

## DESENVOLVIMENTO RURAL E O ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL: ANÁLISE DO TERRITÓRIO DO COREDE SUL

Camila Oliveira Baptista<sup>1</sup>

### RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os indicadores de pobreza rural no território do COREDE Sul, localizado no sul do Rio Grande do Sul, a fim de compreender os principais desafios para o desenvolvimento rural na região. A partir dessa análise, busca-se avaliar de que forma políticas públicas voltadas à inclusão produtiva contribuem para o enfrentamento da pobreza e para a permanência da população no campo. Segundo o *Relatório de Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano* (2022), elaborado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), em parceria com a Fundação Arymax, a Fundação Tide Setubal e o Instituto Humanize, estimava-se que mais de 50% da população rural vivia em situação de pobreza, enquanto nas áreas urbanas esse índice era de aproximadamente 12%. Diante desse contexto, o estudo foca em duas políticas públicas implementadas no estado do Rio Grande do Sul: o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Programa Bolsa Juventude Rural. Essas iniciativas são analisadas como estratégias de inclusão produtiva, com potencial para promover o desenvolvimento das unidades de produção familiar, reduzir desigualdades sociais e ampliar as condições de permanência no meio rural.

**Palavras-chave:** Pobreza rural; COREDE Sul; Desenvolvimento rural; Inclusão produtiva.

### 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os debates sobre desenvolvimento rural e pobreza no campo ganharam destaque no país. A partir de 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero, o Brasil assumiu uma agenda pública voltada ao enfrentamento da fome e da pobreza, hoje continuada por meio do Programa Bolsa Família. Tais iniciativas evidenciam a centralidade do combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil.

O avanço tecnológico e a modernização da agricultura, aliados à propagação de um modo de vida urbano, contribuíram para o esvaziamento das áreas rurais e para o crescimento acelerado das cidades. Esse processo aprofunda as desigualdades sociais e reforça os desafios históricos que marcam o espaço rural brasileiro, especialmente no que se refere à pobreza e ao êxodo populacional.

Na região Sul do país, particularmente no Rio Grande do Sul, a estrutura fundiária permanece marcada pela herança dos latifúndios ligados à pecuária. Como apontado por Zarth (2002), foi por meio da criação de gado que os colonizadores europeus

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

consolidaram sua presença na região, dando origem a grandes propriedades rurais que ainda influenciam a dinâmica agrária local.

Ao analisarmos esse fenômeno, um primeiro ponto a ser considerado é que o conceito de desenvolvimento pode ser compreendido sob distintas abordagens, das quais destacamos a econômica, social, humana e sustentável. Na perspectiva econômica, Bresser-Pereira (2006) o define como um fenômeno histórico vinculado à revolução capitalista, caracterizado pelo aumento contínuo da produtividade e da renda *per capita*. Celso Furtado (2013), por sua vez, questiona os modelos baseados na reprodução dos padrões de consumo dos países ricos, defendendo que o desenvolvimento deve aliar eficiência produtiva, satisfação de necessidades básicas e objetivos sociais, respeitando os limites ambientais e os valores coletivos. Para Furtado, a ideia de generalizar os estilos de vida dos países ricos para os pobres é irrealizável devido ao custo ambiental elevado, colocando em risco a civilização e a sobrevivência humana.

No campo do desenvolvimento humano, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1996) concebe o desenvolvimento como um processo de ampliação das liberdades e oportunidades para que as pessoas possam realizar suas aspirações. Essa concepção é baseada em Amartya Sen, que reforça essa visão ao afirmar que o desenvolvimento está relacionado à eliminação das privações de liberdade que impedem os indivíduos de exercerem plenamente sua condição de agentes de transformação. O autor propõe uma mudança de foco: do crescimento econômico em si para os fins do desenvolvimento. “... o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição enquanto agentes da sua própria mudança” (SEN, 2010, p. 10).

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) insere-se nesse debate ao propor os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dentre os 17 objetivos e 169 metas para serem atingidas até 2030, destacam-se a erradicação da pobreza (ODS 1), a segurança alimentar e a agricultura sustentável (ODS 2) e a redução das desigualdades (ODS 10). Esses compromissos internacionais reforçam a necessidade de compreender o desenvolvimento como um processo multidimensional, que articula aspectos econômicos, sociais, ambientais e institucionais. A própria Agenda 2030

ênfatisa que o desenvolvimento deve atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas.

Considerando esses aspectos, argumenta-se que é fundamental abordar o desenvolvimento para além da perspectiva econômica. É necessário integrar ao modelo de desenvolvimento abordagens ligadas à sustentabilidade, ao combate à pobreza e à inclusão social e territorial. Assim, o desenvolvimento não deve ser apenas um processo econômico, mas um esforço multidimensional que respeite os limites ambientais, amplie as liberdades humanas e garanta oportunidades para que todos possam exercer plenamente suas capacidades e aspirações.

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento rural ultrapassa a noção restrita de aumento da produção agrícola, englobando dimensões territoriais, sociais e culturais. Segundo Kageyama (2008), trata-se de um processo multifacetado que articula renda, qualidade de vida e sustentabilidade. Schneider (2010, p.520), por sua vez, destaca a centralidade das políticas públicas e da agricultura familiar nesse processo, uma vez que a estrutura agrária brasileira é marcada por forte concentração fundiária. Nesse contexto, a agricultura familiar representa não apenas um segmento produtivo relevante para a segurança alimentar, mas também um espaço de reprodução social, cultural e territorial das comunidades rurais. As políticas públicas tornam-se, portanto, instrumentos indispensáveis para corrigir desigualdades estruturais, ampliar o acesso a crédito, assistência técnica, infraestrutura e mercados, e garantir condições mínimas para que essas famílias possam permanecer no campo e desenvolver atividades sustentáveis.

