

A POLÍTICA AGRÁRIA A LA BRASILEIRA: uma interseção entre política agrária e política de assistência social no Paraná

THE AGRARIAN POLICY IN A BRAZILIAN WAY: an intersection between agrarian policy and social assistance policy in Parana

Caroline Becher

Universidade Estadual de Londrina, Doutora em Serviço Social e Política Social, Londrina, PR,
karolbecher@hotmail.com

Jolinda de Moraes Alves

Universidade Estadual de Londrina, Docente no curso de Serviço Social e Política Social, Londrina PR,
jolinda@uel.br

Sandra Maria Almeida Cordeiro

Universidade Estadual de Londrina, Docente no curso de Serviço Social e Política Social, Londrina PR,
sandracordeiro@uel.br

Resumo

Os novos arranjos para o desenvolvimento da agricultura no Brasil, em particular para a agricultura familiar, derivam de ajustes neoliberais efetivados por um conjunto de políticas emergenciais compensatórias, no bojo de contrarreformas em desenvolvimento a partir dos anos 90. O artigo tem como objetivo apresentar a interseção entre a Política de Assistência Social e o fenômeno da pobreza no território rural, analisando o Programa Renda Agricultor Familiar, como estratégia do Programa Família Paranaense, com recorte para famílias em situação de vulnerabilidade social residentes no campo. As contingências sociais e históricas desse novo padrão de políticas públicas, a partir da Constituição Brasileira de 1988, apresentam compromissos e agenda política que embasam e promovem a metamorfose da Política Agrária em Política Social no Brasil. Os resultados demonstram como essa metamorfose pode ser observada na execução de programas sociais derivados das respectivas políticas, que possuem a tendência em delegar para a política de Assistência Social a resolução de fenômenos sociais altamente complexos, estruturais de um modelo de agricultura baseado, historicamente, em grandes *plantations*, culminante do projeto modernizante da agricultura brasileira

Palavras-chave: Política Agrária. Políticas Sociais. Agricultura Familiar. Programa Família Paranaense. Território Rural.

Abstract

The new arrangements to the development of agriculture in Brazil, in particular for family farming, derives of neoliberal adjustments made effective by a compensatory emergency policy set in the midst of the counter-reforms under development since 1990. The article aims to present the intersection between the Social Assistance Policy and the phenomenon of poverty in rural territory, analyzing the Family Farmer Income Program,

as a strategy of the Paraná Family Program, with a focus on socially vulnerable families living in rural areas. The social and historical contingences of the new pattern of public policies, from the Brazilian Constitution of 1988, presents commitments and political agenda that support and promote the metamorphosis of Agrarian Policy into Social Policy in Brazil. The results demonstrate how this metamorphosis can be observed in the execution of social programs derived from the respective policies, which tend to delegate to the Social Assistance policy the resolution of highly complex social phenomena, structural of an agricultural model historically based on big plantations, the culmination of the modernizing project of Brazilian agriculture.

Key words: Agrarian policy. Social Policies. Familiar farming. Programa Família Paranaense. Rural territory.

Introdução

Este artigo apresenta uma discussão sobre o modelo Paranaense de proteção social rural, evidenciando a secundarização da expressão "processos sociais agrários", tão trabalhada e defendida pelos teóricos do paradigma da questão agrária no Brasil¹, enquanto base analítica para explicar a realidade objetiva do campo. Problematisa as Políticas Públicas e os programas de "desenvolvimento rural" que servem como falseamento dos sentidos das reais relações sociais, apontando micro dimensões, como o trabalho com famílias, indivíduos, espaços locais, territoriais, que reforçam a ideologia de fragmentação contida no ideário neoliberal. O recorte histórico trata do período recente, a partir da segunda metade do século XX, mais especificamente da aprovação e implantação da constituição federal de 1988, no contexto de abertura política pós-golpe (ou ditadura) militar. Focaliza a abordagem das políticas sociais destinadas aos territórios rurais, cuja implementação requer conhecer as características do modo de vida dos camponeses, visando ao desenvolvimento rural em todos os seus sentidos: político, econômico e social.

Os procedimentos metodológicos adotados são a pesquisa documental e bibliográfica, e a coleta e análise de dados secundários Instituto Brasileiro de Geografia

¹ Bernardo Mançano Fernandes (2006), Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2002; 2001; 2004), dentre outros; Guilherme C. Delgado (2005) e João Pedro Stédile (1997; 2010). Consideraremos ainda as preposições dos sociólogos Zander Soares Navarro (2001) e José de Souza Martins (1983; 2010), dos economistas Antonio César Ortega e Emanuel Márcio Nunes (2004) e Evitch Chayanov (1974) e Teodor Shanin (1980), consideraremos ainda as reflexões da geógrafa Beatriz Maria Soares Pontes (2005) e do geógrafo Jorge Munir Felício (2006; 2011) (VIEIRA, 2012)

Estatística (IBGE,) o censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Instituto de Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Banco Mundial e FAO.

O artigo explica a lógica neoliberal que permeia as políticas públicas para a população do campo no Brasil e, tem como objetivo apresentar a interseção entre a Política de Assistência Social e o fenômeno da pobreza no território rural, analisando o Programa Renda Agricultor Familiar, como estratégia do Programa Família Paranaense, com recorte para famílias em situação de vulnerabilidade social residentes no campo. Ao analisar, no âmbito da Política de Assistência Social, o alcance da proteção básica por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) demonstra que existe uma desproteção social para a população que reside nos territórios rurais do estado do Paraná.

Quanto à estrutura, o artigo se inicia definindo o território rural no Brasil e apresenta dois eixos principais de discussão. O primeiro busca demonstrar que os direcionamentos das Políticas Públicas para a agricultura familiar seguiram uma lógica neoliberal, ocasionando aproximações entre temas agrários e sociais, reproduzindo o discurso de reduzir a pobreza, tendo como principais fontes documentais: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF - 1996); o Relatório do Banco Mundial, “ Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma estratégia integrada (2001); Novo Retrato da Agricultura Familiar O Brasil Redescoberto” (FAO - 2000); Atlas da Exclusão Social no Brasil (POCHMANN, 2003).O segundo, apresenta as contingências históricas sobre o surgimento de políticas e programas sociais no Brasil evidenciando o PRONAF em nível federal e, em específico, o Programa Renda Agricultor Familiar para o território rural no estado do Paraná, demonstrando que sua implementação se dá no âmbito da Política de Assistência Social e que, portanto, está ligado a esta política. São analisados os dados do CENSO SUAS (2019) procurando demonstrar o alcance da proteção social na sua relação entre territórios urbanos e rurais. Os resultados demonstram que a população do campo se encontra desprotegida pela secundarização dos processos sociais agrários, que resultou no empobrecimento da população do campo, gerou a ausência das condições de reprodução social e econômica, colocando o social em esfera principal junto com a economia e a política em detrimento de uma política agrária eficaz.

Território Rural e as Políticas Sociais

Compreender o território rural, para além da localização geográfica e de um setor da economia exclusivamente agrícola, significa considerar as relações sociais, políticas e econômicas que se estabelecem no campo entre os camponeses e seu ambiente de sobrevivência:

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo. (SCHNEIDER, 2004, p. 99).

