PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

LUCIANE KRAEMER

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO RURAL NA REGIÃO DA PRODUÇÃO DO RS: A (IN)VISIBILIDADE COMO CONDICIONANTE DA GARANTIA DE ACESSO

PORTO ALEGRE

2006

LUCIANE KRAEMER

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO RURAL NA REGIÃO DA PRODUÇÃO DO RS: A (IN)VISIBILIDADE COMO CONDICIONANTE DA GARANTIA DE ACESSO

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profª Dr. Berenice Rojas Couto

Porto Alegre

2006

LUCIANE KRAEMER

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO RURAL NA REGIÃO DA PRODUÇÃO DO RS: A (IN)VISIBILIDADE COMO CONDICIONANTE DA GARANTIA DE ACESSO

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em , pela Banca Examinadora.

Banca Examinadora:

Profª Drª. Berenice Rojas Couto
PUCRS

Prof. Dr. Jairo Melo Araújo
PUCRS

Prof. Dr. Telmo Marcon
UPF

Dedico este trabalho a todos os sujeitos anônimos, homens e mulheres, trabalhadores da assistência social e demandatários desta política no meio rural que, como eu, acreditam e lutam pela garantia de direitos, seguindo em frente e ajudando a construir novos caminhos!

AGRADECIMENTOS

Ao final deste caminho, muitas são as pessoas a quem gostaria de agradecer por terem me ajudado a percorrê-lo, dividindo percalços, descobertas e alegrias.

À minha família, Fernando, Laís e Leila, por me estimularem a buscar sempre mais e pelos caminhos que já percorremos juntos!

À minha mãe Nelci, irmã Helenise e minha sobrinha Lívia, por estarem sempre presentes, apoiando meus projetos incondicionalmente,

Aos colegas do curso de mestrado e do NEPES, em especial à Mara de Oliveira e Edla Hofmann, que me forneceram contribuições valiosas para a qualificação deste trabalho,

Aos professores, muito especialmente Jane Cruz Prates, que contribuiu de diversas formas com meu processo de aprendizagem neste percurso.

Aos professores Jairo Araújo e Telmo Marcon, pela disponibilidade em participar da banca e pelas contribuições oferecidas.

Aos colegas do DAS, especialmente à Diretora Maria Izabel Nunes e à Chefe do DEPAS Nádia Ferraz, que me possibilitaram o apoio institucional necessário para a materialização desta dissertação,

À querida colega Marilene Rosso Grazziotin, amiga sempre próxima, com a qual venho aprendendo e realizando trocas muito significativas ao longo desta caminhada,

Aos colegas da ULBRA Carazinho, principalmente à coordenadora do curso Sheila Kocourek, que me descortinou novas possibilidades a partir da prática docente no Serviço Social,

Aos colegas da Agência Sine Carazinho, que sempre me apoiaram nesta busca por qualificação,

À CAPES, pela oportunidade de realização deste Mestrado.

Aos amigos, colegas, alunos e demais pessoas aqui não citadas, mas que participaram de alguma forma deste meu momento;

Por fim, um agradecimento mais do que especial à querida orientadora e amiga Berenice, que, desde o início, assumiu comigo o desafio de trilhar por caminhos pouco percorridos, sempre com entusiasmo, dedicação e profissionalismo. Bere, aprendi muitas coisas durante a nossa convivência e que a partir de agora seguirão comigo como um legado precioso! Muito Obrigada!

CAMINHO

Era um caminho que de tão velho, minha filha,
já nem mais sabia aonde ia...
Era um caminho
velhinho,
perdido...
Não havia traços
de passos no dia
em que por acaso o descobri:
pedras e urzes iam cobrindo tudo.
O caminho agonizava, morria
sozinho...
Eu vi...
Porque são os passos que fazem os caminhos!

(Mário Quintana)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a (in)visibilidade do contexto rural na constituição da política de Assistência Social, garantida pela LOAS (1993) e recentemente pela instituição do SUAS. Parte-se da análise desta trajetória, na qual percebe-se que, além dos efeitos da dissociação existente na execução entre as políticas econômicas e as sociais, com maior ênfase para a área econômica, esta conseqüência surge também pela priorização do meio urbano como categoria central para o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado Brasileiro pós 1930, reduzindo a importância de mais da metade da população do país naquele período à coadjuvante no processo de desenvolvimento que procurava se instalar no Brasil. A idéia do fim do rural e da relação entre rural e urbano como um *continnum,* onde o pólo privilegiado seria o urbano, tese defendida por teóricos de diversas áreas, orientou a forma como se deu a inserção do meio rural nos planejamentos governamentais. No cenário contemporâneo, existe uma retomada da discussão sobre a ruralidade não somente como território agrícola, mas como um espaço de vida onde as pessoas desenvolvem laços sociais, culturais, de trabalho e de pertencimento, sendo fundamental a inclusão deste debate nas agendas governamentais orientando políticas públicas que rompam com a visão dicotômica presente até os dias atuais. Como política pública, a Assistência Social deve assumir o desafio da inclusão e a defesa da população rural na agenda política brasileira, ampliando e materializando direitos já garantidos em lei, trazendo para a discussão possibilidades de expressão das demandas rurais nas ações executadas, propondo medidas de proteção social a esta parcela da população e ajudando a mudar o rumo desta história de exclusão. Desta forma, pretende-se contribuir para a emergência da inclusão do rural nos debates que orientam as políticas sociais em todas as esferas de governo e em especial na construção do Sistema Único de Assistência Social, tornando "visíveis" os "invisíveis do campo".

Palavras-chave: Políticas Sociais; Ruralidade; Exclusão; (In)Visibilidade; Política Pública de Assistência Social.

ABSTRACT

This piece of work has as an aim to analyze the (in)visibility of the rural context in the politics constitution of the Social Assistance, guaranteed by **LOAS** (1993) and recently by the institution of **SUAS**. It comes from the analysis of this trajectory in which noticed that besides the dissociation effects existed in the execution between the economics and social politics , with more emphasis in the economics area, this consequence also emerges through the prioritization of the urban means as central category for the development adopted by Brazilian State post 1930 , reducing the importance of more than a half of the country's population in that coadjutant period in the process of the development that has tried to install itself in Brazil. The idea of the rural ending and the relation between the rural and the urban as a *continnum*, here the privileged pole would be the urban , thesis supported by theorists from different areas, it has guided the way how the insertion of the rural means has happened in the governmental planning. In the contemporary view there is a retaking from the debate about the rural life not only as an agricultural territory , but as time of life where people develop social and cultural ties, of working and belonging, being essential to the inclusion of this debate in the governmental agenda guiding public politics that burst with the evident double view that exists until nowadays. As public politics, the Social Assistance must assume the challenge of the inclusion and the defense of the rural population in Brazilian politics agenda, enlarging and materializing rights that have already been guaranteed by the law, bringing for its debates possibilities of the expression from the rural demands in the executed actions, proposing measurement of social protection for this part of the population, helping to change the course of this story of exclusion. In this way , it intends to contribute for the emergency of the inclusion of the rural in the debates that guide the social politics in all of the government responsibilities in the built of the Unique System of the Social Assistance, turning into "visible" the "invisible from the country ".

Key-words: Social Politics – Rural life – Exclusion – (in)visibility – Public Politics of the Social Assistance

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS..... 11

LISTA DE QUADROS..... 13

INTRODUÇÃO..... 14

1 POLÍTICAS SOCIAIS E POPULAÇÃO RURAL: UM RESGATE NECESSÁRIO..... 19
1.1 SITUANDO A AUSÊNCIA DO MEIO RURAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: ESTRATÉGIA UTILIZADA NO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO..... 19
1.2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA NO CAMPO: MARCAS DA EXCLUSÃO..... 24
1.2.1 O acesso à terra..... 24
1.2.2 A questão agrária em um contexto de modernização conservadora – políticas econômicas e sociais presentes no modelo de desenvolvimento brasileiro (da Era Vargas aos Governos Militares)..... 28
1.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A AFIRMAÇÃO DE DIREITOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... 40
1.3.1 Fotografia do cenário rural contemporâneo: um novo rural..... 43

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POPULAÇÃO RURAL..... 51
2.1 CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..... 51
2.2 AÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MEIO RURAL: A HISTÓRIA RECENTE DA REGIÃO DA PRODUÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL..... 59
2.3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: QUAL O ESPAÇO DA POPULAÇÃO RURAL NESTE NOVO REDESENHO?..... 64
2.3.1 Avanços concretos na "inclusão dos invisíveis do campo"..... 67

3 A REALIDADE DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO DO RURAL 70
3.1 DESCREVENDO A METODOLOGIA DE PESQUISA..... 71
3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA..... 76
3.3 A ANÁLISE COMO CONTRAPROVA HISTÓRICA..... 82

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 98

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 102

APÊNDICES..... 107

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DAS	Departamento de Assistência Social
DEPAS	Divisão de Desenvolvimento da Política de Assistência Social
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência
FEBEM	Fundação de Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAPs	Instituto de Assistência Previdenciária
INAM	Instituto de Alimentação e Nutrição
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MBES	Ministério de Bem-Estar Social
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvime
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
Pró-Rural	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAS	Secretaria de Assistência Social

SIDEPAS	Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STCAS	Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Políticas Sociais Implementadas para a População Rural Brasileira – 1945-1988..... 37

Quadro 2 – Conjunto Básico de Indicadores Rurais..... 48

Quadro 3 – Classificação de Municípios Brasileiros Segundo Total de Habitantes... 65

Quadro 4 – Municípios Sujeitos de Pesquisa – População por Situação de Domicílio, 2000, Data de Fundação e Município Sede..... 77

Quadro 5 – Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 2000..... 78

Quadro 6 – Porcentagem de Renda Apropriada por Extratos da População, 2000..... 79

Quadro 7 – Desenvolvimento Humano 2000..... 80

Quadro 8 – Quadro de Demandas e Ações Destinadas para a População Rural no Planejamento Existente no Plano Plurianual de Assistência Social 2000-2005..... 83

Quadro 9 – Categorias de Pesquisa Construídas Através da Análise de Conteúdo... 86

INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação – "Política de Assistência Social e População Rural" é a síntese de um período de transição que traduz inquietações, buscas e apropriações teóricas e concretas. Após trajetória pessoal e profissional vivenciada em Porto Alegre, a partir da qual construíram-se vínculos afetivos, referências e acúmulo de experiências na atuação como Assistente Social no enfrentamento a expressões da questão social próprias das grandes cidades em diferentes espaços sócio-ocupacionais, a autora passa a viver em um município no interior do Rio Grande do Sul, executando ações de assessoria técnica, estando vinculada ao Departamento de Assistência Social, que é o órgão gestor da política de assistência social no Estado, junto à Divisão de Desenvolvimento da Política de Assistência Social da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

Nessa mudança, a autora passa a desenvolver o processo de trabalho juntamente a municípios de pequeno porte em duas grandes regiões do Estado, a 13ª e a 15ª, que correspondem respectivamente à região Norte, tendo como município pólo Erechim, e à região da Produção,[1] onde o pólo é Passo Fundo, constituindo um total de 72 municípios. As assessorias acontecem nestas regiões por intermédio de duas assessoras técnicas que

[1] A terminologia Região da Produção é utilizada conforme a denominação conferida à região geográfica do Planalto Médio do Estado por Secretarias e Órgãos do Estado, bem como Institutos de Pesquisa (FEE), por Associações de Municípios e adotada pelo DAS na subdivisão das 23 regiões do Estado do Rio Grande do Sul.

subsidiam através de reuniões, acompanhamento à rede, assessorias *in loco* e regionalizadas entre outras estratégias, gestores, técnicos e conselhos na execução da política de assistência social, buscando contribuir para sua consolidação como política pública e no fortalecimento das estruturas de gestão e da rede socioassistencial destes municípios.

Ao longo desse período de quatro anos onde se tem trabalhado junto a sujeitos que atuam na gestão da política no acompanhamento a programas, projetos e ações da assistência social, foi surgindo uma temática que se apresentava de forma recorrente na maioria das análises realizadas, que é a ausência da população rural nas ações das políticas públicas, em especial da assistência social, bem como o fato de o meio rural ser decifrado através da lógica do urbano quase que exclusivamente, comprometendo a eficácia das respostas destinadas a estas questões por intermédio de políticas sociais.

Essa problematização vai assumindo um papel fundamental no processo de trabalho, na medida em que assessorar a política de assistência social na região passava necessariamente por realizar uma discussão sobre o espaço do rural nas políticas sociais, entendendo o lugar que a ruralidade vem ocupando no modelo de desenvolvimento brasileiro ao longo da trajetória das políticas públicas e pensando quais as estratégias possíveis para incluir a população rural no cenário das políticas brasileiras, dando visibilidade ao meio rural.

Nesse sentido, procurou-se realizar uma leitura ampliada de diversos teóricos que vêm discutindo mais contemporaneamente a temática da ruralidade e observa-se que algumas questões muito importantes permanecem ainda invisibilizadas, como a pobreza existente no meio rural e a desigualdade presente nas relações que se estabelecem entre os sujeitos rurais e destes com o meio urbano.

Entende-se que, com a proposta atual de implantação de um Sistema Único de Assistência Social que amplia e materializa preceitos da LOAS, a assistência social tem como desafio inadiável propor a discussão da invisibilidade do rural e a urgência de responder a estes desafios propondo alternativas que incluam a população pobre e vulnerável do campo e orientem esta construção na lógica da eqüidade e da justiça social.

Portanto, o problema de pesquisa constitui-se da grande indagação: Qual o alcance da política de assistência social para as populações rurais na Região da Produção do Rio Grande do Sul na perspectiva de direito, analisando o período de 2000 a 2005?

O cenário da pesquisa é a Região da Produção do Rio Grande do Sul, tendo como sujeitos pesquisados os seguintes municípios: Almirante Tamandaré do Sul, Chapada Coqueiros do Sul, Ibirapuitã, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Novo Xingu, Santo Antônio do Planalto, São José das Missões e São Pedro das Missões.

O desdobramento dessa questão se dá através do seguinte objetivo geral: Analisar a partir da trajetória histórica da implantação das políticas sociais na região de que forma a política de assistência social vem sendo concebida e operacionalizada nos municípios onde a concentração populacional é maior na zona rural que urbana, contribuindo para a visibilidade das demandas desta população.

Sendo assim, este estudo foi realizado a partir de uma pesquisa qualitativa, à luz do referencial teórico dialético-crítico e busca desvendar qual o lugar do rural no cenário contemporâneo, bem como quais as alternativas de inclusão de sua população no acesso a direitos e a políticas públicas, em particular à Assistência Social.

No primeiro capítulo realiza-se uma retomada sobre o lugar do rural no cenário histórico, político e social do País. Inicia-se procurando estabelecer uma relação sobre a forma como foram desenvolvidas as políticas sociais e econômicas no Brasil em seu modelo de desenvolvimento e a ausência do meio rural e da população rural neste contexto. Esta trajetória vai sendo descrita nos diferentes períodos históricos, do Brasil Colônia até o período atual, demonstrando a lenta inclusão da população rural na garantia e no acesso a direitos.

No segundo capítulo, procura-se resgatar de que forma a política de assistência social tem incluído as demandas rurais em seus planejamentos e nas ações desenvolvidas na Região da Produção do Rio Grande do Sul, passando antes por uma retrospectiva, na qual se situa brevemente a Política de Assistência Social, transita-se por algumas questões conceituais e históricas presentes em seu arcabouço legal e teórico. Ao final deste capítulo busca-se identificar quais os avanços concretos dos "invisíveis" do campo no acesso às políticas de proteção social e qual o espaço do meio rural no Sistema Único de Assistência Social.

Como último capítulo, tem-se a descrição da proposta metodológica e do desenvolvimento da pesquisa, identificando suas etapas até a análise final dos dados. Os dados foram coletados através de pesquisa bibliográfica e documental, servindo como fonte de coleta os planos plurianuais de assistência social dos municípios 2002/2005, relatórios técnicos, planilhas orçamentárias, leis e demais documentos de gestão dos municípios sujeitos de pesquisa.

Por fim, as considerações finais apontam achados que evidenciam a forma como essa região vem tratando as demandas da população rural no campo da assistência social, o que,

pela pesquisa teórica realizada pode ser compreendido como característica da sociedade brasileira no trato com a questão social no campo.

Nessa perspectiva, pretende-se contribuir para que o meio rural seja incluído como temática prioritária na discussão da implantação do SUAS, garantindo o espaço dos municípios brasileiros de pequeno porte, mais especificamente no estado do Rio Grande do Sul, onde cerca de 80% possui até 20.000 habitantes[2] e realidade rural.

[2] Dados divulgados na VI Conferência Estadual de Assistência Social que ocorreu nos dias 14,15 e 16 de outubro de 2005 em Porto Alegre. Municípios de Pequeno Porte I até 20.000 hab. = 404; Pequeno Porte II até 50.000 hab. = 52; Médio Porte até 100.000 hab. = 24; Grande Porte até 1.000.000 de hab. = 16; Metrópole com mais de 1.000.000 de hab. = 1.

1 POLÍTICAS SOCIAIS E POPULAÇÃO RURAL: UM RESGATE NECESSÁRIO

> Num regime de terra livre o homem tem que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tem que ser cativa. (José de Souza Martins)

Neste capítulo busca-se situar a ausência de políticas sociais voltadas para a população rural brasileira e a invisibilidade das demandas desta população ao longo da história, sendo esta a matriz para o debate da implantação da trajetória da assistência social enquanto política pública, atualizando questões teóricas que serão retomadas na análise final e que perpassam todo o trabalho, explicitando as contradições existentes em torno desta temática.

1.1 SITUANDO A AUSÊNCIA DO MEIO RURAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: ESTRATÉGIA UTILIZADA NO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

As políticas sociais ou padrões de proteção social (BEHIRING, 2004, p. 161) desenvolveram-se inicialmente na Europa como respostas à questão social a partir da mobilização operária no final do século XIX como resistência à exploração do capital. Neste processo surge o seguro social bismarckiano e, na seqüência, a concepção de seguridade social beveridgiana, que prevê direitos universais e não-contributivos, além de incorporar a assistência social como direito.

Embora não seja um fenômeno unívoco, o surgimento das políticas sociais foi acontecendo a partir de diferentes contextos sociais, históricos e políticos em cada país, tendo, no entanto, em comum, sua origem vinculada ao desenvolvimento urbano industrial. Neste cenário, o Estado redefine suas funções e passa a utilizar uma série de mecanismos institucionais de controle, passando a se preocupar com a política social até então fora de seu âmbito de interesses (SOUZA, 2004).

As políticas sociais assumem um duplo significado, ora como mecanismo primordial de reiteração da subordinação e exclusão mantendo o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado, ora na forma de enfrentamento da questão social, como é o caso brasileiro, onde "ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista" (SPOSATI, 2003, p. 29).

Dessa forma, as políticas sociais brasileiras foram sendo implementadas tendo como tônica a regulação de direitos, que, apesar de representarem avanços e resultarem de pressão de diferentes grupos sociais, não garantiram na sua gênese a universalidade e, portanto, *a priori*, não possuíam caráter inclusivo.

