

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADE SOCIAL: realidade do espaço rural do Nordeste brasileiro**

Marilene Borges de Sousa<sup>1</sup>  
Iracilda Alves Braga<sup>2</sup>

**RESUMO:** O estudo proposto busca analisar a relação entre políticas públicas e desigualdade social nas comunidades rurais com enfoque para o Nordeste brasileiro, considerada região periférica do sistema capitalista. Para isso, leva em consideração que a taxa de tributação brasileira não condiz com a realidade dos investimentos nas políticas públicas e a financeirização não contribui com o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento socioeconômico para a população. Destaca-se que as comunidades rurais do Nordeste brasileiro vivenciam situação de vulnerabilidade social em consequência da ausência de políticas públicas efetivas de combate à desigualdade social e à pobreza. Quanto ao processo metodológico, trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Apresenta como marco teórico, entre outros, os seguintes autores: Silva (2013), Behring e Boschetti (2011), Bruno e Caffé (2017), Linhares e Silva (2021). Destaca-se a necessidade de implantação de políticas públicas propostas e discutidas com os sujeitos das comunidades, com o intuito de promover o desenvolvimento, superar a situação de pobreza e de desigualdade nas comunidades rurais, como alternativas ofertadas no âmbito público.

**Palavras-chave:** desigualdade social; políticas públicas; ruralidade.

**ABSTRACT:** The proposed study seeks to analyze the relationship between public policies and social inequality in rural communities with a focus on the Brazilian Northeast, considered a peripheral region of the capitalist system. For this, it takes into account that the Brazilian tax rate does not match the reality of investments in public policies and financialization does not contribute to the development of socioeconomic development policies for the population. It is noteworthy that rural communities in the Brazilian Northeast experience a situation of social vulnerability as a result of the absence of effective public policies to combat social inequality and poverty. As for the methodological process, it is a bibliographical research. It presents as a theoretical framework, among others, the following authors: Silva (2013), Behring and Boschetti (2011), Bruno and Caffé (2017), Linhares and Silva (2021). It highlights the need to implement public policies proposed and discussed with the subjects of the communities, with the aim of promoting development, overcoming the situation of poverty and inequality in rural communities, as alternatives offered in the public sphere.

**Keywords:** social inequality; public policy; rurality.

### **1 INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Assistente Social graduada em 2011.2 pelo Instituto Camillo Filho-ICF.

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

Este artigo busca analisar a relação entre políticas públicas, desigualdade social e pobreza no contexto rural, destacando as particularidades da região Nordeste brasileira que, por suas características, está ligada diretamente à formação do processo sócio-histórico da sociedade brasileira. O estudo aborda a região Nordeste, apresentada por Pereira (2021) como espaço distinto dessa abordagem. O estudo trata o território rural como periferia dessa região e destaca que as comunidades da zona rural possuem pouco acesso às políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico pela gestão pública brasileira, em virtude de sua localização geográfica.

Outro aspecto a destacar é o fato da restrição dos programas, projetos e políticas de desenvolvimento e enfrentamento à pobreza que, nas comunidades rurais, se encontram direcionados prioritariamente ao setor agrícola com critérios econômicos. Pode-se citar, como exemplo, a própria Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATE.

Além dos aspectos sócio-históricos, o estudo identifica que a taxa de tributação brasileira não condiz com a distribuição de renda, e o atual modelo de mercado, liderado pela financeirização, corrobora a perda de autonomia do Estado diante da formulação de políticas econômicas e da implantação de “medidas necessárias ao processo de desenvolvimento socioeconômico sustentável” (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1041).

Quanto ao processo metodológico, trata-se de uma pesquisa bibliográfica na qual busca-se dialogar com pesquisadores que estudam o papel do Estado na sociedade enquanto provedor de políticas públicas sociais, como também com autores que dialogam com a temática da ruralidade brasileira. Nessa perspectiva, formula-se a pergunta norteadora do estudo: Qual a relação entre políticas públicas e desigualdade social no contexto rural? Quais são as particularidades da região Nordeste do Brasil diante da situação de pobreza no contexto rural?

Após a introdução, que faz um apanhado geral da abordagem deste estudo, o trabalho está constituído por mais três seções, em que a segunda trata do estudo sobre o desenvolvimento do território rural, que, apesar dos avanços apresentados por estudiosos do assunto, ainda requer “[...] políticas públicas abrangentes e de prazos mais longos [...]” (CAMPANHOLA; SILVA, 1999, p. 12) que ofereçam o mínimo de acesso à cidadania e perpassem a perspectiva econômica e o caráter

assistencialista. Já a terceira seção está direcionada ao debate da ruralidade contemporânea, com o diálogo voltado para a realidade brasileira, a qual é composta por particularidades distintas. O debate com os autores é fundamental para analisar a relação entre a desigualdade social e a pobreza presentes nas regiões periféricas do capitalismo.

