

Textos para Discussão N°2

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

OS RESULTADOS SOCIOECONÔMICOS DO RS RURAL

Marinês Zandavali Grando

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Ariosto Antunes Culau



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Roberto da Silva Wiltgen

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Míriam De Toni

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

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

OS RESULTADOS SOCIOECONÔMICOS DO RS RURAL

Marinês Zandavali Grando

Economista, pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística, doutora em Desenvolvimento Agrícola, Université de Paris I(Panthéon-Sorbonne)

Resumo

Este texto apresenta uma síntese dos efeitos socioeconômicos do Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza sobre os agricultores familiares assistidos¹. Conhecido como RS Rural, resultou de um acordo de empréstimo do Banco Mundial ao Governo do Rio Grande do Sul. Iniciou-se em julho de 1997 com duração prevista para seis anos, tendo como meta melhorar o manejo e a conservação dos recursos naturais de forma integrada com a melhoria das condições de vida das comunidades pobres. Foi concebido em consonância com a política do Banco Mundial de apoio a fundos sociais voltados ao combate à pobreza estrutural através da transferência de recursos para organizações locais da sociedade civil. Obedecendo a critérios predeterminados de elegibilidade essas agências direcionam os recursos demandados em forma de pequenos projetos para a sociedade civil e assumem a responsabilidade da sua gestão (Weiss, 2000).

Palavras-chave: Políticas públicas; pobreza rural; agricultura familiar.

¹ Este texto foi extraído dos relatórios finais do trabalho de avaliação realizado na Fundação de Economia e Estatística sobre os efeitos do RS Rural na agricultura familiar, divulgados nos anos de 2001, 2004 e 2005. Equipe técnica envolvida no trabalho: Marinês Zandavali Grando (coordenação dos relatórios) Túlio de Amorim Carvalho (coordenação do tratamento dos dados do primeiro relatório) Elvin Maria Fauth, Maria Helena A. Sampaio, Suzana Ribeiro Boeckel, Marilene Dias Bandeira. Auxiliares-técnicos Nildo Gallon e Paulo Roberto S. Machado. Sergio Schneider atuou como consultor. Na fase de implantação do sistema de avaliação contou-se com a assessoria da Fundação Getúlio Vargas.

A autora agradece as sugestões feitas por Carlos Roberto Winckler para este artigo.

Introdução

Tendo como referência o objetivo mais geral do RS Rural e, mais especificamente, aqueles objetivos relacionados ao subcomponente Combate à Pobreza, a avaliação processada na Fundação de Economia e Estatística baseou-se, essencialmente, em quatro levantamentos de campo feitos pela EMATER/RS, através da aplicação de um questionário em duas amostras de beneficiários, denominadas, respectivamente, de A e B. Em ambas foi, primeiramente, realizado o levantamento das informações no momento em que os agricultores ingressaram no Programa, e, posteriormente, no terceiro ano de sua implantação. Melhor dizendo, a situação dos agricultores familiares expressa no ano agrícola correspondente ao terceiro ano de implantação do Programa foi comparada àquela vigente no ano agrícola anterior ao recebimento dos recursos, através da análise de variáveis indicativas criteriosamente selecionadas.

Por meio de repasses de recursos financeiros, o componente Combate à Pobreza visa melhorar a qualidade de vida do produtor beneficiado e melhorar a sua capacidade produtiva. Divide-se em Infra-estrutura Social Básica e Geração de Renda (com e sem retorno). Os recursos podem ser subvencionados como podem, também, se constituir em empréstimos.

As aplicações financeiras da chamada infra-estrutura social básica ocorrem com recursos subvencionados que são aplicados em eletrificação, abastecimento de água, saneamento básico e melhorias de moradias.

Quando os recursos são aplicados visando aumentar a eficiência das atividades que já estão sendo desenvolvidas nas unidades de produção ou visando estimular nelas o desenvolvimento de novas atividades agrícolas ou não agrícolas, destinam-se a gerar renda. São aplicados na aquisição de implementos agrícolas, de animais de tração, equipamentos para comercialização, instalação de agroindústria, de produção artesanal, etc... (subvencionados até o valor de 450 reais; acima disso passam a se constituir em empréstimos).

À FEE coube avaliar os efeitos das ações sociais e econômicas do RS Rural exclusivamente junto aos agricultores familiares, sem contemplar a totalidade do público-alvo, integrada, também, por agricultores assentados, indígenas e pescadores artesanais.

Para explicar os resultados da execução do Programa, buscou-se definir um enfoque analítico que pudesse abarcar as questões relativas às três principais linhas de ação do componente Alívio à Pobreza Rural: a) acesso à infra-estrutura básica; b) geração de renda; c) desenvolvimento comunitário. Com base na premissa de que os efeitos das melhorias da qualidade de vida são efetivamente inseparáveis dos impactos sobre a renda por um lado, e, por outro, ponderando-se que o componente Alívio à Pobreza Rural, além de promover as melhorias na infra-estrutura básica, almejava incrementar a geração de renda nos estabelecimentos rurais e estimular o desenvolvimento comunitário, considerou-se que os instrumentos de avaliação deveriam contemplar esse repertório de iniciativas. Na impossibilidade de se utilizar as mesmas variáveis para analisar separadamente cada um dos eixos de ação, optou-se por uma abordagem combinada.

Embora não se faça uso da construção de “linhas de pobreza” (técnica que está na base do enfoque da pobreza relativa e absoluta) com base em estratificação por critérios de renda, o cálculo dessa variável foi realizado com o propósito de demonstrar os efeitos econômicos do RS Rural, os quais se expressam no cálculo da renda familiar e por tipo de atividade, no caso, a renda agrícola, a renda de atividades não agrícolas, as rendas de transferências sociais, etc. Em um contexto econômico onde a interação social e econômica se dá através de trocas que são monetizadas, o acesso à renda é de fundamental importância para determinar o atendimento adequado às necessidades individuais. Não obstante, o mesmo não se pode dizer em relação às ações de infraestrutura e desenvolvimento comunitário.