O território constitui-se como o lugar em que se materializam todas as ações, poderes, fraquezas, forças, paixões, enfim, o contexto espacial em que a história do homem se realiza a partir das manifestações de sua existência, o que traz a Geografia como a disciplina capaz de mostrar os dramas do mundo, da nação, do lugar (SANTOS, 1997). A concepção de espaço desconsiderando a ação humana sobre a natureza é criticada por uma vertente da Geografia, denominada geografia crítica. Essa vertente está fundamentada no materialismo histórico-dialético, o qual introduz o pensamento geográfico no centro do pensamento social, a fim de promover mudanças no pensamento e nos estudos geográficos.

A geografia crítica reconhece o espaço como socialmente construído, sob determinações capitalistas, e o espaço passa a ser estudado enquanto lócus da acumulação do capital. Portanto, a sociedade é o campo da “compreensão dos efeitos do tempo e mudanças (processos) e especifica as noções de formas, função e estrutura, elementos fundamentais para a compreensão da produção do espaço” (SANTOS, 1997, p. 67).

Todavia, espaço e território não são sinônimos, são conceitos diferentes e assumem distintos significados de acordo com cada abordagem e concepção. Robert Sack (1986, p.4) conceitua território “como resultado de uma construção social, e seus limites se alteram de acordo com as estratégias de apropriação, controle e delimitação do espaço, vincula o território do homem com a terra”.

A materialização da vida, que se organiza no território, baseia-se na sociedade, na natureza, no tempo, na totalidade, no modo de produção, na formação econômica e social,

na técnica e na divisão do trabalho, ou seja, o espaço concreto da atividade humana, a condição existencial do cotidiano. Não obstante, os indivíduos são constituintes dos cenários sociais em que passam suas vidas. Assim, a categoria de análise deixa de ser o território em si – espaço natural - e passa a ser o território usado – o espaço social –, justamente por ser o “fundamento do trabalho, o lugar da residência, as trocas materiais e espirituais e do exercício da vida, da política” (SANTOS, 1997, p.76).

Nesse sentido, para Milton Santos, o território envolve relações sociais e baseia-se nas seguintes categorias de análise: sociedade, natureza, tempo, totalidade, modo de produção, formação econômica e social, técnica e divisão do trabalho, ou seja, o espaço concreto da atividade humana, a condição existencial do dia a dia. A territorialidade está em nossas ações de todos os dias, nas nossas relações sociais vividas de forma cotidiana, tramadas no trabalho, na comunidade, na rua, no banco, na escola, entre o público e o privado, no campo e na cidade. Corresponde às condições dos processos sociais (relações existenciais ou produtivas), bem como ao resultado desses processos. A apropriação de uma porção do espaço, a forma como as pessoas utilizam a terra e como elas próprias se organizam, com todas as suas dimensões de sociabilidade, pressupõe o exercício do poder que se manifesta nos atores sociais a partir dos seus interesses e que irão definir e redefinir suas territorialidades. Isso faz com que as territorialidades sejam estabelecidas de forma intencional.

Portanto, o território será definido através da dimensão política antes de qualquer coisa conforme justifica Raffestin (1993), quando considera a população como a origem do poder; o território o fundamenta e os recursos são os seus instrumentos – elencados por ele como os trunfos de poder. A produção das desigualdades resulta em vulnerabilidade que, definida como um risco social, caracteriza-se pela precariedade (ou ausência) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestruturas provocando, desse modo, a desproteção social das comunidades mais carentes.

Nesse panorama, o conhecimento e a valorização do território são fundamentais para se pensar na implantação e na efetivação de políticas públicas de proteção à população rural. A definição equivocada de território pode resultar na elaboração de uma política geral que não atenda às necessidades reais da população em um determinado território. O lugar é o campo expressivo das singularidades do território, apresenta-se na forma dos fatos, dos problemas isolados e a demanda institucional do território no campo

individual, familiar, grupal e ou coletivo é o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se. É também processo de identificação, relações de identidade, cooperação, vizinhança, a intimidade. É nele (lugar) que se localiza a grandeza da sociabilidade.

A territorialidade, por sua vez, está relacionada às relações sociais vividas de forma cotidiana, tramadas no trabalho, na comunidade, na rua, no banco, na escola, entre o público e o privado, no campo e na cidade, corresponde às condições dos processos sociais (relações existenciais ou produtivas), bem como ao resultado desses processos. A territorialidade é a condição social para o aprimoramento da racionalidade, memória, cultura, reflexão, opinião, bom senso, autonomia, ou seja, propicia, em sua organização estrutural e política, condições para que a sociedade exercite a coletividade e sua humanidade – conflitualidade entre atores sociais em seus diferentes interesses, algo que se estabelece em sua trajetória (ações, atitudes) para que se possa enfrentar a vivência. Para Saquet (2015), sociedade/espaco/tempo/natureza/território são indissociáveis.

[...] entendemos a territorialidade em **quatro níveis correlatos**: a) como relações sociais, identidades, diferenças, redes, malhas, nós, desigualdades e conflitualidades; b) como apropriações do espaço geográfico, concreta e simbolicamente, implicando dominações e delimitações precisas ou não; c) como comportamentos, objetivos, metas, desejos e necessidades e, por fim, d) como práticas espaciotemporais, pluridimensionais, efetivadas nas relações sociedade-natureza, ou seja, relações sociais dos homens entre si (de poder) e com a natureza exterior por meio dos mediadores materiais (técnicas, tecnologias, instrumentos, máquinas...) e imateriais (conhecimentos, saberes, ideologias...). a territorialidade é processual e relacional ao mesmo tempo. (SAQUET, 2015, p. 107-108).

A produção das desigualdades tem sido especificada nas políticas sociais como “vulnerabilidades”, definidas como risco social caracterizado pela precariedade (ou ausência) de serviços coletivos e de investimentos públicos em infraestruturas, que, desse modo, provocam a desproteção social de algumas estratificações de trabalhadores.

Nesse panorama, o conhecimento e a valorização do território são fundamentais para se pensar na implantação e efetivação de políticas públicas de proteção social à população do campo.

A abordagem territorial rural torna-se, assim, uma concepção mais adequada para as políticas públicas voltadas para a população que vive no campo, compreendendo que, além da análise da fração espacial em que a política será implementada, é importante estabelecer a relação entre as reais necessidades do perfil social a que elas são destinadas. O território rural, alvo da política agrária, é permeado por redes, conexões, movimentos,

fluidez, enfim, toda uma dinâmica de relações humanas em suas variadas dimensões que precisam ser levadas em consideração.

Desvendando as relações entre temas agrários, agrícolas e sociais – compreendendo o PRONAF

Desvendar as relações entre políticas agrárias, políticas agrícolas e políticas sociais faz-se necessário para compreender, historicamente, as metamorfoses pelas quais passou a reforma agrária à brasileira (LUSTOSA, 2012), gerando o empobrecimento da população do campo e se transmutando em programas de características assistencialistas, descaracterizando a natureza compensatória das políticas sociais².

Os novos arranjos ao desenvolvimento da agricultura no Brasil, em particular para a agricultura familiar, derivam de ajustes neoliberais, efetivados por um conjunto de políticas emergenciais compensatórias ou contrarreformas³, não somente no Brasil, mas na maioria das sociedades capitalistas centrais e em economias em desenvolvimento a partir dos anos de 1990, decorre de um “novo padrão de políticas calcado na ideia de “segurança e distributivismo social” (LUSTOSA, 2012, p. 221).