Ao analisar essas questões no contexto do desenvolvimento rural, Navarro (2001) alerta que o conceito de desenvolvimento rural se transforma ao longo do tempo, conforme as conjunturas históricas e os condicionantes econômicos e sociais. O autor também distingue esse conceito dos de desenvolvimento agrário e agrícola, ressaltando que o desenvolvimento rural envolve ações que induzam transformações em determinado território. “O conceito de desenvolvimento rural, em consequência, altera-se também ao longo do tempo, influenciado por diversas conjunturas e, principalmente, pelos novos condicionantes que o desenvolvimento mais geral da economia e da vida social gradualmente impõem às famílias e às atividades rurais” (NAVARRO, 2011, p. 88).

Veiga (2000) destaca que, a partir da década de 1960, o modelo de modernização agrícola adotado pelo Estado brasileiro privilegiou grandes propriedades, com políticas públicas voltadas à industrialização da agricultura, por meio de crédito subsidiado e investimentos a fundo perdido. Essa visão excluiu parcela significativa dos pequenos produtores, que foram deslocados para as periferias urbanas, contribuindo para o crescimento desordenado das cidades.

Segundo análise do CECAD, com dados extraídos do CadÚnico em janeiro de 2024, aproximadamente 57% das famílias rurais do Rio Grande do Sul vivem em situação de pobreza, sendo que cerca de 24% dos estabelecimentos rurais estão em extrema pobreza, com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 218,00. O *Relatório de Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano* (2022) reforça esse quadro, apontando que, antes da pandemia, 52% da população rural brasileira vivia em situação de pobreza, frente a 12% nas áreas urbanas. No que tange à extrema pobreza, 15% dos habitantes em áreas rurais estavam nessa condição, frente a apenas 1,7% nas zonas urbanas.

A invisibilidade histórica dos pequenos agricultores frente ao modo de produção capitalista e às políticas públicas tem imposto, até os dias atuais, significativas limitações ao seu desenvolvimento no espaço rural. Soma-se a isso a precariedade da infraestrutura e a ausência de serviços essenciais, o que contribui para o êxodo e para a falta de perspectivas, sobretudo entre os jovens. A esses fatores se somam ainda os impactos das mudanças climáticas, que afetam diretamente a produção agrícola e os modos de vida no campo.

Ao analisar o espaço rural, torna-se imprescindível questionar os entraves que ainda persistem, como o acesso limitado a bens e serviços, saúde, educação, comércio, internet, infraestrutura e lazer. Essas carências contribuem para a saída da população do campo, dificultando a renovação geracional e a permanência dos jovens.

As mudanças climáticas, por sua vez, afetam a agricultura em diversas frentes: infraestrutura, qualidade do solo, ciclos das culturas, produção animal, abastecimento interno e cadeias logísticas. Eventos climáticos extremos têm comprometido seriamente a resiliência das unidades produtivas e a segurança alimentar nas regiões rurais.

Segundo Camargo et al. (2013), ainda que com limitações, as políticas públicas têm permitido o reconhecimento e o fortalecimento da agricultura familiar. Schneider

(2010) observa que, a partir da década de 1990, houve importantes reestruturações no campo do desenvolvimento rural, com políticas voltadas à reforma agrária, crédito, apoio aos territórios e ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados, povos tradicionais e indígenas.

Cardona et al. (2016) argumentam que, como consequência dos avanços tecnológicos, o desenvolvimento rural passou a ser concebido como um conjunto complexo de ações articuladas, com o objetivo de promover transformações sociais e econômicas nos territórios. Entretanto, o acesso às políticas públicas ainda enfrenta entraves, seja pela limitação de recursos, seja pela baixa cobertura frente à demanda existente.

Souza (2018) observa que a inclusão produtiva tem ganhado destaque na política nacional, especialmente com a criação da Política de Desenvolvimento Territorial e do Programa Brasil Sem Miséria, voltados à erradicação da pobreza no meio rural. O autor define inclusão produtiva como um conjunto de estratégias para inserir grupos vulneráveis no mercado e promover a geração de renda, especialmente entre aqueles em situação de extrema pobreza. Essa abordagem, surgida em 2010, é multidimensional e representa uma importante ferramenta de transformação social no espaço rural.

Assim, a problemática que norteia esta pesquisa é o esvaziamento da população rural ao longo dos anos e a dificuldade de permanência dos jovens no campo, associada aos elevados índices de pobreza. Busca-se compreender a pobreza rural no território do COREDE Sul e identificar políticas públicas capazes de minimizar os impactos desse processo e contribuir para a permanência das famílias no campo.

Nos últimos anos, os índices de pobreza e extrema pobreza no Brasil vêm apresentando redução, alcançando, em 2023, os menores patamares desde 2012, segundo dados da *Síntese de Indicadores Sociais*, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023). Apesar desse avanço, a agricultura familiar continua desempenhando papel fundamental na promoção da inclusão social e na garantia da segurança alimentar no país.

Embora ocupe apenas 22,5% da área total dos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar é responsável por 78% das pessoas ocupadas no campo na região Sul do RS (CENSO AGROPECUÁRIO, IBGE 2017). Além de sua expressiva relevância social, o setor também se destaca na produção de alimentos básicos, sendo

responsável por 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 59% dos suínos, 58% do leite e 50% das aves produzidos no país. Dessa forma, a agricultura familiar contribui com cerca de 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional. (DOSSIÊ ABRASCO, 2015).