Nesse sentido, a abordagem analítica que orienta a avaliação se apóia, de forma complementar à abordagem da renda, na abordagem das necessidades básicas (*basic needs*) que, na definição dada por Romão (1993), tem como propósito fundamental atender às necessidades específicas dos mais pobres, isto é, alimentação, moradia e vestuário adequados, e alguns serviços essenciais como água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas. Além de um patamar básico de satisfação das necessidades elementares dos indivíduos, esse enfoque também preconiza a abordagem da pobreza através do acesso a ativos, como propriedade da terra, equipamentos e utensílios para produção agrícola, assistência técnica, acesso a crédito, dentre outros (Rocha, 2003). Há, portanto, largo acordo com a proposição de Rocha (2003, p. 28), que considera que, em países como o Brasil, onde a variável renda é relevante como medida de bem-estar, e as necessidades básicas são inatingidas por segmentos importantes da população, o uso complementar de ambas as abordagens é “(...) natural e se constitui em um procedimento essencialmente flexível”.

Uma questão que se apresenta para a tarefa de avaliar os aspectos socioeconômicos contidos no componente Alívio à Pobreza Rural refere-se ao cuidado que requer creditar ao Programa todos os avanços encontrados entre os agricultores analisados, devido à impossibilidade de isolar os seus resultados sobre o beneficiário dos efeitos das demais políticas públicas praticadas na sua vigência, quer sejam macroeconômicas, voltadas ao desenvolvimento agrícola, quer sejam puramente sociais².

Contudo, há que se considerar que essa população-alvo do RS Rural se encontra em crise há algumas décadas, desde que deixou de alcançar o desempenho econômico necessário para se manter produzindo em escala crescente de produtividade. Em que pese à existência de certa heterogeneidade na situação desses agricultores, em geral eles se encontram descapitalizados e ancorados em sistemas de produção estagnados. Quanto mais frágeis, mais envolvidos na produção para a subsistência familiar, o que faz supor que sua exposição às incidências das políticas macroeconômicas seja proporcional à sua integração com o mercado. Salienta-se, ademais, que não houve

² O Governo Estadual tem implementado, ao longo dos anos, políticas diversificadas visando, por exemplo, à melhoria da competitividade dos agricultores, à geração de empregos e ao aumento do acesso à energia elétrica no meio rural. Mas, além das políticas estaduais voltadas ao desenvolvimento agrícola e rural, destaca-se, especialmente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que, conforme dados do IPEA (Gasques; Conceição, 2001), coloca o Rio Grande do Sul como o maior tomador individual dos recursos do Pronaf no período 1996-00.

implementação de políticas públicas com o propósito de se contraporem ao processo histórico de regressão e de fragilização social desses agricultores (mesmo com iniciativas como a do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- Pronaf), e que esta, também, não foi a proposta do Programa.³

Cabe ainda um comentário acerca de uma dimensão verdadeiramente sociológica que figura como objetivo do RS Rural, para a qual a abordagem referida é insuficiente. Trata-se do “desenvolvimento comunitário”, entendido pelo processo de interação social que estabelecem os beneficiários do Programa. Esse processo pode ocorrer no âmbito da família, envolvendo relações de parentesco e filiação na comunidade ou no local em que vivem; nesse caso, abarcando relações sociais, econômicas, culturais, políticas, etc.

Para dar conta dessa dimensão sem comprometer a avaliação da infra-estrutura e da geração de renda, optou-se por seguir as recomendações do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), que, no documento **Hacia una Región sin Pobres Rurales**, estabelece que a pobreza rural na América Latina deve “(...) ser analisada como resultado de processos humanos (...) que se expressa como processo de relações entre pessoas, famílias e grupos pobres com forças sociais, econômicas e políticas externas” (FIDA, 2000, p. 13). Nesse sentido, continua, “(...) a pobreza é mais que uma categoria demográfica ou uma classe socioeconômica, a pobreza é uma atitude de vida. Este processo está relacionado à percepção que os camponeses têm de si mesmos, frente à comunidade local, à sociedade rural e ao país em seu conjunto” (Ibid.p. 18). Desse modo, o desenvolvimento comunitário foi analisado a partir do processo de interação social e do estabelecimento e do reforço dos vínculos comunitários. A forma de aferir e perceber como essas relações e interações ocorrem foi com base nos depoimentos dos beneficiários acerca de sua sociabilidade e participação nas esferas sociais, políticas e culturais locais, bem como nas representações e nos interesses que manifestaram ao responder indagações acerca dessas questões.

Apresentam-se a seguir os resultados das amostras A e B que fundamentam a avaliação socioeconômica realizada. Alerta-se para o fato de não serem comparáveis entre si os resultados das duas amostras, por representarem momentos distintos do RS Rural.

1 Primeiro período analisado com base na amostra A com dados levantados em jul./97-jun. /98 e jul./99-jun./00

1- Comentários sobre a Amostra A

A primeira amostra chamada de A, compõe-se de 276 agricultores espalhados pelo território do Estado, em 229 municípios. Relaciona-se ao número de financiamentos efetivados até 1999, que corresponde a um universo de pouco mais de 22 mil agricultores familiares. Nesta amostra foram

³ Reitera-se aqui o que foi assinalado no **Relatório da Avaliação de Meio Termo**, no sentido de o Programa não se propor a alterar as condições históricas e estruturais da pobreza rural (Avaliação..., 2002, p. 7).

analisados os resultados sociais e econômicos alcançados no período de três anos, compreendidos entre julho de 1997 e junho de 2000.