Compreende-se que as políticas sociais se constituem a partir de duas direções contraditórias, uma como mecanismo de exclusão ao manter a "questão social" dentro dos limites toleráveis a partir da defesa dos interesses das classes dominantes e a outra como possibilidades de inclusão das classes subalternizadas no acesso a direitos, serviços e benefícios sociais que de outra forma lhe são negados, constituindo-se em espaço de resistência e de ampliação de direitos (SPOSATI, 2003).

No Brasil, as políticas sociais surgem revestidas de mecanismos repressivos e assistencialistas procurando paradoxalmente responder às necessidades do capital e dos trabalhadores nos diferentes momentos históricos.

Nesse sentido, as políticas sociais brasileiras são fenômenos políticos que expressam o confronto do interesse de classes, campo de disputa, de mediação de conflitos e de construção da cidadania. Santos (1987) define o conceito de "extensão regulada de cidadania" localizando-a no Brasil, a partir da Revolução de 1930, quando o Estado então direcionou o atendimento aos direitos sociais dos trabalhadores tendo como parâmetro para sua garantia a estratificação ocupacional, ou seja, era cidadão quem estava incluído em uma das categorias ocupacionais com poder de barganha, aquelas importantes para a consolidação do projeto de desenvolvimento nacional definido para o país naquele período.

A Política Social vai ser implantada no Brasil privilegiando as áreas urbanas e a sua população inserida no mercado de trabalho formal, seguindo o modelo de desenvolvimento pensado pelo Estado para a expansão do capitalismo, a partir da mudança do modelo agrário-exportador para urbano-industrial. A população rural fica excluída do acesso a políticas sociais, assim como da garantia de direitos; o meio rural é secundarizado e assume o papel de retaguarda neste processo, ficando responsável por criar condições que assegurem o desenvolvimento do país em bases capitalistas através da produção de alimentos para a população das grandes cidades e da garantia de mão-de-obra para trabalhar nas indústrias que aqui se instalavam.

No período de 1930, mais da metade da população brasileira, correspondendo a aproximadamente 60%, ainda morava em áreas rurais. Aos poucos, o processo de

industrialização implantado no país e que conjuntamente a outros fatores estruturais e conjunturais conduziram o Brasil à oitava economia industrial mundial ao longo de 40 anos foram determinando a inversão deste quadro. O êxodo rural foi responsável pelo aumento das populações nas zonas urbanas, o que também resultou no agravamento das expressões da questão social nestes centros.

Assim, no Brasil, as primeiras ações de proteção social surgem para responder a demandas dos trabalhadores urbanos, em especial àquelas categorias que eram importantes para a consolidação do modelo urbano-industrial, o que também contribuiu para atrair trabalhadores das zonas rurais em busca de melhores condições de vida (IAMAMOTO, 2003; SOUZA, 2003).

Enquanto isso, no campo, a penetração do capitalismo trazia como conseqüência a concentração fundiária em grandes propriedades, a monocultura, a penetração de tecnologia poupadora de mão-de-obra, redundando no crescente desemprego rural e na pauperização da população (SOUZA, 2003).

Dessa forma, o modelo que o Estado assumiu a partir do Estado Novo buscava responder a esta lógica de desenvolvimento através de um papel interventor e promotor de bem-estar. Para materializar os direitos sociais estabelecidos nas Constituições Federais, começando na Carta Constitucional de 1934, o estado passa a ser executor de políticas sociais que até então eram realizadas de forma difusa pelos poderes locais (REIS, 2000).

No Brasil, as políticas sociais foram implementadas através de ações focalizadas e sem estarem alinhadas às políticas de desenvolvimento econômico, o que resultou na ampliação da desigualdade e fez com que não se avançasse no combate à pobreza.

Com relação às ações das diferentes políticas sociais que compõem o Modelo de Proteção Social Brasileiro constata-se que a população rural recebeu tratamento diferente do destinado à população urbana ao longo da nossa história, lembrando que obteve contraditoriamente ampliação de direitos no período da ditadura militar (1964 a 1984); porém, obtendo igualdade de condições jurídico-legais com os demais trabalhadores apenas a partir da Constituição de 1988.

Assim, a implantação das políticas sociais no país seguiu uma orientação política que privilegiou o meio urbano, atendendo às demandas rurais apenas quando a pressão social exigia uma resposta do Estado, demonstrando que o modelo de desenvolvimento que buscava crescimento econômico foi priorizado em detrimento do desenvolvimento social, o que ocasionou marcas profundas na forma como a sociedade brasileira vem construindo sua cidadania, ampliando a situação de desigualdade entre as classes sociais, entre regiões do país e nos estados, homogeneizando no atendimento às demandas de duas realidades distintas, mas não opostas – o Urbano e o Rural.

Este cenário que vem se agravando a partir da década de 1990, com as orientações implementadas através do referencial teórico neoliberal, em função das mudanças exigidas por acordos econômicos internacionais que prevêem a diminuição do papel do Estado, o que implica menor investimento nas políticas sociais; a flexibilização das relações de trabalho; a desregulamentação de direitos sociais entre outras medidas acontecem em um momento onde

o país iniciava a restabelecer o processo de redemocratização do Estado e da Sociedade e havia aprovado uma nova Carta Constitucional que assumia compromissos de ampliação de direitos de cidadania. A diminuição dos investimentos em programas sociais acaba por fazer com que os mais pobres entre os pobres sejam eleitos para o atendimento das políticas sociais públicas, criando "guetos" que impedem que as ações aconteçam conforme a lógica universalista, reafirmando situações de desigualdade e dificultando o acesso de milhões de brasileiros aos mínimos sociais, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, destituindo estes sujeitos da sua condição de cidadãos.

Portanto, é nesse paradoxo que transitam as políticas sociais e, nelas, o atendimento à população rural e suas demandas que recentemente vêm sendo incluídas na agenda política, tensionada pela situação de agravamento da pobreza e de desigualdade social no contexto rural.

1.2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA NO CAMPO: MARCAS DA EXCLUSÃO

1.2.1 O acesso à terra

Ao procurar desvendar os caminhos que a população rural vem percorrendo em busca de condições de cidadania e o espaço destinado ao meio rural ao longo da história do país percebe-se a existência de uma categoria que se encontra presente em todos os períodos históricos e assume o status de "pecado original" em se tratando da questão agrária: o acesso à terra.

A análise da inclusão do meio rural nas políticas sociais e econômicas brasileiras a partir do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado passa prioritariamente pela discussão do acesso à terra no Brasil relacionado às marcas de desigualdade e de exclusão da população rural, bem como do espaço rural no cenário das políticas públicas brasileiras.

A Questão Agrária[3] tem suas origens no Brasil Colônia, a partir da formação histórica do país que introduziu leis coloniais resultando em graves distorções na distribuição das terras e, mais concretamente na segunda metade do século XIX, no funcionamento do mercado fundiário. O problema agrário contemporâneo tem suas raízes na natureza e na forma assumida pelo processo de ocupação do território brasileiro desde o seu descobrimento.

O modelo básico de ocupação da terra foi o "recorte da costa em 14 capitanias hereditárias, doadas às famílias de nobres com plenos poderes sobre o território" (BUAINAIN; PIRES, 2003). As pequenas explorações admitidas pelos sesmeiros constituíam-se em fonte de mão-de-obra livre para trabalhar na lavoura de cana e na produção de gêneros básicos para alimentar a mão-de-obra escrava.

O regime de propriedade nesse período, portanto, era o da livre ocupação das terras devolutas, seguido ou precedido do seu reconhecimento formal através do título de sesmarias. Era, além do mais, um regime em que o Soberano (Estado) mantinha o domínio da propriedade de terra, cedendo apenas seu uso, ficando o direito de propriedade relacionado apenas às benfeitorias (MARTINS, 2003).

[3] A expressão "Questão Agrária" é utilizada nesta dissertação como sendo "todas as relações de produção que se estabelecem entre os homens sejam elas relações de classes sociais, de trabalho, fundiárias" (COSTA, 1988).

A livre ocupação da terra somente era possível para as pessoas que fossem livres, brancas e católicas, o que, até o século XIX, era conceito de cidadão, sendo estes os que possuíam direitos políticos e podiam fazer parte das câmaras municipais. Portanto, aqueles que não se enquadravam nesta condição, mesmo não sendo escravos, não tinham acesso aos direitos da terra. Segundo esta restrição, além dos escravos, mestiços e índios libertos da servidão em meados do século XVIII estavam sujeitos a viver como agregados dos grandes proprietários, "neste sentido, a escravidão funcionava como uma barreira para que os pobres não tivessem acesso às terras devolutas e livres, disponíveis para ocupação" (MARTINS, 2003, p. 45).

Quando o regime de escravidão passa a ser alvo da extinção no século XIX, pouco após a Independência, o Parlamento Brasileiro passou a agir no sentido de produzir uma legislação que assegurasse à grande propriedade a mão-de-obra que faltaria com o fim do regime servil, pois, com a extinção do cativeiro e com um regime de livre ocupação da terra, os libertos não se contentariam em trabalhar nas fazendas em que haviam sido escravos.

Duas leis foram criadas em 1850, a que promoveu o fim do tráfico negreiro para o Brasil e a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), sendo esta última responsável por gerar um novo direito de propriedade em substituição ao regime sesmarial (MARTINS, 2003). Pela Lei de Terras as áreas devolutas não poderiam ser ocupadas senão pela sua compra, o que dificultava o acesso à terra para os escravos libertos e para os imigrantes que ingressavam no país. Portanto, foi a fórmula encontrada para obstaculizar o livre acesso às terras por parte da população pobre e tornou-se o oposto da Lei da Colonização aprovada nos Estados Unidos também neste período. Lá, assim como em outros países, as terras da fronteira foram abertas à livre ocupação dos colonos, mediante supervisão e controle do governo. Importa lembrar que

foi a Reforma Agrária Americana que assegurou a transformação do Oeste num dos grandes celeiros mundiais, inicialmente com a agricultura familiar (MARTINS, 2003).

A partir da Lei de Terras, caracteriza-se a terra por uma nova concepção: a de domínio público, acessível apenas àqueles que possam explorá-la na forma de mercadoria, passando a representar, essencialmente, poder econômico. A renda capitalizada no escravo transforma-se em renda territorial capitalizada (RÜCKERT, 1997).

Pode-se observar, portanto, que a preocupação da transição do trabalho escravo para o trabalho livre encontra-se presente na Lei de Terras, representando o apossamento legitimado, a transformação das relações de trabalho. A partir deste período, os possuidores de terras havidas por qualquer título passaram a ter de legitimá-las, através do Registro Paroquial, que até hoje é a base de referência da "cadeia dominial"[4] no Brasil (MARTINS, 2003).

Dessa forma, foram se constituindo entraves para o acesso dos pobres à terra, fossem eles ex-escravos, colonos imigrantes ou colonos sem posses, fortalecendo as relações patriarcais existentes e definindo um modelo que ao longo da nossa história vai assumindo novas formas de legitimação do poder de uma classe sobre outra, conformando uma sociedade ímpar em desigualdade e formas de exclusão. Como desde o início do processo de colonização, o desenvolvimento do país ocorreu com base na grande propriedade, nas plantações de cana-de-açúcar e café e nos grandes latifúndios pecuários, as políticas sociais, que na era do capitalismo monopolista passam a ser implantadas pelo governo voltadas para a

[4] O histórico dos proprietários de um terreno é chamado de Cadeia Dominial. Para montar o extrato de cadeia dominial é necessário pesquisar os registros anteriores do imóvel, partindo do presente para o passado, até se chegar ao "destaque" (momento no qual as terras passaram do Estado para um particular).A grande dificuldade é que a obrigatoriedade de se fazer o registro público de um terreno para se configurar a propriedade sobre ele só surgiu em 1917, com o Código Civil. A maioria dos destaques é anterior a esta data e a legislação de terras determina que a pesquisa da cadeia dominial deve retroceder até 1375. Mais sobre este tema em www.incra.gov.br.

Questão Agrária, sejam elas políticas, fundiárias ou trabalhistas, vão se desenvolver constituindo-se como pano de fundo para a exclusão da população rural.

Portanto, as bases da Questão Agrária contemporânea têm suas raízes no período colonial, nas relações pré-capitalistas que se estabeleceram em razão da formação sociohistórica, pela transição do modelo de trabalho escravo para trabalho livre e pela implantação do direito de propriedade da terra que se encontra em vigência até os dias atuais agravados por um conjunto de determinações políticas, sociais, econômicas e culturais, as quais serão revisitadas nesta dissertação.

1.2.2 A questão agrária em um contexto de modernização conservadora – políticas econômicas e sociais presentes no modelo de desenvolvimento brasileiro (da Era Vargas aos Governos Militares)

No período seguinte às transformações que ocorrem no mundo em função da crise do capitalismo em 1929, as políticas sociais passam a ser necessárias para retomar o crescimento econômico e dar cobertura às vulnerabilidades impostas pela relação entre capital e trabalho. No Brasil, estas políticas foram implementadas mais fortemente a partir do Governo Getúlio Vargas, como forma de controlar as greves e os movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social necessário ao modelo de desenvolvimento econômico adotado. Sendo assim, não é possível dissociar os efeitos que esta "modernização conservadora"[5] traz,

[5] Modernização Conservadora é um termo utilizado para referir-se à Era Vargas (1930 a 1945), que empreendeu no Brasil uma nova trajetória, rumo a uma sociedade urbana e industrial. Ao lado da modernização econômica, Vargas estabeleceu um severo autoritarismo político e concomitante às conquistas de direitos, como legislação trabalhista, o país conheceu a repressão e a censura. Enfim, a Era Vargas trouxe ao Brasil uma modernização conservadora, que serviu mais às elites que ao povo. Em outros períodos o Brasil passou por transformações que são características de um processo de modernização conservadora, como na década de 1960 e 1970 do século passado, onde o Estado produziu transformações econômicas significativas sem romper com a ordem social hierarquicamente organizada. Mais recentemente, autores vêm tratando desta questão vinculando-a às mudanças ocorridas a partir das propostas neoliberais implantadas no país. Sobre os diferentes enfoques desta temática ver

tanto para o campo como para as cidades e que determinou em grande parte a forma como o Estado vai conduzir as políticas que tratam da Questão Agrária (BUAINAN; PIRES, 2003; FALEIROS, 2001).

As diferentes relações mediadas pelo monopólio de classe entre o homem e a terra foram, até o início do século XX, se mantendo sem a exigência de muito dinheiro nas relações de trabalho, mas com a possibilidade do uso da terra do fazendeiro para assegurar a subsistência dos colonos e suas famílias. Desta forma, ele não era consumidor nem comprador de produtos oriundos de outros setores de mercado, senão em pequena escala.

Enquanto o Brasil exportava produtos agrícolas e importava da Europa e Estados Unidos produtos industrializados essa situação se manteve inalterada; no entanto, quando a industrialização no país passa a ser implantada a partir da década de 30 do século passado, com a mudança do modelo agrário-exportador para urbano-industrial, surge a exigência de aumentar o mercado de consumidores, da mesma forma que surge a necessidade de mão-de-obra para o trabalho industrial.

Nesse momento, a necessidade de expansão do mercado interno para a indústria poderia ter colocado os industriais a favor da reforma agrária contra os grandes proprietários de terra; no entanto, as velhas elites e as novas elites estabeleceram uma espécie de compromisso político, mediante o qual os industriais e os grandes comerciantes tornaram-se clientes políticos das oligarquias,

---

Graziano da Silva (1999) e Tedesco (2006), sendo que tratam respectivamente da modernização conservadora no campo na década de 1960 e 1970 e o último retrata os efeitos destas transformações na Região da Produção do Rio Grande do Sul.

> as quais delegaram suas responsabilidades de mando e de direção (...) em troca recebiam favores fiscais, subsídios e incentivos, favores econômicos variados das próprias oligarquias de base rural (MARTINS, 2003, p. 70).

Sendo assim, as políticas sociais voltadas para o trabalhador rural e a política agrária implantada ao longo desse período seguem a lógica herdada pelos grandes latifúndios em detrimento dos que trabalham na terra, uma lógica que gera exclusão e promove desigualdades, cristalizando relações de poder herdadas desde a colonização do país, onde as elites brasileiras foram privilegiadas em relação aos demais que não possuíam status econômico, político e social e, portanto, foram excluídos do acesso à riqueza socialmente produzida.

Essa concepção política sobre o meio rural definiu diretrizes da política de planificação econômica brasileira e determinou medidas de intervenção para o setor, principalmente nos primeiros anos após a década de 1930, onde a tônica foi de fortalecimento da indústria, sendo no Governo Getúlio Vargas, nas décadas de 30 e 40 do século passado, a fase inicial da modernização na agricultura, com a criação de uma indústria de base (SCHAAF, 2001; COSTA, 1998).

Na era Vargas, através da política trabalhista, o Governo dava respostas “de cima” aos movimentos “de baixo” (FALEIROS, 2000). O Ministério do Trabalho,Indústria e Comércio criado em 1930, articulou o atrelamento dos Sindicatos ao Estado através do controle das suas eleições; o sistema de seguros foi implantado paulatinamente através dos Institutos de Previdência Social para categorias como marítimos, estivadores, bancários e industriários. Os trabalhadores rurais, maioria da população, por pressão dos latifundiários e também sem organização de seus interesses, ficaram de fora do sistema estatal de previdência até os anos

de 1970 (FALEIROS, 2000), da mesma forma que não têm seus direitos de trabalhadores reconhecidos pela C.L.T., que garantiu apenas direitos aos trabalhadores urbanos.

No meio rural ocorreram tentativas governamentais de alteração da estrutura fundiária do país. Estas tentativas constam das Constituições Nacionais de 1934 e 1946. Em 1934, foram estabelecidas normas fundamentais do Direito Rural,

> a função dos estados em legislar e elaborar leis supletivas ou complementares à legislação federal, no sentido de, entre outros, instaurar normas de organização do registro de pessoas rurais, registros imobiliários, (...) de passagem de águas, de estradas (...) instituição de um órgão de assistência social para os operários do Rio Grande do Sul (SOUZA, 2000, p. 232).

Na Constituição de 1946, fica estabelecido o direito rural e a desapropriação por interesse social. Todavia, a maioria dos governos continua sendo constituída pelas oligarquias rurais que, desta forma, defendiam seus interesses em detrimento das prioridades estabelecidas na Constituição. A definição de desapropriação por interesse social[6] garante constitucionalmente que "a terra deve atender a necessidade dos agricultores, buscando uma maior justiça social e o entrosamento mais perfeito entre as normas jurídicas e a realidade agrária do Brasil" (SODERO, *apud* SOUZA, 2000, p. 232). No entanto, esta realidade não se constitui na prática como uma possibilidade de alterar a questão agrária, restringindo-se a lei.

---

[6] Este assunto foi atualizado pela lei n. º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que veio para regulamentar as disposições constitucionais a respeito de desapropriação de interesse social e estabeleceu no seu art. 9.º o seguinte:
Art. 9.º "A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:
I- aproveitamento racional e adequado;
II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;"
Ainda sobre a função social da terra, alguns autores especificam que a prerrogativa maior seria a de produção de alimentos.