Na conclusão, que constitui a quarta seção, destaca-se a necessidade de implantação de políticas públicas propostas e discutidas com os sujeitos das comunidades, com o intuito de promover o desenvolvimento, superar a situação de pobreza e de desigualdade nas comunidades rurais, como alternativas ofertadas no âmbito público.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Política Pública de desenvolvimento: um olhar de dependência para o espaço rural**

Segundo Santos (1979), a configuração das políticas públicas no Brasil faz parte de um processo de luta da sociedade civil por melhorias. Antes da Promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, alguns direitos sociais eram garantidos apenas aos trabalhadores com vínculo empregatício sendo que os demais indivíduos da sociedade ficavam à deriva da filantropia ofertada pela Igreja Católica e pelas entidades de caridade da sociedade. Com a CF de 1988, a sociedade brasileira adquiriu um sistema de proteção social voltado para todos os cidadãos.

A primeira expressão, citada por Almeida (2012), desse segmento seria a Lei Elloy Chaves em 1923, voltada apenas aos trabalhadores ferroviários que contribuía com o sistema, que criou “[...] as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Entretanto, não se pode falar nessa época de um sistema de proteção social consolidado, pois a interferência do poder público nas instituições previdenciárias na década de 1920 era muito restrita” (ALMEIDA, 2012, p. 132).

A intervenção do Estado na sociedade, ao ofertar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social, contribuiu com a redução da desigualdade social. Esping-Andersen (1991) aponta o Estado de Bem-Estar Social como alternativa adotada pelo Estado em prol da garantia do bem-estar dos cidadãos, deixando claro que é preciso e necessário que as políticas adotadas diante desse sistema devem

propor aos indivíduos o poder de mobilização social, por meio de medidas que contribuam para sua emancipação, livrando-os da dependência do mercado e favorecendo seu fortalecimento. Para o autor, o Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*

Não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificidade teórica do *welfare state* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Como esclarece o autor citado, o Estado de Bem-Estar Social exige a presença de elementos que vão além da garantia de direitos. É importante que, na elaboração das políticas públicas, haja a inclusão do mercado e das famílias como parceiros no confronto da desigualdade social (ESPING-ANDERSEN, 1991), levando em consideração o caráter universal e propondo um compromisso com a população usuária dos serviços ofertados. As políticas sociais de enfrentamento à pobreza devem buscar superar a visão de benemerência, de meritocracia, devendo trabalhar na compreensão de que as situações de vulnerabilidade social são resultantes das múltiplas expressões da questão social, assim sendo, as políticas públicas devem ser estratégias de efetivação de direitos diante da desigualdade e das exclusões geradas pelo sistema capitalista, regido pela lógica da individualidade, da segregação e da competição no contexto social (BEHRING, 2009).

A exclusão social advinda da modernização capitalista não será enfrentada apenas com a efetivação de políticas públicas sociais que não estejam voltadas para a emancipação humana dos indivíduos, sendo que, para Silva (2013, p. 193), essa emancipação propõe aos indivíduos a “superação de seus limites” diante do sistema capitalista, por meio “da negação do cidadão burguês, abstrato, submetido à sociedade de classes e à propriedade privada”. Além disso, devem existir políticas que levem em consideração que “[...] a vida humana não é a mera reposição aleatória dos indivíduos ou explicitação de uma essência natural, mas expressa, além das respostas às demandas imediatas, vínculo com a produção da vida genérica, [...]” (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 11).

Ao discutir sobre políticas públicas sociais e emancipação dos indivíduos na sociedade brasileira, é fundamental destacar os desafios da efetivação do sistema de proteção social diante da implementação dessas políticas no país, com viés de

superação da desigualdade social. Sobre esses desafios, a fragmentação do gasto social e a financeirização do fundo público ao capital contribuem significativamente para a setorização das políticas sociais. Porém o desafio de maior relevância para a política social brasileira

[...] é o de realmente democratizar a democracia representativa. Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas fundamentalmente o poder. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado umbilicalmente com a concentração de poder. Nesses termos, a pobreza no país é de natureza política, que faz do pobre alvo de mera assistência, quando muito (POCHMANN, 2004, p. 14).

A concentração de poder no Brasil contribui prioritariamente para a desigualdade social e a manutenção da pobreza. Para Pochmann (2004) e Behring e Boschetti (2011), um dos fatores que corroboram para essa dicotomia do sistema capitalista é a forma de arrecadação tributária adotada no país que, por sua vez, está ligada diretamente à manutenção do poder da burguesia, em detrimento das políticas públicas voltadas para a superação da pobreza. Para (POCHMANN, 2004, p. 14), a regressividade adotada na estrutura tributária brasileira “[...] termina onerando muito mais os pobres do que os ricos. Assim, não somente o gasto social, mas sobretudo a arrecadação tributária constituem fundamentos potencializadores da desigualdade que já vem originária da distribuição primária da renda.” uma vez que a classe trabalhadora assalariada paga “[...] em tributos diretos proporcionalmente o dobro do que os empregadores” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 166).