Os anos 90 trouxeram a emergência de uma agenda mundial do combate à fome, que fomentou, na América do Norte, Europa Ocidental e também na América Latina, discussões sobre as redefinições da função da agricultura, produção agrícola e, sobretudo, da função social da pequena agricultura familiar.

Os impactos diretos dessas contrarreformas culminam em uma transformação da reforma agrária em política social e suas expressões no campo da produção e da reprodução social dos segmentos envolvidos. Graziano da Silva (1996, p.129) aponta para um novo padrão de reforma agrária e considera que existem contradições no tocante a políticas públicas para a agricultura familiar e patronal: “para o setor capitalista destinam-

² As Políticas Sociais são políticas públicas de caráter compensatório, destinadas aos segmentos populacionais de menor renda e também em situação de pobreza, conquistadas pela luta dos trabalhadores ao acesso aos direitos de sobrevivência no modo de produção capitalista. São respostas qualificadas do Estado capitalista visando a desenvolvimento econômico, eliminação da pobreza, redução da desigualdade e redistribuição da riqueza socialmente produzida. Para aprofundamento, ver [Behring e Boschetti](#) (2011)

³ É mais comum a utilização do termo “reforma do Estado”, que deve ser analisada como parte de um processo histórico e conjuntural de crise do capital nos anos 1970, reestruturação produtiva, mundialização do capital e redução do papel do Estado. Nesse sentido, não se trata de uma reforma, mas de uma contrarreforma conforme explicam Behring e Boschetti (2011) indicando uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo redistributivo de viés socialdemocrata, sendo submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e sua direção sócio-histórica.

se as políticas agrícolas e para a pequena produção a reforma agrária deve ter um cunho social”. Desse modo, as políticas agrárias se aproximaram cada vez mais das políticas sociais, a partir da criação de diversos programas para um perfil social de agricultor específico, como é o caso de dois programas que merecem destaque no Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa nacional de Alimentação Escolar (PAA) ligados à Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Essa reorganização da lógica das atividades produtivas da forma familiar de produção, altera a lógica dos processos de trabalho, redefinindo, portanto, o caráter social e modificando as relações sociais de reprodução.

Compreendemos a “reprodução social” a partir das contribuições de Lessa (1999), sob influência de Lukács, como: “um rico, contraditório e complexo processo que, fundada pelo trabalho, termina dando origem à relação entre os homens que não se limitam ao trabalho enquanto tal (LESSA, 1999, p.25-26).

A propósito, o autor contribui para entendermos os significados da dinâmica agrária ao ampliar a compreensão da categoria “trabalho” como chave teórica do entendimento das relações sociais de produção e de seus desdobramentos para a esfera da reprodução, em que as relações de poder remetem à formação de outros complexos sociais, como o Estado, a Política e o Direito. A esfera do Estado e das políticas públicas apontadas pelo autor contribuíram para a interpretação da realidade da agricultura familiar.

O cenário econômico da década de 80, aliado às pressões dos movimentos sociais, entidades de classe vinculadas à agricultura e a agentes políticos, contribuiu para que se fizessem alterações nas políticas governamentais, abrindo espaço para a agricultura familiar. A própria Constituição Federal de 1988 é uma materialização desses movimentos. Entretanto, é importante destacar que o ordenamento de políticas públicas seguiu a lógica neoliberal, já no início dos anos 90, fazendo com que os movimentos sociais fossem sugados pelos interesses reais neoliberais, promovendo o enfraquecimento das lutas sociais pelo acesso à terra e da compreensão desse acesso como direito garantido à população do campo.

Os trabalhadores rurais lutaram pelo acesso e pela permanência na terra em todo o território brasileiro. Nesses enfrentamentos foram vítimas de um processo sistemático de violação de seus direitos. Ameaças, expulsões, assassinatos seletivos, chacinas e

massacres foram formas de “violência praticadas pelo poder público e privado contra os trabalhadores rurais com o objetivo de impedir a democratização do acesso à terra e a territorialização dos movimentos sociais do campo em todo o território nacional” (AFONSO, 2011, p.209).

É importante destacar, dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, como resposta dada às reivindicações dos movimentos sociais. O discurso governamental à época pautava-se na defesa, reconhecimento e legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que, até então, era designada como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. Originalmente, o PRONAF deveria se orientar pela melhoria das condições de vida dos agricultores.

A despeito das intenções sociais oferecidas, o PRONAF partiu de pressupostos que desprezaram a construção histórica da estrutura agrária brasileira, ignorando o conceito de campesinato, substituindo-o pela denominação agricultor familiar. Ao criar o conceito de agricultor familiar, o Estado colocou no mesmo patamar os diversos perfis sociais que coexistem no campo, criando uma categoria fictícia, distante da realidade e das peculiaridades dos supostos beneficiários. A partir de uma análise crítica daquele contexto histórico, podemos afirmar que o governo buscava, através do PRONAF, um meio legal para continuar investindo em grande escala na produção de *commodities*⁴, enquadrando uma parcela dos agricultores com poder aquisitivo maior, proporcionando-lhes o acesso ao crédito rural e deixando a parcela empobrecida que vive no campo na dependência cada vez mais de políticas sociais.

À medida que o campo se “modernizava” através de fortes investimentos de crédito rural⁵, o atraso (atribuído ao camponês) deveria ser expurgado. O campo não era mais lugar para amadores, frase comumente utilizada entre as décadas de 1980 e 1990,

⁴ O modelo produtivo adotado desde a revolução verde, pautado na produtividade e, posteriormente, na exportação de commodities, marginalizou uma grande parte dos sujeitos do campo (DELGADO, 2012).

⁵ Aquino e Schneider (2015) relatam que, até o ano de 1990, não existia nem um conceito próprio de agricultura familiar, não possuindo nenhuma diferenciação dos grandes e médios produtores. Quando se fazia necessária a aquisição de algum crédito, todos tinham que disputar de igual para igual com as demais categorias, ficando evidente o resultado desastroso da não diferenciação.

exemplificava uma conjuntura sociopolítica em que se ampliava a concentração de renda e de terra no campo, aumentando drasticamente as desigualdades sociais (AQUINO, SCHNEIDER, 2015).

A partir de 2002, surge no Brasil um conjunto de reorientações nos padrões de desenvolvimento agrário, decorrentes das políticas neoliberais, executadas no final dos anos 80, substituindo o “Consenso de Washington” por um novo pacto “Pós-consenso de Washington” (LUSTOSA, 2012)

Inicia-se, assim, múltiplas relações entre Estado, mercado e sociedade, financiadas pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Esses acordos obrigam os países a fazer um conjunto de contrarreformas nas políticas públicas, tendo como proposição central profundas rupturas na concepção de desenvolvimento até então vigente e incorporando novas estratégias, as quais consideravam os progressos econômicos e sociais como inseparáveis.

Ao analisarmos o Relatório do Banco Mundial, “Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma estratégia integrada (2001)”, observamos que consiste em uma estratégia para a redução da pobreza rural em cinco vias (BANCO MUNDIAL, 2001, p.11-16), a saber: Intensificação da agricultura no setor de pequenas propriedades rurais; Agricultura comercial mais dinâmica; Estimular o crescimento do setor rural não-agrícola (RNA); Migração de jovens; Oferecer uma rede de segurança para as pessoas “aprimionadas” na pobreza.