Então, à medida que o país caminha para estágios mais avançados do processo de industrialização, redefine-se o papel e inserção da agricultura no mercado nacional. Ela tem como função suprir alimentos baratos para as cidades; fornecer matérias-primas para agroindústrias nascentes e em expansão; gerar saldo positivo na balança comercial com o exterior a fim de possibilitar a importação de insumos, das máquinas e equipamentos necessários à industrialização; transferir excedentes de capital para serem investidos na industrialização e fornecer excedentes de mão-de-obra para suprir os mercados urbanos de força de trabalho. Sendo assim, a Questão Agrária, assim como a agricultura, responde aos desafios e exigências colocados pela expansão do capitalismo urbano e emerge como central para definir o estilo de desenvolvimento do país. A quebra do latifúndio implicaria a possibilidade de alargar o mercado doméstico e de construir uma sociedade menos desigual, mas prevaleceu o pacto conservador, que preservou a grande propriedade, excluiu os trabalhadores rurais e agricultores familiares das conquistas trabalhistas concedidas aos trabalhadores urbanos e ainda assegurou as condições para a reprodução da grande propriedade nas regiões de fronteira (BUAINAIN; PIRES, 2003).

Nos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento econômico passou por uma ruptura com a grande propriedade rural e assentou-se na expansão da agricultura familiar; já a industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio; ao contrário, o pacto populista conciliou os interesses agrários com os dos setores urbano-industriais emergentes. Enquanto a expansão da fronteira agrícola assegurava o crescimento da produção agropecuária necessária para abastecer os centros urbanos e gerar divisas para importar máquinas, equipamentos, insumos industriais e bens de consumo das camadas mais ricas da população, o fechamento da fronteira aos produtores familiares e

trabalhadores sem terra assegurava a expulsão de mão-de-obra necessária para alimentar o mercado de trabalho nas cidades que emergiam com pólos industriais dinâmicos.

Essa lógica também aparece no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), sendo um plano meramente tecnocrático, sem a preocupação com a reorganização das relações sociais necessárias em função das mudanças implantadas no setor rural. A partir dos anos 60 do século passado, a conjugação dos fortes interesses das oligarquias rurais e da burguesia resultou em uma estratégia de modernização conservadora da agricultura.

O processo de modernização e industrialização da agricultura busca compatibilizar a racionalidade agrícola aos interesses do capital em seu conjunto, em particular, às exigências do crescimento industrial, sendo resultado de uma decisão política que não se restringe ao setor agrícola. Da mesma forma, não fica circunscrito ao econômico, exigindo, a partir de estratégias implantadas nesta década, tais como grandes projetos de colonização e de expansão de fronteiras agrícolas, uma reorganização no modo de vida do camponês, refletindo na forma de organização e de produção das famílias rurais (TEDESCO, 2005).

No Governo João Goulart (1961 a 1963), o Plano Trienal traçava estratégias políticas para o desenvolvimento brasileiro e entre estas estratégias encontravam-se as que dessem conta da estrutura agrária, a partir de "reformas de base",[7] que apontavam para a Reforma Agrária. No seu conteúdo havia destaque para a concentração da propriedade nas mãos de grandes latifundiários, apontando o efeito da concentração de terras sobre o emprego rural, as pequenas propriedades que se encontravam superpovoadas, as grandes propriedades

[7] "Reformas de base" foi o nome dado às políticas de transformação na estrutura econômica e social propugnadas pelo governo João Goulart. Estas políticas tinham um forte apoio das forças de esquerda e visavam à reforma educacional, uma reforma agrária e mais outras transformações em favor da classe trabalhadora.

portadoras de terras ociosas; a sazonalidade do trabalho no campo, além da marginalização crescente dos camponeses sem terra, arrendatários e parceiros "... na deficiente estrutura agrária do país, a qual se constitui no mais sério obstáculo à exploração nacional das terras em bases capitalistas..." (LAFER, *apud* COSTA, 1988, p. 32). Neste sentido, o sistema capitalista, por intermédio da burguesia industrial e burguesia rural, impõe certas exigências ao setor agrário, de reorganização econômica e fundiária, garantindo sua própria expansão e se afirmando enquanto modelo hegemônico**.**

Em 1963, com o Estatuto do Trabalhador Rural,[8] foram estendidas leis trabalhistas ao campo, as quais já existiam para o trabalho urbano desde 1943. O Estatuto regulou férias, acordos laborais, salário mínimo e emprego de menores e mulheres no campo. Porém, ao contrário da legislação urbana, a rural não foi organizada em diferentes categorias profissionais; no campo foram criados dois tipos de sindicatos – o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o Sindicato Rural, o primeiro unindo indistintamente todos os agricultores pequenos e trabalhadores assalariados, enquanto que os grandes agricultores constituíam o segundo grupo. Tal subdivisão era uma estratégia para enfraquecer a mobilização popular, visto que os interesses dos assalariados rurais não coincidem com o dos pequenos agricultores-patrões (SCHAFF, 2001).

Essa estratégia garantiu, de certa forma, uma resposta às demandas destes atores sociais ao mesmo tempo em que reprimia avanços que colocassem em jogo a ordem social e política existente, adiando mudanças desejadas pelos trabalhadores rurais.

A legislação sobre Reforma Agrária promulgada pelo Presidente João Goulart, que

[8] As regras aplicadas ao trabalhador rural foram regidas primeiramente pelo Estatuto do Trabalhador Rural, aprovado em 30 de março de 1963, regulando as relações de trabalho no campo, que até então estiveram à margem da legislação trabalhista.

determinava que fosse realizada nas terras devolutas da União e nas margens das rodovias federais, bem como seu discurso na Candelária (RJ), contendo propostas de reformas de base, foram utilizados pelos militares como uma das justificativas para o Golpe Militar em abril de 1964 (SOUZA, 2000).

Para atender às reivindicações que ocasionavam conflitos no país, os militares baixaram uma série de atos institucionais entre outras medidas, sendo o Estatuto da Terra[9] um marco deste período. Durante os governos militares o trato à questão agrária foi implementado a partir da lógica de garantir um afastamento do caráter populista impregnado nos planejamentos governamentais anteriores, da mesma forma que buscava renovar instrumentos de dominação no campo através da repressão, face às grandes mobilizações existentes no período que antecedeu o golpe de 1964.

> Na procura de soluções para o campo o governo militar não podia fazê-lo isolado da questão do desenvolvimento econômico e do fortalecimento da grande empresa em expansão. Mas também procura ajustar estas medidas ao objetivo de segurança nacional o que significa impedir ou dificultar o desdobramento político da luta pela terra. Observa-se então, que as políticas agrícolas, neste período, são voltadas não apenas para modificação da estrutura produtiva, mas um conjunto de medidas de apoio de crédito, fornecimento de infra-estrutura e serviços – mas também para a organização da força de trabalho... (COSTA, 1998, p. 38).

O Governo Militar, assim, assumia uma atitude contraditória: de um lado a forte repressão aos movimentos dos trabalhadores e de outro a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.054, de 1964), sendo este um marco legal e institucional que propunha reformas

[9] O Estatuto da Terra foi criado pela lei 4.504, de 30-11-1964 e trouxe as grandes linhas para execução de uma reforma agrária no país, sendo, portanto, uma obra do regime militar que acabava de ser instalado no país através do golpe militar. Sua criação estava intimamente ligada ao clima de insatisfação reinante no meio rural brasileiro e ao temor do governo e da elite conservadora pela eclosão de uma revolução camponesa. Afinal, os espectros da Revolução Cubana (1959) e da implantação de reformas agrárias em vários países da América Latina (México, Bolívia,...) estavam presentes e bem vivos na memória dos governantes e das elites.As lutas camponesas no Brasil começaram a se organizar desde a década de 1950, com o surgimento de organizações e ligas camponesas, de sindicatos rurais e com atuação da Igreja Católica e do Partido Comunista Brasileiro. O movimento em prol de maior justiça social no campo e da reforma agrária generalizou-se no meio rural do país e assumiu grandes proporções no início da década de 1960. Sobre este assunto ver "O Que é Reforma Agrária", de José Eli da Veiga, ed. Brasiliense,2000.

mais amplas que as do Estatuto do Trabalhador Rural, criando instrumentos para a efetiva democratização do acesso à terra.

Posteriormente, no Governo Castelo Branco (1964 a 1966), foram criadas medidas políticas que orientam a criação de um Programa de Redistribuição de Terras e de estímulo à agricultura no Norte e no Nordeste, como o Fundo do Trabalhador Rural para a Previdência Social (Funrural). Também neste período foi instituído um Programa de Assistência Social para os trabalhadores rurais, repassando para a execução dos Sindicatos atendimento médico e odontológico. O valor da aposentadoria concedida aos homens trabalhadores rurais no valor de meio salário mínimo e a não-inclusão das mulheres nos benefícios sociais garantidos passaram a ser defendidos com mais força a partir do final da década de 1970.

Nos Governos Médici (1968 a 1974) e Figueiredo (1979 a 1985), observa-se que a agricultura aparece como prioridade nos seus planos de desenvolvimento, prioridade esta que assume a forma de renovação tecnológica e incentivos fiscais sem que a estrutura agrária seja alterada.

Um fator essencial nas transformações do campo foi a política de crédito agrícola desenvolvida ao longo dos Governos Militares (1964 a 1985), principalmente no final dos anos sessenta e meados dos anos setenta do século passado. Como a política objetivava a produção de cultivos para a exportação, o crédito fornecido aos empresários rurais para investimento e custeio estimulou a introdução de máquinas agrícolas, iniciando a mecanização no meio rural. Como o acesso ao crédito bancário era relacionado à garantia de posse de terra, o aumento da maquinaria mostra uma correlação progressiva com o tamanho do estabelecimento, privilegiando médias e grandes empresas. Os pequenos, dedicados a

formas de produção mais rudimentares de uma diversidade de produtos, não conseguiram acompanhar a introdução da monocultura e a modernização exigida para se adaptar às novas formas de produção. Desta forma, a política de crédito aumentou a desigualdade já existente no campo (SCHAAF, 2001).

O processo modernizador levou a um êxodo rural acentuado a partir de 1950, tendo seu auge na década de 1970, diminuindo em 1980 pela falta de crescimento do setor industrial.

Portanto, todo contexto sociohistórico desse período, marcado por relações autoritárias e populistas, por planejamentos tecnocráticos, por regulação de direitos sociais e por uma mudança efetiva nas relações da nossa sociedade marcadamente rural assumindo novos contornos com a industrialização e crescente urbanização, torna-se fundamental para a compreensão da questão agrária como uma das refrações da Questão Social.

No quadro a seguir evidencia-se a trajetória de implantação das principais políticas do modelo de proteção social brasileiro à população rural.

Quadro 1 - Principais Políticas Sociais Implementadas para a População Rural Brasileira – 1945-1988

TRABALHO	PREVIDÊNCIA	SAÚDE	ASSISTÊNCIA SOCIAL
	1945 – Lei Orgânica dos Serviços Sociais (decreto-lei 7.526) criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Proposta de unificação das aposentadorias que não chegou a ser implementada.		
	1955 – Lei 2.613 – Criado o Serviço Social Rural.		
	1957/1961 – Início e implementação das atividades do Serviço Social Rural		.

1963 – Estatuto Rural regulou férias, acordos laborais, emprego de mulheres e menores no campo.	1963 – Inclusão efetiva do trabalhador rural no sistema previdenciário – Lei 4.214 – Estatuto do Trabalhador Rural que estabelece o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural)	1963 – Criado o Funrural através do Estatuto do Trabalhador Rural que prestava atendimento médico para o trabalhador rural nos sindicatos rurais	1963 – Através do Funrural benefícios de auxílio natalidade e funeral
	1967 – Decreto-Lei 276 reformula o Estatuto do Trabalhador Rural vinculando-o ao recém-criado INPS.		
	1969 – Decreto-Lei 564 – Plano Básico da Previdência Social com a inclusão do benefício de auxílio reclusão.		
	1971 – Extingue o Plano Básico e cria o Pró-Rural (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural) executado pelo Funrural através dos benefícios de aposentadoria por invalidez, velhice e pensão por morte. Neste período inclui-se o agricultor pequeno proprietário sem empregados no acesso aos benefícios.	1971 – Através do Pró-Rural sob administração do Funrural estende-se o direito à saúde ao beneficiário e seus dependentes	1971 – Através do Pró-Rural benefícios de auxílio funeral e serviços sociais são garantidos aos trabalhadores rurais e seus dependentes.
	1974 – Inseridos mais dois tipos de benefícios: seguro de acidentes e a renda para idosos com mais de 70 anos (posterior equivalência à renda mensal vitalícia)		
	1977 – Sinpas foi criado sendo repassada ao INPS a administração dos benefícios rurais com a extinção do Funrural.	1977 – Criado o Sinpas e repassado ao Inamps a responsabilidade pelo atendimento médico-hospitalar dos trabalhadores rurais.	1977 – Com a criação do Sinpas a Assistência passa a ser executada pela Funabem e L.B.A., sendo a 1ª parte deste sistema.
	1988 – Igualdade de acesso entre trabalhadores rurais e urbanos estabelecida pela Constituição Federal.	1988 – Igualdade de acesso a partir da concepção de Seguridade Social garantida na Constituição de 1988.	1988 – Igualdade de acesso a partir do caráter inclusivo que passa a ser operacionalizado no atendimento desta política garantida pela Constituição Federal de 1988 como parte integrante da Seguridade Social Brasileira, política pública direito do cidadão, dever do Estado.

Dados sistematizados pela autora. Fontes: BRUMER, Anita 2000; DELGADO, Guilherme; SCHWARZER, Helmut, 2000; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonoê Sugahara, 2000.

Nesse quadro visualiza-se a trajetória da população rural nas políticas públicas brasileiras, em especial as que compõem a Seguridade Social, ficando visível o longo

caminho percorrido para se ver garantido os direitos sociais e a pouca atenção destinada pelo Estado Brasileiro ao meio rural e sua população.

Até a Constituição de 1988, a elegibilidade para obtenção do benefício rural de aposentadoria por idade era definida em 65 anos de idade (como também para o trabalhador urbano do sexo masculino), limitado a um dos cônjuges. Os valores das aposentadorias eram de 1/2 salário mínimo, a não ser o da aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho, que era de 3/4 do salário mínimo. O benefício de pensão tinha um valor ainda inferior. Para o custeio, além da alíquota de 2,5% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural, foi criada a de 2,4% sobre a folha de salários urbana. Paralelo aos benefícios previdenciários, foram também criados os assistenciais: as rendas mensais vitalícias por idade (elegibilidade aos 70 anos) e por invalidez, com valor também de 1/2 salário mínimo, que cobriam a parcela da população rural que não podia de alguma forma comprovar a atividade.

A Constituição de 1988 instituiu novos parâmetros para a população rural: idade para elegibilidade do benefício aos 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (cinco anos a menos do que para os trabalhadores urbanos) e um piso de benefício igual a um salário mínimo (inclusive para a pensão), além de universalizar o benefício para toda a população rural. Homens e mulheres obtiveram igualdade de acesso.

As demais políticas de proteção social também foram evoluindo no sentido de inclusão das demandas rurais. A saúde tem sua cobertura ampliada aos trabalhadores rurais e seus dependentes em 1971, que posteriormente vão sendo incluídos a partir dos avanços advindos das garantias legais. A Constituição de 1988 garante legalmente este direito em condições de igualdade com a população urbana.

A Assistência Social foi atendendo a população rural conforme o próprio modelo de assistência vigente no país também para a população urbana: de forma assistemática e focalizada, através de ações fragmentadas e pontuais, selecionando os usuários nos grupos sociais através daqueles mais "necessitados" e não por suas "necessidades", mantendo-os como residual de projetos e programas orientados na lógica do urbano. Na assistência esta invisibilidade permanece até os dias atuais, apenas recentemente surgindo como preocupação nas análises situacionais orientadas pela nova Política Nacional de Assistência Social (2004) embora os avanços legais datem da Constituição Cidadã de 1988.

1.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E A AFIRMAÇÃO DE DIREITOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No campo político, o processo de abertura que tem inicio em 1984 com as votações para prefeitos das capitais e governadores e culmina em 1989 com a votação para Presidente da República acontece num momento de revigoramento dos movimentos populares. Este período de 1984 a 1989 ficou conhecido por Nova República, tendo como ápice a promulgação da Constituição de 1988 (SOUZA, 2000).

A composição do Congresso Nacional nesse período continuava favorável aos defensores do grande capital; no entanto, nessa instituição surgiram representantes dos trabalhadores que, articulados com os movimentos sociais, elaborariam projetos de Leis favoráveis aos seus interesses, principalmente os relativos aos problemas sociais. A Reforma Agrária

> foi um dos temas mais polêmicos na Assembléia Nacional Constituinte de 1987. A Emenda Popular que tratava da Reforma Agrária, mesmo conseguindo mais de um milhão de assinaturas, não obteve sucesso no confronto com a União Democrática

> Ruralista (UDR), organização representativa dos proprietários fundiários (SOUSA, 2000, p. 234).

Na Constituição de 1988, o direito de propriedade faz parte do Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais. As políticas agrícola, fundiária e a Reforma Agrária são tratadas nos artigos 184 a 191 do Capítulo III da Constituição Federal.[10] Neles, todavia, continua sendo da competência da União a desapropriação por interesse social para a Reforma Agrária, havendo necessidade de lei complementar para estabelecer o processo judicial de desapropriação.

Como os trabalhadores não encontraram amparo legal na Constituição Federal, continuaram se organizando em movimentos sociais e ocupando terras – latifúndios em estado de não-produção – com o intuito de forçar o Estado a desapropriá-las, na perspectiva de assegurar o acesso à terra.

Embora ainda não houvesse avanços com relação à matéria da reforma agrária, outras mudanças se materializaram e passaram a fazer parte do cenário rural, como a garantia de direitos aos trabalhadores rurais promulgados na Constituição, constituindo-se em avanço no campo da seguridade social. Os homens beneficiaram-se com a redução do limite de idade, que passou de 65 para 60 anos, e o aumento de meio salário para um salário mínimo na aposentadoria (SCHAAF, 2001). Na Constituição de 1988 pela primeira vez foram concedidos direitos previdenciários para mulheres trabalhadoras rurais, consistindo na aposentadoria, no salário-maternidade e no auxílio-doença, que entraram em vigor a partir da década de 1990.

---

[10] Pode-se aprofundar a especificação seguindo os assuntos tratados pelos artigos do Capítulo III citado. Neste viés, tem-se: 1- Desapropriação agrária (art. 184); 2- Espécies de fundos agrários (art. 185); 3- Função social da terra (art.186); 4- Política agrícola: suas ações e seus instrumentos (art. 187); 5- Política fundiária (art. 188); 6- Reforma agrária (art. 189); 7- Limites à aquisição de imóvel rural, contratos agrários (art. 190); e 8- Posse agrária (art. 191). Estes artigos encontram-se relacionados ao Direito Agrário Brasileiro.

Nesse período, com a redemocratização, surgem muitos movimentos sociais, e um em especial, que vai tensionar as relações existentes no campo e pressionar o Governo, exigindo respostas para a Questão Agrária – o M.S.T., que surge em 1985.