No entanto, esse segmento vem sofrendo um processo contínuo de retração. No Rio Grande do Sul, assim como no restante do país, observa-se uma perda significativa de estabelecimentos familiares. De acordo com os dados do Censo Agropecuário do IBGE, entre 2006 e 2017, houve uma redução de 17,3% no total de estabelecimentos rurais, sendo que as pequenas propriedades – principais expressões da agricultura familiar – apresentaram queda de 22,4%, o que corresponde à extinção de 84.961 unidades produtivas no período. Esse cenário evidencia a urgência de investigar as causas desse esvaziamento e o papel das políticas públicas voltadas à permanência da população no meio rural.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar os indicadores de pobreza rural no território do COREDE Sul, buscando compreender os desafios estruturais enfrentados pela população do campo e o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento rural. Para tanto, são examinadas duas políticas implementadas no Rio Grande do Sul com foco na inclusão produtiva: o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Programa Bolsa Juventude Rural, considerando sua abrangência, alcances e limitações, bem como suas contribuições para a permanência da população rural, em especial dos jovens, no campo.

Nessa perspectiva, o estudo propõe-se a identificar os fatores que condicionam a persistência da pobreza rural e a analisar de que modo as políticas públicas podem atuar na mitigação das desigualdades, na valorização da agricultura familiar e na promoção de estratégias sustentáveis de sucessão e desenvolvimento territorial.

## **2. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E DELIMITAÇÃO TERRITORIAL**

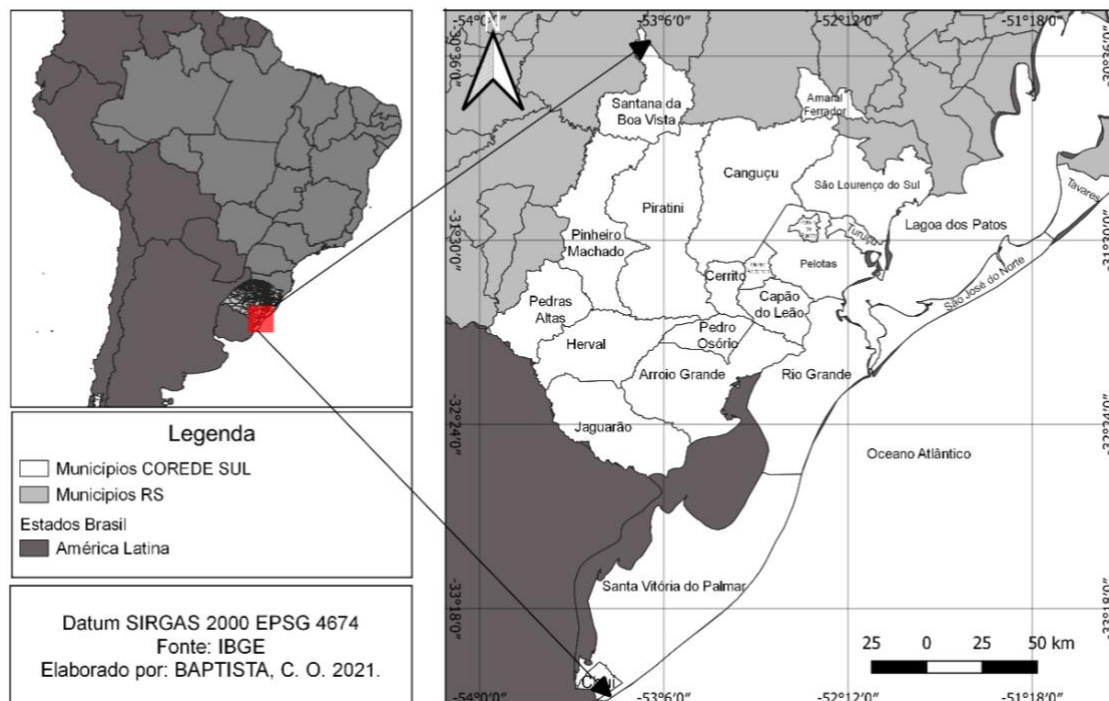
Esta pesquisa possui caráter exploratório e abordagem qualitativa, com ênfase na análise empírico-descritiva de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza rural e à promoção do desenvolvimento territorial. A investigação concentra-se na área do Conselho Regional de Desenvolvimento Sul (COREDE Sul), conforme a Figura

1, localizado no estado do Rio Grande do Sul. O COREDE Sul é composto por 22 municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Capão do Leão, Canguçu, Cerrito, Chuí, Jaguarão, Herval, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu.

O COREDE Sul ocupa cerca de 12% da área territorial do estado e abriga cerca de 847 mil habitantes (DEE/PopVis 2024), o que representa cerca de 7,6 % da população estadual. Observa-se na região um quadro demográfico marcado por elevado envelhecimento populacional e retração do contingente rural.

Conforme dados do Censo Demográfico de 2022, a participação da população com mais de 60 anos é de cerca de 20%, com destaque para o avanço das faixas etárias mais elevadas (80 anos ou mais). No estado, a análise histórica mostra que, nas últimas cinco décadas, a população idosa triplicou no Rio Grande do Sul, passando de 5,8% em 1970 para 18,8% em 2022, conforme o Atlas Socioeconômico do Estado. Esse crescimento foi acompanhado pela diminuição da população jovem e pelo aumento relativo da população economicamente ativa (15 a 59 anos), alterando significativamente a estrutura etária. Esses dados ajudam a compreender os desafios relacionados à sucessão rural, ao esvaziamento das comunidades do campo e às exigências crescentes em áreas como saúde, previdência e assistência social.

