



Desenvolvimento Regional em Debate  
ISSN: 2237-9029  
valdir@unc.br  
Universidade do Contestado  
Brasil

# A pobreza rural no estado do Espírito Santo: invisibilidade e ações de enfrentamento a partir da implementação do programa Incluir no Campo

---

**Sanz Rodriguez, Celia Jaqueline; Conterato, Marcelo Antonio**

A pobreza rural no estado do Espírito Santo: invisibilidade e ações de enfrentamento a partir da implementação do programa Incluir no Campo

Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 7, núm. 1, 2017

Universidade do Contestado, Brasil

**Disponível em:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570863148005>

**DOI:** <https://doi.org/10.24302/drd.v1i1.1332>

## Artigos

# A pobreza rural no estado do Espírito Santo: invisibilidade e ações de enfrentamento a partir da implementação do programa Incluir no Campo

Rural poverty in Espírito Santo state (Brazil): invisibility and confronting actions arising from the implementation of Incluir no Campo program

Celia Jacqueline Sanz Rodriguez [jaqueline.sanz@ufrgs.br](mailto:jaqueline.sanz@ufrgs.br)

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcelo Antonio Conterato [marcelo.conterato@ufrgs.br](mailto:marcelo.conterato@ufrgs.br)

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Desenvolvimento Regional em Debate,  
vol. 7, núm. 1, 2017

Universidade do Contestado, Brasil

Recepção: 07 Dezembro 2016

Aprovação: 04 Maio 2017

DOI: <https://doi.org/10.24302/dr.v1i1.1332>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570863148005>

**Resumo:** O tema pobreza, incluindo a extrema pobreza rural, é alvo de inúmeras reflexões acadêmicas e de ações de enfrentamento por parte do poder público. O objetivo deste artigo é fazer uma análise do *Programa Incluir no Campo* que atuou com famílias residentes no meio rural em situação de extrema pobreza no Estado do Espírito Santo. Para a análise do programa realizamos entrevistas semiestruturadas com gestores e extensionistas rurais, análise de dados censitários sobre a pobreza no estado do Espírito Santo e também estudo sobre os principais aspectos que orientam o *Programa Incluir no Campo*. Entre os extensionistas entrevistados há consenso na impropriedade do uso exclusivo da variável renda para a seleção das famílias a serem beneficiadas pelo *Programa* e, sobretudo, a invisibilidade das pessoas em situação de extrema pobreza no meio rural. Do ponto de vista quantitativo, os dados censitários evidenciam diferenças significativas em relação à intensidade do fenômeno pobreza na comparação entre rural e urbano. Por último, a análise do *Programa* apontou uma nítida contradição entre os pressupostos da perspectiva das capacitações, presentes na sua concepção, e a utilização do fator renda como critério para definição do público-alvo.

**Palavras-chave:** Pobreza, Invisibilidade, Extensão rural, Incluir no Campo.

**Abstract:** The theme of poverty, including extreme rural poverty, is the object of numerous academic reflections and counter actions by public authorities. The objective of this paper is to make an analysis of the "Incluir no Campo" (Include in Field) program that worked with families living in rural areas in situations of extreme poverty in the state of Espírito Santo. For the analysis of the program we conducted semi-structured interviews with rural coordinators and extension agents, analysis of census data about poverty in the state of Espírito Santo, and also a study the main aspects that guide the "Incluir no Campo" program. Among the interviewed extension agents, there is a consensus about the inadequacy of the exclusive use of variable income for the selection of families to be benefited by the Program and, specially, the invisibility of the people living in extreme poverty in the countryside. From the quantitative viewpoint the census data indicates significant differences in relation to the intensity of the poverty occurrence when comparing rural and urban areas. Finally, the analysis of the program pointed a clear contradiction between the assumptions of the qualification perspective, present in its conception, and the use of income as the criteria for the definition of the target group.

**Keywords:** Poverty, Invisibility, Rural extensión, Incluir no Campo.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema pobreza desperta interesse nas mais diferentes áreas do conhecimento. Dada a sua complexidade, os esforços se concentram na construção científica de conceitos (CODES, 2008) e de abordagens multidimensionais (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006), especialmente no campo das chamadas ciências sociais, com destaque para a Economia e a Sociologia. Mas o tema também é amplamente debatido pela sociedade civil, organizações sociais, entidades de classe, instituições públicas e privadas, bem como pelos gestores e operadores de políticas públicas. Além da identificação do fenômeno e a preocupação em ações de enfrentamento, há que se destacar o interesse em entender esta dimensão e seus impactos sobre a vida das pessoas. Não por acaso, acabar com a pobreza, em todas as suas formas e em todos os lugares, é o primeiro dos 17 objetivos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Neste esforço, cabe destacar as abordagens a respeito das concepções e determinantes da pobreza (ROCHA, 2003; IICA, 2011), das metodologias de avaliação de impactos de políticas públicas de combate a pobreza (IICA, 2007; SOARES, 2009; BATISTA; NEDER, 2014; MELLO, 2015), do dimensionamento do fenômeno (IICA, 2012), de estudos de casos específicos (IICA, 2013; FAO, 2016) e da queda recente dos números da pobreza (HELPFAND; ROCHA; VINHAIS, 2009). Extremamente abrangente, complexo e multidimensional, o tema pobreza também tem reconhecimento de importantes instituições internacionais (IFAD, 2011; CEPAL, 2014; FAO, 2016), sendo ela abordada por diferentes áreas do conhecimento e por diferentes vieses e interesses.

Especificamente em relação à pobreza rural no Brasil, as estatísticas, como as apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL. MDA, 2011), auxiliaram substancialmente a desnudar este fenômeno para a população brasileira e também para os formuladores de políticas públicas. De acordo com a FAO (2016), apesar de diminuir o tamanho da pobreza no Brasil ainda é significativo e sua redução e eliminação ainda se mostram de difícil resolução. Neste sentido, conhecer sua evolução ao longo do tempo (ROCHA, 2013) e seu perfil (SOARES et al., 2016) são aspectos de extrema relevância para ações de combate.

No estado do Espírito Santo, os indicadores sobre a pobreza, apesar de relativamente melhores que em outros estados da federação, causam grande impacto social e político. De acordo com o IBGE (2010), em 2010 cerca de 4% da população capixaba vivia em situação de extrema pobreza, o que equivale a 144.885 pessoas, sendo sua incidência mais intensa na área rural, como poderá ser constatado no decorrer do artigo a partir da relativização dos dados.

Relacionado ao enfrentamento da pobreza rural, o objetivo deste artigo é fazer uma análise do *Programa Incluir no Campo*, que se insere no Plano Estratégico 2011-2014: Novos Caminhos, via Programa Capixaba de Redução da Pobreza – Programa Incluir, do Governo do Estado do

Espírito Santo, que tem como objetivo combater a pobreza extrema da população residente no meio rural.