O aumento da carga tributária não condiz com a redistribuição da renda e do investimento nas políticas sociais; o desvio dos recursos públicos para o investimento no orçamento fiscal, “por meio do pagamento de serviços da dívida pública” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 166), restringe o investimento em políticas sociais que contribuem com a redução do distanciamento social entre as classes, deixando claro que o problema da exclusão social no Brasil está correlacionado ao fator estrutural, devendo haver “[...] planejamento e a integração de políticas estruturantes que a médio e longo prazo possam enfrentar esse quadro” (GODINHO, 2011, p. 4). Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 168), “o Brasil vem comprometendo significativas parcelas do orçamento público com a produção do superávit primário, atingindo percentuais crescentes do PIB, e superando as próprias metas estabelecidas pelo FMI nos acordos [...]” políticos e econômicos.

A desigualdade social e a pobreza na sociedade contemporânea são advindas das negligências do Estado e da relação entre capital *versus* trabalho.

Os conflitos entre capital e trabalho se notabilizam na história brasileira, tanto nas cidades quanto nas fazendas de café, a partir da chegada dos imigrantes europeus, que trouxeram consigo sua tradição organizativa e sindical; e também pela constante iniciativa governamental [...] (SANTOS, 2012, p. 140).

Além dos conflitos oriundos da organização dos trabalhadores, é fundamental destacar que as “disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais” (IAMAMOTO, 2001, p. 17) fazem parte do conjunto das desigualdades sociais que, para a autora, se materializam nas expressões da questão social que, por sua vez,

[...] não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009, p. 77).

Assim como a classe operária, o exército industrial de reserva, constituído por aqueles sujeitos que não se encontram inseridos no mercado formal de trabalho, é refém das contradições entre trabalho e capital. O Estado é convocado pela sociedade para responder às demandas desse segmento, pois o trabalhador não pode “[...] sobreviver principalmente de salários; enquanto está socialmente impossibilitado de produzi-lo, passa a depender da renda de todas as classes. A sociedade é obrigada a ocupar-se com a manutenção dessa parcela da classe trabalhadora [...]” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009, p. 78), excluída do mercado de trabalho, inserida no processo de pobreza e de exclusão social e oriunda do modo de produção capitalista.

No entanto é importante destacar que “[...] trabalhadores inseridos no mercado de trabalho [...], empregados [...], não estão isentos do processo de pauperização. [...] a pauperização remete a outros indicadores sociais [...]” (SANTOS, 2012, p. 134) que contribuem para a qualidade de vida da população, como saúde, educação, saneamento básico, habitação, energia elétrica, entre outros.

Ao tratar da qualidade de vida e da presença de políticas públicas em prol deste fim, é visível que os serviços, em sua abrangência geral, estão presentes nas áreas urbanizadas, deixando as comunidades rurais vulneráveis à pobreza e à desigualdade social. Sendo assim, é imprescindível não duvidar que

A mundialização do capitalismo é o ponto de partida para esta reflexão, uma vez que incide fortemente nas políticas produzidas para o meio rural. Por isso, discutir o espaço urbano e rural, campo e cidade, que hoje ganham novas configurações sócio-espaciais no que se refere à questão das relações sociais e do espaço, significa dizer que este conceito rural e urbano interligados deve considerar os seguintes fatores: o desenvolvimento econômico, produtivo e social, a nova organização do trabalho e a intensificação do uso da tecnologia no campo (NUNES; BEZERRA NETO, 2016, p. 64).

É necessário destacar que os fatores apontados pelos autores não se direcionam para o desenvolvimento do espaço urbano com foco na superação da pobreza e da desigualdade social presentes nas comunidades rurais. Para Candiotto e Corrêa, (2008, p. 238), os interesses e projetos direcionados ao espaço rural “sempre estiveram ligados de alguma forma à lógica de acumulação capitalista; podemos afirmar que, com o aumento do interesse do capital pelo rural nos dias atuais, a racionalidade técnica hegemônica invade e condiciona a dinâmica do espaço rural.”

Em 2004, com a mobilização dos movimentos sociais e com a necessidade de democratizar o acesso das populações rurais a projetos que de fato incluíssem e beneficiassem as pessoas que desenvolviam atividades agrícolas nos espaços rurais, instituiu-se a política de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. Lusa (2013), Milagres *et al.* (2018), bem como Faria e Duenhas (2019) consideram que a referida política foi um avanço para os “agricultores familiares no rural brasileiro (pescadores artesanais, assentados, extrativistas, quilombolas, indígenas, entre outros situados em comunidades tradicionais), bem como suas tipologias diversas de produção (convencionais e orgânicos)” (MILAGRES *et al.*, 2018, p. 465).

Em 11 de janeiro de 2010, foi instituída a Lei nº 12.188 da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER. Apesar do avanço, a lei se encontra também “[...] ligada aos interesses do mercado, operando para atender às conveniências e metas de organismos internacionais [...]” (LUSA, 2013, p. 128) com justificativas de amenizar as disparidades da desigualdade social presentes nas ruralidades brasileiras. Com isso, é importante destacar que os profissionais que atuam na execução da PNATER

devem buscar superar desafios agindo “de forma dialógica com o agricultor, unindo conhecimento que resulta em práticas sustentáveis” (PAIVA, 2012, p. 2).