Com a política neoliberal que inicia no Governo Collor (1990 a 1992) e se consolida no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1999), a política agrária tem uma orientação que segue os princípios do neoliberalismo demandados por organismos internacionais, tendo como projeto básico a abertura para o mercado externo, com aumento de exportações; ausência do setor público na agricultura; estímulo às grandes fazendas; integração seletiva dos pequenos agricultores na agroindústria; desaparecimento da agricultura familiar de subsistência; maior atenção ao capital e à tecnologia; menos preocupação com a função social da terra.

Esse conjunto de políticas agrícolas estimulou a concentração da terra, a oligopolização da produção, a marginalização econômica e social da agricultura familiar, o desemprego rural crescente, a dependência do país aos produtos agrícolas importados, a prioridade de investimentos para produtos como grãos e carnes bovinas, privilegiando a exportação em detrimento da produção diversificada e a compra de terras pelo capital estrangeiro.

Como conseqüência do modelo de desenvolvimento brasileiro e das políticas implementadas no meio rural constata-se uma concentração do poder econômico, da renda e do poder político neste contexto, intensificando a concentração da posse da terra, levando milhões de brasileiros ao desemprego e contribuindo para a invisibilidade das demandas da

população rural.

Nesse sentido, a desigualdade apresenta-se como resultado de um modelo social, político e econômico que vem se perpetuando no Brasil desde o período colonial, sendo agravado a partir da industrialização e dos modelos de desenvolvimento assumidos ao longo da história e acentuado pelo projeto neoliberal que transfere para o mercado a responsabilidade do estado pela democratização da posse e do uso da terra. Estas características acabam por produzir uma visão reducionista da questão agrária, contribuindo para análises destituídas de relevância política e social, ampliando as desigualdades sociais e as injustiças, na medida que excluem o homem rural do acesso a políticas públicas e impedem o atendimento às demandas rurais através do modelo de proteção social brasileiro.

1.3.1 Fotografia do cenário rural contemporâneo: um novo rural

Os debates atuais sobre o meio rural e a ruralidade têm fornecido análises e subsídios para que se possa pensar em políticas sociais voltadas para a população que vive nestes territórios.

Atualmente existem teóricos de várias áreas como economia, geografia, ecologia entre outras que, através de seus estudos, vêm ampliando o debate e, com isto, as possibilidades de inserção da temática da ruralidade na busca de alternativas direcionadas para o desenvolvimento local sustentável e para a implementação de políticas públicas que respondam as demandas particulares desta população.

A preocupação com o meio rural pode ser localizada na sociologia rural norte-americana nas décadas de 50, 60 e 70 do século passado e tem como idéia central a dicotomia

rural/urbana, onde o rural fica identificado como o lado atrasado da sociedade, o arcaico, o velho, enquanto que o urbano representa o progresso, a modernidade, o novo.

A abordagem dicotômica é considerada clássica e vigorou até meados de 1950, quando cedeu espaço para a teoria do *continnum* rural-urbano, onde o rural passou a ser considerado um resíduo do urbano. A partir de 1970 "o rural passa a ser sinônimo de agrícola" (BLUME, 2004, p. 35), o que se mantém até os dias atuais. Um destes teóricos, o francês marxista Henry Lefevbrè, previa o fim do rural e sua total absorção pelo contexto industrializado e moderno urbano, o que se observa, não vem acontecendo como da forma prevista (VEIGA, 2001; ABRAMOVAY; 2002).

Na América Latina e no Brasil, teóricos Cepalinos na década de 1950 fizeram referências em suas análises à dicotomia entre o urbano e o rural na medida em que consideravam que existia um setor da sociedade "atrasado" e outro "moderno". Neste sentido o subdesenvolvimento encontrava-se relacionado ao modelo tradicional da agricultura agro-exportadora e a sua superação dependia da industrialização e da expansão urbano-industrial em bases nacionais. Estas idéias influenciaram a maneira como a realidade econômica e social do meio rural foi decifrada no âmbito das políticas públicas, o que se percebe nos aspectos referidos neste capítulo quanto à inclusão do rural no modelo de desenvolvimento brasileiro, surgindo notada influência da abordagem dicotômica/dualista e da ênfase da identificação do rural com o agrícola no trato a estas questões (OLIVEIRA, 2003; SILVA, 1999).

Atualmente, várias correntes voltam-se à questão da ruralidade, ampliando o foco das análises e revelando aspectos do rural até então inexplorados.

Tais análises têm apontado novos caminhos no sentido de inclusão do meio rural no

cenário do desenvolvimento e desmistificado a premissa que o rural deixaria de existir por completo, sucumbindo aos valores modernos do mundo globalizado. Contrariando esta hipótese, o que se vê é a revalorização do espaço rural, em novas bases, que assume importância justamente pelos motivos que anteriormente caracterizavam-no como o lado atrasado da sociedade, como a identificação com o rústico, a simplicidade, as tradições, a cultura e a possibilidade de estabelecer uma relação com o meio ambiente menos artificializada do que nas grandes cidades. Tais características têm atraído muitas pessoas, tanto aposentados que buscam maior sossego e segurança, como famílias que sonham com a possibilidade de viver em contato com a natureza; têm movimentado o turismo (turismo ecológico); têm atraído investimentos locais e empregado jovens que de outra forma teriam que deixar o campo em busca de emprego.

Portanto, embora existam abordagens diferenciadas, todas refletem uma nova forma de perceber a ruralidade, introduzindo conceitos essenciais para o debate na perspectiva de inclusão desta população em políticas públicas e no caso da política de assistência social, que será objeto do próximo capítulo, resgatando um segmento que esteve invisibilizado e secundarizado ao longo da nossa história.

Ao buscar relacionar as mudanças que vêm acontecendo no contexto nacional e internacional na forma como o tema da ruralidade ressurge identificam-se concepções diferentes, mas não excludentes e que têm contribuído na perspectiva de analisar e propor ações destinadas à população rural e aos contextos locais.

Três propostas distintas têm servido como fonte de debate para o tema da ruralidade: a

tese defendida por José Graziano da Silva (1999), identificada com o *continnum*, onde a questão rural tende a ser diluída pelo urbano, assumindo valores e hábitos diferentes dos tradicionais e discutindo mitos como a identificação do rural com o agrícola exclusivamente, introduzindo o conceito de pluriatividade.[11]

A segunda vertente tem como referência estudos realizados por Maria José Carneiro e Maria Nazareth Wanderley (2000),[12] que particularizam as relações sociais, de pertencimento e culturais dos contextos rurais como uma resistência à urbanização e a possibilidade de sucumbirem aos valores das grandes cidades. Para elas existem traços destas culturas que sobrevivem até mesmo a questões geográficas, pois se referem aos laços de pertencimento, ao modo de vida e, portanto, a questões culturais e hábitos locais que fazem parte do imaginário social desta população. Atualmente tem-se observado uma revalorização das tradições e do folclore rural, festas típicas, costumes e hábitos que atraem muitas pessoas das cidades para o interior, interagindo através da mídia e das novas tecnologias do mundo globalizado no sentido de disseminar hábitos e costumes para além das fronteiras geográficas (a exemplo dos Centros de Tradições Gaúchas existentes em outros estados e países).

A terceira e última discute a ruralidade a partir da questão da territorialidade e parte de estudos desenvolvidos por José Ely da Veiga e Ricardo Abramovay (2001; 2003). Nesta proposta, a centralidade encontra-se na definição do território como espaço social. Introduz no debate a particularidade da classificação territorial adotada pelo Brasil, que segue uma lei de 1938 do período estadonovista e serve, ainda nos dias de hoje, como referência para a

[11] A pluriatividade é entendida como uma característica típica dos processos de desenvolvimento em que a integração dos agricultores familiares à divisão social do trabalho passa a ocorrer não mais exclusivamente através de sua inserção nos circuitos mercantis via processos de produção agropecuários ou em atividades exclusivamente agrícolas. A pluriatividade tende a se desenvolver como uma característica ou uma estratégia de reprodução das famílias de agricultores que residem em áreas rurais situadas em contextos onde sua articulação com o mercado se dá através de atividades não-agrícolas ou para-agrícolas. Ver mais sobre o tema em Schneider (2000) e Tedesco (2006).

[12] As autoras apresentam a temática à luz do referencial cultural.

definição e classificação das áreas rurais e urbanas.

Esses autores fazem referência a um consenso que foi assumido por países que são parte integrante dos estudos sobre ruralidade da OCDE e têm servido como subsídio para as análises brasileiras, inclusive orientando um modelo de projeto de lei sugerido para o Ministério de Desenvolvimento Agrário onde constam diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico das áreas rurais nos moldes do "Estatuto das Cidades" (VEIGA, 2001). Os dados mais relevantes destacados neste consenso básico sobre a ruralidade avançada são os seguintes:

> ... As zonas rurais, bem como os seus habitantes, formam uma autêntica riqueza para suas regiões e países e podem tornar-se competitivas.
>
> Dado que a agricultura certamente permanecerá como importantíssima interface entre sociedade e ambiente, os agricultores deverão cada vez mais desempenhar funções de gestores de muitos dos recursos naturais dos territórios rurais.As políticas agrícolas deverão se adaptar às novas realidades e desafios colocados, tanto pelos desejos e preferências dos consumidores, como pela evolução do comércio internacional. Deverá haver, sobretudo, uma adaptação que impulsione a transição de um regime de sustentação de preços para um regime de apoios diretos...
>
> Torna-se absolutamente necessário promover a capacidade local de desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e, nomeadamente, iniciativas privadas e comunitárias bem integradas a mercados globais (VEIGA, 2001, p. 55).

A inclusão do território como categoria de análise também pode ser destacada como prioritária para os estudiosos da ruralidade. A falsa idéia de que o Brasil é mais urbano que rural vem sendo contestada pelos estudos de José Ely da Veiga, que recentemente a descreve em seu livro "Cidades Imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se calcula" (2005).

O reflexo desse equívoco tem origem em uma legislação do período do Governo estadonovista de Getúlio Vargas, que define como urbano toda sede de município, não levando em conta indicadores importantes para tal classificação. Para a OCDE, os indicadores

construídos através do Serviço de Desenvolvimento Territorial para análise territorial levam em conta, além de aspectos socioeconômicos e ecológicos, que a densidade populacional para as áreas rurais deve ser inferior a 150 hab/km².

Quadro 2 - Conjunto Básico de Indicadores Rurais

População e Migração	Bem-Estar Social e Eqüidade
Densidade	Renda
Mudança	Habitações
Estrutura	Educação
Domicílios	Saúde
Comunidades	Segurança
Estrutura e Desempenho Econômico	Meio Ambiente e Sustentabilidade
Força de trabalho	Topografia e Clima
Emprego	Mudanças de uso da terra
Pesos setoriais	Habitats e espécies
Produtividade	Solos e recursos hídricos
Investimento	Qualidade do ar

Fonte: OCDE (1996)

O quadro acima remete à importância de que as análises sobre o meio rural levem em conta a vertente socioterritorial e, a partir dela, construam indicadores que possibilitem uma leitura da realidade presente nestes territórios, construindo dados que remetam a dimensões e categorias analíticas pouco valorizadas nas análises existentes sobre o rural, como a relação que os moradores destas áreas estabelecem com os recursos naturais e com o meio ambiente, critérios particulares de mensuração de bem-estar e eqüidade, entre outros, identificando quais as possibilidades de desenvolvimento de cada região a partir de suas características, subsidiando mudanças nos critérios e definições existentes sobre os territórios rurais.

No Brasil, diferentemente de outros países da América Latina que utilizam critérios mais próximos aos da OCDE, esta lei (Decreto-Lei 311, de 1938) ainda vigora e tem mascarado a realidade territorial brasileira, pois, a partir dela, o país se transforma em essencialmente urbano; o rural tenderia a desaparecer, distorcendo a realidade brasileira,

trazendo conseqüências nas respostas propostas via políticas públicas.

Nesse sentido, as análises atuais sobre o meio rural trazem a inovação de se pensar em desenvolvimento a partir da inclusão das possibilidades do "mundo rural" no processo de globalização que, ao contrário do que se imaginava, tem apontado para a valorização crescente dos ecossistemas não-artificializados encontrados nestes espaços, sinalizando a possibilidade de afirmar direitos e sugerir políticas com perspectiva de inclusão social para esta população.

Ainda assim, pode-se observar que algumas questões fundamentais permanecem invizibilizadas, sendo estas aquelas que a assistência social deve desvendar, fazendo com que emerjam como prioritárias no debate da ruralidade. Percebe-se que muitas das discussões contemporâneas sobre a temática não incluem expressamente a questão da pobreza rural como fruto das contradições e de luta de classes existentes nestes contextos, homogeneizando a população que vive no campo, o que acaba por esvaziar o rural do seu significado histórico e político.

Na medida em que a ruralidade passa a representar alternativas para o mercado, tornando-se atraente para consumidores que possam desfrutar daquilo que o campo tem de melhor (tranqüilidade, ar puro, simplicidade, paisagens bucólicas, fuga da violência urbana), mais um vez a pobreza rural e as desigualdades presentes nestas relações deixam de ser priorizadas, podendo acontecer o ocultamento das reais demandas de sua população, valorizando o lado bucólico, o resgate de hábitos e costumes, mas deixando de fora do cenário descrito as mazelas que assolam a população rural e que desafiam seus gestores e habitantes a buscarem soluções e a definirem prioridades junto ao poder público.

No momento em que uma nova proposta com relação à Política Pública de Assistência Social vem sendo discutida e implementada no País e as análises situacionais realizadas em todos municípios propõem a inclusão do meio rural como prioritário para a estruturação do SUAS, a assistência social tem a possibilidade de alterar de fato a lógica das ações assistenciais partindo do particular para o geral, do modo de vida e das condições de vida destas populações para propor políticas públicas eficazes que venham ao encontro das suas demandas.

Da mesma forma, a assistência social pode contribuir nesse processo de inclusão da população rural na agenda política brasileira, dando visibilidade às demandas rurais e problematizando a ausência do meio rural no projeto de desenvolvimento do país, particularmente através do trabalho desenvolvido pelos operadores da política de assistência social e através das análises que vêm sendo realizadas para a implantação do SUAS, buscando possibilidades e estratégias de enfrentamento à pobreza rural que, articulada a outras políticas setoriais, apontem para ações a serem desenvolvidas numa perspectiva de totalidade.

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POPULAÇÃO RURAL

> O Universalismo que queremos hoje é aquele que tenha como ponto em comum a dignidade humana. Temos direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza e de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza (Boaventura Souza Santos).

Este capítulo retoma a trajetória da implantação da política de assistência social a partir da sua relação com as demais políticas sociais públicas, tendo como pano de fundo o modelo de desenvolvimento adotado pelo país e a implementação das políticas sociais, destacando a ausência da população rural neste processo. Desta forma, busca-se estabelecer uma relação entre os diversos debates teóricos sobre o meio rural e a inexistência de ações específicas para a população rural durante longos períodos, centrando particularmente nas ações da política de assistência social.

2.1 CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social no Brasil historicamente se constituiu num campo marcado por interesses contraditórios, espaço de enfrentamento político, por onde transitam formas de acomodação e resistência e que apontam para dois caminhos distintos: o da tutela e o da emancipação. A disputa entre modelos opostos, conservadores ou emancipatórios, encontra-se presente no cenário político do país e reflete a maneira como as políticas públicas vêm sendo

implementadas, principalmente as políticas sociais e dentre elas a política de assistência social.

Na sua caminhada histórica, a Assistência Social no Brasil foi se afirmando no campo assistencial sem que se estabelecesse uma diferenciação entre o direito e o favor, o que lhe atribuiu, por muito tempo, um sentido de antidireito. O atendimento dos descamisados, carentes e tantas outras denominações que os demandatários da assistência social receberam foi acontecendo, tendo como marca a reprodução do modelo de sociedade onde o acesso aos bens socialmente produzidos não são igualmente repartidos. Para dar acesso a estes benefícios estipularam-se critérios seguindo uma lógica meritocrática e seletiva, onde os mais pobres dentre os pobres e aqueles que se enquadravam nos critérios estabelecidos receberiam ajuda nas suas necessidades mais prementes (COUTO, 2004).

Essa ajuda acontecia geralmente através de doações, nas quais eram destinadas cestas básicas de alimentação, enxovais para gestantes, leite, óculos e outros auxílios que, de forma assistemática, eram repassados para a população que buscava o atendimento de entidades prestadoras de serviços sociais, fossem elas governamentais ou não-governamentais, vinculadas a instituições religiosas, étnicas ou civis.

Durante muito tempo, a cultura do favor foi soberana nas ações desenvolvidas pela assistência social. Até hoje, mesmo com a política de assistência social alçada ao status de política pública juntamente à política de saúde e previdência a partir da Constituição de 1988, formando o tripé da seguridade social, muitas ações ainda são executadas segundo lógica assistencialista, demarcando a assistência como terreno contraditório e que abarca importantes

questões para a discussão do acesso e da legitimidade a direitos, bem como da conquista de patamares de eqüidade e de justiça social.

Ao longo da trajetória política brasileira transitou-se "por governos com características populistas, nacionalistas, de orientação democrática ou ditatorial, de perfil civil ou militar" (COUTO, 2004, p. 168), nos quais o modelo de desenvolvimento do país foi sendo construído e onde direitos de cidadania se anunciam como possibilidade concreta de romper com o caráter clientelista e conservador fortemente presente nas políticas sociais brasileiras, e em especial a Política de Assistência Social.

A Assistência foi se constituindo, durante toda sua trajetória, "como o campo concreto de acesso a bens e serviços pela população pauperizada" (SPOSATI, 2003, p. 20). Sendo assim, os serviços produzidos pela assistência social pública contêm duas dimensões: o serviço em si e seu componente educativo e ideológico. A dimensão do serviço em si representa o atendimento concreto a uma necessidade, sendo um mecanismo de acesso dos segmentos mais espoliados e onde a dimensão educativa pode funcionar como uma forma de expansão da cidadania e da soberania popular (SPOSATI, 2003).

A preocupação com a instituição de uma política nacional para a assistência é relativamente recente. Na década de 1970, o regime militar criou e reorganizou um conjunto de agências, entre elas a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e o Instituto de Alimentação e Nutrição (INAM), que, por sua vez, se associaram à Legião Brasileira de Assistência (LBA) (ARRETCHE, 1998). A LBA foi criada em 1942 e operava como agência assistencial em defesa da infância e da maternidade. Era financiada com

recursos dos Institutos de Assistência Previdenciária (IAPs), além de donativos, sendo dirigida pelas primeiras-damas do Brasil.

Em 1966, foi transformada em fundação, sendo integrada à área previdenciária em 1974, atuando por meio de parcerias e convênios com organizações assistenciais. Também desenvolvia programas próprios, tendo atuação centralizada tanto na formulação quanto no financiamento e na execução. Suas ações não tinham nenhuma coordenação com os demais níveis de governo (BIASI, 1996).

O INAN atuava também de forma caracteristicamente centralizada ao comprar alimentos diretamente e distribuí-los pelo território com apoio da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

A FUNABEM foi instituída em 1964, após a extinção do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, e atuava por meio das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (Febem), ligadas aos estados.