O *Programa Capixaba de Redução da Pobreza – Incluir*, foi lançado oficialmente em 2011 e o *Programa Incluir no Campo* foi lançado em 2012. O público alvo do programa são as famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do acesso precário ou nulo aos serviços públicos e da fragilização dos vínculos de pertencimento devido a vulnerabilidade e risco sociais. Percebe-se, assim, que o entendimento dos aspectos relacionados à pobreza e as ações de combate e superação são nitidamente multidimensionais, pois a questão monetária é apenas um dos problemas relacionados.

Nessa proposta, organizações públicas que historicamente não tinham uma vinculação direta com a redução da extrema pobreza foram inseridas em ações específicas, com vistas a executar linhas programáticas definidas. Assim, o Incaper – Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural teve como demanda destinar parte dos seus recursos humanos na implementação de ações específicas voltadas para atender o público identificado como extremamente pobre. Essa nova demanda criou a necessidade de adequação institucional, bem como propiciou aos extensionistas uma reformulação no entendimento das suas ações e da própria pobreza rural.

A pesquisa foi realizada em 2014, baseada em análise documental, censos e entrevistas qualitativas semiestruturadas com gestores e extensionistas que atuam no Programa. Como critério de seleção foram entrevistados extensionistas de municípios com o maior número de agricultores extremamente pobres assistidos pelo Incaper no ano de 2013 [3].

O texto está dividido em três partes. A primeira é uma breve introdução às perspectivas unidimensional e multidimensional da pobreza. A segunda é uma apresentação regionalizada em termos de números absolutos e relativos sobre a pobreza rural no estado do Espírito Santo. A terceira parte refere-se aos resultados empíricos que permitem fazer interpretações sobre o papel da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) na implementação do Programa. Além destas partes mais descriptivas integram o artigo esta breve introdução e as considerações finais.

## **2 ABORDAGENS UNIDIMENSIONAL E MULTIDIMENSIONAL: COMO PENSAR E OPERACIONALIZAR A POBREZA?**

A pobreza é sem dúvida um dos temas mais controversos dos estudos sociais. Referenciada como um fenômeno de origem histórica e social, a pobreza está relacionada às desigualdades impostas pelas relações de produção e a divisão desigual dos seus produtos.

Apesar das inúmeras diferenças entre as abordagens, existe um consenso em torno do que é a pobreza: “[...] ela é um fenômeno

multidimensional, complexo e diverso” (BAGOLIN; ÁVILA; COMIM, 2012, p. 168). A partir da dificuldade de encontrar um denominador comum para a caracterização e a conceituação, inúmeros dissensos são criados em torno das perguntas: o que é ser pobre? Como medir a pobreza? Como se implementam as políticas para combater e reduzir o problema?

Trataremos apenas das duas principais formas de responder a estas perguntas, uma vez que as referências ao assunto são extensas e não caberiam no escopo deste artigo: a primeira diz respeito a abordagem unidimensional e a segunda, a abordagem multidimensional relacionada aqui com a Abordagem das Capacitações de Amartya Sen<sup>[4]</sup>.

## 2.1 ABORDAGEM UNIDIMENSIONAL DA POBREZA

É chamada de unidimensional pois centra suas perguntas e respostas em uma única dimensão, especialmente a renda. Esta perspectiva retrata, por exemplo, a falta de renda como indicador de pobreza. Para os seguidores desta abordagem, a sustentação da sua análise está na alta correlação que existe entre insuficiência de renda e privações das pessoas pobres e a facilidade em quantificá-las a partir de uma variável objetiva que permite comparar distintas regiões e pessoas.

Para Comim e Bagolin (2012), a preferência pelo uso de medidas monetárias de pobreza expressa a ideia de desenvolvimento econômico, uma vez que a renda passa a ser indicador de bem-estar. Neste sentido, o direcionamento das ações de enfrentamento apresenta uma resolução simples a um problema complexo: o bem-estar aumenta com o aumento da renda.

Assim, os pobres são identificados e mensurados, aparecendo nos censos e nos relatórios de muitos órgãos oficiais, com base na insuficiência de rendimentos, dado um determinado ponto de referência. Este ponto de referência passa a ser conhecido e operado como sendo a linha de pobreza em determinada sociedade. Esta linha de pobreza passa a definir o que é ser pobre em termos monetários, dentro de uma lógica de mercado que coloca preços às mercadorias e “[...] preços a elementos que não podem ser adquiridos nestes mercados” (MATTOS; WAQUIL, 2006, p. 4). A principal medida é a proporção de pobres que se encontram abaixo da linha da pobreza.

Nesta caracterização, segundo método usado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são considerados pobres aqueles que têm renda familiar de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita e extremamente pobres as famílias com renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo per capita. O Plano Federal Brasil Sem Miséria (PBSM) que tem como público prioritário a população extremamente pobre, usa também o critério renda, definindo como extremamente pobre famílias que tem renda de até R\$ 70,00 per capita<sup>[5]</sup>.

A Organização das Nações Unidas (ONU) trabalha com um indicador também monetário, definindo como “[...] pobreza extrema aquelas pessoas que recebem menos de um dólar por dia” (BAGOLIN; ÁVILA;

COMIM, 2012, p. 169). Este foco na renda está calcado, como defendem Mattos e Waquil (2006), na teoria microeconômica, classificando como pobre aquela pessoa que não consegue alcançar determinado nível de satisfação e bem-estar por falta da renda.

A principal crítica a esta abordagem está no fato de utilizar o fator renda como indicador único ou principal de referência na caracterização da pobreza e pobreza extrema. Além da limitação a um só parâmetro de análise, as próprias respostas de enfrentamento ao problema tornam-se restritivas, pois, na maioria das vezes, limitam-se a transferência de renda aos segmentos considerados em situações de pobreza e extrema pobreza. Omitem-se outras ações que poderiam ser implantadas para que as pessoas possam ter condições de desenvolver suas próprias capacidades.

## *2.2 ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA*

A perspectiva multidimensional considera a pobreza não só pelo fator renda, mas examina os aspectos multidimensionais do desenvolvimento humano e social. Neste sentido, a renda torna-se apenas mais uma variável em relação a tantas outras.

A pobreza e a extrema pobreza, sobretudo, para Bagolin, Ávila e Comim (2012), devem ser consideradas a partir dos aspectos de cronicidade, profundidade e multidimensionalidade. Neste sentido, a pobreza deve ser abordada com base em dimensões que considerem a intensidade, a persistência (cronicidade) e a multiplicidade.