A definição de espaço rural, no referido estudo, é voltada para a denominação rural periférica apresentada por Candiotto e Corrêa (2008), assim como, para território social, o qual apresenta maior dificuldade de acesso à cidadania em virtude de sua localização geográfica. O rural também é discutido e apresentado por Sant`Ana (2014) que, em seu ponto de vista, é explorado pelo capital, e sua população vive em situação de precariedade em consequência da desvalorização da mão de obra do trabalhador rural.

A referida política é implementada no espaço rural pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER em parceria com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Familiar ou órgãos similares. Os conselhos devem credenciar as entidades executoras do programa (BRASIL, 2010).

A introdução da PNATER nas comunidades rurais, na realidade social dos agricultores, deve ser pautada em conhecimento técnico, que valorize o conhecimento local e as especificidades das regiões superando a visão de que o conhecimento do profissional técnico é absoluto e soberano; sobretudo deve haver a valorização da cultura dos sujeitos. A política em debate “assume um papel relevante na organização dos agricultores familiares e na formação de redes dentro do território, bem como a integração de políticas públicas, promovendo, desta forma, o desenvolvimento territorial” (FARIA; DUENHAS, 2019, p. 150-151). Com a instituição da lei 11.188/2010, a política pública de desenvolvimento do espaço rural pode propor melhorias aos beneficiários:

[...], pois privilegia o desenvolvimento rural sustentável, a metodologia participativa, a multidisciplinaridade, a agricultura de base ecológica, questões de gênero, raça, etnia e geração, além de ser o caminho pelo qual os pequenos produtores poderão ter acesso às novas ferramentas tecnológicas (FARIA; DUENHAS, 2019, p. 138).

Porém é fundamental destacar que, para a consolidação da proposta da PNATER – garantia de direitos, superação de condição de pobreza e desigualdade social das famílias agricultoras das ruralidades brasileiras –, é necessário que haja um trabalho que vá além da visão econômica e política, devendo englobar o social e levando em consideração que, por diversos momentos, ele é analisado sob a ótica

de que é “[...] algo próprio da população pauperizada, havendo ainda a concepção de que este ‘social’ se dá nos espaços das políticas sociais públicas, que normalmente operam pela via do assistencialismo e do amparo aos grupos empobrecidos da população” (LUSA, 2013, p. 124). Essa posição vai totalmente contra a visão de proteção social apresentada no debate com os autores.

Além da PNATER, as demais políticas direcionadas às populações rurais devem ser trabalhadas na perspectiva de rede de proteção, buscando articular com as demais políticas presentes nas comunidades, com o setor privado e com a sociedade civil do território (BRASIL, 2009). Assim como a política citada, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF possui grande destaque na realidade das famílias beneficiárias das políticas voltadas para a ruralidade, buscando fortalecer a agricultura familiar por meio de incentivo financeiro a serviços agropecuários ou não, “com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996, Art.1º).

É interessante destacar que o PRONAF é constituído por outros subprogramas direcionados à mulher, a jovens, à agroecologia, à tecnologia, entre outros, sendo que todos estão ligados diretamente ao fator econômico. É pertinente destacar que tratar de políticas públicas brasileiras direcionadas ao combate à pobreza rural no Brasil é saber que são eminentemente voltadas para o setor agrícola e geralmente de caráter “[...] assistencialista de curto prazo gerando mais dependência que formas de se resolver os problemas locais” (CAMPANHOLA; SILVA, 1999, p. 12).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Quanto ao processo metodológico, trata-se de uma pesquisa bibliográfica que se utiliza da investigação teórica em temáticas de interesse dos pesquisadores. Segundo Alyrio (2009), esse tipo de pesquisa pode ocorrer antes da definição do objeto de estudo.

A pesquisa tem como marco teórico autores que pesquisam sobre o assunto debatido e outros que discutem as temáticas transversais e pertinentes ao debate,

dentre eles: Silva (2013), Behring e Boschetti (2011), Bruno e Caffé (2017), Linhares e Silva (2021).

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Os resultados da pesquisa destacam a necessidade de implantação de políticas públicas propostas e discutidas com os sujeitos das comunidades, com o intuito de promover o desenvolvimento, superar a situação de pobreza e de desigualdade nas comunidades rurais, como alternativas ofertadas no âmbito público que contribuam com as diferenças regionais no país. O Estado brasileiro precisa buscar alternativas que valorizem as particularidades das regiões, principalmente as da zona rural do Nordeste, que vão muito além das dificuldades encontradas nas outras regiões, em virtude de sua localização geográfica.

### **4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADE SOCIAL: realidade do espaço rural do Nordeste brasileiro**

Esta seção é voltada para as particularidades da região Nordeste brasileira diante da situação de pobreza no contexto rural levando em consideração seu processo de formação social. Articula-se o debate com o papel do Nordeste no processo de acumulação capitalista e a relação desta com a pobreza presente nas comunidades rurais.