A característica desse conjunto é que, embora centralizadas, as agências não tinham comando único, não se integravam e tampouco coordenavam ações entre si e entre níveis de governo. Por outro lado, as entidades privadas e organizações governamentais desempenhavam papel importante na provisão de serviços e tinham liberdade no exercício das atividades, pois não sofriam mecanismos de controle e avaliação.

Na década de 1980, surgem críticas à forma e à organização da área assistencial, além de propostas de descentralização e críticas às concepções assistencialistas, ao uso clientelista

das ações, à ausência de uma política setorial e também à excessiva centralização político-administrativa e financeira. Porém, tais críticas não se materializaram em políticas nesta década.

Diversas questões que surgiram no cenário político dos governos José Sarney (1985 a 1990), Fernando Collor (1990 a 1992) e Itamar Franco (1992 a 1994) adiaram a implementação de reformas. LBA e FUNABEM, até 1988 ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), passam ao âmbito do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, e, em 1989, para o Ministério do Interior. Em 1990, a FUNABEM foi extinta e substituída pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (FCBIA) e, juntamente com a LBA, passou para o Ministério da Ação Social e depois para o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) (BIASI, 1996, IAMAMOTO, 2004).

Além dessa instabilidade institucional, a assistência social sempre foi utilizada como instrumento de negociação e troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais, e nenhum destes entes queria abrir mão desta moeda política (ARRETCHE, 1998).

A Constituição de 1988 mudou duas regras de prestação de serviços assistenciais: incorporou a assistência à seguridade social e criou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que substituiu, em 1995, a renda vitalícia (criada em 1974), ambos sem necessidade de vínculos contributivos, e também sinalizou em direção à descentralização e à participação social. A maior e mais importante mudança, no entanto, consubstancia-se na garantia da Assistência Social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) só aconteceu em 1993, após um projeto de lei de iniciativa do legislativo[13] ter sido vetada integralmente pelo então presidente Fernando Collor. Apenas após 1995 medidas efetivas foram tomadas no sentido da descentralização e da consolidação das estruturas da política.

A Medida Provisória (MP nº 813), de 1/1/1995, do primeiro Governo F.H.C. (1995-1999) extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social, bem como a LBA e a FCBIA, e criou a Secretaria de Assistência Social (SAS)[14] vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A preocupação central era estabelecer um modelo não-assistencialista de assistência social, assegurado por mecanismos de participação social, estabelecendo uma reorganização de competências entre as esferas de governo.

O nível federal, de acordo com o aparato jurídico-legal, passou a ter função mais normatizadora e reguladora do que executiva, mas manteve o poder significativo de celebrar convênios com entidades assistenciais; os estados passam a ter atribuições supletivas e de coordenação de ações e os municípios de organizar a prestação de serviços. Não foram definidos claramente as modalidades e os critérios de transferência dos recursos financeiros; assim, apesar da concepção inscrita na Constituição e regulamentada na LOAS, a área da assistência social não logrou, nos primeiros anos da década de 1990, a formação de uma coalizão reformista capaz de operar mudanças no modo tradicional de se executar a política assistencial.

---

[13] Projeto de autoria do Deputado Raimundo Bezerra, incorporando quase todos os preceitos contidos no anteprojeto elaborado pela UNB, vetado pelo Presidente, o qual argüiu sua inconstitucionalidade, com argumentos de clara orientação neoliberal.

[14] A SAS ficou encarregada da transferência dos quadros de pessoal, convênios e patrimônios para os estados, municípios e outros órgãos da esfera federal.

O processo foi lento e apenas em 1997 instituíram-se a sistemática de repasse de recursos financeiros e a Norma Operacional Básica (NOB), o que criou condições políticas institucionais para o início efetivo do processo de descentralização político-administrativo. As mudanças que transcorreram a partir de então, identificadas nos governos pós-Real,[15] têm como um dos fatores determinantes os mecanismos de participação social na gestão do sistema assistencial.

Foram processos que alcançaram uma série de resultados importantes, os quais podem ser percebidos nas ações sob incumbência da área de assistência social, embora ainda coexistam ações de caráter paternalista e tutelador convivendo com processos de emancipação e protagonismo, sinalizando que este processo histórico está em construção.

A concepção expressa na LOAS vai se delineando e se materializando através do planejamento e reordenamento das ações, da criação de novas estruturas que surgem a partir do processo de descentralização, que vão estar presentes nas três esferas de governo e na relação que se estabelece entre governo e sociedade civil.

A LOAS surge como uma construção coletiva e seus princípios e diretrizes traduzem uma concepção que busca romper com um modo conservador de pensar e intervir na realidade social, apontando novos caminhos a partir do direcionamento de um projeto ético-político que tem como ponto de chegada a promoção dos sujeitos e a garantia de direitos.

Não se deve deixar de assinalar o que ainda se vê com relação à Política de Assistência Social, onde as mudanças aconteceram no campo conceitual e legal, não expressando igual

[15] Pós-Real é uma terminologia que caracteriza o período que sucedeu no País à implantação do plano real, plano de estabilização econômica que foi gestado no Governo Itamar Franco em 1994, implantado pelo então Ministro da Fazenda Rubens Ricupero e seguido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

evolução nos orçamentos públicos destinados à sua execução e nem nas práticas sociais, que muitas vezes travestem-se de emancipatórias, mas continuam sendo, na sua essência, apenas a reprodução das velhas práticas que buscavam de forma coercitiva ou tuteladora responder às demandas da população por serviços sociais.

Nesse sentido, cabe lembrar que a LOAS no seu texto também apresenta um recorte excludente no que diz respeito ao B.P.C.,[16] sendo alvo de manifestações nos espaços de discussão e deliberação da política que demandam uma alteração quanto ao valor da renda per capita familiar exigida para a concessão do benefício, o que possibilitaria a inclusão de um maior número de beneficiários .Também questões referentes à forma seletiva como a política se processa são ainda marcas deste modelo de assistência social conservador e que aparecem no dia-a-dia dos operadores da política, gestores e usuários, seja através dos critérios de elegibilidade dos programas, nos recursos repassados da antiga série histórica da L.B.A. ou ainda na própria interpretação da lei.

Dessa forma, deve-se compreender as contradições expressas no cenário da assistência social como possibilidades de disputa e de superação do modelo conservador na medida em que expressam um processo em construção, que entre avanços e retrocessos apontam para novas possibilidades de perceber e materializar a realidade social.

[16] O BPC é um benefício de prestação continuada definido no capítulo IV Art. 20 da LOAS como sendo a garantia de um salário mínimo mensal para a pessoa portadora de deficiência incapacitada para o trabalho e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. A alteração proposta refere-se à diminuição do valor per capita definido como 1/4 do salário mínimo para sua obtenção, o que ampliaria o número de beneficiários. Existem estudos recentes relacionando a melhora nas condições de vida da população rural e efeitos positivos no combate à pobreza rural após a concessão do BPC associado às aposentadorias rurais.

2.2 AÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MEIO RURAL: A HISTÓRIA RECENTE DA REGIÃO DA PRODUÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Para análise da implantação da política de assistência social na região da Produção do Rio Grande do Sul faz-se necessária uma breve contextualização com relação aos aspectos sociohistóricos, econômicos e políticos da região.[17]

Alonso e Bandeira (1990) dividem o Estado em três áreas diferentes: o sul, o nordeste e o norte. O sul representa a área limitada ao norte pelos Rios Jacuí e Ibicuí; é agrária com uma estrutura de grandes propriedades pecuárias e lavoura de arroz. A segunda, que é uma região industrializada, o nordeste do estado, que abrange o eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e algumas áreas ao redor destes municípios, e o norte que tem sua estrutura agrícola caracterizada por pequenas e médias propriedades, inicialmente dedicada à policultura.

A região da Produção insere-se nessa terceira área e já foi considerada marginal por não ser apropriada para a produção de carne e lã, como era o sul do estado. A produção diversificada planaltina foi cedendo lugar às lavouras mecanizadas de trigo e de soja e atualmente possui um caráter bastante heterogêneo.

A ocupação do norte do estado baseou-se, sobretudo, na imigração européia originária na sua maioria da Alemanha e Itália, no século XIX e início do XX, com vistas à colonização complementar para ocupar o solo e produzir bens alimentícios para o mercado interno.

[17] A Região do Corede da Produção fica localizada no norte do estado, representando os municípios situados na região geográfica do Planalto Médio e a 15ª região assessorada pelo Departamento de Assistência Social (DAS/STCAS). Constitui-se de quarenta e um municípios, sendo eles, Água Santa, Almirante Tamandaré do Sul, Barra Funda, Carazinho, Casca, Camargo, Chapada, Ciríaco, Constantina, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Ibirapuitã, Marau, Mato Castelhano, Muliterno, Nicolau Vergueiro, Nova Alvorada, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Novo Xingu, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Pontão, Ronda Alta, Rondinha, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, São José das Missões, São Pedro das Missões, Sarandi, Sertão, Soledade, Tapejara, Vanini, Vila Lângaro, Vila Maria.

(SCHAAF, 2001). Em função disto, tiveram que adotar novas técnicas de produção, tais como a queima e rotação de terras, que, em combinação com famílias numerosas, sistema de herança, reduzido tamanho dos estabelecimentos e condições rudimentares de produção levou a um empobrecimento do solo e a um excedente populacional, o que se refletiu nas crises da agricultura brasileira no sul do país até 1940.

Da mesma forma, a redução da fertilidade do solo intensificou-se pelo tamanho limitado dos lotes e o posterior processo de modernização e reorganização da produção agrícola, exigindo uma modernização no sentido de emprego de técnicas mais evoluídas, mecanização, sementes selecionadas, entre outras estratégias.

Também nesse período que abrange as décadas de 1930 e 1940 inicia-se a fase da modernização da agricultura, com a criação de uma indústria de base no governo Getúlio Vargas. O plano para a agricultura no Rio Grande do Sul visava à substituição de produção rudimentar de alguns produtos pela produção de trigo que chegou junto com os imigrantes alemães, só que em larga escala e não mais como lavoura de subsistência. Surge no campo riograndense um novo ator, o empresário que representa a nova burguesia do trigo, sendo uma categoria bem articulada politicamente nas esferas federais, onde a política agrícola era definida e, por isto, capaz de expressar suas demandas (SCHAAF, 2001).

Um fator que marcou as transformações no campo riograndense nesta região foi a política de crédito agrícola a partir das décadas de 1960 e 1970, sendo objetivo do governo a produção de cultivos para a exportação e para regular a balança comercial. O crédito era fornecido especialmente aos empresários rurais e, entre eles, aos produtores no sul do país. Como o crédito bancário era vinculado à garantia da posse de terra, o aumento da maquinaria

mostra uma relação direta com o tamanho do estabelecimento rural que recebia este crédito (TEDESCO, 2005).

Tal situação trouxe conseqüências dramáticas para os pequenos agricultores, que, sem condições de se adaptarem às novas formas de produção, acabavam descapitalizados ou endividados para acompanhar o processo de modernização.

Nesse período fica evidente que a política de crédito acentuou a situação de desigualdade e empobrecimento existente no campo.

> O binômio trigo-soja tornou-se marca da modernização do campo do Rio Grande do Sul, atingindo a soja e seus derivados 48% das exportações em 1981, tendo sido implantado primeiramente na região do Planalto Médio para depois se difundir para outras áreas do Estado (SCHAFF, 2001, p. 85).

É possível analisar que o processo de modernização de algumas propriedades, junto à eliminação de outras e à introdução de novos atores rurais, tornou a modernização altamente seletiva e excludente. Tal processo levou a população a um êxodo rural acentuado a partir de 1950, tendo como auge a década de 1970 e diminuindo entre 1974 e 1981. Em 1980 quase 70% da população era urbana contra um pouco mais de 30% rural (SCHAAF, 2001).

Também existe referência de que os destinos preferidos dos que deixavam o campo eram Porto Alegre e outros grandes centros urbanos, como Canoas e Caxias do Sul, cidades que tinham concentrado grande parte da industrialização do estado. Por fim, a agricultura foi perdendo importância socioeconômica em relação a outros setores da economia, havendo um decréscimo dos estabelecimentos menores de 50 hectares e um crescimento das empresas

agrícolas maiores, redundando em concentração da propriedade, facilitada pelas dificuldades da pequena agricultura familiar que vendia suas terras aos grandes proprietários.

Na década de 1980 a agricultura riograndense sofre uma crise geral, mas algumas regiões apresentaram uma dinamização da economia agrícola, sendo o Planalto uma das que conseguiu elevar sua contribuição para a agropecuária gaúcha de 36,2% para 44,7% (ALONSO, 1990, p. 101). A partir da década de 1990, existe uma retração da agricultura familiar planaltina, com a mudança da política agrícola, que diminui os incentivos, tais como estoques reguladores, garantia de preços mínimos e redução do crédito.

Portanto, através das mudanças que afetam todo o contexto nacional e mundial e que se fazem presentes a partir das exigências de modernização que incidem do modelo neoliberal, percebe-se que na região muitas destas transformações têm relação direta com os fenômenos sociais, políticos e econômicos que acabaram moldando o cenário regional contemporâneo.

Nesse cenário dos anos 1990, a Assistência Social tem seu status de política pública definido pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993. Têm início no estado do Rio Grande do Sul a implantação do novo modelo de gestão com a criação do Departamento de Assistência Social como órgão gestor da política estadual em 1996 e, no ano seguinte, através do processo de descentralização e habilitação dos municípios acontece a partilha de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social para a execução das ações.

Na região, alguns municípios foram pioneiros nesse processo, integrando o primeiro grupo de 47 habilitados à gestão municipal em 1997 no estado do Rio Grande do Sul. As estruturas de gestão passam a ser reordenadas; a figura do técnico assistente social garantida pela resolução CIB-RS nº 13/2000 assume papel importante na consolidação deste novo modelo e as adequações vão acontecendo entre avanços e retrocessos. Alguns municípios atravessaram a década onde surgiu a LOAS sem conseguir implantar as estruturas básicas prevista no artigo 30 da Lei Orgânica[18] para alcançar a condição de gestão municipal ou ainda enfrentam sérias dificuldades com relação à fragilidade das estruturas de controle social, de gestão e de implantação da rede socioassistencial.

Embora essa seja ainda uma realidade em muitos municípios da região da Produção,[19] avanços vêm sendo observados quanto à mudança na cultura de práticas até então identificadas como assistência social, como a contratação de técnicos da área social para a execução das ações, a criação de divisões ou departamentos como estruturas de gestão da assistência social através de alteração na lei que dispõe sobre a política nos municípios, a utilização do planejamento como ferramenta de gestão, a definição de critérios claros de partilha dos recursos por parte de gestores e conselhos municipais e a própria lógica de execução dos programas que acontecem de forma continuada, passando a emergir novas possibilidades que acenam para a garantia de direitos e para a emancipação dos sujeitos.

---

[18] O artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social prevê como condição para os repasses de recursos que os municípios tenham instituído o fundo municipal de assistência social com orientação e controle dos respectivos conselhos, plano municipal e conselho municipal de assistência social de composição paritária.

[19] A população geral do Corede da Produção em 2003 era estimada em 483.002 habitantes, sendo composta por uma área de 12.287,1 km², taxa de urbanização de 79,2% e de analfabetismo de 7,42%, expectativa de vida ao nascer (2000) é de 71,21 anos, PIB pm (2001): R$ 4.154.033.075 e PIB per capita (2001) R$ 8.686,00. O índice acima descrito, o IDESE, (índice de desenvolvimento socioeconômico) avalia a realidade do Estado a partir de quatro blocos de indicadores, sendo eles saneamento e domicílio, educação, saúde e renda e foi criado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2000).

2.3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS: QUAL O ESPAÇO DA POPULAÇÃO RURAL NESTE NOVO REDESENHO?

O SUAS surge como um sistema que busca materializar o conteúdo da LOAS, "cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social" (PNAS, 2004, p. 33).

A proposta recente de estabelecer um sistema de assistência social que cumpra com seu papel de garantir a proteção social a todos que dela necessitam exige que se estabeleça quem, quantos, quais e onde estão os brasileiros demandatários de serviços e atenções da assistência social (PNAS, 2004). Na análise situacional realizada no início do texto que define a Política Nacional de Assistência Social (2004), a proposta de um exame da política de assistência social na realidade brasileira implica:

a) Uma visão social inovadora, pautada na dimensão social ética de incluir "os invisíveis", as diferenças e os diferentes, as disparidades e desigualdades;

b) Conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentamento necessário para garantir as condições de proteção social;

c) Confrontar a leitura do macro-social com o micro-social.

Para que esta análise aconteça incorporando o geoprocessamento como uma ferramenta da Política de Assistência Social, aspectos demográficos passam a constituir

importantes indicadores desta política, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de produção e reprodução da exclusão social, expondo famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade (PNAS, 2004).

O quadro abaixo ilustra a realidade dos municípios brasileiros conforme sua classificação, referendando a importância de análises que identifiquem as particularidades de cada grupo, subsidiando a construção de indicadores sociais.

Quadro 3 – Classificação de Municípios Brasileiros Segundo Total de Habitantes

CLASSIFICA-ÇÃO DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULA-ÇÃO RURAL	POPULA-ÇÃO URBANA	% RURAL	% URBANA
Pequenos I (até 20.000 hab.).	4.018	33.437.404	15.022.174	18.415.230	44,93	55,07
Pequenos II (20.001 a 50.000 hab.).	964	28.832.600	9.734.706	19.097.894	33,76	66,24
Médios (50.001 a 1000 hab.).	301	20.928.128	3.940.021	16.988.107	18,83	81,17
Grandes (100.001 a (900.000 hab.)	209	50.321.723	2.332.987	47.988.736	4,64	95,36
Metrópoles	15	36.279.315	815.323	35.463.992	2,25	97,75

Fonte: IBGE, 2000, Atlas do Desenvolvimento Humano, 2002. PNAS-2004.

O quadro acima demonstra o grande número de municípios brasileiros que se enquadram na classificação de pequeno porte I, revelando as nuances demográficas para a criação dos Centros de Referência de Assistência Social.[20] Também fica evidente, através deste quadro, a necessidade de análises sobre o meio rural e população rural orientando a implantação de políticas públicas visto que 4.018 destes municípios do país vivem em contextos rurais e possuem demandas particulares. Ainda com relação aos princípios que regem o SUAS está prevista igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem

[20] Os CRAS representam a base física do SUAS, sendo a unidade de referência para o atendimento das ações de proteção social básica à população referenciada.

discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência entre as populações urbanas e rurais e, por isto, a importância de realizar uma análise que leve em conta as diferenças socioterritoriais possibilitando a construção de ações vinculadas ao modo de vida da população.

> Considerando-se a alta densidade populacional do país e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (PNAS, 2004, p. 37).

Dessa forma, incorporar a leitura territorial como a expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados por Milton Santos que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos "atores que dele se utilizam" (PNAS, 2004) é condição fundamental para que o SUAS possa ser implementado na lógica do combate ao processo de exclusão em curso, "pensando política pública a partir do seu território, da história, do cotidiano e do universo cultural da população que ali vive" (PNAS, 20004).