No que diz respeito à intensidade, deve-se pensar na amplitude da pobreza e como ela se dá entre os pobres. A multiplicidade pressupõe que a pobreza não deve ser medida e conceituada apenas pelo fator renda. A persistência da pobreza está ligada à questão da sua cronicidade, ou seja, conecta o fator tempo/duração que uma pessoa permanece ininterruptamente<sup>[6]</sup> sob privações de suas capacidades.

A relevância da pobreza não está relacionada somente ao fator renda, mas em relação, também, às capacidades, como habilidades para ser saudável, vestido, alimentado, integrado socialmente, ter participação política, usufruir dos avanços sociais, etc. Neste sentido, a pobreza pode revelar os elementos estruturais que produzem a própria pobreza e limitam o desenvolvimento, sendo a renda mínima considerada somente como um dos fatores de restrição.

Com base nestas referências, a concepção desenvolvida por Amartya Sen tem sido muito empregada pelos adeptos da abordagem das capacidades. Apesar de serem inúmeras suas considerações, merece destaque, para os objetivos deste artigo, a centralidade que a noção de liberdade ganha em torno da noção de desenvolvimento. Para Sen (2010), desenvolvimento está ligado à liberdade, sendo a expansão desta o fim e meio do próprio desenvolvimento. Esta liberdade relaciona-se às capacidades dos agentes de poderem realizar escolhas.

A expansão da liberdade é vista, por esta abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação

de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento (SEN, 2010, p. 10).

Nesta abordagem pobreza deve ser “[...] entendida como falta de certas capacitações de funcionar” (COMIM; BAGOLIN, 2002, p. 474). Assim, justifica-se porque a renda não pode ser privilegiada como única variável de medida, pois algumas capacitações importantes não estão correlacionadas ao fator monetário, mas são próprias e relacionadas ao “ser” e “fazer” do agente, ou seja, aos funcionamentos e capacidades de poder fazer escolhas.

Ser pobre é estar, de alguma forma, privado de desenvolver capacidades elementares para evitar a morte prematura, a fome, a exclusão social, o analfabetismo, a falta de assistência médica e social. Ser pobre é também não ter capacidade de participar politicamente, de não ter condições de competir no mercado de trabalho, não ter acesso à justiça, de agricultores não poderem participar no mercado(s) com seus diversos produtos. Enfim, nesta perspectiva a pobreza não está ligada apenas a dimensão renda, mas a outras formas de privação de capacidades que limitam a liberdade dos agentes.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins (SEN, 2010, p. 123).

Apesar de robusta, a perspectiva seniana de desenvolvimento não escapa às críticas. Uma das principais está na dificuldade de operacionalização dos seus conceitos e de aplicação de variáveis que possam refletir seus elementos centrais. Como transformar liberdades, capacidades e habilidades em variáveis, em medidas mensuráveis?

Apesar de haver um certo consenso em torno da multidimensionalidade da pobreza, os estudos que se utilizam desta abordagem ainda são relativamente escassos. Por isso, as principais políticas de diminuição e erradicação da pobreza centram-se, ainda, na perspectiva da renda e isto, não raro, tem dificultado aos indivíduos transformarem esses aportes financeiros em efetivo exercício de suas capacidades e liberdades.

Apesar das dificuldades apontadas, os estudos baseados na Abordagem das Capacidades têm demonstrado validade teórica e metodológica, não só empregando outras variáveis nas pesquisas, mas garantido a participação dos agentes nos processos, inclusive para identificar o que constitui a pobreza<sup>[7]</sup>. Para esta abordagem, a pobreza extrema é também uma categoria diferente da pobreza, mas não centrada em diferenças exclusivas a partir do fator renda, tendo a ver com a “[...] natureza dos problemas enfrentados pelas pessoas no que tange a intensidade, dimensões das privações e, também quanto a persistência das privações” (BAGOLIN; ÁVILA; COMIM, 2012, p. 175).

Os estudos rurais voltados para uma perspectiva de desenvolvimento rural, como por exemplo Toigo (2016) e Mattos e Waquil (2006), igualmente identificaram essa dificuldade e sublinham a necessidade de uma visão multidimensional da pobreza, relacionada à própria concepção de desenvolvimento rural, que compreende inúmeras dimensões além da produtiva ou agrícola. Desta forma, o próprio desenvolvimento e não só a pobreza rural se tornam mais complexos e multidimensionais, obrigando tanto ao estudioso quanto ao gestor estender os parâmetros de análise e de ação para além do fator renda.

Enfim, o que nos parece claro é que as duas abordagens não só demonstram formas diferentes de caracterizar a pobreza, mas, sobretudo, de pensar projetos de desenvolvimento. Se existe a necessidade de se formular novidades no campo das mudanças sociais, é preciso pensar em formas multidimensionais de entender, identificar e atacar a pobreza.

Essas são, em parte, as conclusões da dissertação de Toigo (2016, p. 183) que defende a necessidade de se avaliar a pobreza e a vulnerabilidade para além dos termos monetários, mas, sobretudo “em termos de liberdade e oportunidades”. É preciso, portanto, ver a pobreza em sua multidimensionalidade, compreender as causas de sua persistência e profundidade. Entender, sobretudo, o que os próprios atores entendem ser a condição de sua pobreza.

### **3 OS NÚMEROS DA EXTREMA POBREZA RURAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A INTENSIDADE DO FENÔMENO NO MEIO RURAL**

O estado do Espírito Santo é formado por 78 municípios e está localizado na Região Sudeste do Brasil. Em termos comparativos é o menor estado da região, apresentando uma população de 3.514.952, distribuídos por situação de domicílio conforme Tabela 1.

**Tabela 1**  
– População residente por situação de domicílio 2010

<b>Urbana</b>	<b>Urbana relativa</b>	<b>Rural</b>	<b>Rural relativa</b>
2.931.472	83,40%	583.480	16,00%

Fonte: Elaboração dos autores com base em IJSN (2011).

É importante destacar que 48% do total da população concentra-se na região metropolitana de Vitória (ES)[8]. Da mesma forma, convém frisar que 54% dos municípios capixabas possuem uma população inferior a 20.000 habitantes e que 27% dos municípios possuem população rural superior à urbana<sup>[9]</sup>.

Em relação à desigualdade social, segundo o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2011), no “período de 2001 a 2009 o coeficiente de Gini[10] do Estado caiu 10,5%, passando de 0,589 para 0,528, queda superior à brasileira (9,2%) e da região sudeste (10,2%)” (IJSN, 2011, p. 6). Em termos de desenvolvimento humano, o Espírito Santo, em 2010, obteve

o 7º lugar entre os estados brasileiros, com um IDH de 0,802. Em relação à Região Sudeste, fica abaixo de São Paulo (3º lugar) e Rio de Janeiro (4º lugar) e acima de Minas Gerais, que ocupa a 10º posição.