Um dos aspectos de suma importância a destacar é a necessidade de o capital permanecer com o exército industrial de reserva garantindo mão de obra barata e hegemonia de poder, contribuindo para que o Nordeste continue “sendo visto desde o prisma das caricaturas temperadas de exotismo, das belezas nativas dos cartões-postais ao reforço da ideia de lugar dos esquecidos e dos condenados pela seca e pelo *subdesenvolvimento*” (PEREIRA, 2021, p. 33). A hegemonia de poder e do capital destacado pela autora se encontra relacionado com a ação do próprio Estado considerando

[...] que a política de desenvolvimento regional praticada no Brasil a partir dos anos 1960 é marcada por interesses do capital privado e estatal, onde um atrela-se ao outro numa relação simbiótica, nota-se certa convivência dos agentes Estado e capital no sentido de manter as disparidades e as diferenças regionais, pois essa se constitui numa condição básica de acumulação e expansão de agentes e

regiões já consolidadas e hegemônicas (AZEVEDO; PESSÔA, 2005, p. 1325).

Deve-se, portanto, levar em consideração o debate, as diferentes realidades e desigualdades no território brasileiro, na elaboração das políticas públicas, evitando privilégios regionais. Políticas que valorizem as particularidades de cada região que incluam o conhecimento regional no desenvolvimento, oportunizando trabalho e renda às comunidades propondo educação de qualidade a todas as idades, inclusive a educação de jovens e adultos, daqueles sujeitos das comunidades rurais, como um dos critérios de superação da pobreza e inclusão no mercado de trabalho.

É preciso que a questão da regionalização seja analisada a partir da superação de que ela é “parte necessária e subsidiária do desenvolvimento das relações sociais sob a hegemonia do capital monopolista [...]” (PEREIRA, 2021, p. 32), assim como a visão da zona rural, de atraso, de região meramente agrária, sem destacar suas particularidades e potencialidades. Ao dialogar sobre ruralidade na sociedade brasileira na contemporaneidade, é necessário levar em consideração que o Brasil é um país periférico e que sua realidade em relação ao homem do campo é diferente da do Europeu. Em nosso país, o

[...] rural periférico tem baixos níveis de escolaridade, saúde e cidadania incompleta. Decorre, portanto, que não basta importar concepções de outras realidades para defender ou refutar teses sobre o desenvolvimento rural do Brasil. [...], fica difícil pensar em um desenvolvimento rural que propicie qualidade de vida e benefícios para a população rural brasileira, sem uma profunda reforma agrária que permita reduzir as desigualdades sociais no Brasil (CANDIOTTO; CORRÊA, 2008, p. 223).

Como afirmam os autores, pensar em desenvolvimento do rural é tentar ofertar políticas públicas voltadas para a realidade das comunidades, trabalhar na percepção de que as vulnerabilidades do homem do campo são diferentes daquelas vivenciadas pelos indivíduos das cidades (CANDIOTTO; CORRÊA, 2008). É notório que as implementações de políticas públicas na ruralidade “[...] envolvem uma série de desafios concretos, as peculiaridades territoriais, o difícil acesso geográfico, a precária infraestrutura e, principalmente, o próprio lugar que o social ocupa na política pública [...]” (OLIVEIRA *et al.*, 2017, p. 933), contribuindo negativamente para o crescimento das desigualdade social nessas localidades.

A terminologia de ruralidade adotada no referido estudo (OLIVEIRA *et al.*, 2017) envolve a realidade vivida pelas famílias que habitam e sobrevivem nesse

espaço geográfico, levando em conta os estigmas e preconceitos relacionados ao homem do campo, como também a visão de que o campo é apenas um espaço de lazer, de fuga da vida corrida das cidades. “Daí, a importância de prestar atenção às políticas públicas destinadas ao campo, pois se desviar o olhar das necessidades de cada região brasileira se poderá colher o fruto do abismo da pobreza, [...]” (NUNES; BEZERRA NETO, 2016, p. 70).

O processo de pobreza e desigualdade social no Brasil, no contexto da ruralidade, faz parte da formação histórica e da construção social das grandes propriedades privadas da terra pelos fazendeiros de café, que “[...] tinham consciência da enorme distância social e histórica que separava as relações escravistas que praticavam em suas fazendas [...]” (MARTINS, 2004, p. 57), porém contribuíram com a garantia da propriedade privada no país, excluindo aqueles que dependiam da terra para sobreviver.

A Lei de Terras, de 1850, beneficiou os fazendeiros, garantindo a propriedade da terra, deixando os trabalhadores colonos/imigrantes reféns da precarização do trabalho e os escravos excluídos totalmente da conquista do trabalho e da propriedade da terra. Para estudiosos da temática, os mecanismos legais adotados no processo das reformas liberais no Brasil contribuíram “para expulsar os trabalhadores de suas terras, desconhecendo qualquer forma de posse que não fosse através da compra, deveria garantir um contingente de trabalhadores que substituíam os escravos” (LINHARES; SILVA, 2021, p. 68). Período de total ausência de políticas públicas direcionadas aos trabalhadores e aos escravos, os quais não possuíam recursos para garantir a posse da terra, contribuindo, assim, com as disparidades das expressões da questão social no Brasil, presentes nos territórios rurais da contemporaneidade.