No que diz respeito à natureza do recurso demandado, nesta primeira fase do Programa prevaleceu a concentração de investimentos em infra-estrutura social básica, na proporção de quase 90,00% do total dos agricultores amostrados.

Observa-se que, se, por um lado, essa aplicação de recursos propicia as condições mínimas necessárias para atestar alguma qualidade de vida aos beneficiários, por outro, a concentração em um dos subcomponentes compromete os objetivos relacionados à geração de maiores rendas aos beneficiários. O fato de prevalecerem investimentos em infra-estrutura, deu as condições para que, na avaliação, fosse dada ênfase às ações destinadas a melhorias na qualidade de vida da população beneficiada, de forma que a investigação centrou-se naquilo que, no dizer de Romão, possa ter aumentado a capacidade do agricultor como ser produtivo, com base na concepção de que melhorias sociais se constituem em importante complemento para o crescimento econômico (Romão, 1993, p. 4).

2 - Resultados sobre os beneficiários da Amostra A

Considerando-se, primeiramente, os objetivos específicos referentes à **qualidade de vida**, tal como formulados no Manual Operativo, o resultado dos dados apresentados permite concluir que três dos quatro objetivos pretendidos alcançaram êxito.

Sintetizando-se as análises desenvolvidas sob o enfoque dos objetivos específicos, a começar pelo tópico das ações destinadas a **proporcionar aos agricultores o acesso e/ou à expansão da energia elétrica**, observou-se que, do total do número das ações implementadas pelo componente Alívio à Pobreza Rural, 22,35% foram direcionadas a esse fim. O resultado foi um crescimento de 41,21% no número de beneficiários com acesso à eletrificação, na vigência do Programa neste período observado. Registra-se que o tipo de energia financiado foi, majoritariamente, o monofásico, que se presta principalmente ao consumo doméstico.

As ações, do Alívio à Pobreza, voltadas a **suprir as unidades de produção com água adequada ao consumo humano** representam 17,06% do total. Entre os dois tempos observados, a disponibilidade de água canalizada para dentro da moradia cresceu 31,61%; e a suficiência de água para o abastecimento da família, 18,34%. Especialmente em relação à melhoria das condições hidrossanitárias, os dados levantados revelam que aumentou 57,00% a percentagem de reservatórios de água nas unidades de produção, sobressaindo-se as “caixas d’água”. No que se refere à qualidade da água, aumentou 44,44% o número de beneficiários que passou a dar um tratamento para a água.

Ajudaram a melhorar o desempenho dos indicadores de acesso à água adequada ao consumo das famílias os investimentos realizados para atender ao objetivo de **melhorar as condições de habitação e de saneamento básico**. As ações destinadas às reformas da moradia, somadas àquelas destinadas a instalações hidrossanitárias, correspondem a 40,59% do total das ações do Alívio à Pobreza Rural. O resultado desse investimento foi um crescimento de 44,73% no número de beneficiários que realizaram melhorias na moradia, compreendendo reformas nas casas, instalações

elétricas, instalações de água corrente e de equipamentos sanitários entre o tempo inicial e o tempo final do período observado.

As melhorias no acesso e na qualidade da água repercutiram positivamente nas condições gerais de saneamento, o que pode ser atestado pelas informações sobre a disponibilidade de instalações sanitárias, que apontam o aumento de 73,21% na proporção de famílias que dispõem de banheiro completo; em contrapartida, reduziram-se 66,12% aquelas que dispunham somente de “casinha” ou latrina.

Outra informação importante refere-se ao destino dos dejetos. Houve uma redução de 62,50% dos beneficiários com a prática de lançar os dejetos humanos diretamente no solo; e os casos com fossa séptica ou poço absorvente aumentaram 350,00%. Quanto ao destino do lixo doméstico, o fato positivo foi dado pelo aumento da frequência com que os beneficiários passaram a reaproveitar o lixo, a fazer a compostagem, tendo diminuído a proporção dos que o jogam em qualquer lugar.

A fim de ampliar o leque de investigação, foram abordados outros indicadores sociais, dentre os quais se destacam os que se referem à saúde. As evidências disponíveis mostram que, mesmo não tendo sido expressivas as mudanças no que tange à ocorrência de doenças na família dos beneficiários quanto o foram em relação ao saneamento básico, no intervalo decorrido entre os dois levantamentos da pesquisa, diminuiu em pouco mais de 4% o número de agricultores que declararam a ocorrência de enfermidades na família (dado consoante com o registro de queda no número de beneficiários com redução de despesas com saúde, da ordem de 4,86%).

Os resultados também não foram muito animadores em relação aos indicadores de intoxicações e envenenamentos. Depois da implantação do Programa, o número de agricultores afetados não mudou. Tudo leva a crer que as intoxicações e os envenenamentos se mantiveram inalterados, na proporção de 14% dos beneficiários, em razão de as condições de produção e de utilização dos agroquímicos não terem evoluído. É digno de nota, porém, o fato de ter aumentado 63,41% a proporção de agricultores que recolhem as embalagens vazias de agrotóxico.

E, finalmente, quanto à meta de **favorecimento ao desenvolvimento comunitário**, não se encontraram evidências de que o Programa tenha propiciado aos beneficiários maior interação nas relações locais. Todavia, na medida em que o processo de interação social é fortemente influenciado pelas condições histórico-culturais do grupo social, e considerando-se que as ações do Programa não foram praticadas no sentido de intervirem a esse nível, questiona-se a adequação desse objetivo.