No estado do Espírito Santo, segundo dados do IBGE, 144.885 pessoas que vivem em situação de extrema pobreza. Em termos relativos representa que 4,12% da população capixaba é extremamente pobre. A maior parte das pessoas extremamente pobres vive no meio urbano 61,02% (88.409), ao passo que 38,98% (56.476) estão na área rural.

A intensidade da extrema pobreza se repete em todas as regiões, havendo pequenas diferenças. A população urbana que vive em extrema pobreza não passa dos 4,5%, ao passo que no meio rural esse percentual atinge até 11,3%, a exemplo da região Sul. Destaca-se, com isso, que o problema da pobreza extrema deve ser analisado não apenas pela indicação absoluta, mas pela intensidade do fenômeno. A partir deste prisma chega-se a considerações que revelam desigualdades regionais importantes, conforme é possível observar na Tabela 2.

**Tabela 2**  
– Comparativo da extrema pobreza por mesorregião

Mesorregião	Pessoas extremamente pobres	% pessoas extremamente pobres	População extremamente pobre (#)		% população extremamente pobre		Relação população extremamente pobre rural/urbana
			Rural	Urbana	Rural	Urbana	
Central	63.577	43,9%	17.091	46.486	9,3%	2,6%	3,6
Litoral Norte	28.672	19,8%	9.125	19.547	8,2%	4,5%	1,8
Sul	30.151	20,8%	17.663	12.488	11,3%	3,0%	3,7
Noroeste	22.485	15,5%	12.597	9.888	9,6%	3,5%	2,7

Fonte: Elaboração dos autores com base em IBGE (2010).

Formada por 24 municípios, dentre os quais a Região Metropolitana de Vitória<sup>[11]</sup>, a Mesorregião Central apresenta o maior percentual de pessoas extremamente pobres: 43,9% dos extremamente pobres do estado estão nesta região, sendo que 68% estão concentrados nos municípios da região metropolitana. Contudo, enquanto 2,6% da população urbana total vive em situação de extrema pobreza, 9,3% da população rural é acometida por esse fenômeno, revelando uma relação de 3,6/1.

A Mesorregião Litoral Norte comporta 15 municípios. O número de extremamente pobres é de 28.672 pessoas, o que equivale a 19,8% do total do estado. Em termos absolutos, a maioria dos extremamente pobres vive em área urbana (68%), contudo 8,2% da população rural é considerada extremamente pobre, ao passo que 4,5% das pessoas que vivem no meio urbano são atingidos por esta situação.

A Mesorregião Sul é formada por 22 municípios. Nesta região, vivem 30.151 pessoas extremamente pobres, o que equivale a 20,8% da população estadual nesta situação. Esta região concentra os piores índices em relação à extrema pobreza rural no estado, não só em relação ao número absoluto, mas também quanto aos números relativos, numa relação de intensidade que chega a ser quase quatro vezes maior, atingindo 11,3 em cada 100 pessoas que vivem no meio rural. Os municípios com

maior intensidade são Muniz Freire, Apiacá, Divino de São Lourenço e Dores do Rio Preto, que tem, respectivamente, 23%, 22%, 21% e 20% das pessoas que vivem o meio rural atingidas pela extrema pobreza.

A Mesorregião Noroeste conta com 17 municípios. 22.485 pessoas estão em situação de extrema pobreza, representando 15,5% do total da população estadual. No meio rural, representam 53% do total da população. 9,6% da população rural é extremamente pobre. Em todos os municípios da região a pobreza extrema rural é superior à pobreza extrema urbana, mostrando também a intensidade da pobreza rural sobre a urbana. Figura 1.



**Figura 1**  
Mapa das Mesorregiões do estado do Espírito Santo IBGE

Fonte: Disponível em [www.baixarmapas.com.br](http://www.baixarmapas.com.br).

Nesta seção do texto apresentou-se uma análise regional sobre os números da extrema pobreza. Pela carência de outras variáveis e indicadores, esta seção limitou-se a interpretar a intensidade da pobreza extrema nos meios urbano e rural a partir dos dados, que utiliza a variável renda para definir a extrema pobreza. Pode-se concluir que a maior intensidade da pobreza extrema é rural, apesar de no meio urbano existir um número absoluto maior de pessoas extremamente pobres.

Embora não se possa, em análise tão superficial empreender um esforço para a compreensão de todos os fatores relacionados à pobreza, um dos elementos que proporciona uma compreensão inicial está relacionado ao projeto desenvolvimentista empreendido no estado nas décadas de 60 e 70, no qual a industrialização e a urbanização tornaram-se o foco das principais políticas de desenvolvimento econômico e social (ROCHA; MORANDI, 1991).

Como mostra Daré (2010), os documentos produzidos sob o efeito da chamada “crise do café”, priorizaram, a partir de um discurso

desenvolvimentista, o ‘fortalecimento’ e o ‘equipamento’ dos centros urbanos e a consequente transformação da estrutura produtiva agrícola para a urbana-industrial, como necessidade para a superação da crise que foi relacionada, na época, à estrutura agrária capixaba. De outro lado, a política de desenvolvimento rural empreendida no Espírito Santo priorizou uma linha produtivista com foco em propriedades consideradas produtivas e com área superior a 50 hectares[12].

#### **4 PROGRAMA CAPIXABA DE REDUÇÃO DA POBREZA: CARACTERÍSTICAS CONCEITUAIS E IMPLEMENTAÇÃO DO *INCLUIR NO CAMPO***

Esta seção tem basicamente o objetivo de compreender a implementação do *Programa Incluir no Campo* a partir de relatos de extensionistas, demonstrando como estes agentes estão interpretando suas práticas cotidianas na extensão rural e o próprio fenômeno da pobreza rural, o que os leva a desenvolver ações e construir estratégias específicas para implementar o programa.

O programa Capixaba de Redução da Pobreza - *Programa Incluir* foi oficialmente lançado em 2011 e o *Programa Incluir no Campo* foi lançado em 2012. O objetivo geral do Programa é reduzir a pobreza e erradicar a extrema pobreza, atuando em três eixos considerados fundamentais: 1) acompanhamento das famílias; 2) acesso aos serviços do Estado, e 3) inclusão produtiva <sup>[13]</sup>.

A caracterização do Programa, como especificado na sua apresentação, consiste em:

Utilizar estratégias e instrumentos que possibilitem enfrentar as especificidades e a multidimensionalidade da pobreza, de forma intersetorial e articulada. Pretende-se, com o *Incluir*, além da garantia de renda, criar oportunidades para a população mais necessitada possa alcançar condições dignas de vida e ampliar o acesso a serviços socioassistencialistas e às demais políticas públicas (ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 6).