Tais vias estratégicas demonstram que a pequena agricultura (aquela que produz alimentos) é apontada como um ramo especial, um setor que possuía papel fundamental no combate à pobreza nos territórios rurais. Sua relevância é justificada no Brasil, pelos altos índices de desigualdades sociais em decorrência de concentração de terras e riquezas em grandes latifúndios, sistema de produção agrícola voltado a *plantations* e que degradam não somente o solo (natureza), mas também tornam tóxicas as relações de trabalho e condições de vida no campo.

Esse modelo neoliberal adotado no Brasil surge com o propósito de investir em diversas áreas, como educação, saúde, assistência social, por meio de reformas políticas, contudo, estabelecendo uma regra rígida e intencional: não mexer no padrão fundiário e distribuição de terras.

Lustosa (2012) faz um questionamento importante, “mas qual é a relação entre essas estratégias e o debate de revalorização da agricultura familiar nos moldes do “Novo Rural Brasileiro?” A autora explica que, sob influências de organizações internacionais, o Estado brasileiro ignora a grande concentração de terras e riquezas enquanto processo do empobrecimento no campo e passa a considerar a agricultura familiar como categoria essencial na produção de alimentos para toda a população brasileira.

Essa ideia pode ser visualizada em diversas organizações mundiais, como, por exemplo, documentos oficiais e relatórios de cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), com destaque para o documento “Novo Retrato da Agricultura Familiar O Brasil Redescoberto” (2000), que discorre sobre a potencialidade da agricultura familiar:

O maior mérito deste trabalho, sem dúvida, é demonstrar o enorme e pouco conhecido potencial de pujança da agricultura familiar brasileira. O estudo sugere uma mudança de paradigma cultural no que diz respeito ao meio rural, o avesso da tradição rural brasileira fundada no grande latifúndio, e exhibe a existência de um novo e poderoso eixo de desenvolvimentista para o País. (FAO, 2000, p.02)

Em 2001, sob a égide das concepções e dos relatórios do Banco Mundial sobre as condições de pobreza e sua redução, Luiz Inácio Lula da Silva propõe, em seu projeto de governo, uma ruptura com o modelo macroeconômico neoliberal (seguido por Collor e FHC), prometendo efetivar mudanças radicais em relação às políticas públicas. O setor social passaria a ser o eixo do desenvolvimento, devendo incidir especialmente sobre alguns fatores estruturais importantes, como apropriação e distribuição de renda e riqueza, relações entre a terra e o capital, relações de trabalho, integração entre sistemas produtivos. Essa reestruturação prometia algo audacioso como eliminar as mazelas conservadoras, patrimonialistas, clientelistas e oligárquicas, heranças históricas do sistema econômico, social e político brasileiro.

Desenha-se um “novo modelo de desenvolvimento alternativo”, pautado por três eixos estruturantes: o social, o democrático e o nacional (LUSTOSA, 2012), típica característica de uma matriz social-democrata, que possui características de proteção social ampliada com políticas focalizadas tendo como objetivo a preservação do capitalismo. É nesse contexto que surgem os termos “inclusão social” e “redistribuição da renda” considerados capazes de ampliar o atendimento a direitos fundamentais da cidadania:

Nessas postulações, a “reforma agrária”, além de fazer parte desse “pacote” de reformas, passa a integrar a agenda programática das políticas sociais (...) O governo, em sintonia com as agências internacionais já citadas, o social sai na frente dessa recomposição burocrático-formal, combinado a outros elementos como: padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza, como as relações de propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração do sistema produtivo, o caráter do Estado. (LUSTOSA, 2012, p. 227).

Cabe lembrar que as organizações mundiais, em especial, as agências de financiamento, acusavam os países latino-americanos de preocupar-se pouco com as questões redistributivas de renda, destacando que o crescimento econômico não deu conta de diminuir a pobreza e as acentuadas desigualdades, principalmente nas áreas rurais. Desse modo, Draibe⁶ (1996) faz uma análise sobre as novas tendências das políticas sociais no que se refere à sua inclusão no rol da reforma agrária, trazendo reflexos para os programas de proteção social e as políticas sociais, colocando em evidência a capacidade de redução das desigualdades previstas pelo governo a partir das políticas sociais.

O “pós-consenso de Washington” elucida estratégias que alteram as concepções das políticas sociais a partir de 2002, invertendo as posições hierárquicas entre as políticas econômicas e sociais, reafirmando uma espécie de “revisionismo” do programa neoliberal para preservar seus pilares centrais: privatização, descentralização e focalização.

Aparece nesse contexto, um modelo híbrido, tangenciado pela discussão de diversidades, multissetorialidades, centralidade no consumo e garantia de mínimos sociais pela distribuição de produção e benefícios sociais destinados ao combate à pobreza e à fome (LUSTOSA, 2012).

Entretanto, essas políticas não assumem o compromisso de resolver a crise ou as contradições entre a produção e o consumo, tampouco figuram como ideias revolucionárias. No âmbito rural, o ideário do consumo camuflado na ideia de equidade econômica culmina em uma falsa sensação de os camponeses estarem igualmente consumindo tudo que o mercado oferece através da ampliação de políticas públicas, cuja retórica de garantia de equidade, no dizer de Draibe,

⁶ Há inúmeras críticas do ponto de vista da perspectiva teórico-crítica em relação às formulações dessa autora, mas é preciso reconhecer a importância da relação estabelecida entre reforma agrária e política social, na concepção da autora, quando discorre sobre uma análise das políticas sociais no governo FHC (governo que vai até 2003).

Supõe políticas capazes de trazê-los à posição de sujeitos econômicos, aumentando sua produtividade e reforçando sua precária ou nula proteção social donde a suposta redução da pobreza, nesse padrão de desenvolvimento, inclui distribuição de produtos alimentares, como cestas básicas, e vales de naturezas diversas, em dinheiro, e nos benefícios da previdência social. Essas ações reorientam o papel de tutela do Estado, que age no intuito de negar as contradições inerentes ao sistema, priorizando a ideologia da “colaboração” e a “harmonia” entre as classes. (DRAIBE, 1996, p.8).

No setor agrário, de acordo com o as exigências do Banco Mundial e das agências financiadoras, permanecia uma estrutura agrária altamente concentrada, tendo como justificativa as relações de produção agrícola e aumentos dos índices do Produto Interno Bruto (PIB) que as grandes *plantations* traziam. Essa relação histórica entre os governos e as elites brasileiras permitem conservar velhos padrões estruturais preservando intacta a hierarquia social e econômica excludente, expressa no Atlas da Exclusão Social no Brasil “como é possível um país com mais de 177 milhões de habitantes possuir apenas cinco mil famílias portadoras de um estoque de riqueza equivalente a 2/5 de todo o fluxo da renda gerado pelo país no período de um ano?” (POCHMANN, 2003, p.31).

As tendências das políticas públicas para os territórios rurais, incapacitadas de resolver questões estruturais do ponto de vista da produção dos diversos segmentos sociais ali presentes, aponta como única alternativa aos camponeses a “inclusão social”.