Esses foram os resultados dos objetivos específicos vinculados ao conjunto das ações praticadas para melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares da fase inicial do RS Rural.

Medir os objetivos específicos com relação à **capacidade produtiva** desses agricultores revelou-se mais complicado, a começar pelas dificuldades já mencionadas, em se avaliarem as eventuais influências conjunturais, sejam de ordem econômica, sejam decorrentes das condições naturais, às quais as unidades de produção possam ter sido submetidas. Ademais, no âmbito da proposta do Programa, constatou-se que os oito objetivos formulados para alavancar a renda dos agricultores assistidos se mostraram relativamente complexos frente à singeleza das ações

efetivamente praticadas no período analisado e, em alguns casos, mesmo inadequados, devido à falta de disponibilidade dos meios para alcançá-los. Cita-se, como exemplo, o objetivo que se refere a incentivar “atividades e regiões que se mostrarem propícias à atividade agroindustrial”, como forma de agregar valor à produção, incrementar a renda das famílias envolvidas e aumentar oportunidades de emprego; ou aquele que visa incentivar a “criação de microempresas industriais no meio rural, mesmo que não relacionadas diretamente à atividade agrícola”, com a finalidade de aproveitar a mão-de-obra disponível nas unidades de produção e, dessa forma, incrementar a renda das famílias.

Ora, as ações praticadas para contemplar especificamente a capacidade produtiva foram destinadas a pouco mais de 10%, apenas, do total dos beneficiários enquadrados no componente Alívio à Pobreza Rural, devido à primazia dada aos investimentos para melhorar a infra-estrutura social dos agricultores familiares. O número de ações, na proporção de 5%, foi para financiar equipamentos agrícolas (incluindo-se os equipamentos para produção leiteira). Seguiu-se, em importância, o número de ações voltadas para a aquisição de animais, que representou um pouco mais de 4%. O restante das ações destinadas a gerar renda não chegou a 3%, distribuídas entre construções e benfeitorias, irrigação e minhocultura.

Devido às razões apontadas, pôde-se tangenciar somente dois objetivos específicos do conjunto relacionado à capacidade produtiva: **a busca do incremento à produtividade da terra e do trabalho pela incorporação de equipamentos e animais e do incremento à produtividade da produção pecuária através do melhoramento e da sanidade animal.**

Efetivamente, em um meio no qual permaneceu predominante a produção vegetal (para mais de 70% dos beneficiários, a produção vegetal representou 60% ou mais do produto bruto), a novidade foi dada pelas evidências de que houve um certo investimento na pecuária, traduzido em melhorias na alimentação animal e na incorporação de alguns equipamentos ao sistema de produção.

Porém não foi possível se atribuírem ganhos de produtividade a esta ou àquela ação isolada. Pode-se tomar a assistência técnica como um exemplo de repercussão direta sobre a produtividade. No ponto inicial, 60,67% dos beneficiários usufruíam desse serviço, enquanto, no final do período, o percentual de assistidos atingiu 78,24% da amostra, com, portanto, uma expansão aproximada de 29% após a implantação do Programa. Isso deve ter contribuído diretamente para melhorar a produtividade dos agricultores — em que pese o nível de escolaridade desses agricultores ter se revelado muito baixo, a ponto de se questionar sua capacidade de assimilar informações sobre mudanças tecnológicas ou práticas de cultivo, que, porventura, possam ter sido oportunizadas. Assim, sem se atribuir particularmente a uma determinada ação, a análise da produtividade da terra apontou um ganho de 18,40% em média, enquanto, para a produtividade da mão-de-obra, os ganhos foram ainda maiores, ficando com crescimento de 39,58% em média (em razão de essas produtividades serem medidas em valores monetários, deve-se levar em conta que houve uma inflação estimada em 9,25% para o período).

Pode-se dizer que, para os amostrados, a agricultura praticada foi fortemente de subsistência. Os dados mostraram o importante papel da produção agropecuária na formação da renda familiar.

Examinando-se a participação da renda agrícola e da renda não agrícola na renda total da família do beneficiário, viu-se que a implantação do Programa praticamente não alterou a sua composição. Em primeiro lugar, porque continuou em 75% a representação dos beneficiários que extraíram da atividade agrícola entre 40% e menos de 100% da renda total familiar. Ou seja, a renda familiar continuou dependendo fortemente da produção agropecuária e, não raro, quase exclusivamente dela, não sendo encontrados, porém, beneficiários que tenham se sustentado unicamente com a agropecuária.

Em segundo lugar, os beneficiários que obtiveram renda de atividades externas à unidade de produção permaneceram concentrados no estrato que representou menos de 20% da renda total familiar. Portanto, para boa parte da amostra, o vínculo dos agricultores com atividades econômicas fora de suas unidades de produção ocorreu na margem. Mas, há razões para se pensar que houve casos de produtores que se valeram de fontes de renda extra-agrícola não só para o sustento das famílias como também para viabilizar alguma atividade agrícola. Mesmo se considerando que uma das exigências para integrar o Programa era que o agricultor tivesse na agropecuária sua principal atividade, supõe-se que outras atividades não estavam facilmente ao alcance desses agricultores, ou que eles estavam impedidos de exercê-las, talvez, em razão de seu baixo nível de escolaridade.

Contudo há sinais positivos de que aumentou o número de beneficiários situados nos estratos mais altos de ambas as rendas, de maneira que a renda total familiar melhorou para 60% dos amostrados.