O seu público alvo são as “[...] famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer situação de vulnerabilidade e risco social” (ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 11)

O aspecto da vulnerabilidade social está associado diretamente à pobreza e esta é definida pelo programa como mensurada a partir de uma *estimação* de custo de uma cesta de bens e serviços necessários à sobrevivência de uma família. Ainda no documento de apresentação do programa, se afirma que a “[...] pobreza se evidencia quando parte da população não é capaz de gerar renda para ter acesso sustentável a recursos básicos” (ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA

SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 9). Em termos gerais, e analisando o programa a partir das duas perspectivas apresentadas neste artigo, percebem-se elementos contraditórios quanto às linhas adotadas pelo *Incluir* nas suas considerações.

A primeira consideração é que, apesar da pobreza ser considerada como um fenômeno multidimensional é a variável renda o indicador privilegiado para a definição das pessoas nessa situação. Não são utilizados outros indicadores que poderiam revelar aspectos mais específicos da pobreza extrema.

A definição da vulnerabilidade social<sup>[14]</sup> está intimamente relacionada à pobreza e esta, por sua vez, está caracterizada unicamente pela dimensão monetária de aquisição de mercadorias. Neste sentido, a definição da pobreza é claramente unidimensional, apesar da ideia de vulnerabilidade social permitir compreender outras dimensões<sup>[15]</sup>.

Outro ponto está relacionado à cronicidade da pobreza. Apesar de ser um elemento considerado, este não aparece claramente nos eixos de atuação do programa. Claro está que o extremamente pobre carece de acesso a serviços básicos que lhe garantam a cidadania, contudo, não se observam considerações sobre os fatores e estruturas sociais que podem ser responsáveis pela cronicidade do fenômeno.

Do ponto de vista das diretrizes e objetivos, observa-se maior relação com a abordagem multidimensional e com os aspectos que estariam ligados ao aumento das capacidades dos agentes. Entre elas, destacam-se dois pontos: 1) garantia dos direitos sociais e 2) garantia de acesso aos serviços públicos e à oportunidades de emprego e renda.

A questão da participação dos agentes, outro elemento central da abordagem das capacitações não aparece na concepção do Programa. A própria questão política, de emancipação nesta dimensão, também não é tratada, revelando, talvez, uma das maiores discrepâncias em torno da abordagem das capacitações.

Em termos gerais, portanto, apesar de constatados avanços no programa e no direcionamento das ações, percebe-se uma forte ligação com as concepções mais clássicas e unidimensionais de abordagem e enfrentamento da pobreza.

Mas como se processa a implantação do Programa? Como os extensionistas estão lidando com a demanda de atendimento a um público que, segundo eles próprios, “não fazia parte das ações” dos seus escritórios locais[16]?

#### ***4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO INCLUIR NO CAMPO: A INVISIBILIDADE DA POBREZA RURAL E A REFORMULAÇÃO DA PRÁTICA EXTENSIONISTA***

Este item versa sobre as considerações dos gestores e dos extensionistas entrevistados, não para avaliar o programa em si, mas para analisá-lo a partir de uma abordagem interpretativa, na qual utilizamos como ponto

de partida as contingências e contradições apresentadas pelos próprios gestores e extensionistas.

Parte-se da premissa de que o extensionista é integrante do processo de intervenção e, portanto, seus conceitos do mundo com o qual se relaciona e no qual age são fundamentais. Neste sentido, como apropriadamente apontado por Long (2007, p. 76), a implementação é tida como um “[...] *proceso continuado, socialmente construido y negociado, no solo la ejecución de um plan de acción pré especificado com los resultados esperados*”

Para a execução local do *Incluir* estabeleceu-se uma colaboração entre os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Escritórios Locais de Desenvolvimento Rural (ELDR) do Incaper. A equipe municipal é orientada a iniciar os trabalhos a partir de uma busca ativa, localizando famílias com o perfil de extrema pobreza com base em informações já existentes na assistência social municipal, por indicações locais e por meio de diagnósticos familiares.

Os eixos de atuação do programa devem ser implementados pela equipe municipal e à extensão rural (no caso os ELDR do Incaper) cabe dialogar com as famílias a fim de elaborar um projeto de inclusão produtiva. Esta ação está focada em “oferecer uma cesta de oportunidades”, expressão utilizada pelos extensionistas para designar os projetos vinculados ao programa e que estariam disponíveis com prioridade ao público do *Incluir no Campo*<sup>[17]</sup>.

Além destes processos específicos, foram inseridas, complementarmente, ações do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM) nas rotinas de implementação do *Incluir no Campo*. Basicamente, as ações visam elaborar um projeto de inclusão produtiva e, a partir deste, a família extremamente pobre poderá ter um fomento no valor de até R \$ 2.400,00, para serem investidos numa atividade produtiva agrícola ou rural não agrícola. Desta forma, o *Incluir no Campo* visa atender as famílias extremamente pobres por meio de algumas ações específicas: 1) inserção em políticas públicas e programas já existentes, não necessariamente criados para esse público (por exemplo, os projetos e programas da “cesta de oportunidades” e acompanhamento familiar fornecido pelo CRAS); 2) transferência de renda por meio do bolsa capixaba (em casos e em condições específicas de enquadramento), e 3) elaboração de projeto produtivo com fomento de recursos do PBSM. Todas estas ações, no entanto, se estabelecem e se concretizam a partir da mediação do extensionista com o uso de métodos da própria extensão rural.

A implementação do *Incluir*, no entanto, criou demandas não só de ação local, mas de adequação institucional. Assim, a primeira adequação foi criar novos indicadores nos relatórios de gestão, uma vez que o *Programa* criou um “novo” público. Aqui, portanto, a primeira mudança institucional, que revela a forma como as políticas e ações de desenvolvimento rural estavam mais orientadas para outros públicos e outros critérios de avaliação, revelando a priorização de produtores relativamente consolidados e engajados num processo de desenvolvimento rural que mensurava índices de atendimento a partir de programas de culturas agronômicas. Portanto, a necessária

implementação do *Incluir* acabou revelando um “novo público” que começou a aparecer nos relatórios e nas ações dos escritórios locais. Essa revelação é um dos pontos mais enfatizados pelos entrevistados, pois como argumentam, esses agricultores eram “invisíveis”, e a “extensão, de repente, começa a voltar os olhos para esse público” (Entrevista Gestor 2. 03/02/2014).

A invisibilidade, segundo eles, estaria relacionada ao distanciamento da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER com essas pessoas. É recorrente a justificativa de que esse público não procura ou demanda os serviços de assistência técnica, haja vista o isolamento e a própria invisibilidade criada historicamente por não serem alvo das principais ações de ATER. De acordo com um dos gestores do programa, o *Incluir no Campo* se torna um programa importante, pois “atua com um público que até, então, *nós da extensão*, ninguém enxergava e ninguém, por não enxergar, ninguém executava nenhuma ação de inclusão” (Entrevista Gestor 1. 04/02/2014).