**Figura 1** - Localização do COREDE Sul

**MAPA DA ÁREA DE ESTUDO DO COREDE SUL - RIO GRANDE DO SUL**

Fonte: IBGE, Elaborado pela autora (2021).

Segundo Cargnin (2014), a criação e a institucionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento podem ser consideradas uma das principais iniciativas na construção de uma política regional para o estado do Rio Grande do Sul. Os COREDES exercem papel importante na indução do planejamento territorial, na articulação entre sociedade civil e poder público e na consolidação de políticas de Estado voltadas à superação das desigualdades regionais. O COREDE Sul, especificamente, foi criado em 25 de outubro de 1991 e efetivado em 1994, sendo um importante espaço de governança territorial.

A escolha desse território justifica-se por sua expressiva heterogeneidade econômica e social, pelas marcantes desigualdades no acesso a políticas públicas e pelos desafios específicos relacionados à permanência da população rural, especialmente jovens. Além disso, trata-se de uma região com tradição agrícola e presença significativa da agricultura familiar, o que a torna estratégica para o estudo da inclusão produtiva e da segurança alimentar.

Além de qualitativa, a pesquisa apresenta caráter exploratório, por buscar aprofundar o conhecimento sobre um fenômeno ainda pouco documentado de forma

sistemática no território do COREDE Sul: os efeitos das políticas públicas de inclusão produtiva na mitigação da pobreza rural e na permanência das famílias no campo. Segundo Gil (2021), a pesquisa exploratória tem como objetivo oferecer uma visão geral e aproximativa sobre determinado tema ou problema, constituindo, muitas vezes, a primeira etapa de um processo investigativo mais amplo. Essa abordagem é particularmente pertinente quando se busca compreender as múltiplas dimensões de um fenômeno complexo, como a pobreza rural, cuja expressão é influenciada por fatores econômicos, sociais, territoriais e institucionais. Assim, a pesquisa não pretende esgotar o tema, mas contribuir com elementos analíticos que possibilitem sua problematização à luz das experiências e políticas aplicadas ao contexto regional estudado.

Para a análise empírica, foram utilizados dados secundários obtidos junto à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR) e ao Diário Oficial do Estado (DOE), além de informações do Cadastro Único (CadÚnico) disponibilizadas via plataforma CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Dados. Também foram sistematizadas informações sobre a execução do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e do Programa Bolsa Juventude Rural, de iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. A coleta e organização dos dados consideraram o recorte espacial dos 22 municípios do COREDE Sul, permitindo uma análise territorializada das políticas selecionadas.

Complementarmente, a pesquisa dialoga com referencial teórico sobre desenvolvimento rural, pobreza e inclusão produtiva, buscando compreender de que modo as políticas públicas em análise contribuem para a permanência da população no campo, a redução das desigualdades e a construção de alternativas sustentáveis para o meio rural.

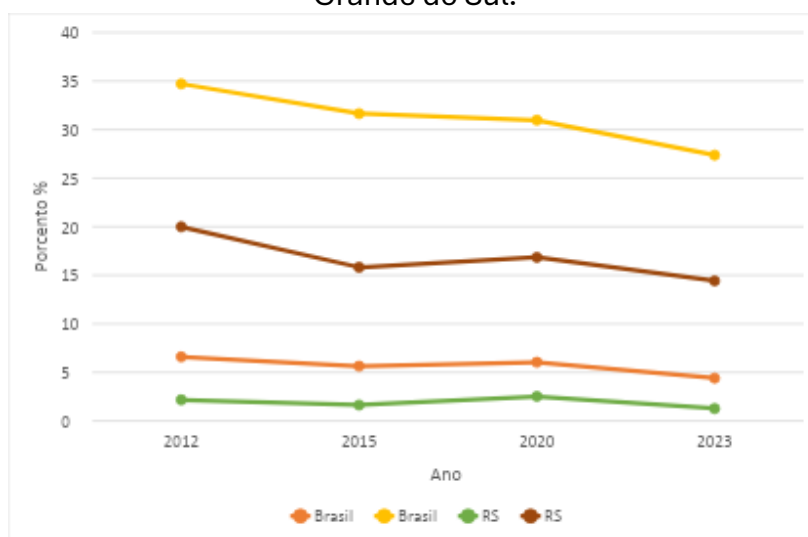
### **3. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Nos últimos anos, os índices de pobreza e extrema pobreza no Brasil vêm apresentando redução, alcançando, em 2023, os menores patamares desde 2012, segundo dados da *Síntese de Indicadores Sociais*, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023). Conforme demonstrado na Figura 2, observa-se

uma trajetória de declínio desses indicadores ao longo da última década, refletindo os efeitos combinados da recuperação econômica e da ampliação de políticas de transferência de renda. No país, a mensuração da pobreza está associada aos critérios utilizados para definição dos valores de elegibilidade ao Programa Bolsa Família, atualizados anualmente. Para fins estatísticos, considera-se em situação de extrema pobreza a população com renda mensal *per capita* de até R\$ 109,00, e em pobreza (linha II) aquela com renda entre R\$ 109,01 e R\$ 218,00 mensais por pessoa.

Cabe destacar que esses parâmetros nacionais estão alinhados às diretrizes internacionais de mensuração da pobreza, conforme os critérios estabelecidos pelo Banco Mundial. Segundo essa instituição, considera-se em situação de pobreza a população cuja renda *per capita* seja inferior a US\$ 6,85 por dia, o que, convertido à moeda brasileira, equivale a aproximadamente R\$ 665 mensais. Já a linha de extrema pobreza corresponde a uma renda de até US\$ 2,15 por dia, o que representa um valor mensal em torno de R\$ 209. A convergência entre os critérios nacionais e internacionais permite a comparabilidade dos dados em âmbito global, ao mesmo tempo em que revela a magnitude do desafio da pobreza no país, especialmente nas áreas rurais.