Proteção social paranaense – com foco nos territórios rurais

A proteção social no Estado do Paraná está a cargo da SEJUF – Secretaria da Justiça, Família e Trabalho, por meio do Programa Família Paranaense, desde 2013. Instituído por Lei⁷, o Programa é destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais, tais como: assistência social, habitação, segurança pública, agricultura e abastecimento, trabalho, saúde, educação, ciência e tecnologia, esporte e lazer, cultura, segurança alimentar e nutricional, infraestrutura, meio ambiente e direitos humanos. Cabe à Política de Assistência Social estadual identificar os dados referentes à população que vive no campo e determinar o índice de vulnerabilidade das famílias que são atendidas por equipes volantes dos CRAS.

⁷ N° 17734 de 29 de Outubro de 2013. Cria o Programa família Paranaense. Disponível em: http://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/familia_paranaense/legislacao/Lei-17734-alterada-2017.pdf

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS 8.742/1993, alterada pela lei nº 12.435/2011 é resultante do processo de consolidação do marco regulatório da proteção social brasileira na Constituição de 1988, artigo 194º, que elege a assistência social como parte do tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social (VIUDES, 2016). A LOAS estabelece os princípios e diretrizes para o Sistema Único em todo Território Nacional.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, instituído pela Lei 12.435/2011, dispõe sobre a organização do setor e regulamenta o Sistema Único responsável por romper com a lógica tradicional do assistencialismo e fragmentação de ações, promovendo o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial.

Ao se tornar uma política pública, a assistência social passa por uma mudança organizacional visando atender às demandas de proteção social, a partir do conhecimento das desigualdades sociais e que geram os quadros de desproteção e risco social com características diferenciadas de violação dos direitos, em cada território (FRITZEN, 2014). Trata-se da vigilância socioassistencial que tem a função de analisar a realidade dos territórios, seus índices de desproteções, os recursos territoriais e os níveis de acesso aos serviços públicos da assistência social e demais políticas (BRASIL, 2004).

Instituído pela Secretaria Nacional de Assistência Social e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação em 2007, o CENSO SUAS⁸ é uma ferramenta da Vigilância Socioassistencial, cujo objetivo é o monitoramento da política nacional de assistência social e cumprir seus objetivos. Por meio dos dados colhidos são gerados indicadores de monitoramento, que compõem o conglomerado de informações que balizam os processos de gestão, negociação e pactuação da partilha de recursos e a criação de compromissos para a melhoria da oferta de serviços.

Após a instituição do Censo, a Assistência Social brasileira obteve avanço no seu processo de tomada de decisão, viabilizando a expansão da rede e gerando aumento de cobertura dos serviços socioassistenciais, voltados para população em situação de vulnerabilidade e risco social no Brasil. Também foi possível, por meio dos indicadores e das metas de desenvolvimento dos CRAS, apurados com base no Censo, retroalimentar ações e projetos de assistência social nos municípios brasileiros; instituir processos gradativos de adequação dos

⁸ Constituído por 16 formulários eletrônicos, organizados em blocos temáticos, que buscam conhecer as características da gestão, do controle social, da estrutura física, dos recursos humanos, dos serviços ofertados e do público atendido, o CENSO SUAS tem potencial de coletar dados atualizados anualmente que retratam a realidade dos municípios brasileiros na gestão do Sistema Único de Assistência Social.

serviços às normativas estabelecidas; e instituir processos de planejamento para melhoria da gestão do Suas e do controle social, por parte de todos os entes federados. (JANNUZZI, 2010, p.10).

Diante da magnitude da abrangência do CENSO SUAS e da riqueza de micro dados que a compõem, optamos, neste artigo, por utilizar essa ferramenta para demonstrar o alcance da proteção social para a população rural em nível de proteção social básica. Considerando o amplo questionário do formulário do CRAS no CENSO SUAS, elencam quatro questões que podem dispor de dados para analisar essa proteção: 29, 30,31 e 32, que passamos a expor no quadro 2.

QUADRO 2 – Questões Censo Suas (2019)

Questão 0.1: Localização <input type="checkbox"/> Urbano Central <input type="checkbox"/> Urbano Periférico <input type="checkbox"/> Rural
Questão 0.10: UF
Questão 29: Este CRAS possui equipe técnica adicional (além do número previsto pela NOB-RH/SUAS) específica para deslocamento visando ao atendimento à população em territórios extensos e áreas isoladas? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Questão 30: Normalmente, com que frequência a equipe volante se desloca para realizar atendimento nessas áreas/comunidades? <input type="checkbox"/> 4 ou mais dias por semana <input type="checkbox"/> 3 dias por semana <input type="checkbox"/> 2 dias por semana <input type="checkbox"/> 1 dia por semana <input type="checkbox"/> Quinzenalmente <input type="checkbox"/> Uma vez por mês, ou menos
Questão 31: O(s) território(s) atendido(s) por esta equipe volante estão localizados em: <input type="checkbox"/> Áreas rurais <input type="checkbox"/> Áreas urbanas <input type="checkbox"/> Em ambas
Questão 32: Quais os públicos atendidos pela equipe volante? <input type="checkbox"/> Comunidades Rurais <input type="checkbox"/> Povos Indígenas <input type="checkbox"/> Comunidade quilombola <input type="checkbox"/> Comunidade ribeirinha <input type="checkbox"/> Povos ciganos <input type="checkbox"/> Povos de matriz africana e de terreiro <input type="checkbox"/> Assentamentos <input type="checkbox"/> Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família <input type="checkbox"/> Famílias beneficiárias do BPC <input type="checkbox"/> Famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família <input type="checkbox"/> Famílias com pessoas com deficiência <input type="checkbox"/> Outros. Quais?

Fonte: Censo Suas (2019).

A compilação dos dados em âmbito nacional demonstrou que, de um total de 8357 CRAS existentes no Brasil, 4496 estão localizados em áreas centrais e urbanas, 3526 em áreas urbanas periféricas e apenas 335 equipamentos localizados em áreas rurais. Os dados nacionais apresentam que há uma concentração dos equipamentos de CRAS nas áreas urbanas e centrais, o que nos diz que as áreas rurais, que é característica de inúmeras regiões paranaenses, não possuem estrutura física instalada nesses territórios vulneráveis.

A questão “q29” demonstra que, do total de equipamentos, apenas 1304 apresentam equipe adicional para atendimentos à população em territórios extensos e áreas isoladas, o que, preliminarmente, faz-nos inferir que há uma desproteção social para essas famílias em situação de vulnerabilidade social. É importante sinalizar que as equipes

ditas “volantes” atendem majoritariamente a áreas rurais, o que reforça ainda mais a ideia defendida de desproteção social.

No que se refere aos públicos atendidos pela equipe volante, os dados demonstram que, quando existe equipe volante, ela atende majoritariamente as áreas rurais, pois 1211 CRAS responderam que comunidades rurais são consideradas público principal. Há também uma subdivisão entre povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, povos de matriz africana e assentados da reforma agrária.

A partir dos dados do Censo SUAS de 2019, há evidências quanto ao déficit de equipamentos de garantia de direitos sociais localizados em território rural. Vejamos alguns exemplos: a) localizações (coordenadas geográficas); b) quantidade de equipamentos e equipes que atendem o território rural em nível de proteção social básica. Essas questões levam a pensar em novas estratégias de gestão para atender essa população rural em vulnerabilidade social, sobretudo em regiões que apresentam, segundo o IBGE, alta concentração de população rural em municípios de pequeno porte, caso paranaense.