O SUAS vem se desenhando como uma possibilidade real de ampliação e qualificação da LOAS, garantindo que direitos socioassistenciais sejam construídos a partir de análises reais, com base no cotidiano das populações, expressando suas dinâmicas sociais, mensurando as situações de risco social e violação de direitos, mas também apontando para possibilidades de superação e de protagonismo dos sujeitos neste processo em construção.

A perspectiva da Política Nacional de Assistência Social traduzida no SUAS implica fundamentalmente em reconhecer as desigualdades socioterritoriais na sua configuração, visando ao " aprimoramento e à sintonia da política com o direito social"(PNAS, 2004, p.10).

A partir dessa concepção, pensar políticas sociais se distancia da forma tecnicista e centralizadora que marcou os planejamentos e ações desenvolvidas nesta área pelo Estado Brasileiro ao longo da história, possibilitando que as ações da assistência social se desenvolvam com maximização da efetividade, eficácia e eficiência e que sejam construídos indicadores que efetivamente orientem os serviços de forma a impactar a política e nas condições de vida de toda população brasileira.

Finalmente, com relação à população rural, a inclusão no SUAS através da visibilidade de suas demandas a partir de indicadores que serão construídos resgata a possibilidade de pensar em desenvolvimento a partir da totalidade da realidade brasileira, tornando visível "os invisíveis" do campo.

2.3.1 Avanços na "inclusão dos invisíveis do campo"

Embora se entenda que o processo de inclusão da população rural no SUAS necessite de tempo histórico para sua materialização, dependendo da implementação do sistema, percebe-se um movimento que vem acompanhando a implantação das primeiras estruturas e que, por si só, já acena possibilidades de inclusão e de mudanças neste contexto.

A política de Assistência Social caminha a passos largos com relação às propostas apresentadas na última década. Assumida constitucionalmente como política pública e, portanto, dever do Estado e direito dos cidadãos, vem conquistando espaços sociais e institucionais anteriormente territórios de ações assistencialistas e caritativas.

A proposta demandada pela última Conferência Nacional realizada extraordinariamente em Brasília, em dezembro 2003, explicita a necessidade de uma transformação na forma como a política vem sendo operada até então. Acontecendo de forma focalizada, com recursos insuficientes, fragilidades no comando único nas três esferas de governo e nos mecanismos de controle social, vê-se desafiada a afiançar as proteções sociais definidas pela Política Nacional de Assistência Social (2004), bem como reorganizar o SIDEPAS redefinido através do Sistema Único de Assistência Social.

A proteção garantida constitucionalmente passa a ser vislumbrada neste processo através de canais concretos de participação social, inclusão e defesa dos direitos socioassistenciais da população, trazendo à tona a forma fragmentada como as políticas públicas são executadas, havendo dissociação entre as políticas econômicas e sociais; entre as ações executadas pelo Estado daquelas executadas por entidades não-governamentais, entre o meio urbano e o meio rural e com relação às demandas reais e às ações planejadas, evidenciando uma necessária reversão deste quadro para que se materializem tais propostas.

Nesse sentido, o documento (página do relatório que propõe a coleta de dados sobre a população rural em anexo), proposto como relatório final das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional, denominado de "álbum de fotografias"[21], traz a possibilidade de análise das demandas de cada município conforme suas particularidades e realidades locais, garantindo que a totalidade dos municípios brasileiros com realidade rural tenham vez e voz.

A partir da análise dessas demandas será possível uma análise situacional onde surjam

[21] O documento "álbum de fotografias" é um relatório descritivo que foi entregue aos municípios por ocasião das Conferências Municipais de Assistência Social em 2005, onde, o CNAS buscou através de seu preenchimento, analisar o perfil de cada município para a implementação do SUAS em todo território Nacional, respeitando as particularidades locais e regionais.

dados capazes de orientar a construção de indicadores fiéis da realidade brasileira, fruto de planejamento e participação de muitos atores sociais envolvidos nesta construção.

Sendo assim, embora longe de vislumbrar resultados concretos que indiquem uma mudança no sentido de inclusão da população rural no cenário da Assistência Social, acena-se uma possibilidade que, com certeza, deve representar terreno fértil para a garantia de inclusão dos demandatários da política destas áreas rurais como prioritárias no atendimento das políticas públicas.

Na região em análise, muitas mudanças vêm acontecendo, na esteira de processos macro-estruturais e da implementação de ações de políticas setoriais e de proteção social. Análises identificam melhorias nas condições de vida das populações rurais a partir da garantia das aposentadorias rurais, da concessão de benefícios de prestação continuada e, mais recentemente, da inclusão em programas de enfrentamento à pobreza e garantia de renda mínima, como o bolsa-família, ou de erradicação do trabalho infantil, como o PETI.

Entende-se que o SUAS faça parte de um processo e, como tal, sua implantação não garante, por si só, nem de forma isolada das demais políticas públicas, uma mudança do paradigma do favor para o do direito com relação à Política de Assistência Social, mas representa um passo importante tanto para superação de práticas assistencialistas e clientelistas ainda presentes nas ações, bem como na inclusão das demandas rurais no atendimento da assistência social na perspectiva do direito.

3 A REALIDADE DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO DO RURAL

> Na pesquisa qualitativa todos nos expressamos como sujeitos políticos, o que nos permite afirmar que ela, em si mesma, é um exercício político. (Maria Lucia Martinelli)

Neste capítulo busca-se realizar mediações entre as questões trabalhadas nos capítulos anteriores que resgatam aspectos históricos e conceituais da temática política de assistência social para a população rural com os dados empíricos pesquisados, dando materialidade à contraprova histórica através da descrição e análise de indicadores dos municípios, bem como da análise documental realizada através do instrumento de análise e da observação participante.

Assumindo uma perspectiva crítica, a partir do método, desvendam-se questões particulares desta realidade, procurando problematizar e articular ao contexto social, histórico e político, entendendo-se que a partir desta análise expressam-se contradições e dinâmicas presentes na relação que se estabelece entre a população rural e a política pública de assistência social na região.

3.1 DESCREVENDO A METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa foi orientada pelo paradigma dialético-crítico e realizada à luz da produção teórica existente sobre a temática, contribuindo para a discussão que vem sendo proposta na inclusão da população rural na política de assistência social e no Sistema Único de Assistência Social.

O tema delimitado circunscreve-se ao alcance da política de assistência social para as populações rurais na Região da Produção do Rio Grande do Sul na perspectiva de direito no período de 2000 a 2005.

A definição do período pesquisado deve-se ao fato de que a Política de Assistência Social passou a exigir somente a partir desta data instrumentos de gestão para a habilitação dos municípios à gestão municipal da política, sendo que o primeiro plano plurianual dos municípios foi elaborado em 2001, traçando as ações que seriam desenvolvidas no período de 2002 a 2005.

O problema da pesquisa deve responder a seguinte pergunta: Qual o alcance da política de assistência social para a população rural na Região da Produção do Rio Grande do Sul na perspectiva de direito no período de 2000 a 2005?

Como objetivo geral, tem-se a proposta de analisar a partir da trajetória histórica da implantação das políticas sociais de que forma a política de assistência social vem sendo concebida e executada nos municípios da Região da Produção do Rio Grande do Sul onde o

número de domicílios tem maior concentração na zona rural, contribuindo para a visibilidade das demandas desta população.

Como objetivos específicos procurar-se-á:

a) realizar o resgate histórico desta trajetória, dando visibilidade ao processo de implementação da política de assistência social a partir do advento da LOAS e mais recentemente sua adequação ao SUAS;

b) avaliar a concepção expressa nas ações da política de assistência social com vistas a contribuir na construção efetiva do processo de descentralização da política da região;

c) identificar as estratégias de superação do modelo assistencialista presentes na gestão da política de assistência social, contribuindo para a consolidação do novo modelo;

d) analisar a presença das demandas rurais no planejamento e execução das ações da assistência social.

Os objetivos propostos serão respondidos através das seguintes questões norteadoras:

a) quais as concepções que permeiam a gestão da política de assistência social na Região da Produção do Rio Grande do Sul?

b) como vem sendo operacionalizada a política de assistência social na região, tendo como referência o período de 2000 a 2005?

c) quais as estratégias de superação do modelo assistencialista que podem ser identificadas nas ações da política de assistência social na região?

d) que programas ou ações de combate à pobreza, exclusão e desigualdade social foram identificados nos planos municipais e orçamentos públicos destes municípios voltados para a população urbana e rural?

e) em que medida o planejamento da política e as ações executadas na gestão da assistência social têm contemplado as demandas rurais?

Utiliza-se o enfoque da pesquisa qualitativa considerando as suas características, tendo em vista a análise da inclusão da população rural e de questões expressas em contextos rurais no planejamento e intervenção das ações da política de assistência social, no lócus onde estas são executadas, avaliando a implantação da gestão da política pública de assistência social e suas estruturas nestes municípios conforme orientação do novo modelo.

Segundo Minayo (1992, p. 10)

> A metodologia qualitativa é aquela que incorpora a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais. O estudo qualitativo pretende apreender a totalidade coletada visando, em última instância, atingir o conhecimento de um fenômeno histórico que é significativo em sua singularidade.

Triviños (1987, p. 128) indica uma série de características que identificam a pesquisa qualitativa. Ela deve ter o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento-chave; ser descritiva, buscando além de captar a aparência e a essência do fenômeno, suas causas, origens, relações e mudanças, o pesquisador se esforçando por intuir

as conseqüências para a vida humana; preocupa-se com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto da pesquisa; os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente (analisá-los fora da consciência, na realidade concreta); o significado é a preocupação essencial na abordagem concreta.

Do universo de municípios com população rural maior que urbana na Região da Produção que constituem um total de 26 será composta uma amostra por tipicidade de 10 municípios. Segundo Lakatos (2002, p. 53), a amostra por tipicidade é uma técnica de amostra não-probabilista, através da qual "um subgrupo é utilizado como 'barômetro' da população. Restringem-se as observações a ele e as conclusões obtidas são generalizadas para o total da população". Neste caso a cidade, comunidade, grupo ou subgrupo deve apresentar um conjunto de propriedades típicas a todos, nas características analisadas, nos valores observados, nos relacionamentos estabelecidos com o objeto de pesquisa, obtendo-se, desta forma, uma amostra representativa da população.

O critério utilizado para escolha da amostra foi a concentração de domicílios no meio rural, o que identifica estas comunidades como "rurais", bem como aqueles em que a pesquisadora tem acesso como técnica do DAS aos documentos de gestão e a observação da realidade da política de assistência social a partir das assessorias técnicas realizadas "*in loco*".

Como principais técnicas de pesquisa serão utilizadas a pesquisa documental e bibliográfica (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 62). A primeira é uma técnica de pesquisa onde a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Três variáveis são utilizadas nesta técnica: fontes escritas ou não; fontes primárias ou secundárias, sejam elas contemporâneas ou retrospectivas,

utilizando-se de relatórios de assessoria técnica, análise de documentos de gestão – planos plurianuais dos municípios; planilhas orçamentárias e orçamento municipal – leis, projetos técnicos e demais documentos que forneçam subsídios para a análise do problema a ser investigado.

Já a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias:

> Abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais (...) Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 71).

Portanto, utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica como reforço paralelo na análise das informações buscando um novo enfoque ou abordagem, chegando a novas conclusões sobre a temática.

Também será utilizada a técnica de observação participante, por se ter acesso a reuniões, assessorias, capacitações, conferências entre outras atividades nas quais a pesquisadora toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, incorporando-se ao grupo (MARCONI; LAKATOS, 2002).

A coleta dos dados foi orientada por um roteiro norteador de análise documental (em anexo). A análise dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo que, segundo Bardin, é "um método que se presta para o estudo das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências" (1994, p.22) e, conforme Triviños, serve para "desvendar as ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes, etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza" (1987, p. 159).

Segundo Bardin, a análise de conteúdo é

> um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (1994, p. 25).

A análise de conteúdo obedece a etapas durante o processo de tratamento dos dados, sendo elas: a pré-análise, a descrição analítica e a interpretação inferencial. A primeira constitui-se na organização do material e na *leitura flutuante*, que tem como objetivo uma leitura inicial e geral de todo o material; a segunda etapa já se constitui na análise do material e documentos que compõem o *corpus* e que é submetido a um estudo mais aprofundado orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos escolhidos. Nesta etapa procedem-se a codificação, a classificação e a categorização das categorias iniciais, intermediárias e finais. Por fim, a etapa de interpretação inferencial que, apoiada nos materiais empíricos, estabelece relações e inferências no tratamento dos dados, através da análise e síntese das categorias finais, estabelecendo nexos entre as categorias teóricas, empíricas e do método, possibilitando, assim, uma aproximação maior, bem como o desvendamento e a interpretação dos fenômenos pesquisados (TRIVINÕS, 1987; BARDIN, 1994).

3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

Faz-se necessário caracterizar alguns dados sobre os municípios que compõem a amostra, evidenciando aqueles que são importantes para a análise proposta na pesquisa. Dados demográficos precisam ser complementados com os que indiquem as vulnerabilidades presentes em seus territórios, bem como dados históricos. Através do quadro seguinte,

procurou-se evidenciar o número de moradores por situação de domicílio, bem como a data da sua fundação, possibilitando uma leitura mais aproximada da realidade desta população.

Quadro 4 – Municípios Sujeitos de Pesquisa – População por Situação de Domicílio, 2000, Data de Fundação e Município Sede

Municípios	População Total	Urbana	Rural	Data de Fundação	Município Sede
1-Almirante Tamandaré do Sul	2.236*	672	1.564	1997	Carazinho
2-Chapada	9.746	4.736	5.010	1959	
3-Coqueiros do Sul	2.695	804	1.891	1993	Carazinho
4-Ibirapuitã	5.170	1.931	3.239	1989	Soledade
5-Novo Barreiro	3.867*	459	1.588	1997	Sarandi
6-Nova Boa Vista	2.222	533	1.689	1993	Sarandi
7-Novo Xingu	1.802*	282	1.520	1997	Constantina
8-Santo Antônio do Planalto	2.001*	905	1.096	1997	Carazinho
9-São José das Missões	3.000	683	2.317	1993	Palmeira das Missões
10-São Pedro das Missões	1.862*	1592	270	1997	Palmeira das Missões

Dados sistematizados pela autora obtidos através do site da Famurs* , os demais conforme censo 2000 e Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2003.

Constata-se que de 10 municípios, 5 foram emancipados no último grupo que ingressou com processo no Estado. Portanto, observa-se uma dificuldade na obtenção de dados e indicadores sociais municipais que permitam o planejamento, na medida em que o último censo aconteceu no ano de 2000 e os dados encontram-se vinculados ao município sede, sendo uma necessidade a construção de novos indicadores. Outra característica deste grupo de municípios é que a sua maioria têm mais do que o dobro da população vivendo em áreas rurais de baixa densidade populacional, ocorrendo uma pulverização dos domicílios em áreas distanciadas umas das outras, dificultando o acesso da população aos programas e ações das políticas públicas que geralmente ocorrem nas sedes municipais.

Outros dados que compõem o perfil de cada município também são fundamentais para análise e leitura da realidade regional, sendo descritos dos cinco municípios que constam nas estatísticas oficiais (Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil), em razão de os demais ainda não haverem participado de pesquisa censitária após emancipação.

Quadro 5 – Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade, 2000

	Chapada	Coqueiros do Sul	Nova Boa Vista	Ibirapuitã	São José das Missões
Renda per capita média (R$ 2000)	248,9	199,1	211,6	155,5	162,0
Proporção de Pobres (%)	22,6	30,5	16,0	41,0	46,0
Índice Gini	0,53	0,50	0,41	0,52	0,57

Sistematização realizada pela autora a partir de dados obtidos no Atlas de Desenvolvimento Humano 2003.

Constata-se que os índices de pobreza e índice Gini que mede a desigualdade, assim como renda média per capita encontram-se com valores aproximadamente semelhantes nos cinco municípios da amostra. O município de Chapada apresenta a melhor renda per capita; já o município que apresenta a menor proporção de pobreza é Nova Boa Vista, sendo, no entanto este também o município que apresenta o maior grau de desigualdade medido pelo índice Gini. O índice mais baixo com relação à proporção de pobres localiza-se no município de São José das Missões, indicando um grau médio de desigualdade (pelo índice Gini, quanto mais próximo de 1,0, menor a desigualdade), sendo também o que apresentou o menor índice de desigualdade dos cinco analisados.

A partir desses dados pode-se inferir que, apesar de os índices de pobreza e renda indicarem para uma situação de média desigualdade, ao cruzarmos com os dados empíricos da pesquisa constata-se que existem grupos e segmentos excluídos do acesso à renda, trabalho e do atendimento das políticas públicas desenvolvidas nestes municípios. Esta população deve

ser considerada como prioridade nos planejamentos governamentais e incluída como demanda da assistência social. As diferentes situações de vulnerabilidade no meio rural surgem como um dado fundamental ao retratar as condições de vida desta população. A situação de fragilização dos vínculos familiares, fragilidades decorrentes do ciclo de vida (velhice, infância...) ou oriundas das mudanças no mundo do trabalho e seus efeitos no campo devem ser contempladas conjuntamente aos dados oficiais já existentes, possibilitando uma maior aproximação com o modo de vida e as condições de vida desta população, e, assim, uma maior eficácia nas ações demandadas via políticas públicas no enfrentamento à pobreza e desigualdade nestes municípios. Com relação à Política de Assistência Social, uma análise nesta perspectiva, incluindo os segmentos mais vulnerabilizados, torna-se fundamental na construção do SUAS e na garantia de direitos para a população rural.

Quadro 6 – Porcentagem de Renda Apropriada por Extratos da População, 2000

	Chapada	Coqueiros do Sul	Nova Boa Vista	Ibirapuitã	São José das Missões
20% mais pobres	3,6	4,8	6,7	3,4	2,4
40% mais pobres	11,7	13,3	17,8	11,3	8,6
60% mais pobres	23,7	24,3	34,4	25,3	19,1
80% mais pobres	42,0	46,3	56,3	46,5	37,5
20% mais ricos	58,0	53,7	43,7	53,5	62,5

Sistematização realizada pela autora a partir de dados obtidos no Atlas de Desenvolvimento Humano 2003.

Nesse quadro observa-se que a apropriação de renda entre os estratos mais pobres da população tem distribuição semelhante nos cinco municípios, ficando São José das Missões com maior concentração entre os 20% mais ricos (62,5) e Nova Boa Vista com uma melhor distribuição entre o estrato dos 80% mais pobres (56,3). Observa-se, também, que a renda apropriada pelos 80% mais pobres é semelhante à apropriada pelos 20% mais ricos em todos

os municípios da amostra, o que indica que existe uma situação de desigualdade no acesso à renda, bens e serviços. Ao analisarmos o quadro acima podemos inferir que a distribuição de renda entre os estratos populacionais mais pobres e mais ricos destes municípios pode estar relacionada à concentração de terras, pois, sendo municípios eminentemente agrícolas e localizados em uma região própria para agricultura, poucos proprietários cultivam em extensas áreas e muitos pequenos proprietários plantam em áreas menores, o que aponta para a relação entre o tamanho das propriedades e renda apropriada pelos mais pobres e pelos mais ricos. Além da questão fundiária, no caso dos municípios desta região, as transformações no mundo do trabalho e, em especial, a modernização na agricultura vêm acarretando alterações profundas no modo e nas condições de vida da população rural, ampliando o quadro de pobreza existente. Os planejamentos da assistência social destes municípios devem apontar para programas de geração de renda e de enfrentamento à pobreza junto às demais políticas públicas que contemplem estas expressões e particularidades da pobreza rural, maximizando as ações que vêm sendo executadas.