Esse fato, se visto sob o ângulo restrito do financiamento disponibilizado pelo Programa para gerar renda, pode ser surpreendente, posto que, dos 247 amostrados, só 25 receberam recursos diretos para esse fim. Mas aqui é preciso fazer algumas considerações. Primeiramente, é possível supor que tenham ocorrido efeitos indiretos sobre a renda, provenientes das melhorias na infraestrutura social proporcionada pelo Programa aos seus assistidos, conforme se atestou na análise dos dados. Além disso, convém lembrar que outras políticas governamentais de apoio e de desenvolvimento agrícola que estiveram em curso na vigência do Programa podem ter tido alguma influência sobre os ganhos do agricultor pesquisado. E, finalmente, é importante levar em conta um aspecto para o qual Corrêa (1998) chama atenção: o processo de formação de renda do indivíduo não é simples, envolve uma gama de componentes diversos, como riqueza inicial, *background* familiar, características da sociedade em que vive etc., os quais jogam um papel potencializador dos efeitos das políticas públicas sobre a evolução dos rendimentos.

Ficou visível nos indicadores de renda a existência de certa heterogeneidade entre os agricultores pesquisados, de forma que, dentre aqueles que auferiram ganhos reais, 15% apresentaram crescimento de renda igual ou superior a 100%, enquanto, para 40% dos beneficiários, o crescimento foi negativo. Na média, a renda aumentou 18,31% na vigência do Programa, nesta fase.

Mas em que medida a renda influenciou as condições de produção e o acesso à infraestrutura social básica? Ou, em outras palavras, em que medida existiu, de um tempo para outro, uma variação favorável entre a melhoria em alguns indicadores e a melhoria da renda total auferida? Para responder

essa questão, procurou-se relacionar os diferentes estratos de renda com os resultados de algumas conquistas dos beneficiários.

O cruzamento da renda familiar total com indicadores da capacidade produtiva da família do beneficiário mostrou uma tendência evolutiva semelhante. Isto é, a superfície agrícola útil, o valor agregado líquido, a produtividade da terra, a produtividade da mão-de-obra familiar, fazendo parte desse conjunto também a assistência técnica e a energia elétrica, quando cruzados com a renda total familiar, mostraram resultados mais relevantes entre aqueles beneficiários que auferiram as maiores rendas, cabendo ressaltar que agricultores com as mais baixas rendas receberam com menos frequência orientação técnica; e, do mesmo modo, a energia elétrica, que atingiu amplo espectro de beneficiários, cresceu menos entre aqueles situados nos menores estratos de renda. Ressalta-se que a correlação da superfície agrícola útil com a renda total se apresentou positiva, porém sem a propensão de aumentar mais o número de beneficiários nos maiores estratos de área útil.

Relacionando-se os indicadores de bem-estar com a evolução da renda, encontrou-se a tendência geral acima apontada no cruzamento dos diferentes estratos de renda com acesso à água (seja quanto à suficiência de água, seja quanto à disponibilidade de água canalizada). Isto é, existe uma relação entre as melhores rendas e o uso da água apropriada ao consumo humano, e, em decorrência, os beneficiários com rendas inferiores têm mais dificuldades em acessá-la. Entretanto o acesso às instalações sanitárias e o acesso à realização de melhorias na moradia foram os resultados, dentre todos os demais, que se distribuíram de forma mais homogênea em relação à renda, com frequências em todas as faixas, sem deixar de aparecer, contudo, especialmente nas mais elevadas.

2 Segundo período analisado com base na Amostra B com dados levantados em jul./00-jun./01 e jul./02-jun./03

1 - Comentários sobre a Amostra B

A segunda amostra, chamada de B, corresponde aos financiamentos datados do ano 2000. Nesta segunda etapa foram analisados os resultados sociais e econômicos alcançados pelo RS Rural no período de três anos, compreendidos entre julho de 2000 e junho de 2003, com base em uma amostra de 356 beneficiários, referentes a uma população de 12.944 agricultores familiares.

O Programa passou por um processo de ajustamento, ainda na fase de implantação, efetuado pela equipe que assumiu a sua gestão em 1999, quando mudou o Governo Estadual em decorrência das eleições de 1998. Nessa ocasião, foram revistos os procedimentos operacionais, mecanismos e canais de participação dos beneficiários e da sociedade civil organizada na identificação das demandas. Na nova concepção, ações isoladas para mitigar a pobreza não seriam suficientes para viabilizar a sobrevivência dos agricultores familiares assistidos; daí a inclusão, em caráter obrigatório, de ações de manejo e conservação dos recursos naturais integradas às de combate à pobreza, com base no pressuposto de que essa incorporação propicia o aumento da produtividade agrícola e dá sustentabilidade ambiental à unidade de produção familiar. Em

conseqüência dessa inclusão obrigatória visando combater a pobreza sem o comprometimento do meio ambiente, preponderou a demanda por práticas vinculadas às ações de manejo dos recursos naturais nos projetos financiáveis, nesta etapa do RS Rural.

2- Resultados sobre os beneficiários da Amostra B

Para dar conta das dimensões sociais e econômicas do Programa manteve-se o critério, consensual entre analistas de referência, de considerar, além da renda, outros indicadores básicos relacionados aos meios de produção e à satisfação das necessidades básicas, onde se incluem indicadores de ativos não tangíveis, como informações e conhecimento.

As conclusões que seguem se dividem em três blocos de resultados vinculados aos três objetivos socioeconômicos redefinidos para o RS Rural, com o intuito de verificar em que medida eles foram alcançados.

