente relacionados ao seu *status* de pobreza tal como definido pelas linhas de pobreza aqui adotadas.

Ao definir pobreza exclusivamente em termos de renda, sabe-se que esta escolha não consegue captar a totalidade das privações que fazem de alguém pobre. Ainda há desafios, tanto em relação ao acesso da população brasileira a determinados bens – tais como refrigeradores e computadores – quanto ao acesso a serviços de infraestrutura pública – como esgoto e água encanada.

O aumento no acesso da população à infraestrutura privada supera significativamente aquele relacionado à infraestrutura pública. Em particular, a cobertura universal de esgotamento sanitário, seja por meio de rede geral ou fossa séptica, permanece como um desafio, tanto no Brasil, como no Norte e Nordeste.

Enquanto entre 2004 e 2013, o percentual de domicílios agrícolas do Norte com geladeiras aumentou de 42 por cento para 78 por cento, o percentual com esgotamento sanitário aumentou de 20 por cento para 26 por cento. O Nordeste obteve melhores resultados. Nessa região, há mais acesso a infraestrutura pública que no Norte, provavelmente em razão do fato de que, no Nordeste, não tem que superar as longas distâncias que os governos do Norte precisam superar. O acesso das famílias agrícolas ao esgotamento sanitário aumentou de 24 por cento para 36 por cento entre 2004 e 2013, deixando o Nordeste dez pontos percentuais à frente da região Norte, que é relativamente mais rica. Com relação à posse de geladeira, 89 por cento dos domicílios no Nordeste tem ao menos uma geladeira. No Norte, esse percentual é de 78 por cento e, no Brasil, chega a 92 por

cento. Tais fatores refletem uma diferença regional um pouco maior do que diferença de renda entre as regiões.

A análise dos mapas de pobreza e extrema pobreza em âmbito municipal reforça o fato de que o problema da pobreza rural no Brasil é, em grande medida, um problema dos domicílios agrícolas no Norte e Nordeste.

Poucos municípios nas outras três regiões do Brasil apresentam taxas de pobreza superiores a 30 por cento e em muitos essas taxas são inferiores a 15 por cento. No Norte e Nordeste, no entanto, a história é diferente. Muitos municípios apresentam taxas de pobreza superiores a 60 por cento e alguns ainda têm taxas tão altas quanto 90 por cento. Especialmente notáveis são áreas muito pobres do noroeste do Norte e do noroeste do Nordeste. Estes são os mais pobres de áreas pobres. As diferenças são muito acentuadas entre os domicílios agrícolas. A Amazônia ocidental e o Estado do Maranhão são áreas que apresentam níveis muito elevados de pobreza agrícola.

Também foi realizada uma análise de *clusters* de pobreza, cujos objetivos foram, em primeiro lugar, descrever a distribuição espacial da incidência da pobreza e extrema pobreza nos domicílios com alguma atividade agrícola (agrícolas + pluriativos) e nos domicílios rurais não agrícolas e, em segundo lugar, investigar a existência de conglomerados de pobreza – conjuntos contíguos de municípios em que a taxa é maior do que nas demais regiões. Este esforço foi especialmente importante para elencar regiões prioritárias para implementação de políticas públicas que sejam facilmente dissemináveis entre municípios vizinhos, levando em conta as características sociais, políticas, econômicas e geográficas da região.

Na análise dos conglomerados de pobreza no país, a tendência geral é de que os agrupamentos de alta incidência se concentrem no Norte e Nordeste, ao passo que os de baixos níveis de pobreza estão mais ao sul do país. Ao serem analisados os conglomerados do Norte e Nordeste apenas, a mudança no padrão de *clusters* baixos *versus* altos é notável, especialmente, ao sul do Pará. Essa área contém conglomerados de alta pobreza apenas quando se consideram as famílias rurais não agrícolas. Por outro lado, essa mesma região possui *clusters* de baixa pobreza ao analisarmos as famílias pluriativas e agrícolas conjuntamente.

As principais constatações deste sumário foram as seguintes:

- 1) a queda da pobreza rural foi em razão do declínio da pobreza agrícola;
- 2) há diferenças marcantes que distinguem as regiões Norte e Nordeste do restante do Brasil;
- 3) as diferenças nos perfis de pobreza são mais marcantes entre os domicílios agrícolas. Tais constatações indicam que investir na agricultura familiar parece ser de suma importância para a redução da extrema pobreza no Norte e Nordeste, sendo especialmente relevante para reduzir as diferenças regionais das taxas de pobreza. Ao comparar-se as diferenças na agricultura familiar entre o Norte e Nordeste e o restante do Brasil, observa-se claramente que ela é descapitalizada nessas regiões: tanto o percentual de estabelecimentos de agricultura familiar com financiamento, quanto o número médio de tratores por estabelecimento de agricultura familiar é consideravelmente baixo no Norte e Nordeste do país. ■

Reference:

SOARES, Sergei, et al. 2015. "O perfil da pobreza rural nas regiões Norte e Nordeste do Brasil." *IPC-IG Working Paper*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Este Sumário Executivo é uma parceria entre o IPC-IG e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*



Ministério do
Planejamento