**Figura 02** - Evolução dos Índices de Pobreza e Extrema Pobreza no Brasil e no Rio Grande do Sul.



**Fonte:** IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, organizado pela autora (2024).

Para minimizar os impactos da pobreza rural e conter a migração da população do campo para os centros urbanos, duas políticas públicas vêm se destacando como estratégias de inclusão produtiva no território analisado. Tais políticas buscam articular

a transferência de renda com a geração de oportunidades produtivas, promovendo condições mais favoráveis à permanência das famílias no meio rural. Segundo Benedetti (2019), o debate sobre estratégias de enfrentamento à pobreza e promoção do desenvolvimento é tema recorrente na literatura acadêmica e nas agendas públicas há mais de meio século. A autora enfatiza que a pobreza deve ser compreendida como um fenômeno multidimensional, que ultrapassa a dimensão da renda e envolve aspectos relacionados ao acesso a direitos, oportunidades, infraestrutura e participação social.

Com base nessa perspectiva, foram analisados os dados do Cadastro Único (CadÚnico), por meio da plataforma CECAD, considerando os registros atualizados até janeiro de 2024. A sistematização dos dados foi realizada a partir da comparação entre o número de pessoas cadastradas e a população rural dos 22 municípios do COREDE Sul, conforme os dados do Censo Demográfico de 2022. Entre os municípios, destaca-se São Jose do Norte com 90%, Herval, com 86% de sua população rural cadastrada no CadÚnico.

Dentre esses registros, 306 pessoas estavam em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* de até R\$ 109,00), 1.081 em situação de pobreza (renda entre R\$ 109,01 e R\$ 218,00), 2.085 em condição de baixa renda e 2.046 com renda acima de meio salário mínimo em São José do Norte e em Herval esses números são de 765 pessoas estavam em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* de até R\$ 109,00), 56 em situação de pobreza (renda entre R\$ 109,01 e R\$ 218,00), 182 pessoas de baixa renda e 593 acima de ½ salário mínimo. Esses dados evidenciam a expressiva presença da população em situação de vulnerabilidade no município, reiterando a importância de políticas específicas para a inclusão produtiva no meio rural.

De acordo com pesquisas exploratórias realizadas junto ao escritório municipal da EMATER/ASCAR-RS, no município de São José do Norte que apresentou o maior índice de pobreza rural registrado no Cadastro Único, constatou-se, conforme relato da extensionista de São José do Norte, que a elevação desses indicadores decorre de um conjunto de fatores inter-relacionados.

Entre os elementos identificados, destaca-se a redução significativa no valor de mercado dos principais produtos agrícolas, com ênfase para a queda expressiva no preço da cebola nos últimos anos. Ademais, observa-se que a baixa rentabilidade da produção agrícola resulta da elevação dos custos de insumos e da comercialização,

associada à instabilidade climática, que afetou de forma severa a região em decorrência das enchentes ocorridas nos anos de 2023 e 2024, comprometendo as safras locais.

Outro aspecto relevante refere-se à descentralização das ações de cadastramento do Cadastro Único, que passaram a ser realizadas diretamente nas comunidades rurais. Essa estratégia ampliou o acesso das famílias ao programa e, consequentemente, contribuiu para o aumento do número de registros e para uma maior visibilidade estatística da pobreza rural nesses territórios.

**Tabela 01** – Proporção de Beneficiários moradores de áreas rurais cadastrados no CadÚnico

| Municípios              | CECAD RURAL |
|-------------------------|-------------|
| Amaral Ferrador         | 43%         |
| Arroio do Padre         | 23%         |
| Arroio Grande           | 55%         |
| Canguçu                 | 43%         |
| Capão do Leão           | 36%         |
| Cerrito                 | 37%         |
| Chuí                    | 53%         |
| Herval                  | 86%         |
| Jaguarão                | 19%         |
| Morro Redondo           | 58%         |
| Pedras Altas            | 69%         |
| Pedro Osório            | 39%         |
| Pelotas                 | 23%         |
| Pinheiro Machado        | 53%         |
| Piratini                | 59%         |
| Rio Grande              | 53%         |
| Santana da Boa Vista    | 65%         |
| Santa Vitória do Palmar | 31%         |
| São José do Norte       | 90%         |
| São Lourenço do Sul     | 18%         |
| Tavares                 | 39%         |
| Turuçu                  | 31%         |

**Fonte:** CECAD Setembro de 2025, organizado pela autora (2025).

Importa destacar que, na análise da pobreza rural, a renda monetária não abrange integralmente as condições materiais das famílias do campo. A produção para o autoconsumo, as trocas comunitárias, os mutirões e o trabalho doméstico configuram formas de renda não monetária que, embora não registradas nas estatísticas oficiais, têm papel decisivo na segurança alimentar e na manutenção dos modos de vida rurais (SCHNEIDER, 2010; KAGEYAMA, 2008).

Entretanto, a pesquisa concentrou-se na análise de duas políticas públicas implementadas no estado do Rio Grande do Sul, que têm como principal objetivo reduzir a vulnerabilidade social no meio rural e incentivar a permanência da população no campo por meio da transferência de renda e da inclusão produtiva. Embora existam diversos programas sociais que também beneficiam as populações rurais – como o Programa Bolsa Família e o Seguro Defeso, destinado a pescadores artesanais – este estudo destaca especificamente o Programa Bolsa Juventude Rural, do Governo do Estado, e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, executado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER-RS). Ambos os programas são analisados por sua relevância territorial e por suas contribuições diretas para o enfrentamento da pobreza rural e a promoção da sucessão no campo.