A começar pelo bloco dos resultados relacionados aos aspectos de bem-estar dos beneficiários não diretamente vinculados à renda, pode-se dizer que o objetivo de **viabilizar a infraestrutura familiar rural** por meio da melhoria das condições das residências e da implantação ou expansão dos serviços básicos — rede de eletrificação rural, sistemas de abastecimento de água para consumo e saneamento — realizou-se mais pela melhoria das casas propriamente e menos por via da implantação ou expansão dos serviços básicos. Efetivamente, constataram-se 120 práticas (no total de 365 beneficiários amostrados) materializadas em reformas de casas, incluindo-se aí a construção de banheiros, contra menos da metade desse número de práticas voltadas para rede de eletrificação rural, sistemas de abastecimento de água para consumo e saneamento básico.

Examinando-se as melhorias efetuadas nas condições das residências, foi visto que, em relação ao tipo de paredes das casas residenciais, na prática, não houve alterações; continuaram predominantes os casos de paredes de tijolos não revestidos, na proporção de pouco mais de 70%, seguidos pelos casos, superiores a 20%, de paredes de tábuas. Mas destacou-se o desaparecimento da incidência de paredes de tapumes, de chapas de madeira e de latas ou de outro material reciclado. Já em relação aos tipos de cobertura, registrou-se que continuou predominante a telha de barro; entretanto houve um crescimento de 19,53% no número de beneficiários cujas casas são cobertas com amianto. Para complementar, foi visto que mais de 95% dos beneficiários já dispunham de instalações sanitárias antes de ingressarem no Programa, e, portanto, essa variável pouco se alterou. Porém houve mudanças quanto ao tipo de instalações; cresceu de 70,16% para 81,44% o percentual de banheiros completos, e diminuiu de 16,51% para 9,75% a incidência de “casinhas” ou latrinas. Destaca-se que aproximadamente 26,14% dos beneficiários declararam ter realizado melhorias em suas casas com recursos próprios.

Os resultados apurados sobre a viabilização dos serviços básicos situaram-se no âmbito dos indicadores de disponibilidade de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento.

Iniciando pela energia elétrica, verificou-se que foram poucos os pedidos para a sua implantação, pois o acesso a esse serviço já era alto – aproximadamente 90% desses beneficiários dispunham do serviço ao ingressarem no Programa. Restaram, ainda, em torno de 7% de beneficiários sem energia elétrica.

Na questão da água, houve resultados favoráveis. Foi observado que aumentou 17,49% o número de beneficiários que passaram a ter água encanada em seus domicílios, de forma que, sem essa disponibilidade, restaram cerca de 6% da amostra. Diminuíram as fontes de água com maiores riscos de contaminação, tais como poço raso e cacimba, em contraposição à implantação de poços artesianos e de fontes protegidas, salientando-se que o número de beneficiários com acesso a poços artesianos aumentou 17,79%. No entanto, mais de 70% dos beneficiários consideraram a água apenas suficiente para a família e os animais. Somente por volta de 11% deles dispunham de água para consumo da família, dos animais e para irrigação, considerada a situação ideal. No que concerne ao tratamento da água, a situação praticamente não se alterou; mais de 75% dos beneficiários não adotaram nenhum tipo de procedimento. Ainda em relação à qualidade da água, o número de beneficiários que dispunham de reservatórios de água aumentou 4,20% entre os dois tempos da pesquisa.

O saneamento básico foi focado sob a ótica do destino das águas servidas, dos dejetos humanos e do manejo do lixo doméstico. Em relação ao primeiro, os dados apontam um incremento de 14,18% no número de beneficiários que passaram a utilizar o sumidouro, embora tenha permanecido alta — quase 60% — a proporção dos que jogavam as águas servidas diretamente no solo, nos cursos d'água, etc. Mais significativa foi a melhoria do quesito “destino dado aos dejetos humanos”: o número de beneficiários que utilizavam fossa séptica/poço absorvente e poço negro/sumidouro passou de 78,42% para 85,72%. Contudo 14,28% dos beneficiários permaneceram em outras condições indicadas pelo questionário (direto no solo, direto nos cursos d'água, etc.). Quanto ao manejo do lixo doméstico, não houve melhorias, pois continuaram a predominar as práticas de enterrá-lo diretamente no solo e queimá-lo, em proporções acima de um terço dos beneficiários. A compostagem e o reaproveitamento eram e continuaram sendo baixíssimos.

O segundo bloco de resultados diz respeito ao objetivo de **estimular a organização e a promoção social das comunidades rurais**, apoiando investimentos em infra-estrutura comunitária, a formação de grupos de produções e outras ações coletivas. Aqui, a avaliação do efeito do RS Rural baseou-se em aspectos da sociabilidade do público-alvo, tais como as relações sociais, culturais, políticas, etc. Foram contemplados indicadores do processo de interação social e do reforço dos vínculos comunitários, da acessibilidade dos beneficiários e de seus familiares aos meios de comunicação, à informação, ao transporte e ao lazer, além da participação comunitária.

Cabe mencionar inicialmente que os dados relativos às distâncias entre as unidades de produção e as sedes dos municípios, onde geralmente há melhor oferta de infra-estrutura social para a saúde, educação, informações, conhecimentos técnicos, mercados, etc., apontam uma distância média de 21,69km.

As mudanças desses indicadores foram pequenas. O efeito mais significativo encontra-se no aumento de 24,32% para 35,87% no número de beneficiários com telefone na residência, sem destaques para os demais indicadores.

Assim, para os meios de informação, não se registram alterações muito expressivas; o rádio e a televisão permaneceram com as preferências, o que é compatível com o percentual de 16,41% dos beneficiários que eram analfabetos e/ou que apenas liam e escreviam. Contudo, o número de beneficiários que, além da televisão e do rádio, contou com outros meios de comunicação, como jornais, revista etc., passou de 14,00% para 17,03%.