Segundo dados do IBGE (2010) e da Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos (2017), a proporção de domicílios pobres na região centro-sul é de 35,1% e, na região sudeste, de 31,8%, apresentando as maiores porcentagens do Estado, constatando que os municípios de pequeno porte e municípios com características rurais, como é o caso daqueles que compõem as regiões citadas, possuem alta concentração de pobreza.

A região sudeste apresenta uma das maiores porcentagens de população residente no rural do estado do Paraná, tendo um total de 38,92%, perdendo apenas para região de Laranjeiras do Sul, localizada no centro-oeste paranaense, cujo número chega a 46,02% (SEDS 2017).

Os índices de vulnerabilidade social das famílias presentes nos municípios que compõem essa região caracterizam-se por alta vulnerabilidade, sendo prioritários no atendimento ao combate à pobreza. Para tal, o Estado considera importante a transversalidade das diversas políticas sociais através de programas e projetos específicos para essa população do campo.

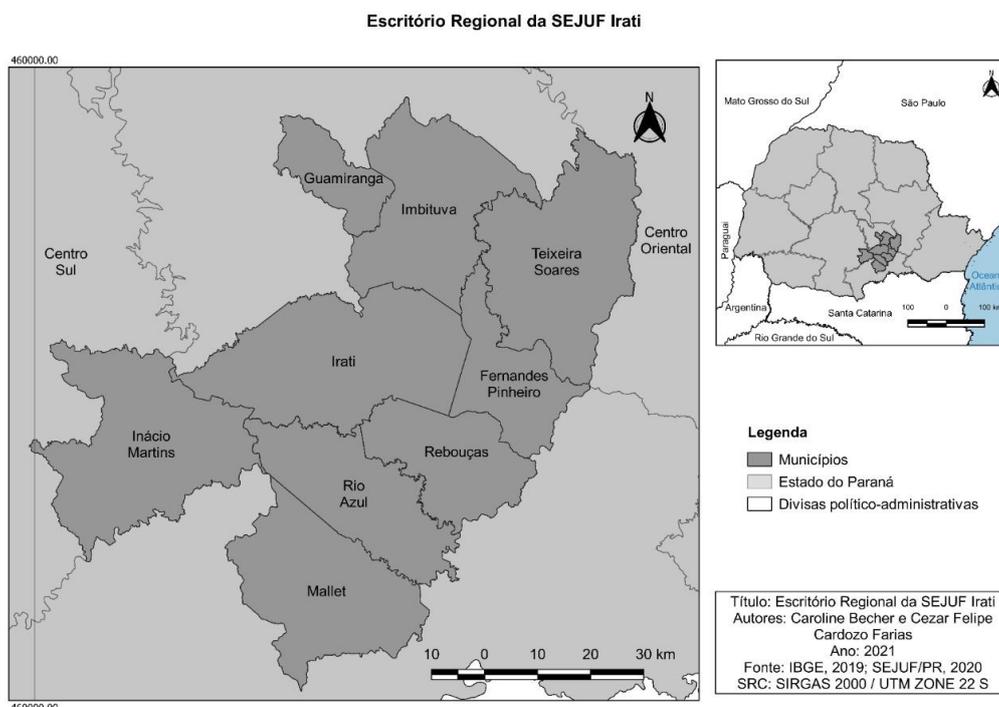
Há prevalência de pobreza em regiões rurais nos municípios das regiões sudeste, centro-sul, centro-oeste e norte-central paranaense que correspondem, respectivamente, à região administrativa da SEJUF de Irati, Guarapuava, Laranjeiras do Sul e Ivaiporã, razão pela qual o Estado, através de políticas públicas, necessita, não apenas apontar como

prioritárias, mas, sobretudo, lançar mão de um direcionamento de programas e projetos estratégicos para o combate à pobreza no território rural.

A situação de pobreza e/ou vulnerabilidades na realidade rural exigem, cada vez mais, programas de rendas mínimas de enfrentamento da pobreza, buscando respostas para persistentes desigualdades sociais materializadas no campo.

Destacamos para este artigo, a região sudeste, que possui alta concentração de pobreza em território rural. A região de Irati é composta pelos municípios de Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Irati, Mallet, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares, conforme o mapa1:

Mapa 1: Escritório regional da SEJUF Irati



Já o Quadro I nos apresenta uma distribuição de CRAS por município. Assim, em termos de proteção social básica⁹, segundo dados do escritório regional da SEJUF de Irati, a região possui 11 CRAS, dos quais apenas dois possuem equipes volantes, isto é, para atendimento a demandas específicas da área rural:

⁹ A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (2004) Disponível: <https://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Pol%c3%adtica-Nacional.pdf>.

Quadro 1: Distribuição de CRAS por município

URBANO	RURAL	EQUIPE VOLANTE
01 CRAS - Fernandes Pinheiro	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS – Guamiranga	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS – Imbituva	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS INÁCIO MARTINS	NÃO POSSUI	POSSUI EQUIPE VOLANTE
03 CRAS – Irati	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS – Mallet	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS – Rebouças	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS - Rio Azul	NÃO POSSUI	NÃO POSSUI
01 CRAS TEIXEIRA SOARES	NÃO POSSUI	POSSUI EQUIPE VOLANTE

Fonte: elaborado pela autora, 2020. Dados SEJUF, 2020.

Embora nem todos os municípios da região possuam equipes volantes, isto é, exclusivas para atendimento à população residente nas áreas rurais, essas equipes devem se organizar para atender toda a extensão territorial. Os municípios de Inácio Martins e Teixeira Soares contam com financiamento federal específico, por possuírem público especial de atendimento, que são os indígenas e assentados da reforma agrária, respectivamente. Essa realidade não é característica somente da região sudeste, pois apresenta-se no restante do Paraná e no Brasil. Previamente, sinalizamos para uma tendência nas políticas públicas em centralizar as ações/intervenções em fenômenos sociais e suas expressões para a realidade urbana.

Este artigo destaca um programa executado no estado do Paraná enquanto estratégia do enfrentamento à pobreza no campo para demonstrar o abismo entre os investimentos diretos em política agrícola (aquela que financia a agricultura modernizadora), representada pelo agronegócio e, a substituição das políticas agrárias por políticas sociais no Brasil.

Programa Renda Agricultor Familiar – um exemplo de substituição da política agrária pela política social no Paraná.

Entre as ações do programa Família Paranaense ¹⁰ criou-se um programa de transferência de renda chamado Programa Renda Agricultor Familiar. O Programa Família Paranaense, que articula secretarias e órgãos de Estado em parceria com os municípios, em regime de cooperação mútua e com participação das famílias, mediante a

¹⁰ No ano de 2021, o governo do Paraná altera o nome para Programa Nossa Gente Paraná, alterando a Lei Estadual 17.734/2013

oferta de serviços integrados, planejados de acordo com a necessidade de cada família (SEDS, 2017). Conta com uma plataforma de dados, interligado ao CadÚnico¹¹, que reúne informações específicas de cada município do Paraná. A partir desses dados, estabelecemos um descritivo dos índices para avaliar as condições gerais do estado, hierarquizando os municípios pelo resultado de seus indicadores sociais e selecionados para a implantação gradativa do programa Família Paranaense. A execução se dá por meio de ações estrategicamente programadas em termos estaduais, possibilitando realizar o acompanhamento individualizado e sistemático das famílias em situação de alta vulnerabilidade social, com oferta de ações e serviços intersetoriais, em cada município.