O Programa Bolsa Juventude Rural tem como objetivo incentivar jovens de 15 a 29 anos, oriundos de famílias de baixa renda, a permanecerem no meio rural, por meio da continuidade de sua formação educacional e do fortalecimento do vínculo com a terra. O programa é voltado a estudantes regularmente matriculados no 2º ou 3º ano do ensino médio em escolas públicas estaduais ou em instituições educacionais que adotam a Pedagogia da Alternância. Instituído pela Lei nº 14.373/2013, do Estado do Rio Grande do Sul, o programa prevê, em seu artigo 1º, a criação de mecanismos que favoreçam, tanto a permanência quanto o retorno de jovens ao ensino médio, com vistas à criação de condições concretas para sua permanência no meio rural. O artigo 2º da referida lei estabelece que a democratização do acesso à educação e a permanência dos jovens do campo no ensino médio são estratégias fundamentais para a redução dos níveis de pobreza e de exclusão social dessa população.

O COREDE Sul, área de abrangência deste estudo, tem apresentado crescimento progressivo no número de jovens contemplados pelo Programa Bolsa Juventude Rural, em comparação ao total estadual. Em 2017, a região registrava 14 bolsas concedidas, correspondendo a 5,4% do total de jovens atendidos no estado. Esse percentual aumentou de forma contínua nos anos seguintes, atingindo 14,08% em 2021-2022, com um total de 41 jovens beneficiados. O ano de 2020, marcado pela pandemia da COVID-19 e pelas restrições decorrentes da crise sanitária, representou uma inflexão nesse

crescimento, resultando em uma redução temporária no número de beneficiários. Em 2023, 34 jovens da região foram contemplados com a bolsa, e em 2024 esse número chegou a 30 deferimentos. Apesar da oscilação recente, observa-se um aumento significativo na participação da região ao longo da série histórica, o que reforça a importância da política como instrumento de incentivo à permanência da juventude rural.

O município de Herval, com uma população de 6.191 habitantes segundo o Censo Demográfico de 2022, tem se destacado sistematicamente entre os demais municípios do COREDE Sul no que se refere ao número de jovens contemplados pelo Programa Bolsa Juventude Rural. A pesquisa identificou que esse desempenho está associado à atuação ativa da Assistência Técnica e Extensão Rural, em especial da EMATER, cujos técnicos desempenham papel fundamental na divulgação do programa, no diálogo com as famílias, na orientação durante o processo de inscrição e no acompanhamento dos beneficiários, com ênfase nos assentados da reforma agrária. Outro destaque relevante na região é o município de Cerrito, que ocupa a segunda posição em número de jovens contemplados, refletindo também a presença de estratégias locais eficazes de mobilização e apoio institucional.

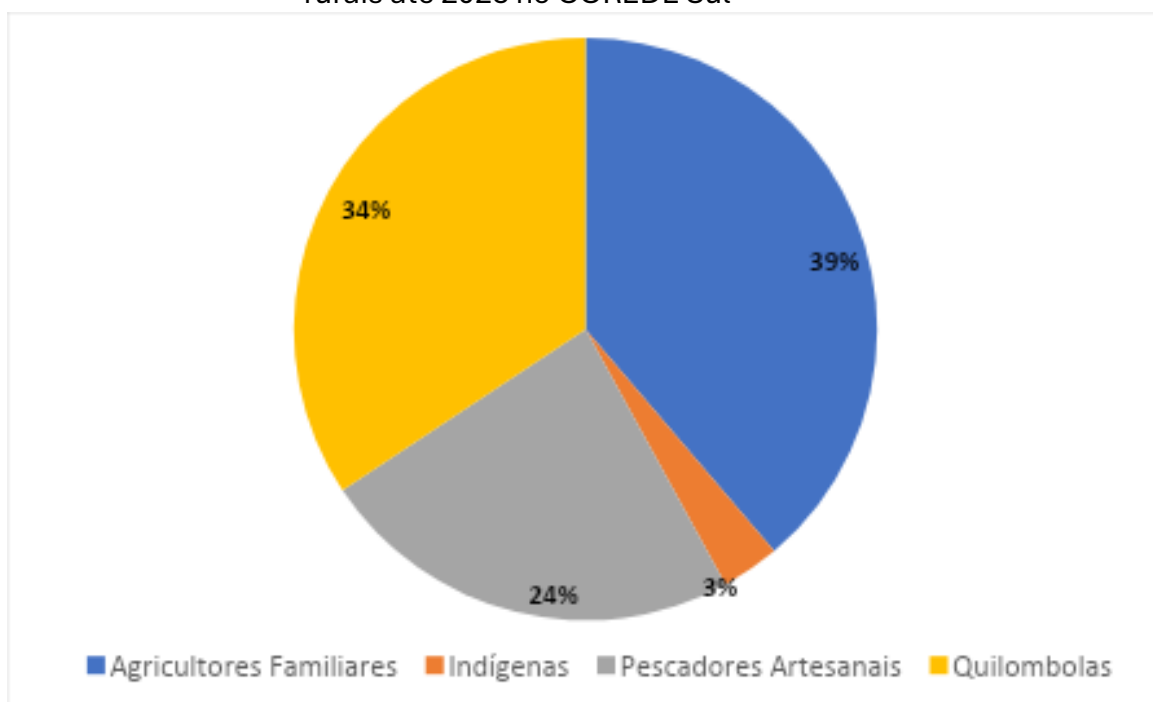
Segundo o relatório *Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano* (2022), a pobreza manifesta-se com maior intensidade nos espaços rurais do país. Antes da pandemia da COVID-19, estimava-se que cerca de 52% da população rural vivia em situação de pobreza, enquanto esse percentual era de aproximadamente 12% nas áreas urbanas. A desigualdade se acentua ainda mais quando se observa a extrema pobreza: cerca de 15% dos habitantes das zonas rurais encontravam-se nessa condição, em contraste com apenas 1,7% da população urbana. Esses indicadores são mensurados a partir de critérios multidimensionais adotados pelo Ministério da Cidadania, os quais consideram não apenas a renda, mas também o acesso a serviços, infraestrutura e condições de vida.