Quadro 7 – Desenvolvimento Humano 2000

	Chapada	Coqueiros do Sul	Nova Boa Vista	Ibirapuitã	São José das Missões
IDH Municipal	0,816	0,767	0,815	0,712	0,753
Educação	0,901	0,882	0,921	0,824	0,837
Longevidade	0,852	0,764	0,858	0,698	0,800
Renda	0,694	0,656	0,667	0,615	0,623

Sistematização realizada pela autora a partir de dados obtidos no Atlas de Desenvolvimento Humano 2003.

Em 2000, os Índices de Desenvolvimento Humano dos municípios indicam que o primeiro município e o terceiro encontram-se entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano, segundo classificação do PNDU (IDH maior que 0,8), ocupando boa situação entre os demais municípios do Estado: Chapada fica com a 90ª posição (89 municípios em melhor situação e 377 em igual ou melhor situação); todos os demais se

encontram entre o grupo de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8), sendo que o pior índice fica com São José das Missões, que ocupa a 373ª colocação no ranking, com relação aos demais municípios do Estado, estando em melhores condições que apenas 94 municípios gaúchos .

Os dados descritos subsidiam a leitura da realidade destes municípios, indicando situações de vulnerabilidade, pobreza e desigualdade existentes nos territórios.

A partir deles pode-se estabelecer uma relação com os dados empíricos obtidos e observa-se que, embora, haja uma distância entre o IDH avaliado do primeiro município e do último, o índice médio aponta para um IDH caracterizado como de médio desenvolvimento humano na região. Os planos analisados, no entanto, não explicitam a descrição de indicadores sociais existentes como o IDH e sua materialidade na realidade local, o que ajudaria a compreender as demandas e as vulnerabilidades sociais, bem como a apresentar soluções para as necessidades levantadas. Para a assistência social, este deve ser um exercício a ser incorporado na sua operacionalização, levando em conta a relação dos índices de desenvolvimento humano para, a partir daí, estabelecer projetos, programas e ações que dêem conta do atendimento destas demandas. A inexistência de ações específicas da assistência social para a população rural destes municípios demonstra que as análises construídas ainda são superficiais, muitas vezes servindo para justificar a aplicação de recursos enviados pelos governos Estadual e Federal e não para efetivamente atender as necessidades de sua população.

3.3 A ANÁLISE COMO CONTRAPROVA HISTÓRICA

Os dados que possibilitaram a análise referem-se a uma amostra do universo dos municípios que compõem a 15ª Região da STCAS, correspondendo à Região da Produção e ao COREDE da Produção, totalizando 41 municípios. O processo da pesquisa partiu da escolha dos municípios que comporiam a amostra, identificando entre aqueles assessorados pela autora os que possuíam população rural maior ou igual à urbana e encontravam-se habilitados à gestão municipal da política de assistência social. Do total de municípios da região, 26 têm população igual ou maior concentrada na zona rural. Destes, 12 são assessorados pela autora, e os dez com concentração maior de domicílios na zona rural e habilitados à gestão municipal da assistência social compõem a amostra, sendo representativos da temática estudada na região pesquisada.

Para tal análise utilizou-se a leitura dos planos municipais plurianuais de assistência social, documento composto do corpo, parte teórica e explicativa da realidade, onde as demandas e as ações são explicitadas, e outra composta pelas planilhas orçamentárias que devem expressar as demandas apontadas no corpo do plano através dos recursos financeiros alocados para sua execução e que devem constar no orçamento geral do município.

A observação realizada por intermédio do processo de trabalho desenvolvido junto a esta população e o conhecimento prévio de algumas demandas desses municípios que fazem parte daqueles assessorados pelo DAS/STCAS, que é o órgão gestor da política de Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul, possibilitou que alguns dados preliminares fossem se somando aos dados levantados na pesquisa documental. Da mesma forma, as leituras realizadas sobre o tema da ruralidade foram dando sentido a alguns questionamentos e têm

apontado algumas possibilidades de análise e de produção de conhecimento, articuladas ao trabalho de assessoria na área da política de assistência social:

Nesse sentido, ao realizarmos a leitura e análise dos planos plurianuais de assistência social pode-se inferir algumas questões relacionadas à discussão teórica apresentada nos capítulos anteriores desta dissertação, que, posteriormente, serão também explicitados na análise das categorias explicativas da realidade.

Quadro 8 – Quadro de Demandas e Ações Destinadas para a População Rural no Planejamento Existente no Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005

MUNICÍPIOS	DESCRIÇÂO de dados e indicadores referentes à população rural	DEMANDAS identificadas no PPA destinadas à população rural	AÇÕES identificadas no PPA destinadas à população rural
Município A	Sim	Não	Não
Município B	Em parte	Sim	Não
Município C	Sim	Sim	Sim. PETI rural.
Município D	Sim	Não	Não
Município E	Em parte	Sim	Não
Município F	Em parte	Não	Não
Município G	Em parte	Em parte	Não prioritariamente
Município H	Sim	Em parte	Não
Município I	Sim	Não	Não
Município J	Em parte	Não	Não

Sistematizado pela autora a partir da análise dos planos plurianuiais dos municípios da amostra

Ao analisar o quadro acima se observa que, embora todos os municípios sejam essencialmente rurais e tenham a maioria da população vivendo nestas áreas, não se identifica no plano uma leitura da realidade que inclua as áreas rurais bem como sua população como prioridade no atendimento da política de assistência social. Na descrição inicial dos planos, onde constam dados demográficos e alguns indicadores que posteriormente serão utilizados para relacioná-los às causas, às demandas e às propostas de ação para o município, constata-se que todos os municípios da amostra realizam esta descrição, alguns mais detalhadamente enquanto outros apenas referem a densidade demográfica e a divisão entre população urbana e

rural. Isto se deve, em parte, pelo fato de que cinco destes foram emancipados junto ao último grupo no Estado em 1996, permanecendo até 2000 vinculados administrativamente aos municípios sede, quando então realizaram sua primeira eleição municipal. Os dados do último censo de 2000 não contemplam os recém-emancipados, inviabilizando a descrição de dados oficiais. Outra observação que se pode fazer é que o planejamento foi incorporado pelos municípios como ferramenta de gestão apenas após a Constituição de 1988 e na assistência social passa a ser exigência para a obtenção da habilitação à gestão municipal a partir de 2000. O processo de mudança das práticas centradas na elaboração de planos e projetos orientados por questões políticas e eleitoreiras e que serviam para adequar os recursos que eram enviados das esferas federal e estadual às necessidades do município da prática que vem propor a inversão deste quadro, onde o plano deve refletir as necessidades do município e a partir daí surgirem propostas de ação, vem acontecendo lentamente, enfrentando resistências daqueles que faziam uso da assistência social em benefício próprio ou como moeda de troca.

Outro dado muito importante quanto à análise dos planos e que reforça a tese da invisibilidade do rural para a política de assistência social são os recursos orçamentários destinados à execução das ações. A política pública de assistência social já é uma política que historicamente vem acontecendo com sobra de recursos orçamentários, não existindo um percentual mínimo definido constitucionalmente, como é o caso da saúde e educação. Enquanto a saúde e a educação têm um percentual estipulado em torno de 15% e 25%, respectivamente, dos orçamentos municipais, a Assistência tem ficado em torno de 1,5 a 3% do orçamento geral (dados empíricos obtidos através de informações e extraídos das planilhas de recursos e metas). Assim também acontece com a União e Estados, embora, nestes casos, possa se estabelecer uma relação de quanto foi orçado e quanto foi efetivamente concretizado nos orçamentos, além de quanto este valor representa com relação ao orçamento geral. Nos

municípios esta análise é mais difícil, pois a par de não existir um percentual fixo do orçamento destinado às ações da política de assistência social, inexistem ações de monitoramento e avaliação da operacionalização da política. O desconhecimento por parte dos gestores, operadores da política e das instâncias de controle social sobre os custos dos programas e do destino e aplicação dos recursos financeiros compromete a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas. O desconhecimento das demandas da população rural, somado à inexistência de recursos destinados para a execução da política de assistência social ainda são uma realidade a ser enfrentada durante a implantação do SUAS para demarcar o território da assistência social no campo da política pública, dever do Estado e direito do cidadão e que, como tal, não se concretiza sem recursos financeiros.

Através do processo de pesquisa e análise inicial dos dados, algumas questões vêm despontando como categorias empíricas, sendo elas ruralidade e exclusão social. Somam-se às categorias explicativas do método, sendo elas a totalidade, contradição e historicidade. Também foram definidas como categorias teóricas direitos socioassistenciais e territorialidade. O processo de construção das categorias empíricas e teóricas parte da regularidade de enunciados captados pela pesquisadora ao longo do processo de pesquisa partindo das categorias iniciais, evoluindo para as categorias intermediárias até a definição das categorias finais. O quadro a seguir remete à construção das categorias trabalhadas nesta dissertação e busca dar visibilidade ao processo de síntese das categorias finais, através do movimento de aproximação com a realidade pesquisada.

Quadro 9 - Categorias de Pesquisa Construídas Através da Análise de Conteúdo

Categorias Iniciais	Categorias Intermediárias	Categorias Finais
Questão Agrária	Homem do campo	
Questão fundiária	Modo de vida	
Questão agrícola	Condição de vida	**Ruralidade**
Contexto rural	Valores e tradições rurais	
Modo de vida camponês		
Ausência da população rural no cenário das políticas públicas brasileiras	Invisibilidade	
Estratégia política de desenvolvimento	Desigualdade	**Exclusão Social**
Políticas sociais e econômicas	Pobreza rural	
Direitos de Cidadania		
Cidadania Regulada	Direitos Sociais	
Políticas Sociais	Direitos de Cidadania	**Direito Socioassistencial**
Política Pública de Assistência Social	Acesso à direitos constitucionais	
SUAS	Políticas Públicas	
Lócus privilegiado do exercício da cidadania		
Lugar	Espaço social	**Territorialidade**
Espaço de construção social	Lócus de construção identitária	
Território	Território	

Como **ruralidade** entende-se "uma construção social específica no conjunto societário; um modo de ser e viver mediados por uma maneira singular de inserção nos processos sociais e no processo histórico" (MARTINS, 2000). Desta forma, pode-se ampliar o

conceito de ruralidade ao aproximar-se das categorias trabalhadas por Martinelli, “modo de vida” e “condições de vida”, onde a autora identifica as condições de vida às condições materiais concretas (condições de trabalho, de moradia, de acesso a políticas, de relações familiares...), enquanto que o modo de vida refere-se ao significado atribuído pelos sujeitos ao seu viver histórico (cultura, valores, identidade, sentimento de pertencimento...) (MARTINELLI, 1999). Portanto, a ruralidade surge nesta pesquisa como sinônimo de rural, de questão agrária e outros conceitos utilizados para expressar o espaço social onde se estabelecem o modo de vida e as condições de vida da população rural.

A categoria **exclusão social** será trabalhada a partir da seguinte definição:

> Um fenômeno que surge não apenas para aqueles segmentos sociais que já estiveram incluídos em algum momento do tempo, ms também para aqueles que jamais passaram pela condição de inclusão...A exclusão passa a reunir tanto segmentos sociais deserdados de alguma condição de vida digna, que numa situação anterior tinham um emprego adequado e renda decente e agora convivem com o desemprego e a ausência de renda, como segmentos sociais despossuídos de situação prévia de inclusão, ou seja, que nunca tiveram acesso.(POCHMANN et al, 2003, p. 10).

Também se entende que a exclusão possa ser compreendida como:

> A exclusão social no Brasil não consiste na perda de um estatuto, mas na reiteração da invisibilidade de uma massa populacional a ser incluída na agenda pública de direitos e garantias sociais. Trata-se de construir vínculos, elos de visibilidade de múltiplos segmentos perante a responsabilidade pública, exigindo leis específicas de reconhecimento social e alcance de direitos sociais (SPOSATI, 2001, p. 60).

Dessa forma, a análise dos dados de pesquisa será pensada a partir dessa perspectiva, procurando evidenciar o processo de exclusão do meio e da população rural no acesso a direitos.

As categorias centrais do método permeiam toda a pesquisa, na medida em que utilizar-se-á o método crítico. Como **Totalidade** entende-se "um todo estruturado, dialético, em curso de desenvolvimento e autocriação, do qual ou no qual um fato qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido" (PRATES, 2005).

A categoria **Contradição** é entendida como "mais do que uma relação de exclusão, uma negação inclusiva; mais do que a interpretação do real constitui-se no próprio movimento do real" (PRATES, 2005).

A categoria **Historicidade "**parte da práxis humana, dos homens realmente ativos para chegar ao desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida" (PRATES, 2005).

Como categorias teóricas definiu-se **direito socioassistencial** e **territorialidade. Direito socioassistencial** pode ser entendido enquanto direito de cidadania**,** onde, na assistência social, "deve levar em conta o atendimento às necessidades humanas numa perspectiva de ressignificar as necessidades sociais daqueles fora do contrato social em um patamar básico de inclusão" (SPOSATI, 2001). Da mesma forma, direitos de cidadania são identificados no Capítulo II, artigo 6º da Constituição Federal que trata dos direitos sociais, onde a Seguridade Social foi considerada direito de cidadania e dever do Estado. Portanto, direito socioassistencial será trabalhado ao longo desta dissertação na perspectiva da proteção social que o Estado deve oferecer aos cidadãos, garantindo condições de atendimento às necessidades básicas da população.

Como última categoria, a **territorialidade** é entendida como sendo a forma como o território é definido, identificado como "condição efetiva de distribuição dos acessos, da riqueza e das condições de vida de uma população" (SPOSATI, 2005). Desta forma, pode-se pensar política pública tendo como ponto de partida "o território, a história, o cotidiano e o universo cultural da população que ali vive" (PNAS, 20004), sendo uma das propostas da análise dos dados coletados nesta dissertação, localizando as demandas rurais a partir do lócus onde vivem.

A análise das categorias descritas a seguir dá materialidade às questões propostas na pesquisa, estabelecendo a relação entre a fundamentação teórica utilizada e os dados empíricos que representam a contraprova histórica e, portanto, respondem aos objetivos do estudo através das questões norteadoras.

Inicialmente, ao procurar estabelecer conexões entre os dados de pesquisa, foi necessário refazer o caminho que levaria aos dois "fios condutores" temáticos: a assistência social e a população rural, o primeiro auxiliando a desvendar quais os limites e possibilidades de implementação da política de assistência social na região e o segundo buscando analisar a ausência da população rural neste cenário.

A – CATEGORIA DIREITO SOCIOASSISTENCIAL

Na análise da categoria direito socioassistencial observa-se que, ao entendê-la como central no acesso ao atendimento das demandas da assistência social e fundante do problema de pesquisa que busca analisar a implementação desta política na lógica do direito para as populações rurais na região, percebe-se que ela ainda não foi assumida na verdadeira acepção

da palavra, representando, muitas vezes, tanto no discurso quanto na prática, a antítese daquilo que deveria representar, sendo empregada como sinônimo de ajuda e benesse e desvinculada da noção de proteção social.

Através da análise dos planos plurianuais de assistência social, bem como da observação participante, percebe-se que dos dez municípios, apenas três apresentam em seu plano demandas destinadas para a população rural prioritariamente, o que remete à hipótese da invisibilidade da população rural para a assistência social, sendo um dos motivos do não-acesso aos direitos socioassistenciais que deveriam ser assegurados no cotidiano destas populações que vivem em áreas rurais.

Recentemente, com a discussão sobre a implantação do SUAS, a definição de quais direitos socioassistenciais devem ser garantidos para os seus usuários vêm tomando espaço privilegiado. Sposati (2004, p. 179) define alguns deles como:

> O direito ao atendimento digno; o direito a informação sobre o funcionamento dos serviços; o direito ao tempo, de modo a acessar a prestação dos serviços com reduzida espera; o direito do usuário ao protagonismo e o direito a oferta qualificada de serviço.

Além desses, outros vêm sendo amplamente discutidos em espaços como Conselhos Municipais de Assistência Social, outras instâncias de discussão da política e, em especial, nas Conferências que ocorreram em todo país em 2005, onde um dos desafios lançados foi construir os direitos socioassistenciais do SUAS tanto para as zonas urbanas quanto para as zonas rurais dos municípios, incluindo, pela primeira vez de forma concreta, a diversidade territorial existente no país não como um problema a ser superado, mas como uma realidade a ser revelada e enfrentada.

Da mesma forma, Couto (2004) aponta que a simples existência de garantias legais não se traduz em garantias de direitos sociais, pois o próprio acesso às leis e ao seu aparelho jurídico-formal tem sido dificultado aos segmentos populacionais pauperizados.

Cabe lembrar que, com relação à população rural, durante muito tempo esta ficou excluída dos direitos assegurados e materializados pelas diversas políticas sociais e econômicas destinados somente às populações urbanas, o que se entende dentro do contexto político que priorizou modelos de desenvolvimento privilegiando a população das cidades, estratégia traçada pelos diversos governos brasileiros nos diferentes períodos históricos, já enunciadas no primeiro capítulo (COUTO, 2004; IAMAMOTTO, 2003).

Portanto, a afirmação de direitos socioasistenciais passa a ser central na busca pelo fortalecimento da política de assistência social como política pública na região e na construção da cidadania da população do campo, apontando caminhos de superação de práticas conservadoras orientadas na lógica do favor e na visibilidade da população rural enquanto sujeitos de direito.

B – CATEGORIA TERRITORIALIDADE

A categoria territorialidade nesta dissertação emerge da importância que a análise territorial vem assumindo frente aos estudos sobre fenômenos como exclusão e pobreza, bem como na construção de indicadores para o SUAS servindo como aporte teórico para se pensar políticas sociais a partir de análises territoriais que identifiquem e incluam as demandas dos territórios rurais que até então têm permanecido ocultas.

Pode-se compreender o território a partir da definição de Koga,

> onde a questão territorial aparece como o chão concreto das políticas públicas, ...do exercício da cidadania, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos , as condições de vida entre moradores de um mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença ausência de serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais.
>
> Desta forma o direito a ter direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar (2003, p. 33).

A análise territorial surge, portanto, como uma ferramenta importante para ultrapassar a forma de se pensar em políticas sociais a partir da segmentação de demandas ou da focalização de ações, trazendo elementos para que a leitura da realidade aconteça numa perspectiva de totalidade (KOGA, 2003).

Relacionando aos dados de pesquisa a territorialidade assume condição fundamental nas análises situacionais que vêm sendo realizadas para implantação do SUAS e no desvelamento das condições de vida e do modo de vida das populações moradoras das áreas rurais na região. Incluir questões particulares das realidades intraterritoriais dos municípios faz-se necessário para compreender e intervir na realidade social garantindo um novo caminho de inclusão através de políticas sociais que respondam às demandas da realidade local.