Houve ausência de qualquer indenização, de políticas, de ações voltadas aos “[...] libertos, pobres e aos imigrantes. O fechamento do acesso dos pobres à terra [...]” (LINHARES; SILVA, 2021, p. 74) contribuiu para a concentração de terra pelos grandes produtores das fazendas de café e, conseqüentemente, da atual propriedade privada do agronegócio, assim como a exploração e a desvalorização da mão de obra do trabalhador rural na sociedade capitalista. Ao debater com os autores, é pertinente afirmar que o processo de desigualdade social da população rural no Brasil sempre esteve ligado à “[...] questão da terra, do acesso aos meios de

vida, para esta imensa massa da população brasileira” (LINHARES; SILVA, 2021, p. 74).

A distribuição de terra no Brasil é necessária para diminuir a pobreza e a desigualdade social das populações rurais. A reforma agrária é uma alternativa apresentada pelos camponeses, pelos partidos políticos de esquerda e pelo Movimento dos Sem-Terra (MST) como uma possível resolutividade para distanciar a realidade de exclusão social presente no país, porém essa perspectiva não é algo que faça parte dos interesses do grande latifundiário. “A maior parte da história da questão agrária no Brasil, entre 1945 e os nossos dias, será marcada pela oposição de ideias de esquerda e de direita sobre um projeto de desenvolvimento conjunto, campo e cidade para o país” (LINHARES; SILVA, 2021, p. 141). No atual contexto de expansão das políticas neoliberais, essa realidade de exclusão, de nulo acesso a direitos e de prevalência de ideologias de direita é predominante,

[...] provocando impactos negativos na condução da garantia de direitos que se tornam alvo de constantes ataques, retrocessos e desconstituição frente à desresponsabilização do Estado que, atendendo aos interesses da classe dominante, tem se mostrado cada vez mais inoperante na efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 (PEIXOTO; BARROSO, 2019, p. 94).

É notório que o processo de desigualdade social, no contexto rural brasileiro, esteve ligado à ausência de políticas voltadas para esse segmento, em decorrência dos interesses da classe dominante e da negação de direitos aos trabalhadores do campo.

Nessa mesma perspectiva, na contemporaneidade, as políticas neoliberais contribuem com esse processo de pobreza e desigualdade social nas comunidades rurais. Quanto à realidade nordestina brasileira, deve-se levar em consideração a “relação entre o *desenvolvimento desigual interno e a dominação imperialista externa*, (re)compondo as desigualdades regionais” (PEREIRA, 2021, p. 34, grifo do autor) imposta pela “dinâmica própria do padrão de reprodução do capitalismo, particularmente nos países de capitalismo dependente” (PEREIRA, 2021, p. 32).

Diante da afirmativa, é pertinente destacar que, além da elaboração e execução de políticas públicas no combate à desigualdade social e à pobreza nas comunidades rurais brasileiras, deve haver a compreensão dessa região no processo de reprodução capitalista, levando em consideração a dinâmica dos “aspectos de natureza conjuntural [...] com condições estruturais, [...]”. Essa dinâmica

é impulsionada não apenas pelos fatores econômicos, mas também pelas circunstâncias e desdobramentos no âmbito político que põem em outro patamar as lutas sociais” (PEREIRA, 2021, p. 42).

No contexto contemporâneo de financeirização do mercado capitalista, o papel do governo brasileiro “encontra-se severamente restrito pelas novas exigências do capital bancário-financeiro e das empresas não-financeiras, que agora exercem influência direta sobre o Executivo Federal” (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1041). Entre essas, as grandes empresas atreladas ao agronegócio, presentes no território rural do país, as quais exploram a terra, substituem o homem do campo por máquinas, não contribuem com a geração de emprego e renda e investem no capital financeiro para a contenção de possíveis crises oriundas do capital fixo, que é representado pela lucratividade das mercadorias e produtos ofertados à população. Diante do embate, afirma-se que esse modelo econômico compromete o desenvolvimento socioeconômico, pois:

[...] eleva a concentração pessoal funcional da renda em detrimento do trabalho, intensifica as desigualdades sociais em várias de suas dimensões deletérias, reduzindo, ou mesmo anulando, os efeitos positivos das políticas sociais distributivas implementadas pelo Estado (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1041).

A desigualdade social, a pobreza e demais dimensões da questão social provocadas pelo modo de produção capitalista impactam diretamente na qualidade de vida da população das comunidades rurais e na efetivação das políticas públicas. A busca por alternativas de superação da pobreza, das desigualdades regionais pertinentes no Brasil seria a adoção de políticas de “desenvolvimento econômico, numa estratégia de longo prazo, priorizando a acumulação de capital produtivo, notadamente, em atividades industriais de mais alta intensidade tecnológica” (BRUNO; CAFFE, 2017, p. 1059) e a reafirmação do compromisso, pela sociedade, “de seguir a saga, revelando os (des) encontros entre passado e presente, entre universal e regional como subsídio à ação dos/as trabalhadores/as, ou seja, da única classe capaz de transpor as cercas que persistem em reproduzir a barbárie” (PEREIRA, 2021, p. 44). Isso contribui para o desenvolvimento rural possibilitando melhorias às populações dessas regiões.