O Índice de Vulnerabilidade das Famílias (IVFPR) foi criado pela SEDS e IPARDES para orientar a seleção, inclusão e acompanhamento de famílias no Programa Família Paranaense. Consiste na mensuração de dados a partir do cadastro único para programas sociais – CadÚnico, desenvolvido para ser utilizado como uma ferramenta de apoio para a seleção de beneficiários dentro de municípios, indicando uma priorização das situações de pobreza extrema.

A proposta concentra-se em três objetivos, sendo:

1. Caracterizar a situação das famílias por meio de variáveis que representam algumas das dimensões envolvidas na ideia de vulnerabilidade;
2. Quantificar as famílias do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) em condições identificadas como de vulnerabilidade no Paraná, seus municípios e regiões;
3. Identificar graus de vulnerabilidade segundo suas diferentes dimensões, por municípios (SEDS, 2017, s/p)

O IVFPR é representado por 19 indicadores, distribuídos em quatro dimensões, sendo a primeira a adequação do domicílio; a segunda, o perfil e composição familiar; a seguinte, acesso ao trabalho e renda e a última, as condições de escolaridade. Esses indicadores são retirados de uma plataforma de dados que possui uma seção, na dimensão domicílio, que permite selecionar famílias por tipo: urbano ou rural. Em 2020, foram cadastradas 1.278.061 (um milhão, duzentos e setenta e oito mil e sessenta e uma) famílias com alguma vulnerabilidade social, muitas delas vivendo em território rural.

O Programa Renda Agricultor, exclusivo do estado do Paraná, compõe as estratégias do Programa Família Paranaense. Trata-se de um programa de transferência

¹¹ O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza (Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007).

de renda destinado a famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidades¹² que residem no campo e em municípios considerados prioritários no enfrentamento desses fenômenos sociais. Quanto aos beneficiários, conforme (BECHER; AMARAL JUNIOR, 2020), coexistem pelo menos três grupos de beneficiários do programa, a partir das condições concretas em que vivem: a) vulnerabilidade social multicausal, consiste em famílias que apresentam um relativo acúmulo de situações de vulnerabilidade que intensifica os problemas vivenciados e particulariza os desafios enfrentados pelos profissionais. b) vulnerabilidade social focalizada, agrupa aquelas famílias que embora estejam em situação de vulnerabilidade, geralmente possuem uma situação menor de agravamento. E c) vulnerabilidade social transitando para a inclusão produtiva, é formado por aquelas famílias que, embora tenham apresentado condições de vulnerabilidade, têm uma concentração quase exclusiva desse fenômeno na relação trabalho-renda. Geralmente, transitando para a inclusão produtiva, fazem da transferência de renda uma possibilidade de fomentar esse processo.

A partir da plataforma de dados do Família Paranaense, os profissionais conseguem selecionar famílias socialmente vulneráveis que residem no campo, pelo critério de corte de renda. A operacionalização ocorre por meio de um termo de cooperação entre o IDR –Paraná em parceria com as equipes dos CRAS em municípios considerados prioritários. Até o ano de 2021, o programa contemplou 5788 famílias beneficiárias, distribuídas pelas regiões paranaenses.

Perceber as estratificações de públicos nos permite transcender os programas de governo, da forma como eles são pensados e operacionalizados atualmente, viabilizando a possibilidade de reflexão, por meio dos fenômenos sociais que ali se materializam. Na perspectiva da intervenção territorial, as estratégias desenvolvidas deveriam, assim, compreender o perfil social das famílias rurais em amplo aspecto, as dinâmicas familiares e as estratificações presentes no campo. Há uma forte concentração de ações voltadas a produção alimentícia, acesso à água potável, saneamento básico, ações já preconizadas por organismos internacionais como o Banco Mundial e seguidas por gestores de políticas públicas estatais.

A pequena agricultura (aquela que produz alimentos) é apontada pelos organismos internacionais como um ramo especial, um setor que possuía, no contexto dos anos de

¹² Para aprofundamento ver BECHER; AMARAL JUNIOR (2020).

1990 a 2000, papel fundamental no combate à pobreza nas áreas rurais, argumento utilizado até os dias atuais. Essas discussões ganham relevância devido às transformações no mundo do trabalho, trazendo consequências para as políticas sociais, sobretudo, pelos altos índices de desigualdades sociais existentes no Brasil em decorrência da concentração de terras e riquezas em grandes latifúndios, sistema de produção agrícola voltado às *plantations*, que não só degradam o solo (natureza), mas também tornam tóxicas as relações de trabalho e as condições de vida no campo.

Podemos afirmar que, quando tratamos de políticas públicas que combatem a pobreza no campo, na perspectiva do território usado, precisamos considerar o perfil social da população a quem a política se destina.

Os primeiros estudos encontrados na literatura explicam a pobreza apenas a partir do ponto de vista econômico, pois se fundamentam em análises da capacidade de mobilidade social, partindo do pressuposto de que o fator econômico influencia na redução de oportunidades, o que interfere, diretamente, nas possibilidades de acesso a bens e serviços.

Nos anos 90, após esgotada a discussão pautada na concepção de pobreza reduzida aos aspectos econômicos, surge a discussão sobre riscos sociais, inseguranças e desproteção e, a partir daí, aprofundam-se os estudos sobre as vulnerabilidades. (ALVES; SEMZEZEM, 2013)

Essa abordagem enfatiza processos e eventos de riscos e se baseia na ideia de que todas as pessoas estão sujeitas a riscos diversos, sejam eles naturais ou provocados pelos seres humanos. Quanto aos riscos, eles podem ser distinguidos em riscos naturais, de saúde, ligados ao ciclo de vida, riscos sociais, econômicos, ambientais, políticos. Essa concepção aponta para uma condição de insegurança e riscos e, no âmbito da pobreza, remete a processos de sofrimento que tal condição de incerteza provoca, para além das privações monetárias ou materiais em si.

Assim, o conceito de vulnerabilidade social é multifacetado devido às inúmeras situações que podem atingir indivíduos, famílias ou coletividades, englobando diversas categorias, como a dos bens materiais, a sociodemográfica, a ambiental e a afetivo-relacional, levando em consideração diversas dimensões da pobreza, não apenas a insuficiência de renda.

Considerar as vulnerabilidades e riscos que ameaçam a sobrevivência digna das famílias dos agricultores familiares, exige a apropriação da porção do espaço rural, a forma como as pessoas utilizam a terra e, como elas próprias se organizam, com todas as suas dimensões de sociabilidade, pressupõe identificar suas territorialidades expressas pelo exercício do poder que se manifesta na sociedade a partir dos interesses particulares e, como os agricultores familiares podem enfrentar e modificar essas relações do poder local.

Considerações finais

A relação histórica entre os governos e a elite agrária brasileira permite conservar velhos padrões estruturais, que, no contexto atual, assumem uma nova roupagem com traços neoliberais dos anos 2000.