A noção de invisibilidade empreendida pelos entrevistados, revela, portanto, a marginalização da população mais pobre por parte dos programas de desenvolvimento rural que orienta, em grande medida, o atendimento de demandas provenientes de agricultores e agriculturas consolidadas. Quando os extensionistas denunciam a falta de atendimento pela invisibilidade intrínseca dos mais pobres, revelam a própria trajetória histórica da assistência técnica e extensão rural no estado do Espírito Santo <sup>[18]</sup>. A extensão rural capixaba seguiu os mesmos passos da nacional, contudo, o processo de modernização empreendido no estado teve um aspecto peculiar, pois se desenvolveu como consequência do processo de erradicação dos cafezais empreendido pelo governo federal nos anos 60.

Logo após a erradicação dos cafezais, vários diagnósticos elaborados pelo governo estadual passaram a ressaltar a crise social e econômica, enfatizando a noção de que os problemas da crise advinham das características agrárias do estado. Neste sentido, em 1968 foi realizado um amplo plano de reestruturação da agricultura capixaba a partir dos elementos basilares da modernização da agricultura <sup>[19]</sup>. Apesar de todos os efeitos, o ponto a ser sublinhado para os objetivos deste artigo é que o documento classificou os estabelecimentos rurais de acordo com “os diferentes níveis de exploração econômica”, agrupando-os em dois grandes grupos: estabelecimentos de subsistência (pequenas propriedades com pequenas trocas locais) e ativos (aqueles que comercializam a produção com regularidade).

Como estratégia de atuação, estabeleceu um corte de prioridade para atendimento às propriedades na faixa de área entre 50 e 500 ha, pois “[...] apresentam as melhores condições para atender uma expansão de área agrícola” (ASPLAN, 1968, p. 136). Ao estabelecer essa prioridade, o plano excluiu cerca de 80% dos estabelecimentos rurais da época, a partir de uma noção de que as pequenas propriedades familiares estavam impossibilitadas de realizar “qualquer ruptura da atual situação”, seja

pelo tamanho médio, seja pelas práticas de agricultura de subsistência, passando a ser consideradas antieconômicas (ASPLAN, 1968).

Ao estabelecer esse critério de classificação, o plano reforçou visões históricas sobre a condição de agricultores e agriculturas aptas e não aptas ao desenvolvimento. O efeito real foi a hierarquização, a marginalização e a invisibilidade de um número considerável de agricultores que não tiveram condições de decidir sobre os rumos que queriam tomar. Neste sentido, o “não parar por não enxergar” é uma herança de uma estratégia de desenvolvimento que criou cisões no campo, fazendo com que uma grande proporção da população rural e suas agriculturas se tornassem invisíveis aos olhos da extensão rural.

Schneider e Fialho (2000) analisam o problema da desigualdade e da exclusão rural como um problema de “natureza estrutural”. Eles apontam que a massa de pobres e excluídos no campo deriva, em grande parte, das transformações decorrentes da modernização conservadora da agricultura, que gerou um contingente de “barrados no baile” ou pessoas que “perderam o bonde”, em alusão ao número de agricultores que ficaram excluídos das benesses da modernização.

Contudo, a partir da implementação de programas com foco na pobreza, no caso o *Incluir no Campo*, cria-se uma nova demanda, dá-se visibilidade a uma população até então inexistente e a extrema pobreza passa a ser parte das ações da ATER, criando não só uma nova agenda, mas uma nova percepção dos extensionistas.

Questionados sobre as características e a definição da extrema pobreza, a questão da renda é sempre contraposta às demais características e condições das pessoas que vivem nesta situação. Ou seja, elementos como “condições degradantes”, “ausência de Estado, de acesso a políticas públicas”, “pessoas isoladas”, “pessoas sem acesso à saúde, sem acesso à crédito, à assistência”, “sem condições mínimas de sobrevivência”, entre outras expressões, são critérios definidores da extrema pobreza. Em todas as respostas a questão da renda é referida como elemento condicionante de acesso ao *Incluir no Campo*, mas não como definidor da condição de vida das famílias extremamente pobres.

Neste sentido, embora defendam que a renda é “um indicador de fácil mensuração”, os implementadores do programa reforçam a impropriedade da variável para captar as condições de vida dos extremamente pobres e criam estratégias capazes de relacionar as deficiências da abordagem unidimensional com elementos vivenciados no cotidiano, reelaborando a própria resposta à pergunta o que é ser pobre.

Desta forma, estão negociando a própria implementação do *Programa*, criando e manejando os elementos contraditórios nele existente. Essa negociação está possibilitando que famílias antes negligenciadas ou “invisibilizadas” tanto pelas orientações institucionais (da própria extensão rural e do Estado), quanto pelas próprias concepções de realidade, estejam sendo alvo de atenção.

A manifestação de um extensionista, relatando sua mudança de postura e de visão em relação as pessoas em situação de extrema pobreza, deixa mais clara a argumentação:

Caiu um certo preconceito que eu tinha. O preconceito que não existe pobre na roça. Porque qualquer pessoa no meio rural conseguia fazer uma atividade produtiva, mímina que seja, mas tinha como fazer uma renda. Extremamente pobre, eu ficava, não é possível, não entrava na minha cabeça uma pessoa que tem terra e não consegue fazer o mínimo. Eu senti que hoje mudou, não tem mais isso. Não tem mais esse preconceito, porque vi que têm famílias nessa situação difícil. [...] Eu tinha esse preconceito de que é extremamente pobre porque quer, mas as pessoas realmente são por N fatores, vida, história, mas que são extremamente pobres (Entrevista Extensionista 2. 06/02/2014).

Encarados como atores sociais do processo, os extensionistas estão reformulando o próprio programa, questionando suas contradições e criando alternativas frente às contingências apresentadas pela realidade [20].

Então esse ano foi feito um planejamento, a gente pensou mais nesse povo, não só porque veio lá do DOT [Departamento de Operações Técnicas, base gerencial do Incaper] que tinha que colocar, mesmo fora dessa exigência a gente colocou mais ações, colocou ações que até então a gente não colocava. E assim, até, não sei se é positivo ou negativo, esse outro público que não é do Incluir, a gente deixou um pouquinho, a gente começou a dar mais atenção para esse público do Incluir, há questionamento do outro público, mas é um público que a partir do Incluir começou a fazer mais parte do escritório (Entrevista Extensionista 3. 06/02/2014).

O ceticismo quanto a variável renda tem criado uma série de negociações para que famílias em condições de vulnerabilidade sejam contempladas com as ações do *Incluir*. Assim, embora as famílias com renda superior a R\$ 70,00 *per capita* não sejam consideradas extremamente pobres e não possam ser assistidas pelo *Incluir no Campo*, os extensionistas, por terem uma interpretação que a pobreza extrema vai além da variável renda, direcionam ações e relações até então inexistentes.