As políticas e programas de combate à pobreza e desigualdade social, nas ruralidades do Brasil, ainda requerem estratégias mais abrangentes, que englobem as necessidades básicas da população, para que alcancem a totalidade desse

público e contribuam para o acesso à cidadania, oferecendo oportunidades de mudanças de vida. Devem ser:

políticas que permitam: a) desenvolver a capacidade da população rural mais pobre para a geração, execução e gestão de iniciativas de desenvolvimento local; b) enfatizar a ação pública de fomento e investimento, de modo que seus programas operem de forma descentralizada e desenvolvam as potencialidades locais, assim como a associação e a participação de seus destinatários; c) potencializar as instâncias de “orquestração” local para divulgação e implementação dos programas e políticas, de modo a facilitar o acesso dos beneficiários (CAMPANHOLA; SILVA, 1999, p. 13).

Ao tratar dessa dinâmica na região Nordeste, a situação é mais crítica e restritiva, já que a maior parte dos pequenos municípios não possui recursos financeiros suficientes para responder às necessidades identificadas nas comunidades regiões de maior concentração de pessoas em situação de pobreza. Dessa forma, identifica-se que “[...] três políticas públicas nos parecem essenciais: a) os investimentos em infraestrutura básica; b) incentivos à auto-construção rural; e c) programas de garantia de renda mínima” (CAMPANHOLA; SILVA, 1999, p. 13), para responder às demandas apresentadas pela população com políticas públicas essenciais para melhoria da situação de pobreza daqueles que vivem nessas comunidades.

As políticas públicas, os programas e projetos devem ser pensados e executados “numa perspectiva normativa” (HESPANHOL, 2013, p. 109), levando em consideração as particularidades específicas entre as regiões, sendo importante e necessário que a PNATER, além de propor a superação da desigualdade social e econômica presente nessas regiões, contribua juntamente com as demais políticas agrárias, com o acesso e abertura ao mercado global da produção desenvolvida pelo público dessas políticas, pois o acesso ao mercado internacional “em igualdade de condições é considerado, nessas agendas, como o mais eficiente mecanismo na busca de redução da pobreza, focalizando os gastos nesses segmentos humanos” (LUSTOSA, 2012, p. 233), que estão inseridos nesses espaços.

Diante dos argumentos apresentados pelos autores e da construção do debate, acredita-se que a relação entre políticas públicas e desigualdade social nas comunidades rurais do Brasil gera a necessidade de “[...] uma mudança no enfoque e nos instrumentos das atuais políticas, de modo que além de se encaminhar a solução de problemas próprios do meio rural aproveite-se melhor as oportunidades

[...]” (CAMPANHOLA; SILVA, 1999, p. 3) presentes nesses espaços, como o emprego e renda não agrícola, o turismo rural e as mais diversas oportunidades, para que haja um desenvolvimento real que contribua com a dinâmica de vida dos sujeitos nos espaços rurais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As desigualdades regionais fazem parte da formação sócio-histórica do Brasil, configurando-se com maior intensidade no Nordeste brasileiro que apresenta suas particularidades regionais. Ao trabalhar na abordagem da desigualdade social e da pobreza na região periférica do Nordeste, a zona rural, é notório que a política econômica capitalista afeta diretamente a relação entre políticas públicas e desigualdade social.

É visível que todos os programas e projetos voltados às populações das ruralidades no Brasil estão ligados diretamente aos fatores econômico e agrário, tendo como maior destaque a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, uma vez que os autores pesquisados a consideram como o maior avanço no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento direcionadas às populações rurais.

A alta taxa de tributação brasileira não condiz com a redistribuição da renda e do investimento nas políticas sociais de desenvolvimento e enfrentamento à pobreza. É importante destacar que parte da arrecadação tributária é desvinculada da seguridade social para o pagamento da dívida pública do mercado financeiro, contribuindo negativamente para a ausência de políticas de desenvolvimento socioeconômico no país. A financeirização do atual modelo de mercado constitui-se como outro fator negativo a esse desenvolvimento, contribui com a redução do emprego e da renda, com a concentração de renda, modifica as relações de trabalho e enfraquece o movimento dos trabalhadores.

A busca por alternativas de superação da pobreza, das desigualdades regionais ocasionadas pelo processo de formação sócio-histórica, pela alta taxa de tributação ou pelo atual modelo de mercado, deve ser enfrentada por meio de políticas de desenvolvimento econômico e social de longo prazo, levando em consideração inovações tecnológicas e a participação do trabalhador, e superando o caráter assistencialista.

Ao dialogar sobre essa abordagem nos territórios rurais, é visível a necessidade de elaboração e execução de políticas públicas direcionadas à superação da situação de pobreza nas comunidades, levando em consideração as particularidades pertinentes a essas localidades. É necessário trabalhar, para superação das dificuldades apresentadas nesses espaços, como o acesso geográfico, a infraestrutura precária, a ausência de equipamentos públicos, com respeito aos valores, às crenças e à cultura pertinentes ao espaço social.

As políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do combate à pobreza e à desigualdade social, sejam elas na zona urbana, sejam na zona rural, devem ir além das políticas de distribuição de renda, devendo ser propostas na viabilidade da emancipação política, sobretudo na visão da emancipação humana desses sujeitos que vivenciam realidades precárias de sobrevivência, para que busquem superar os limites propostos pelo sistema capitalista. Essas estratégias devem ser propostas em diálogo e articuladas em conjunto com os sujeitos de direitos que vivem e têm conhecimento das particularidades e vulnerabilidades das comunidades.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mariana Eugenio. Proteção Social e Desigualdade no Brasil. *In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 129-147, jan./jun. 2012.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. Cultura e identidade regional no Nordeste do Brasil: um olhar sobre o estereótipo e as relações sociais rurais sertanejas. *In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: USP, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/04.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Unidades I e III, v. 1. Brasília: CFESS, 2009. p. 1- 23.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social).

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Questão Social e direitos. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Unidades I e III, v. 1. Brasília: CFESS, 2009. p. 1-20.

BRASIL. *Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D1946.htm). Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, a. 146, n. 225, seção 1, p. 1, Brasília, 2009.

BRASIL. *Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010*. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm). Acesso em: 05 fev. 2023.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. *In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, 37. Foz do Iguaçu, 1999. O agronegócio do Mercosul e a sua inserção na economia Mundial. *Anais*. Brasília, DF: SOBER, 1999. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/195769/1/1999AA-Campanhola-Diretrizes.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; CORRÊA, Walquíria Kruger. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. *In: Campo-território: revista de geografia agrária*, UFSC, v. 3, n. 5, p. 214-242, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

FARIA, Alexandre Augusto Ramos de; DUENHAS, Rogério Allon. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): um novo modelo de desenvolvimento rural ainda distante da agricultura familiar. *In: RECoDAF – Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar*, v. 5, n. 1, p. 138-167, 2019. Disponível em: <https://owl.tupa.unesp.br/recodaf/index.php/recodaf/article/view/92/181>. Acesso em: 05 fev. 2023.

GODINHO, Isabel Cavalcante. Pobreza e desigualdade social no Brasil: um desafio para as Políticas Sociais. *In: IPEA Code 2011. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Eixo Temático: O Serviço Social e o desenvolvimento. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo31.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros. Campo e Cidade, Rural e Urbano no Brasil Contemporâneo. *In: Mercator*, v. 12, p. 103-112, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *In: Revista Temporalis*, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, UnB, Brasília, n. 3, p. 9-32, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 29. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A questão agrária no Brasil, uma dívida não resgatada. *In: LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Terra Prometida: uma história da Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

LUSA, Mailiz Garibotti. Política nacional de assistência técnica e extensão rural e serviço social: o campo como desafio. *In: Cadernos CERU*, série 2, v. 24, n. 1, p. 115-135, 2013.

LUSTOSA, Maria das Graças Osório P. *Reforma agrária à brasileira: política social e pobreza*. São Paulo: Cortez, 2012.

MARTINS, José de Souza. Formação da fazenda de café: conversão da renda em trabalho capital. *In: MARTINS, José de Souza. O cativo da Terra*. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

MILAGRES, C. S. F.; PIZZIO, A.; SOUSA, D. N. de; RODRIGUES, W.; CANÇADO, A. C. A PNATER como mecanismo de justiça social para a agricultura familiar. *In: Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 35, n. 3, p. 453-470, 2018.

NUNES, Klívia de Cássia Silva; BEZERRA NETO, Luiz. Urbano e rural: contradições e influências no (re)pensar da ruralidade no Brasil. *Revista Exitus*, Santarém, v. 6, p. 62-76, 2016. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/39/39>. Acesso em: 17 ago. 2022.

OLIVEIRA, K. S. A. de; BELO, R. P. N.; AMORIM, K. M. de O.; OLIVEIRA, I. F. de. O lugar do rural e da ruralidade na Conferência Estadual de Assistência Social do RN. *In: Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 23, n. 3, p. 920-938, 2017.

PAIVA, Mariana Silva de. *A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e os desafios para sua efetivação no escritório local da Emater em Murial-MG*. 2012. 89 f. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais e Desenvolvimento; Cultura, processos sociais e conhecimento) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

PEIXOTO, Michaele Lemos; BARROSO, Hayeska Costa. Judicialização e seguridade social: restrição ou efetivação de direitos sociais? *In: R. Katál.*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 90-99, jan./abr., 2019.

PEREIRA, Evelyne Medeiros. A questão regional e o Nordeste no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. *In: MOTA, Ana Elizabete et al. (org). Serviço Social no Nordeste: das origens à renovação.* São Paulo: Cortez, 2021.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

SANT'ANA, Raquel Santos. Trabalho e desenvolvimento: a realidade rural e a questão social. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez Editora, n. 120, p. 723-745, 2014.

SANTOS, Josiane Soares. "*Questão Social*": particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. (Biblioteca Básica de Serviço Social).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.* Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, José Fernando Siqueira da. *Serviço Social: resistência e emancipação?* São Paulo: Cortez, 2013.