Também as condições de acesso ao transporte coletivo e ao lazer permaneceram praticamente no mesmo patamar. O serviço de transporte coletivo já era relativamente bom; o transporte local estava ao alcance de 86% dos beneficiários, e o transporte escolar ao alcance de 92%. Quanto ao lazer, pode-se dizer que havia expressiva percentagem de beneficiários que aderiram às opções oferecidas pela própria comunidade, como clubes, salões paroquiais, locais de dança, bares, campos de futebol, etc., e não há evidências de que tenham ocorrido, nesses indicadores, efeitos do Programa.

No que concerne à participação comunitária da família, observou-se forte presença em sindicatos e associações de igrejas, mas, como nas situações anteriores, sem alterações na posição dos indicadores entre os dois tempos. Não são perceptíveis os efeitos de investimentos em infraestrutura e outras ações comunitárias para estimular a organização e a promoção social das comunidades rurais. Destaca-se, porém, que a participação dos beneficiários em cooperativas cresceu 15,22% no período analisado, o que pode ser resultado de algum estímulo à formação de grupos. Entretanto não há indicações de crescimento para outros grupos solidários destinados a melhorar as condições de produção ou de negociação.

O terceiro bloco de resultados está relacionado ao objetivo de **promover a geração de renda nas unidades de produção familiares**, aumentando a capacidade produtiva e o valor agregado dos produtos primários. Aqui, é importante ter-se em mente as dificuldades, ressaltadas na introdução deste texto, em se avaliar, no plano econômico, o alcance do RS Rural. A principal dificuldade reside em isolar os efeitos do Programa propriamente ditos das eventuais influências conjunturais a que as unidades de produção beneficiadas possam ter sido submetidas. Por conseguinte, os incidentes climáticos, as oscilações de preços, as políticas públicas específicas, etc. — fatores que não foram resgatados pelo questionário aplicado aos beneficiários do Programa — são possibilidades de influências a serem ponderadas quando se observam os dados apurados.

Malgrado esses limites, a avaliação econômica fundamentada nas pesquisas de campo e nos cálculos estatísticos permite afirmar que ocorreram taxas positivas de crescimento da renda familiar para uma parcela de 67,78% dos beneficiários da Amostra B.

Os resultados obtidos para o valor agregado líquido, que representa a riqueza gerada no processo produtivo, indicam que, nesse intervalo de tempo pesquisado, houve notável transferência de agricultores para faixas de valores mais elevadas do que aquelas em que estavam antes de receberem

os benefícios. Isso foi mais importante no estrato de valor agregado líquido com valor igual ou superior a R\$ 21.000,00 anuais, cujo acréscimo no número de agricultores foi de 112,50%, de maneira que passaram a se situar nessa faixa 10,33% dos beneficiários.

A capacidade produtiva pode ser avaliada através dos indicadores de produtividades da terra e da mão-de-obra, cujas evoluções também foram positivas. A análise da produtividade da terra mostrou que, embora se mantenha a predominância de agricultores — superior a 80% — nas faixas de produtividade com valores inferiores a R\$ 1.500,00 anuais por hectare de área útil, houve um deslocamento destes para estratos mais altos de produtividade da terra; é notável que, só na faixa de valores inferiores a R\$ 500,00 anuais, tenha ocorrido uma diminuição de mais de 60% de beneficiários. No caso da produtividade da mão-de-obra, havia uma predominância de beneficiários nos estratos de valores mais baixos, inferiores a R\$ 3.000,00, que não se manteve no segundo ano pesquisado: diminuiu de 60% para 40% a percentagem de beneficiários nessa faixa. À semelhança do caso anterior, houve um movimento de beneficiários para estratos de maior valor gerado por unidade de trabalho-homem.

Portanto, o comportamento desses indicadores permite concluir que melhorou a posição de uma parcela importante de beneficiários quanto à capacidade produtiva e ao valor agregado, o que possibilitou a melhoria da renda familiar.

A média da renda agrícola anual cresceu 37,95%, passando de R\$ 7.320,12 para R\$ 10.098,36. Quase 42% dos beneficiários acusaram rendas agrícolas superiores a R\$ 9.000,00 anuais, quando os que alcançavam esse valor no ponto inicial da pesquisa giravam em torno de 27%. Por outro lado, constatou-se que diminuiu a proporção de beneficiários que tinham a atividade agropecuária como fonte única de renda, passando de 37,50% para 30,94%.

Por sua vez, a renda não agrícola, composta principalmente pela venda da força de trabalho e pelas aposentadorias e pensões, permaneceu praticamente com a mesma representatividade; mais da metade dos beneficiários manteve participação relativa inferior a 20% na renda total familiar. A proporção dos que ofertaram trabalho não mudou no intervalo de tempo observado, ou seja, ficou em 12,76%, dos quais a renda média anual era de R\$ 358,62 e passou para R\$ 451,35. Já a proporção de aposentados e pensionistas oscilou de 41,33% para 44,07% dos beneficiários.

É compreensível que, devido à pouca importância relativa da renda não agrícola na composição da renda total familiar, o comportamento desta última esteja bastante influenciado pelo da renda agrícola. Desse modo, repetiu-se, na renda total familiar, a linha divisória na estratificação dos valores a partir de R\$ 9.000,00. Observou-se que, acima desse valor, aumentou o número de indivíduos em 36,64% e, abaixo dele, caiu em 24,24%. A média anual da renda familiar teve, em três anos, um acréscimo de 33%, isto é, de R\$ 9.770,26 para R\$ 12.996,22. Contudo registra-se que, para 32,22% dos beneficiários, não houve crescimento de renda depois que ingressaram no RS Rural.

Conclusão

Pelo fato de estar se tratando de duas amostras que fundamentam avaliações de fases diferentes do Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate à Pobreza, os resultados de ambas as amostras foram tratados separadamente, não havendo a possibilidade de uma análise comparada entre si.