As tendências das políticas públicas no âmbito dos territórios rurais se mostram incapazes de resolver questões estruturais do ponto de vista da produção dos diversos segmentos sociais que ali estão presentes. Desse modo, na ausência de projetos estruturantes, resta aos segmentos excluídos se inserirem em programas de cunho social, ligados às diversas políticas sociais existentes, como alternativas de “inclusão social”. Para a população em situação de pobreza no campo, às mesmas alternativas acresce-se o termo “produtiva” (inclusão social produtiva), impondo uma relação com a terra, com a produção agrícola, que, por inúmeras vezes, não condiz com a realidade dessa população vulnerável, que, muitas vezes, não tem acesso a renda mínima, terra, emprego, financiamento rural, escolaridade e especialização sobre os processos de plantio. Resta-lhe, então, como característica fundamental, a venda da força de trabalho para segmentos industriais que atuam sobre a realidade no campo, as chamadas empresas rurais fundamentadas pela lógica do agronegócio.

Ao analisarmos a estrutura e o funcionamento dos projetos específicos para a população do campo no estado do Paraná, percebemos uma ausência de política agrária forte, que considere a importância da abordagem territorial, com programas estruturados e, sobretudo, uma tendência a programas de renda mínima a famílias em situação de vulnerabilidade social interligados a ações específicas da política nacional de assistência social.

Defendemos, portanto, que há uma tendência nas políticas públicas em delegar à política social o papel de solucionar a situação de empobrecimento da população do campo, decorrente de um processo muito mais complexo e estrutural das próprias estruturas impostas pelo capitalismo. Nesse sentido, o que se apresenta é uma metamorfose das políticas agrícolas em política social. Esse modelo neoliberal, adotado no Brasil e países da América Latina, surge com o propósito de investir em diversas áreas, como educação, saúde, assistência social, por meio de reformas políticas, estabelecendo, contudo, uma regra rígida e intencional: não mexer no padrão fundiário e distribuição de terras.

As tendências das políticas públicas no âmbito dos territórios rurais se mostram incapacitadas de resolver questões estruturais do ponto de vista da produção dos diversos segmentos sociais que ali estão presentes. Desse modo, na ausência de projetos estruturantes, resta aos segmentos excluídos se inserirem em programas de cunho social, ligados às diversas políticas sociais existentes, alicerçada na terminologia de “inclusão social”, que de inclusiva, na atual conjuntura, tem muito pouco.

Para a população em situação de pobreza no campo, às mesmas alternativas acresce-se o termo “produtiva” (inclusão social produtiva), impondo uma relação com a terra, com a produção agrícola, que, por inúmeras vezes, não condiz com a realidade dessa população vulnerável, que, muitas vezes, não tem acesso a renda mínima, terra, emprego, financiamento rural, escolaridade e especialização sobre os processos de plantio. Resta-lhe, então, como característica fundamental, a venda da força de trabalho para segmentos agroindustriais que atuam sobre a realidade no campo, as chamadas empresas rurais fundamentadas pela lógica do agronegócio.

Concluimos, portanto, que em território rural paranaense coexistem, pelos menos três grandes grupos, sendo: a) o agricultor tradicional capitalizados, b) um misto de agricultores familiares com presença forte de públicos especiais, como ribeirinhos, assentados da reforma agrária, quilombolas, faxinalenses e comunidades tradicionais, que, normalmente são os fornecedores dos programas, PAA e PNAE, e, c) pessoas que residem no campo mas não possuem acesso à terra e crédito rural, vendendo sua força de trabalho para empreendimentos rurais. Estas famílias inseridas em programas sociais, ligados a PNAS.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Batista Gonçalves. **Violação de Direitos Humanos no Campo: um enfoque a partir da Amazônia.** In: FIGUEIRA, Ricardo Resende; PRADO, Adônia Antunes (Orgs.). Olhares sobre a escravidão contemporânea: novas contribuições críticas. Cuiabá: EdUFMT, 2011, p. 201-219;
- AMARAL JUNIOR, J. C. (2019). Questões teórico-metodológicas para o “trabalho social” na extensão rural: desafios para economistas domésticos e assistentes sociais. **Oikos: Família E Sociedade Em Debate**, 30(2), 262-283.
- AQUINO, J. R; SCHNEIDER, S. **O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro.** In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). Políticas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório n21.70 – BR. Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada.** Departamento do Brasil – região da América Latina e do Caribe, 27/12/2001.
- BECHER, C; AMARAL JUNIOR, J,C. **Renda agricultor familiar questões para o trabalho com famílias em vulnerabilidade social.** In: Questão Rural, boletim informativo regional de Irati, v.1. 2020.
- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História.** São Paulo: CORTEZ, 2011
- BRASIL. FAO/INCRA/NEAD. Agricultura sustentável. **Agenda 21-** revolução verde. Brasília, 1994.
- BRASIL. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Brasília, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm acesso em 10 de janeiro 2020.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **IBGE.** Disponível em: www.ibge.gov.br . Acesso em 10/01/2021.
- _____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **IPEA.** Disponível em: www.ibge.gov.br/home, acesso em 10 de outubro de 2019.
- _____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: MDS/ SNAS, 2005.
- _____. DECRETO Nº 1.946, DE 28 DE JUNHO DE 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - **PRONAF.** Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.946

%2C%20DE%2028%20DE%20JUNHO%20DE%201996&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,atribui%20C3%A7%C3%A3o%20que%20lhe%20confere%20art. Acesso em 01 de maio 2020.

DELGADO, Guilherme C. **Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária**. Estudos Avançados. São Paulo: USP, 2007. p. 157-172.

FRITZEN, Juliana Pires. **Vigilância socioassistencial: Contribuições e desafios para o planejamento da política de assistencial social no município de Florianópolis, SC**. 2014. 119 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2014.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Do complexo rural aos complexos agroindustriais**. In: ____ A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. **Novo Retrato da Agricultura Familiar. O Brasil Redescoberto**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/AGRONOMIA_1271_1095426409.pdf . Acesso em: 16 de fevereiro de 2021.

JANUZZI, Paulo de Martino. **O CENSO SUAS como processo de aprimoramento e institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil. Inovação**, 2010. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/374/1/censo_suas.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2020.

JORDÃO, L. R., Silva, T. H. C., & CARVALHO, L. S. C. (2019). PRONAF para quem e para quem? Análise crítica dos cenários brasileiro e goiano. **Revista Vertentes Do Direito**, 6(1), 1-19. <https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2019.v6n1.p1-19>

LESSA, S. “Lukács, ontologia e método: em busca de um (a) pesquisador (a) interessado (a)”, **Praia Vermelha**, vol. 1, n. 2, Pós-graduação em Serviço Social, UFRJ, Rio de Janeiro. (1999)

LUSTOSA, Maria das Graças Osório Pereira. **Reforma Agrária à Brasileira: política social e pobreza**. São Paulo: Cortez, 2012.

PARANÁ. **Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Paraná: 2016-2025 / Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS**. Curitiba, PR: Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. 2017. 220 p;

_____. **Plataforma de dados Família Paranaense**. Governo do Estado do Paraná. Acesso restrito. 2020

POCHMANN, M. (org). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: CORTEZ. 2003

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 2 ed. São Paulo, Hucitec, 1997.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SEMZEZEM, P; ALVES, J.M. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na Política de Assistência Social. **Serviço Social em revista**. 2013.

SCHNEIDER, Sergio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias n.11 Porto Alegre Jan./June 2004. Acesso em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222004000100006

Recebido em 02/03/2021. Aceito para publicação em 16/06/2021.
--