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no estado do Rio Grande do Sul, foi implementado por meio de acordos de cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e a EMATER. Essa política pública tem como objetivo central promover a inclusão produtiva de famílias em situação de vulnerabilidade no meio rural, por meio de apoio técnico e transferência direta de

recursos financeiros. Segundo informações fornecidas pela SDR, encontram-se atualmente em execução dois acordos de cooperação firmados com o MDS, referentes ao período de 2023 a 2025, com a meta de atender cerca de 11.000 famílias em todo o estado. Cada unidade familiar contemplada recebe o valor de R\$ 4.600,00, destinado à implantação ou ampliação de projetos produtivos sustentáveis.

Na região do COREDE Sul, 17 dos 22 municípios foram contemplados com o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, totalizando 1.303 famílias beneficiadas até o momento. Dentre os públicos atendidos, destacam-se 489 agricultores familiares, 473 famílias quilombolas, 271 pescadores artesanais e 70 indígenas, conforme ilustra a Figura 03. Esses dados evidenciam não apenas a abrangência territorial da política, mas também sua capacidade de alcançar grupos historicamente vulnerabilizados e com demandas específicas no meio rural. A diversidade dos beneficiários reforça a importância da abordagem focalizada, que reconheça as distintas realidades socioculturais e produtivas desses segmentos.

**Figura 03** - Público beneficiado pelo Programa de Fomento às atividades produtivas rurais até 2025 no COREDE Sul



**Fonte:** Obtenção de dados com a SDR, sistematizado pela autora (2024).

Estudar e compreender a inclusão produtiva no meio rural significa reconhecer seu papel estratégico na promoção de transformações sociais, no fortalecimento da

agricultura familiar e na construção de alternativas sustentáveis para populações historicamente excluídas dos processos produtivos. Trata-se de uma abordagem que visa não apenas o aumento da produção e da renda, mas também a ampliação do acesso a bens e serviços básicos, como terra, energia de qualidade, segurança hídrica, assistência técnica, educação e saúde – elementos fundamentais para a superação da pobreza rural. Como destacam Souza (2018) e Benedetti (2019) a inclusão produtiva deve ser compreendida a partir de uma perspectiva multidimensional, capaz de articular transferência de renda, desenvolvimento de capacidades e inserção socioprodutiva em mercados locais e regionais. Agrega-se a esse aspecto o fato de que a realidade brasileira e, de forma particular, a sul-rio-grandense, é marcada por uma grande heterogeneidade territorial, demandando políticas públicas sensíveis às condições locais, culturais e econômicas. Nesse sentido, uma abordagem territorializada e interseccional da inclusão produtiva se mostra fundamental para garantir a efetividade das ações e o enfrentamento das múltiplas dimensões da pobreza rural.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados ao longo deste estudo evidenciam a persistência da pobreza rural no território do COREDE Sul, bem como a importância das políticas públicas como instrumentos para o enfrentamento das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento rural. Apesar da redução recente dos indicadores de pobreza no Brasil, conforme apontado pelo IBGE (2023), os territórios rurais ainda concentram os maiores percentuais de vulnerabilidade social, o que reforça a necessidade de estratégias específicas e territorializadas.

A análise dos programas Bolsa Juventude Rural e Fomento às Atividades Produtivas Rurais revela que, embora ainda incipientes em termos de cobertura frente à demanda, essas políticas públicas representam importantes iniciativas de inclusão produtiva. Elas articulam transferência de renda com estímulo à produção, educação e permanência no campo, especialmente para jovens e para populações historicamente excluídas, como indígenas, quilombolas e pescadores artesanais. Como destacam Souza (2018) e Benedetti (2019), políticas dessa natureza só alcançam efetividade quando articuladas a estratégias de desenvolvimento mais amplas, que considerem as especificidades territoriais e culturais dos públicos atendidos.

O Brasil vem alcançando nos últimos anos os menores níveis de pobreza e extrema pobreza por meio do aquecimento da economia e do aumento da cobertura dos programas sociais. As políticas públicas são motivadas pela busca do desenvolvimento das sociedades com incentivo do Estado e da sua política de governo. As políticas públicas não apenas têm o intuito de transferência de renda para minimizar os índices de pobreza, mas contribuem também para a formação da construção e prosperidade das atividades rurais de forma sustentável.

Desse modo, analisar as políticas públicas na ótica da inclusão produtiva do desenvolvimento dos territórios rurais da agricultura Familiar e da sucessão familiar por meio da juventude rural é compreender as demandas para a continuidade da produção de alimentos e garantir a segurança alimentar. Sendo assim, as políticas públicas são agentes transformadoras do espaço rural, visando o desenvolvimento rural, por meio da inclusão produtiva.