Por último, chama a atenção a importância da ATER no programa. Desde a formulação do Programa, até as práticas cotidianas, a extensão rural assume o papel de estabelecer mudanças na situação de vulnerabilidade e invisibilidade dos extremamente pobres. Os depoimentos deixam claro que as ações de extensão possibilitam tanto a visibilidade quanto o acesso aos serviços e políticas públicas, por meio da presença do técnico e dos projetos que podem ser desenvolvidos a partir da sua mediação. Como afirmou um dos gestores do programa, “as ofertas [do Programa] atendem. A primeira delas é a ATER. Essa é indiscutível. Todos devem receber” (Entrevista Gestor 2. 03/02/2014).

De acordo com as interpretações dos extensionistas, a extrema pobreza rural tem causas que vão desde a falta de serviços públicos e exploração dos proprietários até má distribuição de renda e baixa escolaridade. Contudo, para eles as raízes são históricas, ligadas às condições de trabalho criadas pela dependência em relação ao patrão, pelo passado escravocrata existente na região e pela produção de café pouco tecnificada. Assim, embora as causas sejam pontuais, diversificadas e diagnosticadas, as razões são ligadas ao passado daquela região em específico.

No entanto, o que explica a existência de pessoas com dificuldade de obter renda mímina, de uma forma geral, está relacionado

com questões agronômicas: “baixo uso de tecnologia no café”, “falta de diversidade agrícola”, “isolamento geográfico e características geográficas”, invisibilidade das famílias que faz o técnico “passar na região e não parar”, “lavoura com produtividade baixíssima”, “falta de orientação simples para produzir”, etc. Estas frases ressaltam a centralidade do trabalho do extensionista.

Com estas interpretações, fica clara a existência de uma “racionalidade extensionista”, na qual, por um lado, se assume parte da responsabilidade pela invisibilidade, mas por outro se concede à extensão rural a capacidade de tirar as pessoas dessa condição, de “dar um empurrãozinho”, uma “mão”, para que as pessoas possam mudar suas condições de vida.

Por trás do *mea-culpa* do “passava, mas não parava”, há, também, toda uma justificação para a importância da ATER, uma vez que, ao visitar a família extremamente pobre, o extensionista está dando visibilidade a quem sempre esteve invisível (família extremamente pobre) e levando quem sempre esteve ausente (o Estado, seus serviços e as Políticas Públicas), num processo de mediação que permite ao extensionista advogar uma posição diferenciada por se “considerar portador de uma função (ou missão) pedagógica destinada a mudar comportamentos e visões de mundo” (NEVES, 2008, p. 153).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exercício de aproximação ao tema e à realidade do Espírito Santo, os objetivos foram alcançados, apesar dos desafios que ainda se colocam dentro de um projeto de pesquisa mais amplo. Do ponto de vista do nosso primeiro objetivo, consideramos que as abordagens aqui tratadas refletem não só as diferenças em termos conceituais e de caracterização do que é a pobreza, mas também mostram a vinculação com propostas de desenvolvimento. O *Programa Incluir*, apesar de tratar de elementos relacionados à abordagem das capacitações e apresentar uma abertura de concepção mais pluralista, tem um recorte de acesso unidimensional e restrito a dimensão da renda.

Apesar dos entrevistados não terem caracterizado essas diferenças em termos conceituais, percebe-se que para eles a renda é apenas uma variável e uma dimensão da pobreza, por isso questionada e considerada inapropriada. Por outro lado, consideram que a extrema pobreza está relacionada tanto com as relações sociais de exploração do *patrão*, quanto à *falta de Estado*, ou seja, percebem que as causas históricas são perpassadas por redes de poder e dominação não só locais, mas também globais.

A pobreza no Estado do Espírito Santo apresenta realidades específicas em termos regionais, sendo a extrema pobreza um fenômeno muito mais intenso no meio rural. Um dos efeitos mais nefastos das políticas de desenvolvimento rural adotadas historicamente no meio rural capixaba foi, sem dúvida, a criação de um contingente de invisíveis no meio rural que foram desconsiderados pelas ações da extensão rural durante décadas.

A implementação do *Incluir* está resultando em uma série de reformulações, tanto institucionais quanto na prática extensionista, que

está sendo forçada a enfrentar uma série de contingências, mas, acima de tudo, a encontrar respostas e readequar uma visão de mundo que ignorava pessoas e modos de vida.

## REFERÊNCIAS

- ASPLAN. **Estudos para o desenvolvimento econômico do estado do Espírito Santo:** Plano de diversificação e desenvolvimento agrícola do Espírito Santo. [S.I.: s.n.], 1968.
- BAGOLIN, I.; ÁVILA, R.; COMIM, F. Pobreza extrema e seus tríplices fundamentos: profundidade, persistência e multiplicidade. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 38, n. 1, p. 167-188. 2012.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2006
- BATISTA, H. R.; NEDER, H. D. Efeitos do Pronaf sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). **Rev. Econ. Sociol. Rural**, 2014, v. 52, suppl. 1, p. 147-166, 2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Estatísticas do meio rural 2010-2011.** 4.ed. São Paulo: Dieese; NEAD; MDA, 2011.
- CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). **Panorama social da América Latina e Caribe.** 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ptbr/publicaciones/37706-panorama-social-da-america-latina-2014-sintese>>. Acesso em: 05 ago. 2016
- CODES, A. L. M. A Trajetória do Pensamento Científico sobre Pobreza: Em direção a uma visão complexa. **IPEA**, Brasília, 2008.
- COMIM, F. E BAGOLIN, I. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre. V. 23, número especial. p. 467-490, 2002.
- DARÉ, R. A “crise” do café e a ideologia desenvolvimentista no estado do Espírito Santo. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.
- ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEADH). Programa Capixaba de redução da pobreza, Vitória, 2012. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/17092884-Programa-capixaba-de-reducao-da-pobreza-incluir.html>>. Acesso em: 8 dez. 2014
- FAO (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA). Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2016
- HELPFAND, S.; ROCHA, R.; VINHAIS, H. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. **IPEA**, Brasília, v. 39, n. 1, p. 59-80, 2009.
- IBGE. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IFAD (INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT). **Rural Poverty Report 2011.** Rome, Italy: 2011.