As informações analisadas dos efeitos socioeconômicos do Programa, no período jul./97-jul./00 - Amostra A - sobre os agricultores familiares assistidos pelo componente Alívio à Pobreza Rural, permitem duas conclusões de ordem geral a partir do objetivo principal, que visa melhorar a qualidade de vida e a capacidade produtiva nas pequenas unidades de produção do Rio Grande do Sul.

Primeiramente, na área da infra-estrutura social básica, a assistência dada à prestação de energia elétrica e à disponibilidade de água, bem como as medidas assumidas de saneamento ampliaram o acesso a esses serviços, o que, somado a outras melhorias na moradia, provavelmente, propiciaram maior bem-estar para a população-alvo. As evidências foram dadas pela melhor situação dos indicadores sociais observados, comparativamente, antes e depois da concessão do benefício. Ao melhorar o nível de satisfação das necessidades básicas, os agricultores mudaram de posição. Essa foi uma resposta positiva decorrente de um investimento proporcionalmente maior, da ordem de 90% do total das ações do Alívio à Pobreza, aplicado diretamente em ações para melhorar a qualidade de vida.

A outra conclusão foi que a renda total familiar melhorou para 60% dos agricultores pesquisados, cabendo ressaltar que, para o conjunto da amostra, as modificações nos indicadores econômicos relacionados à capacidade produtiva podem não ter sido de grande expressividade, tendo-se revelado modestas as indicações de desenvolvimento agrícola. Mas é preciso ponderar que se trata de agricultores com sistemas de produção, manual e/ou de tração animal, praticados em solos com restrições de uso e nos quais a terra e a mão-de-obra são intensamente usadas, configurando uma situação que, para ser transposta, exigiria um tipo de programa capaz de mudar o modelo de desenvolvimento rural.

O conjunto de conclusões socioeconômicas para o período de jul./00-jun./01 e jul./02-jun./03 - Amostra B, indica que nesta fase o Programa teve efeitos positivos mais acentuados no plano econômico. Observou-se avanço do ponto de vista da qualidade de vida em questões relacionadas à água (disponibilidade de água encanada, melhoria da qualidade da água) e ao saneamento básico (destino das águas servidas, destino dos dejetos humanos), enquanto alguns indicadores também concernentes à qualidade de vida, na prática, se mantiveram estáveis, como aqueles referentes à melhora das condições de residência, à energia elétrica, ao tratamento da água, ao transporte coletivo, ao lazer. E, por último, pode-se dizer que o RS Rural não atuou na organização e na promoção social das comunidades rurais, na formação de grupos de produções e em outras ações coletivas, assim

como não atuou em certos aspectos da qualidade de vida, particularmente no manejo do lixo doméstico e compostagem.

Supõe-se que os próprios formuladores do Programa contemplaram uma diversidade de carências ao proporem linhas de ações visando aspectos da pobreza não derivados somente da insuficiência de renda, mas também de necessidades essenciais não satisfeitas. Esse formato propiciou a interpretação dos resultados atingidos com base em critérios de análise que não estivessem apenas e diretamente vinculados à renda (medir o bem-estar através da renda tem sido a forma mais usual entre os analistas brasileiros). Os indicadores da qualidade de vida foram analisados de forma descritiva, sob a perspectiva das necessidades básicas relacionadas principalmente à habitação, à saúde e ao saneamento, ao acesso à infra-estrutura e a serviços e ao desenvolvimento da sociabilidade. Por sua vez, o desempenho econômico das unidades de produção foi enfocado segundo um procedimento metodológico que, apurando os resultados econômicos, levou ao conhecimento da renda total das unidades familiares, porém sem o desdobramento usual da arbitragem de uma linha de identificação dos pobres (como foi o procedimento adotado pela equipe técnica que definiu o público-alvo do RS Rural a partir de uma linha de pobreza), o que implicaria tomar a renda como medida exclusiva de pobreza.

Referências

CORRÊA, Ângela Jorge. **Distribuição de renda e pobreza na agricultura brasileira (1981 – 1990)**. Piracicaba: UNIMEP, 1998.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Núcleos de Estudos Agrários. **Primeiro relatório de avaliação sócio-econômica do componente alívio à pobreza rural (Amostra A)**. Porto Alegre: FEE, 2001.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **Avaliação socioeconômica do Projeto de Manejo dos recursos Naturais e de Alívio à Pobreza (Amostras A)**. Porto Alegre: FEE, 2004.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **Avaliação socioeconômica do Projeto de Manejo dos recursos Naturais e de Combate à Pobreza (Amostras B)**. Porto Alegre: FEE, 2005.

GUASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

INTERNATIONAL FOUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT – FIDA. **Hacia una region sin pobres rurales**. Santiago, Chile: FIDA, 2000.

MANUAL operativo: RS-Rural. Volume II. **Procedimentos para a elaboração de projetos ntegrados**. Porto Alegre: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Avaliação de Meio Termo Projeto de Manejo dos Recursos Naturais de Alívio à Pobreza**. Relatório preliminar – síntese de avaliação por componente do programa RS-Rural. Curitiba: [s.n.], 2002.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROMÃO, Maurício Costa. **Pobreza: conceito e mensuração**. Brasília: IPEA, 1993. (Cadernos de Economia, n. 13).

WEISS, Joseph. Comparação entre os de pequenas doações do Brasil e Fundos Sociais no Exterior. In: —. **Lições apreendidas da experiência comparada entre fundos no Brasil e no exterior: relatório geral 1**. (S. I.): Banco Mundial. [S. I.: s.n.], 2000.