O fortalecimento da agricultura familiar, eixo central das ações analisadas, é condição indispensável para a segurança alimentar, a sustentabilidade ambiental e o ordenamento do território rural. A expressiva queda no número de estabelecimentos familiares registrada pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2017) acende um alerta sobre o risco de esvaziamento do campo e da ruptura do ciclo de sucessão rural. Como defendem Cardona et al. (2016), o desenvolvimento rural deve ser concebido como um processo complexo e dinâmico, que demanda políticas integradas e permanentes, voltadas à transformação das condições estruturais de vida e produção no campo.

O fortalecimento de iniciativas como as analisadas neste estudo depende não apenas da ampliação dos recursos e da articulação federativa, mas também da escuta ativa dos territórios e do reconhecimento da diversidade que caracteriza o rural brasileiro – em especial o rural gaúcho, profundamente marcado por desigualdades históricas, mas também por experiências de resistência e inovação.

Conclui-se, portanto, que políticas públicas de inclusão produtiva, quando planejadas e implementadas com sensibilidade territorial e perspectiva intersetorial, podem contribuir significativamente para a redução da pobreza rural, para a valorização da juventude do campo e para a construção de um modelo de desenvolvimento mais justo, sustentável e enraizado nas realidades locais.

Além dos resultados observados, o estudo revela que a efetividade das políticas de inclusão produtiva depende da capacidade institucional de articular ações intersetoriais e de incorporar a variável ambiental e climática no planejamento do desenvolvimento rural. As recorrentes crises hídricas e eventos extremos no sul do estado reforçam a urgência de estratégias de adaptação e resiliência produtiva, de modo que o enfrentamento da pobreza rural esteja integrado à agenda de sustentabilidade e mitigação climática. Nesse sentido, o fortalecimento da governança territorial, por meio dos COREDES e das redes locais de assistência técnica, constitui caminho promissor para uma política de desenvolvimento rural de longo prazo, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENEDETTI, Adriane Cristina. Além do agrícola: uma discussão sobre a pobreza rural a partir do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. In: FLECK, Luiz Fernando et al. **Programa de fomento às atividades produtivas rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2019. p. 147–177.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: FGV, 2006. (Texto para Discussão, n. 157).
- CARDONA, Rafael et al. Desenvolvimento rural: do agrícola ao territorial. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 113–122.
- CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.) **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- FLECK, Luiz Fernando et al. **Programa de fomento às atividades produtivas rurais e o combate à pobreza rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2019.
- FREIRE D'AGUIAR, Rosa (org.). **O essencial de Celso Furtado**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013. 527 p.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=sobre>. Acesso em: 14 dez. 2024.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

KAGEYAMA, Ângela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório sobre desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/PNUD, 1996.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511–531, jul./set. 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Diego Neves de. O que se entende por inclusão produtiva dos agricultores familiares? Um estudo de revisão bibliométrica. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 36, n. 1, 2019.

## RURAL DEVELOPMENT AND STRUGGLE AGAINST RURAL POVERTY: ANALYSIS OF THE TERRITORY OF THE SOUTH COREDE

### Abstract:

This research aims to analyze rural poverty indicators in the territory of COREDE Sul, located in the southern region of Rio Grande do Sul, in order to understand the main challenges to rural development in the area. Based on this analysis, the study seeks to assess how public policies focused on productive inclusion contribute to addressing poverty and fostering the permanence of the population in rural areas. According to the *Productive Inclusion in Rural and Inland Brazil Report* (2022), prepared by the Brazilian Center for Analysis and Planning (Cebap), in partnership with the Arymax Foundation, the Tide Setubal Foundation, and the Humanize Institute, it was estimated that more than 50% of the rural population lived in poverty, while this rate was approximately 12% in urban areas. In this context, the study focuses on two public policies implemented in the state of Rio Grande do Sul: the *Rural Productive Activities Promotion Program* and the *Rural Youth Scholarship Program*. These initiatives are analyzed as strategies for productive inclusion, with the potential to strengthen family farming units, reduce social inequalities, and enhance the conditions for population retention in rural areas.

**Keywords:** Rural poverty; COREDE Sul; Rural development; Productive inclusion.

## DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL: UN ANALISIS DEL TERRITÓRIO DEL COREDE SUR

### Resumen:

Esta investigación tiene como objetivo analizar los indicadores de pobreza rural en el territorio del COREDE Sur, ubicado en la región sur del estado de Rio Grande do Sul, con el fin de comprender los principales desafíos para el desarrollo rural en la región. A partir de este análisis, se busca evaluar de qué manera las políticas públicas orientadas a la inclusión productiva contribuyen al enfrentamiento de la pobreza y a la permanencia de la población en el campo. Según el *Informe de Inclusión Productiva en el Brasil Rural e Interiorano* (2022), elaborado por el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (Cebap), en colaboración con la Fundación Arymax, la Fundación Tide Setubal y el Instituto Humanize, se estimaba que más del 50% de la población rural vivía en situación de pobreza, mientras que en las zonas urbanas este índice era de aproximadamente el 12%. Ante este contexto, el estudio se centra en dos políticas públicas implementadas en el estado de Rio Grande do Sul: el *Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales* y el *Programa Beca Juventud Rural*. Estas iniciativas se analizan como estrategias de inclusión productiva, con potencial para fortalecer las unidades de producción familiar, reducir las desigualdades sociales y ampliar las condiciones para la permanencia en el medio rural.

**Palabras clave:** Pobreza rural; COREDE Sur; Desarrollo rural; Inclusión productiva.

Recebimento: outubro de 2025

Aceite: novembro de 2025