Nos planos analisados percebe-se que, embora todos apresentem dados demográficos identificando o número de moradores nas áreas urbanas e rurais, não avançam na construção de indicadores no “mapa municipal” quanto às vulnerabilidades e potencialidades presentes nas áreas rurais. Desta forma, deixam de fora das propostas de ação da política de assistência social particularidades territoriais existentes nas áreas rurais e até mesmo aquelas que refletem

no desenvolvimento dos espaços considerados urbanos. Exemplo disto é que dados como a inexistência de ligação asfáltica de acesso a quatro dos municípios da amostra e a ausência de transporte entre a sede municipal e as comunidades rurais em nove dos dez, o que exige estratégias para atender a população do interior, não aparecem relacionados às respostas via ações de políticas públicas. Na medida em que não existe uma análise que contemple a população rural em vulnerabilidade social nestes municípios, acontece uma mera transposição de demandas e ações executadas para a sede às comunidades rurais, desconsiderando suas especificidades, mantendo a lógica de que a população deve se adequar aos programas oferecidos pela política de assistência social e não que estes sejam pensados como respostas às suas necessidades.

Outra situação que remete a esta categoria na análise dos dados diz respeito à ausência de respostas às expressões da questão social no campo. Nos planos não constam referências a respostas específicas da política de assistência social, tais como programas de enfrentamento à pobreza no meio rural e ações de geração de trabalho e renda para a população rural, permanecendo a prática de atividades como oficinas de trabalhos manuais e artesanato em geral, agrupando moradores das sedes e do interior indistintamente sem discutir outras possibilidades presentes nestes territórios que poderiam assegurar condições efetivas de emancipação e inclusão dos sujeitos rurais, potencializando programas de enfrentamento à pobreza rural e combate à desigualdade social.

C – CATEGORIA RURALIDADE

A ruralidade emergiu como categoria empírica ao longo da dissertação em função da importância que o rural vem assumindo nas análises municipais, por serem a maioria dos

municípios gaúchos, assim como nos demais estados do país, compondo o grupo classificado como de pequeno porte I (até 20000 habitantes). Portanto, embora exista uma discussão ainda inicial no sentido de alterar a classificação de áreas urbanas, o que ainda hoje segue a lei do período estadonovista já citada em capítulo anterior e que tem interferido nas análises sobre o meio rural, já houve um avanço no sentido de incluir a população rural e seus territórios como prioritários nas análises que subsidiam a elaboração de políticas públicas, em especial a de Assistência Social na construção do SUAS.

Na região existe uma identificação da população tanto com o modo de vida quanto com as condições de vida do meio rural. Mesmo aquelas residentes nas sedes dos municípios, longe de serem "urbanos", como prevê a legislação, vivem em um contexto onde os valores, a cultura, assim como as relações de trabalho, comunitárias e familiares, obedecem a uma lógica pautada em valores típicos do interior. Durante as assessorias técnicas, ao proceder à observação participante em todos municípios que compõem a amostra, observou-se a forte relação que a cultura e os valores locais impõem ao modo de vida e às condições de vida da população rural, surgindo particularidades que são características destes contextos. Da mesma forma, as expressões da questão social expressas no cotidiano desta população demandam respostas diferenciadas das destinadas às populações dos centros urbanos. Exemplo disto é a forte presença do setor primário, em especial da agricultura, nas economias dos municípios e as dificuldades enfrentadas pelos pequenos agricultores causadas pelo processo de modernização no campo. A falta de incentivos e subsídios aos pequenos agricultores, as grandes propriedades, a modernização tecnológica são fatores que afetam indistintamente os municípios da região e vêm alterando o cenário contribuindo no acirramento das expressões da questão social no meio rural.

Outra questão presente na região é a existência de grupos que buscam acesso à terra, sejam eles indígenas ou trabalhadores sem terra. No trevo de acesso a um dos municípios que compõem a amostra, fica situado um dos maiores acampamentos do MST, próximo de onde, há vinte anos, os acampados da Encruzilhada Natalino se estabeleceram. Existe mais um acampamento de trabalhadores sem terra do MPA próximo a outro município da amostra, como também dois acampamentos de grupos indígenas que reivindicam terras para reserva. Esta realidade não foi retratada nos planos por serem questões recentes, mas a política de assistência social destes municípios tem destinado atendimento a estes grupos sociais, evidenciando que muitas vezes ações e políticas sociais são executadas a partir do tensionamento e organização dos grupos sociais em defesa de seus interesses.

Para a assistência social enquanto política pública, a ruralidade revela-se como um espaço de discussão e de intervenção importantíssimo. Na região, de 41, apenas um município é de médio porte, sendo todos os demais de pequeno porte 1 e 2, o que expressa a necessidade de que os gestores e operadores da política se apropriem desta realidade, propondo ações que incluam a população rural no atendimento às suas demandas, ampliando as análises realizadas até então.

D – EXCLUSÃO SOCIAL

Através da categoria exclusão social retoma-se, por fim, a discussão sobre a invisibilidade da população rural no acesso à política de assistência social. A exclusão tem sido empregada e utilizada a partir de diferentes definições teóricas, para explicar um fenômeno multifacetado que assume diversas formas e expressões, mas onde todas dizem respeito à emergência da Questão Social e suas refrações.

Neste trabalho buscou-se estabelecer uma relação entre questões culturais e políticas que vêm marcando a sociedade brasileira e a exclusão da população rural no Brasil a direitos, políticas públicas e ao estatuto de cidadania, que foi garantido tardiamente se comparado à população urbana.

Observa-se que a população rural foi tradicionalmente excluída das estatísticas. Ao relacionar dados pesquisados através da análise documental com os dados de vulnerabilidade, pobreza, desigualdade e acesso a bens e serviços descritos no perfil dos municípios já se pode observar um primeiro aspecto com relação à exclusão da população rural. Embora exista referência em oito dos dez planos sobre algum tipo de indicador social das áreas rurais, constata-se que nos dados extraídos do Atlas de Desenvolvimento Humano, majoritariamente destacam-se aqueles referentes às zonas urbanas dos municípios, o que reflete a invisibilidade do meio rural.

A inexistência ou insuficiência de dados sobre a realidade rural brasileira remete ao lugar que o meio rural e sua população vem ocupando no cenário nacional e reitera a concepção do *continnum* no qual o rural deve ser compreendido através da sua relação com o urbano, o que de certa forma explica porque não são pensadas políticas específicas para sua população.

Além disso, o fato da ausência de discussão sobre questões importantes para o desenvolvimento regional incorporando o meio rural no que diz respeito à política de assistência social confirma a hipótese da invisibilidade do rural, indicando que a exclusão da população rural foi durante muito tempo naturalizada e destituída de relevância no cenário político e social.

Quanto às ações da política de assistência social executadas para a população rural nos municípios que compõem a amostra verifica-se que apenas um deles desenvolve programa específico para esta população. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil acontece em um município onde o atendimento destina-se a crianças que trabalham em pedreiras e na agricultura no interior do município. Além deste, outros possuem a realidade do trabalho infantil concentrada em áreas rurais; porém, não identificam nos planos como demanda para a assistência social.

Sendo assim, pode-se inferir que a invisibilidade do meio rural como categoria de análise reitera a exclusão no campo e que a presença ou ausência de políticas sociais encontra-se diretamente relacionada à importância que o rural assume nestes contextos.

A inclusão da população rural através da construção de indicadores regionais e locais e da implantação de programas que auxiliem a combater a pobreza e a desigualdade no meio rural deveria ser assumida como um primeiro movimento no sentido de dar visibilidade ao meio rural, constituindo-se em possibilidade efetiva de inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir esta dissertação, onde se busca uma maior apropriação e aproximação com o tema central – "Política de Assistência Social para a População Rural na Região da Produção do Rio Grande do Sul", torna-se possível, por intermédio da mediação realizada através dos dados pesquisados e sua relação com a fundamentação teórica utilizada, tecer algumas considerações.

A primeira delas refere-se à confirmação da hipótese inicial sobre a invisibilidade da população rural na execução das políticas públicas, em especial a de Assistência Social, que é objeto deste estudo. Ao longo do trabalho, o problema central vai se corporificando, traduzindo a ausência do rural no cotidiano da execução da política de assistência social nos municípios sujeitos de pesquisa, apontando para a importância da construção de uma proposta de inclusão do cenário rural na execução das políticas públicas, tanto na região, como em todo território nacional.

Observa-se que a ausência do contexto rural nas ações desenvolvidas pelas políticas sociais públicas no estado brasileiro afastou a população rural da possibilidade de

compartilhar de garantias, direitos e acesso ao modelo de proteção social brasileiro juntamente à população das áreas urbanas.

Tal tratamento destinado ao rural tem origem no período colonial, pela forma como o território do país foi dividido e do acesso à terra, passa por questões políticas, culturais e sociais que determinaram a invisibilidade do rural ao longo da história brasileira, como a crença de que um dia o rural seria diluído, misturando-se a valores e ao modo de vida urbano, e atravessa os séculos XIX e XX sem conseguir partilhar equanimente benefícios e garantias para as populações rurais e urbanas; ao contrário, segue aprofundando diferenças principalmente a partir do modelo neoliberal implementado no Brasil.

O rural identificado com o lado atrasado da sociedade e fadado ao desaparecimento não tem vez nem voz, passando a exercer o papel de coadjuvante no modelo de desenvolvimento urbano-industrial implantado no país, bem como nos períodos subseqüentes.

Muito tempo passou até que algumas questões fossem trazidas à tona. Mesmo com garantias legais advindas da Constituição de 1988 e algumas outras já garantidas em fases anteriores, a população rural segue esquecida.

Dados pesquisados indicam que, embora tenha havido uma melhora nos indicadores sociais em algumas regiões do país, a pobreza rural ainda é maior que a urbana. Apesar de características diferenciadas, indicadores como acesso à educação, saúde, emprego, condições sanitárias entre outros são passiveis de comparação e têm alcançado piores índices nas áreas rurais, como mostra o Atlas da Exclusão Social no Brasil (2003). Neste sentido, observa-se que ações de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social na região ainda são

insuficientes e, muitas vezes, ineficazes, pois acontecem deixando de fora grande parte da população vulnerabilizada no campo.

Portanto, em um período aonde a nova Política de Assistência Social vem acenando como uma possibilidade efetiva de alterar a lógica de exclusão vigente até então, contribuindo para o aprofundamento e afirmação da concepção e materialização das ações contidas na LOAS, a inclusão da população rural torna-se um desafio inadiável.

Na Região da Produção observa-se que, apesar das características rurais desta população, das origens e costumes ainda hoje presentes, muito pouco tem sido feito e pensado para a inclusão desta população, tanto nas análises quanto na proposição de políticas públicas. Mesmo a Assistência Social, que tem como funções a inclusão, prevenção, promoção e proteção não têm conseguido incluir satisfatoriamente as demandas desta população nos seus planejamentos, análises e, conseqüentemente, nas ações executadas. Poucos programas são realizados na zona rural prioritariamente; a ênfase é para o atendimento na sede do município, o que também exclui a população rural que reside em áreas afastadas das sedes e sem transporte público.

A perspectiva do novo modelo de gestão da política, executado através das redes socioassistenciais de proteção social básica e especial, tendo como base física o CRAS, torna possível pensar na execução e implantação destas estruturas a partir das áreas identificadas como de maior vulnerabilidade social nos municípios e, portanto, trazem uma possibilidade real de análise destes contextos rurais, alterando a lógica utilizada até então e acenando para uma proposta de inclusão dos invisíveis do campo.

Por fim, entende-se que este trabalho abarca questões importantes sobre a temática estudada, suscitando e remetendo a muitas outras, podendo servir como um caminho para novos estudos, que, com certeza, irão contribuir para a emergência do rural como espaço prioritário na execução da Política de Assistência Social na perspectiva do direito.

Sendo assim, o final, ao invés do fim, aponta para o início de novos caminhos, plenos de possibilidades, pois, como o Poeta Mário Quintana refere, “são os passos que fazem os caminhos”, e, ao caminhar, descobriu-se que é preciso percorrê-los para que eles existam e se materializem no cotidiano dos sujeitos históricos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

ALMEIDA, Ângela Mendes de. **Muita terra e pouco dono. Análise histórico-estrutural da questão agrária no Brasil**. Disponível em: <http://www.google.com.br>. Acessado em: 20 jun. 2004.

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. Silveira. Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul, nos anos 80: uma trajetória regional no Contexto da crise brasileira. In: **A economia gaúcha e os anos 80** (1), Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1990.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinação da descentralização**. São Paulo: Fapesp/ RJ: Revan , 2000.

_____. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese de Doutorado. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1998.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de Pinheiro, Sonoê Sugahara. **A população rural e a previdência social no Brasil**: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. Texto para discussão n. 759, IPEA, 2000. Disponível em: <http: //www.ipea.gov.br>. Acessado em: 10 jul. 2005.

BIASI, Léa Maria Ferraro. **A política de Assistência Social dos Governos Municipais de Porto Alegre. 1964 /1994**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Serviço Social. PUCRS. Porto Alegre, 1996.

BOSCHETTI, I. Seletividade e residualidade na política de Assistência Social. In*:* CARVALHO, D. B. B de SOUZA, N. H. de DEMO P. (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: Departamento de Serviço Social da UNB, 2002.

BRAVO, Maria Inês S.; PEREIRA, Potyara (Org). Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, UERJ, 2001.

BRUMER, Anita. **Gênero e previdência social rural no Sul do Brasil**. Disponível em: <http://www.ufrgs.gov.br>. Acessado em: 10 jul. 2005.

BUAINAIN, Antônio M.; PIRES, Daniela. **Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil**. Texto Impresso. Brasília: INCRA. 2003.

CARNEIRO, Maria José. **Ruralidade**: novas identidades em construção. Estudos Sociedade e Agricultura, 11, out. 1998: 53-75. Disponível em: <http://www.ufrj.gov.br>. Acessado em: 20 abr. 2005.

COSTA, Anita Aline. **Agricultura e expansão capitalista. Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 27, 1988.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma Equação Possível? São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Seguridade Social e Serviço Social**. In Caderno I Encontro Gaúcho da Região Sul sobre Seguridade Social e I Seminário de Ética em Serviço Social. CRESS 10ª Região.

DELGADO Guilherme; SCHWARZER, Helmut. "Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil". In: Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. (Orgs.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a Previdência Rural nos anos 90, Brasília: IPEA, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e Desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social** - Módulo 03 - Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais-Fundação Universidade de Brasília-CEAD-NED-CFESS-ABEPSS. 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Serviço Social na Contemporaneidade-Trabalho e Formação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades**: entre Territórios de Vida e Territórios Vividos. São Paulo, Cortez, 2003.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINELLI, Maria Lucia (org.). **Pesquisa Qualitativa – um instigante desafio.** Série Núcleo de Pesquisa / NEPI/PUCSP. São Paulo: Veras, 1999.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da Questão Agrária no Brasil (Terra e poder**: o problema da terra na crise política). Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

_____. **A Sociedade vista do Abismo – Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Exclusão Social e a Nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **O Cativeiro da Terra**. Hucitec, 1986.

_____. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. In: **X Congresso Mundial da Associação Internacional de Sociologia Rural**. Rio de Janeiro: 2000. Material impresso.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos Direitos –** Crítica aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. A Política de Social no Contexto da Seguridade Social e do Welfare State: A particularidade da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, mar. 2004.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo (Org.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

POLÍTICA Nacional de Assistência Social. Res. CNAS 145, de 15 de out. 2004.

PRATES, Jane. Planejamento da Pesquisa Social. **Revista Temporalis** nº 7, Coleção ABEPPES.

_____. Polígrafo de Pesquisa / 2004. Mimeografado.

REIS, Carlos Nelson dos.Capitalismo, Direitos Sociais e Políticas Sociais no Brasil: Algumas Notas Exploratórias. In: FICKINGER, Hans-Georg. **Entre a Caridade, Solidariedade e Cidadania**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

RÜCKERT, Aldomar A. **A Trajetória da Terra:** ocupação e colonização do centro-norte do Rio Grande do Sul - 1827-1931. UPF, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHAAF, Alie Van Der. **Jeito de Mulher Rural:** a busca de direitos sociais e da igualdade de gênero no Rio Grande do Sul. UPF, 2001.

SCHNEIDER, Sérgio. **A Pluriatividade na Agricultura Familiar.** Séries Estudos Rurais. Porto Alegre. UFRGS.2003.

SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro E. A distribuição espacial da população rural brasileira economicamente ativa 1981/1995. In: **Revista Espaço e Geografia** - UNB - Brasília, 1999.

SOUSA, Regina Sueli de. Políticas Setoriais e por Segmento - Agrária. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social** - Módulo 03 - Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais - Fundação Universidade de Brasília-CEAD-NED-CFESS-ABEPSS. 2001.

SOUZA, Maria Luíza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras:** uma questão de análise. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 68, São Paulo: Cortez, 2001.

TEDESCO, João Carlos. **Agrodiversidade**, **agroecologia e agricultura familiar** – velhas e novas faces de um processo de desenvolvimento na região de passo Fundo pós anos 90. Editora Universitária. Passo Fundo. Co-edição EST Editora. Porto Alegre, 2006.

TEDESCO, João Carlos et al. **Agroindústrias**, **frigoríficos** e **cooperativismo**. EST Edições.

Porto Alegre, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2002.

_____. **O Subestimado Brasil Rural**. Disponível em: <http://www.usp.fea.br>. Acessado em: 13 jul. 2005.

VEIGA, José Eli da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

WANDERLEY, Maria Nazaré. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos sociedade e agricultura**. Out. 2000.

YASBECK, Maria Carmelita. Assistência Social Brasileira: Limites e Possibilidade na Transição do Milênio. **Cadernos ABONG,** s. 1, n. 30, nov. 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ÁLBUM DE FOTOGRAFIAS

Documento utilizado para subsídio nas Conferências de Assistência Social 2005

FOTO 10 – VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL

P.1 - CARACTERIZAR 10 SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL QUE MAIS SE DESTACAM NO MUNICÍPIO

ÁREA RURAL	ÁREA URBANA
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.
6.	6.
7.	7.
8.	8.
9.	9.

10.	10.

FOTO 11 – SERVIÇOS E BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

P.1 - LISTAR ATÉ 10 SERVIÇOS E/OU BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL QUE O MUNICÍPIO OFERECE

ÁREA RURAL	ÁREA URBANA
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
5.	5.
6.	6.
7.	7.
8.	8.
9.	9.
10.	10.

APÊNDICE B

ROTEIRO NORTEADOR DA ANÁLISE DOCUMENTAL

Verificar se:

1) Existem ações previstas no Plano Plurianual de Assistência Social do Município voltadas para a população rural.

2) Estas ações identificadas no PPA estão previstas na LOAS e SUAS.

3) Existem ações de outras políticas no PPA.

4) As ações identificadas no corpo do plano encontram-se contempladas nas planilhas orçamentárias e orçamento municipal.

5) As demandas identificadas no Plano e no Orçamento estão sendo atendidas através de projetos e programas da Assistência.

6) Existem tanto metas rurais como urbanas atendidas nos projetos e programas da política de assistência social.

APÊNDICE C

Cartilha para orientação da elaboração dos Planos plurianuais dos Municípios