- IICA. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA). *A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional*. Brasília, 2013.
- IICA. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília, 2012.
- IICA. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA). *Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Brasília, 2011.
- IICA. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA). *Ações de combate à pobreza rural: metodologia para avaliação de impactos*. Brasília, 2007.
- IJSN (INSTITUTO JONES SANTOS NEVES). *Desigualdade de renda e classes sociais: indicadores socioeconômicos do Espírito Santo – Pnad 2009*. Nota Técnica 17. Vitória, 2011.
- KAGEYAMA, A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- LONG, N. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios em Antropología Social, 2007.
- MATTOS, E. J. DE; WAQUIL, P. D. Pobreza rural do Rio Grande do Sul: comparando abordagens. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA; 3. 2006. Porto Alegre. *Anais...*, Porto Alegre, 2006.
- MELLO, J. (Org) A inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2015.
- NEVES, D. P. Mediação social e mediadores políticos. In: NEVES, D. P. (Org.). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROCHA, S. Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011). In: XXV Fórum Nacional; 25. 2013. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: INAE, 2013.
- SCHNEIDER, S.; FIALHO, M. A. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 8, p. 117-149, 2000.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras. 2010.
- SOARES, S. D. S. et al. Perfil da pobreza: Norte e Nordeste rurais. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Working Paper, n. 138, 2016. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB50PT\\_Perfil\\_da\\_pobreza\\_Norte\\_e\\_Nordeste\\_rurais.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB50PT_Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016
- SOARES, S. D. S. *Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais*. Brasília: IPEA, 2009.
- TOIGO, C. H. *Pobreza, vulnerabilidade e desenvolvimento no território rural zona sul do estado do Rio Grande do Sul*. 2016. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

## Notas

[3]Em relação aos gestores, foram realizadas quatro entrevistas, sendo estes os responsáveis pela elaboração e coordenação dos planos de ação na Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca do Espírito Santo – Seag; Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural - Incaper e Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Espírito Santo – Seadh. Em relação aos extensionistas (mediadores do Incaper que atuam com agricultores no meio rural), foram entrevistados três. As entrevistas foram todas realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados, com a utilização de um roteiro semiestruturado, entre os dias 03 a 06 de fevereiro de 2014. Para manter o sigilo dos entrevistados, não serão divulgados nem os nomes, nem os municípios de atuação.

[4]Existem outras concepções, ver, por exemplo, Comim e Bagolin; 2002.

[5]Ainda são considerados nesta perspectiva da renda: pobreza de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 e baixa renda até três salários mínimos.

[6] Bagolin, Ávila e Comim, sugerem a argumentação de Hulme e Shepherd de ser considera pobreza crônica um período ininterrupto de cinco anos de privações significativas.

[7] Bagolin, Ávila e Comim (2012), realizaram uma pesquisa na cidade de Porto Alegre utilizando a abordagem das Capacitações para a construção de um indicador de pobreza extrema. A metodologia apresentada pelos autores, além de pensar a questão da multidimensionalidade, permitiu identificar o que os agentes identificaram como sendo pobreza. Os estudos de Waquil e Mattos (2006) também revelam a possibilidade de usar a perspectiva das Capacitações no estudo da pobreza rural no Rio Grande do Sul

[8]Sete municípios compõem a região metropolitana: Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Guarapari, Fundão.

[9] Kageyama (2008) chama a atenção para o fato das análises demográficas utilizarem conceitos que definem o rural e o urbano dentro de noções que precisam de uma definição mais refinada e que refletia a realidade da sociedade atual. Para a autora, apesar da definição de urbano e rural necessitar em quase todos os países de uma nova definição, no Brasil o problema de classificação do que é rural é ainda mais grave, pois baseia-se numa realidade de 1938. Na mesma direção, a autora apresenta a proposta de Veiga, na qual os municípios com menos de 20.000 habitantes deveriam ser considerados rurais. Ainda para Veiga esse número deveria ser pensado em relação com a densidade demográfica. Para a discussão completa ver Kageyama (2008).

[10]O Índice de Gini é uma medida de desigualdade que neste caso está medindo a desigualdade em torno da renda. Consiste em um número de 0 a 1, onde 0 corresponde a completa igualdade e 1 a completa desigualdade. Portanto, quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade.

[11]Apenas Fundão não pertence a esta Mesorregião.

[12]Para melhor entendimento ver ASPLAN. Estudos para o desenvolvimento econômico do estado do Espírito Santo: Plano de Diversificação e Desenvolvimento Agrícola do Estado do Espírito Santo. (Volume 1 e 2). 1968.

[13]As metas do programa foram organizadas anualmente. Em 2013 a meta estabelecida foi de 3.000 famílias (12.000 pessoas) e em 2014 5.000 famílias (15.000 pessoas), pois se utiliza a projeção de 4 pessoas por família.

[14] Apesar de estarem relacionadas, pobreza e vulnerabilidade são fenômenos distintos. A vulnerabilidade não necessariamente está ligada a renda, pode ocorrer em função de incertezas de eventos (climáticos, doenças, etc) ou pela ausência de outros fatores como falta de acesso a serviços. Apesar disso, a vulnerabilidade é uma das consequências da pobreza, mas não a única.

[15] Extremamente pobre: renda familiar per capita até R\$ 70,00; pobre: renda familiar per capita de R\$ 70,01 a R\$ 140,00; baixa renda: renda familiar de até três salários mínimos. (IJSN, 2011)

[16] Estrutura física do Incaper localizada em todos os municípios do estado do Espírito Santo.

[17] A “cesta de oportunidades” é composta por 13 projetos (alguns projetos específicos, outros já são programas federais com maior envergadura) inseridos dentro do Programa Vida no Campo: Infraestrutura produtiva; habitação rural; crédito rural; crédito fundiário; assentamentos rurais; titulação de terras; juventude rural; empreendedorismo rural e agroindústria familiar; pesquisa e assistência técnica e extensão rural; compra direta da agricultura familiar e Programa Aquisição de Alimentos; alimentação escolar; certificação orgânica; produção agroecológica e segurança alimentar. Esses “projetos”, a maioria já em execução com recursos do governo federal, foram organizados e coordenados por um gerente estadual e os coordenadores de cada um dos projetos. Esses gestores faziam o monitoramento e acompanhamento da execução das metas.

[18] Não estamos com isso afirmando que não existam práticas de Ater consolidadas que tenham como principal objetivo as populações mais pobres e marginalizadas no rural capixaba. Contudo, de um ponto de vista mais geral, as ações e os programas com mais peso e legitimidade institucional são aqueles voltados para as agriculturas e agricultores consolidados nas principais cadeias agropecuárias.

[19] Plano de Diversificação e Desenvolvimento Agrícola do Estado do Espírito Santo, ASPLAN, 1968

[20] No caso de uma pesquisa mais profunda e com objetivos mais amplos, os agricultores também deverão ser considerados como atores sociais que interferem no processo como um todo, criando interações e resultados específicos a partir das suas ações e negociações. No entanto, no escopo deste trabalho e por consequência dos seus objetivos, os agricultores não foram entrevistados e não fazem parte dos resultados aqui discutidos. Contudo, não negligenciamos sua importância.